

RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO

Anno LXV Fasc. 1 - 2015

ISSN 0557-1464

Michele Giovannini

**INTERNAZIONALIZZAZIONE E
LINGUA DEGLI INSEGNAMENTI
UNIVERSITARI: LA DESIDERABILE
AUTONOMIA DELLE UNIVERSITÀ
ITALIANE**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

INTERNAZIONALIZZAZIONE E LINGUA
DEGLI INSEGNAMENTI UNIVERSITARI:
LA DESIDERABILE AUTONOMIA
DELLE UNIVERSITÀ ITALIANE

MICHELE GIOVANNINI

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. L'internazionalizzazione delle università italiane nel mercato globale dell'istruzione e della ricerca universitaria. — 2.1. Internazionalizzazione e accesso ai finanziamenti europei. — 2.2. Internazionalizzazione e diffusione della conoscenza. — 3. L'internazionalizzazione come obbligo del sistema universitario pubblico. — 4. Internazionalizzazione e lingua degli insegnamenti nell'ordinamento positivo. — 5. Internazionalizzazione e autonomia universitaria. — 6. La rimozione dell'autonomia. — 6.1. La composizione dei consigli di amministrazione delle università. — 6.2. Lingua degli insegnamenti e giurisprudenza amministrativa: il caso del Politecnico di Milano. — 6.3. Lingua degli insegnamenti e autonomia didattica delle università. — 7. Conclusione.

1. Quando si afferma che uno dei principali problemi dell'università italiana è il suo scarso livello di internazionalizzazione si ricorre ad un concetto privo di una definizione univoca, tradizionalmente utilizzato nel campo delle scienze macro-economiche ed aziendalistiche per descrivere la scomparsa dei confini tra le diverse economie del mondo ed indagare la capacità delle imprese di adeguare la propria organizzazione alle nuove esigenze produttive e commerciali indotte dalla globalizzazione dei mercati.

Vi è dunque una connessione inscindibile tra il concetto di internazionalizzazione e quello di mercato e questa connessione è all'origine della successiva estensione di tale concetto oltre il suo originario terreno d'adozione, come ad esempio quello dell'istruzione e della ricerca universitaria. Anche le istituzioni universitarie, infatti, pur perseguendo finalità profondamente diverse da quelle di impresa, sono chiamate ad interagire con il mercato internazionalizzato (o, se si preferisce, globalizzato) coltivando i più svariati rapporti di collabo-

razione con le imprese sotto forma, per esempio, di finanziamenti alla ricerca, borse di studio, programmi di dottorato congiunti, *stage* aziendali o altri tirocini di formazione.

Da questo punto di vista può dunque dirsi che la globalizzazione dei mercati ha innescato una profonda trasformazione del contesto e delle prospettive entro cui le università sono chiamate ad operare. Si tratta di una trasformazione appena avviata i cui effetti dovranno essere attentamente valutati nel corso dei prossimi anni ma sui quali è bene cominciare a interrogarsi.

Le considerazioni che seguono, dopo un breve richiamo ad alcune opportunità che il processo di internazionalizzazione di recente avviato dal legislatore offre alle università italiane, sono dirette a verificare in che misura tale processo, chiamando gli atenei a svolgere la propria missione istituzionale in un contesto radicalmente diverso rispetto al passato, stia modificando il ruolo dell'università pubblica ed il significato stesso dell'istruzione universitaria.

Le misure che il Legislatore ha fino ad oggi adottato per incentivare l'apertura internazionale delle nostre università non sono il frutto di un disegno organico e toccano diversi aspetti dell'ordinamento universitario.

Vi sono innanzitutto misure di carattere finanziario: ad esempio, il livello di internazionalizzazione degli atenei è considerato uno degli obiettivi sulla base dei quali essi possono ottenere una quota dei finanziamenti relativi alla programmazione triennale ⁽¹⁾. Accanto a misure di questo tipo, si segnala l'introduzione di misure più specifiche come quelle previste dalla disciplina di attuazione dell'art. 16, comma 3, lett. f), della l. n. 240/2010 in tema di composizione delle commissioni di abilitazione: misure introdotte allo scopo di ridurre l'autoreferenzialità del sistema di reclutamento dei professori universitari integrando le commissioni di selezione con la presenza di commissari provenienti da università estere e sorteggiati all'interno di un'apposita lista predisposta dall'ANVUR. O ancora, si pensi alle misure sulla lingua degli insegnamenti, riconducibili all'art. 2, comma 2, lett. l) della l. n. 240/2010 e dirette a rafforzare l'internazionalizzazione degli atenei attraverso l'attivazione di insegnamenti, corsi di studio e forme di

⁽¹⁾ A titolo esemplificativo, si veda quanto previsto dal d.m. 23 dicembre 2010 n. 50 recante la «Programmazione delle Università per il triennio 2010-2012» oppure dal più recente d.m. 15 ottobre 2013 n. 827 recante la «Programmazione 2013-2015» sui quali si tornerà più approfonditamente nel corso della trattazione.

selezione svolti in lingua straniera, nel presupposto che la modifica della lingua sia in grado di favorire, con maggior immediatezza rispetto ad altri interventi possibili, l'apertura delle università italiane a docenti di università straniere e a studenti che provengono dalle più diverse parti del mondo.

Il presente scritto si sofferma in particolare sul tema da ultimo richiamato, quello della modifica della lingua degli insegnamenti universitari, analizzandone alcune implicazioni sulle quali si è di recente avviato un vivace dibattito.

Si tratta di un tema sul quale alcune università hanno intravisto svariate possibilità di sviluppo, in buona parte riconducibili alla diversa percezione che esse hanno maturato della propria funzione istituzionale all'interno del contesto globalizzato sopra accennato. L'analisi sarà condotta sullo sfondo di un caso sul quale la giurisprudenza amministrativa di primo grado si è di recente espressa. Ma l'assetto al momento individuato a livello giurisprudenziale lascia irrisolti molti problemi il cui interesse trascende il caso specifico e chiama gli interpreti ad una riflessione più generale, diretta a comprendere, innanzitutto, se il processo di internazionalizzazione realizzato attraverso la lingua degli insegnamenti intercetti la travagliata vicenda dell'autonomia universitaria e in che misura possa ad essa essere ricondotto per assicurarne uno sviluppo compatibile e coerente con quanto disposto a livello costituzionale.

Una vicenda, quella dell'autonomia, in larga parte ancora da scrivere ma iniziata molti anni or sono con una solenne promessa costituzionale che l'ordinamento, con continue oscillazioni e nonostante gli sforzi profusi, non ha saputo mantenere e che oggi sembra caratterizzata da un impulso di rimozione collettiva che, se portato alle sue estreme conseguenze, non potrà che impedire la crescita e lo sviluppo delle università italiane, compromettendo gravemente la missione cui esse sono chiamate nel mondo contemporaneo.

2. Si è detto che la globalizzazione dei mercati ha avviato una profonda trasformazione del contesto entro il quale le università oggi svolgono la propria funzione. Tale trasformazione è di intensità tale da aver modificato non solo il mercato esterno al quale esse si rivolgono e con il quale quotidianamente interagiscono ma le caratteristiche stesse del loro «mercato interno», costituito dai docenti e dagli studenti.

Che i docenti universitari si spostino per svolgere periodi, più o meno occasionali, di ricerca e di insegnamento al di fuori del proprio Paese di origine è un fatto incontrovertibile e conferma, a prescindere dagli ostacoli e dalle significative divergenze nella disciplina dei relativi rapporti di impiego, l'esistenza di uno specifico «mercato». Lo stesso non può dirsi con riguardo agli studenti, rispetto ai quali sussiste ancora una presunzione di stanzialità che è invece categoricamente smentita dalle più recenti rilevazioni.

Secondo i dati diffusi dall'Unesco nel 2010 e riportati dai maggiori organi di informazione ⁽²⁾, i giovani che decidono di studiare al di fuori del proprio paese d'origine sono oltre tre milioni e mezzo, con un incremento rispetto al 2000 del settantotto per cento circa. Questo fenomeno produce un impatto economico di circa sessanta miliardi di dollari. In Europa, nel solo 2010, la percentuale di studenti stranieri sul totale della popolazione universitaria era dell'8,6 per cento (21,6 per cento nel Regno Unito, più del dieci per cento in Francia e Germania, solo il 3,6 per cento in Italia con circa sessantacinque studenti stranieri iscritti). Si tratta peraltro di un fenomeno in costante crescita: in Italia gli immatricolati stranieri sul totale della popolazione universitaria sono passati dal 2,7 per cento del 2003-2004 al 3,6 per cento del 2010 (con un impatto economico di quasi ottocento milioni di euro) al 4,6 per cento del 2011-2012 ⁽³⁾.

Alla luce di questi dati, non sono difficili da ipotizzare i vantaggi

⁽²⁾ Ad esempio dal *Corriere della Sera* del 4 novembre 2013. Dai dati dell'Unesco si apprende che tali studenti partono in larga parte dall'Estremo Oriente (soprattutto dalla Cina, con il diciassette per cento del totale), dal Nordamerica e dall'Europa. Si afferma spesso che i Paesi dell'Europa continentale, nell'ambito di questo flusso migratorio, corrono il rischio di attrarre studenti poco qualificati provenienti dalle aree del mondo meno sviluppate. Non sembrerebbe così: dai dati presentati all'*Open Doors 2013* (Rapporto sulla mobilità internazionale degli studenti in entrata e uscita dagli Stati Uniti d'America curato dall'*Institute for International Education* – www.iie.org) si apprende che il numero degli studenti statunitensi che hanno scelto le università tedesche e francesi è aumentato tra il 2010 e il 2012, rispettivamente, del 24,1 per cento e del 7,9 per cento. In altre parole, non è carente la domanda ma semmai l'offerta che il nostro Paese, a differenza dei Paesi a noi più vicini, è in grado di formulare per soddisfarla.

⁽³⁾ I dati sono tratti dall'indagine sugli studenti universitari non comunitari «*The student route*». *Studenti internazionali: presenza e impatto*, effettuata congiuntamente dal CNR/IRPPS, dal Centro Studi e Ricerche Idos e dalla Fondazione Luigi Moressa e posta a base del VI Rapporto Emn presentato all'Università di Roma «La Sapienza» in data 10 maggio 2013.

economici che potrebbero derivare al nostro Paese dal raggiungimento di una soglia percentuale di iscritti stranieri quanto meno analoga a quella di Francia e Germania.

L'insufficiente internazionalizzazione delle nostre istituzioni universitarie va dunque collocata su questo sfondo: l'espressione, intesa nella sua portata semantica più immediata, significa che il sistema universitario italiano, sotto il profilo della ricerca e soprattutto della didattica, è poco integrato con i sistemi universitari europei ed internazionali e, a causa di questa scarsa integrazione, non è in grado di attrarre dagli altri paesi un numero apprezzabile di studenti e di docenti, né tanto meno di avviare quelle relazioni di scambio culturale e professionale ritenute oggi essenziali nel mondo del sapere globalizzato ⁽⁴⁾.

A livello europeo negli ultimi anni sono stati compiuti molti sforzi nel tentativo di integrare i sistemi universitari dei diversi Stati membri e così assecondare una domanda tuttora in attesa di risposta ma, ciononostante, l'attuazione degli obiettivi e degli impegni assunti dagli Stati sottoscrittori della Dichiarazione di Bologna del 1999 ⁽⁵⁾ non risulta ancora completamente realizzata. In particolare, il contributo dell'Italia alla creazione dello spazio europeo dell'istruzione superiore EHEA, specie con riferimento alla cooperazione tra le istituzioni universitarie, allo sviluppo di piani di studio integrati e all'introduzione di misure dirette a promuovere e garantire la mobilità degli studenti e dei docenti, risulta ancora modesto ⁽⁶⁾.

Ed invece, anche a prescindere dalle implicazioni di carattere economico, l'attuazione di queste misure dovrebbe essere ritenuta

⁽⁴⁾ Alla pagina ad esso dedicata dal sito istituzionale della CRUI (www.cru.it), il processo di internazionalizzazione è definito come «il processo di inserimento, integrazione e immedesimazione della dimensione internazionale nelle attività didattiche e di ricerca» e ritenuto dipendente da diversi fattori come «la volontà di migliorare la qualità della formazione, da valutazioni economiche e strategiche, dalla consapevolezza di agire come tramite insostituibile per il trasferimento di conoscenza nei processi di sviluppo sociale, civile, culturale e umano».

⁽⁵⁾ Consultabile, tra l'altro, in allegato allo studio condotto dall'Associazione Treelle, *Università italiana, università europea?*, n. 3, 2003, 55.

⁽⁶⁾ Nonostante la centralità di tali misure, che richiedono la rimozione degli ostacoli al pieno esercizio della libera circolazione, sia stata puntualmente confermata da tutti i comunicati successivi alla dichiarazione del 1999: quello di Praga (2001), di Berlino (2003), di Bergen (2005), di Londra (2007), di Leuven (2009), oltre che dalla più recente dichiarazione di Budapest e Vienna del 2010.

prioritaria in quanto destinata a produrre riflessi sull'intero sistema universitario, in particolare su due distinti piani.

2.1. Il primo è quello finanziario, con la possibilità di accesso immediato, come si è visto, alle risorse che lo Stato mette a disposizione degli atenei in grado di attrarre finanziamenti europei ma soprattutto alle risorse stanziare a livello europeo per finanziare le istituzioni e i ricercatori maggiormente impegnati nel campo dell'innovazione, a condizione che i temi affrontati siano considerati di interesse rilevante nell'ambito delle politiche comunitarie in materia di ricerca.

Sotto questo profilo, è di grande interesse la recente approvazione del nuovo sistema di finanziamento integrato destinato alle attività di ricerca: si tratta, come noto, del programma denominato *Horizon 2020* che, al fine di potenziare la competitività globale del sistema europeo, a partire dal 1° gennaio 2014 per i sei anni successivi supporterà la ricerca e l'innovazione con uno stanziamento di risorse per un valore di circa settantotto miliardi di euro.

A tale programma ha fatto seguito la presentazione del documento *Horizon 2020 Italia HIT(2020)* con il quale il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in coerenza con quanto stabilito a livello comunitario, ha riordinato le proprie priorità in tre grandi categorie concettuali (*Excellent Science, Industrial Leadership e Societal Challenges*) destinate a costituire il punto di riferimento e la base metodologica per la predisposizione dei futuri Programmi Nazionali della Ricerca PNR) (7).

Il documento del Ministero evidenzia svariati problemi e suggerisce alcuni criteri per ridurne l'impatto. Ci si limita qui a segnalare i più significativi: *a)* esiste una stretta correlazione tra la crisi del sistema produttivo italiano e la sua scarsa capacità innovativa; *b)* l'Italia, nel confronto con i ventisette competitori europei, si colloca al quindicesimo posto in termini di capacità innovativa ed appartiene pertanto al gruppo eufemisticamente denominato dei cd. *moderate innovators*; *c)* tra i principali fattori che influiscono negativamente sulla capacità innovativa del nostro Paese spiccano lo scarso peso in termini percentuali dei finanziamenti privati alla ricerca (compresi quelli erogati in collaborazione con il pubblico) e l'estrema frammentazione del mec-

(7) Il Programma HIT 2020 è stato presentato in data 19 marzo 2013 ed è consultabile sul sito del MIUR.

canismo istituzionale di finanziamento, parcellizzato tra amministrazioni centrali e periferiche che agiscono senza un efficace coordinamento tra loro e al di fuori di un parametro generale (e condiviso) di *accountability*.

HIT 2020 si propone di superare i problemi sopra richiamati e di allineare il sistema nazionale della ricerca e dell'innovazione alle prassi condivise a livello europeo ⁽⁸⁾. Come chiaramente enunciato nel documento, il programma è pensato per fornire «il quadro strategico di medio-lungo periodo entro cui pianificare le svolte necessarie per sostenere la transizione del sistema italiano verso la piena affermazione di un'economia basata sulla conoscenza e permettere al sistema italiano della ricerca e dell'innovazione di recuperare competitività e tornare a giocare un ruolo di protagonista in Europa» ⁽⁹⁾.

All'interno di questo quadro gli atenei italiani sono chiamati a rivedere le proprie priorità di ricerca e a competere con le altre università europee per ottenere i finanziamenti stanziati a livello comunitario ed erogati in base alla capacità innovativa e all'attitudine internazionale della ricerca prodotta ⁽¹⁰⁾. Si tratta di un'occasione unica e per certi versi irripetibile, mancando la quale si rischia di porre in discussione non già soltanto l'esposizione internazionale dell'Università italiana considerata nel suo complesso ma la sopravvivenza stessa di alcuni suoi atenei.

È infatti difficile ipotizzare che gli atenei più piccoli — ed in particolare quelli che, nonostante le ridotte dimensioni, mantengono una vocazione generalista — siano in grado di reggere l'onda d'urto di un momento storico caratterizzato da una contrazione sempre più marcata delle risorse che lo Stato destina annualmente alla ricerca e più in generale all'istruzione universitaria. È evidente, in altri termini, che, se si perde il treno dei finanziamenti comunitari, saranno gli atenei più grandi ad aggiudicarsi la quota preponderante delle (diminuite) risorse stanziata a livello statale, con un effetto di cannibalizzazione

⁽⁸⁾ Si noti l'assonanza, sotto questo profilo, tra le misure ipotizzate nel documento in esame e la strategia per attrarre investimenti esteri e promuovere la competitività delle imprese italiane enunciata nel piano «Destinazione Italia» approvato dal governo il 19 settembre 2013 (www.destinazioneitalia.gov.it) e in parte confluito nel d.l. 23 dicembre 2013, n. 145 come convertito dalla l. 21 febbraio 2014, n. 9.

⁽⁹⁾ Il passaggio è tratto dalla pagina 30 del documento.

⁽¹⁰⁾ Su questo aspetto, in particolare, il cammino da percorrere è piuttosto lungo come evidenziato nel position paper presentato da *Vision, Le Università italiane nel mercato globale dell'innovazione*, 2009, consultabile al sito www.visionwebsite.eu.

degli atenei minori che non può essere subito passivamente. Ma che, al contempo, è miope pensare di arginare con l'introduzione di misure analoghe a quelle riproposte dal recente d.m. 20 dicembre 2013 n. 1051⁽¹¹⁾: misure formalmente perequative (ai limiti dell'assistenzialismo) ma sostanzialmente inique e di sicuro disincentivanti per gli atenei che nell'anno zero della «grande valutazione» hanno dimostrato di sapere utilizzare meglio di altri le risorse disponibili.

2.2. Il secondo piano sul quale l'internazionalizzazione è destinata a produrre effetti significativi è invece strettamente culturale. Le misure sopra menzionate gettano infatti le basi per una profonda trasformazione del nostro sistema universitario che sarà possibile apprezzare soltanto nel medio termine.

Agli studenti e ai docenti che sapranno cogliere le nuove opportunità di scambio si apre infatti uno scenario di crescita potenzialmente illimitata, caratterizzata dalla profonda contaminazione culturale che deriva dal quotidiano confronto tra conoscenze ed esperienze formative e scientifiche tra loro diverse.

Si tratta di una contaminazione che richiama le origini stesse dell'idea di Università, le cui prime manifestazioni istituzionali (Bologna, Oxford, Parigi) erano di spiccata matrice internazionale e poterono affermarsi e consolidarsi nei secoli anche grazie all'accentuato nomadismo degli studenti e dei docenti che le frequentavano⁽¹²⁾. Vero è che la storia delle istituzioni universitarie non si è sviluppata in linea retta e che ha conosciuto alterne vicende, tante quanti sono i modelli istituzionali sperimentati nel corso della sua secolare evoluzione.

Un aspetto, tuttavia, deve essere qui ricordato: dal XII secolo (nel quale gli storici collocano la nascita della prima Università del mondo, l'*Alma Mater Studiorum* di Bologna) ad oggi, le università hanno sostanzialmente mantenuto la propria essenza di luoghi di sperimen-

⁽¹¹⁾ Con il quale il Ministero, riproponendo la c.d. clausola di salvaguardia a tutela degli atenei meno meritevoli, ha «incentivato» gli atenei migliori in ricerca e didattica con una riduzione della quota di FFO rispetto all'anno precedente di poco inferiore rispetto a quella applicata ai primi. Gli effetti paradossali di questa impostazione sono stati colti ed efficacemente documentati dai principali organi di informazione, tra cui *il Sole 24 Ore* del 27 gennaio 2014 che ha fornito un'esauriente graduatoria dei finanziamenti erogati in concreto agli atenei.

⁽¹²⁾ Come ricorda S. CASSESE, *L'università e le istituzioni autonome nello sviluppo politico dell'Europa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 757.

tazione culturale, trasmissione e diffusione del sapere ⁽¹³⁾. In altre parole, il concetto stesso di Università, oggi come allora, è incentrato attorno alla capacità di svolgere contemporaneamente questi tre diversi compiti.

Può darsi che anche in Italia, come del resto già accaduto altrove, i tempi siano maturi per il superamento di questa impostazione: in tal senso pare orientata una parte crescente della dottrina, ad avviso della quale, ad esempio, sarebbe opportuno che il nostro ordinamento cominciasse a differenziare, a livello di regole e regime giuridico, tra università che corrispondono al modello tradizionale (e dunque producono il sapere, oltre a trasmetterlo e diffonderlo) ed università che invece contribuiscono prevalentemente a diffondere il sapere prodotto da altri. Ma, a prescindere dalla capacità che l'ordinamento avrà di ripensare sé stesso in chiave differenziata (ed a maggior ragione ove si andasse verso una polarizzazione tra atenei dell'uno e dell'altro tipo) l'impulso alla trasmissione e alla diffusione della conoscenza è destinato a rimanere un elemento caratterizzante di tutte le istituzioni universitarie.

Non può pertanto stupire il fatto che, a livello (può ben dirsi) globale, la capacità diffusiva di una ricerca scientifica sia divenuta negli anni recenti parametro preponderante di valutazione della sua qualità, oltre che indicatore condiviso (poco importa qui stabilire se di natura presuntiva o deduttiva) della qualità della sede universitaria che l'ha resa possibile e del ricercatore che l'ha condotta.

Si tratta di un aspetto particolarmente critico per l'area delle scienze sociali al cui interno è in corso a livello dottrinale un vivace dibattito per individuare i corretti parametri di valutazione (tra i quali il «rilievo internazionale» di una ricerca) ed il peso da attribuire a tali parametri nell'ambito dei procedimenti di valutazione ⁽¹⁴⁾. Le difficol-

⁽¹³⁾ M. DUGATO e G. PIPERATA, *Università degli studi*, in *Enc. giur.*, 2007, 1.

⁽¹⁴⁾ Il presente richiamo va inteso in termini del tutto generali, cioè a prescindere da ogni considerazione — evidentemente estranea alle finalità del presente lavoro — in merito al funzionamento e all'efficacia delle modalità di recente approntate per assicurare la valutazione dell'attività scientifica dei docenti. Per una recente lettura dei diversi problemi sollevati dal nuovo sistema di valutazione con riferimento alle scienze sociali, si rinvia comunque a M. CAMMELLI, *Anvur data base bibliometrica italiana aree umanistiche e sociali*, in *Astrid Rassegna*, n. 1, 2014 e, con specifico riferimento alle complessità dei processi di valutazione nel diritto amministrativo, a G. della CANANEA, *Sulla valutazione dell'attività scientifica e didattica nel diritto amministrativo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 349.

tà che le scienze sociali oggi incontrano nel condividere una soluzione che consenta loro di fronteggiare il rischio dell'emarginazione culturale senza che ciò si traduca nella rinnegazione delle proprie ragioni scientifiche sono in larga parte estranee all'area delle cd. «scienze dure», le cui comunità scientifiche hanno da tempo fatto proprie le ragioni della internazionalizzazione. Ciò è potuto avvenire anche grazie ad una serie di «fattori agevolanti», quali ad esempio la classificazione per fasce delle riviste più significative a livello internazionale sulla base di *impact factor* universalmente condivisi, il numero di citazioni ricevute dalla ricerca e dal suo autore e, ovviamente, la lingua inglese riconosciuta come lingua franca del dibattito scientifico all'interno di questa area.

Se pur innegabile, tuttavia, la distinzione tra scienze sociali e scienze dure non dovrebbe essere eccessivamente enfatizzata. È infatti recente la declinazione del parametro di valutazione ma non la filosofia ad esso sottesa: basti pensare al nostro ordinamento, nel quale è lo stesso art. 9 della Costituzione che impone alla Repubblica italiana di promuovere la ricerca scientifica e tecnica. Non già soltanto garantendone la realizzazione sotto il profilo materiale e finanziario ma impegnandosi a predisporre le condizioni attraverso le quali la conoscenza prodotta possa essere pubblicata e diffusa nella maniera più ampia ⁽¹⁵⁾.

In altri termini, l'esigenza di diffusione è insita nel concetto stesso di scienza, sia essa «dura» oppure no, ed è chiaramente contemplata dalla nostra Costituzione. Spetta poi al regolatore ed agli altri attori del sistema — *in primis* le comunità scientifiche anche attraverso il loro radicamento nei diversi atenei italiani — il difficile compito di declinare tale esigenza, sulla base della specifica natura di una scienza, delle ragioni di fondo che ne governano le principali manifestazioni di settore e del suo concreto livello di internazionalizzazione. Lo stesso riconoscimento, nella sua forma più solenne, della libertà di ricerca e di insegnamento di cui all'art. 33, comma 1, della Costituzione, altro non è che lo strumento posto a presidio del rispetto del dettato costituzionale. Solo se libera, la ricerca contribuisce al progresso della

⁽¹⁵⁾ Secondo D. SORACE, *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, in *Dir. pubbl.*, 1996, 160, «[...] la pubblicità infatti è requisito essenziale della scienza, per la semplice ragione che non può considerarsi scientifico un risultato che si sottragga alla critica del pubblico ed in particolare della comunità degli scienziati a cui spetta il giudizio sulla sua (relativa) "verità" scientifica».

conoscenza e, solo se libero, l'insegnamento diviene veicolo di tale progresso ⁽¹⁶⁾, in tal modo realizzando la principale missione di ogni istituzione universitaria: la diffusione e la «disseminazione» della conoscenza.

Il processo di integrazione culturale al quale l'internazionalizzazione è preordinata presuppone che il sistema di governo — ed ovviamente i singoli atenei per quanto possono e sono in ciò legittimati dal sistema stesso — garantiscano la massima circolazione delle ricerche effettuate, dei docenti che hanno contribuito a realizzarle e degli studenti che della conoscenza prodotta da queste ricerche sono i primi depositari.

L'integrazione, tuttavia, non si realizza soltanto a senso unico, cioè predisponendo le sole condizioni «in uscita»: essa richiede infatti che l'università sia adeguatamente attrezzata per accogliere i docenti e gli studenti che provengono dal mondo ed hanno scelto un determinato paese come luogo nel quale svolgere una parte del proprio percorso di ricerca e formazione. In altri termini, l'integrazione culturale e la contaminazione delle conoscenze che da essa deriva presuppongono la natura bidirezionale dei flussi di scambio, a sua volta assicurata, per potersi correttamente dispiegare, da una chiara strategia di governo di tali flussi e da una trama altrettanto chiara di regole al servizio di questa strategia.

3. Le statistiche sopra riportate ed il confronto con quanto avviene in paesi a noi molto vicini, evidenziano il ritardo dell'Università italiana in particolare su questo aspetto.

Le cause di questo ritardo sono al contempo culturali e giuridiche ed affondano le proprie radici nella crisi di identità che il nostro sistema universitario da tempo attraversa ⁽¹⁷⁾. Non già dovuta all'assenza in Italia di atenei eccellenti: ed invero, sono noti gli esempi di università che, singolarmente considerate, oggi competono con le

⁽¹⁶⁾ Pare qui superfluo indugiare sull'orientamento dottrinale (si veda ancora D. SORACE, *L'autonomia universitaria*, cit., 139), peraltro ampiamente confermato dalla giurisprudenza costituzionale, che ha da tempo evidenziato la stretta relazione sussistente tra libertà di insegnamento e libertà di manifestazione del pensiero.

⁽¹⁷⁾ Ben evidenziata dalle «storture» indicate da M. CAMMELLI e F. MERLONI (a cura di), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, Bologna, il Mulino, 2006.

migliori istituzioni accademiche del mondo, con ottimi risultati sia nel campo della ricerca, sia in quello della didattica ⁽¹⁸⁾.

La crisi è prevalentemente del sistema statale: un sistema che ha smarrito la propria identità perché non ha saputo leggere e interpretare il mutamento del significato e della funzione stessa dell'istruzione universitaria, il cui ripensamento secondo le esigenze sopra menzionate risulta invece da tempo avviato nei sistemi più avanzati del mondo contemporaneo.

Il processo di internazionalizzazione delle università è dunque strettamente legato alla funzione che gli atenei, quali strumenti al servizio della missione sopra detta, sono chiamati a svolgere nel mondo del sapere globalizzato. Se pur faticosi ad accreditarsi nei sistemi rimasti ancorati ad una concezione prevalentemente nazionale (quando non autoreferenziale) di università, questo legame è ben noto nei sistemi universitari da tempo aperti al confronto internazionale ed impegnati a coltivare la prospettiva dell'internazionalizzazione nella ricerca e nell'insegnamento.

Non stupisce che in queste ipotesi l'esigenza di infondere la prospettiva dell'internazionalizzazione sia spesso percepita non già soltanto come una semplice opzione tra le tante perseguibili a livello di politica universitaria ma piuttosto come un obbligo di carattere istituzionale ⁽¹⁹⁾. Ciò emerge chiaramente con riguardo all'internazionalizzazione della ricerca, favorita ed anzi divenuta ormai una necessità a

⁽¹⁸⁾ Se pur con le dovute eccezioni (ad esempio, a quanto emerge dalla classifica *QS World University Rankings* 2014, il Politecnico di Milano risulta la prima università italiana nelle sei aree di ricerca *Computer Science & Information Systems, Civil & Structural Engineering, Chemical Engineering, Mechanical, Aeronautical & Manufacturing Engineering, Mathematics e Materials Sciences*), è noto che le università italiane non sono ben collocate nelle graduatorie utilizzate a livello internazionale. Tuttavia tali graduatorie fotografano soltanto una parte della realtà. Infatti, a parità di ogni altra condizione (ad esempio, qualità della ricerca e della didattica) pesano in particolare due fattori: la scarsa internazionalizzazione e il rapporto docenti/studenti, troppo basso in confronto a quello assicurato dalle università che occupano posizioni di vertice nella graduatoria. È evidente che, in base alle risorse attualmente disponibili, solo il secondo fattore risulta immodificabile e il posizionamento a livello internazionale di alcuni atenei italiani sarebbe ben diverso se almeno il primo fattore fosse portato ad una media, quanto meno, europea. Per ulteriori riflessioni sul punto si v. A. SANDULLI, *Per l'università della concorrenza e del merito*, in *Giorn. amm.*, 2008, 224.

⁽¹⁹⁾ Un chiaro esempio di questo approccio si trova nell'ampio studio di J.K. HUDZIK, *Comprehensive Internationalization. From Concept to Action*, pubblicato nel sito dell'Association of National Educators (NAFSA) www.nafsa.org.

fronte dell'ormai avvenuta internazionalizzazione di molte comunità scientifiche.

La prospettiva dell'internazionalizzazione con riferimento alle attività didattiche risulta invece più sofferta: su questa, dunque, vale la pena di interrogarsi e svolgere qualche riflessione supplementare.

Nel dibattito sviluppatosi di recente nel nostro Paese in relazione ad una vicenda che sarà in seguito meglio descritta, è affiorato il timore che questa prospettiva sia incompatibile con la natura pubblica del servizio svolto dalle istituzioni universitarie. Ad esempio, il tentativo di accrescere l'esposizione internazionale del sistema universitario statale consentendo agli atenei che ne siano in grado di modificare la lingua di erogazione dei propri corsi di laurea ⁽²⁰⁾, è ritenuto potenzialmente lesivo del diritto allo studio e, in particolare, del diritto di accesso all'istruzione universitaria da parte di coloro che non sono in possesso delle competenze linguistiche necessarie per poter frequentare un ateneo che punta su una formazione di carattere internazionale ⁽²¹⁾. Sussisterebbe dunque una incompatibilità tra la natura pubblica del servizio e la scelta — discriminatoria, secondo questa lettura — di erogare la didattica in una lingua diversa dall'italiano.

Questa lettura è inficiata da un grave vizio di prospettiva. Nell'imputare in capo ai singoli atenei le eventuali lacune culturali e linguistiche che (alcuni) studenti trarrebbero da una inadeguata formazione scolastica, essa si rivela incapace di cogliere il vero problema dell'università italiana: un problema, come si è detto, di identità dal quale deriva una percezione offuscata del ruolo che l'università è chiamata a svolgere nella società contemporanea.

In un Paese afflitto da una disoccupazione giovanile che supera il

⁽²⁰⁾ Anche in misura prevalente e comunque evitando di offrire in parallelo il corrispondente corso di laurea in italiano che determinerebbe un effetto di duplicazione dei percorsi di laurea difficile da sostenere dal punto di vista economico ma, soprattutto, contrario alle ragioni stesse dell'integrazione culturale, oltre che incompatibile con le esigenze di razionalizzazione dei percorsi e delle offerte formative perseguite dal Legislatore.

⁽²¹⁾ In questo senso, D.U. GALETTA, *Autonomia universitaria e processi di internazionalizzazione degli Atenei dopo la legge n. 240 del 2010: una «anglicizzazione» necessaria? Riflessioni critiche dalla prospettiva del diritto (amministrativo)*, in *Giustizia amministrativa*, Febbraio 2013, 2 e M.A. CABIDDU, *La lingua e il mito (dell'internazionalizzazione)*, in *Astrid Rassegna*, n. 17, 2013.

quaranta per cento ⁽²²⁾ pare bizzarro pensare di dibattere di università senza interrogarsi sul ruolo stesso dell'istruzione universitaria o relegando il dibattito entro i confini della questione, pur delicata e tuttora in attesa di un'adeguata risposta a livello legislativo, relativa all'accesso agli studi universitari da parte degli studenti meritevoli ma privi di mezzi.

Nessuno ovviamente dubita della necessità di mantenere alta la soglia di attuazione del diritto allo studio ma è scorretto, specie in una fase recessiva di cui si stenta a vedere la fine, concentrarsi sulla sola prospettiva dell'accesso senza comprendere che tale prospettiva è del tutto ingannevole se non adeguatamente calibrata sulle opportunità occupazionali che si offrono agli studenti al compimento del percorso di studi.

È pertanto inutile teorizzare un ipotetico antagonismo tra la vicenda dell'internazionalizzazione realizzata attraverso la lingua di erogazione dei corsi e quella del diritto allo studio: esse sono, al contrario, strettamente connesse tra loro se non addirittura complementari e chiamano il sistema ad un ripensamento del ruolo dell'università pubblica anche (e soprattutto) in funzione della sua capacità di accrescere le prospettive occupazionali dei laureati. E la difficile congiuntura economica, semmai, rende ancora più urgente la necessità che tale sistema si faccia carico delle esigenze di coloro che, una volta entrati all'università e al di là del mero conseguimento del titolo, aspirano legittimamente ad inserirsi in un mercato del lavoro divenuto particolarmente selettivo ⁽²³⁾.

È peraltro comprensibile, in un contesto universitario spesso incline all'autoreferenzialità, che una parte del corpo accademico tenda ad enfatizzare il profilo dell'accesso all'istruzione universitaria: così facendo, infatti, l'accademia assicura in parte la propria sopravvivenza. Ma ostacolare l'apertura alla competizione internazionale di un'università da tempo ripiegata su sé stessa, senza interrogarsi sulle prospettive occupazionali che agli studenti (non) si aprono per il fatto di

⁽²²⁾ Secondo le ultime rilevazioni ufficiali diffuse dalla Banca Centrale Europea nel febbraio 2014.

⁽²³⁾ Da almeno tre lustri si discute della necessità che l'università italiana intercetti la prospettiva occupazionale degli studenti quale ineludibile paradigma del proprio orizzonte culturale e della propria missione istituzionale: senza con ciò rimanere vittima di dinamiche «professionalizzanti», impropriamente evocate al solo fine di perpetrare l'idea di una università libera ed autonoma ma sostanzialmente irresponsabile.

averla frequentata così com'è, non è il modo migliore per garantire l'attuazione di quegli stessi diritti che i «custodi» della lingua italiana parrebbero voler assicurare.

Laddove è evidente il contrario: il sistema universitario statale, proprio perché pubblico, ha il dovere — ed è in tal senso responsabile nei confronti, innanzitutto, dei cittadini — di aprirsi al mondo e accrescere le capacità competitive dei propri studenti. E se tale apertura implica, tra le altre cose, la necessità che interi corsi di laurea siano erogati in lingua inglese — non si vede peraltro come sia possibile, specie nell'area delle scienze «dure», attrarre studenti dal mondo (cinesi, indiani, canadesi o del sud America che essi siano) se non utilizzando la lingua universalmente ritenuta prioritaria nell'ambito di questa area di ricerca — allora è compito del sistema attrezzarsi in tal senso. E così riscoprire, sotto il profilo qui considerato, la missione che ad esso affida la Costituzione.

Tale missione non si esaurisce nel predisporre un'offerta di istruzione superiore purchessia o comunque anelastica rispetto alle necessità dell'attuale contesto storico ma, al contrario, richiede (ed anzi impone) di declinare tale offerta sulla base delle esigenze occupazionali di un mercato che esprime una specifica domanda di formazione universitaria caratterizzata in senso internazionale ⁽²⁴⁾. A questa domanda l'Università pubblica non può legittimamente sottrarsi. Così facendo, infatti, essa resterebbe appannaggio esclusivo delle università private, con evidente discriminazione degli studenti meno agiati — che ad esse non possono accedere e che ovviamente non sono in condizione di studiare all'estero — e grave distorsione di un valore centrale del sistema pubblico di istruzione universitaria previsto dalla Costituzione: la sua equità ⁽²⁵⁾.

Molte università italiane si sono nel frattempo attrezzate per far fronte a questa domanda, in ciò assecondate dal Ministero e dai diversi centri di governo. In Italia, in base ai dati al momento disponibili, risulta che il Ministero ha accreditato centottantasette corsi di studio interamente in lingua inglese (cento-settantasette relativi alla laurea magistrale) in quarantasei diversi atenei e la tendenza è di incentivare

⁽²⁴⁾ Si tratta peraltro di una domanda in forte crescita come testimoniato dal costante incremento delle iscrizioni presso le università italiane che offrono percorsi didattici in lingua straniera.

⁽²⁵⁾ Si veda ancora M. CAMMELLI e F. MERLONI (a cura di), *Università e sistema della ricerca*, cit., 16.

ulteriormente questo fenomeno, nel presupposto che l'utilizzo di tale lingua, nella misura in cui risulta compatibile con la missione formativa del singolo ateneo, favorisca l'apertura delle nostre università agli studenti ed ai ricercatori di tutto il mondo.

Tuttavia, al di là dei pur necessari interventi di carattere occasionale di cui potranno giovare gli atenei interessati a cogliere le opportunità dell'internazionalizzazione, la questione ha assunto un rilievo tale da rendere necessario un intervento del Legislatore che ridefinisca gli obiettivi generali del sistema universitario statale. Ed invero, un sistema articolato — cioè composto da atenei che per dimensioni, vocazione, collocazione territoriale e legami con il tessuto imprenditoriale assolvono funzioni molto diverse tra loro ⁽²⁶⁾ — presuppone un quadro giuridico chiaro, fondato su regole e obiettivi generali che, se non *soft*, sono quanto meno sufficientemente flessibili da non rivelarsi di ostacolo alla sperimentazione di modalità didattiche e di ricerca più aderenti alla missione e all'identità di ogni singolo ateneo.

Questo implica, certo, una ridefinizione dei poteri di governo del centro (o, meglio, dei diversi centri) di governo ⁽²⁷⁾; ma, ancor prima, impone l'avvio di un'azione riformatrice condotta su due piani paralleli: la semplificazione «della giungla normativa» di puro dettaglio ⁽²⁸⁾ che rischia di ostacolare la sperimentazione di soluzioni concrete e innovative agli attuali problemi delle università italiane ⁽²⁹⁾ e l'intro-

⁽²⁶⁾ Sotto il solo profilo dimensionale, ad esempio, le classificazioni di norma utilizzate distinguono tra atenei mega, grandi, piccoli e a carattere e vocazione specifica, come i politecnici.

⁽²⁷⁾ Sul punto C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario, ovvero la riforma incompiuta*, in *Astrid Rassegna*, n. 14, 2013, 1 ss.

⁽²⁸⁾ Invocata anni addietro da F. MERLONI, *L'autonomia delle università e degli enti di ricerca*, in *Foro it.*, 1989, 405 e riproposta di recente da G. VESPERINI, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 947, che ha fotografato le dimensioni del fenomeno con grande efficacia.

⁽²⁹⁾ Come ad esempio fa, per restare al tema qui prescelto della lingua degli insegnamenti, l'art. 271 del r.d. n. 1592/1933 nel momento in cui dispone che «La lingua italiana è lingua ufficiale dell'insegnamento e degli esami in tutti gli stabilimenti universitari». Pare quasi superfluo ricordare che l'interpretazione corretta di questa disposizione non può prescindere da quanto successivamente stabilito dalla Costituzione sui compiti fondamentali di una istituzione universitaria e sul quadro autonomistico entro il quale essa è chiamata ad operare. Ma il punto è un altro: è impensabile che l'ordinamento non senta il dovere di fare chiarezza abrogando disposizioni così chiaramente decontestualizzate, specie se permeate dal sentimento (e dal contesto) dell'epoca in cui furono adottate. A maggior ragione se di tale sentimento non si sente oggi la benché minima nostalgia. Sono ancora attuali, del resto, le parole di Sabino

duzione di nuove misure che non smentiscano ed anzi sappiano valorizzare la differenziazione oggi esistente tra le università italiane. Qualunque intervento normativo che si ostini a prescindere da quest'ultimo aspetto, crogiolandosi nel presupposto che ancora esista un (unico) sistema universitario o, peggio ancora, una sola possibile declinazione del concetto stesso di università, è destinato a fallire.

Si tratta infatti di un presupposto del tutto slegato dal contesto di riferimento, insistendo sul quale si rende cedevole ed incerto lo stesso perimetro delle regole vigenti, esponendolo al rischio di interpretazioni fuorviate non sempre arginabili (o arginate) dalla giurisprudenza amministrativa.

4. La ridefinizione del quadro di regole entro il quale l'Università dovrà e potrà operare nel tentativo di cogliere le opportunità del processo di internazionalizzazione è stata avviata di recente. Si tratta, come sopra detto, di un semplice avvio che andrà ulteriormente implementato: ma che già contiene in sé gli embrioni della sua futura declinazione.

Ai piani alti svetta l'art. 2, comma 2, lett. I), della legge n. 240/2010 che obbliga le università a rafforzare la propria apertura internazionale garantendo, tra l'altro, «l'attivazione, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera».

Questa previsione, se pur laconica, abbozza il quadro generale entro il quale i singoli atenei potranno riprogrammare la propria didattica ed è stata in seguito completata da una serie di atti adottati a livello ministeriale.

Ad esempio, il d.m. 23 dicembre 2010, n. 50, recante la *Definizione delle linee generali di indirizzo della Programmazione delle Università per il triennio 2010-2012*, il cui All. B, ai § 30) e 31), stabilisce espressamente che, in sede di adeguamento degli ordinamenti didattici di cui al § 29), il divieto di istituzione di nuovi corsi di studio introdotto per razionalizzare l'offerta formativa degli atenei (ai sensi del § 7 dell'All. A) e limitare la proliferazione dei corsi e delle sedi didattiche

Cassese che, a proposito del r.d. n. 1592/1933, rilevava quasi quindici anni or sono: «è ancora vigente una legge vecchia e fascista. Questo è un capitolo che si è protratto fin troppo tempo nella storia italiana» (*Discussioni sull'autonomia universitaria*, in *Foro it.*, 1990, 207).

non trova applicazione nei confronti dei corsi di studio «che prevedano la erogazione delle attività didattiche interamente in lingua straniera».

In altre parole, il decreto offre agli atenei la possibilità di sottrarsi ad uno dei divieti che maggiormente condizionano la loro autonomia organizzativa e didattica: quello di istituire nuovi corsi di studio. Tuttavia, per evitare che l'internazionalizzazione diventi un pretesto per l'istituzione ingiustificata di nuovi corsi di studio, la disposizione del § 31, richiede che quelli da attivare in lingua straniera siano «omologhi» ai corsi già previsti nel regolamento didattico di ateneo. Il che significa che i nuovi corsi, non essendo cosa nuova rispetto ai vecchi se non per la lingua in cui sono erogati, potranno eventualmente sostituirli ma non aggiungersi ad essi, né tanto meno duplicarli: risulterebbe altrimenti compromessa la finalità razionalizzatrice sopra richiamata, anch'essa chiaramente perseguita dal testo normativo.

Si tratta, in buona sostanza, di una disposizione di carattere incentivante che tenta di bilanciare le esigenze della razionalizzazione didattica con quelle dell'internazionalizzazione.

Più di recente, il d.m. 15 ottobre 2013, n. 827, sulla programmazione triennale (2013-2015), al fine di migliorare complessivamente la qualità dell'offerta formativa e della ricerca scientifica, all'art. 2 ha obbligato le università a potenziare la dimensione internazionale della ricerca e della formazione attraverso il reclutamento di studiosi e docenti attivi all'estero (lett. *b*), l'attrazione di studenti stranieri (lett. *c*), il potenziamento dell'offerta formativa relativa a corsi in lingua straniera di I, II e III livello (lett. *d*) e il potenziamento della mobilità a sostegno di periodi di studio e tirocinio all'estero degli studenti (lett. *e*). Il disposto di questo decreto è stato successivamente integrato dal d.m. 14 febbraio 2014, n. 104, il cui All. 1, nell'individuare gli indicatori e i parametri per il monitoraggio e la valutazione dei programmi relativi al triennio 2013-2015 adottati dalle Università, ha fatto espreso riferimento, ad esempio, alla proporzione di studenti stranieri immatricolati in possesso di titolo di studio conseguito all'estero (lett. *c*, punto 1), alla proporzione di studenti stranieri iscritti al I anno nei corsi di studio offerti integralmente in lingua inglese (lett. *c*, punto 4) o al numero dei corsi di studio offerti in lingua straniera (lett. *d*, punto 3).

Infine, il d.m. 23 dicembre 2013, n. 1059, il cui All. A), nel dettare i requisiti di accreditamento dei diversi corsi di studio, stabilisce espressamente che «Per corsi di studio internazionali si fa riferimento ai corsi che prevedono il rilascio del doppio titolo, del titolo multiplo o del titolo congiunto con atenei stranieri e quelli erogati integralmen-

te in lingua inglese». Con ciò escludendo, ai fini immediatamente contemplati dalla norma, i corsi erogati in una lingua diversa dall'inglese e rinviando a successiva determinazione l'eventuale ampliamento della «platea dei corsi di studio rientrante tra i corsi internazionali». Come si può agevolmente constatare, in quest'ultimo caso, la portata incentivante della norma è riferita non già ai corsi genericamente attivati in una lingua straniera ma a quelli specificamente attivati nella sola lingua inglese.

5. Se pur si tratti di misure che confermano la vitalità del sistema e lascino intravedere il tentativo di invertire la tendenza rispetto al passato, il ritardo accumulato dall'università italiana nei confronti delle principali università europee in tema di internazionalizzazione e le difficoltà generate da una distorta percezione delle opportunità insite in un processo che intende sottrarre la nostra università al suo splendido isolamento ⁽³⁰⁾ sono segnali evidenti della crisi sopra menzionata. Ma ovviamente non ne sono la causa.

È quindi limitativo ritenere che il problema della scarsa internazionalizzazione delle nostre università si possa risolvere semplicemente introducendo nel sistema qualche anticorpo alla sua tradizionale chiusura. Riconsiderare il problema generale della lingua di erogazione delle attività didattiche è infatti un'iniziativa importante e per certi versi necessaria ma insufficiente se non inserita nell'ambito di un radicale ripensamento dello stesso parametro che fonda e legittima l'esistenza dell'università.

Questo parametro è costituito dal principio di autonomia che la Costituzione, reagendo all'impostazione centralistica delineata dal testo unico del 1933, ha consacrato all'art. 33, ad oggi in larga parte inattuato.

È noto che al silenzio protrattosi per i venticinque anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione ha fatto seguito l'avvio della stagione autonomistica, culminata con la l. n. 168/1989 e le altre misure adottate a cavallo degli anni Novanta. Ma è altresì nota la natura contraddittoria di questa stagione riformatrice: avviata per porre il principio al riparo da eventuali resipiscenze neo-centraliste ma ancora

⁽³⁰⁾ Per usare l'efficace espressione utilizzata da S. GAGLIARDUCCI, A. ICHINO, G. PERI e R. PEROTTI, *Lo splendido isolamento dell'università italiana*, in *Oltre il declino*, a cura di T. Boeri, R. Faini, A. Ichino, G. Pisauro, C. Scarpa, Bologna, il Mulino, 2005, 157.

figlia di una impostazione fortemente sbilanciata sul Ministero, inteso quale unico centro di governo dell'intero sistema. In altri termini, la legge che avrebbe dovuto attuare la promessa costituzionale dell'autonomia universitaria ha finito per rivelarsi la sua principale gabbia, relegando il principio al ruolo di mero strumento per assicurare l'allentamento delle maglie del centro all'interno di un sistema che da quel centro risultava ancora saldamente controllato ⁽³¹⁾.

La successiva storia del principio di autonomia è a tal punto avvilente da rappresentare, come ha di recente affermato Paolo Prodi, un fattore di crisi della coscienza occidentale, dei principi fondamentali che sono alla base del moderno Stato di diritto e della stessa democrazia ⁽³²⁾.

Schiacciato da un regolatore sempre pronto a riconoscerne formalmente il rilievo (attraverso il ricorso a vere e proprie clausole di stile) ma ad esso non consequenziale nelle scelte in concreto effettuate ⁽³³⁾ ed oppresso da una giurisprudenza che, al di là di qualche meritoria eccezione ⁽³⁴⁾, si è sempre mostrata piuttosto timida nel

⁽³¹⁾ Questa contraddizione non era sfuggita ai primi interpreti di questa riforma. Si v. ad esempio Associazione italiana dei costituzionalisti, *L'autonomia universitaria*, Padova, Cedam, 1990 (atti del convegno annuale tenutosi a Bologna il 25-26 novembre 1988), nonché F. MERLONI, *L'autonomia delle università*, cit., 403 ss.

⁽³²⁾ P. PRODI, *Università dentro e fuori*, Bologna, il Mulino, 2013, 9 e 162, ad avviso del quale la compressione dell'autonomia universitaria, limitando la dialettica tra i poteri dello Stato, non consente alle università di relazionarsi a questi poteri in maniera effettivamente critica così orientandone (o controllandone) l'esercizio.

⁽³³⁾ La legge n. 240/2010 costituisce un chiaro esempio di questa incoerenza: ad esempio, all'immane enunciazione del principio effettuata nel comma 1 dell'art. 2, segue al comma 2 una delle più imponenti operazioni di limitazione dell'autonomia in materia di *governance* degli atenei che siano state realizzate negli ultimi anni. Al punto che una parte della dottrina, con considerazioni tutt'altro che infondate, ha espresso forti dubbi sulla costituzionalità di molte parti della legge. In questo senso, per esempio, F. MERLONI, *La nuova «governance»*, in *Giorn. amm.*, 2011, 355 e S. GAMBINO, *Università e Costituzione: qualche dubbio (di legittimità) su alcune disposizioni della legge Gelmini*, in *Astrid Rassegna*, n. 1, 2011. La sottovalutazione da parte del legislatore del principio di autonomia universitaria è una costante della storia repubblicana, compresa quella che ha immediatamente preceduto la riforma del 2010. Si veda sul punto G. VESPERINI, *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 197.

⁽³⁴⁾ Come nel recente caso, ad esempio, dei contenziosi avviati dal Ministero contro alcuni atenei in occasione della riforma statutaria avviata dalla legge n. 240/2010. La giurisprudenza amministrativa ha ricondotto al principio di autonomia la scelta da questi effettuata in merito alla composizione dei rispettivi consigli di amministrazione, ritenendola dunque legittima. Sul punto sia consentito il rinvio a M. GIOVANNINI, *Il*

riconoscerne la portata e le implicazioni, il principio di autonomia — peraltro non affiancato dall'introduzione di alcuna concreta forma di responsabilità in capo agli atenei — si è nel tempo trasformato nel tratto caratterizzante di una prolungata esperienza di «autogestione»⁽³⁵⁾. Limitata, come era prevedibile, ai profili marginali all'interno di un quadro in cui le scelte di fondo (programmazione, risorse, strumenti e meccanismi di *governance*, rapporti di impiego e relazioni con le istituzioni e i mercati territoriali di riferimento) sono rimaste saldamente in capo al centro.

Non sorprende pertanto la rassegnazione espressa quasi unanimemente dalla dottrina in tema di autonomia universitaria: chi anni addietro la equiparava all'araba fenice⁽³⁶⁾, chi ne ha enfatizzato gli sviluppi incoerenti e paradossali⁽³⁷⁾, chi ancora la considera una nozione svuotata dall'utilizzo irresponsabile che ne è stato fatto da parte di alcuni atenei, ed in particolare dal corpo accademico, che l'ha spesso intesa non già come diritto di (auto)determinare le proprie regole ma come libertà di disporne⁽³⁸⁾. Pur tuttavia, la dottrina è

contenzioso sui membri del Consiglio di amministrazione delle Università, in *Giorn. amm.*, 2013, 1245, nonché a R. CALVANO, *L'autonomia universitaria stretta tra legislatore e giudici amministrativi*, in *AIC-Rivista*, n. 4, 2012.

⁽³⁵⁾ Questa espressione è stata di recente utilizzata da A. GRAZIOSI, *L'università per tutti*, il Mulino, Bologna, 2010, 83.

⁽³⁶⁾ S. PUGLIATTI, *Relazione sulla autonomia universitaria*, in *L'università italiana*, 1964, 355.

⁽³⁷⁾ S. CASSESE, *L'autonomia delle università nel rinnovamento delle istituzioni*, in *Foro it.*, 1993, 83.

⁽³⁸⁾ In particolare sotto il profilo della gestione finanziaria: come infatti è noto alcuni atenei, grazie ad un'interpretazione distorta del concetto di autonomia, hanno a lungo speso o impegnato per spese future risorse finanziarie in misura superiore a quelle effettivamente disponibili. Questa condotta irresponsabile, inizialmente tollerata dal sistema, se non addirittura compensata a posteriori sotto forma di ulteriori trasferimenti pubblici diretti ad arginare le perdite ed evitare il collasso finanziario delle istituzioni interessate, ha costretto il legislatore ad intervenire progressivamente per limitare l'autonomia finanziaria degli atenei, attraverso l'introduzione di misure dapprima dirette a vincolare la quota riservata alle spese di personale e successivamente a bloccare in via generalizzata ogni nuova assunzione. Sulla pratica dell'*over spending*, si veda G. GENTILE e S. MORETTINI, *L'ordinamento universitario*, cit., 68. Marginali, ma non certo irrilevanti in questa prospettiva, risultano invece gli episodi legati alla violazione di principi di carattere etico riportati da R. PEROTTI, *L'università truccata*, Torino, Einaudi, 2008.

concorde nel considerarla ancora oggi una necessità ⁽³⁹⁾ dalla quale partire per poter, da un lato, orientare l'attività di tutti gli interpreti a fronte dei mutamenti normativi nel frattempo intervenuti ⁽⁴⁰⁾ e, dall'altro, delineare lo sviluppo futuro di istituzioni, quali oggi sono le università, ormai del tutto distinte (autonome, appunto) dalle altre amministrazioni dello Stato sotto entrambi i profili organizzativo ⁽⁴¹⁾ e funzionale ⁽⁴²⁾.

Ma l'attuale contesto risulta, se possibile, ancor più centralizzato rispetto a quello dello scorso decennio. Un contributo decisivo a questa ulteriore ri-centralizzazione deriva dalla forza d'urto della costante riduzione delle risorse pubbliche destinate alle università, affiancata dall'introduzione delle fin troppo note misure dirette al contenimento della spesa e al rispetto dei vincoli di bilancio fissati a livello comunitario. È infatti evidente che, in un sistema tuttora incentrato sul finanziamento da parte dello Stato, l'andamento erratico dei fondi statali non consente alle università di attuare alcuna strategia di sviluppo responsabile, quanto meno di medio periodo ⁽⁴³⁾.

Ma limitarsi a constatare un ineluttabile automatismo tra la riduzione delle risorse stanziare alle università (nel rispetto dei suddetti vincoli) e la riduzione della loro autonomia è un'operazione alquanto semplicistica. Il punto, semmai, consiste oggi nell'interrogarsi se sia possibile immaginare, pur nell'attuale contesto finanziario, un ripensamento dello spazio e delle categorie concettuali dell'autonomia universitaria che non si risolva necessariamente nell'adozione di regole

⁽³⁹⁾ M. CAMMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 162.

⁽⁴⁰⁾ C. PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, in *Rivista giuridica dei servizi pubblici-Munus*, n. 3, 2011, 568.

⁽⁴¹⁾ R. FINOCCHI, *Le università*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, pt. Speciale, Milano, Giuffrè, 2003, 1357, ricorda come la sopravvalutazione dell'autonomia come strumento di rafforzamento della libertà di insegnamento e non come formula organizzatoria e gestionale per la realizzazione del servizio pubblico di istruzione superiore abbia a lungo compresso la percezione dell'università come fenomeno amministrativo a sé stante di importanza fondamentale nell'ambito del modello di stato sociale prescelto a livello costituzionale.

⁽⁴²⁾ Come correttamente ricordano M. DUGATO e G. PIPERATA, *Università degli studi*, cit. 3, sottolineando la peculiare qualificazione operata dall'art. 1, comma 4, lett. d), della l. n. 59/1997 che ha definito le università, appunto, «autonomie funzionali».

⁽⁴³⁾ Questo profilo, che eccede i limiti del presente scritto, è fin troppo noto in dottrina per essere anche solo richiamato. A titolo esemplificativo si rinvia ancora a M. CAMMELLI e F. MERLONI (a cura di), *Università e sistema della ricerca*, cit., 131 ss.

dirette a negare le sue ontologiche premesse, così come fissate dalla norma costituzionale.

Si è rilevato in dottrina che la storia del principio di autonomia è una continua oscillazione fra il polo dell'accentramento e quello dell'autonomia ⁽⁴⁴⁾. Se ciò è vero, può ben dirsi che oggi il pendolo è chiaramente adagiato verso il primo: la legge gioca ancora un ruolo fondamentale ed il suo spazio, pressoché illimitato, è spesso utilizzato per finalità che eccedono la necessità di un uso razionale delle risorse pubbliche e che oltrepassano ampiamente la determinazione delle questioni di fondo, anch'esse (peraltro) da ridefinire.

Lo stesso può dirsi con riguardo alle norme secondarie prodotte dal centro di governo. Il ruolo del Ministero si spinge molto al di là delle esigenze di stretto controllo della spesa e le sue attribuzioni non risultano ancora adeguatamente sincronizzate con quelle degli altri soggetti che attorno ad esso gravitano: l'ANVUR, il CEPR, il CUN, il CNGR e, benché in misura diversa, la CRUI. Orbene, ognuno di questi soggetti esercita funzioni e poteri che, se pur in linea teorica risultano importanti per la tenuta del sistema, sono potenzialmente antitetici rispetto all'autonomia delle università perché ne comprimono lo spazio e la naturale forza espansiva ⁽⁴⁵⁾.

A tutto questo si aggiunge la pressione che proviene dal basso ad opera di una giurisprudenza amministrativa spesso incline a censurare le istanze autonomistiche degli atenei «più esuberanti».

6. La dottrina ha da tempo messo in luce che il concetto di autonomia non è univoco: a volte è utilizzato per esprimere semplicemente l'assenza di un limite o di un vincolo ⁽⁴⁶⁾, altre, per poter essere compreso, ha bisogno di un aggettivo che ne qualifichi il contenuto e i limiti ⁽⁴⁷⁾. Secondo l'uso comune si ricorre al concetto di autonomia

⁽⁴⁴⁾ L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, cit., 172.

⁽⁴⁵⁾ C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario*, cit., 3, parla in proposito di contesto «modificato per aggiunta se non per sovrapposizione di soggetti e si attribuzioni».

⁽⁴⁶⁾ M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, IV, 1959, 356.

⁽⁴⁷⁾ Gli studi sulla nozione di autonomia universitaria, che ovviamente non possono essere qui richiamati in modo esaustivo, possono essere ricondotti a due distinti gruppi in base all'estensione ad essa attribuita: seppur con qualche distinzione, propendono per un'accezione estesa, ad esempio, U. POTOTSCHNIG, *L'autonomia universitaria: strutture di governo e di autogoverno*, in *Giur. cost.*, 1988, II, 2305, M.

per indicare la speciale capacità riconosciuta ad alcuni enti pubblici di darsi ordinamenti autonomi con l'emanazione di norme aventi la stessa efficacia delle norme di provenienza statale ⁽⁴⁸⁾.

Anche in base alla declinazione che il concetto ha avuto con riguardo alle istituzioni universitarie, l'autonomia è considerata prevalentemente normativa. Come infatti è oggi previsto dall'art. 6 della legge n. 168/1989, essa si esplica nella capacità riconosciuta agli atenei di darsi un proprio statuto ed una serie di regolamenti che disciplinano i più diversi aspetti, tutti essenziali e difficilmente separabili tra loro, della vita di un ateneo: organizzazione, amministrazione, finanza e contabilità, didattica, personale, strutture di ateneo e così via.

Ma non si può dire che, al netto del riconoscimento in termini generali di questa capacità, essa goda di buona salute: come dimostrano — ma si potrebbero fare molti altri esempi — due recenti vicende giudiziarie che hanno coinvolto alcune università.

6.1. È noto il contenzioso che il Ministero, nell'ambito del processo di riforma statutaria avviato dalla legge n. 240/2010, ha promosso contro alcuni atenei «colpevoli» di aver ecceduto le proprie prerogative statutarie prevedendo l'utilizzo di un meccanismo elettivo per la scelta di alcuni componenti dei consigli di amministrazione.

Ai fini qui considerati, da questa vicenda emergono almeno due aspetti particolarmente inquietanti: da un lato, l'insensibilità dimostrata dal Ministero nei confronti del principio che fonda e legittima l'esistenza stessa delle università; tanto più grave nella misura in cui la pretesa di svuotare questo principio dei suoi contenuti minimi è veicolata dal soggetto al quale l'ordinamento ha affidato il delicato compito di governare le autonomie (appunto) universitarie. Dall'altro, l'opacità del meccanismo stesso di controllo che ha consentito al

MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in *Dir. soc.*, 1980, 231, L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quad. cost.*, n. 1, 1988, 161, N. OCCHIOCUPO, *Costituzione e autonomia normativa delle università*, in *Foro it.*, V, 1990, 259, A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. cost.*, 1991, 2975. In un'accezione più ristretta, in un certo senso svincolata dalle implicazioni di carattere istituzionale legate alla missione costituzionale delle università, O. SEPE, *Università degli studi. I) diritto pubblico*, voce in *Enc. giur.*, XXVII, 1994, 6, G. CORREALE, *L'autonomia universitaria*, in *Foro amm.*, 1977, I, 597 e A. BARETTONI ARLERI e F. MATARAZZO, *Università*, voce in *Enc. dir.*, 1992, 839.

⁽⁴⁸⁾ Si esprimeva già in questi termini G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1958, 77.

Ministero di gestire la procedura in modo del tutto irrituale rispetto allo schema dettato dalla legge; tanto più inaccettabile in quanto l'atto sottoposto a controllo costituisce la principale espressione di quella autonomia che la Costituzione direttamente attribuisce agli atenei ⁽⁴⁹⁾.

A ben guardare, infatti, perché risulti effettiva, la capacità di darsi ordinamenti autonomi, comunemente intesa come autogoverno della comunità che appartiene alla singola istituzione, presuppone la condivisione di due irrinunciabili premesse: un quadro legislativo generale che risulti chiaro e si arresti alla formulazione delle scelte di fondo, comunque astenendosi dalle suggestioni della normativa di dettaglio; un'autorità di governo, sia essa il Ministero o un altro ente preposto al controllo, che interpreti la propria funzione anche alla luce del rispetto — peraltro doveroso e certo non riconducibile ad un mero istinto autolimitativo — del principio costituzionale di autonomia degli atenei.

In quest'ottica, se pur sia stato opportunamente censurato dalla giurisprudenza amministrativa ⁽⁵⁰⁾, il tentativo del Ministero di bloccare la possibilità di eleggere alcuni componenti del consiglio di amministrazione degli atenei lascia alquanto perplessi. Non si comprende infatti cosa resti alla capacità di autogoverno di un ateneo se lo si priva in assoluto della facoltà di coinvolgere nel modo più democratico possibile tutta la comunità accademica, costituita dai docenti e dal personale tecnico amministrativo, nella scelta di alcuni componenti del suo organo amministrativo di vertice ⁽⁵¹⁾. Per di più in assenza di un espresso divieto legislativo della cui legittimità, in forza di quanto sopra rilevato, sarebbe comunque lecito dubitare.

6.2. Non minori perplessità suscitano le resistenze oggi emerse in tema di internazionalizzazione delle università, in particolare sotto il profilo della scelta relativa alla lingua della didattica. Si tratta infatti di

⁽⁴⁹⁾ Sul tema, sia nuovamente consentito il rinvio a M. GIOVANNINI, *Il contenzioso sui membri del Consiglio di amministrazione*, cit., 1245 ss.

⁽⁵⁰⁾ Tar Liguria, Genova, I, 22 maggio 2012, n. 718; Tar Piemonte, Torino, I, 30 agosto 2012, n. 983; Tar Sicilia, Catania, III, 18 settembre 2012, n. 2181; Tar Lombardia, Milano, III, 26 aprile 2013, n. 1076; Tar Toscana, Firenze, I, 6 giugno 2013, n. 935.

⁽⁵¹⁾ Nonostante, come correttamente messo in luce da S. BATTINI, *La nuova governance delle università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 370, la rinuncia del legislatore ad un sistema di scelta dei componenti del CDA incentrato sul solo criterio rappresentativo non sia casuale ma rifletta l'esigenza di superare l'autoreferenzialità degli organi di governo degli atenei.

un profilo che, in quanto direttamente disciplinato dal regolamento didattico di ateneo, è anch'esso indice del grado di autonomia normativa che l'ordinamento è disposto a riconoscere ai singoli atenei.

Come già anticipato, il dibattito sulla lingua della didattica universitaria si è di recente vivacizzato in seguito all'adozione, da parte del Politecnico di Milano, delle Linee Strategiche 2012-2014. In questa occasione il Politecnico — un'università pubblica scientifico-tecnologica che opera esclusivamente nei campi dell'ingegneria, dell'architettura e del disegno industriale — nel tentativo di accrescere la propria attrattività per gli studenti e i docenti stranieri e così intercettare una domanda di formazione internazionale in costante crescita negli ambiti culturali e scientifici presidiati dall'Ateneo ⁽⁵²⁾, aveva previsto che gli insegnamenti della laurea magistrale e dei dottorati fossero impartiti in lingua inglese a partire dall'anno accademico 2014-2015. Fissato l'indirizzo da seguire a livello di ateneo, le Linee Strategiche avevano rinviato alle sedi istituzionali competenti, in particolare i Consigli di Corso di studio interessati, l'individuazione concreta delle modalità più opportune per assicurare il passaggio alla lingua inglese dei relativi insegnamenti, comprese le eventuali eccezioni da sottoporre a verifica ed approvazione del Senato accademico ⁽⁵³⁾.

È noto che questa specifica previsione delle Linee Strategiche ed alcune delibere (l'ultima delle quali, adottata nel maggio del 2012) che ad essa facevano espresso richiamo sono state dichiarate illegittime dal Tar Lombardia: ciò, vale la pena di ricordarlo, nonostante la loro indubbia natura programmatica ⁽⁵⁴⁾.

⁽⁵²⁾ Al Politecnico, su un totale di circa quarantamila studenti, risultano attualmente iscritti circa cinquemila studenti stranieri con un incremento nell'anno accademico 2013-2014 di circa il venticinque per cento rispetto all'anno precedente. Più contenuto, ma comunque in crescita del due per cento rispetto all'anno accademico precedente, l'aumento dei docenti stranieri titolari di incarichi didattici nei percorsi della laurea magistrale.

⁽⁵³⁾ Eccezioni di carattere oggettivo, cioè fondate sulla particolare natura dell'insegnamento oppure di carattere soggettivo, cioè determinate dalla indisponibilità del docente al quale era comunque riconosciuto, in termini generali, il diritto — insindacabile da parte dell'Ateneo — di continuare ad insegnare in italiano nell'ambito dei corsi della laurea triennale.

⁽⁵⁴⁾ L'undicesima delle quindici *slides* contenenti le Linee Strategiche di Ateneo 2012-2014 (adottate con delibera del 15 dicembre 2011) è dedicata al passaggio alla lingua inglese dei corsi magistrali e di dottorato. Tale passaggio, in base al disegno in origine ipotizzato, sarebbe dovuto avvenire a partire dall'anno accademico 2014-2015, in seguito all'approvazione da parte del Senato — di solito effettuata entro il mese

Accogliendo un ricorso presentato da cento docenti dell'ateneo ⁽⁵⁵⁾, il giudice di primo grado, con sentenza n. 1348/2013, ha ritenuto che le misure adottate dal Politecnico fossero in contrasto con alcuni principi costituzionali, tra cui la libertà di insegnamento dei docenti (che non potrebbero essere costretti dall'ateneo a tenere i propri corsi in inglese), il diritto allo studio degli studenti (che, in quanto iscritti in un'università pubblica, avrebbero il diritto di pretendere da questa università l'attivazione dei corrispondenti corsi in italiano) e soprattutto il carattere ufficiale della lingua italiana (che non consentirebbe di sacrificarla a favore di altre lingue) ⁽⁵⁶⁾.

giugno di ogni anno — del nuovo regolamento didattico da adottarsi in conformità all'indirizzo sopra richiamato e, soprattutto, in base alle risultanze dell'apposita istruttoria compiuta dai Consigli di corso di studi e dalle altre strutture interessate, tra cui i Dipartimenti e le Scuole. Pertanto, fino all'estate del 2014, tutti i docenti avrebbero continuato (ed in effetti così è stato) a svolgere l'attività didattica degli anni precedenti, senza essere in alcun modo «pregiudicati» dalle innovazioni contenute nelle Linee Strategiche del 2012. Queste misure, in altri termini, limitandosi ad indicare la «visione» degli organi di governo del Politecnico e a tracciare un sentiero ancora in via di assestamento, erano palesemente inidonee ad arrecare una qualunque lesione concreta ed attuale alla posizione giuridica dei docenti ricorrenti, compresi i loro obblighi nei confronti dell'Ateneo. Ed invero, al netto delle schermaglie processuali, resta difficile comprendere come possa ritenersi concreta e attuale la lesione derivante da una delibera destinata a produrre effetti a distanza di oltre due anni dalla sua adozione: né peraltro quegli effetti potevano dirsi «certi» nel 2011 e 2012, stante il necessario ed inevitabile coinvolgimento delle strutture competenti di Ateneo nell'ambito del processo di riformulazione dell'offerta didattica 2014-2015. A ben guardare, invece, l'annullamento di una delibera di indirizzo che, in quanto tale, si era limitata a tracciare un quadro che avrebbe dovuto essere completato nei due anni successivi, ha significativamente inquinato il dibattito interno sull'offerta didattica, condizionando impropriamente sia le autonome prerogative dei docenti (a cominciare dal loro diritto di avere una percezione del *thema decidendum* non preventivamente filtrata dal vaglio del giudice amministrativo), sia il diritto/dovere del Senato accademico di verificare le proposte formulate dai docenti dei diversi Corsi di studio ed esercitare il proprio potere di sintesi nell'interesse dell'Ateneo. Potere che il Senato accademico del Politecnico di Milano, rimasto sostanzialmente inerte al fine di ottemperare al disposto della sentenza, non ha potuto compiutamente esercitare.

⁽⁵⁵⁾ Si tratta, all'incirca, del 7,5 per cento dei docenti attualmente in ruolo al Politecnico di Milano.

⁽⁵⁶⁾ Questo aspetto merita maggior attenzione rispetto agli altri. Autoproclamatisi custodi della cultura e della lingua italiana, i docenti ricorrenti hanno eccepito il contrasto tra la delibera dell'ateneo ed il primato della lingua italiana. Tale primato, sancito indirettamente dall'art. 6 della Costituzione che tutela le minoranze linguistiche, non consentirebbe trattamenti deteriori della lingua italiana, specie se a favore di una lingua — come l'inglese in questo caso — che non risulta protetta da una specifica

Sul ricorso in appello presentato dal Politecnico di Milano si è di recente espresso il Consiglio di Stato (ord. n. 242/2015), riconoscendo la legittimità della scelta operata dall'Ateneo: posto che l'art. 2, c. 2, lett. l) della legge n. 240/2010 non prevede limiti e condizioni, l'attivazione di insegnamenti in lingua inglese è riconducibile all'autonomia universitaria. Al tempo stesso, tuttavia, il giudice amministrativo ha ritenuto non manifestamente infondata la questione riguardante la legittimità costituzionale della suddetta norma ed ha quindi sospeso il giudizio in attesa del pronunciamento della Corte.

6.3. Sinteticamente richiamata nei suoi tratti essenziali, questa vicenda ben rappresenta l'attuale travaglio dell'università italiana e ancora una volta proietta una luce oscura sull'effettivo stato di salute dell'autonomia universitaria.

Si è detto infatti che, nell'ambito del processo di internazionalizzazione, il compito più ambizioso spetta ai singoli atenei: è dallo statuto che parte la ridefinizione identitaria dell'ateneo perché è lo statuto l'atto che ne identifica i valori e la specifica missione. E, in conformità a quanto in esso stabilito, ogni ateneo ha il dovere di prestare la massima cura nella programmazione strategica delle proprie priorità didattiche, nel tentativo di assicurare l'attivazione di quella rete internazionale di scambi scientifici e professionali che possa essere veicolo di conoscenze condivise e tra loro complementari, nonché futuro punto di riferimento per tutti coloro che appartengono o provengono dalla stessa comunità scientifica ⁽⁵⁷⁾.

In questo quadro, la scelta della lingua in cui offrire gli insegna-

norma. In altre parole, secondo la lettura veicolata nel giudizio di primo grado e sorprendentemente condivisa dal Tar Lombardia, posto che l'inglese non è lingua con la quale una comunità etnica minoritaria viene tutelata nella propria identità, a maggior ragione il suo utilizzo non può prevaricare la lingua italiana. L'argomentazione è speciosa: è infatti evidente che la scelta di una specifica modalità didattica effettuata da un singolo ateneo per ampliare la propria offerta formativa e così arricchire le conoscenze dei propri studenti e docenti non è diretta a imporre alla comunità nazionale il primato di un'inesistente minoranza anglofona e dunque non ha alcuna attinenza né con la necessità di tutelare le lingue delle comunità etniche minoritarie, né con quella di individuare un ragionevole compromesso per evitare che la tutela di una lingua minoritaria si traduca in una qualche minaccia all'identità nazionale o all'unità della Repubblica.

⁽⁵⁷⁾ Come chiaramente indicato dal Rapporto HRT 2020 con riguardo alla formazione dottorale attraverso la possibilità di sviluppare schemi di doppio titolo, di co-tutela e di titolo congiunto.

menti è anch'essa riconducibile alla capacità normativa o di autogoverno del singolo ateneo: individuata nello statuto la propria missione formativa, ogni ateneo deve conseguentemente poter individuare gli ambiti didattici e le modalità più adeguate alla sua realizzazione.

Si tratta, in altri termini, di una scelta discrezionale che l'ordinamento attribuisce direttamente agli atenei.

Discrezionalità ovviamente non equivale ad arbitrio. Ed infatti, per assicurare il corretto esercizio di questo specifico potere di autodeterminazione, gli ordinamenti didattici proposti dagli atenei sono sottoposti ad un penetrante potere di controllo da parte degli organi centrali di governo, cioè dal Ministero, dall'ANVUR e soprattutto dal CUN⁽⁵⁸⁾. Tale potere si esplica nella preventiva approvazione degli ordinamenti didattici ai fini dell'accreditamento: è soltanto a valle di questa approvazione che gli atenei, una volta conformata l'originaria proposta alle eventuali osservazioni ricevute dal CUN ed ottenuto il definitivo via libera del Ministero, potranno procedere alla effettiva adozione dei rispettivi regolamenti didattici⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁸⁾ Il sistema di approvazione degli ordinamenti didattici è in fase di ripensamento come dimostra la mozione con la quale il CUN, nel mese di aprile del 2014, ha chiesto l'istituzione di un tavolo tecnico tra CUN, MIUR, ANVUR, CRUI e CINECA per la messa a punto di procedure più puntuali ed efficienti. Non va tuttavia dimenticato, ai presenti fini, che la disciplina della procedura interna che porta l'Ateneo alla formulazione della proposta di ordinamento didattico è riservata allo statuto ma la legge impone il necessario coinvolgimento di tutte le strutture competenti ad esprimersi sulle questioni didattiche. È dunque fondamentale, come si è detto, il ruolo dei Consigli di corso di studio che, in quanto composti da tutti i docenti del percorso di laurea interessato dal regolamento sottoposto ad approvazione e da una rappresentanza degli studenti e del personale tecnico amministrativo, hanno il compito di indicare al Senato accademico la proposta da sottoporre all'approvazione del centro. Vero è che il Senato accademico mantiene il potere di approvare le proposte provenienti dai Consigli di corso di studio, eventualmente modificandole con apposita motivazione, ma è anche vero che tale potere — ben lungi dallo svilire il ruolo dei CCS — è riconosciuto al fine di consentire al Senato l'esercizio delle ordinarie prerogative «di sintesi» normalmente attribuite agli organi di vertice di qualunque organizzazione.

⁽⁵⁹⁾ Nell'ambito della vicenda sopra richiamata culminata con l'accreditamento ministeriale dell'offerta formativa del Politecnico di Milano, vale la pena di ricordare che il CUN, nell'adunanza del 12 marzo 2014, aveva formulato una serie di osservazioni dalle quali, come già accaduto in passato, non emergeva alcuna preclusione all'utilizzo della lingua inglese anche in termini esclusivi. Infatti, nel caso di corsi di laurea erogati interamente in lingua inglese, il CUN si è limitato a richiedere che, alla denominazione in inglese del corso, l'ateneo posponesse anche la corrispondente denominazione in italiano, così esplicitandola al fine di garantire la massima trasparenza. Quanto invece ai corsi erogati interamente in lingua italiana, il CUN ha richiesto, ai medesimi fini, che

Può dunque convenirsi che risulta piuttosto esiguo lo spazio dell'autonomia didattica entro il quale l'ateneo, dopo aver ingaggiato un processo per certi versi «estenuante» ⁽⁶⁰⁾ con tutte le strutture di governo interessate, può finalmente esercitare le proprie prerogative. Ed invero esso si estende fino ai limiti consentiti dalla legge, dalla normativa di attuazione (i decreti ministeriali sopra richiamati e la disciplina generale dettata dal d.m. n. 270/2004 di riforma degli ordinamenti didattici delle università) e, infine, dalle indicazioni vincolanti che l'ateneo riceve da parte del centro di governo ⁽⁶¹⁾.

È dunque all'interno di un tale contesto, già significativamente caratterizzato in senso centralista, che l'approccio seguito dalla recente giurisprudenza amministrativa sul tema della lingua della didattica suscita le perplessità sopra menzionate.

Non tanto per le considerazioni dirette a smentire il fatto che la

l'ateneo posponesse alla denominazione in italiano la corrispondente denominazione del corso in lingua inglese. Si noti peraltro che, in base al quadro delineatosi alla fine del processo di approvazione (quello interno di Ateneo e quello esterno coinvolgente il centro di governo), l'offerta didattica complessiva per l'anno 2014/15 contempla il passaggio all'inglese di poco più del sessanta per cento degli insegnamenti della laurea magistrale, restando in italiano circa il diciotto per cento degli insegnamenti ed essendo invece duplicati in entrambe le lingue gli insegnamenti restanti. Giova comunque ribadire che, al di là delle singole percentuali che potranno subire ulteriori assestamenti in corso d'opera (si pensi in particolare all'offerta formativa del secondo anno della laurea magistrale), si tratta di un esito significativamente diverso rispetto a quello ipotizzato dalle delibere di indirizzo annullate nel giudizio di primo grado. Tale esito, tuttavia, non è riconducibile ad una modifica della visione degli organi di governo dell'Ateneo, restati doverosamente inerti in attesa della definizione in secondo grado del giudizio amministrativo ma è piuttosto la risultante del processo interno avviato in Ateneo e del ruolo preponderante che all'interno di tale processo hanno esercitato le strutture competenti. Questo aspetto induce nuovamente ad interrogarsi sulla correttezza giuridica e sull'opportunità di una decisione giurisdizionale che ha colpito un assetto in via di assestamento, pregiudicando - non è dato di sapere in che misura - le prerogative dei soggetti istituzionalmente competenti a tracciarne le linee definitive.

⁽⁶⁰⁾ Come afferma R. PEROTTI, *L'Università truccata*, cit., 117.

⁽⁶¹⁾ Si noti che, nell'ottica centralista sopra menzionata, l'attribuzione ai singoli atenei del potere di disciplinare il proprio ordinamento didattico è subordinata alla sua «conformità con le disposizioni del presente regolamento». È tuttavia immancabile anche in questo caso il ricorso alla solita clausola di stile in tema di autonomia: infatti, ai sensi di quanto previsto dall'art. 2, comma 2, tale subordinazione è stata congegnata «ai fini della realizzazione dell'autonomia didattica di cui all'art. 11 della legge 19 novembre 1990, n. 341». Sul travagliato percorso di riconoscimento dell'autonomia didattica si rinvia alla ricostruzione di G. GENTILE e S. MORETTINI, *L'ordinamento universitario*, Milano, Ipsoa, 2006, 19 ss.

lingua sia un mero veicolo di contenuti il cui valore è determinato da fattori ad essa esterni, quasi metalinguistici: è infatti ovvio che in alcune materie la lingua può rivelarsi essa stessa contenuto e non solo forma della conoscenza che trasmette. Ma, più che altro, per il fatto che, in base alla interpretazione fornita dalla giurisprudenza di primo grado, la facoltà di attivare corsi di laurea in lingua inglese, ben lungi dal soggiacere unicamente ad una mera verifica di compatibilità e coerenza con il quadro dispositivo sopra richiamato, dovrebbe (e potrebbe) essere esercitata soltanto in presenza di una ulteriore precondizione, di natura palesemente extra-giuridica: la dimostrazione da parte del singolo ateneo di saper «conservare l'uso della lingua italiana [...] intesa come strumento di trasmissione [degli] specifici valori culturali [...] che ispirano lo Stato italiano»⁽⁶²⁾.

In sostanza, questa giurisprudenza sembra evocare una sorta di garanzia di reciprocità: l'internazionalizzazione o, per lo meno, quella parte del processo di internazionalizzazione che passa attraverso l'utilizzo della lingua inglese nelle attività didattiche è giuridicamente perseguibile dal singolo ateneo nella misura in cui, per il suo tramite, esso sia in grado al contempo di «italianizzare» gli studenti (e forse anche le università?) del mondo, trasferendo loro «le specificità della didattica italiana» e gli «specifici valori culturali» del nostro Stato.

Ora, se la sentenza con tali affermazioni intende evocare lo scenario osmotico che accompagna e caratterizza tutti i processi di integrazione culturale, tale evocazione è perfino superflua. Ma se invece, con tali affermazioni, il giudice amministrativo intende elevare questo scenario a parametro di legittimità di una scelta discrezionale che ogni ateneo autonomamente effettua al fine di accrescere la propria esposizione internazionale, ciò risulta scorretto. Per più di una ragione.

In primo luogo, perché non è dato di sapere quali siano gli specifici valori culturali evocati dal giudice: ed invero l'affermazione contenuta nella sentenza risulta alquanto generica e mostra scarsa consapevolezza della varietà e complessità delle modalità con le quali il sapere (specie quello scientifico-tecnologico) si trasmette in tutto il mondo contemporaneo.

In secondo luogo perché non è possibile introdurre per via giurisprudenziale una barriera giuridica alla opportunità di attrarre studen-

⁽⁶²⁾ Questo passaggio e quelli riportati al successivo capoverso sono tratti dalla sopra menzionata sentenza n. 1348/2013 del Tar Lombardia, sezione di Milano.

ti e docenti stranieri o addirittura un nuovo limite all'autonomia didattica degli atenei: specie se di tale limite non si trova alcuna traccia nell'ordinamento positivo ed anzi, semmai, se ne trovano di segno manifestamente contrario. È del resto inconferente il richiamo alla paventata compressione della libertà di insegnamento di cui all'art. 33 Cost. giacché — come chiaramente stabilito dall'ordinamento e più volte confermato dalla giurisprudenza costituzionale ⁽⁶³⁾ — essa si esplica nella tutela dei contenuti dell'insegnamento, la cui determinazione spetta inderogabilmente al docente, ma non si estende fino al punto di impedire all'ateneo l'adozione di specifici programmi ed indirizzi didattici.

In terzo luogo, perché è illegittimo sottoporre la scelta di una istituzione che gode di una autonomia qualificata a livello costituzionale e che dunque è speciale, per poteri e funzioni esercitate ⁽⁶⁴⁾, alla valutazione di opportunità fatta propria da un Tribunale della Repubblica: ciò è tanto più grave se si pretende di fondare tale valutazione su un giudizio di proporzionalità o logicità che mostra scarso interesse, non solo, per la vocazione scientifico-tecnologica dell'istituzione che ha effettuato quella scelta ma, soprattutto, per le ragioni intrinseche che l'hanno ispirata e per il contesto di fatto entro il quale essa è maturata ⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶³⁾ Alla luce del combinato disposto tra quanto previsto nel d.P.R. n. 382/1980 (in particolare all'art. 9 in tema di stato giuridico dei docenti) e dalla legge n. 168/1989 in tema di autonomia didattica, la Corte ha più volte ribadito l'orientamento risalente alla propria precedente giurisprudenza (ad es. sentenza n. 143 del 1972), affermando che la Costituzione garantisce che la scienza possa «esteriorizzarsi senza subire orientamenti ed indirizzi univocamente ed autoritativamente imposti»; la norma, in altri termini, intende evitare che l'insegnamento subisca «ingerenze estranee alle [sue] premesse tecniche e scientifiche».

⁽⁶⁴⁾ Per usare un'espressione di M. CAMELLI, *Comunità scientifica e magistratura nei concorsi universitari*, in *Giustizia penale, politica, media, università. L'affaire dei costituzionalisti*, Relazione tenuta al seminario organizzato dai Dipartimenti di Scienze giuridiche e Scienze politiche e sociali dell'Università di Bologna il 30 novembre 2013 (atti I.C.D.P.).

⁽⁶⁵⁾ A commento della sopra menzionata vicenda M. D'ANGELOSANTE, *L'internazionalizzazione degli atenei e la didattica universitaria parlano la stessa lingua?*, in *Rivista giuridica dei servizi pubblici-Munus*, n. 2, 2013, 24, fornisce un quadro generale di sicuro interesse che tuttavia non coglie la specificità della vicenda che l'ha generata e l'identità dell'ateneo che di tale vicenda è unico protagonista. Infatti, pur criticando apertamente la scelta del Politecnico, è la stessa Autrice ad ammettere incidentalmente che «occorre distinguere gli insegnamenti dal punto di vista dei contenuti, individuando quelli che si prestino ad essere impartiti in una lingua diversa da quella nazionale (ad

In quarto luogo, infine, perché è il singolo ateneo l'unica istituzione responsabile della crescita delle opportunità occupazionali dei propri laureati e dunque ad esso — e non ad altri — dovrebbe essere lasciato il compito di agire con coerenza rispetto alla propria identità e di attuare in maniera responsabile la propria missione didattica e di ricerca.

La recente ordinanza del Consiglio di Stato, riconducendo all'autonomia del Politecnico di Milano la scelta censurata in primo grado, ha in larga parte corretto gli errori sopra menzionati. Ma il dubbio di costituzionalità sollevato su una norma chiaramente formulata nel rispetto del principio di autonomia universitaria evidenzia nuovamente il disagio che il sistema manifesta ogni qualvolta è chiamato a fronteggiare le implicazioni di tale principio.

7. È a questo punto possibile tirare le fila del discorso fin qui condotto. L'ordinamento universitario italiano, da poco riformato in quasi tutti i suoi aspetti più significativi, è attraversato da due dinamiche convergenti che sollevano importanti interrogativi sul modo stesso di intendere l'università (e la sua missione) nelle moderne società della conoscenza.

La prima è nuova: il legislatore, ancora una volta ispirato da esigenze ed opportunità emerse a livello comunitario e nel tentativo di rispondere alla contraddizione esistente tra il carattere prevalentemente nazionale delle politiche pubbliche in materia di ricerca e formazione e la dimensione ormai globale delle comunità scientifiche e del mercato studentesco, ha di recente avviato un ampio processo di internazionalizzazione che non tocca soltanto le università ma cambia il significato e il perimetro del servizio pubblico di istruzione universitaria. L'azione intrapresa per favorire l'apertura delle università italiane allo scambio e al dibattito scientifico globale mostra la consapevolezza maturata a livello istituzionale della necessità di allineare la formazione e la ricerca universitaria ai parametri accolti a livello europeo e internazionale.

es. certamente le scienze dure)». Non si è dunque sicuri di comprendere fino in fondo il senso delle critiche formulate dall'autrice: è infatti evidente che, in un ateneo scientifico-tecnologico come il Politecnico di Milano, questa distinzione è effettuata a monte della programmazione didattica ed è riconducibile allo stesso Statuto di ateneo. Che peraltro demanda all'attività dei CCS il compito di declinarla ed attuarla, con ogni eventuale eccezione, in base alle caratteristiche precipue del singolo percorso di laurea.

I benefici di questo cammino appena iniziato potranno essere apprezzati soltanto nel medio termine ma il cambio di prospettiva rispetto al passato è un segnale incoraggiante per le università italiane, chiamate oggi a sfide che è anacronistico pensare di giocare entro i soli confini nazionali, perseverando nell'idea che l'università pubblica possa — o addirittura debba, secondo una lettura che parrebbe rievocare una concezione elitaria ed autoreferenziale, se non addirittura iniqua, delle istituzioni e della formazione universitaria — restare indifferente al dramma occupazionale che si consuma quotidianamente ai danni delle nuove generazioni di laureati ⁽⁶⁶⁾.

La seconda dinamica, se pur nota da tempo, fatica invece ad accreditarsi a livello istituzionale. Non tanto in termini di rappresentazione: la differenziazione del nostro sistema universitario è sotto gli occhi di tutti ed è a tal punto accentuata da indurre i principali interpreti a chiedersi se ancora si possa — o addirittura sia legittimo dal punto di vista costituzionale — parlare di sistema universitario ⁽⁶⁷⁾. Comunque sia, ciò che tuttora manca a livello istituzionale è la piena percezione delle ripercussioni negative che l'insistere su questa prospettiva unitaria ed indifferenziata determina sullo sviluppo e la crescita delle singole università.

Nel momento in cui cala in un contesto universitario profondamente differenziato al proprio interno ma non supportato da una regolazione coerente con questa differenziazione, la vicenda dell'in-

⁽⁶⁶⁾ A quanto emerge dall'ultimo rapporto Almalaurea (il XVI) curato da A. CAMMELLI e consultabile al sito www.almalaurea.it, il quadro è allarmante. In un contesto europeo che mostra evidenti segni di difficoltà sia sul piano economico sia su quello occupazionale, la situazione dei laureati italiani è particolarmente critica: se pur registri un miglioramento con il dilatarsi del tempo rispetto al conseguimento del titolo, la disoccupazione dei laureati e dei laureati magistrali è cresciuta, rispetto all'anno precedente, rispettivamente di 3,5 e di due punti percentuali. È cresciuto anche il tasso di disoccupazione dei laureati a ciclo unico (medicina, architettura, veterinaria e giurisprudenza) passando dal ventuno per cento dello scorso anno al venticinque per cento. Significativo il differenziale occupazionale tra Nord-Sud (oltre dodici punti percentuali) ed inarrestabile la diminuzione delle retribuzioni ad un anno dalla laurea (circa il venti per cento in meno tra il 2008 e il 2013 [meno quattro per cento di media nel solo 2013]). Degno di riflessione è infine un ulteriore dato: al netto delle differenze esistenti tra i diversi gruppi disciplinari, risulta in crescita la percentuale degli occupati in possesso di laurea triennale e magistrale che ritiene di non valorizzare per nulla le conoscenze apprese durante il percorso di studi (il trenta per cento dei laureati triennali e il diciannove per cento di quelli magistrali).

⁽⁶⁷⁾ Il dubbio è espresso di recente da S. CASSESE nella relazione tenuta il 21 febbraio 2014 al convegno organizzato da Roars presso il CNR.

ternazionalizzazione realizzata attraverso la modifica della lingua degli insegnamenti fa emergere le contraddizioni e i limiti del processo autonomistico avviato nel 1989 e non ancora completato. In un sistema incline a leggere l'autonomia alla luce della normativa progressivamente stratificatasi, peraltro di stampo palesemente centralistico, e non, come invece si dovrebbe, a determinare il perimetro e l'efficacia di quella normativa alla luce del preesistente principio costituzionale di autonomia ⁽⁶⁸⁾, non sorprende che il tentativo messo in atto da alcuni atenei sulla base delle recenti aperture legislative venga percepito, da una parte degli operatori coinvolti, con sospetto e diffidenza.

Non tutti gli atenei italiani, infatti, sono in grado di accettare la sfida della modifica della lingua degli insegnamenti. È pertanto velleitario teorizzare un'apertura generalizzata ed insostenibile per molti atenei da molteplici punti di vista. La corretta declinazione del principio di autonomia richiede dunque, innanzitutto, di rispettare l'attuale differenziazione tra le università senza stigmatizzare la scelta che ciascun ateneo effettua nel momento in cui, rendendosi di ciò responsabile nei confronti dei propri studenti e docenti, opta per una sperimentazione più cauta delle opportunità offerte dal processo di internazionalizzazione.

In modo simmetrico, al contempo, non andrebbe ostacolata l'iniziativa degli atenei che hanno deciso di collocarsi con più decisione nell'ambito di questo processo, nel tentativo di moltiplicare le opportunità occupazionali dei propri laureati e di accrescere, in un mercato della ricerca e della formazione che in alcuni settori risulta già profondamente internazionalizzato, le occasioni di confronto e di scambio culturale dei propri docenti e studenti. Anche questa scelta, come la precedente di segno opposto, è riconducibile alla promessa costituzionale dell'autonomia e risulta perfettamente in linea con l'istanza di differenziazione che di quella promessa è il primo corollario.

Le difficoltà emerse a livello giurisprudenziale sulla questione della lingua degli insegnamenti universitari rappresentano la metafora della diffidenza con la quale il nostro ordinamento da sempre guarda al principio di autonomia, presumendo che la sua valorizzazione finisca per scardinare quell'uniformità minima di cui l'Università ha bisogno

⁽⁶⁸⁾ Come suggerisce L. MAZZAROLI, *Il principio costituzionale di autonomia universitaria alla luce della recente evoluzione normativa*, in *Dir. amm.*, 1997, 3.

per assicurare l'uguaglianza e l'equità nell'esercizio della propria funzione istituzionale ⁽⁶⁹⁾.

Si tratta di una presunzione assoluta che non ammette prova contraria e ostacola ogni possibile tentativo di prendere sul serio l'autonomia universitaria.

È dunque tempo che l'ordinamento si faccia promotore ed interprete del suo superamento riconoscendo a ciascun ateneo il diritto (ed il dovere) di assumersi la piena responsabilità della sua declinazione. Spetta agli atenei il compito di dimostrare che il perseguimento di obiettivi coerenti con la differente identità di cui ciascuno di essi si fa portatore all'interno del sistema non contrasta con i principi sopra menzionati ed anzi ne rappresenta la principale (e più preziosa) attuazione. Ma è evidente che questa assunzione di responsabilità da parte degli atenei deve essere affiancata dalla predisposizione di un apparato di controllo che non risulti esclusivamente focalizzato su indici quantitativi di produttività ma sappia adeguatamente valutare gli effetti a medio termine delle scelte — necessariamente differenziate — operate dagli atenei ⁽⁷⁰⁾.

L'autonomia universitaria è in sostanza un diritto che ogni ateneo deve guadagnarsi quotidianamente sul campo, pianificando attentamente i propri obiettivi e perseguendoli con determinazione; è un diritto la cui estensione muta a seconda dell'esercizio strumentale che ciascun ateneo fa dei poteri che l'ordinamento gli conferisce. Ma, come ha di recente ribadito Marco Cammelli ⁽⁷¹⁾, l'autonomia è al tempo

⁽⁶⁹⁾ Valori (e principi) ben diversi, come di recente ha ricordato A. GRAZIOSI, *L'università per tutti*, cit., 127, dalle deformazioni egualitaristiche sulle quali il sistema universitario italiano ha fin troppo a lungo indugiato.

⁽⁷⁰⁾ Come si è già rilevato, non è questa la sede per approfondire le numerose contraddizioni (in larga parte, peraltro, ancora da scoprire) emerse dal sistema di valutazione di recente approntato. La severa opposizione della dottrina poteva all'inizio apparire aprioristica ma la battaglia oggi in atto nei tribunali amministrativi della Repubblica italiana conferma quanto fossero fondati i timori espressi all'indomani dell'approvazione dei nuovi meccanismi. Sarebbe dunque il caso di rivedere l'intero sistema di valutazione affiancando agli indici quantitativi (ad esempio, numero dei docenti in servizio o delle pubblicazioni prodotte) indici di natura diversa (su tutti l'aumento dell'occupazione e i benefici derivanti all'ateneo e al sistema nel suo complesso dall'aver seguito un piano di sviluppo, anziché un altro) da cui desumere a posteriori la correttezza delle scelte programmatiche effettuate dai singoli atenei e trarre le dovute conseguenze, anche di carattere finanziario.

⁽⁷¹⁾ M. CAMMELLI, *Comunità scientifica e magistratura nei concorsi universitari*, cit. 6.

stesso una responsabilità che gli atenei assumono innanzi alla propria comunità di riferimento e al sistema che li esprime.

È questa l'(unica) ottica alla luce della quale, attraverso un processo di rigenerazione dal basso delle singole università, il percorso autonomistico intrapreso nel 1989 potrà essere condotto ad un approdo più solido e riconoscibile. Ad un approdo, in definitiva, che neppure la più ideologica delle battaglie di retroguardia, magari combattuta all'insegna della presunta sacralità di qualche principio estrapolato dal testo costituzionale, potrà riuscire ad arrestare innanzi alle urgenze imposte dalla storia, ancor prima che dal diritto.