

Roberto Cavallo Perin

**L'UNIVERSITÀ COME ISTITUZIONE
DI LIBERA SCIENZA**

Estratto

L'UNIVERSITÀ COME ISTITUZIONE DI LIBERA SCIENZA

SOMMARIO: 1. Libertà di scienza e pluralità degli ordinamenti giuridici: comunità scientifiche, università e istruzione. — 2. Le università come “non potere” e come istituzioni di “verità scientifiche”. — 3. Libertà scientifica e scuole di tendenza: plurime appartenenze e conflitti di fedeltà. — 4. Il servizio pubblico di istruzione tra norme generali e “certificazione delle conoscenze *erga omnes*”. — 5. Ordinamento autonomo e capacità giuridica: i caratteri costituzionali e i limiti posti con leggi dello Stato. — 6. Procedure specialmente libere e ragionevole limitazione di responsabilità nella gestione universitaria.

1. *La libertà di scienza e pluralità degli ordinamenti giuridici: comunità scientifiche, università e istruzione.* — Si vuole in questo scritto ricercare le definizioni che la libertà di scienza riceve dai vari ordinamenti, a partire dalla Costituzione che è il punto di vista a tutti comune.

È normale vedere indicato che la libertà di scienza contempla molte facoltà: per chi l'elabora l'individuazione anzitutto dell'oggetto, degli strumenti d'indagine¹, della scelta del metodo scientifico da seguire; poi la pubblicazione delle verità così raggiunte, che di per sé importa la considerazione del giudizio d'altri, di cui è possibile vivere gli estremi con caldi apprezzamenti o gelidi silenzi della comunità scientifica di riferimento, talora per lunghi periodi. Si tratta di elementi di definizione della

¹ Con facoltà di astenersi dal collaborare a progetti di ricerca, in particolare per ragioni “etiche”, dalla bioetica al pacifismo: G. CORSO, M. MAZZAMUTO, *La libertà della scienza*, in *Il Consiglio Nazionale delle Ricerche - CNR*, Bologna, 1994, 205.

libertà individuale che mettono lo scienziato anzitutto nell'essenziale relazione con la comunità scientifica di riferimento.

Soggettivamente (art. 33, co. 1°, Cost.) ciò si afferma con la capacità di praticare utilmente uno degli accreditati metodi scientifici o di promuoverne di nuovi, ottenendo riconoscimento dalla comunità scientifica (cooptazione), ma ancor prima assumendo come rilevante il giudizio scientifico d'altri sulla propria attività, dialogando anche aspramente con i colleghi, assoggettandosi al giudizio d'oggi o futuro della comunità scientifica d'appartenenza, che può pronunciare critiche severe, o positive valutazioni, accettando o negando ingresso al superamento di una determinata verità scientifica, assoggettandosi a sequenze ed eventi che talora sopravvengono alla conclusione della vita del suo autore.

Oggettivamente la libertà individuale dello scienziato (art. 2, 33, co. 1°, Cost.) si definisce in relazione alla comunità scientifica di riferimento per ciò che la comunità riconosce come legittimo esercizio di quella scienza², secondo regole e condizioni che valgono a indicare una libertà individuale fondata e protetta dalla Costituzione *per relationem* all'ordinamento di una comunità scientifica, sicché talora essa è stata definita come una "libertà professionale", cioè d'esercizio di una professione determinata³. L'esercizio della libertà di scienza non è perciò direttamente definito né dalle norme generali sull'istruzione (art. 33, co. 2°, Cost.)⁴, né dai limiti imposti al riconoscimento di quel diverso tipo

550

² Oltre a A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà*, Scritti in onore di Paolo Barile, Padova, 1990, 92 e s.; da ultimo: *Academic freedom under pressure? A comparative Perspective*, a cura di L. Violini, M. Seckelmann, C. Fraenkel-Haeberle, G. Ragone, Springer, 2021; B. GAGLIARDI, *La tutela amministrativa della libertà accademica*, Padova, 2018, 3; Id., *Le competenze dell'Unione Europea in materia di istruzione superiore: un confronto con lo "spending power" degli Stati Uniti d'America*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5-6, 2021, spec. 681-689. H. REICHMAN *Understanding Academic Freedom*, Baltimore, Maryland, 2021; J. WALLACH SCOTT, *Knowledge, Power, and Academic Freedom*, New York, 2019; P. LEE, *Academic Freedom at American Universities*, Lanham - Boulder - New York - London, 2015; M.W. FINKIN, R. POST, *For the Common Good: Principles of American Academic Freedom*, New Heaven, 2011; C. RUSSEL, *Academic Freedom*, London, 1993, 15 e s.

³ R. POST, *Democracy, Expertise and Academic Freedom*, New Haven and London, 2012, 66, secondo cui l'*academic freedom* va intesa come « the freedom to pursue the "scholars' profession" according to the standards of that profession. (...) In contrast to the marketplace of ideas, therefore, academic freedom protects scholarly speech only when it complies with professional norms »; nello stesso senso da ultimo O. BEAUD, *Le savoir en danger*, Paris, 2021, 46.

⁴ Sull'autonomia delle istituzioni scolastiche e universitaria — oltre a M.S. GIANNINI, *L'organizzazione della ricerca scientifica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 7-18; L. ELIA, *L'autonomia delle Università*, in *Universitas*, 1990, 35 e s. e spec. 39 — da ultimo con ivi riferimenti: A. MARRA, voce *Università e ricerca scientifica*, dell'*Enc. Dir., I tematici. Funzioni amministra-*

L'UNIVERSITÀ COME ISTITUZIONE DI LIBERA SCIENZA

d'ordinamento che sono le università, le accademie o le istituzioni di alta cultura (art. 33, u. c., Cost.).

L'accredito dei metodi scientifici e dei risultati che ne conseguono, sono espressione dunque della libertà esercitata individualmente da ciascuno scienziato (art. 33, co. 1, Cost.) e collettivamente come formazione sociale organizzata in comunità scientifica (art. 2, Cost.): che oggettivamente è ordinamento degli scienziati che vi appartengono, che è al tempo stesso ciò che li definisce soggettivamente come tali. Gli ordinamenti delle comunità scientifiche perciò non si confondono con le istituzioni di alta cultura, università e accademie e con il loro "diritto di darsi un ordinamento" (art. 33, u.c., Cost.), perché diversi ne sono i componenti, le ragioni del riconoscimento e il carattere dei rispettivi ordinamenti: oggettivo l'uno, anche soggettivo l'altro.

Spetta — si è detto — all'ordinamento oggettivo delle comunità scientifiche, con riconoscimenti normativi che affiorano in varie parti dell'ordinamento⁵, la definizione dei metodi accreditati come scientifici e dei conseguenti risultati (anche parziali)⁶, che sono entrambi destinati ad essere superati, completati, o anche solo precisati, ma che ciò nonostante restano l'oggetto — *per relationem* — della tutela costituzionale di quella stessa libertà che ha protetto i risultati ottenuti e il metodo utilizzato, anche nell'atto di superare o completare i precedenti metodi e

tive, 2022, 1235 e s.; preceduta da A. BARETTONI ARLERI e F. MATARAZZO, voce *Università degli studi*, dell'*Enc. Dir.*, 1992, 822; ma già E. FOLLIERI, *L'autonomia statutaria delle Università statali*, in *La riforma dell'università tra legge e statuti*, a cura di M. Broilo e R. De Luca Tamajo, Milano, 2011, 31-42; M. GIGANTE, *Art. 33 della Costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione*, in *Politica del diritto*, 1999, 423 e s.; R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo, Regione e Governo Locale*, 2-3, 2004, 266-269; da ultimo A.M. POGGI, *L'autonomia scolastica come autonomia funzionale: promessa mancata o rivoluzione fallita?*, in *Federalismi*, 32/2022, 49 e s.; W. GASPARRI, voce *Università degli Studi*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 2000, 610 s.; M. DUGATO e G. PIPERATA, voce *Università degli Studi, I) Diritto pubblico*, in *Enc. giur.*, Roma, 2007, 1.

⁵ Dalle norme processuali sulla perizia o sulla consulenza tecnica d'ufficio, alla definizione delle discipline o materie di insegnamento nei vari gradi d'istruzione, alle norme che rinviano alle varie scienze (igiene, sanità, ingegneria, architettura, ecc.) per lo svolgimento di determinate attività.

⁶ B. CARAVITA, *Art. 33 e 34*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. Crisafulli e L. Paladin, Padova, 1990, 225; con riferimento all'insegnamento S. FOIS, *Università e libertà*, in *Dir. soc.*, 1978, 366-367; V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 67-70, poi in *Riv. giur. della scuola*, 1965, 25-27, S. LABRIOLA, *Libertà di manifestazione del pensiero e rilevanza costituzionale della attività scientifica*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1979, 380-381; G. CALOGERO, *La scuola, le scienze e le arti*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, a cura di P. Calamandrei e A. Levi, Firenze, 1950, 315 e s.

ROBERTO CAVALLO PERIN

risultati⁷. Una libertà che — senza contraddizione alcuna — protegge dunque qualsiasi attività scientifica che voglia superare, completare o precisare i metodi e i risultati già protetti come scienza.

Il diritto degli istituti di alta cultura, università, accademie, “*di darsi ordinamenti autonomi*” è riconosciuto sin dall’origine come libertà contro l’ingerenza dei poteri politici e religiosi⁸, che si erge ora anche a protezione contro le interferenze, le immistioni, le intrusioni, di ogni altro potere economico⁹, sociale, o culturale¹⁰, che ogniqualvolta risulti dominante in una determinata epoca storica. L’enunciato dà fondamento costituzionale all’invalidità degli atti giuridici e all’illiceità dei comportamenti che risultino lesivi delle “verità” di libera scienza, o anche solo di taluna tra esse.

Libertà di scienza dunque — come diritto individuale¹¹ — che trova anzitutto due ordinamenti di riferimento: l’uno della comunità scientifica che definisce sia i metodi scientifici accreditati sia la cooptazione; l’altro come luogo di un esercizio istituzionale di taluni tra i titolari di libera scienza, qualificati anche formalmente come accademici, professori, ri-

552

⁷ Per tutti: M. WEBER, *Geistige Arbeit als Beruf*, Göttingen, 1919, tr. it. *Il lavoro intellettuale come professione*, a cura e con un’introduzione di M. Cacciari, Milano, 2018, 89 e s.

⁸ Per tutti F. RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, (1920), poi Bologna, 1992, 159 e s.; per la costituente: U. POTOTSCHNIG, voce *Insegnamento (libertà di)*, in *Enc. Giur.*, vol. XXI, Milano, 1971, 721-726; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1962, 871 e s.; G. PIOVANO, *La libertà d’insegnamento*, in *Riv. int. di Scienze sociali e Discipline Ausiliarie*, 94, 1900, 191 e s.; G. CALOGERO, *La scuola, le scienze e le arti*, cit., spec. 315-316.

⁹ Sulla libertà di scienza e il mercato digitale e dei dati: R. YOTOVA, B.M. KNOPPERS, *The right to benefit from science and its implications for genomic data sharing*, in *European Journal of International Law*, 31, 2020, 665 e s.; I. RAPISARDA, *Ricerca scientifica e circolazione dei dati personali. Verso il definitivo superamento del paradigma privatistico?*, in *Europa e diritto privato*, 2, 2021, 301 e s.; T. RAMGE, V. MAYER-SCHOENBERGER, *Fuori i dati. Rompere i monopoli sulle informazioni per rilanciare il progresso*, Milano, 2021, spec. 67 e s. e 109 e s.; *amplius*: R. CAVALLO PERIN, *Il contributo italiano alla libertà di scienza nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Dir. amm.*, 2021, 587 e s.; da ultimo: C. CASTALDO, *Big Data, Power and Knowledge. Regulatory Aspects of Access to Big Data and the Digital Services Act Package*, in *Ius Publicum*, 1, 2022, 16 e s.

¹⁰ Da ultimo sui limiti alla libertà scientifica invocati in nome di una nozione di “università inclusiva”, che osta alla veicolazione di contenuti suscettibili di essere percepiti come lesivi della dignità di minoranze o gruppi oppressi (c.d. *cancel culture*), secondo un dibattito affermatosi soprattutto negli USA e Canada, ma non del tutto sconosciuto anche in Europa: O. BEAUD, *Le savoir en danger*, cit., 245 ss.

¹¹ Sull’idea che alcune libertà danno senso a tutti i diritti soggettivi, si vedano: per la libertà di religione F. RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, cit., 159 e s.; per la proprietà privata A. DE TOCQUEVILLE, *Democratie en Amerique*, vol. I, Parigi, I ed., 1835, trad. it. a cura di G. Candeloro, *La democrazia in America*, I ed., Milano, 1982; in tal senso B. GAGLIARDI, *La tutela amministrativa della libertà accademica*, cit., 3 e s.

L'UNIVERSITÀ COME ISTITUZIONE DI LIBERA SCIENZA

cercatori, studenti universitari o d'accademia, tutte istituzioni la cui ragione del riconoscimento costituzionale come ordinamento è assicurare in ogni tempo un sapere scientifico. Due tipi di ordinamenti: l'uno definito oggettivamente (comunità scientifiche), l'altro anche soggettivamente (università, accademie e istituti di alta cultura).

Ordinamenti delle comunità scientifiche e delle università che trovano limite nei diritti soggettivi di una pluralità di categorie di individui che debbono essere portati a sintesi: anzitutto di coloro che la scienza la elaborano ma anche di coloro che la scienza la ricevono, come insegnamento o come sapere su cui fondare la propria identità e le proprie scelte, diritti che ogni qualvolta segnano per ciascun ordinamento di riferimento differenti vincoli costituzionali ¹².

La ricerca scientifica e il suo insegnamento trovano disciplina da almeno altri due punti di vista, che rispetto all'oggetto principale e agli ordinamenti sopra indicati può dirsi un po' eccentrica e con sovrapposizioni o interferenze di non poco rilievo. Si tratta delle norme generali — nazionali o sovranazionali — sull'istruzione che riguardano chiunque l'intenda svolgere o ricevere; dell'obbligo della Repubblica di istituire una rete di scuole statali di servizio pubblico, compreso l'universitario, cui si affiancano a vario titolo le scuole di enti e privati. Differenti discipline che trovano limite nella categoria qui ricordata di una libera scienza che si articola in una pluralità di diritti soggettivi: almeno di chi l'insegna e di chi ad essi si rivolgere per conoscere.

Una pluralità di discipline che appartengono a diversi ordinamenti giuridici, dunque con una propria ragione giuridica e un proprio ambito, che in parte si sovrappone e che in potenza possono confliggere.

¹² Sul rapporto tra attività scientifica e manifestazione del pensiero: F. MERUSI, *Commento all'art. 9*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, 436 e s.; S. LABRIOLA, *Libertà di manifestazione del pensiero e rilevanza costituzionale della attività scientifica*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1979, pp. 374; G. BIANCO, voce *Ricerca scientifica (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1997, 356; M. GIGANTE, *Art. 33 della Costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione*, in *Politica del diritto*, 1999, pp. 423 e s. G. ENDRICI, voce *Ricerca scientifica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. V, Milano, 2006, 5216. Sul bilanciamento per tutti: P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 41 e s.; A. BALDASSARE, *Privacy e costituzione*, Roma, 1974; J. BOMHOFF, *Balancing constitutional rights. The origins and meaning of postwar legal discourse*, Cambridge, 2013, 31 e s.; P. CARETTI, *I diritti fondamentali, Libertà e diritti sociali*, Torino, 2011, 104 e s., con un rimando a P. COSTA, voce *Diritti fondamentali (storia)*, in *Enc. dir., Annali II*, vol. II, Milano, 2008, 365 e s.; J. LUTHER, *Come interpretare i "principi fondamentali" della Costituzione*, in *I principi fondamentali della Costituzione Italiana. Lezioni*, a cura di J. Luther, E. Malfatti, E. Rossi, Pisa, 2002, 12 e s.

ROBERTO CAVALLO PERIN

Dal riconoscimento delle comunità scientifiche e delle università si distinguono le ragioni costituzionali della disciplina generale sull'istruzione (art. 33, co. 2, prima parte, Cost.), ragioni che ulteriormente si differenziano da quelle poste a fondamento dell'istituzione di scuole statali di servizio pubblico di ogni ordine e grado, compreso l'universitario (art. 33, co. 2, seconda parte, Cost.).

Il primo si riferisce — come vedremo — a quella attività pubblica o privata che è di *interesse generale*¹³, che per ciò solo giustifica vincoli ed obblighi¹⁴ imposti con legge a chi intenda esercitarla. Il secondo accoglie

¹³ C. Giust. U.E. 24 luglio 2003, C-280/00, *Altmark Trans e Regierungpraesidium Magdeburg*, orientamento consolidato in molte altre pronunce tra cui recenti: C. giust., 3 marzo 2021, C-434/19 e C-435/19, *Poste Italiane e Agenzia delle Entrate - Riscossione*; C. Gius. U.E., 10 dicembre 2020, C-160/19P, *Comune di Milano c. Commissione Europea*; C. Giust. U.E., 24 novembre 2020, C-445/19, *Viasat Broadcasting UK Ltd*; C. Gius. U.E., 29 luglio del 2019, C-659/17, *Azienda Napoletana Mobilità*; C. Gius. U.E., 15 maggio 2019, C-706/17, *Achema e a.*; C. Gius. U.E., 8 marzo 2017, C-660/15, *Viasat Broadcasting UK/Commissione*. Commissione U.E. *Libro verde sui servizi d'interesse generale*, 21 maggio 2003, COM(2003) 270 def; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Libro bianco sui servizi di interesse generale*, 12 maggio 2004, COM(2004) 374 def.; F. MERUSI, *Lo schema della regolazione dei servizi di interesse economico generale*, in *Dir. Amm.*, 2, 2010, 313 e s.; G. PITRUZZELLA, *I servizi pubblici economici tra mercato e regolazione*, in *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, a cura di E. Castorina, Napoli, 2016, 451 e s.; M. TRIMARCHI, *I servizi di interesse economico generale nel prisma della concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1, 2020, 53 e s.; P. LAZZARA, *Responsabilità pubbliche e private nel sistema dei servizi di interesse economico generale*, in *Dir. amm.*, 3, 2020, 531 e s.; F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, VI ed., Torino, 2019, 111 e s.; L. R. PERFETTI, *I servizi di interesse economico generale e i servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2001, 479 e s.; L. BERTONAZZI, R. VILLATA, *Servizi di interesse economico generale*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, II ed., tomo IV, Milano, 2007, 1791 e s.; G. F. CARTEI, *I servizi di interesse economico generale tra riflusso dogmatico e regole di mercato*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 5, 2005, 1219 e s.; G. C. SALERNO, *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione europea*, Torino, 2010; P. BAUBY, *From Rome to Lisbon, SGIs in Primary Law*, in *Developments in Service of General Interest*, a cura di E. Zsyzczak, J. Davies, M. Andenaes, T. Bekkedal, L'Aia, 2011, 19 e s.; F. COSTAMAGNA, *I servizi socio sanitari nel mercato interno europeo. L'applicazione delle norme dell'Unione Europea in materia di concorrenza, aiuti di stato e libera circolazione*, 2011, spec. 58 e s.; M. BOCCACCIO, *Compensazione degli obblighi di servizio pubblico e aiuti di stato: un'analisi economica*, in *Riv. Dir. Fin.*, 4, 2012, 459 e s.

¹⁴ Con specifico riferimento alla ricerca e all'istruzione: A. MURA, voce *Istruzione privata*, in *Enc. Giur.*, vol. XVIII, Roma, 1990, 1-3; G. CORREALE, *Libertà della scienza e limiti all'ordinamento universitario*, in *Dir. e soc.*, 1998, 424; M. COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione, oltre l'integrazione dei mercati*, Milano, 2008, spec. 172 e s. In generale, su vincoli e obblighi delle attività di interesse generale, oltre alla precedente nota: W. CESARINI SFORZA, *Il concetto di obbligo nella teoria generale del diritto*, in *Tem. rom.*, vol. I, 1964, 497 e s.; G. GAVAZZI, *L'onere. Tra la libertà e l'obbligo*, Torino, 1970, 13 e s.; O. T. SCOZZAFAVA, voce *Onere*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Milano, 1980, 99 e s.; F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, cit., spec. 73 e s. e 123 e s.

L'UNIVERSITÀ COME ISTITUZIONE DI LIBERA SCIENZA

i caratteri che sono propri del servizio pubblico d'istruzione, in cui la scelta di assunzione e il programma, cui s'obbliga il gestore, sono d'iniziativa¹⁵ di organi ed enti della Repubblica italiana (artt. 114 e 118, Cost.).

La distinzione è rilevante anche con riferimento alle fonti che possono avere ad oggetto l'uno o l'altro tipo d'attività. Se è normale ritenere che la disciplina sull'attività di istruzione sia l'oggetto d'una riserva di legge¹⁶, non così per i programmi di servizio pubblico, che sono sempre stati ritenuti una scelta d'amministrazione, per la quale è sufficiente un atto generale o regolamentare e — se sono leggi — hanno un contenuto d'amministrazione.

A ciò si aggiunga che è normale vedere che l'elaborazione o i risultati di scienza divengano utili strumenti per altri tipi d'organizzazione, che sono soggetti ad altri ordinamenti che per tali organizzazioni sono il riferimento o la ragione istitutiva, così le confessioni religiose, le associazioni sindacali o culturali, o le imprese, più di recente la moltitudine di formazioni sociali che nella rete si sono sviluppate in taluni casi come ordinamenti giuridici, che tra essi paiono vivere in parallelo, talora senza che l'ordinamento generale se ne curi.

Libertà di scienza che dunque si afferma nella pluralità di ordinamenti, ciascuno con principi cui ispirarsi e da far valere nella relazione con altri, ciascuno con un proprio ambito nell'ordinamento generale che è a tutti comune, che trova nella Costituzione e nelle altre norme cui la stessa rinvia la disciplina della rilevanza e della relazione di ciascuno con tutti, con quegli inevitabili contemperamenti che pare utile analizzare ora partitamente. Si tratta di una pluralità di punti di vista che impone di riconsiderare questioni, relazioni e complessità che da tempo hanno dato fondamento alla disciplina sull'elaborazione, sulla diffusione e sulla utilizzazione della conoscenza.

2. *Le università come “non potere” e come istituzioni di “verità scientifiche”*. — Senza “insegnare la scienza intera e tal quale la si reputi

¹⁵ F. TRIMARCHI BANFI, *Organizzazione economica ad iniziativa privata ed organizzazione economica ad iniziativa riservata negli artt. 41 e 43 della Cost.*, in *Pol. dir.*, 1992, spec. 5, 17, 18, 26; ID., *La responsabilità del gestore di pubblici servizi nella prospettiva delle privatizzazioni. Considerazioni sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. amm.*, 1, 1995, 143 e s.; ID., *Considerazioni sui “nuovi” servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2002, 945 e s.

¹⁶ Così F. TRIMARCHI BANFI, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. amm.*, 3, 2020, 3 e s.; G. LOMBARDI, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, in *Studi sassaresi*, 1969, 838 e s., oltre a *supra* nota n. 3.

vera”, non si soddisfa ciò che è da altri voluto, anzitutto da chi una scienza la riceva, defraudandolo al pari di colui che riceve “oro e argento falso per vero”. Così se non si può insegnare come vero ciò che pare falso, o una parte come se fosse il tutto¹⁷, è ancor prima la stessa elaborazione di scienza che ha ad oggetto una tendenza metodica ad eliminare il dominio di un convincimento politico (art. 49, Cost.), di un credo religioso (art. 19, Cost.), o delle pure opinioni (art. 21, Cost.)¹⁸, che non siano confortate dalla ricerca delle fonti, dall’analisi critica delle stesse, dalla confutazione delle tesi preesistenti, secondo il metodo che è proprio di ciascuna scienza e che per ciò solo non mette in discussione un’idea politica, un credo o un’opinione che non pretenda di essere scientifica.

Si è ritenuto da più parti che anzitutto non è scientifico un risultato di ricerca che si sottragga alla pubblica comunità di scienziati cui spetta il giudizio critico sulla sua “verità scientifica”¹⁹, con la conseguenza che la consegna di un’elaborazione al solo committente, *a fortiori* con l’impegno di non rivelarla a terzi, mantiene la stessa tra le attività di ricerca che *non* sono attività scientifica, poiché non soddisfa il requisito di pubblicità il sol fatto che una ricerca sia uscita dalla disponibilità del suo autore o artefice²⁰.

Si ritiene non senza contrasti che l’attività scientifica, per sua natura, non abbia ad oggetto verità dichiarate assolute e immutabili, dunque sempre valide, essendo al contrario ogni suo risultato o metodo sottoposto a un *possibile* rinnovamento, precisazione, o completamento. Perciò si è potuto affermare che senza la persistente ricerca di vie nuove, non vi può essere scienza, né i suoi risultati potrebbero rivestire alcun carattere d’originalità²¹.

Gli ordinamenti delle comunità scientifiche e delle università, accademie e istituzioni di alta cultura, hanno come ragione istitutiva quella di proteggere verità elaborate, insegnate e conservate come verità scienti-

¹⁷ Cfr. G. D. ROMAGNOSI, *Istituzioni di civile filosofia ossia di giurisprudenza teorica*, in *Scritti sull’educazione*, 1839, ristampa a cura di L. Ambrosoli, Firenze, 1972, 110; S. SPAVENTA, *L’autonomia universitaria* (1884), poi in *Giustizia nell’amministrazione e altri scritti*, Napoli, 2006, 63 e s.

¹⁸ A. LABRIOLA, *L’Università e la libertà della scienza*, Roma, 1897, 42-44.

¹⁹ D. SORACE, *L’autonomia universitaria degli anni Novanta: problemi e prospettive*, in *Dir. pubbl.*, 1996, 160.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ S. LABRIOLA, *Libertà di manifestazione del pensiero e rilevanza costituzionale della attività scientifica*, cit., 380-381. Sicché — si è detto — che il diritto alla scienza comprende il “diritto all’eresia”: O. BEAUD, *Le savoir en danger*, cit., 43.

L'UNIVERSITÀ COME ISTITUZIONE DI LIBERA SCIENZA

fiche: di quelle che in un certo periodo risultano dominanti, non meno di quelle che nello stesso periodo appaiano meno convincenti o non ancora totalmente dimostrate, che purtuttavia sono protette come verità scientifiche, poiché si affermano come soluzioni critiche o di riserva per il tempo di crisi di quelle dominanti.

Le une e le altre perciò si contrappongono e si affiancano convenientemente tutte come verità scientifiche, fondando della scienza il suo essenziale carattere inclusivo e universale, in cui le verità coesistono e sono tali a prescindere dalla rilevanza o utilità (scopo ulteriore) che le stesse possono rappresentare: per la società, per il potere politico, religioso, economico, culturale o d'opinione in un determinato periodo storico.

Unità nella diversità, poiché la scienza — negandosi come potere — consente ad altri di divenire tale e a ogni idea di esistere come verità in sé, che perciò può diviene utile a qualcosa (potere in senso oggettivo) oppure a qualcuno (potere in senso soggettivo) in ragione delle scelte oggettive o soggettive di questi, mai di scelte proprie. Se ciò avvenisse, la scienza cesserebbe di essere tale e diverrebbe anch'essa un nuovo potere o parte di poteri esistenti.

Perciò le università, le accademie e gli istituti di alta cultura ritrovano una configurazione costituzionale che le caratterizza come “non potere”²², distinguendosi sia dagli enti e organi di indirizzo politico, sia dagli organi di esercizio delle altre funzioni statali, poiché le “verità scientifiche” possono essere tali — e utili a qualsiasi potere — solo in quanto neghino a sé di divenire potere o parte di esso, dunque di asservirsi, o di assumere i caratteri di un potere, o di competere con altri per divenirlo²³.

Università, accademie e istituti di alta cultura possono essere intesi

²² U. POTOTSCHNIG, *L'università come società*, in *Riv. giur. scuola*, 1976, 269 e s., poi in *Scritti scelti*, Padova, 1999, 821: l'università “non è un'istituzione fatta per il potere, o per esercitare il potere, e nella quale dunque anche la partecipazione ... dev'essere in primo luogo partecipazione ai fini istituzionali dell'università, ossia all'insegnamento e alla ricerca”.

²³ Si veda in tal senso il “manifesto Humboldtiano” per l'istituzione dell'Università di Berlino: « Il concetto degli istituti scientifici superiori, intesi come l'apice in cui si concentra tutto ciò che direttamente viene fatto per la cultura morale della nazione, si fonda sul loro fine, ossia sul loro esser destinati ad elaborare la scienza nel più profondo ed ampio senso del termine (...) Ma poiché questi istituti possono raggiungere il loro fine soltanto se ognuno di essi, per quanto è possibile, si cimenta con la pura idea della scienza, i principi che li governano sono la solitudine e la libertà » (ndr corsivo aggiunto): W. VON HUMBOLDT, *Stato, società e storia*, a cura di N. Merker, Roma, 1974, 171.

ROBERTO CAVALLO PERIN

giuridicamente come “realtà o luoghi” in cui scienziati e discenti hanno perciò collettivamente affermato il loro diritto a svolgere e ricevere le differenti “verità di libera scienza”, proteggendosi nel tempo come corporazione (“*studia generalia*”) o come università regia²⁴, dalle inge-
renze di chi volesse turbare l’esercizio di libera scienza.

Trattasi di organizzazioni cui la Costituzione ha conferito la capacità giuridica di “fare quadrato” a protezione dei suoi componenti, grazie alla forza organizzata dei saperi assicurata dall’*universitas*.

Trattasi di “realtà o luoghi” in cui l’organizzazione dei saperi, la loro elaborazione e diffusione, consentono a chiunque vi partecipi, o ad essa si rivolga, di ottenere lo “stato dell’arte” che proviene dalle diverse scienze, così come riconosciute dalle comunità scientifiche.

Le università si configurano perciò come un *punto rete* di ciascuna comunità scientifica in cui si riuniscono gli esponenti delle diverse comunità scientifiche e coloro che vogliono apprendere scienza, che è sapere critico nei diversi settori della conoscenza²⁵. Le università riuni-

558

²⁴ G. ARNALDI, *Le origini dell’Università*, Bologna, Bologna, 1974; M. A. GARITO, *L’università in Europa*, ERI, Torino, 1983; C. BONVECCHIO, *Il mito dell’università*, Bologna 1980; per l’Università di Bologna AA. VV. *Studi*, in *Annali di storia delle università italiane*, 1, 1997, 41 e s.; per l’Università di Torino *ivi*, 5, 2001, 31 e s.; per l’Università di Padova, *ivi*, 3, 1999, 41 e s.; per l’Università di Messina, *ivi* 2, 1998, 37 e s.; per l’Università di Roma *ivi*, 4, 2000, 25 e s. Per la principale università regia si veda la Federico II di Napoli, istituita per atto imperiale *Lictera generalis* 1224; l’istituzione dell’Università di Torino è datata al 1404, ma si vedano del 1771 le Regie Costituzioni Re Carlo Emanuele III (<https://www.asut.unito.it/mostre/items/show/445#c=0&m=0&s=0&cv=0>); P. DEL PIANO, *Il Trono e la Cattedra*, Torino, 1997, 80, 101 e s., 244 e s. spec. 250-255 per Cagliari 1764, poi 1842 (<https://archiviostorico.unica.it/storia/regno-ditalia>). Per un tratto storico per l’Europa: T. BLANNING, *The Pursuit of Glory*, 2007, tr. it. *L’età della gloria*, Bari 2018, 567-579; sulla “corporazione dei professori” degli anni ‘60: Andrea ROMANO, *A trent’anni dal ‘68. ‘Questione universitaria’ e ‘riforma universitaria’*, in *Annali di storia delle università italiane*, 2/1998, 12 e s.; A. CAGNOLATI, S. SALUSTRI, *Introduzione*, in *Protagonismo, attivismo e reti delle donne nelle università in età contemporanea*, a cura di A. Cagnolati e S. Salustri, in *Annali di storia delle università italiane*, 1, 2022, 3 e s.; R. FINOCCHI, *Le Università*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo speciale*, t. II, Milano, 2000, 1350 e s.; P. SCHIERA, *Modelli di università nell’Ottocento europeo: problemi di scienza e di potere*, in *L’università tra Otto e Novecento: i modelli europei e il caso italiano*, a cura di I. Porciani, Napoli, Jovene, 1994, 6 e s.; P. PIOVANI, *Morte (e trasfigurazione?) dell’Università*, Napoli, 1969, 48 e s.

T. BENDER, *The University and the city: from medieval origins to the present*, Oxford, Oxford University Press, 1988, 60 e s.

²⁵ Già S. PUGLIATTI, voce *Conoscenza*, in *Enc. Dir.*, vol. IX, Milano, 1961, 45 e s.; anche: W. CESARINI SFORZA, voce *Conoscenza*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino, 1959, 1 e s.; S. CASSESE, *L’Università e le istituzioni autonome nello sviluppo politico dell’Europa*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1990, 755; P. JARVIS, *Universities and corporative universities*, Kogan, London, 2001, 123; da ultimo in altra prospettiva: S. FOA, *Il nuovo diritto della scienza incerta: dall’ignoto irriducibile come noumeno al mutamento di paradigma*, in *Dir. amm.*, 3, 2022, 813 e s.; M.

L'UNIVERSITÀ COME ISTITUZIONE DI LIBERA SCIENZA

scono i punti rete delle diverse comunità scientifiche, costituendo un *hub* (omogeneo) dei saperi scientifici ²⁶.

Trattasi di “realtà” che nel tempo si sono istituzionalizzate ²⁷ e che sono ora riconosciute come istituzioni (*rectius* “ordinamenti” anche soggettivamente intesi) a prescindere dalle diverse ragioni d’origine che l’hanno di volta in volta istituite come formazione sociale di nazioni, oppure come università o accademie regie ²⁸, trasformando quello che era l’oggetto della protezione — libero esercizio collettivo della libertà di scienza di docenti e discenti — in ragione giuridica dell’istituzione e della capacità di tali organizzazioni di darsi un ordinamento giuridico.

Alle università l’ordinamento costituzionale affida come vedremo (*infra* § 5) l’organizzazione dell’elaborazione e dell’insegnamento di una libera scienza in ogni disciplina, ponendo — le condizioni del riconosci-

PALMIRANI, *Big Data e conoscenza*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 1, 2020, 73 e s.; cfr. già *Consiglio Europeo*, Lisbona, 23 e 24 Marzo 2000, *Conclusioni della Presidenza*, § 9 e s., spec. 12-13 per un’economia basata sulla conoscenza, con più posti di lavoro qualificati e per una maggiore coesione sociale.

²⁶ Cfr. P. PRODI, *Università e città nella storia europea*, Bologna, 1988, 374 e s. che si affianca ma si distingue dalle città, che sono invece hub di reti eterogenee. Nella città convivono i punti rete di industriali, commercianti, artigiani, liberi professionisti, artisti, letterati, organizzazioni sindacali, delle comunità religiose, politiche, culturali, consentendo l’interconnessione materiale tra gli appartenenti a ciascuna di esse. La città è *hub* di punti rete di una pluralità di reti eterogenee, che consente l’interconnessione sia *ad minus* (centri minori) sia *ad major* (metropoli, megalopoli, ecc.) di ogni rete che in essa conviva, di ogni persona che con ogni rete entri in contatto; *amplius*: R. CAVALLO PERIN, *L’ordinamento giuridico delle città*, in *Munus*, 2019, 365-383 e poi in *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, a cura di C. Bertolino, T. Cerruti, M. Orofino, A. Poggi, Napoli, 2020, 353-370; Id., *Beyond the municipality, the city, its rights and its rites*, in *Italian Journal of Public Law*, 2, 2013, 307-315, oltre che a J.B. AUBY, *Droit de la Ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris, 2013; da ultimo F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Federalismi*, 1, 2018, spec. 30 e s.; Id., *Il valore giuridico dell’informalità per l’interesse generale. L’esempio delle città*, in *La città informale. Approcci teorici*, a cura di M.V. Ferroni e G. Ruocco, Roma, 2021, 79-94.

²⁷ SANTI ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1906, 364 e s.

²⁸ Oltre alle note che precedono n. 4 e 24: L. ELIA, *L’autonomia delle Università*, in *Universitas*, 1990, pp. 35-37, p. 39: “mentre gli studenti di Bologna e di Padova erano, nel Medio Evo, i committenti dei maestri, oggi (...) essi si configurano piuttosto come utenti (cui — secondo) le tendenze del pensiero contemporaneo (...-) spetterebbe, più che una partecipazione al governo degli enti erogatori del servizio, un potere di controllo in sintonia con indicazioni che risalgono al pensiero fabiano. (...)”; tra i molti: U. POTOTSCHNIG, *L’Università come società*, in *Riv. giur. della scuola*, 1976, 269-275, poi in *Scritti scelti*, Padova, 1999, 818; G. M. LOMBARDI, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, in *Studi sassaresi*, Vol. I, Milano, 1969, 831-833; 840-843; L. MAZZAROLLI, *L’autonomia delle Università e delle Accademie nella Costituzione italiana*, in *Dir. e soc.*, 1981, 277-282; Id., *Il principio costituzionale di autonomia universitaria alla luce della recente evoluzione normativa*, in *Dir. amm.*, 1997, 6-9; G. CORSO-M. MAZZAMUTO, *La libertà della scienza*, in *Il Consiglio Nazionale delle Ricerche- CNR, Struttura e funzioni*, Bologna, 1994, 183-201.

mento di tali enti come ordinamento²⁹, sin dalla norma costituzionale o — in attuazione di essa — “nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato” (art. 33, u. c. Cost.).

Si tratta di un riconoscimento che protegge — mediatamente — l’esercizio individuale e collettivo di alcuni tra i titolari della libertà di scienza (professori, ricercatori e studenti universitari, accademici, ecc.), ma che — direttamente — perviene a riconoscere alle università, alle accademie, o alle istituzioni di alta cultura, la capacità di darsi un “ordinamento giuridico” avente ad oggetto l’organizzazione del libero esercizio della ricerca scientifica e del suo libero insegnamento da parte di soggetti formalmente qualificati nelle università, accademie o istituti di alta cultura, affinché un sapere critico possa essere autonomamente coltivato, innovato, vantato e tramandato come pluralità di verità scientifiche.

In ciò la ragione giuridica essenziale del riconoscimento costituzionale di tali istituzioni, del diritto di darsi ordinamenti autonomi, il venire meno del quale determina la cessazione della qualità giuridica che è causa fondativa e perciò limite del riconoscimento costituzionale.

560

Delle università è stato detto in particolare che sono il luogo del pluralismo delle verità scientifiche, più esattamente si è già acquisito all’analisi che la protezione dell’elaborazione e diffusione delle verità scientifiche è l’essenziale carattere e limite costituzionale del riconoscimento di tali istituzioni come ordinamenti giuridici, il cui fondamento è perciò costituzionale non meno degli organi o enti dello Stato³⁰, delle Regioni e degli altri enti territoriali disciplinati in parte seconda della Costituzione, senza tuttavia assumere i caratteri dell’ente territoriale, o delle funzioni pubbliche, né della forza d’impresa (artt. 41, 44, 45, ecc.), né del “potere” religioso (artt. 7 e 8, Cost.), sociale (artt. 38, 39, Cost.), o di “pubblica opinione” (art. 21, Cost.).

Tale esclusivo carattere delle istituzioni in esame — di accreditare e

²⁹ SANTI ROMANO, *L’ordinamento giuridico*, Firenze, 1967, ristampa della II edizione, 25 e s.

³⁰ In tal senso non si può escludere che almeno le università statali possano segnare un conflitto di attribuzioni per “difetto assoluto di poteri dello Stato”, non diversamente da quanto il difetto assoluto di giurisdizione è stato considerato nel nostro ordinamento una “questione di giurisdizione”; con legittimazione a presidio della loro autonomia contro ogni altro potere dello Stato o delle Regioni (artt. 33 e 134, Cost.), ogniqualvolta si tratti di organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà dell’istituzione università (*rectius* “non potere”) e per la delimitazione della sfera di attribuzioni per essa determinata da norme costituzionali (cfr. Corte cost., sent., 11 ottobre 1975, n. 228 e 229; Corte cost., ord., 3 marzo 1977, n. 49).

L'UNIVERSITÀ COME ISTITUZIONE DI LIBERA SCIENZA

garantire la pluralità e la convivenza delle verità scientifiche — è proprio degli ordinamenti di libera scienza, che li definisce rispetto ad altri con pari fondamento costituzionale, evidenziando di tali organizzazioni gli elementi istituzionali inclusivi e — per ciò solo — non scismatici della partecipazione degli individui a tali ordinamenti, che negano in radice un potere di escludere per ragione di scienza chi vi appartiene. La ragione costituzionale di tali istituzioni è tenere presso di sé, dunque contemplare e proteggere, qualsiasi verità riconosciuta come scientifica sin dal suo nascere, conservandone memoria anche dopo il suo possibile superamento o confutazione.

Luoghi o realtà di “verità scientifiche” di cui ciascuno può giovare, cui chiunque può rivolgersi per verificare se i propri convincimenti abbiano o no fondamento scientifico, cioè se possano essere accreditati in tutto o in parte da tale punto di vista. Le università come luogo di controinformazione, di servizio universale, capace di proteggere gli individui da *fake news*³¹, o da elaborazioni di tendenza cui si è voluto assegnare d'autorità una valenza scientifica, o una qualsiasi prevalenza. Ciò consente di configurare la scienza come spazio comune o ulteriore, che è imparziale — se non addirittura terzo — rispetto ai punti di vista delle differenti organizzazioni di potere: siano essi i partiti politici, le organizzazioni sindacali o d'impresa, le confessioni religiose o di tendenza culturale, che hanno anch'esse una propria validità costituzionale, con riconoscimento di un proprio ordinamento giuridico (artt. 49, 39, 41, 19, 20, 18 e 21, Cost.).

Un “luogo di scienza” in cui tutti possono provare a ottenere, in tutto o in parte, un riconoscimento come verità scientifica, da cui al contrario ciascuno può prendere le distanze, negando ogni valore scientifico alle proprie opinioni, al proprio credo, o attività, con i vantaggi e gli svantaggi che conseguono all'una e all'altra tra le due opzioni, poiché carattere essenziale di ogni ordinamento di scienza è — per sua ragione istitutiva — la diversità nell'unità scientifica, a protezione delle verità ogni qualvolta elaborate o confutate, assicurando l'insegnamento di una ricerca che ha da essere libera per chi la elabora e per chi la riceve.

³¹ Le università — oltre all'alta e media consulenza — possono attrezzarsi per offrire servizi di micro informazione alle persone, di controinformazione scientifica, che consente di contrastare il pensiero unico, scientemente fazioso, manipolatorio, o inveritiero, di taluna informazione che si ritrova nei social, o svelando potenzialità lesive di talune applicazioni di AI come Chat GPT, sospesa in Italia dal recente provvedimento del *Garante della privacy*, 30 marzo 2023 n. 112.

Caratteri di un ordinamento di scienza che deriva essenzialmente dalla natura giuridica delle libertà individuali di cui è posto a protezione, ma altresì della scienza come bene non rivale e non escludibile³²: essendo destinati al pubblico i risultati della ricerca scientifica, essendo l'insegnamento scientifico universitario normalmente aperto a tutti³³, costituendo infine un trasferimento di ricchezza per chi la riceve, senza impoverire chi l'impartisce, anzi — come è noto — arricchendo il docente ogni qualvolta³⁴.

3. *Libertà scientifica e scuole di tendenza: plurime appartenenze e conflitti di fedeltà.* — Se la ragione del riconoscimento costituzionale a università, accademie e istituti di alta cultura di un diritto di darsi un ordinamento autonomo³⁵ è consentire lo svolgimento libero di ricerca, senza utilità diversa dall'elaborazione e dalla divulgazione della scienza medesima, si comprende perché la stessa ben possa essere ritenuta normalmente compatibile con le *scuole* di enti e privati (art. 33, co. 3°, Cost.), o con l'adempimento degli obblighi di servizio di istruzione che la Repubblica italiana deve garantire per ogni ordine e grado (art. 33, co. 2°, Cost.), compreso l'universitario.

562

³² Nelle scienze economiche non è *rivale* l'uso di un bene che non incida sulla facoltà di goderne da parte di altri; non *escludibile* è ove manca la possibilità di estromettere terzi dal consumo di un determinato bene; tra i tanti si vedano: B.M. FRISCHMANN, *Infrastructure - The Social Value of Shared Resources*, Oxford/New York, 2012, 3 e s., *passim*; E. OSTROM, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, 2015, 1-28; G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, vol. 162, n. 3859, 1968, 1243 e s.; E. BERTACCHINI, M. NUCCIO, *L'economia dei dati*, in *La politica dei dati. Il governo delle nuove tecnologie tra diritto, economia e società*, a cura di M. Durante e U. Pagallo, Milano, 2022, 46 e s.

³³ Cfr. *Diritto all'istruzione e inclusione sociale: la scuola aperta a tutti alla prova della crisi economica*, a cura di G. Matucci, Milano, 2019; C. COLAPIETRO, *ivi* 11 e s.; E. FAGNANI, *ivi*, 161 e s.; R. CASO, *La libertà accademica e il diritto di messa a disposizione del pubblico in Open Access (Academic Freedom and Right of Making Available in Open Access to the Public)*, *Research Paper* n. 37, Trento Law and Technology Research Group, 2019.

³⁴ Secondo i paradigmi della c.d. "citizen science", su cui da ultimo: P. MATTEI, *Democratizing Science: The Political Roots of the Impact and Public Engagement Agenda*, Bristol University Press, 2023 (Forthcoming).

³⁵ S. CASSESE, *Discussioni sull'autonomia universitaria*, in *Foro it.*, 1990, vol. 113, parte V, 205-206 e 209-2010; M. CAMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in *Dir. pubb.*, 1995, 161 e s.; A. BARETTONI ARLERI, F. MATARAZZO, voce *Università*, in *Enc. Dir.*, vol. XLV, Milano, 1992, 826 e s.; C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Torino, 2019, 23 e s.; ID, *Università e autonomia*, in *Riv. Giur. delle scuole*, 1978, 634 e s.; R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 263 e s.; da ultimo: R. MOSCATI, *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, in *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*. Atti del convegno, a cura di A. Marra, Cantarano, 2020, 15 e s.

L'UNIVERSITÀ COME ISTITUZIONE DI LIBERA SCIENZA

È normale pensare che l'elaborazione e l'insegnamento di una libera scienza possa coinvolgere o trarre profitto da interessi economici, da indirizzi politici, sociali, religiosi, d'opinione prevalente o di minoranza, ma ciò non esclude affatto che all'occasione la relazione si trasformi in una intollerabile ingerenza per lo scienziato, per un'intera comunità scientifica, oppure per una o più università, accademie o istituti di alta cultura.

Un'ingerenza che può mostrarsi come soggettivamente o oggettivamente incompatibile per brevi periodi o per momenti storici più significativi, riguardare una singola attività (di ricerca o d'insegnamento), oppure coinvolgere intere linee di ricerca o corsi di studi, determinando la sospensione o cessazione d'una qualificazione o appartenenza di un individuo a una pluralità di istituzioni, o giungere ad aprire un conflitto che può mettere in forse la stessa relazione tra istituzioni, portando ad un disconoscimento unilaterale o plurilaterale dei rapporti tra esse.

La questione è d'ordine generale e si verifica ogni qualvolta l'appartenenza a più d'un ordinamento determini un conflitto che pone l'individuo nella difficile scelta tra il persistere dell'appartenenza a più d'uno, ogni qualvolta l'osservanza dei precetti di un ordinamento determini la violazione degli enunciati dell'altro³⁶. Si tratta di ipotesi estreme, che talora hanno assunto un valore rilevante che travalica l'individuo e il caso deciso, per il significato che assume anche solo per un ordinamento, per la sua relazione con altri, indicando nuovi caratteri o rivelando ciò che in precedenza era rimasto inespresso degli ordinamenti o delle relazioni tra i medesimi.

Di ciò non si è sempre avuto contezza nell'accingersi ad affiancare alla libertà di scienza gli altri enunciati costituzionali, tra cui il *compito* già ricordato della Repubblica di istituire *scuole statali* di ogni ordine e

³⁶ Per tutti: R. VENDITTI, *L'obiezione di coscienza al servizio militare*, Milano, 1981; D. PARIS, *L'obiezione di coscienza. Studio sull'ammissibilità di un'eccezione dal servizio militare alla bioetica*, Firenze, 2011, spec. 33 e s.; Corte cost., 12 aprile 1967, n. 53 e Corte cost., 6 maggio 1985, n. 164, sino a Corte EDU, 7 luglio 2011, *Bayatyan c. Armenia*, § 106; e da ultimo: F. BOCCHINI, *Contributo allo studio della difesa civile della patria*, in *Giur. cost.*, 1 2014, 759 e s. E. PELLECCIA, *Aborto farmacologico e disciplina dell'interruzione volontaria della gravidanza*, in *Nuova Giur. Civ.*, 1, 2010, 20031 e s.; A. PIOGGIA, *L'obiezione di coscienza nei consultori pubblici*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2015, 121 e s.; M. AMITRANO ZINGALE, *L'obiezione di coscienza nell'esercizio della funzione pubblica sanitaria*, in *Giur. Cost.*, 3, 2015, 1098 e s., e da ultimo M.E. FLORIO, *Obiezione di coscienza e aborto farmacologico: per un ripensamento dell'art. 9 della l. n. 194/1978 e dei rigorismi giurisprudenziali in atto*, in *Riv. It. Medicina Legale (e del Diritto in campo sanitario)*, 3, 2022, 619 e s.

grado (artt. 33, co. 2°, Cost.); cui s'aggiunge il diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione (art. 33, co. 3°, Cost.), poiché per entrambi — anche formalmente — vi è un proprio e diverso fondamento costituzionale.

Non pare esatto in sede teorica affermare che tali norme si sovrappongano o siano specie dell'enunciato che li precede sulla scienza, che la Costituzione invece protegge con il solo enunciato che la definisce costituzionalmente libera, al pari del suo insegnamento (art. 33, co. 1°, Cost.). Trattasi di enunciati differenti che normalmente convergono nella protezione di scuole che erogano istruzione, la quale a sua volta si sostanzia in un libero insegnamento di libera scienza, senza che ciò possa escludere l'ipotesi opposta in cui l'area di protezione di una delle libertà non coincida con l'altra.

In tal senso si comprende perché anche di recente il diritto soggettivo di enti e privati di costituire scuole e istituti di educazione, non diversamente un tempo dal compito dello Stato di organizzare scuole di ogni ordine e grado, abbia potuto vivere momenti dissonanti dall'insegnamento di libera scienza, con punte che hanno suscitano clamore, evidenziando un conflitto vissuto realmente come irresolubile e non negoziabile (*infra* § 4).

Fuori da ciò si afferma l'elaborazione e l'insegnamento di libera scienza come agorà³⁷, in cui — pur nel dissenso — si riconosce l'altrui tesi come patrimonio comune, anche ove il successo sia solo di alcuni, nella consapevolezza di ogni scienziato che — se permane libera la scienza — ciascuno contribuisce ad un sapere critico.

La scuola — pubblica o privata — è ormai da tempo quella che afferma un libero insegnamento di libera scienza, in modo del tutto coerente con l'affermazione della quarta rivoluzione detta appunto “società della conoscenza”³⁸, secondo equilibri che hanno limitato in modo

³⁷ Nell'accezione di luogo figurato di incontro e discussione di cittadini-uomini liberi. Sui molteplici significati nel mondo greco antico: U.E. PAOLI, G. CULTRERA, voce *Agorà*, in *Enciclopedia Treccani*, 1929, ora anche *online*.

³⁸ Per tutti: M. CASTELLS, *The rise of the network society*, Oxford, 1996, tr. it. *La nascita della società in rete*, vol. in *Id.*, *L'età dell'informazione: economia, società, cultura*, Milano, 2002; *Id.*, *La città delle reti*, Venezia, 2004; L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, 2017, 99 e s.; V. MAYER-SCHÖNBERGER, K. CUKIER, *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think*, London, 2013; L. CASINI, *Lo Stato nell'era di Google*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 1111 e s.; e da ultimo *La politica dei dati*, a cura di Durante e Pagallo, cit., *ivi* L. PASERI, J. CIANI e E. BASSI, sul rapporto tra società e conoscenza, al tempo delle nuove tecnologie: L. PACCAGNELLA, *Open access: conoscenza aperta*

L'UNIVERSITÀ COME ISTITUZIONE DI LIBERA SCIENZA

evidente gli insegnamenti o parti d'insegnamento che sono di tendenza in una determinata scuola o che lo sono state in tutte³⁹, anche ove ciò sia minimizzato ritualizzando l'adesione a brevi cenni, anche di non dissenso, oppure largheggiando nelle soluzioni che sono ritenute di maggiore inclusione verso coloro che da quella tendenza non sono convinti, ma che a quella scuola s'iscrivono per altre ragioni.

Perciò si è variamente inteso il diritto di enti e di privati di istituire scuole o istituti d'educazione, come complemento del *dovere e diritto* dei genitori di conferire *un'istruzione e un'educazione* ai figli (art. 30, Cost.)⁴⁰ e più in generale come libertà di organizzare scuole (art. 33, 41, Cost.)⁴¹, o di ottenere un'istruzione conforme ai propri convincimenti politici, religiosi, o culturali, sia perché condivisi da larghi strati della popolazione (art. 7, 8, 9, 48, ecc., Cost.)⁴², oppure all'opposto perché momento identitario delle minoranze cui la Repubblica deve protezione (artt. 3, 6, 8, 21, 38, ecc., Cost.)⁴³.

e società dell'informazione, Bologna, 2010; Id., *Sociologia della comunicazione nell'era digitale*, Bologna, 2020.

³⁹ Così è stato per l'insegnamento di educazione civica: U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, in *Giur. Cost.*, 1961, 361 e s., poi in *Scritti scelti*, Padova, 1990, 697 e s. che riprende il pensiero di MIRANDA, *L'insegnamento dell'educazione civica nelle scuole secondarie*, in *Annali della Pubblica Istruzione*, 1959, 71 e s., nonché PERUCCI, *Dell'educazione civica*, ivi, 396 e s.; da ultimo: M. BENETTON, *L'educazione civica nell'ecosistema educativo: spazi di partecipazione democratica e senso della vita*, in *Formazione & Insegnamento*, XX, 1, 2022, 179 e s.

⁴⁰ Per un diritto dei genitori fra i tanti già: G. CALOGERO, *La scuola, le scienze e le arti*, cit., 315-332; R. LUCIFREDI, *I principi costituzionali dell'ordinamento scolastico italiano*, in *Riv. giur. scuola*, 1964, 13 e s.; F. SCHIANCHI, *L'Università cattolica del Sacro Cuore*, Milano, 1974, 28-29; M. BESSONE, *Artt. 30-31*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 1976, 107-108; L. GUERZONI, *Poteri dei genitori, educazione religiosa e libertà religiosa del minore*, in *Città e regione*, 7, 1977, 164 e s.; A. MURA, voce *Istruzione privata*, cit., 9 e s.

⁴¹ Con riferimento alla libertà di organizzare scuole, oltre a R. LUCIFREDI, *I principi costituzionali*, cit., tra tutti: S. FOIS, *La disciplina della libertà della scuola privata*, in *Rassegna parlamentare*, 1959, 154-159; V. CRISAFULLI, *Autonomia e libertà nella scuola*, in *Riv. giur. della scuola*, 1965, 25-27; A. PIZZORUSSO, *La libertà di insegnamento*, in *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, La tutela del cittadino*, vol. II, *La pubblica sicurezza*, Vicenza, 1967, 398 e s.; V. ZANGARA, *La libertà d'insegnamento nel sistema costituzionale*, in *Scritti in memoria di O. Condorelli*, Milano, 1973, 1321 e s.; A. PIZZI, voce *Insegnamento e scuola (libertà di)*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, Roma, 1989, 1 e s.; C. ESPOSITO, *Contenuto e limiti della libertà di istituire scuole* (1958), ora in Id., *Scritti giuridici scelti*, IV ed., Napoli, 1999, 127 e s.; M. CROCE, *La scuola pubblica e la scuola privata*, in *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione. Atti del Convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli, 2014, 333 e s.

⁴² Già: Corte Cost., 15 luglio 1975, n. 215.

⁴³ Per la tutela delle minoranze linguistiche nelle "Autonomie Speciali Alpine": M. COSULICH, E. HAPFACHER, *Scuola e minoranze linguistiche nelle autonomie speciali alpine*, in *Federalismi*, 32/2022, 115 e s. Negli U.S.A. il diritto di scelta degli studenti è ricondotto

ROBERTO CAVALLO PERIN

In tale contesto, un po' eccentrico, si è anche risolto il conflitto con la libertà individuale d'insegnamento⁴⁴, ritenendo che nel bilanciamento non possa che prevalere la libertà di enti e privati di istituire scuole⁴⁵, poiché diversamente si afferma — non senza fondamento — che è negata a quest'ultima una giuridica esistenza. Contrari, da par loro, sono coloro che all'opposto hanno affermato che la libertà d'insegnamento è protetta dalla Costituzione ovunque sia impartita, senza distinzione tra scuola statale e scuole che sono istituite “da enti e privati”⁴⁶.

Le ulteriori argomentazioni paiono corollari dell'assunto principale, che dell'una o dell'altra tesi intendono essere conferma o completamento⁴⁷, anche qualora nel dibattito possano assumere un peso rilevante, che talora offusca la questione che — essendo pregiudiziale — decide di ogni altra.

all'*academic freedom*: J. PETER BYRNE, *Academic Freedom: A “Special Concern of the First Amendment”*, in *The Yale Law Journal*, vol. 99, n. 2, 1989, 251 e s.; J. T. EDSALL, *Scientific Freedom and Responsibility*, in *Science*, 16 maggio 1976, vol. 188, n. 4189, 687 e s.; W. A. KAPLIN, B. LEE, *The Law of Higher Education*, V ed., San Francisco, 2014, 380 e s. Per l'Unione europea da ultima: B. GAGLIARDI, *Le competenze dell'Unione Europea in materia di istruzione*, cit., 681 e s.; oltre a: B. SAUL, D. KINLEY, J. MOWBRAY, *Article 15: Cultural Rights*, in *The international covenant on economic, social and cultural rights. Commentary, cases and materials*, Oxford, 2014, 1175 e s.; D. SAYERS, *Article 13*, in *The EU Charter of Fundamental Rights. A commentary*, a cura di S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward, Oxford and Portland, 2014, 379 e s.; A. BOGGIO, C. P. R. ROMANO, *Freedom of Research and the Right to Science: From Theory to Advocacy*, in *The Freedom of Scientific Research: An Anthology*, a cura di S. Giordano, J. Harris, L. Piccirillo, Manchester, 2018, 162 e s.

⁴⁴ B. GAGLIARDI, *La tutela amministrativa della libertà accademica*, cit., 24 e s.

⁴⁵ Corte cost., 14 dicembre 1972, n. 195; Corte EDU, 20 ottobre 2009, *Vallauri c. Italia*; G. CAPUTO, *Sul caso Cordero*, in *Giur. Cost.*, 1972, 2856; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il « caso » Cordero: un po' di ermeneutica*, in *Pol. dir.*, 1973, 28 e s.; L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quad. cost.*, 1988, 174 e s.; C. SALAZAR, « *Diritto vivente* », *pluralismo scolastico e libertà di insegnamento, ovvero: la lunga ombra del « Caso Cordero »*, in *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di R. Bin e C. Pinelli, Torino, 1996, 302 e s.; L. ZANNOTTI, *Quando manca la libertà nella scuola. Una riflessione dopo l'ennesimo caso di dissenso dentro l'Università Cattolica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1999, 1061 e s.; M. JORI, *Libertà alla Università Cattolica*, in *Politeia*, 52, 1998, 38 e s.; A. C. JEMOLO, *Perplexità su una sentenza*, in *Foro it.*, 1973, I, 6; A. TRAVI, *La Corte Europea e il caso Lombardi Vallauri*, in *Vita e Pensiero*, 6, 2009, 87 e s.

⁴⁶ Si veda: U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, cit., 377 e s., 457-458; ID., voce *Insegnamento (libertà di)*, in *Enc. dir.*, XXI, 746 e s.

⁴⁷ Dalla libertà di coscienza, all'oggetto impossibile di una obbligazione, al patto sotto condizione, al recesso; M. JORI, *Libertà alla Università Cattolica*, cit., 38-44; A. TRAVI, *La Corte Europea e il caso Lombardi Vallauri*, cit., 87 e s.; L. LOMBARDI VALLAURI, *Lesione di diritti umani fondamentali da parte del Concordato. A proposito del caso “Lombardi Vallauri - Università Cattolica”*, in www.uaar.it; M. TOSCANO, *Nuovi segnali di crisi: i casi Lombardi Vallauri e Lautsi davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2010, 1-82.

L'UNIVERSITÀ COME ISTITUZIONE DI LIBERA SCIENZA

Sinteticamente si può affermare che non pare vi sia dubbio che tra “enti e privati” si possano annoverare anche i genitori che, in esercizio di un proprio diritto fondamentale, si alternino all’amministrazione di istituzioni che assumano il carattere di formazioni sociali aventi ad oggetto scuole e istituti di educazione. Ciò trova conferma storica in alcune istituzioni di assistenza e beneficenza a carattere associativo⁴⁸ che hanno avuto ad oggetto una scuola d’infanzia o elementare, ma ciò che qui assume rilievo è che se ne rivendica il fondamento costituzionale: genericamente nella libertà di associazione (art. 18, Cost.), specificatamente come diritto fondamentale e dovere d’istruire e educare i figli (artt. 2, 30, Cost.), anche erigendo scuole e istituti di educazione (art. 33, co. 3°, Cost.).

Come diritto soggettivo — non più come dovere giuridico — è il richiamo alla libertà di religione che in forma associata (art. 19, Cost.) giova delle garanzie costituzionali poste per gli enti ecclesiastici (art. 20, Cost.), due norme che perciò si configurano come diritto speciale di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione (art. 33, co. 3°, Cost.). Mentre quest’ultima è da intendersi come norma speciale dal punto di vista dell’oggetto della disciplina costituzionale (*scuole e istituti d’educazione*), non vi è dubbio che gli enti ecclesiastici d’istruzione e educazione possano soggettivamente giovare di una tutela costituzionale speciale (art. 20, Cost.), che accoglie ciò che non rientra nella diretta protezione delle confessioni religiose (artt. 7 e 8, Cost.)⁴⁹, siano essi enti ecclesiastici d’ispirazione cristiana, ortodossa, luterana, battista, oppure ebraica, val-

⁴⁸ G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 1, 2002, 5 e s.; I. MASSAPINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; M. CONSITO, *Accreditamento e terzo settore*, Napoli, 2009, spec. 67 e s.; T. E. FROSINI, voce *Sussidiarietà (principio di) (dir.cost.)*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. II, Milano, 2008, 1133 e s.; L. SICO, voce *Sussidiarietà (principio di) (dir.comunit.)*, in *Enc. dir.*, agg. V, Milano, 2001, 1062; A. D’ANDREA, *La prospettiva della costituzione italiana e il principio di sussidiarietà*, in *Principio di sussidiarietà, Europa, Stato sociale*, a cura di G. Arrigo, A. D’Andrea, B. Sitzia, T. Treu, Milano, 2003, 71 e s.; A. D’ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2001, 13 e s.; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2002, 51 e s. J. LUTHER, *Il principio di sussidiarietà: un « principio speranza » per il diritto costituzionale comune europeo?*, in *Il Foro It.*, 1996, 183 e s.

⁴⁹ “Le nomine dei docenti all’Università Cattolica (...) sono subordinate al gradimento, sotto il profilo religioso, della competente autorità ecclesiastica” (art. 10, § 3 dell’Accordo 1984, tra la Santa Sede e Repubblica italiana, con mod. al *Concordato lateranense*) su cui per tutti: A. TRAVI, *La Corte europea e il caso Lombardi Vallauri*, cit., 87-93.

ROBERTO CAVALLO PERIN

dese, buddista, per citare alcuni tra i possibili enti che si riferiscono a confessioni che hanno intese con lo Stato italiano ⁵⁰.

Scuole di partito ⁵¹, scuole ritenute d'ispirazione sindacale ⁵², scuole di aziende pubbliche ⁵³ o d'impresa privata ⁵⁴ che — con un oggetto essenziale o di complemento dell'attività di partito (art. 49, Cost.), sindacale (art. 39, Cost.), o d'impresa (art. 41, Cost.) — sono state istituite in Italia in gran numero, quasi sempre con l'idea dei fondatori di colmare lacune non più tollerabili nella formazione dei giovani. Trattasi di scuole con un carattere molto spiccato alla fondazione, che con l'andare del tempo è talora divenuto meno intenso, ma i cui atti fondativi non lasciano dubbi sugli scopi e sull'orientamento cui hanno inteso dare rilievo.

Scuole e istituti di educazione in cui è dato largo spazio ad una cultura generalmente accolta in occidente, dunque senza remore verso un insegnamento libero di scienza, anzi promuovendolo come libertà che

568

⁵⁰ Non poche sono le confessioni che hanno un'intesa con lo Stato italiano (Assemblee di Dio in Italia, Associazione "Chiesa d'Inghilterra", Chiesa Apostolica in Italia, Chiesa Evangelica Valdese, Chiesa Evangelica Luterana in Italia, Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai (IBISG), Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, Unione Buddista italiana, Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia, Unione delle Comunità Ebraiche italiane, Unione Induista italiana, Unione italiana delle Chiese Cristiane Avventiste) sul punto cfr. S. SICARDI, *Il principio di laicità nella giurisprudenza della Corte costituzionale (e rispetto alle posizioni dei giudici comuni)*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 501 e s.; P. BETH HARRIS, voce *Confessioni religiose*, in Treccani, 2017, https://www.treccani.it/enciclopedia/confessioni-religiose-dir-cost_%28Diritto-on-line%29/; A. RUGGERI, *Accordi con le Chiese e Costituzione: forme e gradi di "copertura" giuridica*, in *Dir. Eccl.*, 1992, 692 e s.; Id., voce *Intese. Intese subconcordatarie*, in *Enc. giur.*, Agg. II, Roma, 1994; da ultimo: L. DE GREGORIO, *Laicità e progetti per una "legge generale" sulla libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 21, 2020, 67-87; A. FABBRI, *Le intese alla prova: nuovi attori e vecchi contenuti*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 7, 2020, 6 e s.; F. FRENI, *I "nuovi accordi" Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa*, in *Stato, Chiese e pluralismo religioso*, 15, 2020, 19-34.

⁵¹ Tra le prime scuole di partito del secondo dopoguerra le "Frattocchie" per il P.C.I., la "Camilluccia" per la D.C.; su cui per tutti *La formazione della classe politica in Europa (1945-1956)*, a cura di G. Orsina e G. Quagliariello, Manduria-Bari-Roma, 2000.

⁵² La Luiss Guido Carli spa è partecipata sin dall'inizio da importanti società industriali italiane, assumendo l'attuale denominazione nel 1977 (già Pro Deo); l'Università Bocconi di Milano (1902-20) ha avviato uno dei primi corsi di studio in economia-aziendale. Per la CGIL si veda la *Scuola di formazione centrale Di Vittorio* e il *Centro Studi e di Formazione Sindacale* e il Centro di Ariccia; nonché il Centro di formazione Cisl di Firenze; per la UIL da ultimo si veda la Piattaforma Formazione UIL; il *Centro di Formazione Tagliacarne* per le Camere di commercio.

⁵³ La *Scuola Mattei* per l'E.N.I. (1957).

⁵⁴ Per l'Olivetti s.p.a. la c.d. *Scuola Superperiti e l'Elea*; per la FIAT s.p.a. la *Scuola di Amministrazione Aziendale* (poi dell'Università di Torino) e l'ISVOR.

L'UNIVERSITÀ COME ISTITUZIONE DI LIBERA SCIENZA

si affianca al diritto di enti e privati di istituire scuole, con soluzione che ha saputo giovare così di una plurima protezione costituzionale e che perciò hanno sottolineato la loro istituzione con l'appellativo di "libera università"⁵⁵.

Si è detto che ciò è normalmente compatibile con una libera scienza, anzi è proprio l'idea di dare alla scienza nuovo impulso o completamento con differenti tendenze — ispirate da indirizzi aziendali, idee politiche o sindacali, da un credo confessionale, ecclesiale o filosofico, in genere in forza di indirizzi culturali ritenuti meritevoli di maggiore rilevanza e diffusione — ad essere la ragione della promozione di una nuova università o anche solo di scuole di formazione di nuove generazioni di manager aziendali, sindacali, politici, in genere — come si usa dire — nel formare classi dirigenti di governo pubblico o ecclesiale, o culturale.

Trattasi d'indirizzi che talora intendono arricchire l'elaborazione e l'insegnamento di libera scienza, dando nuova linfa all'esistente, con istituzioni la cui ragione istitutiva non può tuttavia escludere che — nel conflitto — dalla libera scienza le stesse debbano doversi discostare in tutto, o in parte, per mantenere fede con preferenza al proprio *libero* punto di vista originario, sia esso quello aziendale (art. 41, Cost.), politico (artt. 49, 117, 118, Cost.), culturale (art. 9 e 21, Cost.) o religioso (artt. 7, 8, 19, 20)⁵⁶. Da ciò un differente fondamento alle diverse protezioni costituzionali non risolte in via generale e astratta dalla medesima fonte costituzionale.

La scienza per dettato costituzionale ha da essere e restare libera e libero il suo insegnamento e le università statali debbono garantire l'istruzione universitaria di tale ordine e grado.

Del pari costituzionale è il diritto di istituire scuole e istituti di educazione, che non viene meno ove enti e privati non siano in grado di assicurare al contempo luoghi di libera scienza restando fedeli all'indirizzo aziendale, *religioso*, di partito, o culturale loro proprio, dovendo

⁵⁵ Per tutti: M. RAMAJOLI, *Sulla natura giuridica delle Università libere*, in *Il diritto delle Università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, a cura di A. Marra, Torino, 2020, 111 e s.; L. FERRARA, *Le università "libere": enti pubblici di dubbia costituzionalità o enti privati autorizzati?*, in *Giur. cost.*, 1993, 2295 e s.; S. LARICCIA, *Libertà delle università ideologicamente impegnate e libertà di insegnamento*, in *Giur. cost.*, 1972, 2177 e s.

⁵⁶ Per tutti è paradigmatico l'indirizzo impresso da Agostino Gemelli di cui si veda riportato il progetto istituzionale e educativo nell'ampia documentazione di *Storia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Le fonti, Volume I - I discorsi di inizio anno da Agostino Gemelli a Adriano Bausola 1921/22-1997/98*, a cura di A. Cova, Milano, 2007, 5-484.

dare la preferenza a quest'ultimo come ragione istitutiva di quella attività o istituzione, o anche solo perché la verità aziendale, di fede, di partito, o culturale, non possa non essere declinata che come verità assoluta, che mal sopporta i cangiamenti dell'evoluzione scientifica. *Nulla quaestio* invece se sin dall'inizio si è negata ogni rilevanza scientifica all'attività o al carattere di tali istituzioni di tendenza.

Occorre sottolineare che libertà di scuola e libertà di scienza non sono enunciati sempre coincidenti anche dal punto di vista di coloro che hanno diritto a ricevere libera scienza⁵⁷, verso i quali ha da essere riconoscibile ciò che è libero insegnamento di libera scienza, rispetto a ciò che è caratterizzato da profondi convincimenti di fede aziendale, politica, sindacale, o religiosa.

Se dal punto di vista delle scuole è corretto affermare che la convergenza costituzionale delle due libertà (art. 33, co. 1° e 3°, Cost.) vale riconoscimento costituzionale della parità di tali scuole con quelle statali ove il programma d'istruzione di quest'ultime si risolva senz'altro nell'insegnamento di scienza; si deve del pari ricordare che ogni scostamento da tale convergenza può essere dalla legge disciplinato con ulteriori condizioni al riconoscimento di parità delle scuole istituite da enti e privati, definendo diritti (per gli studenti) e "obblighi di servizio pubblico" (per enti e privati) che assicurino "ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali" (art. 33, co. 4°, Cost.)⁵⁸.

Fuori dal diretto riconoscimento di parità della norma costituzionale (scuola privata equipollente nei programmi alla scuola statale di libera scienza) o conforme alle ulteriori condizioni previste dalla legge, resta la garanzia costituzionale dell'esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi (art. 33, co. 5°, Cost.), che lascia la definizione dei programmi di istruzione ed educazione alla libera scelta di enti e privati.

Dal punto di vista di chi riceve l'insegnamento — siano essi genitori e figli, in genere chiunque — la Costituzione qualifica e disciplina la ti-

⁵⁷ Così: A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, cit., 92-94 e 95-98.

⁵⁸ Già S. FOIS, *La disciplina della libertà della scuola privata*, cit., 154-159 e V. CRISAFULLI, *Autonomia e libertà nella scuola*, cit., 25 e s.; più di recente: M. RENNA, *Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione*, in *Dir. amm.*, 4, 2002, 647 e s.; M. MICHELETTI, *I caratteri delle istituzioni scolastiche autonome*, in *Foro amm.*, 4, 2001, 1061 e s.

L'UNIVERSITÀ COME ISTITUZIONE DI LIBERA SCIENZA

tolarità sia del diritto a ricevere un'istruzione (art. 34, 33, co. 2° e 4°, Cost.), sia del diritto a ricevere un libero insegnamento di libera scienza (art. 33, co. 1°, Cost.), determinando la normale soddisfazione di entrambi i diritti in ragione della relativa convergenza in ciascun ordine e grado ⁵⁹.

In alcuni casi solo una delle libertà è soddisfatta, poiché al libero insegnamento di libera scienza, si affianca — e nel conflitto si ritiene che debba prevalere — l'ispirazione di tendenza. Trattasi infatti di un sapere critico non sempre gradito dalle culture dominanti organizzate, le quali non sempre sentono il bisogno di coltivare idee di riserva da tesaurizzare per il tempo di crisi di quelle dominanti. Organizzazioni che possono essere appagate dai prodotti di scienza che — “*vincenti*” (*relevant*) in sede politica, religiosa, economica, culturale — sono affermati come sintesi ultima di ogni sapere che appaia preferibile, cioè necessario e sufficiente, senza tenere conto che è proprio tale affermata esclusività a contraddire — perciò solo — l'enunciato costituzionale sulla libera scienza, che è al contrario precetto inclusivo e di protezione di qualsiasi elaborazione scientifica.

La questione è rilevante sia per enti e privati che organizzano il tipo di attività o programmi di scuola che intendono erogare, sia per chi è chiamato ad insegnarvi in conformità a quel tipo, sia per chi si attende di ricevere quell'insegnamento. Ciò pone una correlazione istituzionale che è giuridicamente rilevante e costitutiva della scuola, sia per l'organizzatore, sia per i docenti, sia per gli studenti, in ragione della scelta del tipo di scuola di ciascuno, cui — a seconda del tipo — la Costituzione ricollega determinati effetti giuridici, definendo ciò in cui consiste la particolare protezione accordata a ciascuno di essi, dunque con effetti che sono correlati al tipo e perciò inscindibili da esso.

Enti e privati hanno il diritto di essere liberi nella definizione dei programmi di scuola da essi istituita o gestita, con totale indifferenza per ogni equipollenza all'istruzione statale e per l'insegnamento di libera scienza ⁶⁰, con diritto per docenti e alunni di vedere indicato, nell'atto

⁵⁹ Convergenza che può essere definita dalla disciplina della scuola (statale o paritaria) o in ragione dell'autonoma scelta di enti e privati.

⁶⁰ S. FOIS, *La disciplina della libertà della scuola privata*, cit., 1959, 154-159. Contro l'applicabilità a una scuola privata delle norme generali sull'istruzione: Cass., sez. un., 23 marzo 1964, n. 662, in *Riv. giur. scuola*, 1964, 500 e s. Sui vincoli per il riconoscimento di parità, benché relativi soltanto all'organizzazione e all'offerta formativa: Cons. St., sez. VI, 8 luglio 2019, n. 3476; Cons. St., sez. VI, 17 luglio 2018, n. 2986; Cass. civ., sez. un., 16 maggio 2014, n. 10821; cfr. D. DURISOTTO, *I recenti interventi della Corte EDU e della Corte di Giustizia UE in*

ROBERTO CAVALLO PERIN

costitutivo del proprio rapporto giuridico con l'organizzatore della scuola, il tipo prescelto dall'organizzatore tra quelli costituzionalmente rilevanti, nonché con l'ulteriore effetto di un diritto degli alunni di vedere comunque certificati, in tutto o in parte, i propri gradi e ordini di istruzione col superamento degli esami di Stato.

Enti e privati sono liberi di conformare all'istruzione statale i propri programmi di scuola in tutto o in parte, con l'effetto di un diritto per docenti e alunni di vedere tale scelta esplicitata nell'atto costitutivo del proprio rapporto giuridico con l'organizzatore della scuola, con l'ulteriore effetto di un diritto degli alunni a ricevere un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali, ivi compresa quella libertà dei docenti che è necessaria a conformare gli insegnamenti indispensabili ad assicurarne l'equipollenza con quelli impartiti dalle scuole statali.

Non è rilevante di per sé il rapporto giuridico tra organizzatore della scuola, i suoi docenti e i suoi alunni, ma ogni qualvolta s'invocano diritti costituzionali è la ragione istitutiva della scuola a essere il fondamento giuridico di tali rapporti con docenti e con studenti, perché quest'ultimi rapporti sono caratterizzati nella causa giuridica dal tipo di scuola prescelta e dal suo concreto modo di gestirla, con soddisfazione di alcuni (es. insegnamento di libera scienza oppure di tendenza) o al contrario di tutti i diritti soggettivi contemplati in materia e che sono protetti dalla Costituzione. Da ciò una correlazione giuridica tra tipo di scuola e rapporti giuridici che la costituiscono con gli studenti e i docenti, cui si correlano dunque le relative posizioni giuridiche di ciascun componente. Diritti soggettivi costituzionalmente tutelati in considerazione di insegnamenti e scuole del pari tutelate in Costituzione. Diritti soggettivi cui s'intende corrispondere istituendo gli uni, poi scegliendo gli altri, il tipo di scuola che sia giuridicamente capace di assumere quell'obbligazione di

tema di simboli religiosi, un percorso parallelo. Rassegna della giurisprudenza, in *Federalismi.it*, Focus Human Rights, 1, 2019, 2 e s. Sulle scuole cattoliche già M. HAURIUO, *Refus du ministre d'admettre un prêtre catholique sur la liste des candidats à un concours d'agrégation de l'enseignement secondaire*, note sous Conseil d'Etat, 10 mai 1912, Abbé Bouteyre, S. 1912.3.145, in *Revue générale du droit on line*, 2013, n. 12859, www.revuegeneraledudroit.eu. Per l'incompatibilità dello status di ecclesiastico con l'insegnamento (violazione del principio di laicità), nonché sul velo nei luoghi pubblici: C. Giust. U.E., 14 marzo 2017, C157/15, *Samira Achbita c. G4S Secure Solutions NV*; C. giust., 14 marzo 2017, C-188/15, *Asma Bougnaoui c. Micropole SA*, par. 41; Corte EDU, 25 maggio 1993, *Kokkinakis c. Grecia*; Corte EDU, 26 settembre 1996, *Manoussakis e altri c. Grecia*; Corte EDU, Grande Camera, 18 febbraio 1999, *Buscarini e altri c. San Marino*; Corte EDU 14 dicembre 1999, *Serif c. Grecia*.

L'UNIVERSITÀ COME ISTITUZIONE DI LIBERA SCIENZA

prestazione che a quel diritto può dare un'adeguata soddisfazione, anzitutto nel rapporto con gli studenti — e strumentalmente a questo — con i docenti che ai primi debbono l'insegnamento.

Effettuata la scelta ne conseguono gli effetti e le relazioni che la Costituzione ha previsto per ciascuna di essa e che si è cercato qui di tratteggiare. Si è detto che se l'ipotesi ordinaria è una normale capacità di scuole statali, di enti e privati, di soddisfare tutti i diritti costituzionalmente tutelati con un'adeguata articolazione nell'erogazione degli insegnamenti, vi sono casi crescenti in cui la prevalenza d'un diritto porta inevitabilmente al sacrificio dell'altro, con le sanzioni che ad essa correla normalmente l'ordinamento giuridico: dall'inadempimento sino al venire meno del riconoscimento per violazione delle condizioni in forza delle quali lo si è ottenuto.

4. *Il servizio pubblico di istruzione tra norme generali e "certificazione delle conoscenze erga omnes".* — Anche l'istruzione pubblica, non solo quella privata, può avere punti di divergenza con l'insegnamento di libera scienza, per insegnamenti che in tutto o in parte siano preordinati a fornire un indirizzo educativo variamente ritenuto rilevante per un determinato indirizzo costituzionale. Così l'insegnamento della religione o dell'educazione civica che si sono discostati — per ragione istitutiva o in una determinata epoca storica — da un insegnamento di libera scienza in ragione di una pluralità di enunciati costituzionali, che hanno una propria autonomia concettuale, la cui osservanza congiunta può dirsi normalmente assicurata dalla Repubblica italiana, senza poter negare che talora ciò non si verifichi, con lesione di una delle altre protezioni costituzionali.

La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione, con l'obbligo costituzionale di istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi (art. 33, co. 2°, Cost.). Le prime sono norme statali di legge o regolamento, o programmi, anche ministeriali, che disciplinano la scuola come attività d'istruzione aperta a tutti (art. 34, Cost.), segnando ordini e gradi di istruzione tra cui l'universitario. L'istituzione di università statali dà adempimento — formale e sostanziale — a tale *obbligo* costituzionale per l'ultimo grado d'istruzione, mentre enti e privati sono invece *liberi* di istituire scuole, comprese le università, purché senz'onere per lo Stato.

Perciò si è detto che dalla definizione soggettiva di scuola (Stato, enti e privati) si può separare quella di scuola come attività, quest'ultima ben

potendo essere svolta come attività di servizio pubblico, o d'interesse economico generale, oppure come attività privata di educazione, oppure di istruzione, con assoggettamento in quest'ultimo caso alle norme generali della Repubblica italiana.

Dal punto di vista di chi vuole apprendere la scuola è aperta a tutti (art. 34, co. 1°, Cost.) qualsiasi soggetto giuridico pubblico o privato l'organizzi; se i discenti si rivolgono ad un'attività d'istruzione, la stessa è *dettata* dalle (ha da essere non difforme alle) norme generali della Repubblica italiana (art. 33, co. 2°, Cost.).

Il vincolo costituzionale all'attività d'istruzione, pubblica o privata, deriva dal suo qualificarsi come attività d'interesse generale ⁶¹ con vincoli ed obblighi e secondo le seguenti modalità alternative, entrambe costituzionalmente tutelate.

Enti e privati possono conformare la scuola da essi erogata a piani e programmi di servizio pubblico definiti per le scuole statali o con essi considerati equipollenti, oppure discostarsene procurando una scuola di propria o altrui ideazione, fermo restando il diritto degli allievi all'esame di Stato ove sottoporre i loro risultati d'istruzione e con diritto al riconoscimento del titolo di studio.

Nel primo caso la scuola di enti e privati è servizio pubblico d'istruzione ⁶², con assunzione dell'obbligazione dei medesimi di assicurare un trattamento equipollente a quello degli allievi di scuole statali di corrispondente ordine e grado (art. 33, co. 2°, Cost.), cui corrisponde (dall'iscrizione alla scuola) il diritto di credito degli allievi a tale equipollenza che vale credito all'adempimento e al risarcimento del danno (art. 1218, c.c.) nel caso di inesatta esecuzione della prestazione di pubblico servizio: per difetto nei docenti, nei beni, o nell'organizzazione, delle qualità necessarie ad assicurare l'equipollenza al trattamento ricevuto dagli allievi delle scuole statali.

⁶¹ Così A. MURA, voce *Istruzione privata*, cit., 1-3. Per riferimenti ai servizi di interesse economico generale, si veda *supra* nt. 14.

⁶² G. CORSO, M. MAZZAMUTO, *La libertà della scienza*, cit., 178-182; già SANTI ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, cit., 331 e s.; poi U. POTOISCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., 361-466, poi in *Scritti scelti*, cit., 697; M. GIGANTE, *Art. 33 della Costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione*, cit., 423 e s.; A. MATTIONI, voce *Insegnamento (libertà di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, Torino, 1993, 413; G. LIMITI, *La scuola nella Costituzione*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. III, Firenze, 1969, spec. 103-114 e 128-135; S. FOIS, *La disciplina della libertà della scuola privata*, cit., 154 e s.; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., 231; M. CROCE, *Le libertà garantite dall'art. 33 cost. nella dialettica irrisolta (e irrisolvibile?) individualismo comunitarismo*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 899 e s.

L'UNIVERSITÀ COME ISTITUZIONE DI LIBERA SCIENZA

Un diritto all'istruzione che spetta a tutti secondo le norme generali sull'istruzione definite dalla Repubblica (art. 34 co. 1° e art. 33, co. 2°, primo enunciato) che può essere vantato come diritto di credito verso scuole *statali* d'ogni ordine e grado (art. 33, co. 2°, secondo enunciato) oppure verso le scuole istituite da enti e privati (art. 33, co. 3°), le quali vi corrispondono col trattamento equipollente, oppure preparandoli liberamente e in modo utile a superare l'esame di Stato.

Sia l'obbligazione di adempire ai programmi ritenuti equipollenti a quelli delle scuole statali, sia i vincoli ed obblighi della disciplina generale sull'istruzione di ogni ordine e grado, implicano la sottoposizione di tali scuole alla vigilanza dei competenti ministeri⁶³ e in particolare ai relativi poteri d'ispezione ritenuti compatibili con ciascuna autonomia pubblica e privata⁶⁴.

Trattasi dei poteri generalmente riconosciuti all'amministrazione in ogni gestione di servizio pubblico che abbia ad oggetto la verifica del buon andamento medio, che per grave o reiterato esito negativo può determinare la decadenza dalla qualità di gestore del servizio pubblico di istruzione di enti o privati, siano essi *in house* o terzi in concessione, oppure può comportare nei casi di minore gravità l'esercizio di poteri disciplinari o nei maggiori la riorganizzazione delle scuole.

Poteri di vigilanza che — come in ogni altra ipotesi di servizio pubblico — hanno un oggetto diverso dall'inesatto adempimento del credito dell'utente⁶⁵, che in sé non comporta decadenza dalla qualità di gestore, ma la possibilità di chiedere al gestore l'adempimento anche in danno, nonché il risarcimento secondo modalità che possono essere

⁶³ In generale sulla qualificazione di taluni uffici come Ispettorati e sulla relativa attività, si veda G. D'AURIA, voce *Ispettorato*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, Roma, 1989, 1 e s. L'attività ispettiva nelle scuole è resa partecipe (d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, art. 397) del *Sistema Nazionale di Valutazione* (SNV, d.p.r. 28 marzo 2013, n. 8) ed è esercitata per verificare l'attuazione delle direttive del Ministero nelle istituzioni di ogni ordine e grado.

⁶⁴ Per tutti da ultima: M. DE BELLIS, *I poteri ispettivi dell'amministrazione europea*, Torino, 2021; ma già: F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967; S. VALENTINI, voce *Ispezione (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, vol. XXII, Milano, 1972, 935 e s.; ID., *Le ispezioni amministrative. Funzioni e caratteri*, Milano, 1999; M. BOMBARDELLI, *Le ispezioni amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1989, 1111 e s.; R. TOMEI, voce *Ispezione amministrativa*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, Roma, 1999, 1 e s.; G. LANDI, *Ispezioni ed inchieste amministrative (ad vocem)*, in *Enc. Giur.*, vol. XVII, Roma, 1989, 1 e s.; A. DEGLI ESPOSTI, voce *Ispezione e inchieste amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, Torino, 1993, 588 e s.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1988, 922 e s.

⁶⁵ Cfr. G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, 2001, 158; cfr. *amplius*: R. CAVALLO PERIN, *La struttura della concessione di servizio pubblico locale*, Torino, 1998, 85 e s.

predefinite da clausole penali o da carte di servizio, talora accompagnate o assorbite dalle sanzioni amministrative.

Si tratta della disciplina di scuole intese come attività che sono soggette non solo alle *norme generali* della Repubblica italiana, ma ai *programmi di servizio pubblico* che definiscono il contenuto del diritto di credito del discente, non invece l'attività d'organizzazione dell'ente — pubblico o privato — che vi provvede.

Libertà d'organizzazione di enti e privati in cui sono compresi i mezzi con cui s'intende adempiere all'obbligazione di servizio pubblico, anzitutto disponendo dei beni e poi dei rapporti con gli individui (lavoro subordinato, autonomo, cooperativo, volontario, ecc.), secondo il tipo prescelto tra le forme giuridiche definite da ciascun ordinamento (italiano, francese, tedesco, ecc.), comunque consentite nel nostro ordinamento, così come definite dall'autonomia e nei limiti — legislativi e ancor prima costituzionali — indicati per ciascun tipo.

Limiti costituzionali sulla scuola come attività di istruzione che si è detto legittima leggi e regolamenti statali (art. 33, co. 2; art. 117, co. 2°, lett. n., co. 6°, Cost.), cui si affianca la definizione anche ministeriale di programmi di istruzione pubblica di ciascun ordine e grado, compreso l'universitario, cui segue una certificazione del livello di istruzione raggiunto⁶⁶ per ciascuno di essi, come requisito minimo per l'accesso ad altri gradi o ordini d'apprendimento, per la partecipazione ai concorsi per posti di pubblico impiego (art. 97, u.c., Cost.), o per sostenere l'esame di stato per l'accesso alle professioni (art. 33, co. 5°, Cost.)

Definizione di programmi dei diversi ordini e gradi di istruzione, che trova limite, cioè non può negare, la libertà individuale dei docenti di impartire e dei discenti di ricevere un libero insegnamento di libera scienza nel settore scientifico disciplinare (art. 33, co. 1°, Cost.)⁶⁷, da cui si è detto si può distinguere l'insegnamento di tendenza che nelle diverse epoche storiche può essere stato oggetto di promozione in scuole di enti o privati, o in programmi d'istruzione delle scuole statali che, almeno in parte, si sono caratterizzati anche per un determinato indirizzo politico

⁶⁶ Così D. SORACE, *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, cit., 143, ma anche G.M. LOMBARDI, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, cit., 831-833 e 840-843; C. MARZUOLI, *Istruzione e "Stato sussidiario"*, in *Dir. pubb.*, 2002, 138-145.

⁶⁷ Così U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., 361 e s., poi in *Scritti scelti*, cit., 697 e s.; ID, voce *Insegnamento (libertà di)*, cit., 747-749; Corte cost., 14 luglio 2009, n. 213; Corte cost., 5 aprile 2013, n. 62; id. 5 giugno 2012, n. 147; id. 21 marzo 2011, n. 92; id. 5 novembre 2010, n. 309; id. 2 luglio 2009, n. 200.

L'UNIVERSITÀ COME ISTITUZIONE DI LIBERA SCIENZA

(es. anticlericale)⁶⁸, religioso (es. cattolico), economico o culturale, che non sempre si è manifestato come compatibile con l'insegnamento di libera scienza.

Verso gli insegnamenti di libera scienza i programmi d'istruzione — per il tramite delle materie d'insegnamento⁶⁹ — si debbono limitare a indicare il livello di conoscenza che si vuole raggiunto per quell'ordine o grado di istruzione, oltre il quale si afferma il libero insegnamento di scienza non solo dei docenti, ma anche un diritto dei discenti a riceverlo (art. 33, Cost.)⁷⁰.

L'istruzione universitaria è per scelta costituzionale demandata alle università che — in quanto enti d'elaborazione e di trasferimento di libera scienza — provvedono anche al libero insegnamento di una libera scienza, secondo programmi d'istruzione che gli Stati membri o l'Unione europea⁷¹ possono indicare come essenziali ad una certificazione di conoscenza minima per l'accesso ad ulteriori gradi e ordini d'istruzione (laurea magistrale, specializzazione, dottorato), o per l'ammissione ai concorsi o agli esami di stato che danno accesso alla libera professione, mentre anche a tal fine libera resta l'organizzazione dell'ente.

Per l'universitario i programmi non possono superare l'indicazione dei settori scientifico disciplinari (un tempo le materie) che definiscono

577

⁶⁸ Oltre all'esperienza italiana di fine ottocento, si veda quella tedesca che — dopo l'espulsione dei gesuiti (1872) — con le « leggi di maggio » 1873 addivenne a porre norme restrittive sull'istruzione degli ecclesiastici; sul *Kulturkampf* R. LILL, F. TRANIello, *Der Kulturkampf in Italien und in den deutschsprachigen Ländern*, 1993; C. ANTONI, voce dell'*Enc. Treccani*, 1933.

⁶⁹ Corte cost. n. 213/2009, cit.

⁷⁰ Si consenta il rinvio a R. CAVALLO PERIN, *Il contributo italiano alla libertà di scienza nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Dir. amm.*, 2021, 587 e s.

⁷¹ Per i centri di ricerca, università e la cooperazione anche oltre frontiera (art. 179, TFUE); sulla promozione della cooperazione con e tra le università e nella ricerca (art. 180, TFUE). Sulla diffusione e valorizzazione dei risultati della ricerca: S. GARBEN, *The capacity to Lean in the Polycentric European Union*, in *Polycentricity in the European Union*, a cura di J. van Zeben e A. Bobić, Cambridge, 2019, 276 e s.; T. KARRAN, *Academic Freedom in Europe: A Preliminary Comparative Analysis*, in *Higher Education Policy*, vol. 20, n. 3, 2007, 289 e s.; M. COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione, oltre l'integrazione dei mercati*, cit., spec. 1 e s., e spec. 35 e s.; B. GAGLIARDI, *La tutela amministrativa della libertà accademica*, cit., 97 e s.; B. GAGLIARDI, A. LECOURT, I. MACSINGA, M. COSTA, M. GIACOBINI, *The Path towards the European University in the Current EU Legal Framework: the Unita - Universitas Montium Experience*, in *International Journal of Film and Media Arts (IJFMA)*, (2022) Vol. 7, N° 3 *Special Issue Future Governance Models of the European Universities*, 10 ss.

C. PETRILLO, *Il diritto all'istruzione ed alla formazione professionale nella Carta europea dei diritti e nella Costituzione italiana*, in *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello, tra Europa e Stati nazionali*, a cura di A. D'Atena e P. Grossi, Milano, 2004, 247 e s. Mentre, per l'*academic freedom* si vedano *supra* nt. 2 e 36.

un sapere individuale che è oggetto di certificazione nei singoli esami di profitto e in quello finale, con definizione verso tutti di un *trasparente* conseguimento di un determinato grado del sapere (es. gli esami universitari hanno da essere pubblici ⁷²).

Il superamento degli esami di profitto o di conclusione d'un ordine o d'un grado d'istruzione, al pari del superamento dei relativi esami di Stato, certifica per ciascun partecipante "le conoscenze" acquisite in quel segmento di istruzione.

Certificazione delle conoscenze che dal punto di vista del completamento del programma d'istruzione pubblica non può non avere un'efficacia *erga omnes* ⁷³, cioè con effetti predeterminati dalla legge, che la Costituzione riconosce preselettivi per l'accesso ad altri ordini o gradi di studio universitario, ai pubblici concorsi per posti dirigenziali e pre-dirigenziali di pubblico impiego, ai concorsi d'accesso alle professioni contingentate (notaio, farmacista), o per l'accesso all'esame di stato per le restanti professioni intellettuali.

Si è detto che — correttamente intesi — si tratta di *requisiti minimi* cui segue la selezione nel merito del candidato, ove sarà promosso o preferito ad altri in ragione di ciò che si ha modo di verificare abbia compreso e ritenuto individualmente dalle differenti sedi o modalità di formazione (o di lavoro), superando ogni presunzione fondata sull'accreditamento medio nella frequenza di ciascuna di esse.

La critica al c.d. valore legale del titolo di studio è a ben vedere critica al sistema degli esami e dei concorsi per esame, di chi preferisce un sistema di selezione per titoli, cioè sulla base di esperienze pregresse (curricula) che necessariamente sono prese in considerazione per il loro valore medio presunto, o "di nuovo" per il loro valore minimo individuale accreditato ⁷⁴, rispetto a chi invece con l'esame intende verificare il

⁷² R.d., 31 agosto 1933, n. 1592, art. 150.

⁷³ Sulla certezza pubblica: A. ROMANO TASSONE, *Amministrazione pubblica e produzione di "certezza": problemi attuali e spunti ricostruttivi*, in *Dir. amm.*, 2005, 867 e s.; M.S. GIANNINI, voce *Accertamento (diritto costituzionale e diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, vol. I, Milano, 1958, 219 e s.; ID., voce *Certezza pubblica*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Milano, 1960, 772 e s.; A. FALZEA, voce *Accertamento (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. I, Milano, 1958, 205 e s.; A. SPALLANZANI, voce *Certificati*, in *Nov. dig. it.*, Torino, 1938, 58 e s.; A. STOPPANI, voce *Certificazione*, in *Enc. Dir.*, vol. VI, Milano, 1960, 793 e s.; G. RABAGLIETTI, voce *Certificati e attestati*, in *Noviss. dig. it.*, 1960, 1 e s.; G. SALA, voce *Certificati e attestati*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. II, Torino, 1987, 537 e s.

⁷⁴ Sulla critica al valore legale del titolo di studio, si vedano: L. EINAUDI, *Vanità dei titoli di studio*, in *Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, Bologna, 1953, 115-125; M.

L'UNIVERSITÀ COME ISTITUZIONE DI LIBERA SCIENZA

merito di coloro che si sottopongono alla selezione in un caso concreto, cioè in concorso con altri, in quel tempo e in quel contesto ⁷⁵.

Si tratta di certificazioni conformi ai programmi d'istruzione che nelle università, istituzioni di alta cultura e accademie, trovano dunque limite non solo nella libertà individuale di docenti e discenti di impartire e ricevere insegnamenti di libera scienza, ma anche nell'ulteriore limite del diritto di tali enti di darsi ordinamenti autonomi (art. 33, u.c., Cost.), con una riserva che è stata ritenuta di non minore garanzia e in totale simmetria con la riserva d'amministrazione che la Costituzione assegna agli enti territoriali in materia d'organizzazione e per lo svolgimento delle loro funzioni (art. 117, co. 6°, Cost.) ⁷⁶.

5. *Ordinamento autonomo e capacità giuridica: i caratteri costituzionali e i limiti posti con leggi dello Stato.* — Il riconoscimento costituzionale di un "ordinamento autonomo" alle università, alle accademie e alle istituzioni di alta cultura, nega la legittimità costituzionale di fonti diverse da quelle proprie di quell'autonomia, che al contrario pretendano di avere ad oggetto l'organizzazione collettiva dell'attività di ricerca scientifica e d'insegnamento, oltre i limiti d'attività d'istruzione universitaria su cui si è detto (*supra* § 4). Una protezione che è affermata prima come diritto individuale di docenti e discenti alla manifestazione e ricezione di una libera scienza (art. 33, co. 1°, Cost.), poi come ordinamento autonomo all'organizzazione di sé (art. 33, u.c., Cost.).

579

LIBERTINI, *Abolizione del valore legale del titolo di laurea: ritorno di uno slogan equivoco*, in *Aperta Contrada*, 15 luglio 2011.

⁷⁵ Le selezioni per titoli non sono le prevalenti. Tra i titoli di studio i diplomi di laurea — a fortiori quelli dei cicli di studio anteriori — restano marginali, essendo titoli d'accesso non possono dare punteggio, nei casi restanti non danno un punteggio rilevante.

⁷⁶ Cfr. V. CRISAFULLI, *Libertà di scuola e libertà d'insegnamento*, in *Giur. cost.*, 1958, 488-491; P. CATALANO, *Nuovi strumenti della sovranità popolare: università autonome e « potere negativo »*, in *Studi Saresesi*, vol. I, *Università*, Milano, 1969, 716 e s.; U. POTOTSCHNIG, *L'Università come società*, in *Riv. giur. scuola*, 1976, 269 e s.; A. BARETTONI ARLERI, *Università e autonomia*, in *Riv. giur. scuola*, 1978, 634 e s.; L. MAZZAROLLI, *L'autonomia delle Università e delle accademie nella Costituzione italiana*, in *Studi in onore di A. Amorth*, Milano, 1982, 384 e s.; L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, cit., 174-177; A. MATTIONI, voce *Insegnamento (libertà di)*, cit., 413 e s.; D. SORACE, *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, cit., 143 e s.; M. GIGANTE, *Art. 33 della Costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione*, cit., 423-481. Corte Cost., 27 novembre 1998, n. 383; id., 9 novembre 1988, n. 1017; id., 14 maggio 1985, n. 145; id., 26 maggio 1966, n. 51. E da ultimo: Cons. St., sez. cons. atti normativi, 14 maggio 2019, n. 1433; Cons. St., sez. VI, 28 novembre 2011, ord. n. 6277; Corte cost., 17 marzo 2006, n. 102; Cons. St., sez. VI, 14 ottobre 2003 n. 6273.

Trattasi in particolare per le università del riconoscimento di un'attività di scienza praticata collettivamente nel tempo e affermata dapprima come ordinamento oggettivo, che si è poi sviluppato e affermato anche come istituzione soggettivamente intesa, secondo limiti che sono costituzionali sia per la fonte che li riconosce, sia per i caratteri costitutivi che sono propri di ciascuna di esse, che possono essere intesi come limiti di se medesime verso studenti e professori, oppure verso i "poteri" dello Stato (legislativi, amministrativi, giurisdizionali, ecc.) o verso "poteri" sociali, religiosi, economici, o culturali dai quali si pretende indipendenza.

Più precisamente il riconoscimento è direttamente operato dalla Costituzione con riferimento a quelle istituzioni e relative capacità giuridiche che università o accademie hanno acquisito nei secoli e sotto vari ordinamenti di diverso indirizzo costituzionale o di governo, che sono senz'altro *accolte* nell'ordinamento della Repubblica italiana *per riconoscimento* di un loro pregresso del tutto consono alla Costituzione. Riconoscimento costituzionale dei caratteri propri di ciascun ordinamento — di università, o d'accademia, o istituzione di alta cultura — che hanno conformato e delineato ciascuna di esse nei secoli, che solo dal punto di vista del dettato costituzionale non possono non denominarsi come ordinamenti solo "autonomi" o derivati ⁷⁷ (art. 33, u.c., Cost.).

580

Per tali istituzioni il diretto riconoscimento costituzionale è *per relationem* ai caratteri propri acquisiti da ciascuna università, accademia o istituzione di alta cultura, così come sono stati selezionati da una storia di lungo periodo e poi accolte come istituzioni considerate conformi a Costituzione, in un processo in cui l'approvazione statutaria ministeriale assume perciò un carattere selettivo-ricognitivo del mantenimento di tali acquisiti caratteri.

Per ogni altro caso l'autonomia è invece riconosciuta — nel senso di accordata per l'avvenire — conformemente ai limiti definiti dalle leggi dello Stato: alle università e accademie che sono istituzioni di nuovo

⁷⁷ Sugli ordinamenti derivati: Alb. ROMANO, *Introduzione*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, a cura di L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, II ed., Bologna, 2005, 9 e s.; Id., *I soggetti e le situazioni giuridiche soggettive*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, cit., 172 e s.; sull'università: F. A. ROVERSI MONACO, *La ricerca scientifica e tecnologica*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, cit., 900 e s.; G. ENDRICI, *La ricerca scientifica*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Dir. amm. spec.*, vol. II, Milano, 2003, 1417 e s.

L'UNIVERSITÀ COME ISTITUZIONE DI LIBERA SCIENZA

conio⁷⁸ nonché per quelle che — istituite per l'esercizio collettivo di altre libertà (art. 19, 21, 30, 41, ecc. Cost.) — debbono trovare in tali limiti la garanzia di una elaborazione e insegnamento di libera scienza.

Per tali istituzioni le leggi dello Stato definiscono con tratto costitutivo la relativa persona e capacità giuridica, in via generale o con legge provvedimento, con il limite costituzionale di non poter tradire la natura giuridica del tipo che è protetto dalla Costituzione come università, accademia, o istituzione di alta cultura, che è perciò assunto come *minimum* costituzionale inderogabile, per ogni atto o fatto giuridico che nel limitarle le riguarda.

Limiti sostanziali che sono perciò definiti dalla Costituzione sia *per relationem* ai caratteri propri di ciascuna istituzione (art. 33, u.c., Cost.), sia con il rinvio alla natura giuridica del tipo che è stato individuato come “università”, “accademia”, o “istituzione di alta cultura”, distinguendo tra le università quelle statali la cui istituzione vale adempimento dell'obbligo costituzionale di istituire scuole statali di tale ordine e grado di istruzione in uno con la protezione dell'elaborazione e l'insegnamento di scienza libera (art. 33, co. 1° e 2°, seconda parte, Cost.).

Alle università statali si affiancano convenientemente enti e privati con uguale ragione istitutiva di libera scienza (art. 33, co. 2°, Cost.), da cui si distinguono quelle la cui ragione è data dal contestuale esercizio collettivo d'altre libertà (art. 19, 30, 41, 21, ecc., Cost.), che definisce tali istituzioni come “enti di tendenza”, una ragione che può rivelarsi compatibile o conflittuale con l'insegnamento e la ricerca di libera scienza, che giustifica la sottoposizione di tali università, accademie, o istituzioni di alta cultura, a ulteriori condizioni di riconoscimento, legittimando limiti che sono oggetto di una riserva di legge statale⁷⁹.

⁷⁸ Da ultimo: M. RAMAJOLI, *Sulla natura giuridica delle Università libere*, cit., 130 e s.; sul riconoscimento d.m. 23 dicembre 2010, n. 50 art. 6, co. 4°.

⁷⁹ S. CASSESE, *Storia e prospettive dell'ordinamento universitario*, *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1989, 821 e s.; F. MERLONI, *L'autonomia delle Università e degli enti di ricerca* (articoli 6-9), in *Il Ministero e l'autonomia delle Università*, a cura di F. Merloni, Bologna, 1989, 81 e s.; G. M. LOMBARDI, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, cit., 838 e s.; F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Dir. e soc.*, 1978, 758 e 762; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in *Dir. e soc.*, 1980, 229; L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, cit., 177-178; N. OCCHIOUPO, *Costituzione e autonomia normativa delle Università*, in *L'autonomia universitaria, Atti del convegno* cit., 21 e s.; e gli Interventi allo stesso Convegno di S. Fois e A. Loiodice rispettivamente 69 e s. e 88-89; F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, 1990, 110 e s. e spec. 135; A. M. SANDULLI, *L'autonomia delle università statali*, in *Scritti in memoria di Luigi Cosattini*, vol.

Limiti istituzionali di libera scienza e di un suo libero insegnamento che si è detto si distinguono e si giustappongono agli eventuali compiti d'istruzione universitaria con i limiti che sono ad essi peculiari, che per natura giuridica sono affatto diversi.

I primi sono i limiti istituzionali di ciascuna università, accademia o istituzione di alta cultura, cui è dato il riconoscimento di un diritto di darsi un ordinamento autonomo, contornato dai limiti di leggi statali per quelle università che sono di nuovo conio o di tendenza. I secondi sono i limiti d'istruzione pubblica — che dalla Costituzione sono assegnati come necessari alle università statali (art. 33, 2°, seconda frase, Cost.) — e che trovano i limiti dettati dalle norme generali che la disciplinano come attività di tale ordine e grado (art. 33, 2°, prima frase, Cost.).

Riconoscimento dei caratteri sopra indicati come norme istitutive, di principio dell'ente, della sua organizzazione, della competenza e composizione dei suoi organi, di cui le leggi dello Stato possono offrire un dettaglio solo con norme a carattere dispositivo⁸⁰, cioè valide costituzionalmente ed efficaci in assenza di norme d'autonomia di quegli ordinamenti, espresse in statuti o regolamenti che di quell'ordinamento autonomo sono le norme scritte, cui si affiancano le norme istituzionali non scritte di quell'università, accademia, o istituzione di alta cultura, che sono rivelate da usi o riti di ciascuna di esse (art. 11, cod. civ.), la cui validità non sia stata esclusa dalle norme statali che di tali ordinamenti hanno definito i limiti del riconoscimento.

Da ciò l'incostituzionalità della fonte sulla produzione (art. 2, co. 1° e 2°, l. n. 240 del 2010) che impone alle università di procedere alla revisione degli statuti (in difetto vi provvede un *commissario ad acta*), conformandosi alle norme di dettaglio che definiscono la composizione, le competenze degli organi centrali e l'articolazione delle strutture didattiche e di ricerca, così come compendiata dal controllo — anche di merito⁸¹ — seppure nella forma del riesame.

Ciò che nega in radice il concetto stesso di autonomia è la configu-

XVIII, "Annali Triestini" dell'Università degli studi di Trieste, Sez. 1, 1948, 61 e s.; A. BARETTONI ARLERI, *Università e autonomia*, cit., 634-644.

⁸⁰ L. MAZZAROLLI, *L'autonomia delle Università e delle accademie nella Costituzione italiana*, cit., 384.

⁸¹ Gli statuti sono trasmessi al Ministro che esercita il controllo nella forma della richiesta motivata di riesame una sola volta, indicando le norme illegittime e quelle da riesaminare nel merito. A maggioranza dei tre quinti dei componenti l'Ateneo può non conformarsi ai rilievi di illegittimità, con la maggioranza assoluta ai rilievi di merito. Il Ministro

L'UNIVERSITÀ COME ISTITUZIONE DI LIBERA SCIENZA

razione dell'obbligo legislativo di esercitarla — non nei limiti, ma — in conformità a norme di legge, ancor più se l'obbligo abbia ad oggetto lo statuto che di tale autonomia è l'atto per eccellenza⁸².

Al contrario sono conformi a costituzione le norme che delle università definiscono organi e strutture ove la natura di tali fonti di produzione sia considerata solo dispositiva, o un indirizzo cui possano riferirsi le università, poiché ciò non nega la *ragione* del riconoscimento come istituzioni che possono darsi ordinamenti autonomi, così come si sono storicamente manifestati e poi istituzionalizzati anche soggettivamente, affinché una scienza fosse libera e libero fosse il suo insegnamento.

Si tratta ad un tempo del fondamento e unico limite dell'ordinamento delle università, accademie e istituzioni di alta cultura, che trovano la propria ragion d'essere nell'organizzazione di una libera ricerca o di un suo libero insegnamento, che ora è anche formalmente di fonte costituzionale (condizione del riconoscimento), da cui segue la riserva di norma statutaria nella definizione degli organi centrali e di *line* che debbono provvedervi.

Il riconoscimento costituzionale di un ordinamento autonomo protegge dunque le capacità giuridico-istituzionali che sono proprie di ciascun *tipo* di ente e di autonomia costituzionalmente tutelata: così quelle di comuni, province, città metropolitane, regioni (art. 114 e 118, Cost.) o di governo della Repubblica italiana (art. 92 e s., Cost.), cui si affiancano — seppure espressamente indicate solo in parte prima della Costituzione — le istituzioni di alta cultura, accademie e università (art. 33, Cost.).

Per le università significa accogliere e dare protezione alla capacità — che è propria del tipo — di essere istituzioni di elaborazione e insegnamento di libera scienza che comprende la capacità d'innovare sé e gli altri, elaborando e diffondendo prodotti di libera scienza nelle differenti aree di ricerca, come verità scientifiche che si affermano in tempi diversi⁸³. Non si tratta solo di un diritto soggettivo alla libera

può impugnare al giudice amministrativo per i vizi di legittimità (l. 9 maggio 1988, n. 168, art. 6, co. 9° e 10°, cui rinvia l'art. 2, co. 7°, l. n. 240 del 2010).

⁸² Sull'autonomia nel diritto amministrativo, per tutti: ALB. ROMANO, voce *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. (disc. pubbl.)*, vol. II, Torino, 1987, 30 e s.

⁸³ Diffusione delle tecnologie e analisi dei flussi negli approvvigionamenti o nell'erogazione di beni o servizi, nell'andamento quantitativo o di qualità delle prestazioni agli utenti e destinatari, che a propria volta inducono a nuove forme di gestione, ma soprattutto alla

scienza che la Repubblica tutela riconoscendo una pluralità di ordinamenti nel senso sinora precisato, ma di un compito istituzionale che la Repubblica assolve anzitutto promuovendo in via universale la ricerca scientifica e tecnica delle università, in via particolare attraverso accademie e istituzioni di alta cultura (art. 9 e 33 u.c., Cost.).

A ciascuna università è riconosciuto un proprio ordinamento perché la Costituzione afferma che ciascuna possa caratterizzarsi con proprie ragioni istitutive, con una causa istitutiva che le conformi giuridicamente, seppure secondo i tratti comuni che ne definiscono il tipo università.

Così le università statali cui il riconoscimento impone di assumere i compiti d'istruzione universitaria e d'organizzazione dell'elaborazione di libere scienze e di libero insegnamento delle stesse, favorendo il consolidarsi di un *thesaurus* di idee di riserva per il tempo di crisi delle idee dominanti. Così le università promosse da enti e privati che liberamente sfidano le statali con uguale o migliore esercizio di libera scienza.

Così le altre scuole di enti e privati che una libera scienza vogliono completare con indirizzi di studio e d'insegnamento di tendenza in esercizio di altre libertà costituzionalmente tutelate (artt. 40, 41, 48, 19, 21, ecc., Cost), che sono riconosciute come università capaci di darsi propri ordinamenti, fintantoché alle stesse sia possibile assicurare l'esercizio di quella libertà di scienza che ne caratterizza giuridicamente il tipo università, nel possibile conflitto con altre libertà che sono all'origine della loro ragione d'essere.

Università che si distinguono per la diversa fonte di riconoscimento: direttamente in Costituzione e *per relationem* al tipo università e ai caratteri che storicamente hanno nel tempo definito e selezionato ciascuna di esse; nei limiti posti dalle leggi dello Stato per quelle di nuovo conio o per quelle di tendenza che abbisognano di quei limiti di legge statale idonei a consentire che le più diverse libertà costituzionali possano essere esercitate a beneficio e non a limitazione di una libera scienza, pena il venire meno dello stesso riconoscimento come università e del conseguente diritto di darsi ordinamenti autonomi.

Carattere o tipo che la parola università evoca come istituzione, cui è riconosciuto il diritto di darsi un ordinamento capace di consentire lo sviluppo di una libera scienza e del suo libero insegnamento (art. 33, co.

partecipazione dei lavoratori e degli studenti ad una più adeguata e differenziata programmazione della ricerca, della didattica o dell'attività di terza missione.

L'UNIVERSITÀ COME ISTITUZIONE DI LIBERA SCIENZA

1°, u. c., Cost.), affinché individui e relative comunità, in sé e nelle loro relazioni verso altri, possano sapere dell'esistenza di istituzioni la cui ragione istitutiva è misurarsi e accogliere presso di sé le differenti verità di scienza, definendo in ciò il proprio carattere peculiare di essere al servizio dell'identità personale di ciascuno e delle articolazioni della sovranità in organi ed enti della Repubblica italiana.

Le Università non sono enti territoriali, perché non sono esponenziali di una popolazione residente, né si tratta in senso proprio di enti che — per contrapporli ai primi — possano dirsi senza equivoco sezionali o funzionali⁸⁴, poiché ne rifugge la sostanza. Le università e in genere i luoghi di scienza ricomprendono come istituzioni l'universale e potenziale elaborazione e insegnamento di ogni scienza, che in quanto libera non può dirsi né sezionale, né ente funzionale ad alcun potere o funzione pubblica o privata, poiché gli enti di libera scienza sono al servizio di tutti e perciò di nessun interesse particolare.

Si è detto che la scienza in quanto ricerca libera da ogni potere può per quest'ultimi essere di grande interesse, potendo essere utilizzata a propri fini dal potere politico, religioso, o d'impresa, così i risultati o la sua divulgazione. Per le università e gli altri enti di libera scienza tali fini non possono che essere scopi ulteriori, (*supra* § 3), non avendo questi di mira altro che l'assicurare che l'elaborazione scientifica sia l'esito di un libero esercizio di libera scienza.

Caratteri essenziali delle università in difetto dei quali non si afferma quel tipo costituzionale che ha sue peculiari garanzie che segnano il diritto delle università di darsi un ordinamento autonomo, affinché sia possibile l'elaborazione di una scienza libera e di un suo libero insegnamento.

È costituzionalmente esatto affermare che l'università rende liberi, nel senso che la ragione istituzionale delle università è coltivare e

⁸⁴ Così anche M. RAMAJOLI, *La mai attuata autonomia universitaria*, in *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, cit., 27-34. Per l'enunciazione di enti funzionali si veda già: F. BENVENUTI, *Gli enti funzionali. Profili generali*. 1962, poi in *Amministrazioni pubbliche e autonomie locali*, Isap, Milano, 2010, 207, 209. Per la contrapposizione legislativa tra gli enti territoriali da un lato e le Camere di commercio e le Università dall'altro, si vedano le considerazioni di: C.E. GALLO, *Le autonomie funzionali per lo sviluppo del territorio*, in *Le autonomie funzionali. Il dibattito sulla governance in Europa e le riforme costituzionali in Italia* (Atti del Convegno, Torino 14 giugno 2001), a cura di C.E. Gallo e A.M. Poggi, Milano, 2002, 23 e s. cfr.: Corte cost., 8 novembre 2000, n. 477; id. 9 novembre 2007, n. 347; id. 13 dicembre 2017 n. 261; id., 29 ottobre 2016, n. 29.

insegnare un sapere critico che consente a sé e gli altri di essere liberi da ciò che non è, o non è più, una verità scientifica.

Si afferma dunque un dovere istituzionale delle università di liberare se medesime: i suoi studenti, i suoi docenti e il suo personale tecnico-amministrativo, da vincoli ed obblighi ormai desueti che impediscano ai medesimi di affermare — ciascuno nel proprio ruolo — la ragione istituzionale delle università di essere enti di libera scienza. Dovere istituzionale delle università di liberare tutti con nuovi risultati di scienza o adoperandosi affinché di essi se ne possa fruire.

6. *Procedure specialmente libere e ragionevole limitazione di responsabilità nella gestione universitaria.* — Si è detto che dal riconoscimento come istituzione, come “ordinamento autonomo”, deriva la capacità giuridica delle università, accademie e istituti di alta cultura, di disciplinare se medesime, con norme d’organizzazione che sono valide in coerenza con i caratteri e le condizioni del riconoscimento di quell’istituzione, nonché della capacità ad esse riconosciuta di individuare i mezzi necessari a conseguire i propri fini istituzionali.

586

Ciò assume particolare significato per le università statali in ragione dei doveri e obblighi connaturati al relativo riconoscimento come scuole d’istruzione di tale ordine e grado, nonché come luoghi di sviluppo, d’insegnamento, o di conservazione delle verità di scienza di ogni tempo. Ciò è tuttavia d’interesse anche per le università di tendenza in cui tra gli elementi costitutivi vi è l’esercizio di altre libertà che s’aggiungono a quella di libera scienza. È altresì una capacità giuridica essenziale per dare attuazione agli interventi di promozione della scienza e della tecnica che la Repubblica e l’Unione europea rivolgono alle università e agli enti di ricerca pubblici privati, affinché competano e raggiungano nei diversi campi i livelli richiesti in ambito internazionale, o in altri ordinamenti.

Un dovere istituzionale delle università di promuovere l’innovazione scientifica e tecnica a cominciare — si è detto — da se medesime (art. 33 e 9 Cost.), che dà specifico fondamento costituzionale al rifiuto di dare applicazione a discipline che siano ostative per lo sviluppo scientifico, per qualsiasi atto o fatto di elaborazione e insegnamento di libera scienza, o di atti o fatti che ad essa siano serventi e che ne consentano lo svolgimento.

Un dovere costituzionale della Repubblica italiana di promuovere la ricerca scientifica e tecnica — dotando almeno le università statali dei

L'UNIVERSITÀ COME ISTITUZIONE DI LIBERA SCIENZA

mezzi necessari è la soluzione preferita dalla Costituzione (art. 33, u.c. Cost.), che nel conflitto tra l'osservanza di norme e il dovere istituzionale di assolvere ai propri compiti di ricerca pone l'autonomia ordinamentale di procedere all'emanazione di proprie norme a tal fine utili (art. 9 e 33, Cost.), liberando da standard incongrui le università e conseguentemente la responsabilità individuale di funzionari e dipendenti pubblici che provvedono all'organizzazione e alla gestione dell'attività di libera scienza (art. 28, Cost.).

Un diritto prima oggettivo (art. 33, u. c., Cost.) e poi soggettivo alla disapplicazione di norme inadatte o d'altri tempi, di cui statuti e regolamenti possono dare conto con un carattere più ricognitivo che costitutivo, ogniqualvolta l'applicazione di norme generali sull'amministrare pubblico risulti per le istituzioni universitarie di per sé irragionevole⁸⁵. Le università possono definire norme d'autonomia sull'agire di ricercatori e professori, o di chi li supporta nell'organizzare e amministrare, con norme peculiari in deroga a quelle generali o non più attuali, anche se di rango legislativo⁸⁶.

Un dovere istituzionale delle università statali che si vedono assegnato il compito di promuovere la trasformazione scientifica e tecnologica (art. 9, Cost.)⁸⁷, si è detto anzitutto di se medesime⁸⁸, ma anche

587

⁸⁵ *Amplius*: R. CAVALLO PERIN, *La cura dell'interesse pubblico come dovere istituzionale che esclude l'annullamento dell'atto amministrativo per violazione di legge*, in *Dir. amm.*, 2022, 119 e s.

⁸⁶ In genere sulla desuetudine si veda: A. PAVONE LA ROSA, voce *Consuetudine (usi normativi e negoziali)*, in *Enc. dir.*, vol. IX, Milano, 1961, p. 528.

⁸⁷ M.S. GIANNINI, *Sull'articolo 9 Cost. (la promozione culturale)*, in *Scritti in onore di Angelo Falzea*, Milano, 1991, 435 e s.; F. MERUSI, *Commento all'art. 9*, cit., 434 e s.; da ultimo per un'analoga lettura con riferimento al bene culturale: C. CASTALDO, *La fruizione come elemento di definizione del regime giuridico del bene culturale*, in *Dir. amm.*, 2022, 1145 e s. Sulla riforma dell'art. 9: per tutti: F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, 16/2021; G. SOBRINO, *Le generazioni future entrano nella Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1, 2022, 139 e s.; E. JONA, *La libertà d'iniziativa economica e la tutela dell'ambiente e della salute*, in *Federalismi.it*, 2/2023, 104 e s.

⁸⁸ Sulla capacità conoscitiva dell'amministrazione pubblica e l'influenza delle conoscenze tecniche: F. MERLONI, *Data analysis e capacità conoscitive delle pubbliche amministrazioni*, in *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, 2021, 107 e s. Su intelligenza artificiale e buon andamento dell'azione amministrativa: D.U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (Il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie ICT)*, in *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, a cura di R. Cavallo Perin e D. U. Galetta, Torino, 2020, spec. 85 e s.; per gli effetti sulla responsabilità del danno *amplius*: R. CAVALLO PERIN, *Dalle riforme astratte dell'amministrazione pubblica alla necessità di amministrare le riforme*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2021, 73-82.

degli altri organi e enti della Repubblica italiana, promuovendo presso ciascuno i progressi della scienza e della tecnica, disponendo quanto necessario alla revisione dei procedimenti decisionali, sperimentando la digitalizzazione degli stessi, ottemperando così all'obbligo d'interoperabilità delle banche dati⁸⁹, oppure procedendo a ridefinire i servizi sull'attività didattica, o di ricerca, in ragione dell'andamento delle scelte degli studenti o dei partecipi.

Una capacità d'innovazione di sé e degli altri che le università traggono dal riconoscimento della libertà di scienza come protezione individuale data a ciascuno di coloro che le compongono, come organizzazione e luogo di scienza in esercizio del diritto soggettivo collettivo di darsi ordinamenti autonomi, in ragione della sopra ricordata natura giuridica delle università, come luogo di protezione dell'elaborazione e diffusione della ricerca scientifica.

Un dovere istituzionale delle università che — con il riconoscimento dato loro di un diritto di darsi ordinamenti autonomi — può dalle stesse essere adempiuto con legittimità di scelta dello strumento che risulti indispensabile a perseguire i propri fini istituzionali⁹⁰, una legittimazione di scelta del mezzo al fine che è direttamente di fonte costituzionale per entrambi i generi d'università, seppure nei limiti delle norme principio definite dalle leggi dello Stato per ogni tipo d'attività di ricerca e d'insegnamento che l'università intenda svolgere anche solo in via sperimentale.

Il carattere di ordinamento speciale (diritto di darsi ordinamenti) è

588

⁸⁹ Abitudini e preferenze di un'ampia porzione di popolazione: la selezione e organizzazione di queste informazioni consente di renderle fruibili per l'utilizzazione scientifica come per la rilevazione dei bisogni e l'elaborazione delle politiche pubbliche conseguenti e la questione coinvolge per la verità anche banche dati di enti di diritto privato, come rileva: C. CASTALDO, *Big Data, Power and Knowledge*, cit., 16 e s.; l'università ha la *capacità giuridica* di raccogliere i dati, di selezionarli, di analizzarli e — al termine del processo — di rendere fruibili e disponibili i risultati. Sugli effetti conformativi sull'organizzazione pubblica: G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, 2017; Id., *Dati, banche dati, blockchain e interoperabilità dei sistemi informatici nel settore pubblico*, in *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, cit., spec. 191 e s. Per un esempio di banca dati pubblica: E. JONA, *Il servizio di anagrafe alle soglie della digitalizzazione*, in *Federalismi.it*, 18, 2020, spec. 200 e s.

⁹⁰ È questo dovere che giustifica la disciplina in deroga per i contratti di ricerca e di sviluppo, che tra tutela della concorrenza e libertà di scienza afferma un bilanciamento a favore di quest'ultima: C. SPADA, *I contratti di ricerca e di sviluppo*, in *Dir. amm.*, 2021, 687; *L'intervento pubblico nella ricerca scientifica*, atti del 23° convegno di coop anello (sei-7 luglio 2018), a cura di F. Astone, F. Manganaro, R. Rolli, F. Saitta, Napoli 2020, in particolare: G. COLOMBINI, *Il finanziamento pubblico delle università*, *ivi*, 39 e s.

L'UNIVERSITÀ COME ISTITUZIONE DI LIBERA SCIENZA

evidente per scelta d'ordine costituzionale ove l'attività di ricerca e di insegnamento di una libera scienza sia svolta in conformità alle norme sovranazionali o internazionali che la disciplinano, trattandosi di limiti di sovranità assunti dal nostro ordinamento (artt. 11 e 117, co. 1, Cost.), ma non è difficile rilevare che più in generale la libera scienza e i relativi ordinamenti di comunità scientifica non sono in sé né nazionali, né territoriali, sicché la scienza è libera per carattere proprio ed è perciò corretto affermare che l'attività scientifica e i mezzi che ad essa sono serventi sono *legibus solutus* nel senso e più esattamente perché sono sottratte alle "norme d'azione" del luogo in cui le università sono collocate.

Il diritto di darsi ordinamenti autonomi non riguarda solo l'organizzazione, la definizione degli organi con relativa distribuzione delle competenze, la partizione in facoltà o dipartimenti, il tipo di rapporto di lavoro con gli scienziati e di insegnamenti con i discenti che le università intendono instaurare, ma anche la disciplina delle procedure che le stesse intendono seguire per pervenire a svolgere una determinata attività scientifica, poiché trattasi dei caratteri propri di ogni autonomia di fonte costituzionale riservare a tali ordinamenti la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni (cfr. art. 117, co. 6°, Cost.).

Una specialità di poter disciplinare le proprie procedure, cui si è giustapposta, con tratto significativo, anche la specialità della disciplina sulla responsabilità degli amministratori delle università rispetto ad ogni altra pubblica amministrazione, che conferma ancora di più i caratteri tutt'affatto speciali che derivano agli enti cui l'ordinamento ha assegnato un ruolo tutto particolare, che appare conseguente alla necessaria natura sperimentale dell'attività di libera scienza e delle scelte d'amministrazione che la riguardano ⁹¹.

Abstract

La libertà di scienza è in questo lavoro considerata in rapporto ai diversi ordinamenti giuridici. L'analisi prende in esame le comunità scientifiche di settore come ordinamenti giuridici che definiscono metodi e modalità di appar-

⁹¹ Corte cost. n. 54 del 1975: La "responsabilità amministrativa ben può ricevere un trattamento differenziato con riguardo agli amministratori delle Università, trattandosi di membri dell'organo di un ente dotato di speciale autonomia, la cui posizione si diversifica da quella dei dipendenti pubblici in genere: B. CARAVITA, *Art. 33 e 34*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. Crisafulli e L. Paladin, Padova, 1990, 233 e s.

tenenza di coloro che in ragione di ciò sono scienziati, subito seguite dalle università, accademie e istituzioni di alta cultura, che riuniscono gli scienziati delle diverse comunità in ordinamenti che sono organizzazioni in cui è assicurato l'esercizio della libertà sia di chi la scienza l'impartisce sia di chi la riceve. Le università statali si caratterizzano dall'essere configurate come istituzioni *non di potere*. La libertà di scienza è infine analizzata con riferimento alle altre libertà con cui comunemente viene in relazione, di cui si considerano i possibili conflitti con la libertà di scienza, soprattutto ove tali libertà si sostanzino in altri ordinamenti, caratterizzati dall'essere essi invece poteri sociali, poteri economici, culturali, o religiosi.

Abstract

This paper deals with the scientific research freedom inside the different legal orders. At first it considers the scientific communities of each sector as legal orders that defines methods and modalities to be followed by their scientists. At second it considers the universities as organizations that collect the scientists and as organizations that guarantee the freedom, both of those who impart science and of those who receive it. Public universities are configured as non-power institutions. Whenever the other freedoms are organized in legal orders, these freedoms became social powers, economic powers, cultural powers, or religious powers. Finally the scientific research freedom is explored in its conflicts and dilemmas with the other freedoms.