

ALDO SANDULLI

LA RAPPRESENTANZA DEI SAPERI E DELLE DISCIPLINE:  
IL CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE  
E LA TEORIA DEL DOPPIO CENTRO

SOMMARIO: 1. Il contesto costituzionale: la libertà della scienza, l'autonomia funzionale, la rappresentanza di interessi. – 2. La parabola dell'autonomia universitaria e il maggior rilievo acquisito dalla rappresentanza degli interessi delle comunità scientifiche e delle università. Delimitazione dell'indagine. – 3. La rappresentanza dei saperi e delle discipline in sede centrale: profili comparati. – 4. L'evoluzione della disciplina normativa sul CUN. – 5. L'attività svolta dal CUN: competenze e dati statistici. – 6. L'inadeguatezza dell'attuale struttura del CUN. – 7. L'indebolimento funzionale del CUN. – 8. Considerazioni conclusive.

**1. Il contesto costituzionale: la libertà della scienza, l'autonomia funzionale, la rappresentanza di interessi**

Per affrontare il tema della garanzia di adeguata rappresentanza ai saperi e alle discipline occorre, innanzitutto, far cenno al contesto costituzionale nel quale esso si inserisce<sup>1</sup>. Altrimenti si potrebbe ritenere che l'esigenza di rappresentare presso l'amministrazione centrale gli interessi delle comunità accademiche possa costituire espressione di un mero spirito corporativo. E, in effetti, l'accusa che è stata mossa al sistema dell'alta cultura è stata spesso quella dell'autoreferenzialità e della difesa di interessi corporativi. Ciò ha probabilmente indotto, nell'ottica del riordino del governo dell'università, a non attribuire adeguato rilievo agli spazi di rappresentanza che, nel nostro ordinamento, sono stati frutto di una faticosa conquista, durata alcuni decenni.

È per questo che, prima di trattare delle modalità di tale rappresentanza, occorre declinare i tre fondamenti che sono costituzionalmente alla

<sup>1</sup> Su tale contesto, peraltro, ci si limiterà a sintetici cenni, dal momento che su tale profilo si rinvia al contributo di C. Pinelli, *L'autonomia universitaria*, in questa rivista.

base dell'esigenza di necessario e attento ascolto, da parte del titolare dell'indirizzo politico, delle voci dei saperi e delle discipline scientifiche.

Il primo tra questi è certamente costituito dalla libertà della scienza e dell'insegnamento scientifico. L'esigenza che la scienza possa operare in un contesto connotato da autonomia e libertà sorse in Prussia, nel secolo dei Lumi, alla fine del Settecento. Mentre in Francia stava per scoppiare la Rivoluzione, Federico Guglielmo II succedeva sul trono di Prussia a Federico II il Grande. Quest'ultimo, grazie anche ai suggerimenti dell'illuminato barone von Zedlitz, suo ministro di culto e dell'educazione, era stato il primo sovrano a introdurre l'istruzione elementare obbligatoria e a prevedere un forte impegno dello Stato sia al fine dell'alfabetizzazione della popolazione sia al fine della formazione della classe dirigente in seno alle università: nasceva, con Federico II, la politica pubblica dell'istruzione. Il successore (così come il suo nuovo ministro, Johann Wöllner) non possedeva una visione altrettanto aperta alle politiche sociali e allo sviluppo delle libertà fondamentali. Il suo editto sulla religione del luglio 1788 impose una ferrea restrizione della libertà di insegnamento, introducendo, di fatto, una istruzione superiore di Stato, dai contenuti imposti politicamente dall'alto. Tutti i maggiori scienziati tedeschi dell'epoca (Kant su tutti), furono compressi nelle loro libertà, al fine della diffusione di una cultura di Stato. La reazione dell'accademia fu veemente: nascono da qui la garanzia della libertà dell'arte e dell'insegnamento, l'esigenza di autonomia ontologicamente legata all'esercizio della funzione di alta cultura, nonché la necessità di introdurre negli ordinamenti giuridici "stanze di compensazione" in grado di interloquire con i vertici politici e di dare voce alle esigenze delle comunità accademiche.

Il secondo elemento, collegato al primo, è quello dell'autonomia universitaria: autonomia funzionale e, cioè, autonomia legata non ad un soggetto o a un territorio, ma alla funzione esercitata e, cioè, all'istruzione universitaria. Un'autonomia "tecnica", dunque, distinta dall'autonomia politica. Ciò implica che determinate funzioni – e l'istruzione universitaria è forse la principale tra esse – non siano allocabili dall'ordinamento giuridico direttamente in capo ad enti territoriali (sia che si tratti dello Stato, sia che si tratti di regioni ed enti locali), proprio per evitare la nascita di fenomeni di ingerenza dello Stato nell'attività di ricerca e nella didattica universitaria. L'autonomia funzionale, dunque, trova la propria ragion d'essere in una visione pluralista della società, implicante la sussistenza di una congerie di interessi in conflitto (enti territoriali, altri enti pubblici, soggetti privati) e nella necessità della loro armonizzazione. Sicché, i soggetti dotati di autonomia funzionale hanno sostanzialmente il compito di fungere da collante istitu-

## la rappresentanza dei saperi e delle discipline

zionale tra amministrazioni e società civile ovvero da forme di integrazione sociale tra interessi.

A questo elemento si collega il terzo profilo costituzionale, che è quello del rapporto tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi. Come è noto, la nostra Costituzione (anche per reazione antifascista all'esperienza del corporativismo) ha optato in senso deciso per la rappresentanza politica. In essa c'è soltanto una isolata presenza di una sede di rappresentanza di interessi, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (d'ora in avanti, CNEL), contemplato dall'art. 99 Cost. Sennonché, come si è appena accennato, in un sistema democratico, la libera espressione degli interessi delle categorie professionali è garanzia di pluralismo e di corretta ponderazione delle decisioni istituzionali ed amministrative: questo proprio al fine di assicurare l'aridità, la porosità del circuito democratico in cui la società civile è posta nelle condizione di offrire un contributo all'attività decisionale. Se l'indirizzo politico spetta ai titolari della rappresentanza politica, deve essere comunque dato modo a rappresentanze di interessi di costituirsi e di operare in modo efficace, attraverso appositi spazi procedurali e sedi organizzative che devono essere dedicate dall'ordinamento a finalità, di volta in volta, di coordinamento, di integrazione, di codecisione. Nel campo dell'alta istruzione, poi, la rappresentanza degli interessi risponde non soltanto a finalità di tutela corporativa (come talvolta si vuole rimarcare, in senso riduttivo), ma al bisogno di tutelare interessi più vasti, propri dell'intero corpo sociale e che rinvergono un radicamento costituzionale nell'interesse pubblico al fluire dell'avanzamento scientifico e nella trasmissione libera della conoscenza. Ne esce rafforzato, in tale settore, il modello neocorporativo dell'*interest representation*, in seno al quale si instaura un meccanismo dialettico e di reciproco scambio e controllo tra il titolare dell'indirizzo politico e l'organismo che, sulla base della conoscenza dei fatti che caratterizzano il proprio settore, è deputato ad esprimere gli interessi del settore medesimo. Un compito, dunque, non esclusivamente connotato da competenza tecnica e da non confondersi con la mera consulenza tecnica (e pertanto con gli altri organi collegiali che contribuiscono, a vario titolo, al governo del sistema), dal momento che i componenti degli organismi di rappresentanza di interessi sono elettivamente scelti per la tutela della comunità nazionale del settore (nel caso dell'università, della comunità scientifica universitaria nazionale).