

DIRITTO E SOCIETÀ
3/2018

Andrea Zanotti

LE AUTONOMIE
NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO

[Estratto]

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI 2018

ISSN 0391-7428

Andrea Zanotti

LE AUTONOMIE
NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO*

SOMMARIO: 1. Anfibologia del titolo e libertà di interpretazione: l'autonomia del privato dal pubblico. – 2. L'accezione di autonomia nella percezione del giuspubblicista: l'autonomia di gestione della pubblica amministrazione. – 3. Segue: le autonomie locali e l'attuazione del decentramento. – 4. Due movimenti speculari e contrari: il pubblico verso il privato e il privato che insegue fini di pubblica utilità. – 5. Fabio Roversi Monaco teorico del diritto e uomo d'azione: due tempi. – 6. Autonomia dell'Università e autonomie affettive: uomini e istituzioni.

1. *Anfibologia del titolo e libertà di interpretazione: l'autonomia del privato dal pubblico*

Il termine autonomia – ed a maggior ragione il suo plurale, autonomie – evoca, nell'interprete del diritto, una poliedricità potenzialmente assai vasta di interpretazioni: rappresenta, questo lemma, una sorta di incrocio dal quale si dipartono molte strade. Una delle possibili, forse la prima, è quella che conduce alla radice della grande partizione pubblico-privato che contraddistingue tutti gli ordinamenti. E, da cultore di diritto canonico, tengo a dire che forse in nessun altro ordine giuridico la composizione tra pubblico e privato ha trovato un'interazione più armonica e feconda. Radicando la sua radice metagiuridica nell'idea stessa di natura interpretata come emanazione di Dio, ogni persona, in quell'ordinamento, acquista significato per sé, trovando però collocazione, senza contraddizione e riducendo il molteplice ad unità, dentro ad un ordinamento per sua stessa natura, giuspubblico. In questa dialettica trovava

* Relazione al Convegno SPISA del 14 dicembre 2018: “Le autonomie nell'ordinamento giuridico, Riflessioni e dibattito sulla situazione attuale e sulle prospettive Muovendo dalle opere di Fabio Roversi Monaco”.

spazio, nella seconda metà degli anni Sessanta del secolo appena trascorso, il dibattito, interno alla scienza canonistica, riguardante la definitiva collocazione sistematica dell'ordinamento giuridico della Chiesa: se esso, cioè, potesse essere tragguardato come un ordinamento tutto a base privatistica (stante il fatto che la salvezza dell'anima – fine ultimo e non derivato dell'ordinamento, ciò che gli assicura originarietà e primarietà – rappresenta, prima di ogni altra cosa, un supremo interesse individuale, privato, come sosteneva Pietro Agostino D'Avack¹); o dovesse essere viceversa classificato come un ordinamento eminentemente pubblicistico (vista la vocazione sociale della Chiesa e la valenza pubblica sia del peccato che della grazia), come perorava Pio Fedele². Certo questo equilibrio tra pubblico e privato ha poggiato la sua dogmatica (non meno che la sua evoluzione legislativa e le conseguenti applicazioni giurisprudenziali) su norme metagiuridiche fondate nella rivelazione divina: norme d'altronde per lungo tempo condivise anche in ambito secolare, se è vero che gli Stati moderni, al loro esordio, si definiranno come monarchie assolute nella convinzione di derivare la loro sovranità ancora e residualmente da Dio: come pensavano, ad esempio, Bodin e Althusius³. Ma è probabilmente con Hobbes e la sua concezione dello Stato come Leviatano che si afferma, sia pure embrionalmente, la partizione tra pubblico e privato così come noi oggi ancora la intendiamo: affidando il compito, al diritto pubblico, di tenere entro i confini della legalità l'esercizio di un potere sovrano sin lì indiscriminato; e, al diritto privato, di scandire l'ordine in quelle attività che prescindono, nel loro dispiegarsi, da quei poteri e prerogative tipiche dello Stato⁴. La coesione tra queste due partizioni, entro le quali si snoda la vita civile, si incrinerà in quella concezione dello Stato etico hegeliano nel quale il diritto pubblico assorbirà ogni individualità e che conoscerà un capovolgimento completo ed estremo nell'inverarsi dei totalitarismi. La ripresa democratica recupererà la statica architettonica precedente che il diritto aveva fondato sui due pilastri, ben distinti, caratterizzanti e, appunto, autonomi, del diritto pubblico e del diritto privato.

¹ P.A. D'AVACK, *Trattato di diritto canonico*, Milano 1980.

² P. FEDELE, *Lo spirito del diritto canonico*, Padova 1962.

³ Cfr. G.H. SABINE, *Storia delle dottrine politiche*, Milano 1974, 304 e ss.; O. VON GIERKE, *Althusius e lo sviluppo storico delle teorie politiche giusnaturalistiche*, Torino 1974, 46 e ss. e, più in generale, A. MARONGIU, *Storia del diritto pubblico*, Milano 1956; L. D'AVACK, *La ragione dei Re*, Milano 1974.

⁴ Cfr. N. BOBBIO, *Thomas Hobbes*, Torino 1989, 27 e ss., *passim*; A. ZANOTTI, *La dissoluzione della distinzione tra pubblico e privato e la difficile sopravvivenza del sacro*, in *Recte sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, Torino, 2014, 1285-1295.

2. L'accezione di autonomia nella percezione del giuspubblicista: l'autonomia di gestione della pubblica amministrazione

Se riguardiamo invece al termine autonomie, cornice e quadro del nostro stare insieme, con gli occhiali del giuspubblicista, ci accorgiamo che tra i temi probabilmente più impellenti nell'appropinquarsi degli anni Settanta del Novecento, vi erano quelli costituiti dall'autonomia di gestione della Pubblica Amministrazione e dalle autonomie locali. La valenza del primo tema aveva evidentemente molto a che fare con una economia che aveva ripreso slancio negli anni immediatamente seguiti alla fine del secondo conflitto mondiale, ma che stava assumendo dinamiche tali da non poter più essere costrette, in una prospettiva di breve e medio termine, dentro un sistema a coordinate fisse: una sorta di gabbia che separava in maniera netta il confine tra pubblico e del privato. Esplorare dunque quei confini cercando di renderli più elastici: questo il compito che batteva alle porte della dottrina più attenta; tentando – pur facendo salvo il ruolo di garante dello Stato e ben sapendo i limiti posti dall'agire della pubblica amministrazione – di rendere l'operare delle istituzioni pubbliche più efficiente e consapevole nel rispondere alle aspettative crescenti di sviluppo economico e civile.

È in questo contesto – datato alla fine degli anni Sessanta, e più precisamente nel 1967 – che vede la luce il lavoro sugli enti di gestione cui Roversi Monaco dedica un'attenzione peculiare, cogliendone la strategicità. E se è vero che la natura pubblica o privata di un ente è da ricondursi alla volontà del legislatore, si comincia, in quelle pagine, a ragionare intorno alla natura pubblica di un ente a prescindere dal *nomen iuris*⁵. Nell'eventuale impossibilità di ricondurre entro le maglie definitorie strette del diritto privato la natura di un ente, si propone di metterne in primo piano non l'inquadramento rispetto ad un modello, ma la strumentalità di cui esso si fa interprete nel sviluppare la propria azione in vista di uno scopo pubblico⁶. La qualificazione che ne consegue degli enti di gestione come enti pubblici strumentali, per quanto naturalmente soggetti a limiti e a controlli, apre alla concezione, tracciata nel proseguio, degli enti di gestione come impresa e come *holding*⁷. Per questa via e in maniera del tutto innovativa, si comincia a concepire e sperimentare l'applicazione di

⁵ F.A. ROVERSI MONACO, *Gli enti di gestione. Struttura – Funzioni – Limiti*, Milano 1967, 4 e ss.

⁶ F.A. ROVERSI MONACO, *Gli enti di gestione*, cit., 18 e ss.

⁷ F.A. ROVERSI MONACO, *Gli enti di gestione*, cit., 191 e ss.

categorie e di strumenti privatistici al processare della pubblica amministrazione, cercando di censire il ventaglio delle attività praticate dagli enti di gestione e di verificare, nelle pagine che congedano il volume, se e in quali termini si possa sostenere la capacità di diritto privato di tali enti e quali siano i limiti espansivi di tale assimilazione⁸.

Ma se questo contributo si caratterizza per la sua propensione euristica e la sperimentazione accademica del suo procedere, in due lavori successivi compare, viceversa, una raggiunta e piena consapevolezza del quadro in cui l'autonomia della attività economica pubblica si deve spiegare.

Nel primo si manifesta la necessità di superare la dicotomia – pur preservandone la sfera di indipendenza – diritto pubblico/diritto privato ereditata dalla statica architettura tracciata dal tardo Ottocento: “*I principi del liberalismo e del liberalismo economico* – afferma Roversi – *dominavano la disciplina giuridica della attività economica che aveva nel codice di commercio il proprio testo fondamentale. Tuttavia, fu proprio durante il lungo e complicato corso del esperimento politico del regime fascista che si è avuto in Italia il progressivo affermarsi dell'intervento economico di Stato e della attività imprenditoriale pubblica, destinato successivamente a trovare supporto normativo nel codice civile prima e nella Costituzione poi*”⁹. D'altra parte, non era solo il dato emergente per il quale l'impresa pubblica stava assumendo un ruolo di maggiore rilevanza nella costituzione economica dello Stato a spingere in questa direzione: ma altresì il bisogno di “inventare” e varare strutture imprenditoriali pubbliche che non si qualificassero come suppletive di imprese private, ma di strutture parimenti pubbliche che avevano dato prova di obsolescenza e cattivo funzionamento¹⁰. Più in generale, il grande tema da affrontare era quello della *ri*-definizione e costruzione del raccordo necessario tra costituzione politica e costituzione economica: tema che non poteva essere confinato entro il recinto della sola impresa pubblica (in giustapposizione a quella privata), ma doveva investire tutti gli organismi pubblici di intervento nell'economia¹¹. È questo il transito del quale sembra farsi carico Fabio Roversi Monaco in questo lavoro che passa a considerare il quando e il

⁸ F.A. ROVERSI MONACO, *Gli enti di gestione*, cit., 405-412.

⁹ F.A. ROVERSI MONACO, *L'attività economica pubblica*, in *Trattato di Diritto Commerciale e di Diritto Pubblico dell'economia*, vol. I, *La Costituzione Economica*, Padova 1977, 385-481, qui 397.

¹⁰ F.A. ROVERSI MONACO, *L'attività economica pubblica*, cit., 388.

¹¹ F.A. ROVERSI MONACO, *L'attività economica pubblica*, cit., 410-3 ss.

come della nascita e dello sviluppo delle imprese pubbliche, la loro possibile casistica e tipologia, il difficile crinale sul quale è chiamato ad agire un ente pubblico imprenditore: sospeso tra finalità pubblica e necessità di profitto, tra vocazione sociale e rischio d'impresa. Era una frontiera nuova, quella che veniva indicata: nella quale tutta una generazione di amministrativisti si trova ad esprimere il proprio talento; ed i nomi che costellano i riferimenti di dottrina delle pagine citate – tra gli altri quelli di Cassese, Sandulli, Giannini, Ottaviano, Merusi, solo per citarne alcuni – ne sono la dimostrazione più evidente. Ma, ulteriormente, i due contributi di Fabio Roversi Monaco qui presi in esame costituiscono i capitoli nono e decimo del I Volume del Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia, che titola “*La costituzione economica*” e che si pone come lo sforzo condiviso di una schiera di giuristi – tra i quali spiccano, in una proiezione di interdisciplinarietà anticipatrice e sorprendente, i nomi di Giuliano Amato, Francesco Galgano, Umberto Romagnoli – vocati alla ricerca di nuovi possibili assetti tra il pulsare di un'economia incalzata dall'innovazione tecnologica ed una tutela degli assetti e delle autonomie sin lì delineati dall'ordinamento giuridico. Ordinamento che aveva bisogno dell'intervento e non della latitanza del legislatore: ancora con Roversi Monaco: “... *l'ente pubblico non è del tutto assimilabile al privato imprenditore; la sua volontà non è altrettanto libera, né nel suo processo di formazione, né nel suo possibile contenuto. O esiste una normazione di specie... o questa disciplina non esiste ed allora dovrà farsi riferimento alla nozione di impresa che conosciamo*”¹². Allo stesso Parlamento legislatore al quale si faceva appello, spettavano anche la attività di controllo sulle più rilevanti imprese pubbliche. Di questo problema si occupa il secondo contributo che sostanzia il capitolo decimo del citato volume I del *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*. Esso è tutto incentrato sui margini di autonomia delle imprese pubbliche: strette tra il potere dello Stato, a monte, di nominare i componenti della dirigenza e di fornire linee direttive alla loro azione; e, a valle, di sottoporle al controllo della Corte dei Conti. Ed anche se al tempo storico in cui lo scritto si colloca, il 1977, il dibattito investiva soprattutto il settore delle partecipazioni statali, certamente esso metteva in rilievo come da più parti si proponesse con crescente convinzione l'attribuzione al Parlamento di maggiori e signi-

¹² F.A. ROVERSI MONACO, *L'attività economica pubblica*, cit., 469.

ficativi poteri di indirizzo e di controllo nei confronti degli enti pubblici imprenditori¹³.

Era l'immagine di un'Italia e di uno Stato che stavano cambiando pelle, quella che emergeva dal pensiero che maturava in quella stagione della scienza amministrativistica: una realtà dove nuovi modi di interpretare le autonomie classicamente intese tra pubblico e privato erano strumentali al tentativo di dare corpo ad un ordinamento più flessibile, maggiormente in grado di assorbire i cambiamenti trainati da un'accelerazione che si faceva ormai geometrica della storia; più sensibile alla necessità di essere vicino ai bisogni dei singoli e delle singole comunità di cui si nutriva un'unità nazionale raggiunta ma mai, sino in fondo, conquistata.

3. *Segue: le autonomie locali e l'attuazione del decentramento*

Una delle ragioni di questa parzialità risiedeva nella mancata attuazione del decentramento amministrativo, pur previsto nel Titolo V dal Costituente del 1948 ma attuato con l'attivazione delle Regioni solo nel 1970. Motivi politici e culturali ostavano al varo immediato di quella previsione: non ultimo quello derivante dall'alto grado di probabilità dell'inverarsi – in caso di elezioni amministrative – di giunte a maggioranza comunista in alcune regioni chiave del sistema italiano. E in un contesto ancora post-bellico dominato dalla divisione del mondo tra Est ed Ovest, questa eventualità – in un paese chiave e strategico dell'alleanza atlantica – era in qualche modo da evitarsi. Ma le dinamiche sociali e politiche endogene portarono comunque a dare priorità a questa tema nell'agenda politica che ha avviato, in un lungo processo diacronico che conoscerà il suo punto apicale nel pacchetto di leggi c.d. Bassanini approvate tra il 1997 e il 1999, il processo di regionalizzazione.

Ed è a queste latitudini che si pone il secondo tema accennato in apertura: di quali siano, cioè, i contenuti di una possibile autonomia agli occhi del giurista. E su una prima questione, tutt'altro che secondaria, Fabio Roversi Monaco impegna subito le proprie capacità: la delegazione amministrativa, nel quadro di un costituendo ordinamento regionale. Il cuore di questa monografia pulsa proprio intorno alla domanda di quale sia la natura della delegazione amministrativa, e dove essa si radichi. La

¹³ F.A. ROVERSI MONACO, *La direzione e il controllo delle imprese pubbliche*, in *Trattato di Diritto Commerciale e di Diritto Pubblico dell'economia*, Vol. I, *La Costituzione Economica*, Padova 1977, 483-509, qui, 505 e ss.

questione era allora evidentemente dirimente, cambiando totalmente la prospettiva a seconda che si qualificasse la delegazione come plesso di funzioni trasferito dallo Stato agli enti locali per una opzione di mera opportunità o si risolvesse invece in una espressione diretta della capacità di imperio dell'ente minore in virtù di un decentramento vero e proprio di competenze. Su questa direttrice il congedo consumato rispetto al passato statalista è netto, definitivo e perentorio: e si spinge fino a dichiarare la *"Inadeguatezza della dottrina tradizionale. La delegazione amministrativa comporta un trasferimento pieno di competenze"*¹⁴. Soluzione dalla quale discendono poi, inevitabilmente, conseguenze importanti e basilari nella costruzione di un ordinamento regionale fondato su di un'autonomia definita e chiara, armonico e consapevole. Né queste conclusioni, adombrate dall'Autore, nascono isolate come frutto di semplice progettualità scientifica: esse nascono su di un terreno arato da riflessioni ampie e feconde; originano dal tratteggio dei profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa¹⁵. Questa monografia, assai ampia e ragionata, conosce – prima di condensare in un portato tecnico volto a definire la tipologia, gli ambiti ed i confini dell'ormai inverata autonomia regionale – un giro d'orizzonte di profondo respiro, nel quale inscrivere con esattezza di contorni le nozioni derivate e distillate da una lunga elaborazione del sapere giuridico. La distinzione tra decentramento e federalismo, prima di tutto¹⁶: nozioni spesso mal intese se non sovrapposte nel dibattito di quagli anni; confusione, questa, densa di equivoci che hanno condizionato in maniera non secondaria lo sviluppo politico non meno che il dibattito giuridico-istituzionale degli anni successivi. Anche l'autonomia delle parole diventa qui fondamentale: e vengono usate per chiarire come il decentramento consista in una modalità di organizzazione dello stato, che può innervarne sia una concezione unitaria sia una visione federale. Non esistono, in buona sostanza, che differenziazioni di diversi gradi di decentramento; si tratta soltanto, sostiene Fabio Roversi Monaco, *"di diverse categorie logico-teoriche con le quali si designano le diverse modalità dell'equilibrio realizzantesi tra accentramento e decentra-*

¹⁴ F.A. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Milano, 1970, 43

¹⁵ F.A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padova 1970.

¹⁶ F.A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, cit., 26 e ss.

mento”¹⁷. Il rapporto tra democrazia e decentramento, poi¹⁸: stante la generalizzata duplice opinione che esista, da un lato, una incompatibilità tra una concezione risalente dello stato e un frazionamento della sovranità e, dall’altro, l’idea – riconducibile niente meno che a Kelsen¹⁹ – secondo la quale lo sviluppo del decentramento è consistito principalmente nello sviluppo delle autonomie locali, mezzo con il quale perseguire anche obiettivi di democratizzazione. Questa impostazione finiva per condurre ad una sorta di polarizzazione dei valori: dove al polo positivo (e generalmente apprezzato) veniva collocato il decentramento, portatore di libertà individuale e autogoverno democratico; e al polo negativo (osteggiato nell’opinione comune) l’accentramento, strumento di autocrazie e totalitarismi²⁰. In verità, come bene coglie Roversi Monaco, questa endiadi decentramento-democraticità non presenta le stimmate dell’automatismo e dell’indissolubilità. La giusta autonomia cui si deve ispirare il rapporto centro-periferia deve far risaltare, piuttosto, il portato valoriale e non ideologico del decentramento²¹: che è da rinvenirsi nei concetti di partecipazione e pluralismo. Non vi è dubbio infatti, che “*Decentrare, in senso lato, significa moltiplicare i livelli decisionali, e quindi significa rendere più figure soggettive partecipi alle decisioni. Ma la nozione di democraticità postula qualche cosa di più: per questo è preferibile limitarsi ad affermare soltanto che il decentramento tende a porre in essere le condizioni per uno sviluppo della democrazia*”²². D’altra parte, il carattere pluralista della Costituzione “*si manifesta attraverso il riconoscimento del valore delle formazioni sociali, e fra queste delle comunità intermedie che concretano l’autonomia locale...*”²³. Questa pragmatica prudenza, sommata alla mancanza di enfasi retorica nell’affrontare il tema delle autonomie locali acquista oggi maggior valore considerando, a distanza di tempo, come il decentramento italiano abbia conosciuto

¹⁷ F.A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell’organizzazione amministrativa*, cit., 29

¹⁸ F.A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell’organizzazione amministrativa*, cit., 44 e ss.

¹⁹ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it., Milano 1959, 316.

²⁰ F.A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell’organizzazione amministrativa*, cit., 47-48.

²¹ F.A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell’organizzazione amministrativa*, cit., 52-53.

²² F.A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell’organizzazione amministrativa*, cit., 58.

²³ F.A. ROVERSI MONACO, *Gli statuti regionali. Commento allo Statuto della Regione Emilia-Romagna*, Milano 1972, 10-11.

to luci ed ombre, spesso riverberando in periferia le magagne di una democrazia malata quando non anche l'incapacità morale e tecnica di molta parte della classe dirigente. Né, d'altra parte, questo atteggiamento ha impedito a Fabio Roversi Monaco di occuparsi a fondo del tema delle autonomie e di qualificarsi come uno dei punti di riferimento nella teoria e nella pratica dell'incipiente processo di decentramento, come dimostra la pubblicazione del Commento allo Statuto della Regione Emilia-Romagna che data al 1972²⁴. E, con lui, è tutta una scuola cresciuta intorno alla sua figura ad orientare i propri interessi scientifici ed operativi verso il tema delle autonomie: e la stessa SPISA diviene, su questa scia, un punto non eludibile nello studio delle autonomie. Luogo ancor più prezioso oggi, in vista di una possibile rivisitazione e differenziazione degli statuti regionali, chiamati a interpretare la diversità e le caratterizzazioni dei singoli territori, in un'Europa in forte movimento, che sembra tornare, tra fughe in avanti e nostalgie impossibili, ad una cartina geografica prenapoleonica. Un tempo, come quello presente, dove tutto viene rimesso in discussione e dove il termine autonomia, che sembrava avere acquisito una stabilità consolidata, sembra mostrare inedite facce della propria medaglia.

4. *Due movimenti speculari e contrari: il pubblico verso il privato e il privato che insegue fini di pubblica utilità*

Ed infatti, qualcosa di più e di diverso è intervenuto a partire dagli anni Novanta, periodo nel quale, se da un lato, pare avviato a conclusione nello Stato italiano, come abbiamo visto, il processo di autonomia regionale, dall'altro principia un movimento di civiltà complessivo volto a riportare sotto il dominio del diritto privato molte aree precedentemente presidiate dal diritto pubblico.

A questa spinta liberalizzatrice corrisponde una legislazione chiamata via via – almeno nelle intenzioni – a rendere più semplici e spedite procedure burocratiche svolte ora in ambito locale e non più nazionale: e, del pari, a demolire quell'apparato di controlli che inevitabilmente frenava il contributo di privati e l'incidenza di singoli o gruppi nell'esplicare il proprio apporto nel contesto economico e sociale.

L'affermazione di una tecnologia in grado di moltiplicare in maniera

²⁴ *Op. ult. cit.*

esponenziale il volano del proprio sviluppo interpreta dunque ben presto il ruolo di forza motrice, ed insieme di ago della bussola, di un quadro completamente nuovo di civiltà.

In questo contesto la velocità degli scambi e della circolazione delle immagini rappresenta uno degli elementi decisivi: e lo stesso rapporto tra centro e periferia, che pure aveva caratterizzato lo Stato moderno, tende a cambiare radicalmente di segno.

Se, infatti, i mezzi di cui gli uomini dispongono (per sé o per la collettività) hanno la stessa potenza e caratura sia nella capitale che in una lontana provincia, quale è il senso residuale per il quale la morfologia tradizionale degli Stati dovrebbe sopravvivere nel tempo presente?

Se l'economia non si sostanzia più nel movimento che tende ad accentrare in un luogo determinato per ridistribuire nei lembi periferici secondo le logiche di una meccanica ormai soppiantata dall'elettronica prodotta su scala multinazionale, per quali motivi dovrebbero resistere alla competizione, divenuta ormai globale, economie nazionali che incarnavano la forma e l'indipendenza degli Stati sovrani?

Su questo sfondo registriamo il progressivo scolorare delle ragioni statuali che di giorno in giorno conoscono il ritrarsi di una legislazione di senso ispirata al mondo ideale ed istituzionale sul quale l'ente nazione si radicava e cresceva.

Questa prospettiva, collegata con il proliferare di un sistema di fonti legislative ormai sovranazionale, contribuisce a denotare l'incipiente (ed ormai conclamata) crisi dello Stato ed indica, di prospettiva, il suo superamento²⁵.

Salta quindi, nell'età della tecnica, quell'equilibrio tra pubblico e privato che aveva trovato nei suoi fondamenti metagiuridici rivelati, per il diritto canonico, un punto di perfezione mirabile; e che aveva consentito per converso allo Stato di mutuare, pur nella sua autonomia dal sacro, quella composizione tra principio autoritativo e diritto soggettivo necessaria per poter costruire un contesto di civiltà degno del nome. Molte cose sembrano rifluire sotto il mantello – sempre più largo – del diritto internazionale privato: sorta di riedizione – secondo la felice intuizione di Francesco Galgano – della *lex mercatoria*. Un ritorno al privato, dun-

²⁵ Si vedano le riflessioni, in proposito, di L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Roma-Bari 1997; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari 2002; E. BALBONI, G. PASTORI, *Il governo regionale e locale*, in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico II. L'organizzazione costituzionale*, Bologna 1997; G. D'ANGELO, *Crisi dello Stato, riforme costituzionali, principio di sussidiarietà*, Roma 2005.

que: secondo un *Geist*, hegelianamente inteso, che tende a rimettere in discussione quell'idea di autonomia tra diritto pubblico e diritto privato dalla quale abbiamo preso le mosse. Qui, in qualche modo, i termini di quell'autonomia ci appaiono quasi capovolti: deregolando e digradando il pubblico verso il privato e facendosi sempre più spesso interprete, il privato, di intraprese volte alla pubblica utilità.

5. *Fabio Roversi Monaco teorico del diritto e uomo d'azione: due tempi*

La traiettoria del teorico del diritto Fabio Roversi Monaco e quella dell'uomo di d'azione e di governo, sembrano seguire ed interpretare questa parabola. E se i suoi contributi di dottrina, come abbiamo visto, sono stati in gran parte dedicati alle grandi questioni concernenti l'intervento pubblico nell'economia, le partecipazioni statali, il decentramento amministrativo, l'ordinamento regionale, la sua azione di gestione e governo – a partire dallo spirare del suo ultimo mandato rettorale – è tutta dedicata al settore privato (è stato Presidente ed è ancora vice-presidente di Banca IMI). Ma, meglio specificando, di quel settore del privato che va riorganizzandosi e ridefinendosi per perseguire obiettivi di pubblico interesse. In questa prospettiva acquista un significato preciso il suo essere stato Presidente della Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna tra il 2001 al 2013, e l'essere attualmente Presidente della Società Musei della Città di Bologna, società di capitale che gestisce e coordina il percorso artistico-museale *Genus Bononiae*. Fronti apparentemente diversi, se non, a prima vista, contraddittori: eppure invece, e a guardar bene, legati da un forte filo di coerenza secondo il quale i cambiamenti grandiosi dei quali siamo testimoni possono essere letti ed interpretati. Tutto l'asse della ricerca e della cultura, della formazione tende a spostarsi dal pubblico verso il privato, utilizzando e facendo per certi versi “esplosione” la figura giuridica delle fondazioni.

Cospirano in questa direzione una maggiore sensibilità al profilo della sussidiarietà che ha spostato progressivamente l'attenzione dall'ambito pubblico alle potenzialità di *welfare* offerte dall'apporto di esperienza, di capacità e di ricchezza da parte dei privati e di gruppi di interesse; ci si è poi accorti come in tema di innovazione il progresso passi spesso attraverso l'abitudine a concepire la ricerca (senza negare quella di base) in maniera sempre più prossima al trasferimento tecnologico; si è constatato infine che la cultura della valutazione (fondamentale nel cambio

di passo che la ricerca sta sperimentando) gode di un'attenzione privilegiata nel contesto di fondazioni di forte dinamicità e di risorse limitate rispetto al settore pubblico di riferimento. Abbandonati così i lidi del puro filantropismo, le fondazioni, anche nel contesto del nostro Paese, hanno assunto una nuova centralità e, con essa, nuove sfide. Ed è a queste latitudini che le strade del teorico del diritto e dell'uomo di azione istituzionale si incrociano nuovamente, come testimonia la curatela del volume, edito dalla *Bononia University Press* nel 2012, che raccoglie gli atti del XVIII Congresso dell'Associazione italo-spagnola dei professori di Diritto Amministrativo. Esso titola significativamente: *Forme private e interessi generali: quale ruolo per le Fondazioni?* e annovera un contributo a firma Fabio Roversi Monaco e Andrea Maltoni volto a considerare il panorama italiano. Il nocciolo di quell'intervento, è racchiuso nei paragrafi 3 e 4 volti ad affermare, rispettivamente, *in primis* come l'applicabilità di distinte qualificazioni giuridiche agli enti fondazionali non comporti la 'sconfessione' della loro natura privatistica e, in seconda battuta, quale sia il transito che porta verso la sempre più frequente trasformazione di enti pubblici in fondazioni di diritto privato. L'attenzione è qui appuntata prevalentemente sulle fondazioni bancarie: ma si dà atto come questa dinamica abbia un carattere più generale e rappresenti un *trend* ormai consolidato. Cito testualmente: "*L'accresciuto ruolo assunto dalle fondazioni nell'ordinamento italiano sembra soprattutto da porre in relazione, per un verso, alla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, per l'altro, alla tendenza legislativa, che, in vari settori, porta alla trasformazione di enti pubblici non economici in fondazioni di diritto privato. Con riguardo al primo profilo indicato, deve in particolare segnalarsi come la costituzionalizzazione di detto principio porti a considerare in modo diverso l'autonomia privata (il cui fondamento costituzionale è sancito dall'art. 2 Cost.) e la rilevanza 'collettiva' assunta delle organizzazioni sociali già rinvenibile nel medesimo articolo*²⁶". Laddove non può sfuggire come la cerniera che regge questi due periodi introduttivi sia rappresentata dal bisogno cogente di "considerare in modo diverso l'autonomia privata".

²⁶ F. ROVERSI MONACO, A. MALTONI, *Fondazioni e interessi generali in Italia*, in AA.VV., *Forme private e interessi generali: quale ruolo per le Fondazioni?*, Atti del XVIII Congresso dell'Associazione italo-spagnola dei professori di Diritto Amministrativo (a cura di Fabio Roversi Monaco, Marco Cammelli e Luciano Vandelli) Bologna 2012, 43-59, qui 43.

6. *Autonomia dell'Università e autonomie affettive: uomini e istituzioni*

Una parola ancora sull'accezione del termine "autonomia" riferita ad un'istituzione alla quale Fabio Roversi Monaco ha dedicato una parte relevantissima dei suoi pensieri, delle sue opere e della sua passione. Passione e divertimento che ho avuto la fortuna di condividere. Parlo naturalmente dell'Università e del periodo del suo impegno rettorale presso l'*Alma Mater* ricompreso dal 1985 al 2000. Il lavoro fatto nel corso del IX Centenario, in particolare, è stato, prima che fattualmente, concettualmente imponente. Il riposizionamento di questa istituzione nella centralità del dibattito sociale e politico di quegli anni è fatto evidente, che balza *ictu oculi*. Ne è testimonianza eloquente il turbinare di re e regine, papi e grandi della terra, politici, premi nobel, imprenditori pubblici e privati che hanno fatto corona alla festa per i nove secoli della nostra storia. Nell'incedere dei loro passi e dei loro discorsi il motivo dominante è stata la rilevanza e la riconosciuta imprensindibilità della ricerca e dell'insegnamento per il progredire della civiltà. La forza della narrazione sull'università, il suo mito che affonda le proprie radici non in una legge imperiale o in un bolla del pontefice, ma in un moto della coscienza – direbbe Benedetto Croce, *della storia che si fa*²⁷ – ha sortito l'effetto di far condividere e sottoscrivere ad ottocento università sorelle una *Magna Charta* fondativa, il cui fulcro è l'idea di autonomia dell'umano ricercare, l'indipendenza del pensiero²⁸. Ed è anche grazie alle dinamiche che da lì sin sono messe in moto che si è arrivati, nel 1989 ad una legge, la 168, sull'autonomia dell'Università. E questo è accaduto a Bologna: è sortito dalla nostra storia, dalla forza e dalla determinazione con la quale abbiamo saputo tornare all'origine di un discorso nostro da sempre²⁹. In questo senso possiamo ben dire, caro Fabio, che tu ci hai ridato una patria, se non perduta, certamente smarrita: ed è patria che oggi sta nella mani di Francesco Ubertini. Forza e determinazione; ma anche gioco e leggerezza, nel rivitalizzare l'utopia che stava celata in quell'idea, così

²⁷ B. CROCE, *La storia come pensiero e come azione*, Bari 1978, 51.

²⁸ Cfr. A. ZANOTTI, *IX Centenario, percorsi, fatti e prospettive*, Bologna 1990, 68-79.

²⁹ F.A. ROVERSI MONACO, *Ritrovare l'Università*, [Discorso per l'inaugurazione dell'anno accademico 1985/86], Bologna 1986, 5: "Oggi, dopo anni di silenzio, anni in cui l'intera classe accademica, come folgorata da un incredibile timore reverenziale, aveva accettato di far tacere le antiche solennità, siamo qui a riannodare il filo interrotto di una tradizione e ad annunciare l'umile, ma ben determinato proposito di tornare a camminare sulle orme dei nostri padri per uscire dalla crisi e ricostruire con voi un futuro degno del passato...".

come dei ragazzi avevano saputo trasformare la piccola via *Paal* in un mondo grande. È l'impronta e la caparbia degli uomini ad innervare le istituzioni, ad animarle: e mi è grato ricordare qui il patrimonio di idee e dedizione donato in quegli anni all'*Alma Mater* da Giuseppe Caputo, il nostro Nemeček del IX Centenario, tanto per rimanere fedeli al paradigma di Molnár. Sarebbe un altro aspetto affascinante da investigare quello dell'autonomia affettiva che nutre, con la linfa vitale della stima e dell'affetto, uomini e istituzioni. Mi limiterò invece, prendendo congedo, a ritornare alle parole, a riflettere sul mistero della loro genesi, della loro ascendenza etimologica, rendendomi conto solo ora che forse la fine doveva costituire l'inizio del mio discorrere: dal momento che la voce autonomia, autonomie rimanda ad αὐτός e νόμος, alla capacità, cioè, di porsi una regola, di seguire un ordine. Ed è questo orgoglio che si fa norma a renderci indipendenti, riconoscibili: sostanziando l'autonomia, le autonomie, l'esercizio più alto ed esigente della libertà.