



UNIVERSITÀ: QUANDO FA RIMA CON ILLEGALITÀ

■ MICHELE TURAZZA

«*Tamquam non essent*: come se non ci fossero. Come documentato da Giambattista Scirè nel suo libro “Mala Università” (intervistato nello scorso numero della nostra Rivista) ormai non si contano più i casi in cui sentenze di organi giudiziari – che hanno riconosciuto palesi irregolarità nello svolgimento delle procedure concorsuali, arrivando ad annullarle e condannando gli Atenei – vengono del tutto ignorate. “Come se non ci fossero”, appunto. Sono emesse in nome del popolo italiano e dovrebbero, come tutte le sentenze, essere rispettate e applicate dalle amministrazioni condannate. Ma in molte università vengono semplicemente ignorate, soprattutto se osano annullare decisioni prese dalle commissioni

concorsuali composte da “chiarissimi” professori, i quali, in virtù del principio di autonomia, interpretato in modo distorto a proprio uso e consumo, si sentono depositari di un potere “assoluto”, cioè sciolto da ogni vincolo. La magistratura ha le armi spuntate da riforme che hanno reso praticamente impossibile contestare determinati reati e a rimetterci, come al solito, sono giovani ricercatori e docenti, non integrati nel “sistema”, costretti a vivere nella precarietà per anni e anni prima di vedere affermato un

In buona parte del mondo accademico le sentenze sui concorsi ad personam sono ignorate e il rispetto delle regole è un optional



SAVERIO REGASTO è Professore Ordinario nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia, dove tiene i corsi di Diritto pubblico comparato e Diritto pubblico dei Paesi islamici ed è componente del Collegio dei Docenti del Dottorato di Ricerca in Business & Law del medesimo Ateneo. È inoltre titolare del corso di Istituzioni di diritto pubblico nel Dipartimento di Specialità medico-chirurgiche, scienze radiologiche e sanità pubblica e svolge attività didattica (Diritto costituzionale) presso la Scuola Allievi Agenti di Piacenza e presso la Polgai di Brescia. È membro del Comitato Scientifico della Rivista "dirittifondamentali.it" e del Comitato Direttivo della Rivista "AmbienteDiritto"; socio dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti e dell'Associazione Nazionale Polizia di Stato (sez. Brescia). Nel 2017 è stato nominato Cavaliere dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana. Ha svolto numerosi incarichi in diverse pubbliche amministrazioni ed è autore di monografie e di svariati articoli su riviste scientifiche.



proprio diritto, calpestato dalle università e riconosciuto dai giudici. E spesso tale diritto rimane sulla carta perché, semplicemente, le università ignorano le sentenze.

Com'è possibile tutto ciò? Perché è così difficile reprimere penalmente tali condotte? E quali riforme sarebbero necessarie?

Polizia e Democrazia l'ha chiesto a Saverio Regasto, docente di Diritto pubblico comparato a Brescia e membro del direttivo dell'Associazione "Trasparenza e merito. L'Università che vogliamo".

Prof. Regasto, nel volume di Giambattista Scirè sono riportati in dettaglio numerosi esempi di concorsi pilotati e finte selezioni in ambito accademico: quali sono i reati contestabili in questi casi?

Nella maggior parte dei casi si tratta di ipotesi delittuose ascrivibili all'abuso d'ufficio (reato previsto e punito dall'art. 323 del vigente codice penale) che punisce (meglio sarebbe, tuttavia, dire che "puniva") quei comportamenti che, in viola-

zione di disposizioni normative (di qualsivoglia rango), favorivano soggetti determinati. Purtroppo nell'estate del 2020 il legislatore ha inteso modificare (nel senso di una depenalizzazione di fatto) la fattispecie rendendo la disposizione praticamente inapplicabile ai concorsi pubblici.

Inoltre, l'esperienza (in particolare quelli di alcuni atenei come Catania, con l'inchiesta "Università ban-

La magistratura ha le armi spuntate da riforme che hanno reso praticamente impossibile contestare determinati reati e a rimetterci sono giovani ricercatori e docenti, non integrati nel "sistema", costretti a vivere nella precarietà per anni e anni prima di vedere affermato un proprio diritto, calpestato dalle università e riconosciuto dai giudici

di" o anche Firenze con lo scandalo dei concorsi di diritto tributario) ci consegna, talvolta, ipotesi delittuose ben più gravi che vanno dall'associazione a delinquere (capita di leggere intercettazioni nelle quali una pluralità di soggetti si accordano per "pilotare" le abilitazioni o

i concorsi persino a livello nazionale, compiendo una serie indeterminata di reati) al falso (che viene contestato quando taluni commissari di concorso dichiarano di non avere ragioni giuridiche che imporrebbero l'astensione ad esempio in caso di sussistenza di rapporti economici e professionali molto stretti fra vincitori e commissari); più raramente mi è capitato di leggere di indagini nelle quali era con-

testata la turbata libertà di scelta del contraente (art. 353 bis), il cui quadro probatorio appare non di facile costruzione con gli ordinari strumenti investigativi.

Sono fermamente convinto che la maggior parte delle

procedure di selezione all'interno delle Università italiane si svolgano nel pieno rispetto delle disposizioni di legge, ma sono altrettanto convinto che esistono decine e decine di casi – purtroppo non perseguiti penalmente – nei quali gli inquirenti dovrebbero dimostrare più co-

raggio (perché le segnalazioni ora ci sono) e capacità di approfondimento, evitando di continuare ad avere una sorta di timore reverenziale nei confronti dell'accademia.

Per quali motivi è difficile dimostrare l'abuso d'ufficio nei casi di concorsi truccati?

L'abuso d'ufficio, almeno nella formulazione precedente al luglio 2020, era una ipotesi di reato che i pubblici ministeri, tendenzialmente, contestavano quasi a scatola chiusa per poter dare inizio alle attività investigative. Ciò ha senza dubbio creato situazioni grottesche e paradossali in ambiti diversi dai concorsi truccati (penso ad esempio all'eventuale responsabilità del Sindaco per la mancata regolarizzazione della revisione di uno scuolabus o, peggio, per la rottura dello stipite di una porta che colpisce un alunno) che devono essere oggetto di attenta analisi dell'operato delle Procure, tali da indurre il legislatore a modificare la disposizione. Oggi, poiché l'art. 323 fa riferimento alla violazione di norme primarie e senza che vi sia discrezionalità, è praticamente impossibile contestare il reato quando a essere violato è un Decreto mini-

steriale, un Regolamento universitario (e gli Atenei godono di un'ampia potestà regolamentare garantita dalla Costituzione) o un bando di concorso.

In quali circostanze sarebbe possibile contestare anche l'associazione a delinquere?

Come l'inchiesta di Catania ci in-

«Sono fermamente convinto che la maggior parte delle procedure di selezione all'interno delle Università italiane si svolgano nel pieno rispetto delle disposizioni di legge, ma sono altrettanto convinto che esistono decine e decine di casi nei quali gli inquirenti dovrebbero dimostrare più coraggio»

segna, l'associazione a delinquere rappresenta una fattispecie di assoluta gravità e riguarda la possibilità che un gruppo di soggetti (in alcuni casi non solo docenti) si accordino fra loro per perseguire un disegno criminoso (la costruzione di una "casta" di docenti e ricercatori, ad esempio) mediante la commissione di una serie indeterminata di reati, magari concatenati fra loro (facciamo in modo di far vincere quel concorso a Tizio, allievo di Caio, così da poter, successivamente, coinvolgere Caio nel concorso di Sempronio, il quale è anche

figlio di Mevio, che ricopre un ruolo pubblico di notevole rilievo e che potrà senz'altro adoperarsi per far ottenere fondi pubblici di ricerca ai vari gruppi). Ricordo una inchiesta della Procura della Repubblica di Bari di qualche anno fa che coinvolgeva decine di docenti che dietro lo schermo della propria società scientifica si erano suddivisi tutti i posti di professore ordinario d'Italia, decidendo, talvolta al telefono chi doveva vincere e, soprattutto, chi doveva bocciare perché non sufficientemente "integrati" nel sistema.

Per quali motivi, spesso, non si arriva a sentenza o le condanne sono irrisorie e per nulla dissuasive?

Le indagini sui reati contro la pubblica amministrazione sono lunghe e complesse e, soprattutto, devono essere svolte con competenza e dedizione. Talvolta esse iniziano parecchi mesi dopo i fatti – anche anni – e la prescrizione (prescindendo dalle disposizioni attualmente vigenti) appare come una spada di Damocle sulla testa dei pubblici ministeri. Sulle pene previste (e, so-



prattutto, su quelle comminate) mi lasci dire che il nostro legislatore, negli anni, ha tenuto un comportamento decisamente “tollerante”. Ciò, unito alle disposizioni sulla privacy (che impediscono di diffondere le generalità delle persone coinvolte) e a quelle di diritto penitenziario (che, come è noto, consentono di scontare le pene inferiori a quattro anni direttamente al proprio domicilio), finiscono per svilire l'effetto deterrente che è componente fondamentale dell'apparato repressivo dello Stato. Se a ciò si aggiunge la ventilata ipotesi di dichiarare improcedibili tutti i processi che superano una certa soglia di durata, il risultato, almeno per i reati contro la PA, non potrà non essere quello di una generalizzata “depenalizzazione di fatto”.

Che cosa manca nella struttura e nella formulazione delle fattispecie penali citate per poter essere effettive?

Ciò che manca, purtroppo, è una conoscenza profonda dei meccanismi corruttivi, della cooptazione

patologica, della sistematica violazione delle disposizioni sui concorsi. Le attuali fattispecie penali, almeno quelle relative ai reati contro la pubblica amministrazione, sono del tutto inadeguate rispetto alla complessità della società. Da almeno trent'anni la politica, quella non nobile, discute, come se si trattasse di chiacchiere da bar sport, su ciò che è reato (furto, rapina, ecc.) e ciò che non lo sarebbe (corruzione, concussione, falso, abuso,

«Ciò che manca è una conoscenza profonda dei meccanismi corruttivi, della cooptazione patologica, della sistematica violazione delle disposizioni sui concorsi. Le attuali fattispecie penali sono del tutto inadeguate rispetto alla complessità della società»

ecc.), costruendo con ciò un sentimento popolare che non aiuta l'attività investigativa. Noto, poi, che la stessa polizia giudiziaria, se non correttamente formata e aggiornata, fa una fatica immane a muoversi nei meandri bui dei concorsi pilotati, nei quali le rappresentazioni della realtà appaiono “piegate” a logiche spartitorie e non meritocratiche.

Leggendo il libro di Scirè si viene a conoscenza di un “mondo altro” rispetto all'ordinario in cui il rispetto delle regole è un optional. Nella maggior parte dei casi, gli Atenei si rifiutano anche di eseguire le sentenze dei giudici amministrativi o rimandano la loro applicazione per anni, vanificando nei fatti quanto dispongono: com'è possibile che ciò avvenga?

Questo mondo, purtroppo, esiste e temo sia anche più comune di quanto si possa immaginare con decine e decine di ricorrenti che devono svenarsi economicamente per ottenere giustizia. Talvolta gli Atenei preferiscono un

contenzioso infinito (nella speranza che il ricorrente si dichiari sconfitto o, anche, che prenda servizio in altro Ateneo, con ciò rendendo l'originario ricorso carente di interesse), che a mio giudizio è alimentato anche dall'oggettiva irresponsabilità degli apparati in ordine a ricorsi (o resistenze) temerarie. Mentre il ricorrente deve far fronte con fondi propri, gli Atenei devono avvalersi dell'Avvocatura di Stato. In ogni caso non è richiesta ai Rettori (o, in altre amministrazioni, ai Sindaci) la refusione delle spese, salvo rari casi di responsabilità erariale perseguiti dalla Corte dei conti (anche qui con un termine prescrizione di cinque anni).

Ritiene che sia sufficiente l'intervento della magistratura per contrastare baronaggio e concorsi pilotati?

La magistratura fa quello che può in un Paese che ha una quantità incredibile di processi pendenti, ma anche una serie di fattispecie penalmente rilevanti (e mi pare che si stia continuando ad affidare al giudice sempre più materia penale) che non trova riscontro in alcuna altra democrazia europea.



Quali riforme sarebbero necessarie, a suo avviso?

Occorre in primo luogo “liberare” il giudice penale di inutili orpelli, meglio calibrare le fattispecie relative ai concorsi pubblici, ma soprattutto non delegare alla magistratura ciò che deve essere fatto all'interno della pubblica amministrazione. Penso all'apertura di procedimenti disciplinari a carico di quei docenti che si sono visti annullare dai magistrati amministrativi gli atti dei concorsi; penso alla reale possibilità che il Ministero vigili seriamente sull'andamento dei concorsi, depotenziando gli ambiti politici della CRUI (la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane); penso, ancora, alla possibilità di commissariare gli Atenei per gravi e reiterate violazioni delle procedure concorsuali. Infine una notazione a margine delle rare condanne: ritengo che per i reati contro la pubblica amministrazione si debba prevedere, in ogni caso, la sanzione (a questo punto non accessoria, ma principale) della interdizione, con ciò impedendo che il medesimo soggetto possa, nel futuro, tenere comportamenti simili a quelli per i quali è stato condannato.

Poi sarebbe necessario valorizzare i Collegi di Disciplina dei vari Atenei, aggiornando le disposizioni di



legge di diritto sostanziale e processuale (alcune risalenti al periodo fascista) che li riguardano, a partire dal vuoto normativo che impe-

«Sarebbe auspicabile ridimensionare il ruolo che i Rettori hanno nell'ambito del procedimento disciplinare (rappresentano la pubblica accusa) perché talvolta hanno fatto un uso improprio di tale potere»

disce al Rettore di essere oggetto, in qualità di incolpato, di un procedimento. Parallelamente sarebbe auspicabile ridimensionare il ruolo che i Rettori hanno nell'ambito del procedimento disciplinare (rappresentano la pubblica accusa) perché talvolta hanno fatto un uso improprio

di tale potere. Anche qui, un sistema nazionale di raccolta dei procedimenti e delle decisioni assunte sarebbe opportuno per rendere uniforme l'azione disciplinare e prevenire abusi e omissioni.

Occorre, ancora, rafforzare, a livello di Ateneo, il ruolo e le funzioni dei Collegi dei Revisori dei Conti perché, come è noto, un concorso – truccato o meno – importa un esborso importante di denari pubblici; infine occorre rafforzare enormemente ruolo e funzioni della Corte dei conti che può individuare ipotesi di responsabilità amministrativa ed erariale in capo alle Commissioni giudicatrici e anche in capo agli organi universitari.

La domanda, non retorica, che mi pongo a questo punto è se il legislatore esprimerà mai una volontà politica in tal senso o se ritiene, come pure vado leggendo qua e là, che i concorsi pilotati siano una percentuale davvero insignificante, come se la gravità dei comportamenti dipendesse esclusivamente da una statistica (che peraltro non tiene conto di chi ha deciso, con o senza dolo, di “adeguarsi”). ●

