

L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (*)

di Renato Balduzzi

Sommario

1. *Premessa.* – 2. *L'art. 33, u.c., Cost.: una riserva di legge "aperta"?* – 3. *Le Regioni e le università: due autonomie in un difficile confronto.* – 4. *Titolo V e autonomia universitaria: novità vere e novità apparenti.* – 5. *Un'altra devoluzione: per andare dove?*

1. Premessa

Autonomia è termine polisenso, che per giunta si è via via connotato, nel nostro come in altri contesti giuridico-culturali, di una carica persuasiva e valoriale, così da renderne oltremodo difficile una trattazione scientifica ⁽¹⁾.

Se a questa difficoltà di ordine, per così dire, teorico-generale, aggiungiamo il concorso di autonomie implicito nel titolo di questa relazione (autonomia universitaria più autonomia regionale, quale ridisegnata dal nuovo Titolo V della Costituzione, dunque una difficoltà di ordine che potremmo chiamare dogmatico), abbiamo tutti gli elementi per comprendere le ragioni che hanno indotti i primi commentatori del nostro tema a parlare di "fitta nebbia e spinosissima questione" ⁽²⁾.

Da qui la necessità di inquadrare anzitutto le premesse costituzionali del tema affidatomi, anche nelle parti non toccate dal-

(*) Relazione al Convegno "Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Università degli studi di Trento, 14 novembre 2003.

(1) Per tutti v. A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 105 ss.

(2) Così R. ROMBOLI, A. RUGGERI, *Devolution e drafting: a oscuro testo non fare chiara glossa*, in A. RUGGERI, *Itinerari di una ricerca sulle fonti. VI, 1. Studi dell'anno 2002*, Torino, Giappichelli, p. 163.

le modificazioni apportate dalla l. cost. 24 ottobre 2001, n. 3 e dunque di richiamare sia il notissimo ultimo comma dell'art. 33 Cost. (secondo cui le università hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato), sia l'altrettanto noto, ma meno sovente ricordato ai nostri fini, art. 5, ultimo periodo, Cost. (secondo cui la Repubblica adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia *tout court*, e non soltanto di quelle locali).

Il sistema costituzionale italiano, dunque, contiene due indicazioni, la prima generale e in positivo (art. 5, ultimo periodo), la seconda speciale e in negativo (art. 33, u.c.), sulla relazione tra università e legislazione.

Da questa premessa deriva il piano della trattazione, divisa in quattro parti: anzitutto, la proposta di una lettura dell'art. 33, u.c. dentro il complessivo quadro costituzionale; in secondo luogo, l'inquadramento del rapporto non sempre facile tra Regioni e università; in terzo luogo, la disamina (è la parte necessariamente più estesa) delle novità introdotte dal nuovo Titolo V; infine, un cenno alle proposte di ulteriore devoluzione.

2. *L'art. 33, u.c., Cost.: una riserva di legge "aperta"?*

Ricordare che l'art. 33 non è stato modificato dalla revisione del Titolo V è tutt'altro che ovvio: per questa disposizione, così come avviene per altre occasioni di interferenza tra la nuova disciplina del Titolo V e la disciplina contenuta nei principi fondamentali e nella prima parte della Costituzione, è assai difficile stabilire a priori e una volta per tutte se sia l'art. 33, u.c., a orientare l'interpretazione dell'art. 117 Cost. o dell'art. 118, u.c., Cost. ⁽³⁾, oppure se siano queste ultime disposizioni a orientarne il significato. Se è vero che, in via generale, è possibile postulare un'anteriorità logica e giuridica delle disposizioni

(3) Considerato in dottrina "una delle più felici realizzazioni del principio di sussidiarietà (orizzontale)": così S. MANGIAMELI, *Università e Costituzione (considerazioni sulla recente evoluzione dell'ordinamento)*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, p. 214.

contenute nella parte prima rispetto a quelle della parte seconda della Costituzione, tale da impedire che una revisione di quest'ultima possa automaticamente retroagire sull'interpretazione della prima, una netta cesura o una gerarchia normativa non è, a tutta evidenza, ipotizzabile (questa potendosi predicare, com'è noto, soltanto per i cosiddetti principi supremi della Costituzione). Il testo della legge costituzionale n. 3 del 2001, poi, non contiene elementi suscettibili di fare luce sul quesito posto: manca per esempio, tra le materie di competenza esclusiva statale, una clausola residuale che rinvii alle riserve di legge statale contenute in altra parte della Costituzione ⁽⁴⁾, con la conseguenza che per tali riserve, come quella qui in esame, la natura esclusiva o concorrente (ai sensi del secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost.) andrà precisata volta per volta, sulla base di tutti gli elementi offerti dal sistema costituzionale ⁽⁵⁾.

Fatta questa doverosa premessa, va altresì ricordato che, dell'ultimo comma dell'art. 33, sono possibili diverse letture, a seconda che se ne enfatizzi il legame topografico con le altre disposizioni contenute nel medesimo articolo (e dunque anche il riferimento allo Stato), oppure il collegamento con altre norme costituzionali (l'art. 5, ma altresì l'art. 2 ⁽⁶⁾ e l'art. 3, comma 2).

La scelta tra queste diverse letture condiziona e al tempo stesso presuppone la soluzione che si dà al quesito sulla novità della disposizione costituzionale, se cioè essa vada intesa come

(4) Ciò non costituisce evidentemente ostacolo alla vigenza di tali riserve e alla loro valorizzazione, anche in presenza di una disposizione quale il secondo comma dell'art. 117 (per un confronto con analoga problematica, nel vigente ordinamento francese, riferita al rapporto legge-regolamento e alle riserve contenuti in articoli della Costituzione francese diversi dall'art. 34, che stabilisce il cosiddetto *domaine de la loi*, v. R. BALDUZZI, *Legge e regolamento. Il fascino discreto e ambiguo del "modello" francese*, ed. provv. Agostudio, Alessandria, 2003), ma impedisce che si possa con sicurezza ascriverle alla competenza esclusiva statale, come si dirà subito dopo nel testo.

(5) Le modifiche al Titolo V impongono dunque all'interprete un'ulteriore disamina circa la struttura delle riserve contenute nella Costituzione, oltre a quelle già segnalate in dottrina (v. per tutti R. BALDUZZI, F. SORRENTINO, voce *Riserva di legge*, in *Enc. dir.*, vol. XL, Milano, Giuffrè, 1989, *passim*).

(6) Per una forte affermazione del collegamento tra art. 33, ultimo comma, e art. 2 Cost. si veda la sent. n. 383 del 1998 della Corte costituzionale.

una fotografia della situazione normativa e di fatto esistente al momento della redazione del testo costituzionale, ovvero se ne costituisca un'innovazione (con rilevanti ed evidenti effetti sul piano dell'attuazione costituzionale).

L'argomento a favore della novità sta nell'esistenza stessa di una disposizione sull'università, oltre che nel suo tenore ("diritto", "limite", la stessa parola "ordinamenti" ⁽⁷⁾). Qui soccorre il confronto con l'art. 27, alinea 10, Cost. spagnola del 1978, dove si legge che "si riconosce l'autonomia delle Università nei termini previsti dalla legge": attenzione, nei termini, non nei limiti, espressione di un'autonomia che, a differenza di quella prevista dalla nostra Costituzione, può essere circoscritta dall'interno e non soltanto dall'esterno ⁽⁸⁾. Si noti altresì che, rispetto ad altre formulazioni contenute nel testo medesimo della Costituzione e relative a diverse situazioni soggettive, l'ultimo comma dell'art. 33 non parla né di "forme e limiti" (art. 1 Cost.), né di "norme e limiti" (art. 30, comma 2, Cost.), né di "modi e limiti" (art. 42, comma 2, Cost.) o di "limiti e modi" (art. 52, comma 2, Cost.) e neanche usa l'espressione comunque più penetrante di "nell'ambito" (art. 40 e art. 128 Cost., nel testo prima dell'abrogazione a opera della l. cost. n. 3 del 2001).

La novità sta anche nel comma 1 dell'art. 33, fraseggiato in termini tali da assicurare una libertà "al massimo livello" ⁽⁹⁾, non limitata neppure dalla fedeltà alla Costituzione: qui il confronto, in negativo, è con l'art. 5, comma 3, *Grundgesetz*, secondo cui "la libertà di insegnamento non esenta dalla fedeltà alla Costituzione (*von der Treue zur Verfassung*)". Viene in ri-

(7) Secondo una lontana e acuta notazione di A. M. SANDULLI, *L'autonomia delle Università statali* (1948), ora in Id., *Scritti giuridici*, IV, *Diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1990, p. 461.

(8) In senso sostanzialmente analogo v. S. MANGIAMELI, *op. cit.*, pp. 215-216. D'altro canto, nella già menzionata sent. n. 383 della Corte costituzionale, si legge che i limiti dell'ultimo comma dell'art. 33 "non sarebbero più tali ove le disposizioni di legge fossero circostanziate al punto da ridurre le università, che la Costituzione vuole dotate di ordinamenti autonomi, al ruolo di meri ricettori passivi di decisioni assunte dal centro.

(9) Secondo la celebre espressione contenuta nella sent. n. 1017 del 1988 della Corte costituzionale.

lievo, qui, la distinzione tra osservanza (art. 54, comma 1, Cost.) e fedeltà (prevista, nella Costituzione italiana, soltanto per la Repubblica e non per la Costituzione): quest'ultima richiede la *Gesinnung*, cioè un determinato atteggiamento interiore, la prima si limita a esigere dai cittadini il rispetto esterno, non l'adesione intima. Sotto questo profilo, l'art. 33, u.c., costituisce uno degli esempi più netti della scelta di una *offene Demokratie* e non di una *streitbare Demokratie* che il nostro Costituente ha fatto (e come tale va letto in stretta relazione con gli artt. 18, 21, 48 e 49 Cost.).

Anche rispetto all'art. 13 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e prescindendo evidentemente dal problema dell'efficacia giuridica della stessa, si può notare nell'art. 33 un'accentuazione più significativa rispetto alla formula della Carta di Nizza ("la libertà accademica è rispettata"), in quanto più decisamente comprensiva, oltre che dei profili sostanziali della libertà, anche di quelli ordinamentali e organizzativi⁽¹⁰⁾.

Non sembra allora forzato il parallelismo con la magistratura⁽¹¹⁾, piuttosto che con l'autonomia regionale, provinciale o comunale (politica): si tratta di un'autonomia che conosce organi di autoamministrazione e che è rivolta ad assicurare l'indipendenza interna ed esterna del pubblico dipendente, in questo caso del ricercatore (in senso lato). Un parallelismo che non è sempre indolore, ponendo in luce diversa sia il problema del "prestigio" dell'università e delle modalità e risorse con le quali assicurarla, sia quello del potere disciplinare e delle garanzie di forma e di sostanza rispetto al suo esercizio.

Il parallelismo con l'assetto costituzionale della magistratura richiede, per essere precisato, l'individuazione del bene costituzionalmente tutelato dalla disposizione sull'autonomia universitaria. Secondo un orientamento largamente accolto (e recepito

(10) Ha da tempo sottolineato l'importanza del termine "ordinamenti" (si confronti anche l'art. 52, comma 3, Cost.) F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Dir. e soc.*, 1978, p. 758.

(11) Spunti in tal senso già in M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in *Dir. e soc.*, 1980, p. 233 ss.; v. anche P. GROSSI, *Pagina introduttiva* (con una "lettera aperta" al ministro Berlinguer sulla autonomia universitaria), in *Quaderni fiorentini*, 1996, vol. 25, p. 7.

dalla stessa Corte costituzionale nella menzionata sent. n. 1017 del 1988), l'autonomia è funzionale alla libertà della ricerca scientifica e dell'insegnamento, e queste a loro volta sono funzionali alla realizzazione e al mantenimento del pluralismo culturale, inteso quale migliore contesto per la conoscenza della "verità", relativa e confutabile⁽¹²⁾: da ciò deriva un'indicazione importante, sia per le fonti eteronome (le "leggi dello Stato" che devono rispettare quelle due libertà), sia per le fonti stesse di autonomia, che, pena la propria autonegazione, devono evitare l'eccesso di disciplina (sotto questo profilo, l'attuale alluvione di regolamenti d'ateneo, di facoltà, di corso di studio e così via non può non suscitare qualche perplessità). Ma, anche rovesciando l'orientamento ora ricordato e ammettendo che siano la libertà della ricerca e dell'insegnamento a essere funzionali all'autonomia universitaria, quali condizioni per perseguire correttamente i fini dell'istituzione, cioè l'istruzione superiore e la sua accessibilità⁽¹³⁾, la conclusione non cambierebbe: autonomia, così ragionando, sarebbe pur sempre diaconia, cioè servizio in vista dello stabilimento di condizioni favorevoli allo sviluppo della cultura e alla ricerca (art. 9 Cost.).

Quanto alla valutazione della riserva di legge contenuta nell'ultimo comma dell'art. 33 e delle sue caratteristiche strutturali, va subito premessa la distanza, per non dire di più, tra le ricostruzioni dottrinali prevalenti e la prassi amministrativa: le prime, incentrate sulla natura assoluta di tale riserva, nei confronti del potere esecutivo, (necessariamente) relativa nei confronti delle università⁽¹⁴⁾, la seconda, largamente improntata all'idea secondo cui, più che di autonomia normativa, per l'università si dovrebbe parlare di semplice autoamministrazione⁽¹⁵⁾.

(12) Indicazioni di dottrina in A. D'ATENA, *Lezioni*, cit., p. 107, nt. 8.

(13) V. sul punto R. FINOCCHI, *Le università*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, parte speciale, Milano, Giuffrè, 2000, p. 981.

(14) S. FOIS, *Intervento*, in *L'autonomia universitaria*, Atti del Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (Bologna, 25-26 novembre 1988), Padova, 1990, p. 67 ss.; A. D'ATENA, *Lezioni*, cit., p. 111 ss.

(15) Tendenza superata, ancorché soltanto in apparenza (v. *infra*), con la l. 11 luglio 1989, n. 168, istitutiva del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecno-

Accanto all'argomento letterale ("dalle leggi dello Stato", non "in base alle leggi" o "secondo disposizioni di legge" ⁽¹⁶⁾), l'assolutezza della riserva trova fondamento nella circostanza per cui le leggi statali in materia hanno la funzione di definire la cornice entro cui si esercita, da un lato, l'autonomia universitaria, dall'altro, il diritto allo studio ai sensi dell'art. 34 Cost. Questo appare l'oggetto della riserva di legge, la cui *ratio* sembra tranquillamente potersi rinvenire nell'esigenza di impedire che l'autonomia dell'ordinamento universitario, non assimilabile ai pubblici uffici di cui all'art. 97 Cost. (per i quali la legge deve limitarsi a porre le regole necessarie per assicurare imparzialità e buon andamento, il resto potendo essere demandato alla potestà regolamentare), si trasformi in separatezza. Ne consegue che, ove si superi l'impostazione, sempre un po' fuorviante, in termini di riserva assoluta o relativa ⁽¹⁷⁾, la conclusione dovrà andare nel senso della spettanza alla legge, e ad essa sola, del compito di tracciare i limiti dell'autonomia ordinamentale e i contenuti del diritto allo studio, ferma restando la possibilità di consentire, non già a fonti secondarie dell'esecutivo, ma alle stesse fonti di autonomia, di derogare a disposizioni legislative la cui cedevolezza di fronte alle manifestazioni normative dell'autonomia sia stata chiaramente determinata dalla legge statale ⁽¹⁸⁾.

Rispetto a tale lettura, sono sicuramente coerenti gli artt. 6 e 7 della legge n. 168 del 1989 e in particolare il comma 2 dell'art. 6 ⁽¹⁹⁾. Tutto il comma rivela la volontà di rovesciare

logica.

(16) A. D'ATENA, *Un'autonomia sotto tutela: il caso dell'Università*, in *Giur. cost.*, 1998, p. 3317.

(17) Cfr. R. BALDUZZI, F. SORRENTINO, *Riserva di legge*, in *Enc. Dir.*, vol. XL, Milano, Giuffrè, 1989, p. 1213 ss.

(18) Così F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da GIUSEPPE SANTANIELLO, vol. 35°, Padova, Cedam, 2004, pp. 265-266.

(19) "Nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'articolo 33 della Costituzione e specificati dalla legge, le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento", per finire con l'ancor più esplicito divieto secondo cui "è esclusa l'applicabilità di disposizioni emanate con circolare".

l'impostazione sino ad allora seguita: la legge ha il compito di "specificare" i principi di autonomia stabiliti dall'art. 33; le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi Statuti e regolamenti (che appaiono come le fonti ordinarie e generali), "esclusivamente" da norme legislative, per di più che vi operino "espresso riferimento"; è espressamente esclusa l'applicabilità di disposizioni emanate con circolare (dunque, non sono vietate circolari, ma sono ricondotte alla loro funzione di norme "interne" all'amministrazione centrale, non applicabili agli enti di autonomia) ⁽²⁰⁾.

Si trattò, com'è noto, del breve spazio di un mattino: già l'anno successivo la legge sulla riforma degli ordinamenti didattici (l. 19 novembre 1990, n. 341) avviò l'erosione progressiva della riserva di legge ⁽²¹⁾, successivamente confermata dall'art. 17, comma 95 ⁽²²⁾, della l. 15 maggio 1997, n. 127 (il d.m. 3 novembre 1999, n. 509, che contiene le scelte di fondo caratterizzanti i nuovi ordinamenti didattici, ha un titolo particolarmente "sfrontato": "regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei" ⁽²³⁾), per continuare con le previsioni regolamentari contenute nella l. 19 ottobre 1999, n. 370, in tema di valutazione, sino al più recente art. 1-bis del d.l. 9 maggio 2003, n. 105 (convertito nella l. 11 luglio 2003, n. 170).

Speculare a questa disinvoltura sul piano normativo è la multiforme e proteiforme varietà delle ingerenze di tipo amministrativo, in particolare quelle di natura ispettivo-contabile, indizio di una costante incomprensione della diversa qualità del

(20) Si noti anche l'art. 7, comma 7, della stessa legge, secondo cui "le università possono adottare un regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, anche in deroga alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici, ma comunque nel rispetto dei relativi principi" (con l'emanazione di tale regolamento, precisa il comma 11, "cessano di avere efficacia le disposizioni legislative e regolamentari con lo stesso incompatibili").

(21) Così A. D'ATENA, *Lezioni*, cit., p. 125 ss.

(22) Si avverte sempre un brivido a menzionare il numero di commi (138) dell'art. 17 della cosiddetta legge Bassanini 2, nata sull'onda della semplificazione e del riordinamento della pubblica amministrazione.

(23) V. sul punto, con riferimento alla legge del 1990, A. DE TURA, *L'autonomia delle Università statali*, Padova, Cedam, 1992, p. 74 ss.

rapporto tra Ministero ed enti strumentali rispetto al rapporto con soggetti dotati di autonomia costituzionalmente garantita come le università. La necessaria vigilanza ministeriale spesso infatti presenta caratteri più occhiuti che collaborativi, più burocratici che orientati al risultato. Dal canto suo, la stessa riorganizzazione del Ministero (commendevolmente fatta insieme ai conferimenti di autonomia, ma inficiata dall'intenzione di rafforzare quantitativamente il centro mentre si decentra; il Ministero della salute peraltro non sarà di meno ⁽²⁴⁾) si muove lungo binari conosciuti, dal rafforzamento delle competenze all'aumento del numero di direttori generali o di uffici di livello dirigenziale generale, al potere di ordinare verifiche amministrativo-contabili.

Non è un caso, allora, che l'autonomia universitaria trovi oggi il proprio spazio privilegiato non tanto nelle singole sedi universitarie, quanto piuttosto nell'attività e nell'azione della Conferenza dei rettori, sicuramente interessanti e sovente meritorie, ma che non risolvono il problema dell'autonomia universitaria che non è autonomia del "sistema universitario", ma delle singole università ⁽²⁵⁾.

3. *Le Regioni e le università: due autonomie in un difficile confronto*

Quella del rapporto tra Regioni e università è la storia di una difficoltà, massima in alcuni settori (si veda quello sanitario), ma sempre presente e, per certi aspetti, acuitasi negli ultimi anni. Potremmo anzi dire che, almeno in una prima fase, l'attuazione del principio di autonomia universitaria sembra comprimere più le potestà regionali che non quelle statali.

(24) Sul punto cfr. R. BALDUZZI, *Riforma dei ministeri e sistema delle fonti*, in *Quad. reg.*, 2001, p. 28 ss.

(25) V. Sul punto, efficacemente, A. BARDUSCO, *La conferenza dei rettori*, in *Università notizie* (bimestrale dell'USPUR), n. 5 del 2000, p. 15 ss.; S. RAIMONDI, *Lo stato giuridico dei professori universitari tra legge, autonomia statutaria e spinte corporative*, in *Dir. amm.*, 2002, pp. 232-233.

In una prima fase l'avvio dell'autonomia universitaria coincide infatti con una diminuzione delle competenze regionali, almeno laddove si tratti dell'università. Di ciò sono testimonianza sia l'art. 7, u.c., della l. 2 dicembre 1991, n. 390, secondo cui gli interventi regionali in tema di diritto allo studio devono essere "funzionali alle esigenze derivanti dallo svolgimento delle attività didattiche e formative che restano autonomamente regolate dalle università ai sensi dell'art. 33 della Costituzione", sia una nota pronuncia della Corte costituzionale su un ricorso della Regione Liguria avente per oggetto una legge statale di disciplina dei contributi per le attività assistenziali e sportive delle organizzazioni rappresentative studentesche (oggetto estraneo, secondo la Corte, alla materia dell'assistenza scolastica che il d.p.r. n. 616 del 1977 aveva trasferito alle Regioni: sent. n. 478 del 1988) ⁽²⁶⁾, sia infine un'ancora più nota e generale pronuncia del giudice costituzionale che fa salva la legge del 1991 sulla base dell'assunto per cui essa limiterebbe sì la sfera di competenza regionale in tema di enti amministrativi dipendenti, ma troverebbe giustificazione proprio nell'esigenza di operare un giusto temperamento tra due diverse sfere di autonomia, entrambe con copertura costituzionale ⁽²⁷⁾.

In una seconda fase viene razionalizzato il principio secondo cui l'autonomia universitaria costituisce (al pari delle altre autonomie funzionali) un limite al decentramento amministrativo. Sono infatti esclusi dai conferimenti a Regioni ed enti locali "i

(26) Secondo la Corte, tali contributi si sarebbero riferiti ad attività in precedenza non svolte dalle opere universitarie, bensì dalle organizzazioni rappresentative studentesche ("attraverso cui si esprime una particolare forma di autonomia connessa all'istituzione universitaria"), quali "iniziative di carattere culturale, sportivo e sociale oggettivamente diverse dalle attività di assistenza in senso proprio": assunti in verità non pacifici, se si tiene conto che le opere universitarie avevano, ai sensi del r.d. 31 agosto 1933, n. 1592, una competenza generale, poi traslata in capo agli enti regionali per effetto del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 (v. sul punto R. BIN, F. BENELLI, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, in questa *Rivista*, 2002, p. 817 ss., spec. p. 825).

(27) Sul punto si v. U. POTOTSCHNIG, *La collaborazione tra due autonomie di genere diverso: autonomia regionale e autonomia universitaria*, in *Le Regioni*, 1993, pp. 530-531; F.C. RAMPULLA, *Le Regioni sbagliano l'obiettivo sul tema del diritto allo studio*, *ivi*, p. 542 ss.

compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle Camere di commercio e dalle Università” (art. 1, comma 4, lettera *d*), legge 15 marzo 1997, n. 59), anch’essi coperti dal principio di unidirezionalità dei trasferimenti (non riattribuibilità allo Stato dei compiti già attribuiti alle autonomie funzionali).

Se è vero che, come rilevato da tempo e recentemente ripreso⁽²⁸⁾, il diritto allo studio universitario è funzione propria degli atenei, è altrettanto vero che, nel sistema italiano, ciò richiede (già prima del nuovo Titolo V) una disciplina uniforme quanto ai livelli essenziali, da intendersi in questa submateria come riferiti ai valori e ai beni tutelati dall’art. 33, primo e ultimo comma, e dall’art. 34, terzo e quarto comma (tanto più in presenza oggi di un aumento della competitività tra atenei e di una convinta ricerca di parametri praticabili per misurare la soddisfazione dell’utente). Il criterio di fondo allora dovrebbe essere il medesimo: non si può pensare né di consentire allo Stato ciò che non si reputa possibile alle Regioni, né tantomeno di consentire alle Regioni ciò che non si reputa possibile allo Stato. Se l’autonomia universitaria comprende il diritto allo studio (o almeno quella sua “porzione” che rientra negli ordinamenti autonomi di cui all’ultimo comma dell’art. 33 Cost.), anche la legge regionale potrà porre limiti (*arg. analogico* dall’art. 33 Cost.), ma non oltrepassare tale soglia e comunque rispettando il principio-cardine dei rapporti tra livelli di governo e tra autonomie, cioè quello di leale collaborazione. Ove tale ricostruzione non sia condivisa, propendendosi per la riconduzione alla materia “istruzione” anche del diritto allo studio, sarebbe comunque auspicabile che ciò non comporti la conferma del sistema attuale, in cui l’“armonico bilanciamento delle tre competenze” rende scontenti tutti i livelli interessati.

A tale conclusione non si potrebbe opporre un’ontologica incompatibilità tra l’autonomia universitaria e l’ente regione, che renderebbe conto anche della riserva di legge statale dell’art. 33, u.c.

(28) Si vedano i lavori menzionati *retro*, note 26 e 27.

Qui soccorrono i precedenti delle Regioni ad autonomia speciale, che dimostrano come siano esistite ed esistano nel nostro sistema forme di competenza legislativa regionale in materia ⁽²⁹⁾, ma anche quello del progetto della Commissione bicamerale della XIII legislatura, che espressamente menzionava l'università, distinta dall'istruzione, tra le materie di competenza statale, ma per quanto concerne la sola disciplina generale, cui evidentemente veniva ad aggiungersi sia una competenza regionale per la parte non generale della disciplina, sia (in forza del generale rinvio alla competenza statale "attribuita da altre disposizioni della Costituzione", la competenza sui limiti degli

(29) Si v. in particolare l'art. 17, lett. d), Stat. Sicilia, che attribuisce alla Regione competenza legislativa concorrente in materia di istruzione universitaria, nonché l'art. 5, lett. a), Stat. Sardegna, che attribuisce alla Regione competenza attuativa-integrativa in materia di "istruzione d'ogni ordine e grado, ordinamento degli studi". Sia la legislazione regionale siciliana, sia quella sarda, hanno istituito cattedre universitarie (ad esempio: legge regionale Sicilia 3 aprile 1954, n. 7 "Istituzione di un posto di professore di ruolo di diritto minerario presso l'Università degli studi di Palermo"; legge regionale Sicilia 4 aprile 1955, n. 31 "Istituzione di un posto di professore di ruolo di idrologia medica presso l'Università degli studi di Messina"; legge regionale Sardegna 15 maggio 1959, n. 12 "Istituzione di una cattedra convenzionata di Storia della Sardegna presso la Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Cagliari") e concorso al finanziamento di facoltà e corsi universitari (ad esempio: legge regionale Sicilia 11 gennaio 1963, n. 7 "Provvidenze a favore della Facoltà agraria della Università di Catania e della Facoltà di economia e commercio dell'Università di Messina"; legge regionale Sardegna 4 febbraio 1965, n. 2 "Stanziamento di un contributo annuo per il funzionamento del corso di laurea e della Facoltà di scienze politiche presso l'Università di Cagliari"; legge regionale Sardegna 14 settembre 1987, n. 38 "Contributo annuo alle Facoltà di giurisprudenza delle Università degli studi di Cagliari e di Sassari per l'integrazione dei programmi di insegnamento ed il potenziamento delle ricerche riguardanti materie giuridiche d'interesse regionale"). Soltanto il legislatore siciliano, titolare – come si è poc'anzi ricordato – di una competenza legislativa da un lato più ampia (concorrente anziché attuativa-integrativa) e dall'altro esplicitamente riferita all'istruzione universitaria, si è spinto fino all'istituzione di corsi di laurea o facoltà (leggi regionali Sicilia 8 luglio 1948, n. 33 "Istituzione della Facoltà di economia e commercio presso l'Università di Messina" e n. 34 "Istituzione della Facoltà di agraria presso l'Università di Catania"; legge regionale Sicilia 10 febbraio 1951, n. 9 "Istituzione presso la Facoltà di economia e commercio di Catania di un Corso per il conseguimento della laurea in lingua e letterature straniere"; legge regionale Sicilia 28 marzo 1955, n. 20 "Istituzione della Facoltà di magistero presso l'Università di Palermo") e, in un caso, alla soppressione di un corso di laurea (legge regionale Sicilia 14 marzo 1962, n. 13 "Soppressione del corso di lingue e letterature straniere istituito presso l'Università di Catania con legge 10 febbraio 1951, n. 9").

ordinamenti universitari ai sensi dell'art. 33, u.c.)⁽³⁰⁾.

4. Titolo V e autonomia universitaria: novità vere e novità apparenti

Le difficoltà di fondo, connesse al difficile rapporto tra queste due autonomie di genere così diverso, non avrebbero potuto non risollevarsi all'indomani delle modifiche al Titolo V della Costituzione, anche in ragione della tecnica di ripartizione delle competenze legislative adottata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Il criterio di assegnare alla potestà legislativa regionale le materie cosiddette residuali, ancorché da non assumere troppo rigidamente⁽³¹⁾, conduce infatti a interrogarsi circa la spettanza della materia dell'istruzione universitaria, la quale da un lato non è menzionata espressamente tra le materie oggetto di legislazione esclusiva statale ai sensi del secondo comma dell'art. 117 Cost. (salvo farla rientrare tra le norme generali sull'istruzione di cui alla lettera *n*) e, dall'altro, non è presente espressamente nell'elenco delle materie di legislazione concorrente di cui al terzo comma, salvo, ancora una volta, ricomprenderla all'interno dell'istruzione⁽³²⁾.

Una domanda alla quale non è automatico rispondere negativamente, muovendo dalla competenza statale prevista dall'ultimo comma dell'art. 33, sia perché il riferimento agli "ordinamenti" può essere letto, restrittivamente, come riferito non all'attività di istruzione, ma alla sola porzione di materia di rilievo strettamente organizzativo, sia per la ragione, spesso sot-

(30) V. XIII leg., A.C. 3931-A e A.S. 2583-A (art. 58 del Progetto).

(31) Così Corte cost., sent. n. 303 del 2003.

(32) Il quesito circa la sorte dell'istruzione universitaria nel nuovo Titolo V non appare peregrino sol che si pensi che, sul punto, due *ex* Presidenti della Corte costituzionale, auditi dalla Commissione affari costituzionali del Senato, hanno avuto modo di esprimersi in modo esattamente antitetico: v. Senato della Repubblica, XIV leg., 1.a comm. perm., *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, Roma, 2002, p. 12 e p. 44 (rispettivamente per l'opinione di L. Elia e di A. Baldassarre); si v. anche l'emendamento presentato dal relatore, sen. F. D'Onofrio, nel corso dell'esame in aula del d.d.l. A. S. 2544, XIV leg. (v. la seduta del 27 febbraio 2004).

taciuta, secondo cui l'argomento della singolarità della materia "università" rispetto alla materia "istruzione" poggiava, oltre che sul dato formale dell'art. 33, u.c., sul dato sostanziale dell'autonomia, non assegnata ad altri ordini e gradi di scuole. Con il nuovo Titolo V l'autonomia delle istituzioni scolastiche viene ad essere costituzionalizzata e dunque la forza dell'argomento si riduce⁽³³⁾. Si aggiunga che, essendo pacificamente l'università caratterizzata dall'inscindibilità tra didattica e ricerca scientifica⁽³⁴⁾, la distribuzione delle competenze in tema di ricerca (con l'inserimento nella legislazione concorrente anche della ricerca scientifica) verrebbe a influire sul nostro tema, a prescindere dall'applicabilità delle disposizioni sull'istruzione all'università.

D'altra parte, stante la logica del nuovo Titolo V, ove non ci fosse l'art. 33, u.c. (o lo si considerasse superato dalle nuove disposizioni in ossequio alla regole della successione temporale, ovvero da leggere alla stregua di queste ultime), l'università (salvo appunto ritenerla in tutto o in parte ricompresa nella materia "istruzione") sarebbe di competenza regionale residuale.

L'interpretazione qui avanzata propone di mantenere la distinzione tradizionale tra materia universitaria e materia scolastica (l'eccezione dell'assistenza scolastica essendo soltanto apparente, concernendo non direttamente l'istruzione o la formazione, ma l'assistenza in quanto riferita a soggetti in fase di formazione) e nel contempo di intendere restrittivamente l'art. 33 (i soli *limiti* al diritto delle università di darsi ordinamenti autonomi).

Quanto alle materie embricate con quella universitaria, la proposta è quella di considerare la lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. come riferita, relativamente a esse, ai soli profili materiali delle prestazioni (per esempio, in tema di dirit-

(33) E d'altra parte già l'originaria competenza regionale in tema di assistenza scolastica era stata estesa, dal citato d.P.R. n. 616 del 1977, al campo universitario (sul punto v. però le ulteriori considerazioni fatte nel testo).

(34) Per cui la lezione è "la prosecuzione naturale di un'avventura di ricerca" (così P. GROSSI, *C'era una volta l'Università italiana*, in *Quaderni fiorentini*, vol. 28, t. II, 1999, p. 1141).

to allo studio). Non si vuole certamente negare il nesso tra organizzazione e diritti, ma evitare il rischio, intendendolo in senso troppo estensivo, di negare, in presenza di un'autonomia forte quale quella delle ⁽³⁵⁾ università, la competenza regionale, sia residuale, sia concorrente ⁽³⁶⁾: piuttosto sembra da sottolineare la circolarità di questo nesso, nel senso che la conformazione concreta del diritto influenza l'assetto organizzativo, dal quale discende il condizionamento dei diritti (se così non fosse, la stessa lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 sarebbe fuori posto ⁽³⁷⁾).

Che la Costituzione non escluda l'intervento regionale relativamente a oggetti connessi con la materia universitaria è infine confermato dall'ultimo comma dell'art. 34, con il richiamo alla "Repubblica" (oggi da leggere alla luce del nuovo art. 114 Cost.), in significativo contrappeso con il richiamo allo Stato dell'ultimo comma dell'art. 33.

Applicando l'impostazione prescelta al caso del diritto allo studio, si potrebbe concludere che oggi, dopo le modifiche al Titolo V, il modello tratteggiato dalla sentenza n. 281 del 1992 è assai dubbio possa ancora reggere ⁽³⁸⁾: se già sotto l'impero della precedente disciplina si poteva fondatamente sostenere

(35) Il plurale non è casuale: a differenza di altri settori, nei quali l'autonomia delle singole unità locali, prevista dal legislatore ordinario, si colloca dentro una struttura articolata a livello nazionale e regionale (discrezionalmente disegnata dal legislatore statale e da quello regionale: è il caso dell'organizzazione dei servizi sanitari), qui l'essenza dell'autonomia sta proprio nella non esistenza di siffatti rapporti organizzativi, al più surrogabili da più elastici e duttili rapporti di rete.

(36) Sul nesso tra diritti e organizzazione v. Corte cost., sent. n. 383 del 1998. Di recente, un buon esempio dell'approccio sostenuto nel testo è la sent. n. 88 del 2003, nella quale il giudice costituzionale ammette la limitazione delle competenze regionali (nella specie, in tema di servizi per le tossicodipendenze), ma tenendo ben ferma l'osservanza del principio del giusto procedimento e la differenza tra la garanzia sostanziale del diritto e l'organizzazione delle prestazioni idonee a concretarlo (v. sul punto, in tal senso, R. BALDUZZI, *I livelli essenziali in sanità*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 247 ss.; in senso parzialmente diverso, A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 1149 ss., spec. p. 1171 ss.).

(37) V. in proposito gli sviluppi di R. BALDUZZI, *I livelli essenziali*, cit., spec. p. 255.

(38) In senso negativo v. R. BIN, F. BENELLI, *Il diritto allo studio universitario*, cit., pp. 840-841.

che la funzione della legge statale non dovesse essere quella di garanzia dell'autonomia universitaria contro le competenze regionali, ma di definizione dei limiti entro i quali il diritto di darsi ordinamenti autonomi avrebbe potuto essere fatto valere nei confronti della normativa, statale o regionale che fosse, ciò non potrebbe, *a fortiori*, non essere ammesso oggi, pena un'accettabile *deminutio* della competenza residuale rispetto a quella concorrente. Dunque l'organizzazione del diritto allo studio dovrebbe essere, quanto agli strumenti organizzativi, materia regionale ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost., salvo (per il combinato disposto della lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 e dell'art. 34, u.c., Cost.) la potestà statale di determinare i livelli essenziali di assistenza universitaria.

Alle conclusioni cui giunge l'impostazione qui proposta osta la preoccupazione della costruzione di ventuno sottosistemi universitari⁽³⁹⁾. Va preliminarmente notato che si tratta di una preoccupazione di ordine più "politico" (nel senso di attinente all'opportunità di un tale sistema) che costituzionale in senso proprio. La garanzia costituzionale dell'autonomia non costituisce infatti ostacolo insormontabile, ove il sottosistema la rispetti in misura equivalente; stesso ragionamento vale per la riserva di legge dell'ultimo comma dell'art. 33, la quale (come accennato all'inizio del § 1) non può, di per sé, essere automaticamente qualificata come riserva di competenza statale esclusiva, ai sensi e per gli effetti dell'art. 117, comma 2, Cost. Piuttosto c'è un problema di ampiezza in concreto dell'eventuale competenza regionale, stretta tra la fonte statale e le fonti di autonomia, ma non si tratta di un problema che riguardi solo l'autonomia universitaria⁽⁴⁰⁾. Come si vede, è un territorio ancora in parte da esplorare.

Così pure, del tutto da esplorare sono le conseguenze sul no-

(39) Per preoccupazioni, in parte analoghe in parte diverse, riferite alla costruzione di ventuno servizi sanitari regionali v. R. BALDUZZI (a cura di), *I Servizi sanitari regionali a due anni dalla revisione costituzionale*, Atti del Convegno di Genova, 20-21 febbraio 2004, in corso di pubbl., Milano, Giuffrè, 2004.

(40) V., per es., R. BALDUZZI, *Le autonomie locali dopo la revisione costituzionale del Titolo V*, in *Quad. Reg.*, 2003, p. 63 ss., spec. p. 79 ss.

stro tema della scelta, contenuta nell'art. 116, u.c., Cost., di consentire ulteriori forme e condizioni di autonomia (cd. regionalismo differenziato) per quanto concerne sia l'attribuzione alle Regioni richiedenti della competenza statale in tema di norme generali sull'istruzione, sia la devoluzione ad esse della competenza concorrente sull'istruzione.

La vera novità recata dal nuovo Titolo V sembra piuttosto stare nella previsione di una competenza concorrente in tema di ricerca scientifica e tecnologica ⁽⁴¹⁾ (su di essa le Regioni potrebbero fondare una competenza legislativa in tema di istruzione, entro i limiti evidentemente ristretti della connessione tra ricerca e didattica).

Si tratta di una novità che fa fatica a trovare spazio nei comportamenti concreti del livello statale e, talvolta, nella stessa azione dei governi regionali.

Un esempio di tale fatica è dato dalla recente vicenda della riforma degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (d.lgs. 6 ottobre 2003, n. 288). La legge delega 16 gennaio 2003, n. 3, che ne costituisce la base giuridica, si era caratterizzata per una netta inversione rispetto alla tendenza, riscontrabile nella legislazione dell'ultimo decennio, alla progressiva attrazione di tali istituti (i quali, pur molto diversi quanto a dimensioni, qualità e diffusione sul territorio, costituiscono un momento significativo del sistema sanitario italiano) nell'ambito del Servizio sanitario nazionale e dunque dei Servizi sanitari regionali. Scelta che non poteva non provocare riserve e perplessità (nonché ricorsi di parte regionale alla Corte costituzionale), tenendo conto che il motivo addotto in passato per escludere l'assimilazione degli IRCCS alla disciplina generale degli enti e presidi ospedalieri è stato sempre rinvenuto, come la loro stessa denominazione d'altronde evidenzia, nella compre-

(41) La circostanza che il terzo comma dell'art. 117 Cost. affianchi a tale competenza quella in tema di "sostegno all'innovazione per i settori produttivi" non significa riferibilità della prima a tali soli settori, ma, in coerenza con l'art. 9 Cost. (salva la variazione lessicale tra ricerca "tecnologica" e ricerca "tecnica", evidente frutto degli oltre cinquant'anni trascorsi) e con il primo comma dell'art. 33 Cost., connotazione promozionale dell'intervento legislativo in materia.

senza di assistenza sanitaria e ricerca scientifica, la prima materia di competenza regionale, la seconda di competenza statale⁽⁴²⁾. Ora, avendo appunto il nuovo Titolo V assegnato anche la ricerca scientifica tra le materie di potestà concorrente, ci si sarebbe potuti aspettare un'accelerazione della rilevata tendenza, nonché la rivendicazione da parte regionale di un maggior ruolo quanto all'organizzazione e alla gestione di tali istituti, anche in considerazione della delicata e difficile condizione organizzativa in cui versano da anni gli IRCCS di diritto pubblico, nei quali gli organi ordinari sono stati sostituiti da interminabili gestioni commissariali. La nuova disciplina va invece in senso opposto⁽⁴³⁾, riproducendo la competenza legislativa statale e dunque facendo sorgere il dubbio sulla sua capacità di resistere allo scrutinio del giudice costituzionale: anche volendo invocare, a sostegno dell'attribuzione di competenze amministrative allo Stato in nome della cd. sussidiarietà verso l'alto, l'esigenza di creare reti nazionali dei centri di eccellenza e pertanto di corredare tali competenze di una base legislativa statale, la circostanza che, tra disciplina statale (legge delega e decreto legislativo) e normativa statutaria di ciascun istituto, non residui spazio alcuno per un effettivo esercizio delle pur dichiarate funzioni legislative e regolamentari regionali, colora di dubbia legittimità l'intera operazione.

L'accento fatto da ultimo a future possibili pronunce della Corte costituzionale pone, anche nella nostra materia, il genera-

(42) Si v., emblematicamente, la sent. n. 285 del 1984 della Corte costituzionale, secondo cui la preminenza del fine scientifico di un istituto sanitario significava fuoriuscita dall'ambito di competenza regionale.

(43) Va detto peraltro che, rispetto a una legge delega così puntuale e dettagliata, la versione finale del decreto legislativo (assai diversa rispetto a quella preliminare di fine giugno) ha cercato di andare incontro il più possibile alle esigenze espresse nei pareri parlamentari e della Conferenza Stato-Regioni. Sia chiarendo la natura pubblicistica delle Fondazioni trasformate (anche se non nella norma iniziale sulla natura e finalità), sia prevedendo forme piene di intesa con la Regione nel procedimento di trasformazione e soprattutto prevedendo un atto di intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni in ordine all'organizzazione degli IRCCS non trasformati (singolare e dubbia forma di delegificazione!), sia infine attenuando la competenza statale di vigilanza attraverso la previsione un comitato paritetico statale-regionale di vigilanza: v. sul punto R. BALDUZZI, *Il Sole 24 ore-sanità*, 20-27 ottobre 2003.

le problema circa il ruolo molto ampio che la Corte sta svolgendo nel processo di concretizzazione della riforma costituzionale del 2001: ruolo per un verso naturale, per altro verso dilatato dalla persistente difficoltà che i livelli di governo interessati incontrano nello sviluppare tecniche e forme di intesa in tutte quelle materie dove la compresenza dell'interesse statale e di quello regionale rende ardua una precisa e univoca delimitazione di attribuzioni⁽⁴⁴⁾.

5. *Un'altra devoluzione: per andare dove?*

Le proposte di assegnare alla potestà legislativa esclusiva regionale talune materie, tra cui “organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche” e “definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico delle Re-

(44) Facendo come sempre attenzione a non lasciarsi trascinare in affermazioni troppo generali, la Corte sta infatti procedendo a integrare quella pagina bianco-grigia con sopra scritto Titolo V (il riferimento e la parafrasi sono naturalmente al noto giudizio di M.S. Giannini e di L. Paladin sull'originario testo del Titolo V, richiamato di recente da S. BARTOLE, *Relazione di sintesi*, in AA. VV., *Sviluppo e mutamento della costituzione*, a cura di G.FALCON, Padova, Cedam, 2003, p. 185 ss.): ora rintracciando essa stessa gli interessi nazionali sottesi alle materie di legislazione concorrente (sent. n. 307 del 2003, in tema di valori-soglia delle emissioni elettromagnetiche), ora utilizzando in senso rovesciato il criterio di sussidiarietà verticale e, combinandolo con il principio di legalità, ricuperando spazi al legislatore statale (purché nelle materie di legislazione concorrente e comunque previe intese: sent. n. 303 del 2003, sulla legge-obiettivo), ora definendo l'ambito applicativo di alcune clausole materiali molto vaghe (tutela dell'ambiente non come materia in senso proprio, ma come criterio che investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze (più volte e, da ultimo, nella sent. n. 312 del 2003, su una legge prov. Bolzano), ora rompendo il tabù secondo cui la legge regionale non può imporre comportamenti allo Stato (sent. n. 317 del 2003, in tema di obbligo di tutte le pubbliche amministrazioni di fornire alla struttura regionali di protezione civile della Regione Marche i dati in loro possesso), ora infine evitando di considerare la lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. quale clausola acchiappatutto (sent. n. 282 del 2002, in tema di elettroshock). Da segnalare la sent. n. 329 del 2003 (in tema di linee guida sui protocolli d'intesa Regione-Università nel campo dell'assistenza sanitaria), nella quale la Corte evita di ricorrere all'ultimo comma dell'art. 33 Cost. per salvare la legittimità costituzionale dell'atto di indirizzo e coordinamento emanato in materia connessa con quella universitaria.

gioni”, contenute nel progetto di revisione costituzionale attualmente all’esame del Senato (A.S. 2544), pongono il problema circa gli effetti sul nostro tema di tale ulteriore devoluzione di competenze.

Se si accoglie l’interpretazione qui proposta, non vi sarebbero effetti significativi. Se per contro si aderisse alla tesi secondo cui quella universitaria sarebbe oggetto da ricomprendersi nella materia dell’istruzione, gli effetti sarebbero rilevantissimi. Aumenterebbero, in tale prospettiva, le perplessità che, in generale, il disegno di legge sulla cosiddetta *devolution* ha generato nel dibattito dottrinale, a partire dall’incertezza sul significato stesso di quest’ultima in una materia nella quale rimarrebbero sia la previsione della competenza esclusiva statale in tema di “norme generali sull’istruzione”, sia quella della competenza concorrente in tema di “istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale”. Ecco perché sarebbe opportuna una considerazione esplicita della materia universitaria che valga a sciogliere il dubbio interpretativo.

Un intervento del legislatore costituzionale significherebbe anche prendere sul serio, al tempo stesso, non soltanto l’autonomia regionale, ma anche quella universitaria.

Siffatta ultima esigenza è oggi molto avvertita, anche per evitare che sotto il velo, quanto mai poliseno, dell’efficienza e dell’approccio “aziendale” passino modificazioni striscianti dell’autonomia universitaria (come già accadde per la fine della cosiddetta titolarità). Non mancano esempi promettenti, come quello concernente la vicenda della valutazione (salvo il già menzionato rinvio a norme regolamentari): la l. n. 370 del 1999 disegna un modello che vede un numero contenuto di parametri nazionali, un numero elevato di incentivazioni indirette, un massimo di sostegno formativo e indiretto.

Da lungo tempo, proprio a proposito dell’ambito universitario, è stato rilevato che, alla luce dell’esperienza, i corpi privilegiati tendono “ad anneghettare, e addormentarsi nei metodi”, a

degenerare “in mere abitudini macchinali”⁽⁴⁵⁾. Questa considerazione, riferita in origine al rapporto tra istruzione privata e istruzione pubblica, può essere oggi applicata anche al rapporto tra autonomia universitaria e autonomia regionale: invece di paventare l’esercizio di competenze regionali in ambito universitario (che, come si è cercato di mostrare, esistono, ma in termini tuttora esigui) le università e gli universitari troverebbero giovamento da una maggiore consapevolezza dell’esigenza di una rafforzata e leale collaborazione con il livello regionale.

Una tale collaborazione gioverebbe anche all’autonomia regionale. Viviamo mesi di forte tensione per quanto riguarda il principio di legalità e la separazione dei poteri. Le autonomie, tutte le autonomie, sembrano deboli a fronte di un supposto e inafferrabile potere del corpo elettorale, se non del corpo sondaggistico e virtuale dell’Auditel, emblema di un tempo nel quale la capacità di comunicare fa premio sulla sostanza e sul contenuto della comunicazione. Tutto sembra giocare a favore di un rafforzamento degli esecutivi, non soltanto a livello internazionale in ragione della globalizzazione della guerra e del terrore, ma altresì nell’esperienza stessa delle autonomie, le quali rischiano di essere il luogo del raccordo tra i soli governi, dimenticando il nesso di origine tra autonomia e partecipazione dal basso. In questo contesto, all’autonomia universitaria, per sua natura luogo di libertà e di responsabilità, spetta il difficile compito di affrontare le novità della situazione senza indulgere ai tramontati miti di un’autonomia intesa come separazione (quando non privilegio) e di guardare invece al nuovo orizzonte dell’autonomia come diaconia e leale collaborazione.

(45) Così G. DE GIOANNIS GIANQUINTO, *Diritto pubblico amministrativo*, vol. I, Firenze, 1877, p. 389, cit., in A. SACCOMANNO, *Autonomia universitaria e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 1989, p. 25.