

Rivista N°: 1/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 05/03/2017

AUTORE: Flavio Guella*

UNA MATERIA “UNIVERSITÀ” IN COSTITUZIONE: ATENEI E TERRITORI TRA AUTONOMIA FUNZIONALE, RISERVA DI LEGGE E COMPETENZE REGIONALI

Sommario: 1. Il quadro normativo costituzionale nel combinato disposto tra riserva di legge e cataloghi di materie; 1.1. La Regione come centro di competenze compreso tra sovranità statale e autonomia funzionale; 1.2. La riforma del titolo V e gli elementi di novità incidenti sull'università come possibile materia; 2. Il contributo dell'autonomia territoriale speciale alla definizione di una possibile materia “università”; 2.1. La graduazione dei titoli legittimanti la legislazione regionale: competenza concorrente, competenza integrativo-attuativa, delega di funzioni e capacità di diritto privato; 2.2. I contenuti della norma di attuazione trentina sull'università come paradigma dei possibili ruoli assunti dalle Regioni; 3. Il contributo della legislazione ordinaria alla definizione di una possibile materia “università”; 4. Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla definizione di una possibile materia “università”; 4.1. La prima impostazione interpretativa rilevante: dal solo rapporto privilegiato Stato-Università alla valorizzazione delle politiche regionali di “assistenza scolastica”; 4.2. La perdurante validità di fondo dell'impostazione giurisprudenziale tradizionale; 4.3. La possibilità di una nuova giurisprudenza che valorizzi la connessione con la materia “ricerca scientifica”; 4.4. La giurisprudenza costituzionale che valorizza la leale collaborazione tra Regioni e università; 5. L’“università” può essere pensata come una vera competenza materiale? Trasversalità, valori e strumentalità nel rapporto tra autonomia funzionale e autonomia territoriale.

1. Il quadro normativo costituzionale nel combinato disposto tra riserva di legge e cataloghi di materie

1.1. 1.1. La Regione come centro di competenze compreso tra sovranità statale e autonomia funzionale

Quello del rapporto tra Regioni e università si presenta come un tema di grande rilievo in un'ottica di sviluppo e competitività territoriale, ma di difficile inquadramento normativo dovuto anche al concorrere delle varie disposizioni costituzionali che – in materia – contribui-

* Dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato nell'Università di Trento.

scono a delineare i confini delle attribuzioni statali, regionali e della stessa autonomia funzionale universitaria¹.

Tanto prima della riforma del titolo V, quanto – in forme diverse e con nuove occasioni di interferenza – dopo il 2001, i riferimenti normativi utili per ricostruire una materia “università” non sono da ricercare nel solo art. 117 e nella portata della sua clausola residuale. La non menzione dell’università nel catalogo delle materie non si è tradotta infatti né in un’attribuzione integrale delle competenze allo Stato, nella vigenza del testo originario, né tanto meno – dopo l’inversione del criterio di riparto – in una potestà regionale rivolta alla generalità degli interventi di rilievo per il sistema universitario².

La non menzione di un’etichetta materiale “università” si è infatti accompagnata da sempre ad altre attribuzioni esplicite, incidenti sulle politiche universitarie, nonché all’autonomia funzionale delle stesse singole istituzioni di alta formazione, come tutelata in Costituzione³.

È così emerso tanto un problema di definizione dell’ampiezza in concreto dell’eventuale materia “università”, articolando in modo preciso cosa attenga a tale concetto (e quindi cosa sia universitario ai fini della Costituzione⁴), quanto un problema di delimitazione delle sfere di competenza e attribuzione, rispettivamente di spettanza statale, regionale e universitaria. Le possibilità di intervento del legislatore regionale sono infatti strette tra la fon-

¹ Per spunti sulla rilevanza delle istituzioni universitarie a livello territoriale e per un quadro giuridico dei rapporti tra Regioni e università, cfr. in generale – oltre a quanto di seguito più in dettaglio richiamato – A. MARRA, *Il contributo delle Regioni allo sviluppo del sistema universitario*, in *Le Regioni*, fasc. 5-6, 2013, pp. 1185 ss.; C. BARBATI, *Territori e Università: l'incontro di due autonomie*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 2, 2012, pp. 291 ss.; G. DEMURO, *Università e ricerca come risorsa economica. La rivoluzione dell'intelligenza*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 2, 2009, pp. 295 ss.; R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 2-3, 2004, pp. 263 ss.; A. POGGI, *L'autonomia universitaria tra la ristrutturazione dell'amministrazione ministeriale e le competenze normative delle Regioni: qualche considerazione e alcune perplessità*, in *Quaderni regionali*, fasc. 3, 2002, pp. 715 ss.; S. MANGIAMELI, *Università e Costituzione (considerazioni sulla recente evoluzione dell'ordinamento)*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2000 pp. 209 ss. Per spunti di diritto comparato sulla tematica del rapporto tra autonomia universitaria e territori, cfr. D. FIUMICELLI, *“Democratizzazione” e “territorializzazione” per un sistema universitario francese ancora “guidato dal centro”*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2014, fasc. 2, pp. 942 ss.

² Per quanto invece concerne riforma costituzionale di cui al disegno di legge A.C. 2613-D, respinto dal referendum confermativo del 4 dicembre 2016, la lett. n) dell’art. 117 – che oggi contempla quale materia di competenza esclusiva statale le “norme generali sull’istruzione” – assumeva un oggetto molto più ampio dell’attuale, comprendente “disposizioni generali e comuni sull’istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica”. In parallelo, tra le materie di competenza residuale (ma espressamente nominata) delle Regioni venivano riportati “salvo l’autonomia delle istituzioni scolastiche” anche gli interventi in materia “di servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche Universitario”. Per un’analisi del recente tentativo di riforma del riparto di competenze, tra i moltissimi contributi, si rinvia ad esempio a A. D’ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale “Renzi-Boschi”*, in *Rivista AIC*, 2015, fasc. 2 (in particolare par. 4 e 5).

³ Per un esame dell’inquadramento dato all’autonomia universitaria – in quanto autonomia funzionale – rispetto all’attività (territoriale) delle Regioni, cfr. P. TORRETTA, *Autonomie funzionali e principio costituzionale del pluralismo nella prospettiva degli statuti regionali in formazione*, in *Il Foro amministrativo T.A.R.*, fasc. 9, 2004, pp. 2771 ss.

⁴ Sulla nozione di università, cfr. G. GENTILE, S. MORETTINI, *L’ordinamento universitario: l’autonomia universitaria*, IPSOA, 2006. Per una trattazione recente sul tema dell’università, cfr. G. PIPERATA (cur.), *L'università e la sua organizzazione. Questioni ricorrenti e profili evolutivi*, Editoriale Scientifica, 2014.

te statale e le fonti dell'autonomia funzionale⁵, così che dal quadro costituzionale è possibile trarre indicazioni per articolare diverse accezioni della materia “università”: quale spazio di auto-gestione di una comunità accademica o quale ambito per interventi e politiche pubbliche connesse ai (e limitate dai) valori dell'alta formazione e della ricerca scientifica.

Con riferimento al fenomeno universitario, l'emergere di una materia – intesa come spazio di normazione individuato nei suoi confini dalla Costituzione e attribuito a centri di responsabilità diversi – si deve connettere quindi al combinato disposto di varie disposizioni costituzionali, afferenti alla disciplina del livello statale, regionale o delle stesse istituzioni di alta cultura. Definizione dell'università come materia e definizione dell'università come soggetto sono quindi due profili interconnessi⁶, il secondo condizionando la considerazione materiale del fenomeno, delineabile come condivisione con gli enti territoriali della responsabilità per la cura di un interesse proprio di enti funzionalmente autonomi (oltre che proprio della collettività, cui tale interesse in definitiva è rivolto nelle forme di un pubblico servizio di istruzione superiore⁷).

Posto tale quadro, le due polarità tra cui è stretto un eventuale intervento regionale sono individuate *in primis* dall'art. 33, ult. co., Cost. che da un lato riconosce l'autonomia universitaria, nella forma della potestà di auto-organizzazione (in quanto “le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi”), dall'altro affida allo Stato il compito di delineare il quadro fondamentale in cui l'autonomia universitaria può svolgersi (in quanto l'ordinamento delle singole università può essere costruito dalle stesse “nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”)⁸.

Il fondamento della disciplina universitaria è quindi da individuare in una fonte sulla produzione che – tramite riserva di legge – affida esplicitamente allo Stato la competenza in materia universitaria; riserva di legge che è da considerare come necessariamente relativa, in quanto posta a presidio proprio dell'autonomia di auto-regolamentazione propria delle singole istituzioni universitarie. Tale autonomia diffusa, peraltro, può essere fondata non soltanto sull'art. 33, ult. co., ma anche sul riferimento generale all'autonomia (non aggettivata come solo “territoriale”) contenuto nell'art. 5, nonché sul richiamo alle formazioni sociali nelle quali si esprime la personalità degli individui – come tutelate dall'art. 2 – di cui certamente le università sono un'estrinsecazione.

⁵ Sulle fonti autonome delle università, cfr. N. OCCHIOCUPO, *Costituzione e autonomia normativa delle Università*. Relazione al convegno promosso dall'Associazione italiana dei costituzionalisti ed organizzato dall'Università degli studi di Bologna sul tema: “L' autonomia universitaria”, Bologna, 25 novembre 1988, in *Il foro italiano*, fasc. 6, pt. 5, 1990, pp. 252 ss.

⁶ Cfr. *infra* § 5.

⁷ Sull'istruzione universitaria come pubblico servizio, e quindi nella prospettiva del diritto allo studio universitario (che integra e giustifica la prospettiva dell'autonomia funzionale delle istituzioni universitarie), cfr. oltre ai lavori di U. POTOSCHNIG più direttamente rivolti al tema del diritto scolastico, anche ad esempio F. MIDIRI, *Il servizio pubblico dell'istruzione universitaria nella legge di riforma*, in *Munus*, 2014, fasc. 1, pp. 1 ss.

⁸ Sulla riserva di legge dell'art. 33, ult. co., cfr. S. CASSESE, *Artt. 33-34*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1976, in particolare pp. 210 ss. Sulla disciplina costituzionale dell'istruzione, cfr. anche G. FONTANA, *Art. 33* e A.M. POGGI, *Art. 34*, entrambi in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, vol. I, UTET, Torino, 2006, in particolare per gli aspetti universitari rispettivamente pp. 694 ss. e pp. 713 s.

Tra tali due polarità, individuate da una riserva di legge che è relativa in quanto funzionalizzata all'individuazione dei limiti di un'autonomia di auto-regolazione, vanno poi individuati gli spazi residui di intervento per il legislatore regionale, nonché i campi di interferenza con le materie specificamente affidate all'autonomia territoriale.

L'art. 117 Cost., infatti, fin dalla sua formulazione originaria individuava alcuni titoli materiali di competenza concorrente che – per la loro ampia portata, relativa anche a politiche pubbliche contigue a quelle di alta formazione – erano suscettibili di incidere sul tema dell'università, la definizione del cui contenuto fondamentale diventa quindi determinante.

Ai sensi della Costituzione per università sembra allora doversi intendere un'istituzione di alta cultura nella quale, come storicamente dato per scontato dal costituente, convivono funzioni relative all'istruzione superiore (su cui la Costituzione si sofferma ulteriormente agli artt. 33 e 34) e alla ricerca scientifica (specificamente considerata all'art. 9 Cost.)⁹.

Oltre a questo panorama normativo di principio, rilevante per l'individuazione delle fonti dell'istruzione universitaria e della ricerca scientifica di ambito universitario, sono individuabili anche alcuni titoli materiali di competenza concorrente che hanno svolto naturalmente un ruolo collaterale alla normazione statale e alla regolamentazione autonoma della didattica e della ricerca. Ci si riferisce in particolare alla materia concorrente dell'assistenza scolastica (sulla cui base le Regioni hanno apprestato gli interventi tesi a garantire il diritto allo studio anche in ambito superiore)¹⁰, della sanità (per quanto attiene alla ricerca medica svolta nelle cliniche universitarie)¹¹, nonché alle stesse attribuzioni regionali in materia di formazione professionale (nella misura in cui vengano praticate sinergie tra università e mondo del lavoro)¹².

⁹ Cfr. Corte cost. 01-02-1983, n. 14 sullo svolgimento della ricerca scientifica come compito istituzionale inscindibilmente legato all'attività di insegnamento, considerato quale requisito indispensabile “perché la scuola attinga a livello universitario”.

¹⁰ Sul tema dell'assistenza scolastica nel rapporto tra Regioni e università, cfr. E. FAGNANI, *Le leggi regionali in materia di diritto allo studio universitario: un'analisi comparata*, in *Le Regioni*, fasc. 4-5, 2008, pp. 1001 ss. e F. BENELLI, R. BIN, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 5, 2002, pp. 817 ss.

¹¹ Sul tema del rapporto tra salute, università e Regioni cfr. M.G. ROVERSI MONACO, *Università e servizio sanitario nazionale: l'azienda ospedaliera universitaria*, Padova, CEDAM, 2011. Cfr. anche P. DE ANGELIS, *I rapporti tra sanità e università*, in *Sanità Pubblica e Privata*, fasc. 3, 2010, pp. 18 ss.; A. BARDUSCO, *Servizio sanitario ed università*, in *Sanità Pubblica e Privata*, fasc. 10, 2004, pp. 953 ss.; R. FATARELLA, *Rapporti tra università e sanità: alla ricerca di un difficile equilibrio*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 5, 2000, pp. 873 ss.

¹² Per un'esperienza in materia di rapporto tra formazione professionale (all'epoca materia concorrente, oggi residuale) e università, cfr. R. GIANOLIO, *Formazione professionale e diplomi universitari: politica legislativa della Regione Lombardia*, in *Il diritto dell'economia*, 1996 fasc. 2, pp. 307 ss.

1.2. La riforma del titolo V e gli elementi di novità incidenti sull'università come possibile materia

A seguito della riforma del titolo V il quadro normativo – poi variamente sfruttato in concreto nella prassi¹³ – si è arricchito di ulteriori riferimenti, rilevanti tanto per la sfera regionale, così come per quella statale e delle autonomie universitarie.

In primo luogo, la revisione dell'art. 114 Cost. e la più chiara accezione della Repubblica come Stato-ordinamento comprensivo delle autonomie territoriali, ha reso più evidente – nel combinato disposto con l'art. 34, ult. co., e con l'art. 9 – l'impossibilità di escludere un ruolo delle Regioni in materie connesse al tema dell'università; ciò in quanto il compito di rendere effettivo il diritto allo studio e di promuovere la ricerca è una competenza (e un valore) riconducibile all'azione di tutte le articolazioni territoriali della comunità nazionale. Sul punto, peraltro, già il progetto della Bicamerale del '97, che pure individuava espressamente l'università come materia di competenza statale, limitava l'estensione della stessa alla sola disciplina generale, presupponendo una competenza regionale sulle disposizioni particolari¹⁴.

Inoltre, tra le materie di competenza concorrente ricade ora anche la “ricerca scientifica e tecnologica” (eventualmente posta nel quadro del “sostegno all'innovazione per i settori produttivi”). Le Regioni vengono così legittimate anche a livello costituzionale a sviluppare – spesso rafforzando esperienze già avviate, sulla base dell'art. 9 Cost. – una propria politica pubblica per l'innovazione, da svolgere secondo modalità che possono svilupparsi tanto in utili sinergie, quanto in occasioni di competizione, con la ricerca universitaria¹⁵.

In aggiunta, alle Regioni è stata affidata la competenza concorrente in materia di istruzione, potenzialmente rafforzzabile nel processo di differenziazione previsto dall'art. 116 Cost.¹⁶ e comunque non aggettivata come “scolastica”, secondo un titolo materiale la cui estensione deve così essere fatta oggetto di interpretazione (potenzialmente estensiva)¹⁷.

¹³ Per una ricognizione delle tendenze applicative affermatesi in materia, successive alla modifica del titolo V, cfr. A. MARRA, *Il contributo delle Regioni allo sviluppo del sistema universitario*, cit., pp. 1199 ss.

¹⁴ Cfr. art. 59, lett. c), del Progetto di legge costituzionale approvato il 30 giugno 1997: “Spetta allo Stato la potestà legislativa in riferimento a: ... norme generali sull'istruzione e sull'Università, sui relativi titoli di studio e sulla loro utilizzazione professionale”. Per la più recente proposta di riforma costituzionale non approvata dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, cfr. *supra* a nota 2.

¹⁵ Sulla ricerca scientifica come materia, dopo la riforma del titolo V, cfr. C. LOMBARDI, *Regioni e ricerca scientifica*, ovvero “l'eclissi delle materie”, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 2, 2006, pp. 1240 ss.; G. FARES, *Ricerca scientifica ed innovazione tecnologica nel nuovo riparto di competenze fra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. 10, 2005, pp. 1795 ss.; F. MERCOLI, *La ricerca scientifica tra autonomia e indirizzo politico, tra uniformità e differenziazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 5, 2002, pp. 797 ss.. Sugli interventi regionali in materia di ricerca scientifica prima del 2001, cfr. L. VIOLINI, *Regioni e ricerca scientifica*, ovvero “Riforma Basanini v. Riforma Costituzionale”?, in *Le Regioni*, fasc. 2, 2001, pp. 422 ss.; F. MERUSI, *Gli enti per la ricerca biomedica fra Stato e Regione*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 1982, pp. 275 ss.; D. LAZZARO, *Il contributo delle Regioni a statuto ordinario alla promozione della ricerca scientifica*, in *Il Foro amministrativo*, fasc. 7-8, pt. 1, 1978, pp. 1714 ss.

¹⁶ L'art. 116, ult. co., Cost., prospetta la possibilità di ulteriori forme e condizioni di autonomia anche con attribuzione alle Regioni richiedenti della competenza statale in tema di norme generali sull'istruzione o della competenza concorrente sull'istruzione.

¹⁷ Cfr. R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 276, dove si propone di mantenere la distinzione tradizionale tra materia “università” e materia “scuola” (l'eccezione

Peraltro, va segnalato che la separazione della materia “università” dalla materia “istruzione” veniva solitamente argomentata sulla base dell’esistenza di un’autonomia costituzionalmente garantita solo per il primo ordine di istituzioni formative, nonché sulla mancata previsione in Costituzione di un’autonomia funzionale per le scuole di tutti gli ordini e gradi; con la riforma del 2001, anche le istituzioni scolastiche godono di un riconoscimento costituzionale del proprio status, così che le ragioni della distinzione delle competenze all’interno della materia istruzione si riducono alla sola presenza della riserva di legge di cui all’art. 33, ult. co., che sarebbe però possibile interpretare restrittivamente come rivolta ai soli profili effettivamente organizzativi¹⁸.

Infine, l’inversione del criterio di riparto e l’affidamento delle materie non enumerare alla competenza regionale pone in termini nuovi la questione del rapporto tra riserva di legge statale e competenze residuali¹⁹, che prima non aveva ragion d’essere in quanto sfere – entrambe – spettanti al Parlamento. Tale novità emerge nel tema universitario non solo per il fatto che la materia “assistenza scolastica”, non più espressamente citata, diviene di competenza residuale, ma più in generale in quanto nel nuovo contesto – anche se proprio l’art. 33, ult. co., impedisce di considerare quella relativa all’”università” come una materia residuale – saranno prospettabili più ampie occasioni di interferenza, quando di volta in volta i vari interventi normativi necessari, ma non direttamente afferenti i limiti all’autonomia ordinamentale universitaria, potranno essere considerati di carattere residuale.

Accanto a tali novità, tuttavia, anche le autonomie funzionali universitarie hanno goduto di una possibilità di maggiore considerazione nell’ambito del più generale quadro di implementazione del principio di sussidiarietà (art. 118), mentre – d’altro lato – per la sfera delle attribuzioni statali la competenza esclusiva prevista dall’art. 117, co. 2, lett. m), costituisce un’occasione di definizione della funzione universitaria e di compressione degli eventuali nuovi spazi di intervento regionali, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale potendo evidentemente coinvolgere anche il diritto allo studio nei più alti ordini e gradi della formazione²⁰.

A tal fine può essere utile distinguere la portata delle disposizioni costituzionali relative all’organizzazione universitaria (per la quale esiste una specifica garanzia di autonomia e una riserva di legge statale ex art. 33), da quella connessa alla regolazione dell’attività universitaria quale prestazione (rilevante sia per quanto attiene il livello essenziale di diritto allo studio connesso alla didattica in generale, sia per l’assistenza scolastica come forma di tutela dei meritevoli e bisognosi). Tuttavia, organizzazione e prestazioni sono profili reciproca-

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 (come riferito ai soli limiti al diritto delle università di darsi ordinamenti autonomi). Sulla portata espansiva della competenza regionale in materia di istruzione, cfr. A. CORPACI, *Le prospettive della legislazione regionale in materia di istruzione*, in *Le Regioni*, fasc. 1, 2007, in particolare pp. 27 ss.

¹⁸ Sul riconoscimento della scuola come autonomia funzionale, cfr. tra tutti P. RINALDI, *La scuola come autonomia funzionale*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 1, 2004, pp. 61 ss.

¹⁹ Cfr. R. BALDUZZI, *L’autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 265.

²⁰ Su LEP e università (a commento del DLgs 29 marzo 2012, n. 68), cfr. M. COCCONI, *Il diritto allo studio universitario fra i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 1, 2013, pp. 18 ss.

mente condizionanti, nei quali si declina ulteriormente l'intreccio del combinato disposto degli articoli della Costituzione citati, concorrendo a delineare il quadro della materia “università” come spazio di regolamentazione congiunta, frutto della volontà concorrente di Stato, Regioni e singole istituzioni di alta cultura.

La trama normativa descritta, peraltro, rende evidente la centralità di un ulteriore principio costituzionale. Anche rispetto al rapporto con l'autonomia funzionale può infatti essere configurata un'estensione della necessità di leale collaborazione, costituzionalmente prescritta dalla Corte costituzionale come conseguenza dell'intreccio delle attribuzioni²¹. La stessa logica che ha portato alla diffusa utilizzazione del principio nei rapporti tra Stato e Regioni, connessa all'impossibilità di scindere in modo netto le sfere di azione in un contesto di diffusa sovrapposizione dei titoli legittimanti presenti in Costituzione (e quindi alla necessità di disegnare quello italiano come un regionalismo cooperativo), può essere estesa anche all'insieme dei rapporti tra Regioni e Università; così, a livello costituzionale sono previste disposizioni legittimanti l'azione di entrambi gli ordini di soggetti sui medesimi interessi, senza possibilità di una chiara separazione, per cui la collaborazione emerge come necessità per il corretto svolgersi dello stesso quadro costituzionale²².

2. Il contributo dell'autonomia territoriale speciale alla definizione di una possibile materia “università”

2.1. La graduazione dei titoli legittimanti la legislazione regionale: competenza concorrente, competenza integrativo-attuativa, delega di funzioni e capacità di diritto privato

Il contributo dato dall'autonomia speciale nell'implementazione dei dati normativi relativi all'università assume un ruolo particolare, sia per la più rilevante e risalente attività in materia svolta dalle Regioni speciali, sia per lo status rafforzato delle relative fonti (disposizioni statutarie e norme di attuazione); fonti che devono quindi essere poste a fianco delle pertinenti disposizioni costituzionali, per tratteggiare un quadro completo della tematica.

Le forme assunte dalla potestà legislativa regionale in materia di università spaziano dal riconoscimento statutario, con diverso grado di pervasività – dall'art. 17, lett. d), dello Sta-

²¹ Sulla leale collaborazione in generale, cfr. AGOSTA STEFANO, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma, Aracne, 2008; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2007; G. SOLA, *La rilevanza costituzionale del principio di leale collaborazione*, in *Quaderni regionali*, 2009 fasc. 2, pp. 553 ss.

²² Per l'applicazione delle categorie della leale collaborazione al rapporto tra Regioni e università, le prime ipotesi hanno visto un assorbimento della polarità dell'autonomia universitaria nel ruolo del Ministero, senza una diretta leale cooperazione tra istituzione universitaria e Regione ma articolando la cooperazione sempre con lo Stato. Cfr. fin da Corte cost. 30-06-1988, n. 747, su cui M. MARPILLERO, *Una prima decisione della Corte sull'obbligo di intesa nella mobilità del personale*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 1989, pp. 1226 ss. Per prospettive di applicazione del regionalismo cooperativo al tema dell'istruzione (anche) universitaria, cfr. G. SILVESTRI, *L'autonomia universitaria tra vecchi e nuovi centralismi*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2002, pp. 335 s. (sui risultati del gruppo di lavoro di cui al D.M. 18 luglio 2001, n. 672).

tuto siciliano, che affida alla Regione competenza concorrente in materia di istruzione universitaria, all'art. 5, lett. a), dello Statuto sardo, che configura come attuativa-integrativa la competenza in materia di "istruzione d'ogni ordine e grado, ordinamento degli studi" – , alla configurazione di una delega in materia, fino all'intervento "privatistico" dell'ente territoriale come soggetto promotore dell'istituzione di università non statali.

A livello di contenuti, nei quali si sono concretamente espresse le competenze statutarimente riconosciute (sia in forma concorrente, sia – con minore grado di scostamento dal quadro nazionale – in forma integrativo-attuativa), la legislazione approvata nell'esperienza delle autonomie speciali sarda e siciliana può essere divisa in leggi istitutive di singole cattedre universitarie²³, talvolta in materie di rilevanza locale (es. storia sarda), leggi di istituzione di corsi di laurea o facoltà²⁴ e leggi di disciplina procedurale del concorso al finanziamento di facoltà e corsi universitari²⁵, dove l'autonomia territoriale diventa soggetto che sostiene l'attività delle istituzioni universitarie insediate sul proprio territorio, considerando la presenza di simili istituzioni come un elemento positivo di competitività per la comunità di riferimento²⁶.

Queste però non sono le uniche modalità di intervento percorse delle autonomie speciali, anche alcune realtà territoriali prive di base statutaria avendo promosso l'istituzione di università locali private (come nel caso della Provincia di Bolzano²⁷), o avendo sostenuto – sempre in forme privatistiche – la nascita di un'istituzione universitaria, poi statalizzata e tornata alla competenza dell'ente territoriale in forma di delega (come nel caso della Provincia di Trento)²⁸.

La vicenda dell'Università degli studi di Trento è particolarmente interessante in questo panorama, posto che la stessa si presenta oggi come un'università statale istituita dagli

²³ Cfr. L.R. Sicilia 3 aprile 1954, n. 7 "Istituzione di un posto di professore di ruolo di diritto minerario presso l'Università degli studi di Palermo"; L.R. Sicilia 4 aprile 1955, n. 31 "Istituzione di un posto di professore di ruolo di idrologia medica presso l'Università degli studi di Messina"; L.R. 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".

²⁴ Cfr. L.R. Sicilia 8 luglio 1948, n. 33 "Istituzione della Facoltà di economia e commercio presso l'Università di Messina"; L.R. Sicilia 8 luglio 1948, n. 34 "Istituzione della Facoltà di agraria presso l'Università di Catania"; L.R. 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"; L.R. Sicilia 28 marzo 1955, n. 20 "Istituzione della Facoltà di magistero presso l'Università di Palermo". Si registrano anche leggi di soppressione di corsi di laurea: L.R. 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".

²⁵ Cfr. L.R. 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"; L.R. 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"; L.R. 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".

²⁶ Cfr. L. CIAPETTI, *Il ruolo dell'Università nelle politiche regionali di innovazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 2, 2012, pp. 337 ss. (anche con dati sul caso della Regione Emilia-Romagna).

²⁷ La Libera Università di Bolzano è stata istituita il 31 ottobre 1997 ed è un'università non statale (autorizzata a rilasciare titoli di studio universitari ai sensi dell'art. 6, co. 1, della legge 7 agosto 1990, n. 245) promossa dalla Provincia autonoma di Bolzano.

²⁸ Sul processo di istituzione dell'Università di Trento, cfr. L. BLANCO, A. GIORGI, L. MINEO, *Costruire un'Università. Le fonti documentarie per la storia dell'Università degli studi di Trento (1962-1972)*, Bologna Il Mulino, 2011.

articoli da 40 a 50 dalla legge 14 agosto 1982, n. 590, ma la sua origine risale ad un progetto della Provincia autonoma che aveva avviato di propria iniziativa un'offerta didattica di livello universitario attraverso l'Istituto Universitario Superiore di Scienze Sociali, fondato nel 1962 e poi divenuto libera università nel 1973²⁹.

Oltre al contributo determinante nel momento della fondazione, la legislazione provinciale ha successivamente mantenuto un forte legame con l'università, tanto in qualità di soggetto finanziatore forte, quanto con l'implementazione di un quadro normativo di portata più ampia di quanto occorrente per il mero trasferimento di risorse, e diretto al coordinamento delle relative attività e alla realizzazione di sinergie³⁰.

Questo legame ha poi mutato radicalmente status formale con il c.d. accordo di Milano, nel quadro della più ampia revisione del titolo VI dello Statuto di autonomia speciale. Con il co. 107, lett. h) dell'art. 2 della legge finanziaria 23 dicembre 2009, n. 191 – avvalendosi della procedura negoziata di cui all'art. 104 dello Statuto speciale – è stato infatti modificato l'art. 79 dello Statuto stesso, la cui nuova formulazione prevede che le Province autonome concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà anche mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, anche delegate, e – seguendo tale indirizzo – la stessa legge finanziaria³¹ provvede alla delega di funzioni in materia di Università di Trento, con salvezza degli oneri per lo Stato (così sgravato della relativa quota di spesa pubblica)³².

Posto l'obiettivo di natura finanziaria consistente nella partecipazione dell'autonomia speciale al processo di risanamento dei conti pubblici, come prescritto dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, la via seguita in concreto per realizzarlo – consistente nell'assunzione di nuove competenze anziché nella cessione di risorse, a tutela dell'autonomia – ha portato ad una nuova competenza provinciale legislativa e amministrativa in materia di università, su cui le fonti provinciali sono così state legittimate ad intervenire.

In primo luogo va evidenziata la diversa posizione che caratterizza, nella gerarchia delle fonti, le disposizioni della legge finanziaria direttamente modificate dello Statuto, da quelle che prevedono la delega, poste al di fuori del quadro statutario. Le seconde, in quanto recano disposizioni di legge ordinaria approvate previa concorde richiesta della Provincia e

²⁹ Il libero Istituto superiore di scienze sociali di Trento veniva riconosciuto dallo Stato con legge 8 giugno 1966, n. 432 e trasformato poi in libera Università degli studi di Trento con D.P.R. 31 ottobre 1972, n. 974. A decorrere dall'anno accademico 1982-1983 quella di Trento veniva istituita in università statale.

³⁰ Così ad esempio la legge provinciale 2 novembre 1993, n. 29 (Norme per favorire la collaborazione tra la Provincia e l'Università degli studi di Trento e disposizioni in materia di alta formazione musicale e coreutica) anche dopo la statalizzazione dell'università ha permesso di svolgere un'azione di coordinamento dell'attività universitaria con le politiche pubbliche territoriali usando la leva finanziaria mediante accordi di programma per l'indirizzo delle risorse.

³¹ Al co. 122 dell'art. 2.

³² Sul c.d. accordo di Milano, sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Le autonomie regionali differenziate nella riforma del “federalismo fiscale”*. Art. 27 l. 42/2009 e modelli di coordinamento della specialità, tra autonomia e principio di unità, in S. MANGIAMELI (cur.), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 627 ss. e Id., *Principio di connessione risorse-funzioni e revisione della disciplina finanziaria delle autonomie speciali. Le riforme dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla delega sul c.d. federalismo fiscale alla Legge di Stabilità 2015*, in *federalismi.it*, 2015, fasc. 8.

del Governo, godono certamente di una particolare forza politica ma – per quanto riguarda il loro status formale – esse sono caratterizzate da una mera forza di legge ordinaria; inoltre – in quanto operanti una delega e non un trasferimento di funzioni – tali disposizioni non rinforzate espongono le scelte normative provinciali adottate con tale fragile base legittimante a cedere difronte alle normative statali approvate in materia universitaria che siano sopravvenute e difformi³³.

Al fine di dare stabilità alla delega, quindi, è stato attivato lo strumento previsto dall'art. 107 dello Statuto, con l'approvazione di una specifica norma di attuazione in materia di università, quale fonte idonea a consolidare la delega³⁴. La legge provinciale dovrà così rispettare i limiti costituzionali e statutari, i principi dell'ordinamento e quanto disposto dalle norme di attuazione dello Statuto stesso. Fuori dei temi trattati dalla predetta norma di attuazione statutaria – invece – la legge provinciale dovrà altresì rispettare i principi fondamentali delle leggi statali, seguendone anche la relativa evoluzione nel tempo (qualora il legislatore statale decidesse di riformare la disciplina generale)³⁵.

Così la legge provinciale e le norme di attuazione vengono a presentarsi come due strumenti diversi e complementari, che concorrono a disciplinare le competenze provinciali in materia di università con diverse finalità: la legge provinciale ha il compito di regolare le funzioni delegate, nel rispetto dei limiti ordinari posti alla delega stessa, mentre le norme di attuazione statutaria hanno potuto chiarire proprio la portata della materia “università”, come fatta oggetto di delega. L'aver circoscritto la materia alla “Università degli studi di Trento” – e quindi ad uno specifico ateneo – comporta una limitazione (riconosciuta sul piano interpretativo, nella negoziazione che ha portato all'approvazione delle norme di attuazione) dei possibili oggetti attribuiti alla competenza provinciale delegata: un approccio prudenziale, che ha sottolineato come la competenza sia su un singolo ateneo e non sulla normativa universitaria in sé considerata, ha infatti portato ad escludere dalla delega tutto ciò che appartiene al sistema universitario astrattamente considerato, quale il complesso delle norme sull'ordinamento didattico e della ricerca, nonché la disciplina del personale³⁶. Ricadono invece nella delega, come formulata rispetto a un singolo ateneo, tutte le norme sulla gover-

³³ Da quanto sopra deriva che – essendo la materia delegata e non trasferita – le norme di legge provinciale emanate nell'esercizio della delega saranno direttamente abrogate dalle norme statali successive quando esse risultino in diretto contrasto con la legge statale (e soprattutto con le disposizioni recanti principi fondamentali), a meno che le stesse norme statali contengano esplicite disposizioni di salvaguardia per le leggi della Provincia autonoma di Trento. Cfr. l'art. 17 dello Statuto e il co. 4 dell'art. 2 del DLgs 16 marzo 1992 n. 266.

³⁴ In tema di norme di attuazione, cfr. R. CHIEPPA, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli Statuti speciali regionali*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2008, pp. 1051 ss. e A. BRACCI, *Le norme di attuazione degli Statuti per le Regioni ad autonomia speciale*, Milano, Giuffrè, 1961.

³⁵ Senza nome di attuazione va tenuto presente che eventuali norme di legge provinciale nelle materie di attinenza universitaria avrebbero resistito ad una successiva – diversa e contraria – legge statale solo nella misura in cui (e fino a quando) esse possono trovare copertura in disposizioni ancora in vigore della legge 14 agosto 1982, n. 590 (in quanto *lex specialis*).

³⁶ Cfr. Rapporto finale della Commissione per l'attuazione della Delega delle funzioni statali per l'Università di Trento alla Provincia Autonoma di Trento del 19 luglio 2010, in particolare il § 10 che individuava i possibili contenuti per una attuazione della delega.

nance e sul finanziamento, in quanto disposizioni che per loro natura hanno portata concreta e singolare.

Le norme sulla *governance* dell'ateneo sono particolarmente rilevanti anche in quando necessarie per individuare (nella misura ammessa dall'autonomia universitaria riconosciuta dall'art. 33 Cost. e dalla legge 14 agosto 1982, n. 590 istitutiva dell'Università di Trento come università statale) forme di coordinamento e di partecipazione della Provincia all'interno delle dinamiche amministrative dell'ateneo³⁷.

La disciplina del sistema di finanziamento, di programmazione e di verifica è invece centrale proprio in quanto la Provincia, vista l'origine della delega³⁸, diventa il principale ente pagatore dell'Università, così che le norme finanziarie assurgono a strumento principale di gestione di una competenza di indiretta incentivazione dell'"eccellenza"; in particolare, nelle intenzioni della normativa di attuazione si possono conseguentemente assumere a corollario dell'attività di spesa tanto la valutazione quanto la programmazione, anche esse di competenza provinciale, che conferiscono all'autonomia territoriale uno strumento di coordinamento dell'istruzione universitaria con le proprie politiche, nonché un momento di valorizzazione dell'università quale strumento (anche) di sviluppo territoriale.

2.2. I contenuti della norma di attuazione trentina sull'università come paradigma dei possibili ruoli assunti dalle Regioni

La norma di attuazione è stata approvata con il DLgs 18 luglio 2011, n. 142 che – a livello contenutistico – evidenzia tanto l'intento immediato di dare stabilità alle scelte normative provinciali future, quanto il tentativo di assicurare in via mediata più ampi spazi di autonomia all'Università stessa (rispetto a quello che sarebbe stato il nuovo quadro della legislazione statale successivo alla riforma Gelmini, fornendo un contesto normativo di riferimento differenziato e differenziabile).

Per quanto riguarda il possibile contributo che un'analisi di questa normativa può apportare alla definizione dell'estensione dell'intervento provinciale in materia di università (e quindi all'individuazione di quali siano gli interventi afferenti tale materia), va innanzitutto evidenziato che la norma di attuazione valorizza il ruolo istituzionale assunto dalla Provincia autonoma di Trento a seguito della delega; ciò si sostanzia nella sostituzione della Provincia medesima agli organi centrali dello Stato, nell'esercizio della potestà tanto legislativa quanto amministrativa (in particolare, propria dei Ministeri dell'Università e dell'Economia), semplificando in parte il rapporto trilaterale tra sovranità statale, autonomia territoriale e autonomia

³⁷ Sull'assetto organizzativo delle università, tra i molti approfondimenti in materia cfr. da ultimo E. Picozza, A. POLICE (cur.), *Competizione e governance del sistema universitario*, Torino, Giappichelli, 2013 (cfr. in particolare i contributi di Ferroni, Di Giovanni e Casella). Sullo stesso tema, si veda anche S. BATTINI, *La nuova governance delle università*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2, 2011, pp. 359 ss.; F. MERLONI, *La riforma dell'Università. La nuova governance*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 4, 2011, pp. 353 ss.; M.R. ALLEGRI, *La governance delle università pubbliche nei nuovi statuti: linee di tendenza e prime valutazioni*, in *Rivista AIC*, fasc. 4, 2011.

³⁸ In connessione con l'attuazione dell'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

funzionale che si è visto in precedenza essere centrale nel disegno costituzionale. Considerando l’Università un fattore strategico per la crescita complessiva della comunità trentina, la Provincia ha assunto l’impegno di finanziamento in luogo dello Stato, assicurando un quadro di riferimento delle risorse programmato su un arco temporale pluriennale che sottrae le questioni finanziarie (e di programmazione-valutazione) alla competenza statale³⁹.

Un nucleo centrale della norma è così dedicato all’estrinsecazione del ruolo della Provincia nell’esercizio delle funzioni delegate, nonché alle garanzie per l’Università (che – grazie a una clausola di salvaguardia – non potrà avere comunque risorse inferiori a quelle delle altre università statali, a parità di condizioni)⁴⁰. Particolare rilievo è dato, come già accennato, alla programmazione finanziaria ed al sostegno agli obiettivi di eccellenza perseguiti, con relativa valutazione, ma anche alla collaborazione con la comunità scientifica delle altre università e dei centri di ricerca trentini, nazionali, europei ed internazionali. Rilevante in questa prospettiva è anche il compito, affidato alla Provincia, di sostituire con le proprie leggi il sistema degli obiettivi di finanza pubblica, in particolare quelli collegati al patto di stabilità interno (e quindi di garantire tetti di spesa potenzialmente differenziati per l’Università di Trento), cui va aggiunta l’applicazione all’Università delle norme sui controlli degli atti che le norme di attuazione già vigenti prevedono per la Provincia stessa, attribuendo tali funzioni alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti⁴¹.

Se con questo primo ordine di disposizioni si rafforza la dimensione territoriale a discapito dello Stato, altre previsioni normative sono invece dedicate a consolidare l’autonomia dell’Università stessa, realizzata soprattutto attraverso lo Statuto e i regolamenti di Ateneo, con la possibilità di introdurre un nuovo sistema di *governance* affidato alle scelte statutarie interne⁴². L’opzione seguita in concreto con il nuovo statuto dell’Università è così stata conseguente alle esigenze di coordinamento tra autonomia provinciale e universitaria sottese al processo di delega; in aderenza ai principi fondamentali di organizzazione⁴³ e *governance* emergenti dall’attività delle commissioni paritetiche di studio insediate per l’attuazione della delega, lo Statuto è stato poi approvato sulla base della procedura prevista dalla stessa norma di attuazione⁴⁴. L’assetto degli organi di vertice dell’ateneo è stato così fondato sull’opzione per un sistema duale, con una netta distinzione tra il ruolo dell’organo di amministrazione e quello dell’organo scientifico (con una chiara individuazione anche dei compiti attribuiti al Rettore e al Presidente) al fine di conciliare la garanzia di piena autonomia

³⁹ Ferma la possibilità di avvalersi dell’ANVUR; cfr. art. 2, co. 2, lett. d) del DLgs 18 luglio 2011, n. 142.

⁴⁰ Cfr. art. 2 del DLgs 18 luglio 2011, n. 142.

⁴¹ Sul controllo finanziario svolto dalla Provincia, cfr. art. 3, co. 3, del DLgs 18 luglio 2011, n. 142. Il ruolo della Corte dei conti, nel quadro più ampio della revisione dell’art. 79 dello Statuto TAA, non va tuttavia considerato come compreso o diminuito (cfr. Corte cost. 05-04-2013, n. 60), nemmeno rispetto al controllo sull’università.

⁴² Cfr. art. 3 del DLgs 18 luglio 2011, n. 142.

⁴³ Di particolare rilievo sono anche gli obiettivi relativi alla programmazione degli organici dell’Università, nonché ai sistemi di reclutamento e ai sistemi di valutazione del personale.

⁴⁴ L’art. 4 è dedicato alla definizione del procedimento di elaborazione ed approvazione del nuovo Statuto dell’Università, mediante un’apposita Commissione che ha predisposto il progetto (a seguito di consultazioni con le componenti dell’ateneo) poi approvato dal Senato Accademico. Il nuovo statuto è stato emanato con decreto rettoriale 23 aprile 2012, n. 167.

dell'università sulle scelte didattiche e scientifiche con l'esigenza di trovare sedi di coordinamento tra Provincia e ateneo negli organi preposti ai soli profili amministrativo-gestionali.

Tutto ciò premesso, l'ateneo trentino rimane comunque un'università statale, inserita a tutti gli effetti nel sistema universitario nazionale, così che per la maggior parte dei profili rilevanti nella materia anche il ruolo della riserva di legge di cui all'art. 33 Cost. resta attuale. Di conseguenza, alcune previsioni della norma sono state specificamente dedicate al coordinamento in ambito nazionale, per garantire la piena partecipazione sia al sistema delle relazioni istituzionali delle università statali ed europee che al sistema nazionale della valutazione⁴⁵.

Infine, si sono introdotte alcune norme particolari a favore dell'Università degli Studi di Trento in materia di personale⁴⁶, fermi i ruoli nazionali di docenti e ricercatori, mentre un articolo della norma si riferisce specificamente al diritto allo studio⁴⁷, quale materia già in precedenza facente parte delle attribuzioni regionali in tema di università; tale previsione non è però stata dettata per disciplinare la materia, che apparteneva comunque alla sfera di competenza della legge provinciale (come fonte non rinforzata e già utilizzata in passato⁴⁸), quanto per garantire il necessario raccordo tra i diversi profili di competenza, al fine di precisare meglio l'ambito di applicazione.

Nell'assetto delle competenze e dalla legislazione delle Regioni speciali, fino alle ultime evoluzioni descritte, è possibile individuare una tassonomia dei campi materiali di intervento sui quali il legislatore regionale interviene per valorizzare un ruolo più sinergico tra territorio e università. In particolare, la materia università intesa nella sua portata più ampia, oltre il combinato disposto visto nel titolo V, si estende – per quanto di interesse territoriale – a tre settori fondamentali, diversamente incidenti sul rapporto tra comunità regionale e comunità accademica. Il legislatore regionale speciale è intervenuto in particolare – oltre che sul tema dell'assistenza – anche sull'attivazione di centri universitari (istituiti o comunque promossi, con una competenza applicata al momento fondativo che si traduce nella scelta politica circa l'esigenza o opportunità di una presenza universitaria sul territorio), sul finanziamento dell'università (che vede la Regione come centro erogatore, dove disciplinare le entrate diventa però anche un indirizzare l'attività, di modo che la materia finanziamento assume un ruolo di collante – e di rafforzamento – degli altri profili della materia università, come desunti dalla pluralità di riferimenti normativi costituzionali) e infine sulla *governance* (per permettere

⁴⁵ Cfr. art. 5 del DLgs 18 luglio 2011, n. 142.

⁴⁶ Cfr. artt. 6 e 7 del DLgs 18 luglio 2011, n. 142. La norma si rivolge a tutti i ruoli rilevanti per l'università: professori e ricercatori, dirigenti, personale tecnico amministrativo e collaboratori esperti linguistici. Sotto questo nuovo titolo legittimante sono così confluite, con potenziali spazi di nuova autonomia regolamentare dell'Università stessa (ma pur sempre nel rispetto delle norme fondamentali sullo stato giuridico dei docenti e del personale tecnico amministrativo), le speciali normative sull'Università di Trento, già contenute nella legge istitutiva (legge 14 agosto 1982, n. 590) e in successive leggi ordinarie.

⁴⁷ Cfr. art. 8 del DLgs 18 luglio 2011, n. 142.

⁴⁸ Tra le leggi provinciali sul diritto allo studio universitario precedenti al 2011, anche in attuazione di già esistenti spazi speciali di autonomia in materia (che estendevano gli interventi a finanziamento/indirizzo della ricerca e edilizia universitaria), cfr. L.P. Trento 8 agosto 1988, n. 25 "Interventi a favore dell'opera universitaria dell'università degli studi di Trento" e L.P. Trento 2 novembre 1993, n. 29 "Attuazione della delega in materia di Università degli studi di Trento e disposizioni in materia di alta formazione musicale e artistica".

il coordinamento dell'autonomia funzionale con quella territoriale, disciplinando la partecipazione dell'ente territoriale agli organi dell'ateneo o l'istituzione di organi misti).

3. Il contributo della legislazione ordinaria alla definizione di una possibile materia “università”

Accanto al quadro costituzionale e alla normativa di rango speciale per le Regioni a autonomia differenziata, un ruolo centrale per la specificazione dell'estensione delle competenze degli enti territoriali rispetto alle tematiche universitarie è stato svolto dalla legislazione ordinaria (e dalla prassi amministrativa statale⁴⁹); ruolo che ha assunto le forme del trasferimento di attribuzioni dai ministeri centrali, per aree amministrative omogenee, secondo la tecnica comune nella stagione del primo regionalismo, e che solo poi è andato conformandosi a disegni più generali di raccordo, aderenti alla struttura costituzionale degli interessi più che all'assetto ministeriale preesistente⁵⁰.

Così, in un primo momento le attribuzioni di assistenza universitaria sono state individuate per compartimenti di funzioni amministrative omogenee e sono state trasferite alla responsabilità regionale dall'art. 44 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; trasferimento successivamente integrato – con riferimento alle funzioni, ai beni ed al personale delle opere universitarie – dalla legge 22 dicembre 1979, n. 642⁵¹.

La legge 2 dicembre 1991 n. 390, sul diritto agli studi universitari, è stata invece particolarmente importante per quanto riguarda il citato cambio di approccio nei trasferimenti delle competenze⁵², in quanto individua all'art. 1 le “finalità” perseguiti nell'attuare gli artt. 3 e 34 Cost. e riassumibili nel rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto limitano l'eguaglianza dei cittadini nell'accesso all'istruzione superiore e, in particolare, nel consentire ai capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi. La ricostruzione della normativa ordinaria sulla struttura normativa delle disposizioni costituzionali, anziché sulla struttura esistente dei ministeri (e altri organismi statali di diritto pubblico) competenti in tema di assistenza universitaria, ha così portato a disciplinare anche gli interventi affidati alle Regioni (e non soltanto allo Stato e alle Università stesse). Più in

⁴⁹ Sulla più recente riorganizzazione dell'amministrazione centrale competente in materia di università, cfr. M. COCCONI, *La riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, fasc. 1, pp. 35 ss. e C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di ruolo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2014, fasc. 2, pp. 337 ss.

⁵⁰ Cfr. R. BIN, G. FALCON (cur.), *Diritto Regionale*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 221 sull'interpretazione delle materie alla luce dell'assetto funzionale (degli interessi).

⁵¹ Sul tema delle opere universitarie, cfr. F.C. RAMPULLA, *La legge quadro ed i principi fondamentali sul diritto allo studio nelle università*, in *Rivista Giuridica della Scuola*, fasc. 4-5, 1981, pp. 535 ss. e G. VIGNOCCHI, *Diritti allo studio e opere universitarie: attuale disciplina e prospettive evolutive*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 1, 1981, pp. 117 ss.

⁵² Per commenti sulle prime attuazioni regionali del nuovo quadro normativo, cfr. F. TERESI, *Annotazioni minime su deleghe e trasferimenti di beni alle Regioni in materia di diritto agli studi universitari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 4, 1992, pp. 3195 ss.; F.C. RAMPULLA, *Le Regioni sbagliano l'obiettivo sul tema del diritto allo studio*, in *Le Regioni*, fasc. 2, 1993, pp. 538 ss.; L. MAZZAROLLI, *Potestà legislativa regionale concorrente e normativa statale secondaria di attuazione di principi*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 1995, pp. 1239 ss.

particolare, è stato attribuito allo Stato l'indirizzo, il coordinamento e la programmazione degli interventi in materia di diritto agli studi universitari, mentre alle Regioni è passata l'attivazione di tali interventi e alle Università è rimasta l'organizzazione dei propri servizi (per quanto destinati – in materia – a rendere effettivo e proficuo lo studio universitario)⁵³. La legge in esame è poi strutturata – per quanto attiene la parte di spettanza regionale – come legge cornice rispetto agli interventi dell'autonomia territoriale⁵⁴, organizzando le funzioni in tema di assistenza a favore degli studenti universitari sotto l'etichetta materiale dell'"assistenza scolastica".

Peraltro, questa seconda fase di ricostruzione delle competenze, più aderente al quadro del combinato disposto costituzionale piuttosto che all'originario approccio di trasferimento delle competenze per settori ministeriali di intervento, si è trasformato in una diminuzione delle competenze regionali, corrispondente all'attribuzione di una effettiva autonomia ai singoli atenei⁵⁵.

In questo senso l'art. 7, ult. co., della legge 2 dicembre 1991, n. 390, ha disposto che gli interventi regionali debbano essere "funzionali alle esigenze derivanti dallo svolgimento delle attività didattiche e formative che restano autonomamente regolate dalle Università ai sensi dell'art. 33, Cost.", evidenziando come le competenze dell'autonomia territoriale debbano essere strumentali al miglior svolgimento dell'autonomia funzionale, non considerando come centrale la possibilità di una sinergica collaborazione bilaterale⁵⁶ nella quale anche l'università diventa un fattore di sviluppo territoriale rilevante nel quadro delle politiche regionali, come tale – in parte – "funzionalizzabile" ad esse.

In un'ulteriore fase evolutiva della legislazione ordinaria si è peraltro rafforzata tale prospettiva, affermando il principio per cui l'autonomia (funzionale) universitaria costituisce un limite al decentramento amministrativo, così che sono esclusi dai conferimenti a Regioni ed enti locali "i compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle Camere di commercio e dalle Università"⁵⁷, secondo un principio di unidirezionalità dei trasferimenti che è essenziale nel contesto delle riforme Bassanini (sostanziandosi nella non restituibilità allo Stato dei compiti già attribuiti alle autonomie funzionali).

Peraltro, prima della riforma del titolo V anche in questa materia il ruolo statale rimaneva comunque centrale, come testimoniato dalla legge di istituzione del Ministero per l'Università e per la Ricerca⁵⁸ e dalle forme assunte dalla funzione di indirizzo e coordina-

⁵³ Cfr. art. 3 della legge 2 dicembre 1991, n. 390.

⁵⁴ Cfr. capo III della legge 2 dicembre 1991, n. 390.

⁵⁵ Nel senso che "la direttrice lungo la quale si è sviluppato il rapporto tra le due autonomie in questione indica il progressivo rafforzamento di quella universitaria" cfr. R. FINOCCHI, *Le Università*, in S. CASSESE (cur.), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Tomo II, 2° ed., Milano, Giuffrè, 2003, p. 1407.

⁵⁶ Collaborazione pure prevista dalla legge 2 dicembre 1991, n. 390 all'art. 3, co. 4, in prospettiva però strumentale al miglior svolgimento delle prestazioni finalizzate al diritto allo studio, non invece per fini di politica territoriale o competitiva: "le Regioni, le università, nonché gli enti ed istituzioni aventi comunque competenza nelle materie connesse all'attuazione del diritto agli studi universitari collaborano tra loro per il raggiungimento delle finalità della presente legge. A tale scopo stipulano accordi e convenzioni per la realizzazione di specifiche attività".

⁵⁷ Cfr. art. 1, co. 4, lett. d), della legge 15 marzo 1997, n. 59.

⁵⁸ Cfr. legge 9 maggio 1989, n. 168.

mento. L'ampio utilizzo di quest'ultima in ambito universitario si è in particolare tradotto in reiterati atti statali anche molto dettagliati, la cui impostazione è stata confermata (senza menzione esplicita dell'approccio di indirizzo e coordinamento, ma contenutisticamente nella medesima direzione) anche dopo il 2001 nella forma della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni⁵⁹ (che pur se fissati secondo le procedure della leale collaborazione, con coinvolgimento della Conferenza Stato Regioni, sono diventati in materia un forte strumento non solo di coordinamento, ma anche di indirizzo).

In ogni caso, l'attuazione della riforma universitaria posta in essere con la legge 30 dicembre 2010, n. 240 ha, da ultimo, costituito un momento di cesura nella fase espansiva dei profili dell'autonomia funzionale a discapito del ruolo statale e regionale, non tanto per un'incisione diretta degli spazi di libertà (anzi accresciuti consentendo una maggiore differenziazione tra gli atenei⁶⁰) ma per le esigenze di maggiore integrazione in reti territoriali e/o economiche che possano sostenere l'attività istituzionale dei singoli atenei. In questa prospettiva, la stessa legge di riforma pone le premesse per alcuni momenti partecipativi delle Regioni alle decisioni relative al sistema universitario⁶¹, aprendo comunque alla possibilità di collaborazioni più strette in futuro⁶².

Dal nuovo quadro finanziario, nonché dall'approccio maggiormente "aziendalistico" dato alla gestione⁶³, ogni singola istituzione universitaria sarà infatti incentivata a cercare all'"esterno" alleanze strategiche per il proprio sviluppo, costruendo sinergie sempre più strette anche con gli enti territoriali (oltre che con gli altri attori economici, pubblici e privati). Se tale evoluzione porta con sé possibilità di forte miglioramento per tutti gli attori coinvolti nel processo, nondimeno è stato evidenziato come sia importante che tale processo non si risolva in una mera ricerca di risorse⁶⁴, ma sia concretizzato in un mutuo rafforzamento delle rispettive comunità (considerando l'università un fattore di sviluppo del territorio e il territorio un campo di azione privilegiato per ricerca e didattica).

⁵⁹ Cfr. il D.P.C.M. 9 aprile 2001, prorogato annualmente.

⁶⁰ Cfr. in particolare il regime per la sperimentazione di modelli funzionali e organizzativi (art. 1, co. 2, della legge 30 dicembre 2010, n. 240).

⁶¹ Per le disposizioni della legge 30 dicembre 2010, n. 240 che valorizzano anche un ruolo delle Regioni – normalmente in ottica di leale collaborazione – cfr. art. 1, co. 3; art. 2, co. 2, lett. c); art. 4, co. 3; art. 5, co. 6, lett. c), d) ed e), e co. 7; art. 6, co. 13; art. 28, co. 1. Per un commento che rileva come anche questa riforma non abbia però apportato una vera sensibilizzazione della governance universitaria rispetto alla "missione" di collaborazione con il territorio di riferimento, cfr. E. CARLONI, *Il rapporto tra le Università e il territorio alla luce dei nuovi statuti di autonomia*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 2, 2012, pp. 311 ss.

⁶² Per commenti generali alla legge 30 dicembre 2010, n. 240 cfr. i contributi in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 4, 2011 e R. CALVANO, *Problemi costituzionali della riforma dell'università di cui alla legge 240 del 2010*, in *Diritto e società*, fasc. 4, 2011, pp. 765 ss. Per una prospettiva sulla tematica, immediatamente precedente alla riforma, cfr. G. VESPERINI, *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 2, 2009, pp. 197 ss.

⁶³ Sull'autonomia finanziaria e contabile, cfr. in particolare V. BERLINGÒ, *La nuova disciplina amministrativa, finanziaria e contabile degli Atenei e i suoi riflessi sull'autonomia universitaria*, in *federalismi.it*, 2015, fasc. 4 e G. CORAN, S. PILONATO, *Criticità e limiti del "budget" nel nuovo sistema contabile universitario*, in *Azienda pubblica*, 2015, fasc. 3, pp. 309 ss.

⁶⁴ Cfr. L. VIOLINI, *Università e Regioni: quale autonomia? Quali reti per lo sviluppo dei territori?*, in *Le Regioni*, fasc. 1, 2011, pp. 3 ss.

4. Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla definizione di una possibile materia “università”

4.1. La prima impostazione interpretativa rilevante: dal solo rapporto privilegiato Stato-Università alla valorizzazione delle politiche regionali di “assistenza scolastica”

La Corte costituzionale ha svolto un ruolo centrale, interpretando il testo costituzionale attraverso la valutazione dalle frastagliate scelte legislative ordinarie, per definire in modo preciso gli equilibri tra le tre sfere di intervento (statale, regionale e delle singole istituzioni universitarie) rilevanti in materia.

Nell'individuazione tale punto di equilibrio tra le diverse basi legittimanti, il ruolo delle Regioni è stato dapprima fortemente compresso dal perpetuarsi di un rapporto privilegiato tra Stato sovrano e Università, che un'impostazione ministeriale nei trasferimenti di competenze portava comunque con sé. La Corte nei suoi primi orientamenti ha infatti legittimato il perdurare di una politica uniforme, dichiarando la non incostituzionalità della legislazione statale di disciplina dei contributi per le attività assistenziali e sportive delle organizzazioni rappresentative studentesche; e ciò in quanto tale oggetto di disciplina sarebbe estraneo alla materia dell'assistenza scolastica, come appunto individuata dal D.P.R. n. 616 del 1977⁶⁵, dato che tale decreto era ispirato al trasferimento alle Regioni di sezioni dell'amministrazione centrale (quindi di apparati, quali le opere universitarie) più che di funzioni vere e proprie⁶⁶.

Se questa impostazione interpretativa – comune a tutti i settori di materia nell'ambito della prima serie di trasferimenti degli anni '70 – ha potenzialmente ribaltato la logica precettiva dell'art. 117, facendo leggere il contenuto delle materie sulla base della legislazione preesistente (che non sempre poteva essere resa compatibile con l'intenzione costituzionale di realizzare un ordinamento propriamente regionale), al contempo la stessa opzione ermeneutica ha permesso di individuare un assetto certo e prevedibile per le etichette materiali (costruito appunto a partire da quello che poteva essere l'elemento normativo delle fattispecie come presente al legislatore costituente).

In ambito universitario, tuttavia, il riferirsi a questo impianto logico si sarebbe tradotto – in assenza di una specifica materia “università” – nella perdurante estraneità delle autonomie regionali alla gestione delle politiche connesse all'istruzione superiore. Questo esito interpretativo è stato nel tempo progressivamente superato da sempre maggiori occasioni di intervento degli enti territoriali in materia di assistenza universitaria, fondate su basi legislati-

⁶⁵ Cfr. il combinato disposto degli artt. 17 e 42 (“Le funzioni amministrative relative alla materia “assistenza scolastica” concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l’assolvimento dell’obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi”), con l’art. 44 in materia di opere universitarie (“Sono trasferite alle regioni, per il rispettivo territorio, le funzioni amministrative esercitate dallo Stato in materia di assistenza scolastica a favore degli studenti universitari”).

⁶⁶ Cfr. Corte cost. 27-04-1988, n. 478.

ve sempre più consolidate⁶⁷. La seconda stagione di legislazione ordinaria citata in precedenza⁶⁸, nel rafforzare le autonomie emancipando le nuove scelte normative dalle logiche del trasferimento, ha così ancorato l'impianto della materia universitaria al dato costituzionale, che – pur se povero di riferimenti a un ruolo riconoscibile e diretto delle Regioni rispetto al sistema universitario – è risultato comunque preferibile rispetto ad un approccio strettamente burocratico e centralizzante. L'evoluzione descritta ha quindi sì principalmente valorizzato l'autonomia universitaria a discapito di quella territoriale (quantomeno, quando questa non si coordini lealmente con la prima), ma ha anche dato alla Corte costituzionale l'occasione per intervenire a fare chiarezza sul riparto delle sfere di disciplina tra Stato, Regioni e singole istituzioni universitarie.

Per quanto riguarda il ruolo regionale, in particolare, la giurisprudenza costituzionale registrata in questa prima fase di sistemazione delle competenze ha specialmente valorizzato la materia “assistenza scolastica”, anche al fine di definire i relativi limiti connessi al ruolo dello Stato e dell'autonomia funzionale.

Con la sentenza 17 giugno 1992, n. 281 la Corte costituzionale ha trattato per la prima volta in modo diretto il problema dei rapporti tra autonomia delle Regioni ed autonomia delle Università, su ricorso in via principale avverso la legge sul diritto allo studio, nella parte in cui obbligava atenei ed enti territoriali ad agire “in un quadro di reciproca collaborazione” richiedendo in modo vincolato che ogni Regione istituisse per ogni Università presente nel proprio ambito territoriale un apposito organismo di gestione, disciplinato specificamente anche nelle sue strutture organizzative (dovendo lo stesso essere governato da un consiglio di amministrazione composto paritariamente da rappresentanti dei due enti)⁶⁹.

Imporre l'istituzione di organi a cogestione necessaria vincolava però in modo dettagliato le Regioni, obbligate così ad una soluzione organizzativa non solo “mista”, ma escludente altre possibilità organizzative, ed in particolare la delega a favore degli enti locali⁷⁰.

In questo quadro, gli interventi affidati alle Regioni venivano fortemente strumentalizzati, in quanto dovevano risultare “funzionali alle esigenze derivanti dallo svolgimento delle attività didattiche e formative che restano autonomamente regolate dalle Università ai sensi dell'art. 33 della Costituzione”. Si sono così individuati gli interessi costituzionalmente rilevanti, riconducendo alla sfera statale quelli connessi alla realizzazione, in condizioni di parità sull'intero territorio nazionale, del diritto dei capaci e meritevoli di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, co. 3 e 4, Cost.). Al contrario, sono stati considerati interessi di dimensio-

⁶⁷ Come visto, ad esempio nella legge 2 dicembre 1991, n. 390.

⁶⁸ Cfr. *supra* § 3.

⁶⁹ Per una nota a Corte cost. 17-06-1992, n. 281 cfr. U. POTOTSCHNIG, *La collaborazione fra due autonomie di genere diverso: autonomia regionale e autonomia universitaria*, in *Le Regioni*, fasc. 2, 1993, pp. 528 ss. che muove alcuni rilievi critici all'esito del giudizio (che ha visto nel merito il rigetto – in quanto infondata – della questione) essendo mancata quell'ampia valorizzazione dell'autonomia territoriale che, a parere dell'A., sarebbe stata pure possibile a partire dal dato costituzionale.

⁷⁰ Cfr. la difesa della Regione Toscana, punto 2 del ritenuto in fatto, dove si osserva tra l'altro come parametro violato sarebbe anche quello di cui all'art. 118, co. 3, nella sua originaria formulazione; infatti, se interpretata come norma che non consente la partecipazione agli organismi regionali di gestione di rappresentanti designati dagli enti locali delegati dalla Regione, la norma statale si sarebbe posta in contrasto con la regola che individuava nella “delega” il modo normale di esercizio delle funzioni amministrative regionali.

ne regionale quelli riconducibili alla competenza in tema di assistenza universitaria, quale componente speciale – come tale riconosciuta dalla Corte costituzionale – dell’assistenza scolastica, ciò perlomeno per le scelte normative che non siano legate ad esigenze unitarie di eguale trattamento (art. 117 Cost.). Infine, sono interessi propri della singola istituzione universitaria solo quelli attinenti le proprie attività didattiche e formative, differenziabili in ragione della possibilità – costituzionalmente garantita – di assumere una propria specifica identità scientifica (art. 33, ult. co., Cost.).

Nel merito, l’avere imposto con norme di dettaglio una forma di “cogestione necessaria” tra Regione e Università, incompatibile con altre forme organizzative, non violerebbe tale riparto fondato sull’apprezzamento degli interessi. Ciò in quanto sebbene la disciplina statale limiti certamente la competenza regionale in materia di assistenza, nondimeno sul tema degli “enti amministrativi dipendenti” è rinvenibile una specifica giustificazione di tale intervento uniformatore sia per la peculiare natura degli organismi in esame (sostitutivi delle opere universitarie), sia per le esigenze di contemperamento degli interessi rilevanti, essendo ragionevole valorizzare l’apporto paritario dell’ente territoriale principale, richiedendo che sia esso a rapportarsi con l’autonomia funzionale universitaria (ferma peraltro poi la possibilità di delega agli enti locali)⁷¹.

Anche in ambito universitario si è passati quindi – come più in generale è avvenuto nel processo evolutivo del diritto regionale nel suo complesso – dall’apprezzamento delle competenze su base burocratica (per trasferimento di sezioni degli apparati centrali), alla definizione delle stesse su base funzionale (guardando agli interessi affidati alla responsabilità dei diversi livelli di governo). Nella giurisprudenza costituzionale, allora, l’interesse allo sviluppo delle politiche universitarie pur rimanendo ancorato a forti esigenze unitarie, progressivamente viene riconosciuto anche come proprio di specifici spazi di responsabilità di dimensione regionale.

4.2. La perdurante validità di fondo dell’impostazione giurisprudenziale tradizionale

La centralità dell’assistenza nella definizione del campo di applicazione degli interventi regionali nelle politiche universitarie rimane un’impostazione ancora valida per l’esame del ruolo della giurisprudenza costituzionale nel delineare le sfere di competenza, anche per quanto riguarda la forte limitazione della competenza regionale dovuta alla valorizzazione delle esigenze unitarie (ed equalitarie rispetto al diritto allo studio), nonché per i profili funzionali anziché burocratici sui la definizione delle materie è approdata.

La rilettura in tale prospettiva dei titoli legittimanti l’intervento legislativo in materia di università ha portato, quindi, ad accentuare sempre più l’attenzione dedicata

⁷¹ La Corte si soffermava poi su altre questioni meno centrali da un punto di vista sistematico e, in particolare, sui problemi del ruolo regionale rispetto all’edilizia universitaria (data in godimento e con onere di manutenzione gravante sulle Regioni, o affidata all’iniziativa edificatoria delle stesse senza sgravio dagli oneri); cfr. punti 6 e 7 del considerato in diritto.

all'individuazione della funzione cui l'attribuzione di quella potestà legislativa mirava. La funzione della legge statale ex art. 33, ult. co., è così risultata compressa, essendo stata individuata nella definizione dei limiti nei quali si può esplicare l'autonomia universitaria⁷² e non – invece – nella garanzia dell'autonomia stessa avverso gli interventi regionali in materie continue; la competenza regionale in materia di assistenza universitaria – in altri termini – non è compressa in modo diretto da quella statale, ma viene limitata dalla stessa autonomia funzionale universitaria (che si esprime però nei confini individuati dalla legge statale).

In questo senso si è ritenuto che l'organizzazione del diritto allo studio per i profili organizzativi costituisce materia regionale di competenza residuale, salvo il coordinamento con la potestà statale di determinazione dei livelli essenziali di assistenza universitaria⁷³.

Dato tale contesto normativo costituzionale, la definizione delle sfere di competenza continua così a giocarsi attorno al tema dell'assistenza, reso più complesso dal fatto che se nel *leading case* prima citato⁷⁴ era l'autonomia regionale a rivendicare spazi maggiori di intervento avverso una legislazione quadro dettagliata, è ora il legislatore statale a porsi in posizione offensiva rispetto alla legislazione regionale in riferimento agli artt. 3 e 117, co. 2, lett. m) ed n) Cost., contestando le scelte regionali selettive – adottate sulla base di un titolo competenziale divenuto residuale (l'assistenza scolastica) – sulla base di allegate esigenze unitarie⁷⁵.

Peraltro, oltre alla materia residuale individuabile in termini di assistenza universitaria, nella prassi va segnalata la tendenza allo sviluppo di titoli di intervento ulteriori, che però la Corte – a conferma dell'impostazione interpretativa citata – tende a bloccare (salvo il caso in cui gli stessi possano essere configurati come facoltativi⁷⁶) lasciando come elemento centrale delle politiche universitarie regionali quello del diritto allo studio.

Così, fuori dalle Regioni speciali (nelle quali uno dei contenuti di una possibile materia “università” considerata come “fascio” di interventi – di istituzione, governance e finanziamento – era anche quello relativo al potere di fondare singole istituzioni e corsi universita-

⁷² Cfr. Corte cost. 27-11-1998, n. 383 per la quale la Costituzione attribuisce al legislatore statale la “responsabilità” di limitare l'autonomia universitaria: la limitazione essendo posta a favore della promozione dell'individuo, come necessario considerando l'università formazione sociale ai sensi dell'art. 2 Cost. Tale impostazione è radicalmente diversa da quella assunta in Corte cost. 14-05-1985, n. 145, in cui la Corte definisce quella delle università non “un'autonomia piena ed assoluta, ma ... un'autonomia che lo Stato può accordare in termini più o meno larghi”, riconoscendo al Parlamento una discrezionalità politica nel limitare ragionevolmente l'autonomia funzionale; discrezionalità fondata di per sé sulla sovranità statale, più che sulla funzionalizzazione delle formazioni sociali allo sviluppo della personalità degli individui. Cfr. anche Corte cost. 9-11-1988 n. 1017.

⁷³ Ciò in forza del combinato disposto della lett. m) del co. 2 dell'art. 117 e dell'art. 34, ult. co., Cost.; cfr. R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 278.

⁷⁴ Cfr. Corte cost. 17-06-1992, n. 281.

⁷⁵ Cfr. ad es. art. 11, co. 1, della L.R. Valle d'Aosta 19 dicembre 2005, n. 34 e Corte cost. Ord., 09-03-2007, n. 69.

⁷⁶ Cfr. Corte cost. 02-02-2007, n. 21 che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, co. 1 e 3, 8, co. 3, lett. e), e 11, co. 6, lett. e), della L.R. Sardegna 5 dicembre 2005, n. 20 sollevata in riferimento all'art. 33, co. 6, Cost.. Premesso che, secondo l'art. 5, co. 3 e 4, l'accreditamento delle università non viene operato d'ufficio ma costituisce esplicazione dell'autonomia delle stesse, che possono chiederlo o meno, il coinvolgimento delle università nel sistema dei servizi regionali per il lavoro non si configura come adempimento di un obbligo, ma come mera facoltà di partecipazione a tali organi regionali.

ri⁷⁷), la Corte costituzionale ha censurato i tentativi delle autonomie territoriali di ingerirsi in modo propositivo nello sviluppo delle università sul proprio territorio⁷⁸.

E così ad esempio è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una legge della Regione Campania⁷⁹ nella parte in cui prevedeva l'istituzione di scuole di eccellenza e master, ledendo la competenza attribuita all'autonomia universitaria. Nel prevedere l'istituzione da parte della Regione di nuovi corsi di studio universitario, la disposizione impugnata interveniva infatti nel settore della disciplina degli studi universitari, facente parte della materia "istruzione"; settore nel quale alle Università è affidata – ai sensi dell'art. 33, ult. co. – la competenza a definire i propri ordinamenti nei limiti stabili dalle leggi dello Stato⁸⁰, e che non può quindi essere considerato quale materia divenuta di competenza residuale (pena la lesione di una specifica attribuzione dell'autonomia universitaria stessa).

Altre disposizioni sono invece state dichiarate non costituzionalmente illegittime⁸¹. Tra queste in particolare quelle espansive dell'impegno della Regione a recepire gli accordi di programma tra ministero, atenei ed altri soggetti pubblici e privati nel proprio piano triennale di interventi, nonché quelle sullo status dei docenti universitari a tempo pieno che compongono il comitato di indirizzo e programmazione⁸². In tali ultime ipotesi si disponeva che all'atto di accettazione (e nel corso del mandato) i docenti nominati non possono ricoprire funzioni apicali nell'ateneo, con un'incompatibilità che però non impedisce al docente di assumere tali funzioni, ma solo esclude la cumulabilità delle stesse con l'incarico in seno al comitato regionale; in questa fattispecie le regole del riparto di competenze fra Stato e Regioni in materia di istruzione non vengono neppure in rilievo, dato che la norma impugnata non incide sullo status dei docenti universitari ma determina unicamente i requisiti soggettivi per la partecipazione ad un organo proprio della Regione (sul quale quindi la Regione ha potestà di disciplina per ragioni di connessione soggettiva – sul piano della propria autonomia organizzativa – indipendentemente dalla materia di cui l'organo stesso poi si occupa).

4.3. La possibilità di una nuova giurisprudenza che valorizzi la connessione con la materia "ricerca scientifica"

Tra i nuovi titoli competenziali risultanti dalla riforma del titolo V e potenzialmente incidenti sulla definizione dell'estensione degli interventi di rilevanza universitaria, un ruolo di

⁷⁷ Cfr. *supra* §§ sub 2.

⁷⁸ Cfr., Corte cost. 17-03-2006, n. 102.

⁷⁹ Cfr. art. 2, co. 2, lett. b), della L.R. 20 dicembre 2004, n. 13.

⁸⁰ Cfr. in particolare legge 15 maggio 1997, n. 127 e D.M. 22 ottobre 2004, n. 270.

⁸¹ Non violano gli artt. 33 e 117 Cost. le disposizioni della L.R. Campania 20 dicembre 2004, n. 13 che contemplano accordi di programma – tra Ministero, atenei e altri soggetti pubblici e privati – come strumenti della programmazione regionale (art 2, co. 2, lett. d)) e stabiliscono un'incompatibilità tra la partecipazione al comitato di indirizzo e programmazione e le funzioni di rettore, presidente di polo, preside di facoltà e qualsiasi altro incarico di direzione accademica (art. 3, co. 4).

⁸² Cfr. gli artt. 2, co. 2, lett. d), e 3, co. 4, della L.R. Campania 20 dicembre 2004, n. 13, censurati in riferimento agli artt. 117, co. 6, 33, co. 6, e 117, co. 2, lett. n), Cost.

primo piano è senz'altro svolto dalla ricerca scientifica⁸³, quale etichetta che in prospettiva la Corte costituzionale potrebbe valorizzare per riconoscere la legittimità di interventi legislativi regionali di nuovo tipo nell'ambito delle politiche universitarie (non più solo apprestati – in ottica assistenzialistica – sul fronte della didattica). Già ricondotta come valore alla responsabilità dell'intera Repubblica (art. 9 Cost.)⁸⁴, dopo il 2001 la ricerca scientifica è stata infatti esplicitamente qualificata come materia di competenza concorrente.

La giurisprudenza costituzionale sul punto non si è specificamente occupata di istituzioni universitarie, non registrandosi un significativo utilizzo del titolo competenziale “ricerca scientifica” per sviluppare una legislazione regionale interferente con le università, la tendenza essendo piuttosto quella a realizzare istituti di ricerca separati. Un caso significativo per valutare la posizione assunta dalla Corte nell'interpretazione della materia ricerca è tuttavia quello degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), nella regolamentazione dei quali si intrecciano la materia della ricerca con quella della tutela della salute⁸⁵.

Tali istituti hanno conosciuto storicamente una forte attrazione della loro disciplina nell'ambito del Servizio sanitario nazionale (e dunque delle competenze regionali). Prima della riforma del titolo V di conseguenza non vi era stato un effettivo riconoscimento della compresenza di assistenza sanitaria e ricerca scientifica, quali competenze rispettivamente regionali e statali; peraltro, anche dopo il 2001 – sebbene la ricerca scientifica sia stata collocata tra le materie di potestà concorrente – non si è avuto un significativo rafforzamento del ruolo regionale, la riforma degli IRCCS di cui alla legge delega 16 gennaio 2003, n. 3⁸⁶ avendo conservato un ruolo forte per lo Stato, con ampia valorizzazione dell'uso dei principi generali connessi alla materia concorrente della ricerca scientifica⁸⁷.

⁸³ Sul rapporto tra ricerca scientifica e Regioni, prima e dopo la riforma del titolo V, cfr. *supra* nota 11.

⁸⁴ Sulla disciplina della ricerca scientifica in generale, cfr. da ultimo L. DEGRASSI (cur.), *La ricerca scientifica tra Stato e mercato. Ipotesi di collaborazione*, Editoriale Scientifica, 2014. Più risalenti, cfr. L. SAPORITO, *La ricerca scientifica*, Padova, CEDAM, 1993; L. FULCINITI, *L'organizzazione della ricerca scientifica*, Milano, Giuffrè, 1993; ACCARDO ANNA, *Ricerca scientifica e università nella prospettiva europea*, Padova, CEDAM, 1993; MERLONI FRANCESCO, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, Giuffrè, 1990.

⁸⁵ Sulla natura degli IRCCS, quale esempio di commistione tra profili territoriali e funzionali di autonomia (e di materie diverse), cfr. M. OCCHIENA, *Le fondazioni IRCCS, soggetti pubblici tra “merit system” e mecenatismo privato*, in *Il Foro italiano*, fasc. 9, pt. 1, 2007, pp. 2354 ss.; A. POGGI, *Un'altra “vittima” dell'intervento in sussidiarietà dello Stato: la riconduzione degli IRCCS (Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico) al novero degli enti pubblici nazionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2007, pp. 1719 ss.; F. FERRARA, *Alcune considerazioni sul rapporto tra IRCCS e Aziende sanitarie per la gestione dei servizi ospedalieri*, in *Il Foro Amministrativo C.d.S.*, fasc. 5, 2007, pp. 1637 ss.; S. FOÀ, *Le fondazioni-IRCCS di diritto pubblico tra salvaguardia delle competenze regionali e rispetto dell'autonomia fondazionale. La fondazione strumentale all'ente pubblico finanziatore*, in *Il Foro Amministrativo C.d.S.*, fasc. 11, 2005, pp. 3196 ss.

⁸⁶ E poi al DLgs 6 ottobre 2003, n. 288.

⁸⁷ Sulla materia ricerca come materia concorrente nella quale però il legislatore statale può fissare standard rigidi per proteggere un bilanciamento di interessi contrapposti, come era successo per la materia ambiente nel caso dei ripetitori, cfr. Corte cost. 11-06-2004, n. 166 in cui si è statuito che nell'ambito della materia “ricerca scientifica”, l'esigenza di tener conto sia dello sviluppo della ricerca, che della massima tutela degli animali che possono essere coinvolti nelle sperimentazioni, ha originato una serie di norme contenute nel DLgs 27 gennaio 1992, n. 116 che costituiscono principio fondamentale in quanto esprimono il punto di equilibrio inderogabile della sperimentazione; da ciò il divieto che possano essere sostanzialmente modificate ad opera dei legislatori regionali, riducendo ulteriormente la relativa libertà della ricerca scientifica o comprimendo l'attuale livello di tutela degli animali sottoponibili a sperimentazione. Erano così dichiarati incostituzionali gli artt. 2, 3 e 4 della L.R. Emilia

In questo senso, numerose leggi regionali che hanno tentato di disciplinare la materia sono state dichiarate non costituzionalmente conformi, legittimando lo Stato a un forte intervento uniformante su un ambito materiale considerato sensibile.

Così si è riconosciuta la configurabilità di un ruolo di vigilanza pervasivo per il Ministero della Salute, con il quale il legislatore regionale non può interferire, non potendosi dubitare – nell'ottica della Corte – che spetti allo Stato la determinazione dei programmi della ricerca scientifica a livello nazionale ed internazionale (ed il conseguente controllo)⁸⁸; allo stesso modo anche le limitazioni, operate con legge regionale, del potere ministeriale di nomina del direttore scientifico degli IRCCS contrastano con disposizioni statali riconosciute dalla Corte come principi fondamentali in materia di “ricerca scientifica”⁸⁹.

D'altra parte, neppure le contestazioni delle Regioni alla tendenza accentratrice della riforma hanno sortito effetti radicali⁹⁰, la Corte avendo considerato che la previsione di una nuova tipologia di persona giuridica – la Fondazione IRCCS di diritto pubblico – esiga necessariamente una disciplina uniforme anche della sua caratterizzazione organizzativa, pur nel riconoscimento di un'autonoma potestà statutaria nel quale recuperare una certa differenziazione (affidata così però alle singole istituzioni e non al legislatore regionale). Allo stesso modo è stato considerato compatibile con l'art. 118 Cost. il riconoscimento per il Ministro della salute di un ruolo significativo nei processi di gestione concernenti la trasformazione degli IRCCS in fondazioni, sempre al fine di garantire la tutela di alcuni interessi unitari (e seppure a condizione che parallelamente siano configurati apprezzabili istituti di partecipazione delle Regioni).

La posizione delle Regioni non è quindi del tutto ignorata, anche per quanto fondabile sul titolo competenziale della “ricerca scientifica”, ma la si tutela con meri requisiti partecipativi-procedurali (e non con un'autonoma potestà sul piano sostanziale). Inoltre, per alcuni profili la disciplina statale è stata comunque dichiarata incostituzionale⁹¹, l'assetto derivante dall'intervenuta modificazione del Titolo V della Costituzione – ed in particolare dal riconoscimento di una competenza legislativa di tipo concorrente delle Regioni sia in tema di “ricer-

Romagna 1 agosto 2002, n. 20 che vietavano radicalmente nel territorio regionale ogni attività di allevamento, utilizzazione o cessione di animali a fini di ricerca.

⁸⁸ Cfr. Corte cost. 14-06-2007, n. 188 che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 7, co. 2, della L.R. Campania 29 dicembre 2005, n. 24. L'assoggettamento dell'attività di ricerca degli IRCCS al controllo della Regione, previsto dalla disposizione censurata, produceva infatti un'inammissibile interferenza sull'attività di vigilanza che la normativa statale affida al Ministero della salute, senza alcuna ragione giustificativa dal momento che incide sulla verifica della rispondenza delle attività di ricerca degli IRCCS al programma nazionale di ricerca sanitaria predisposto dal Ministero (mentre non vi è dubbio che spetti allo Stato la determinazione dei programmi della ricerca scientifica a livello nazionale ed internazionale); ciò, peraltro, non esclude che la Regione possa comunque svolgere autonomamente una propria attività di monitoraggio sui singoli progetti dei quali essa abbia assunto, specificamente, la responsabilità della realizzazione.

⁸⁹ Cfr. Corte cost. 07-06-2007, n. 178. Su entrambi i profili citati – potere di vigilanza e requisiti dei vertici dell'istituzione – cfr. anche Corte cost. 19-12-2006, n. 422.

⁹⁰ Cfr. Corte cost. 07-07-2005, n. 270.

⁹¹ In particolare l'art.. 42, co. 1, lett. p) della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (limitatamente alle parole “designati per la metà dal Ministro della salute e per l'altra metà dal Presidente della Regione” e “nominato dal Ministro della salute”).

ca scientifica” che di “tutela della salute” – non potendo ulteriormente legittimare la considerabilità come statali degli istituti interessati⁹².

Tali declaratorie di incostituzionalità, peraltro, sono caratterizzate da un approccio che evidenzia come anche in materia di ricerca le università debbano ora entrare in rapporto diretto – in quanto autonomie funzionali – con le competenti Regioni, senza poter allegare una propria pretesa natura statale né sul piano organizzativo né su quello funzionale. Anche la Regione diventa così un interlocutore delle università sul piano della ricerca, ma solo al di fuori dei principi generali della materia, come declinabili – guardando principalmente alla dimensione dell’interesse – nei programmi nazionali di ricerca (rispetto ai quali le università vedono garantito il perdurare di un rapporto diretto e privilegiato con lo Stato).

4.4. La giurisprudenza costituzionale che valorizza la leale collaborazione tra Regioni e università

La materia ricerca è stata rilevante nella giurisprudenza costituzionale anche per alcuni profili relativi alla leale collaborazione nella gestione delle risorse (talora vincolate a specifici progetti). Infatti, alcuni interventi connessi alla ricerca scientifica involgono una pluralità di materie e la ricerca stessa non si esaurisce in un delimitato ambito materiale, impedendo l’applicazione di un giudizio di prevalenza rispetto al concorso dei titoli competenziali. La ricerca scientifica è stata così considerata un valore costituzionalmente protetto (art. 9 e 33, Cost.) da tutelare nell’ambito di tutte le discipline, in ordine al quale – sebbene la competenza dello Stato sia piena e non limitata ai principi fondamentali – è tuttavia legittima una legislazione delle Regioni che, nell’esercizio della competenza loro attribuita in altre materie, apprestino ulteriori strumenti di intervento⁹³ (anche di tipo privatistico)⁹⁴.

La leale collaborazione, però, è rilevante anche e soprattutto per la definizione della materia università, assunta nel suo profilo organizzativo e non solo per il problema della gestione dei fondi di ricerca. Infatti un copioso filone giurisprudenziale si occupa dell’applicazione degli istituti della leale collaborazione non solo ai rapporti Stato-Regioni, ma anche a quelli tra Regioni e università, in particolare spesso nell’ambito di vicende attinenti la gestione delle cliniche universitarie sulle quali insistono – appunto – sia la competenza regionale in materia di tutela della salute, sia l’autonomia funzionale universitaria⁹⁵; materie così inestricabilmente intrecciate tra loro, senza possibilità di applicazione del criterio della prevalenza e – pertanto – bisognose dell’applicazione di istituti di leale collaborazione per risolvere la concorrenza delle competenze.

⁹² Non potendosi quindi considerare legittima una presenza obbligatoria per legge di rappresentanti ministeriali in ordinari organi di gestione di enti pubblici che non appartengono più all’area degli enti statali.

⁹³ Cfr. Corte cost. 26-01-2005, n. 31 e Corte cost. 31-03-2006, n. 133.

⁹⁴ Cfr. S. FoÀ, M. RICCIARDO CALDERARO, *Il partenariato tra università ed enti locali: strumenti pattizi e modello fondazionale*, in *federalismi.it*, 2016, fasc. 4.

⁹⁵ Sul rapporto tra materia salute (o sanità), interventi regionali e cliniche universitarie cfr. *supra* nota 8.

In particolare, in materia di nomine e assunzioni nelle aziende ospedaliero-universitarie esiste una specifica disciplina nazionale con la quale anche la legislazione delle diverse Regioni entra in rapporto (specie nel disporre per i singoli procedimenti in materia di personale clinico). La regolamentazione dei rapporti tra Servizio sanitario nazionale ed Università è infatti affidata dal DLgs 21 dicembre 1999, n. 517 a protocolli d'intesa stipulati dalla Regione con le università ubicate nel proprio territorio⁹⁶, previsti – tra l'altro – proprio al fine di informare tali rapporti al principio di leale cooperazione⁹⁷. Il quadro normativo nazionale è stato pertanto articolato in poche norme di principio poi specificate negozialmente con le singole istituzioni interessate, di modo che in tale contesto la legislazione regionale stessa può poi entrare in tensione tanto con i principi generali sostanziali previsti dal decreto legislativo, quanto – soprattutto – con le regole procedurali che richiedono alla Regione il rispetto di canoni di leale collaborazione nel rapportarsi con la gestione del personale delle cliniche universitarie⁹⁸.

In occasione del sindacato di numerose disposizioni di legge regionale in materia, la Corte costituzionale ha avuto più volte modo di affermare come ricorra un'ipotesi di incostituzionalità dell'intervento regionale tutte le volte in cui le disposizioni censurate si riferiscono unilateralmente anche al personale delle aziende ospedaliero-universitarie, oltre che degli altri istituti sanitari regionali (privando così le università della facoltà di procedere all'individuazione della quota di personale di propria spettanza, secondo quanto previsto dalla normativa nazionale citata), o quando l'attribuzione degli incarichi direttivi non sia stata operata acquisendo l'intesa del rettore dell'università⁹⁹. Da simili disposizioni regionali discende infatti la violazione dell'autonomia universitaria stessa, come declinata nella specifica disciplina lavoristica nazionale, il legislatore regionale potendo operare interventi in materia solo rispettando i canoni della leale collaborazione nella forma più rigorosa dell'intesa forte. Ciò sebbene vada notato, ad attenuare il rigore di tale requisito, che l'intesa è richiesta solo con riguardo all'atto che concretamente individua il personale universitario che nominalmente dovrà essere assegnato alla struttura sanitaria (per l'identificazione del quale si rende necessaria – in leale collaborazione – la partecipazione dell'Università) e non già in relazione alla definizione della dotazione organica dell'azienda ospedaliera¹⁰⁰.

⁹⁶ Cfr. art. 1, co. 1, del DLgs 21 dicembre 1999, n. 517.

⁹⁷ Cfr. art. 1, co. 2, lett. b), del DLgs 21 dicembre 1999, n. 517.

⁹⁸ Sulla disciplina di riferimento per le aziende ospedaliero universitarie, cfr. C. CORBETTA, *Il quadro normativo relativo alle attività del personale sanitario universitario: esigenza di un nuovo esame delle questioni*, in *Sanità Pubblica e Privata*, fasc. 5, 2005, pp. 83 ss.; G.M. TALARICO, *Il nuovo organo di indirizzo delle Aziende ospedaliero universitarie*, in *Sanità Pubblica e Privata*, fasc. 3, 2005, pp. 63 ss.; F.C. RAMPULLA, *Le incerte linee guida per i rapporti tra università e servizio sanitario nazionale*, in *Sanità Pubblica e Privata*, fasc. 7-8, 2001, pp. 883 ss.; Id., *Le aziende integrate: i nuovi rapporti tra università e servizio sanitario nazionale*, in *Sanità Pubblica e Privata*, fasc. 3, 2000, pp. 305 ss.

⁹⁹ Cfr. Corte cost. 17-05-2012, n. 129; Corte cost. 21-07-2011, n. 217; Corte cost. 03-03-2011, n. 68; Corte cost. 16-06-2006, n. 233. Inoltre, anche il blocco del *turn over* richiede un'intesa (cfr. Corte cost. 18-04-2012, n. 91) e anche la posizione di limiti di età deve essere coordinata (cfr. Corte cost. 16-03-2001, n. 71).

¹⁰⁰ Cfr. Corte cost. 09-11-2006, n. 365.

5. L’”università” può essere pensata come una vera competenza materiale? Trasversalità, valori e strumentalità nel rapporto tra autonomia funzionale e autonomia territoriale

Dato un panorama di diritto positivo frastagliato e frutto di interventi settoriali, nel quale non è possibile individuare in modo univoco i tratti normativi rilevanti per definire didattica e ricerca di ambito universitario, i settori di intervento legislativo – variamente incidenti sul fenomeno – si presentano come molteplici e non riassumibili costituzionalmente secondo la tecnica delle materie. In questo settore il quadro costituzionale non è infatti articolato tanto per ripartizione delle competenze, ma piuttosto incentra tutta la disciplina sull’autonomia universitaria stessa, anche quale auto-regolamentazione cui diventa strumentale tanto la riserva di legge statale (per forza di cose relativa) quanto la competenza concorrente regionale sull’assistenza agli studenti universitari. I cataloghi di materie presentano poi ulteriori occasioni di interferenza con la sfera dell’autonomia universitaria, e in tutti questi ambiti di interferenza la Regione – come livello di governo e centro di imputazione di competenze – si trova quindi ad essere compresa tra la sovranità statale e l’autonomia funzionale. Ciò a maggior ragione dopo il 2001, posto che anche le novità della riforma del titolo V si sono sostanziate in un arricchimento del quadro normativo di riferimento – oggi ancora meno univoco nel definire gli ambiti di materia – e non in un mutamento qualitativo della sua struttura trilaterale (e relativi equilibri) delle sfere di autonomia incidenti sul sistema universitario.

Non sono quindi le materie, ma è l’autonomia soggettiva delle singole istituzioni universitarie ad essere al centro del disegno costituzionale.

Anche gli altri riferimenti di rango costituzionale (o comunque rinforzato) individuabili negli Statuti e nella legislazione delle Regioni ad autonomia differenziata arricchiscono ma non modificano la struttura dei rapporti di forza sottesi al fenomeno universitario, come considerabile quale problema anche di riparto delle competenze legislative e delle attribuzioni amministrative. La diversa tipologia degli interventi delle Regioni speciali e delle Province autonome (con competenza concorrente, integrativo-attuativa, su delega di funzioni o realizzati esercitando una capacità generale di diritto privato) si è quindi tradotta solamente in una maggiore varietà dei possibili ambiti di intervento regionale – sulla stessa *governance* universitaria – senza alterare il contesto valoriale (degli interessi) su cui implicitamente riposa l’assetto costituzionale di riparto delle potestà.

L’assenza di un riferimento unitario a tali interessi e, quindi, l’assenza di una considerazione specifica degli stessi come titolo materiale di imputazione della relativa responsabilità di disciplina, non significa tuttavia che quello dell’università non sia stato considerato come un problema di suddivisione delle competenze tra Stato e Regioni, di rilievo costituzionale. Come visto, se in una prima fase la legislazione ha operato il trasferimento delle competenze su base burocratica, considerando quale punto di partenza la struttura organizzativa degli apparati centrali, l’evoluzione della normativa ordinaria ha poi invece posto come elemento focale la considerazione degli interessi, così che (anche) in materia di università l’approccio funzionale è divenuto prevalente, orientando le soluzioni della giurisprudenza costituzionale in materia di disposizioni regionali variamente incidenti sull’università (in particolare, ricono-

scendo gli spazi di intervento fondati sull’”assistenza scolastica”, ma con una forte considerazione delle esigenze unitarie legate all’apprezzamento degli interessi sottesi).

Se l’approccio funzionale porta poi con sé un’ampia varietà di ambiti di possibile intervento, tra questi rimane comunque centrale il tema dell’assistenza, strumentale alla garanzia del diritto allo studio; ambito cui con il tempo si sono affiancate – specie per le Regioni speciali – disposizioni incidenti sull’attivazione stessa delle istituzioni universitarie (con fondazione, regolazione dell’assetto di governo e finanziamento degli atenei), per quanto le stesse istituzioni possono essere considerate una presenza di interesse territoriale strategico. Peraltro, le Regioni ordinarie sono analogamente portatrici di un interesse loro proprio alla presenza attiva di università nel proprio territorio, considerate quale elemento di sviluppo e competitività, eventualmente valorizzabile con un apprezzamento dei profili funzionali al di là della mera garanzia del diritto allo studio (anche sulla base della nuova competenza corrente sulla ricerca scientifica).

In questo quadro, l’interesse dell’autonomia territoriale a relazionarsi in modo più ampio con l’università complica il rapporto trilaterale che vedeva le competenze regionali schiacciate tra sovranità statale e autonomia funzionale. Più che una vera materia, quindi, l’università anche in questo contesto è da considerare nella sua natura più immediata di attore istituzionale, con il quale la Regione entra in contatto (e su cui la legislazione regionale, più che venire ad incidere direttamente, può semmai operare un’attività di coordinamento).

L’università – in altri termini – non è materia che viene etero-normata, fuori dei limiti di cui alla riserva di legge dell’art. 33, ult. co., ma è piuttosto un soggetto dotato di autonomia normativa e di attribuzioni costituzionalmente riservate (didattica e ricerca) che costituiscono allo stesso tempo valori affidati alla cura della Repubblica complessivamente intesa (artt. 9, 33 e 34) e, quindi, anche delle Regioni.

E posto che il soggetto università persegue, quale attività istituzionale sua tipica, valori di promozione sociale, economica e culturale che sono rilevanti anche per la cura degli interessi territoriali affidati alle Regioni, gli interventi di queste ultime dovranno necessariamente presentarsi come strumentali e serventi allo sviluppo sinergico delle due diverse autonomie, territoriale e universitaria. Quello sotteso all’etichetta “università” deve pertanto essere considerato come un fascio di attività su cui vari altri titoli competenziali possono incidere in modo trasversale; complesso di attività che rimane tuttavia caratterizzato da una sua identità unitaria in forza, da un lato, del carattere soggettivo-individuale (più che materiale) dell’università quale attore e, dall’altro, della consistenza di valore (più che di attribuzione) delle politiche universitarie, anche quando non decise a livello di singola istituzione universitaria.

In questa prospettiva l’università-soggetto genera un ampio fascio di occasioni di interferenza con le competenze di altri soggetti (Stato e Regioni); fascio di interferenze che può essere unitariamente considerato anche per la sua incidenza sulle materie dei diversi commi dell’art. 117. E proprio tale incidere su un ambito omogeneo di responsabilità “condivisa” mette al centro del quadro costituzionale la leale collaborazione – tra Stato, Regioni e università – quale principio guida nella risoluzione di un problema di concorrenza di enti di-

versi su uno stesso compendio di interessi, piuttosto che di riparto tra gli stessi enti di un complesso di attività materiali separabili.