

Una difesa d'ufficio dell'autonomia universitaria

di Dimitri Girotto
(30 ottobre 2006)

(in corso di pubblicazione in "*le Regioni*", 5/2006)

1. Non è probabilmente destinata a diventare un *leading case* la prima pronuncia della Corte sulla competenza legislativa delle Regioni ordinarie nella disciplina degli studi universitari dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Verrebbe quasi da osservare, infatti, che il giudice costituzionale ha compiuto un salto all'indietro di quarant'anni, enunciando principi già espressi nella sentenza n. 51 del 1966[1]. In quella occasione una legge della Regione Sicilia, che pretendeva di istituire unilateralmente un centro di puericoltura presso la facoltà di medicina e chirurgia dell'Università di Palermo, venne sanzionata in quanto contrastante con il regime di autonomia universitaria. Analogamente, la controversia risolta dalla Corte con la pronuncia in commento ha ad oggetto un intervento del legislatore campano che, sulla base di una esegesi del testo legislativo proposta dal Governo e fatta propria dalla Corte, avrebbe illegittimamente prospettato la possibilità per la Regione di istituire - con iniziativa sostanzialmente autonoma - master e/o corsi di eccellenza la cui attuazione sarebbe affidata alle università operanti in territorio regionale; di qui la rilevata violazione dell'art. 33 Cost., che viceversa non inficia, a giudizio della Corte, altre disposizioni impugnate, sulle quali ci si soffermerà in seguito.

Vincolata all'oggetto piuttosto circoscritto del ricorso, la Corte non ha avuto la possibilità di sviluppare argomentazioni di ampio respiro sui rapporti tra autonomia universitaria e potestà legislativa regionale. Ciò nondimeno, la motivazione della sentenza, soprattutto se raffrontata con la posizione sostenuta dal Governo nel ricorso introduttivo, offre alcuni spunti di riflessione. Anticipando in parte le conclusioni che in seguito saranno esposte, la Corte è parsa difendere l'autonomia universitaria con più decisione rispetto al ricorrente, chiaramente preoccupato di tutelare in prima battuta la potestà legislativa statale.

Interrogandosi sulla possibilità per il legislatore regionale di intervenire in materia di università e studi universitari, la dottrina ha ipotizzato un superamento dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale ante riforma del Titolo V[2]. Come è noto, alle Regioni ordinarie era riconosciuta la possibilità di dettare norme in materia di assistenza scolastica a favore degli studenti universitari (art. 44 d.p.r. n. 616 del 1977), ma oltre questo limitato profilo non vi era spazio per interventi del legislatore regionale. Nel contempo, il settore del diritto allo studio universitario rappresentava l'unico punto di contatto tra autonomie costituzionalmente garantite, che la Corte costituzionale aveva tentato di contemperare nella importante pronuncia n. 281 del 1992[3].

Allo stato attuale, anche a non pretendere di isolare una distinta materia "universitaria", assoggettandola alla disciplina residuale regionale di cui all'art. 117 comma quarto Cost., l'attribuzione alle Regioni di una potestà legislativa concorrente in materia di "istruzione" apre l'eventualità di un intervento degli enti territoriali in ambiti normativi che potrebbero trascendere l'aspetto puramente assistenziale. Così, quanto alla interpretazione dell'ultimo comma dell'art. 33 Cost. in rapporto alla accresciuta potestà legislativa regionale, vi è chi propone di limitare il riferimento agli "ordinamenti autonomi" al profilo puramente organizzativo degli atenei, ricavando in questo modo uno spazio di intervento in favore delle regioni per quanto concerne il diritto allo studio, disciplinabile entro i soli limiti rappresentati dai livelli essenziali delle prestazioni eventualmente stabiliti dallo Stato ex art. 117, secondo comma, Cost[4]. Ma senza giungere a tale risultato, ed includendo la regolamentazione degli studi universitari nella materia istruzione, non pare azzardato ritenere che le regioni, per quanto strette tra "norme generali", "principi fondamentali", "livelli essenziali" e autonomia universitaria, possano dettare disposizioni di legge nell'ambito in oggetto[5].

Guardando al caso in esame, la prima e più radicale soluzione sembra essere in larga parte respinta dalla stessa Regione Campania, la quale replica alle censure governative sostenendo di aver esercitato la potestà legislativa concorrente in materia di istruzione, e di essere, al limite, titolare di potestà esclusiva residuale solo per quanto attiene agli aspetti legati alla formazione professionale. La Corte costituzionale, dal canto suo, neppure prende in considerazione l'idea di configurare una materia autonoma relativa alla disciplina degli studi universitari, che espressamente vengono ascritti ad un "settore" della materia dell'istruzione

Per inciso, anche espungendo la disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima l'intervento del legislatore

campano conserva una discreta potenzialità di impatto sul sistema universitario: le iniziative della Regione, articolate in un programma triennale ed in piani attuativi annuali, si possono concretare, tra l'altro, nel finanziamento di *nuovi* organici e *nuovi* corsi di primo e secondo livello, nonché di dottorati di ricerca; e/o nell'adeguamento delle risorse delle università, comprese quelle per strutture, servizi e personale universitario. Forse è stato un po' superficiale il Governo nell'escludere che tali strumenti, anche privati dalla censurata "istituzione" di master e scuole di eccellenza, siano in grado di incidere sulla autonomia degli atenei. Quale significato, ad esempio, si deve attribuire all'aggettivo *nuovi* riferito agli organici ed ai corsi di studio? *Nuovi* per l'università, o per la Regione? *Nuovi* in quanto programmati dagli atenei ed aggiuntivi rispetto a quelli precedentemente istituiti, o *nuovi* in quanto prospettati dalla Regione? E se si accoglie questa seconda chiave di lettura, come spiegare la diversa e più severa valutazione riservata dalla parte ricorrente alla "istituzione" di master e scuole di eccellenza, soprattutto se si considera che l'attuazione dei programmi e dei piani di intervento è sempre e comunque rimessa - per espressa previsione della legge in oggetto - agli atenei, che non si vede come potrebbero essere costretti a tali adempimenti qualora non ritenessero di darvi corso[6]?

2. Premessa questa breve digressione sul "merito" della interpretazione della legge sottoposta al giudizio della Corte, si può passare al raffronto tra la posizione sostenuta dal ricorrente e l'impostazione seguita dal giudice costituzionale, anche allo scopo di enucleare alcune indicazioni sui rapporti tra autonomia universitaria e potestà legislativa regionale.

In questo senso, il ricorso introduttivo esordisce rivendicando in toto in capo allo Stato la competenza a disciplinare - in ragione della riserva di legge statale di cui all'art. 33 Cost. in materia di università *lato sensu* intesa - i percorsi formativi, i titoli di studio, la programmazione universitaria, lo stato giuridico del personale docente. L'affermazione è certamente apodittica, anche in considerazione del già descritto atteggiamento del ricorrente, che, come già osservato, lascia impregiudicate ampie possibilità di per la Regione di intervenire in materia. Oltretutto, il precedente citato nel ricorso (sentenza n. 423 del 2004) è "impegnativo" per la Corte sotto alcuni profili, ma non appare risolutivo: in quel caso, la Corte prendeva posizione sulla potestà legislativa dello Stato in materia di ricerca scientifica, affermando che la ricerca effettuata in ambito universitario può formare oggetto di intervento autonomo del legislatore statale in ragione della riserva di legge dello Stato contemplata dall'art. 33 Cost. Ma è da rilevare, in primo luogo, che questa affermazione fa seguito all'enunciazione del principio in base alla quale - secondo le parole della Corte - la ricerca scientifica è anche un "valore" costituzionalmente protetto, che può rilevare "a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati"; e soprattutto occorre considerare che la posizione enunciata dal giudice costituzionale aveva lo scopo di evidenziare margini di intervento "autonomo" dello Stato, senza prendere posizione sui limiti entro i quali la previsione dell'art. 33 cit. possa autorizzare l'esercizio della potestà legislativa riservata, ed oltre i quali lasci invece spazio al criterio di riparto tra competenza legislativa statale e regionale[7].

D'altronde, se l'affermazione contenuta nel precedente citato avesse un rilievo dirimente ai fini della esclusione di ogni potestà legislativa regionale nell'ambito in oggetto, il ricorrente non avrebbe successivamente insistito sul carattere unitario del sistema dell'istruzione e sulla reciproca implicazione tra organizzazione e diritto di accesso alle prestazioni; principi, questi, che sono posti alla base del ragionamento che la Corte costituzionale sviluppò nella sentenza n. 383 del 1998 sul c.d. "numero chiuso", parimenti invocata quale precedente di riferimento[8]. Di qui, omettendo di considerare che tale ultima pronuncia è anteriore alla riforma del Titolo V della Costituzione, e che in quella circostanza il pensiero della Corte era finalizzato a giustificare l'esistenza di una riserva di legge in materia di accesso agli studi universitari, e non ad escludere una competenza legislativa di cui le Regioni non disponevano[9], lo Stato impugna le disposizioni della legge campana che, a suo dire, contrastano con principi espressi nelle leggi statali, ed implementati con disposizioni contenute in atti normativi secondari.

In altri termini, e con specifico riferimento alla censura rivolta alla disposizione che accenna alla istituzione di master e scuola di eccellenza quale "strumento" (è questa la formulazione adottata dal legislatore campano) di programmazione degli interventi regionali, la posizione espressa dal Governo è nel senso che i criteri di ordinamento degli studi universitari pervengono alla competenza esclusiva statale, entro la quale si esplica l'autonomia degli atenei; di talché la legge campana si pone, in prima battuta, in contrasto con i principi della legislazione statale. Il richiamo ai principi evidenzia, in realtà, un ulteriore salto logico nella prospettazione del ricorso: la legge regionale, che alla luce dei precedenti giurisprudenziali citati parrebbe contrastare radicalmente con l'art. 33 Cost., intervenendo in un ambito che le è radicalmente precluso, in realtà viene posta a confronto con i principi dettati dal legislatore statale, cioè con il *quantum* di competenza che il legislatore statale si è ritagliato nella materia, e che coincide, nel caso esaminato, con l'ordinamento degli studi.

Così opinando, lo Stato si addentra in un percorso ambiguo, e non privo di rischi: perché è controverso, in questo senso, che la disciplina dei master e delle scuole di eccellenza abbia formato oggetto di normazione approfondita ad

opera del legislatore statale. Non è proprio questa, infatti, l'impressione che si ricava dalla lettura delle disposizioni di cui all'art. 17 della legge n. 127 del 1997 e dal d.m. n. 509 del 1999. Quanto alla legge, essa si limita ad affidare ai decreti del Ministro per l'Università e per la ricerca scientifica e tecnologica la previsione di *nuove tipologie di titoli rilasciati dalle università*; ma quando l'art. 1 del d.m. cit. identifica i *titoli di studio*, esso menziona soltanto la laurea, la laurea specialistica ed il diploma di specializzazione. Successivamente, l'art. 3 del d.m. cit. abilita le università ad attivare corsi di "perfezionamento scientifico e di alta formazione permanente e ricorrente... alla conclusione dei quali sono rilasciati i master universitari i primo e secondo livello"; ma nel resto del provvedimento vi è scarsa attenzione alla disciplina dei master universitari, e non vi è accenno alle scuole di eccellenza. Insomma, se l'intervento del legislatore statale trova la sua *ratio*, come ricordato più volte dalla Corte, nella unitarietà dell'ordinamento dell'istruzione, non pare che l'esigenza di unitarietà ed uniformità sia stata particolarmente avvertita quanto alla disciplina dei titoli di studio *ulteriori* rispetto alle lauree e alle scuole di specializzazione, di talché l'interrogativo di fondo sulla possibile esplicazione della potestà legislativa regionale mantiene la sua attualità. Oltretutto, ai titoli master non viene ad oggi riconosciuto un valore "legale" inteso in senso "esterno": tali titoli, cioè, hanno valore di attestazione del compimento del relativo corso di studi, ma non danno accesso, con esclusione o preferenza rispetto ad altri titoli, ad impieghi pubblici ovvero all'esercizio di libere professioni; e questo rappresenta un ulteriore, se non decisivo, sintomo di limitata "rilevanza unitaria" della loro disciplina[10].

Di fronte a queste incertezze ed ambiguità, la Corte ne esce con una pronuncia che rappresenta una sorta di "difesa d'ufficio" dell'autonomia universitaria: laddove il carattere ufficioso della difesa non ne descrive la superficialità, ma esprime una funzione di "supplenza" del giudice costituzionale, che corregge la prospettazione del ricorrente pur accogliendone il *petitum*.

A giudizio della Corte, infatti, la legislazione statale citata è soltanto *coerente* con un sistema costituzionale che tutela l'autonomia degli atenei: un'autonomia che non esiste se ed in quanto il legislatore ne riconosca lo spazio, ma si esplica in quanto direttamente tutelata dall'art. 33 della Costituzione. In sostanza, secondo la Corte, la norma che si ricava dalla disposizione di legge impugnata interviene su un *settore* della *materia* istruzione; un *settore* nel quale alle università è affidata la competenza a stabilire i propri ordinamenti, che *ovviamente* ricomprendono la scelta di istituire corsi di studi. Sotto questo profilo, è coerente il legislatore statale allorché attribuisce alle università la competenza ad istituire nuove tipologie di corsi o titoli, che il decreto attuativo identifica nei master di primo e secondo livello. In definitiva, il legislatore regionale, nella parte in cui abbia preteso di affidare alla Regione l'istituzione di master e scuole di eccellenza, avrebbe leso l'autonomia costituzionalmente garantita agli atenei dall'art. 33 Cost.

A questa ricostruzione si potrebbe obiettare che la riconduzione delle istituzioni dei corsi di studi all'ambito degli ordinamenti universitari può anche non essere così ovvia, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice costituzionale. Di certo, l'argomentazione della Corte appare meno apodittica rispetto a quella proposta dal ricorrente: quest'ultima, infatti, appare affetta da un vizio logico che ha la caratteristica di manifestarsi con una certa frequenza nel dibattito sulla estensione della autonomia costituzionalmente garantita alle università. Invero, come giustamente è stato rilevato, "è la norma costituzionale che deve servire da faro, per fornire la luce con la quale valutare la legge, o il sistema di leggi, con cui si pretenda di dare concreta applicazione a quanto stabilito, in linea di principio, a livello costituzionale"[11]: è la legislazione di settore, in altre parole, che deve essere valutata secondo il parametro costituzionale, e solo in seconda battuta la legge può fungere da strumento che rende più concreto e più intelleggibile il contenuto precettivo della norma costituzionale. Se, viceversa, vi è la pretesa di tratteggiare i contorni della autonomia universitaria soltanto attingendo alle scelte del legislatore, vi è il rischio evidente che tale autonomia venga svalutata. Sotto questo profilo, la decisione in commento ha certamente il merito di riaffermare la centralità dell'autonomia universitaria nella interpretazione dell'art. 33 Cost.; un'autonomia che non sarebbe così assoggettata all'arbitrio del legislatore statale, ma si concreterebbe in un nucleo incomprimibile entro il quale, come oggi afferma la Corte, è certamente insito il potere di istituire i corsi di studio[12].

3. Alcune considerazioni, prima di concludere, sulle risposte che la Corte ha fornito in relazione agli ulteriori dubbi di legittimità costituzionale delle disposizioni impugate.

Per quanto attiene alla inclusione - tra gli strumenti di programmazione regionale - degli accordi di programma tra ministero, atenei ed altri soggetti, pienamente condivisibile appare la decisione in commento laddove si afferma che il legislatore regionale ha semplicemente presupposto la validità di tali accordi impegnandosi al loro recepimento, senza pretesa di sostituire la disciplina statale di riferimento. Ragionevolmente indulgente, da ultimo, è apparso il giudice costituzionale con riferimento all'ultima delle disposizioni censurate, con la quale si prevede che i docenti universitari chiamati a far parte del comitato di indirizzo e programmazione degli interventi regionali (che ha lo scopo di redigere il

programma triennale degli interventi a sostegno del sistema universitario) non possono ricoprire, all'atto di accettazione della nomina e durante l'espletamento del mandato, le funzioni di rettore, presidente di polo, preside di facoltà o altri incarichi di direzione accademica.

In questa occasione, infatti, la Corte ha sì stigmatizzato la (davvero infelice) formulazione della norma, ma non ha ritenuto che questa esprima la pretesa della Regione di disciplinare cause di incompatibilità dei docenti universitari, trattandosi di norma esclusivamente dedicata alla disciplina della composizione di un organo regionale, la partecipazione al quale è rimessa alla libera decisione e accettazione dei docenti designati. Il carattere unidirezionale della incompatibilità ivi disciplinata ha, dunque, evitato la sanzione di illegittimità, ancorché il giudice costituzionale abbia ipotizzato un diverso e possibile profilo di illegittimità - solo virtuale in quanto non dedotto nel ricorso introduttivo - rappresentato dalla partecipazione di docenti universitari ad un organo regionale. Vi è da dire, tuttavia, che da questo *obiter dictum* non pare potersi ricavare molto, specialmente se si richiama alla mente la giurisprudenza costituzionale intervenuta in vicende non dissimili, ovvero in materia di incarichi attribuiti con legge regionale a magistrati della Corte dei conti: in queste evenienze, come è noto, la Corte non esclude la legittimità di tali scelte ad opera del legislatore regionale, purché gli incarichi siano conferiti ed autorizzati "sulla base dei presupposti e con le modalità previste dalla normativa di status"**[13]**. Ed identica conclusione, si suppone, sarebbe stata raggiunta nel caso in esame, considerato che dal testo di legge null'altro si ricava, se non che la nomina dei componenti il comitato viene effettuata con delibera di giunta regionale, salva l'accettazione da parte dei docenti nominati**[14]**.

4. Come già sottolineato in premessa, la pronuncia in esame non consente di trarre indicazioni definitive sul riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni per quanto attiene agli "studi universitari": l'espressione è volutamente generica, perché se è vero che la Corte non ha inteso elevare tale ambito di intervento a vera e propria "materia" costituzionale, non meno impegnativo risulta definire l'estensione di questo settore. Il punto di partenza, forse, è proprio questo: l'impossibilità di isolare la disciplina degli studi universitari dalla istruzione *lato sensu* intesa, che per converso determina la parziale riconducibilità di tale disciplina allo schema principi fondamentali-norme di dettaglio, proprio della potestà legislativa concorrente**[15]**.

Se la riforma del Titolo V, in questo senso, ha un merito, questo è rappresentato dalla necessità ineludibile di ripensare alla interpretazione dell'art. 33 Cost., ultimo comma. Il caso esaminato dalla Corte è paradigmatico: la legge regionale tende a superare una logica di intervento di tipo puramente finanziario-promozionale, introducendo un meccanismo di programmazione che non sarà privo di ricadute sul sistema universitario. Ma si potrebbero, in aggiunta, immaginare diverse occasioni di intervento del legislatore regionale, che potrebbe spaziare dalla tradizionale assistenza agli studi, alla edilizia universitaria e financo - con certi limiti - alla ricerca scientifica svolta in ambito universitario; e di sicuro, come la Corte non ha mancato di rilevare, non vi è alcuna preclusione nei confronti di disposizione di legge regionale che prevedano forme di accordi con gli atenei al fine dell'attivazione dei corsi di studio**[16]**.

Il suggerimento, proposto dalla dottrina, di circoscrivere l'autonomia universitaria ad un profilo eminentemente organizzativo, per conciliare tale valore con la accresciuta potestà legislativa regionale, può forse essere accolto, senza bisogno di configurare una "istruzione universitaria" distinta dalla istruzione elementare e media**[17]**. Del resto, entro i limiti di autonomia organizzativa l'ateneo agisce alla stregua di una (pur complessa) struttura associativa, di una formazione sociale che conserva la presenza di numerosi elementi comuni ad altre organizzazioni di stampo privatistico, la cui disciplina è notoriamente sottratta all'intervento del legislatore regionale.

Il sistema, però, può mantenere una sua coerenza a patto che l'autonomia ordinamentale sia effettiva, e dunque condizionata soltanto dalle esigenze di disciplina unitaria, solo da queste potendo derivare la necessità di adottare norme generali ad opera del legislatore statale. Se l'art. 33 cit. non è stato concepito con la finalità di difendere gli atenei dal legislatore regionale, non pare corretto attribuirgli *ex novo* questa finalità all'esito della riforma del Titolo V; né lo Stato può pretendere di giustificare un riservato dominio adducendo tale finalità di garanzia. La norma costituzionale, infatti, tutela le università e le istituzioni di alta cultura non *dal legislatore statale*, ma *dai legislatori*, a prescindere dal livello, statale o territoriale di intervento.

In questo senso, la vicenda in oggetto dimostra che le richiamate esigenze unitarie - per come oggi si manifestano nella legislazione vigente - sembrano essere in larga parte connesse al valore legale del titolo di studio: non si vuol affermare, certamente, che la tutela della libertà di insegnamento e di ricerca dei docenti universitari (art. 33 primo comma Cost.) non possa giustificare idonee previsioni di legge statale, e lo stesso dicasi, ad esempio, con riferimento al diritto dei capaci e dei meritevoli a raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34 terzo e quarto comma Cost.); ma in termini quantitativi, e di pervasività della disciplina statale, è innegabile che l'esigenza di uniformità del sistema

universitario è fatta derivare, in principalità, dalla presenza dell'esame di Stato e della laurea quale titolo che attesta il compimento degli studi universitari, e che dà accesso all'esame di abilitazione professionale ovvero a determinati impieghi pubblici. Quando questo valore sia assente o magari - come nel caso dei master universitari o delle scuole di eccellenza - limitato al solo profilo "interno" (cioè, appunto, quale attestazione del compimento del ciclo di studi, ma senza la caratteristica di rappresentare titolo necessario o preferenziale per l'accesso a professioni ed impieghi pubblici), l'estensione della disciplina statale si riduce, anche se a ciò non sempre corrisponde un vantaggio per il legislatore regionale.

[1] In *Giur. cost.* 1966

[2] Il riferimento è, ad esempio, all'analisi di BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo* 2/3.2004, 263 ss.

[3] Annotata, in questa *Rivista* 1993, 528 ss., da POTOTSCHNIG, *La collaborazione tra due autonomie di genere diverso: autonomia regionale e autonomia universitaria*; e RAMPULLA, *Le Regioni sbagliano l'obiettivo sul tema del diritto di studio*. Sui rapporti tra autonomia universitaria e autonomia regionale prima della riforma del Titolo V cfr. anche, a titolo esemplificativo, POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001, 139 ss., e 185 ss.

[4] E' questa, in sostanza, la posizione di BALDUZZI, *op. cit.*, 276.

[5] Alcune interessanti considerazioni in tal senso, si leggono in MERLONI, *La ricerca scientifica tra autonomia e indirizzo politico, tra uniformità e differenziazione*, in *Le istituzioni del federalismo* 5.2002, 804 ss.; e, sempre dello stesso autore, in *L'ennesimo riordino del Consiglio nazionale universitario: un'occasione sprecata?*, in *Gior. dir. amm.* 2006, in particolare 952-953, laddove si ribadisce che nella materia istruzione, come oggi menzionata nell'art. 117 Cost., sia "sicuramente compresa anche l'istruzione universitaria".

[6] E' l'art. 6 della legge regionale 13 del 2004, infatti, ad attribuire alle università la realizzazione dei piani attuativi nei quali si articola il programma triennale degli interventi.

[7] Non pare, pertanto, corretto, desumere da tale pronuncia la conclusione "che la riserva di legge di cui all'art. 33 Cost. continui senza dubbio a configurarsi come una riserva esclusivamente statale", come sostenuto da MAZZAMUTO, *Ricerca scientifica* in (a cura di) CORSO-LOPILATO *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, parte speciale, II, 468.

[8] A commento della citata pronuncia, con particolare riguardo alle conseguenze derivanti alla autonomia universitaria per effetto della interpretazione dell'art. 33 Cost. come norma che di una riserva di legge "aperta" v, per tutti, D'ATENA, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'università*, in *Giur. cost.* 1998, 3332 ss.

[9] Con la sola eccezione di talune Regioni autonome, quale ad esempio la Regione Sicilia, abilitata a legiferare "entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato", come sottolineò la Corte nella già citata sentenza n. 51 del 1966.

[10] I profili giuridici riguardanti i titoli di studio non hanno, sino ad oggi, formato oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina. Tra i contributi più recenti cfr. CASSESE, *Il valore legale del titolo di studio*, in *Annali di storia delle università italiane*, Bologna, 2002, 9 ss., che opportunamente distingue un valore "scolastico" del titolo di studio, quale requisito per l'accesso a livelli scolastici superiori ed una rilevanza "extascolastica", che essenzialmente attiene alla funzione del titolo di studio quale requisito per l'accesso a determinate professioni o a determinati impieghi pubblici.

[11] Così MAZZAROLLI, *Il principio costituzionale di autonomia universitaria anche alla luce della recente evoluzione*

normativa, in *Dir. amm.*, 1997, 3.

[12] Si direbbe, in questo senso, mutuando definizioni già enunciate da CORPACI, *Ambito e contenuti dell'autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma*, in *Foro it.*, 1993, 102 ss, che la Corte costituzionale abbia preferito intendere la preposizione "nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato", di cui all'art. 33 Cost., ultimo comma, come "posta in funzione di garanzia" anziché di "conformazione dell'autonomia".

[13] In questi esatti termini cfr. sentenza Corte cost. 26 maggio-3 giugno 1999 n. 224, e successivamente Corte cost., 5-9 luglio 1999 n. 285.

[14] Tra l'altro, l'art. 3 del regolamento regionale n. 1 del 2006, emanato in attuazione della legge citata, precisa che la scelta dei componenti il comitato è affidata all'assessore all'università ed alla ricerca all'interno di una rosa di candidati indicati dalle università della Campania.

[15] A tacere dell'ulteriore questione riguardante i rapporti e le differenze che sussistono tra le "norme generali" sull'istruzione, affidate alla competenza esclusiva del legislatore statale, e la materia "istruzione", che appunto è demandata alla competenza legislativa concorrente Stato-Regioni. Sul punto si è espressa la Corte costituzionale con sentenza n. 279 del 2005, con argomentazioni peraltro non risolutive né totalmente convincenti, come rilevato da MARZUOLI, *L'istruzione e il Titolo V: alcuni pericoli da evitare*, in questa *Rivista*, 2006, 167-168, al quale si rinvia.

[16] Sulla legittimazione delle Regioni ad intervenire in ordine al finanziamento delle università ed ai programmi di sviluppo delle politiche universitarie, e sulla dimensione territoriale delle stesse v. MARI, *Organizzazione e funzionamento delle università*, Milano, 2005, 10-11.

[17] Si può anche ricordare, al riguardo, che dai lavori dell'Assemblea costituente emerge con chiarezza come l'istruzione universitaria, e perfino post-universitaria, sia stata concepita ed inclusa nel sistema generale dell'istruzione come precipua funzione dello Stato. Cfr. *Commissione per la costituzione - prima sottocommissione, Resoconto sommario della seduta di mercoledì 23 ottobre 1946*.