

CAROLA PAGLIARIN

IL PROBLEMA DEL «NUMERO CHIUSO»
NELLE UNIVERSITÀ

Estratto da:

IL DIRITTO DELLA REGIONE
(RIVISTA BIMESTRALE DELLA REGIONE DEL VENETO)
N. 5-6 SETTEMBRE-DICEMBRE 1998



CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI

1998

CAROLA PAGLIARIN

IL PROBLEMA DEL «NUMERO CHIUSO» NELLE UNIVERSITÀ

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'autonomia delle Università nella Costituzione. – 3. L'«attuazione» del dettato costituzionale. – 4. Lo *status* di studente universitario. – 5. L'impatto dell'aumento della popolazione studentesca sulla vita degli atenei. – 6. Il potere dell'Università di programmare le immatricolazioni. – 7. L'intervento della Corte costituzionale. – 8. Il numero chiuso e il diritto allo studio. – 9. Osservazioni conclusive.

1. In moltissime facoltà italiane il numero degli iscritti ha raggiunto ormai proporzioni gigantesche, a fronte di strutture e risorse che rimangono assolutamente insufficienti.

Per arginare l'afflusso della popolazione studentesca diverse Università hanno creduto necessario inserire la programmazione delle immatricolazioni, dando così il via ad un contenzioso tra atenei e studenti esclusi. Questi, infatti, hanno chiesto ai T.A.R. e al Consiglio di Stato l'annullamento delle delibere adottate a tale riguardo dagli organi universitari.

La prima pronuncia sul merito di tale questione è stata emessa proprio dal T.A.R. Veneto, in occasione di un ricorso esperito da alcuni studenti per l'annullamento delle delibere del Senato Accademico dell'Università di Padova, con le quali veniva disposto il numero chiuso per l'iscrizione alla Facoltà di Magistero – corso di laurea in Psicologia. Quest'ultimo ateneo è tra quelli che più risente del problema del sovraffollamento in quanto sede di antica tradizione e prestigio. Secondo un innovativo progetto, che ha preso di recente avvio, proprio tra l'Università di Padova e le Università di Verona, di Venezia e l'Istituto Universitario di Architettura di Venezia, dovrebbero esserci uno stretto coordinamento nella didattica e nella ricerca, strutture in comune e un sistema informatizzato che colleghi le diverse sedi universitarie. Ogni intervento volto a

migliorare il servizio offerto agli studenti, però, rischia di perdere di incisività se non viene risolto il problema dell'affollamento.

Il dibattito sul cosiddetto numero chiuso si svolge, comunque, (sia davanti al giudice amministrativo sia in sede «politica») per valutazioni astratte pur partendo da necessità molto concrete ed evidenti.

La «libertà di accesso» a qualsiasi facoltà cui si faccia richiesta assume i connotati di un dogma che, se infranto, si dice, porterebbe alla compressione del diritto allo studio.

Allo stesso tempo si proclama la necessità che sia eguale, e naturalmente ottima, la qualità dei servizi forniti in tutti gli atenei.

Non importa se rimangono sperequazioni notevolissime tra le risorse stanziare per le diverse sedi, né importa che sia molto ridotta la percentuale (intorno al 30%) degli iscritti che poi riesce a conseguire la laurea.

Le circostanze concrete di fronte a tali argomentazioni spariscono, e così si guarda con sospetto ad iniziative legislative che prevedano limitazioni alle immatricolazioni.

Per non incorrere in veti pregiudiziali, si è indotti perciò a ragionare, in termini di soluzioni alternative: si pensa all'istituzione di sistemi di orientamento, alla diversificazione della didattica, «full o part time» oppure a distanza. Non mancano mai poi promesse di aumento delle risorse.

I recenti interventi normativi seguono, infatti, questa logica. Il decreto del Ministro dell'Università n. 245 del 21 luglio 1997, all'art. 1 comma 2 ribadisce che l'accesso ai corsi è libero, salve le ipotesi previste, aventi carattere del tutto eccezionale. Ma, si osserva, i provvedimenti di limitazione degli accessi sono comunque riservati al Ministro, secondo quanto stabilisce la Legge 127 del 1997.

Ci si chiede, però, se sia davvero essenziale per regolare la materia un intervento dall'«alto», da parte del Parlamento, o se l'Università stessa non abbia il potere di istituire il c.d. numero programmato, senza che sia intervenuta una disposizione di legge ad attribuirle tale potere.

2. Nel dibattito che vede fronteggiarsi i fautori del «numero chiuso» contro i suoi più fieri avversari, due sono le formule maggiormente ricorretti, che gli uni e gli altri rispettivamente oppongono come unico ed insuperabile argomento: l'«autonomia universitaria» da un lato, e il «diritto allo studio» dall'altro. Sembrerebbe quasi che sul punto non sia data alcuna alternativa tra il rispettare un principio o l'altro.

Cerchiamo, quindi, intanto di capire quale possa essere il contenuto ed il significato del primo termine di questa apparentemente insanabile contrapposizione.

Come è noto, l'art. 33 della Costituzione, dopo aver premesso che «La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione», dispone al suo ultimo comma: «Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato».

L'ambiguità del testo costituzionale è stata definita evidente e non si è mancato di sottolinearla da più parti con intenti polemici.

La poca chiarezza deriverebbe dalla circostanza che, da un lato, si precisa come per l'Università il «darsi ordinamenti autonomi» sia un diritto, ma dall'altro si sancisce che questo diritto può esistere solo «nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato».

È quasi inutile rilevare come quest'ultima espressione abbia fatto buon gioco a quanti hanno considerato primario assicurare allo Stato il ruolo di ordinatore del sistema a garanzia dell'unità di quest'ultimo.

Alla base di tale impostazione vi è la ripulsa dell'idea che nell'ordinamento coesistano soluzioni diverse ai medesimi problemi, nel timore, forse, di generare ineguaglianze. La concezione del principio di eguaglianza sottesa a tale ricostruzione, comunque, si sposa, diremo necessariamente, con un'esigenza di uniformità.

Del resto, la criticata vaghezza della formulazione del testo costituzionale è frutto dell'irrisolta contrapposizione tra concezioni divergenti del sistema universitario all'interno della Costituente.

Infatti, quando si decise di riconoscere un ambito di autonomia dalle Università sulla base di un testo simile all'attuale, subito Marchesi ⁽¹⁾, che fin dall'inizio si era espresso in senso contrario (affermando con forza che lo Stato doveva rimanere, appunto, «L'ordinatore supremo, costante e indispensabile»), proponeva di aggiungere la formula facente riferimento ai «limiti consentiti dalle leggi dello Stato».

Che tali espressioni linguistiche possano essere usate come cavalli di Troia per svuotare completamente ogni forma di autonomia lo si è visto

(¹) *Atti I Sc.*, 22 ottobre 1946, 277 e *Atti Ass. Cost.*, 22 aprile 1947, 3207.

chiaramente nell'interpretazione che è stata molto spesso data ad un'altra disposizione costituzionale: l'art. 119 Cost.

Con tono simile all'art. 33 esso, infatti, dichiara: «Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni».

Quale sia stata l'esiguità dello spazio lasciato all'intervento regionale è persino inutile ricordarlo. Per giustificare tale prassi si è appunto fatto leva sulla necessità per la Regione di rispettare le forme e i limiti stabiliti dalle leggi statali.

Ma, come si è notato ⁽²⁾, tale espressione è presente anche nell'art. 1 comma 2 della Costituzione, che certo non si può prestare ad un'interpretazione tanto restrittiva, e, del resto, non è altro che la formula utilizzata dal costituente per inserire una riserva di legge.

In questo stato di ambiguità, fatto di concedere e negare insieme, ci si è posti il problema di stabilire se «le leggi sull'università rappresentino il fondamento necessario di ogni autonomia oppure fungano da semplice limite negativo» ⁽³⁾. A tale quesito si è realisticamente risposto ammettendo che solo il legislatore è in grado di rendere effettiva l'autonomia universitaria, anche se «resta vero, in astratto, che le leggi limitative sono a loro volta limitate dalla Costituzione» ⁽⁴⁾.

Le ambiguità della formulazione del dettato costituzionale non si fermano alla contrapposizione tra tendenze autonomistiche e centralistiche.

Gli stessi costituenti che avevano spinto perché si riconoscesse un'autonomia organizzativa alle Università, del resto, avevano di mira soprattutto la libertà di insegnamento. Prova ne sia che la proposta dell'On. Rivera che prevedeva: «Le istituzioni di alta cultura, Accademie ed Università, sono politicamente indipendenti e funzionalmente autonome» ⁽⁵⁾ era stata avanzata con «il tacito intento di meglio tutelare l'inamovibilità dei professori universitari nonché dei componenti l'Accademia dei Lincei» ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ M. BERTOLISSI, «Rivolta fiscale» federalismo riforme istituzionali. Promemoria per un'Italia che cambia, Padova, 1997, 27.

⁽³⁾ L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in Quaderni costituzionali, 1988, 170.

⁽⁴⁾ L. PALADIN, *Stato e prospettive cit.*, 170.

⁽⁵⁾ *Atti Ass. Cost.*, 24 aprile 1947, 3218, 3315.

⁽⁶⁾ L. PALADIN, *Stato e prospettive cit.*, 163.

La necessità di garantire un ambito di autodeterminazione ai professori universitari, infatti, non era stata messa in discussione nemmeno ai tempi della nascita del Regno d'Italia, quando pure l'Università assumeva l'aspetto di un organo dell'Amministrazione statale (7).

Si è al riguardo fatto notare come fin da allora ai docenti «venissero progressivamente riconosciuti compiti di spiccata rilevanza frutto e nel contempo alimento della tensione sempre più avvertita verso la riconquista di un'Università ricondotta alla sua pristina condizione di ente a struttura corporativa, costituente un centro a sé di rapporti giuridici» (8).

È con la riforma Gentile, però, che viene riconosciuta per la prima volta l'autonomia delle università. L'art. 1 del R.D. 23 settembre 1923 n. 2102, infatti, attribuisce a ciascun ateneo la personalità giuridica e l'autonomia «amministrativa, didattica e disciplinare».

In particolare, è stato osservato, come in realtà l'Università non conquistò pienamente la posizione di ente a base associativa, svincolato dalla ingerenza dello Stato quanto alla determinazione dei suoi organi di governo, dato che tale intromissione essa permane relativamente alla nomina di alcuni tra i principali organi dell'ente – il rettore e i presidi di facoltà –, anzi «il carattere corporativo dell'Università si accentua anche in ragione della disciplina stabilita per le nomine e i trasferimenti dei professori di ruolo, che riserva unicamente ai consigli di facoltà “di deliberare sul modo di provvedere stabilmente ai posti disponibili” (art. 16) e demanda ai medesimi sia di scegliere tra i vari candidati al trasferimento, sia di proporre, qualora si fosse preferito far ricorso a nuova nomina, una

(7) È stato, infatti, osservato che l'esigenza di autonomia ha origine nel modello di Università adottato in Italia dopo l'unificazione. Esso, infatti, si presenta come il prodotto della commistione delle caratteristiche dei sistemi universitari francese e tedesco. Del primo, si era accolta la concezione napoleonica dell'Università come apparato unitario, sottoposto ad una Amministrazione unica e centralizzata; del secondo, il cosiddetto modello humboldtiano, dal ministro dei culti e dell'istruzione prussiano, Guglielmo di Humboldt, derivava l'idea secondo la quale l'Università ha quali funzioni fondamentali la ricerca e la formazione. Non erano state recepite, però, le altre caratteristiche di quei modelli, e cioè la costituzione di scuole parallele, come nel disegno francese e, soprattutto, l'autonomia dell'Università, intesa quale comunità di studenti e studiosi, come in quello tedesco. Data, quindi, l'incerta origine, si spiega come l'Università italiana abbia sempre oscillato tra il polo dell'autonomia e quello dell'accentramento (CASSESE, *Discussioni sull'autonomia universitaria*, in *Foro it.*, 1990, V, 205).

(8) LEOPOLDO MAZZAROLLI, *L'autonomia delle università e delle accademie nella Costituzione italiana*, in *Studi in onore di A. Amorth*, I, Milano, 1982, 380.

terna di nomi, solo entro la quale la commissione esaminatrice avrebbe potuto designare il vincitore»⁽⁹⁾.

Con la riforma Gentile, quindi, si è riconosciuta alle Università un'«autonomia amministrativa, didattica e disciplinare», ed inoltre si è stabilito che a scegliere i titolari degli organi di governo dell'Università che esercitano i poteri in cui si realizza tale autonomia siano proprio i professori.

Nel periodo successivo alla riforma del 1923 gli interventi normativi sono, invece, sorretti da una impostazione del sistema che guarda con disfavore all'ambito di autonomia già riconosciuto agli atenei.

Sia con il T.U. approvato con R.D. 31 agosto 1933 n. 592 sull'istruzione superiore (il cui art. 1, comunque, continua a prevedere l'«autonomia amministrativa, didattica e disciplinare» delle Università), sia, e ancora di più, con il R.D.L. 20 giugno 1935 n. 1071, si affermò un'impostazione dei rapporti tra Stato ed Università caratterizzata dalla preminenza del Ministro, cui erano subordinati tutti gli organi dell'ateneo ed a cui spettava il potere di sostituire la propria iniziativa a quella delle autorità accademiche.

Con le disposizioni legislative degli anni 44-46, subito successive alla fine del regime fascista, si è verificata un'inversione di tendenza: «l'Università perviene finalmente ad assumere una fisionomia tale da giustificare (sempre che ovviamente non si neghi in assoluto la configurabilità di enti nel contempo pubblici e associativi) una qualificazione di essa come ente associativo, il cui sostrato personale risulta costituito dai professori di ruolo che ne fanno parte: col D.L. lgt. 7 settembre 1944 n. 264, viene infatti espressamente disposto l'inserimento, tra le autorità accademiche, del corpo accademico – formato dai professori di ruolo –, che presenta le caratteristiche di un'assemblea cui è demandata l'elezione del rettore; e diventa di competenza dei consigli delle facoltà, sempre formati da tutti i professori di ruolo appartenenti a ciascuna di esse, l'elezione dei rispettivi presidi; mentre col D.L. lgt. 5 aprile 1945 n. 238, vengono abrogate le disposizioni con le quali era stato attribuito al ministro il potere di sovrapporre le sue determinazioni a quelle degli organi dell'Università»⁽¹⁰⁾.

Viene naturale, quindi, quale sia la reale portata innovativa della Car-

⁽⁹⁾ LEOPOLDO MAZZAROLLI, *L'autonomia cit.*, 383.

⁽¹⁰⁾ LEOPOLDO MAZZAROLLI, *L'autonomia cit.*, 385.

ta fondamentale rispetto al quadro normativo che già regolava l'autonomia universitaria.

Secondo un indirizzo risalente ai primi anni di vigenza della Costituzione, l'art. 33 ultimo comma non avrebbe altro che un valore meramente ricognitivo della situazione giuridica esistente in base alla legislazione in materia dell'epoca ⁽¹¹⁾.

L'autonomia riconosciuta agli atenei dal testo costituzionale, inoltre, dovrebbe considerarsi come un'autonomia del tutto «particolare» ⁽¹²⁾, e ad ogni modo diversa da quella degli «enti oggi definiti indipendenti, vale a dire le Regioni, le Province e i Comuni» ⁽¹³⁾.

Si distingue, in particolare, tra il potere dell'Università di autodeterminarsi in relazione al proprio ordinamento, ovvero in relazione alla propria Amministrazione, designando l'uno come «autordinamento», e l'altro come «autoamministrazione» ⁽¹⁴⁾. Dall'analisi delle diverse manifestazioni dei due poteri, si ricava allora che l'autonomia universitaria sarebbe molto più vicina al secondo fenomeno piuttosto che al primo, di modo che la potestà di produrre norme giuridiche da parte dell'Università si riduce a ben poco, potendosi esercitare solo per la disciplina di aspetti secondari dell'organizzazione e del funzionamento dell'ente ⁽¹⁵⁾.

⁽¹¹⁾ A.M. SANDULLI, *L'autonomia delle Università statali*, in *Annali triestini*, 1948, I, 61, ora in *Scritti giuridici*, IV, *Diritto amministrativo*, Napoli, 1990, 443, nota 1.

⁽¹²⁾ A.M. SANDULLI, *L'autonomia cit.*, 447.

⁽¹³⁾ G. CORREALE, *L'autonomia universitaria*, in *Foro amministrativo*, 1977, 607, infatti, afferma: «certo, esiste una politica universitaria, cioè, di ciascuna università, di darsi un proprio statuto ed indirizzo in ordine alla politica della gestione del servizio dell'istruzione terziaria e della ricerca, anche per ciò che attiene al momento della predisposizione in termini *budgetari*, della pianificazione dei propri interventi in termini monetari: si affaccia, così, il concetto della c.d. autonomia di bilancio e finanziaria, o, più sinteticamente ancora, quello di autonomia contabile. È altrettanto certo, però, che questi concetti, oramai acquisiti dalla dottrina moderna, non siano da porsi sullo stesso piano di quello dell'autonomia d'indirizzo politico-amministrativo degli enti rappresentativi di collettività, in quanto tali, esponenziali d'interessi della collettività medesima e, per ciò stesso, investiti di "funzioni" pubbliche ed "abilitati" ad amministrarli in maniera autonoma».

⁽¹⁴⁾ A.M. SANDULLI, *L'autonomia cit.*, 452.

⁽¹⁵⁾ La concezione dell'autonomia universitaria sopra delineata parte dalla qualificazione dell'università come «ente di servizio», per certi suoi settori di attività, ed organo dello Stato, per certi altri, in quanto si ritiene «problematico parlare di autonomia, in senso tecnico, rispetto a figure che istituzionalmente siano deputate allo svolgimento di un servizio e che, per di più, neanche episodicamente, esercitano una funzione pubblica, rimessa, invece, peraltro, proprio ed esclusivamente in forma episodica, alle persone fisiche preposte ai suoi uffici, quali titolari di organo dello Stato (secondo quanto si vedrà) cosicché l'imputazione della fattispecie

Non si può non rilevare, però, che, conformemente alla visione dei rapporti Stato-Università propria del regime fascista, nel T.U. sull'istruzione superiore non si menzionava affatto, accanto a quella «amministrativa, didattica e disciplinare», l'autonomia normativa.

Ora, se si prende in considerazione la formula della disposizione contenuta nel sesto comma dell'art. 33, è difficile non rilevare la notevole differenza con quella adoperata nell'art. 1 del T.U. del 1933 ⁽¹⁶⁾.

Il «diritto di darsi ordinamenti autonomi», in altre parole, non può non intendersi che come il riconoscimento dell'autonomia normativa dell'Università ⁽¹⁷⁾. Secondo tale lettura del dettato costituzionale il contenuto di tale diritto dovrebbe individuarsi nel potere di creare «un insieme di norme che già di per se stesse formino un "ordinamento", ossia un complesso normativo tendenzialmente sistematico e prodotto dallo stesso gruppo sociale organizzato, ed anzi tanti ordinamenti, anche fra loro differenziati, quanti sono appunto i gruppi sociali, ossia le università» ⁽¹⁸⁾.

Si è notato, anzi, come la garanzia costituzionale non sia da riferirsi unicamente, come la lettera del testo costituzionale potrebbe indurre a ritenere, a un potere di autordinamento, ma «in generale all'autonomia universitaria da intendere appunto – secondo il significato più lato, ma anche più incisivo, che all'autonomia è stato attribuito – come autodeterminazione. Se poi si concorda con la dottrina secondo la quale autonomia pubblica è concetto che postula quello di collettività, in quanto vale a designare il riconoscimento di enti rappresentativi di collettività quali centri di potere pubblico per il perseguimento, mediante scelte non soggette agli indirizzi dello Stato, di obiettivi propri delle collettività organizzate, è breve il passo che porta ad affermare che nella Costituzione si è fatto riferimento e si è fornita tutela ad un'Università configurata come una collettività culturale, rappresentativa degli uomini di scienza che concorrono a costituirla» ⁽¹⁹⁾.

funzionale avviene nei confronti dello Stato e non della figura c.d. autonoma» (CORREALE, *L'autonomia* cit., 599).

⁽¹⁶⁾ FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Milano, 1991, 39.

⁽¹⁷⁾ MAZZIOTTI, *L'autonomia* cit., 389; PALADIN, *Stato e prospettive* cit., 164; CORPACI, *Ambito e contenuti* cit., 109.

⁽¹⁸⁾ MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Diritto e società*, 1978, 757.

⁽¹⁹⁾ LEOPOLDO MAZZAROLLI, *L'autonomia* cit., 387.

In questo stesso senso l'attribuzione di un ambito di autonomia alle Università è stato posto in immediata relazione «con la tutela delle libertà d'insegnamento e di ricerca scientifica, libertà questa ultima specificamente collegata all'attività degli istituti di istruzione superiore: perciò essa non è altro che il loro tipico istituto di garanzia sul piano istituzionale»⁽²⁰⁾.

Analogamente la Corte costituzionale ha rilevato lo stretto collegamento tra l'ultimo comma dell'art. 33 e il primo comma del medesimo: infatti, l'autonomia universitaria viene a trovarsi «in diretta correlazione funzionale con la libertà di ricerca e di insegnamento, valore che non può non contrassegnare al massimo livello l'attività delle istituzioni di alta cultura»⁽²¹⁾.

Solo leggendo l'autonomia concessa dalla Costituzione *ex art. 33* come autodeterminazione, in particolare, sarebbe possibile individuare «il punto d'incontro e di conciliazione tra le due facce che l'Università presenta e che potrebbero stimarsi antinomiche – quella dell'istituzione di alta cultura, caratterizzata dalla struttura associativa e dall'autonomia, e quella dell'istituto di istruzione superiore, qualificabile come ente erogatore di un servizio, o come ente strumentale – col riconoscere che a questa si riferisce essenzialmente la delineazione, in generale, dei settori e delle modalità dell'insegnamento e la disciplina degli studi, dall'altra l'organizzazione e il funzionamento dell'ente, specialmente per quanto riguarda la ricerca scientifica e, soprattutto la nomina dei suoi organi»⁽²²⁾.

Non si è mancato, però, di mettere in guardia dal rischio di porre un netto divario tra ricerca ed istruzione, di modo che focalizzando l'analisi su quest'ultima l'autonomia dell'Università venga rapportata non tanto all'ultimo comma dell'art. 33 Cost. (secondo cui le Università hanno diritto di darsi ordinamenti autonomi), bensì al 2° comma dello stesso arti-

⁽²⁰⁾ SPAGNA-MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961, 66. Analogamente F. MODUGNO (*Riserva di legge cit.*, 757 ss.) ha sottolineato come «l'art. 33, col proclamare la libertà dell'arte e della scienza e del relativo insegnamento, offre il fondamento e la ragione giustificativa della stessa autonomia dell'università, nella quale l'insegnamento dell'arte e della scienza trova la sua istituzionale realizzazione. Libertà di insegnamento e autonomia universitaria sono, dunque, strettamente collegate, nello specifico senso che la seconda acquisita significato e ragione dalla prima e la prima si realizza pienamente nella seconda».

⁽²¹⁾ C. cost., sent. n. 1017 del 1988, in *Foro it.*, 1989, I, 2416.

⁽²²⁾ LEOPOLDO MAZZAROLLI, *L'autonomia cit.*, 391.

colo (la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione). Di modo che, in definitiva, si finirebbe con il «risolvere l'autonomia su questo versante nella sottolineatura del carattere generale che secondo la Costituzione devono avere le norme sull'istruzione» (23).

Invece, «parlare di mera ed episodica sommatoria di ricerca e insegnamento significherebbe dare una inesatta rappresentazione del *proprium* delle Università; che piuttosto si rinviene nella integrazione tra l'una e l'altro, sicché ciascuna non potrà non trovare nella circostanza della reciproca integrazione le ragioni di una peculiare configurazione» (24).

Sono, quindi, due gli aspetti, tra loro inscindibili, dell'autonomia: «uno negativo d'indipendenza dallo Stato, l'altro positivo di assicurazione nell'ambito universitario della libertà dei docenti, del concorso attivo degli studenti alla vita dell'Università, del collegamento di questa con i vari centri di vita associata, interferenti con la sua funzione» (25).

Ma quali contenuti sono stati attribuiti nel concreto all'espressione «autonomia universitaria»?

Come era stato previsto, gli atenei hanno dovuto attendere che il legislatore ordinario disegnasse i contorni del sistema, per poi cercare di operare nonostante le sue tante ambiguità.

3. Gli interventi normativi volti a realizzare la previsione costituzionale per cui le Università «hanno diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» non hanno mancato di scontentare molti (26).

Sta di fatto che la Legge n. 168/89 istitutiva del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica afferma che l'Università ha autonomia didattica, scientifica e organizzativa, finanziaria e contabile ed essa si dà un ordinamento autonomo con proprio statuto e regolamenti.

Del resto, già la legge delega del 28 febbraio 1980 n. 28 e il D.P.R. 11 luglio 1980 n. 382 erano intervenuti nell'ambito dell'organizzazione della

(23) A. CORPACI, *Ambito e contenuti dell'autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma*, in *Foro it.*, 1993, V, 103.

(24) A. CORPACI, *Ambito e contenuti dell'autonomia universitaria cit.*, 105.

(25) MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1976, 1190.

(26) Tra i tanti, S. CASSESE, *L'autonomia delle università nel rinnovamento delle istituzioni*, in *Foro it.*, 1993, V, 82 s.

didattica, consentendo alle Università di procedere nella «sperimentazione della didattica», «intesa come individuazione e verifica di nuove modalità di espletamento dell'attività di insegnamento».

In specifico, è attribuita la facoltà di «organizzare la didattica in cicli coordinati, anche di durata inferiore all'anno» (art. 7 del D.P.R. 382/1980 citato).

Si prevede, anzi, (art. 92 dello stesso D.P.R. n.382) che «i consigli di corso di laurea o di indirizzo possono sperimentare altresì forme diversificate di studio e di frequenza anche mediante corsi a svolgimento estivo, serale ovvero forme di frazionamento dei programmi e degli esami».

Com'è noto, sulla base di tali norme, diverse Università hanno optato per l'ordinamento semestrale, suddividendo l'anno accademico in due periodi utili per lo svolgimento delle lezioni: il primo decorrente dall'inizio del mese di ottobre alla fine del mese di gennaio, il secondo dal mese di marzo alla prima metà del mese di giugno.

Sistema questo adottato soprattutto in facoltà scientifiche, ma che si va affermando anche in quelle umanistiche, come, ad esempio, sta accadendo in alcune facoltà di Lettere e Filosofia.

Tornando alla Legge 9 maggio 1989 n. 168, vale la pena di soffermarsi molto brevemente, data l'economia del presente lavoro, sul contenuto delle singole forme di autonomia.

Sul versante dell'autonomia didattica il legislatore del 1989 in nulla ha innovato rispetto a quanto era già previsto nel D.P.R. 382/1980, che si è appena richiamato. Secondo l'art. 11 della Legge 341/90, l'ordinamento degli studi dei corsi di diploma universitario di laurea e di specializzazione è disciplinato, per ogni Università, da un regolamento degli ordinamenti didattici, denominato «regolamento didattico di ateneo», deliberato dal senato accademico ⁽²⁷⁾.

L'attenzione si è poi generalmente concentrata sulla previsione dell'autonomia normativa, che si concreta nell'emanazione degli statuti e dei regolamenti ⁽²⁸⁾.

⁽²⁷⁾ Dopo la delibera del senato accademico, il regolamento in parola viene inviato al Ministro dell'Università per l'approvazione, che deve seguire, sentito il CUN, entro 180 gg. dal ricevimento, decorsi i quali, senza che il Ministro si sia pronunciato, esso si intende approvato: il regolamento viene poi emanato con decreto del rettore.

⁽²⁸⁾ Il comma 2 dell'art. 16, Legge n. 168 del 1989 è stato recentemente oggetto di critiche (LEOPOLDO MAZZAROLLI, *Professori universitari, Università e garanzia costituzionale dell'auto-*

Tali atti sono stati oggetto di studio in modo particolare relativamente alla loro collocazione nel sistema delle fonti ⁽²⁹⁾.

Infatti, l'art. 2 della Legge n. 168 del 1989, dopo aver specificato, ma non ce ne dovrebbe essere certo bisogno, che comunque deve essere garantito il «rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'art. 33 della Costituzione e specificati dalla legge», dispone che «le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento. È esclusa l'applicabilità di disposizioni emanate con circolare» ⁽³⁰⁾.

All'Università è riconosciuta inoltre l'autonomia finanziaria e contabile.

L'art. 7 della legge in questione stabilisce che le entrate delle università sono costituite da:

- a) trasferimenti dallo Stato;
- b) contributi obbligatori nei limiti della normativa vigente;
- c) forme autonome di finanziamento (tra cui la legge indica i contributi volontari, proventi di attività, rendite, frutti e alienazioni del patrimonio, atti di liberalità e corrispettivi di contratti e convenzioni).

nomia universitaria, in *Quaderni costituzionali*, 1997, n. 1, 88), in quanto ha previsto che fosse affidata «l'elaborazione dei nuovi Statuti a un organo dell'Università – il c.d. Senato accademico integrato – caratterizzato da una “composizione mista a cogestione corporativa”, dove accanto ai professori sedevano alquanto ricercatori, appartenenti al personale tecnico-amministrativo e studenti: era quindi pressoché inevitabile che ne scaturiscano disposizioni del tipo di quella che definisca l'Università come una comunità composta di docenti, ricercatori, personale non docente e studenti e, in via generale, prendesse piede la previsione della partecipazione di studenti e di appartenenti al personale tecnico e amministrativo agli organi di governo dell'Università e, quindi, alla determinazione degli indirizzi e delle scelte da compiersi dall'Università stessa. Per contro, risulta mancante, per quanto consta, ogni riferimento all'insieme dei professori universitari, al quale quindi non è attribuito alcun rilievo specifico: in particolare non si fa più menzione del Corpo accademico, cui era riservata in esclusiva la nomina del Rettore e di cui era prevista la riunione quando si fosse palesata l'opportunità di sentire direttamente la voce di coloro in cui si concentrava – e si esauriva – l'elemento soggettivo dell'ente». Con la nuova normativa, secondo l'autore, verrebbe a perdersi il collegamento funzionale tra l'autonomia universitaria e la libertà della scienza e del suo insegnamento, in quanto l'Università non sarebbe più un ente formato dagli studiosi che vi insegnino. Pertanto, si paventa il rischio che «per tale libertà, siano, in concreto, più condizionanti i poteri attribuiti oggi ad organi della stessa Università di quelli già esercitati dal Ministero».

⁽²⁹⁾ M. CAMMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero il caso e la necessità*, in *Riv. dir. pub.*, 1995, 161 s.

⁽³⁰⁾ In dottrina (FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà* cit., 159), nonostante il largo uso fatto in passato delle circolari ministeriali in materia universitaria, questo modo di procedere è stato qualificato come una semplice prassi, «inveterata quanto illegittima».

Il settimo comma dello stesso articolo, in particolare, disciplina il potere regolamentare in materia di contabilità ed amministrazione: «le Università possono adottare un regolamento di ateneo per l'Amministrazione, la finanza e la contabilità; anche in deroga alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici, ma comunque nel rispetto dei relativi principi»⁽³¹⁾.

L'art. 5 della Legge 537/1993 ha previsto, nella prospettiva di innovare i rapporti tra centro e atenei, che i flussi finanziari vengono incanalati unicamente in tre fondi: finanziamento ordinario, edilizia universitaria, programmazione dello sviluppo.

Il fondo «finanziamento ordinario», inoltre, dovrebbe essere destinato ad una progressiva riduzione, a partire dall'esercizio 1995, a vantaggio del fondo «programmazione dello sviluppo», in vista del riequilibrio del sistema.

La Legge n. 127 del maggio 1997, sulla semplificazione amministrativa, non ha mancato di intervenire anche nell'ambito dell'autonomia universitaria, dedicando alla materia i commi 95 - 112 dell'art. 17.

Le norme che più hanno fatto discutere riguardano il potere degli atenei di fissare l'ordinamento dei corsi di diploma universitario, laurea e specializzazione, nel rispetto, comunque, dei criteri generali definiti dai decreti che verranno emanati dal Ministro dell'Università (dopo aver sentito il Cun e «le Commissioni parlamentari competenti»), i quali fisseranno «la durata, il numero minimo di annualità e i contenuti minimi qualificanti per ciascun corso». Ma, al di là delle formule utilizzate, già in prima battuta, si è espresso il timore che con i «criteri generali» ritornino di fatto le vecchie tabelle degli insegnamenti⁽³²⁾.

4. Questo, in estrema sintesi, il quadro normativo relativo all'autonomia universitaria.

In un simile contesto, l'esigenza di garantire la libertà di ricerca ha imposto di concentrare essenzialmente l'attenzione sull'autodeterminazione da riconoscere agli atenei. Sotto diversi aspetti, dunque, si è discusso della componente docenti universitari.

⁽³¹⁾ Sul controllo di gestione vedi D. MARCHETTA, *Università, autonomia, controlli*, in *Riv. Corte dei conti*, 1996, n. 2, 266 s.

⁽³²⁾ Osservazioni critiche riportate su «Il Sole 24 ore» - documenti del 15 maggio 1997.

Quale è, invece, lo *status* di studente universitario, dell'utente del servizio che le Università sono chiamate a fornire?

Precisare quali siano i suoi diritti e i suoi doveri, come si vedrà, non è operazione poi così banale.

Tra i doveri dello studente universitario c'è l'obbligo di frequenza ai corsi.

Spesso trascurato, questo adempimento è alla base dell'istituzione universitaria.

Considerare la partecipazione alle lezioni come una semplice circostanza eventuale significa far venir meno ogni collegamento tra il lavoro di ricerca dei docenti e lo studio degli iscritti ai corsi, che è alla base, come si è detto, della stessa istituzione universitaria. Vuol dire, in buona sostanza, annientare la didattica, a meno che non la si voglia intendere come attività certificativa della conoscenza di alcune nozioni, frutto delle capacità dello studente di memorizzare semplicemente un numero minimo di dati (senza lo stimolo del confronto coi professori, ma anche con gli altri studenti, è difficile essere spinti ad un approccio critico alle materie d'esame).

Non è inutile, quindi, chiedersi come si configuri l'obbligo di frequenza da parte degli iscritti ai corsi di laurea.

A tal fine consideriamo le disposizioni di legge in materia.

Con l'immatricolazione si ha l'adozione del provvedimento di costituzione dello *status* di studente universitario.

Si osservi che, da un lato, l'art. 2 comma 1 del Regolamento Studenti (R.D. 4/6/1938 n. 1269) prevede che il periodo utile per la presentazione della domanda di immatricolazione vada dal 1° agosto al 5 novembre: dall'altro l'art. 1 del Regolamento Generale (R.D. 6/4/1924 n. 674) dispone: «Il periodo delle lezioni comincia non più tardi del 5 novembre».

Vi è perciò coincidenza tra il termine finale previsto per le immatricolazioni e il termine iniziale obbligatorio del ciclo di lezioni. Tale identità di termini è prevista anche nelle facoltà ad ordinamento semestrale, pur, ovviamente, essendo diverse le date di riferimento. Con tali previsioni si è voluta, quindi, garantire l'anteposizione dell'immatricolazione alla frequenza ai corsi.

Tale legame si spiega nel concreto in quanto, «all'atto dell'immatricolazione vengono rilasciati allo studente una tessera di riconoscimento e un libretto di iscrizione, che valgono per l'intero corso di studi» (art. 3

R.D. 1269/1938); nel libretto di iscrizione sono contenuti tutti i dati relativi alla carriera scolastica dello studente, ed in particolare, il R.D. 1269 precisa che «La frequenza ai corsi è comprovata dalla attestazione dei professori sul libretto di iscrizione. Gli studenti, per i quali manchi tale attestazione, non sono ammessi all'esame di profitto, per la materia corrispondente».

Per garantire la serietà degli studi interviene, sotto altro profilo, l'art. 142 del T.U. Leggi sull'Istruzione Superiore (R.D. 31/8/1933, n. 1592) che vieta l'iscrizione contemporanea a diverse Università e a diversi istituti di Istruzione Superiore, a diverse facoltà o scuole della stessa Università o dello stesso Istituto, a diversi corsi di laurea o di diploma della stessa Facoltà o Scuola. Se così non fosse, infatti, diverrebbe impossibile seguire le relative lezioni ⁽³³⁾.

In modo da evitare la sovrapposizione tra periodi di frequenza ed accertamenti di profitto, si è previsto, poi, che le due sessioni d'esame si svolgano tra giugno e ottobre, mentre ad essa si affianca l'appello *straordinario* di febbraio ⁽³⁴⁾.

Ecco che si precisa la necessaria catena degli elementi in gioco:

⁽³³⁾ «Sul divieto di iscrizione contemporanea a diverse Università e a diversi corsi di laurea o diploma, contenuto nell'art. 142, secondo comma, del T.U. 31 agosto 1933, n. 1592, sull'istruzione superiore, il Consiglio (Adunanza Generale 9 luglio 1942, n. 181) ha pregiudizialmente osservato che detto divieto è posto a garanzia della serietà degli studi e non costituisce una norma disciplinare per gli studenti. Esso si basa sul fatto che non possono seguirsi con profitto contemporaneamente due corsi universitari. È naturale quindi che il divieto – come la norma testualmente si esprime – colpisce le iscrizioni prima che la frequenza. Conseguenza di tale osservanza, ha aggiunto il Consiglio, è la illegittimità della iscrizione e degli altri atti compiuti in violazione del divieto; è irrilevante pertanto ogni deduzione sull'assenza di mala fede e, per la stessa ragione, non essendo l'annullamento disposto in attuazione di un potere disciplinare, bensì in base al normale potere di annullamento di ufficio degli atti illegittimi, è ugualmente irrilevante la mancata contestazione degli addebiti o l'eventuale censura circa la sproporzione che la sanzione adottata assuma in concreto» (*Relazione Consiglio di Stato 1941-1946*, vol. II, 241 s.).

⁽³⁴⁾ A seguito dell'entrata in vigore della Legge 5 gennaio 1955, n. 8, che ha qualificato quale parte integrante dell'appello autunnale dell'anno precedente l'appello straordinario di febbraio, il Ministero (circolare ministeriale 18 novembre 1955, n. 6115) ha ritenuto sì che a tutti gli studenti che fossero in debito di esami al termine degli anni di corso per cui fossero previsti «sbarramenti» e che intendessero presentarsi agli esami stessi nell'appello di febbraio, potesse consentirsi l'iscrizione «condizionata» al successivo anno di corso, ma quanto alla frequenza dei corsi ha avvertito come fosse «anche superfluo avvertire che nulla è innovato rispetto alle disposizioni vigenti e, pertanto, detti studenti iscritti "condizionatamente" sono tenuti a frequentare i corsi dell'anno, cui tale iscrizione si riferisce, fin dall'inizio dell'anno accademico, intendendosi che le competenti Autorità Accademiche potranno accertare la frequenza nei modi che riterranno più opportuni».

immatricolazione – rilascio del libretto – frequenza ai corsi – attestazione della frequenza sul libretto – ammissione agli esami.

Solo attraverso questo *iter* il legislatore ritiene sia possibile la serietà degli studi.

Ciò detto, è di tutta evidenza che l'Università non può limitarsi a garantire l'ammissione formale agli studenti che ne abbiano titolo, ma deve garantire loro l'accesso alla frequenza.

Dovrebbero inserirsi in tale logica le recenti disposizioni che vedono gli Atenei chiamati ad organizzare propri servizi, compresi quelli di orientamento e di tutorato, in modo da rendere effettivo e proficuo lo studio universitario ⁽³⁵⁾.

Non va dimenticato che obiettivo ultimo del corso di studi è far conseguire allo studente un'adeguata preparazione: «Il corso di laurea si svolge nella facoltà; ha una durata non inferiore a quattro anni e non superiore a sei ed ha il fine di fornire agli studenti adeguate conoscenze di metodi e contenuti culturali, scientifici e professionali di livello superiore» (art. 3 L. 19 novembre 1990, n. 341 – riforma degli ordinamenti didattici universitari) ⁽³⁶⁾.

In vista di questo risultato finale sono coerentemente disciplinati i singoli momenti di accertamento della preparazione individuale nel corso degli studi.

L'art. 39 del R.D. 4/6/1938 n. 1269 prevede, infatti, che «gli esami di profitto debbono essere ordinati in modo da accertare la maturità intellettuale del candidato e la sua preparazione organica nella materia sulla quale verte l'esame, senza limitarsi alle nozioni impartite dal professore nel corso cui lo studente è stato iscritto».

Solo quest'ultima notazione di chiusura può farci capire quanto siamo distanti dal clima in cui è stata formulata la norma.

Quello che si voleva evitare all'epoca era una preparazione esclusivamente basata sugli insegnamenti appresi dal docente, trascurando il mo-

⁽³⁵⁾ Cfr. art. 13 L. 19 novembre 1990, n. 341.

⁽³⁶⁾ Nello stesso senso l'art. 2 della legge citata prevede a proposito del diploma universitario che «il corso di diploma si svolge nella facoltà, ha una durata non inferiore a due anni e non superiore a tre, e comunque corrispondente a quella eventualmente stabilita dalle norme della Comunità economica europea per i diplomi universitari di primo livello ed ha il fine di fornire agli studenti adeguata conoscenza di metodi e contenuti culturali e scientifici orientata al conseguimento del livello formativo richiesto da specifiche aree professionali».

mento dell'analisi dei testi, che pure è indispensabile. Oggi, invece, lo studio universitario si può dire si esaurisca solo in quest'ultimo aspetto, esso è, dunque, fundamentalmente solitario. Al contrario, problemi analoghi a quelli indicati nella disposizione citata possono ancora presentarsi nelle scuole medie superiori, di modo che il passaggio da un'esperienza all'altra può risultare in molti casi difficile.

Tra gli obblighi dello studente universitario vi è poi quello di corrispondere le tasse. Non va mai dimenticato però che a tale obbligo egli adempie in vista dell'ottenimento di un servizio, il quale appunto comprende la disponibilità di strutture e personale per rendere possibile la frequenza ⁽³⁷⁾, l'accesso alle biblioteche, ai laboratori, in una parola tutto ciò che è necessario per una preparazione adeguata.

5. Come si vede, il nucleo normativo concernente le modalità e i tempi di svolgimento delle immatricolazioni e dei corsi è precedente all'entrata in vigore della Costituzione.

Più in generale, anche successivamente a tale momento e per un lungo periodo di tempo non vi è stato alcun intervento legislativo di sensibile portata in materia universitaria. Il riferimento, dunque, ai «limiti stabiliti dalle leggi dello Stato», entro cui l'Università e le Accademie «hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi», è stato letto con riguardo alle disposizioni dell'ordinamento universitario precedenti alla Costituzione.

La normativa disciplinante la posizione dello studente, che abbiamo prima richiamato, è tuttora in vigore, per cui rimane la coincidenza tra momento dell'immatricolazione e inizio delle lezioni e, in generale, l'obbligo di un'organizzazione della didattica tale da assicurare la più proficua frequenza ai corsi.

⁽³⁷⁾ Proprio per il calcolo delle tasse universitarie si è utilizzato per la prima volta il cosiddetto «riccometro». Sistema previsto nell'ambito della revisione sulle modalità di accesso al *welfare*. Questo strumento è stato molto criticato, almeno così come attuato nel campo del diritto allo studio universitario. Principalmente si è rilevato in primo luogo come il «riccometro» sommi reddito e patrimonio (almeno quello immobiliare e finanziario); poiché il patrimonio immobiliare già rientra nel modello 740 e concorre, dunque, ad aumentare il reddito, esso nel riccometro viene calcolato due volte per determinare l'indice complessivo di ricchezza familiare; secondariamente, non si tiene conto dei diversi beni di investimento, oltre o in alternativa, cioè, al patrimonio immobiliare e finanziario.

L'utilizzo di strumenti come il «riccometro» nasce dall'inattendibilità che si attribuisce alle denunce dei redditi.

Ma non va dimenticato che nel periodo in cui sono state formulate queste disposizioni, e per molti anni a venire, non si è riscontrato alcun problema a garantire la partecipazione alle lezioni, dato il rapporto esistente tra il numero degli iscritti, il numero dei professori e la consistenza delle strutture didattiche.

A prescindere dalla minore scolarizzazione dei cittadini italiani rispetto ad oggi, l'ammontare della popolazione studentesca veniva ad essere contenuto dalla circostanza che l'accesso alle università era all'epoca limitato a coloro i quali fossero in possesso di un determinato tipo di diploma di scuola media superiore.

Ai sensi dell'art. 1 della Legge 11 dicembre 1969, n. 910, invece, possono iscriversi a qualsiasi corso di laurea:

i diplomati degli istituti di istruzione secondaria di secondo grado di durata quinquennale, ivi compresi i licei linguistici riconosciuti dalla legge, e coloro che abbiano superato i corsi integrativi previsti dalla legge che ne autorizza la sperimentazione negli istituti professionali;

i diplomati degli istituti magistrali e licei artistici che abbiano frequentato, con esito positivo, un corso annuale integrativo, da organizzarsi su iniziativa dei Provveditorati agli Studi, in ogni provincia, sotto la responsabilità didattica e scientifica delle Università, sulla base di disposizioni che vengono impartite anno per anno dal Ministero della Pubblica Istruzione ⁽³⁸⁾.

L'equilibrio sopra descritto tra studenti e strutture è venuto, dunque, meno a seguito di tale innovazione legislativa.

In forza della Legge n. 910 del 1969 ⁽³⁹⁾, infatti, tutti i diplomati, indipendentemente dalla natura degli studi compiuti, si sono visti ricono-

⁽³⁸⁾ Di recente (art. 6 del D.L. 22 dicembre 1994, n. 697), all'elenco sono stati aggiunti «i cittadini italiani che hanno conseguito un titolo di studio di scuola secondaria superiore, avendo frequentato il relativo corso di studi presso scuole straniere operanti in Italia e riconosciute o sovvenzionate dai rispettivi Stati esteri, con provvedimento del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, su proposta delle competenti autorità accademiche».

⁽³⁹⁾ È stato osservato, POTOTSCHINIG, voce *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. del Dir.*, Milano, 1992, XXIII, 11) che l'intervento attuato da tale legge deve considerarsi come svolgimento tipico del diritto all'istruzione.

Altri (MURA, *Commentario alla Costituzione* a cure di G. Branca, Bologna-Roma, 1976, sub. art. 34, 257), inoltre, ha affermato che, alla base di tale provvedimento, si deve riconoscere un orientamento favorevole ad «un'interpretazione estensiva del diritto all'istruzione, nel senso di ricomprendervi il diritto dei giovani a una scelta il più possibile libera del tipo di studi da perseguire».

scere la possibilità di accedere ad ogni tipo di Università; il che ha determinato, con il tempo, un vertiginoso aumento della popolazione studentesca.

Le norme che prevedono l'obbligo della frequenza sono rimaste, ma la loro attuazione è risultata sempre più difficile. Lo stesso obbligo dell'attestazione della frequenza sul libretto, pur essendo ancora previsto sulla carta, è alla fine caduto in desuetudine.

Le modalità di svolgimento delle lezioni, il momento dell'accertamento del profitto, in ultima analisi il rapporto stesso docenti – studenti (ma alla fine anche le relazioni tra studenti), sono stati stravolti dallo stato di sovraffollamento cui fa seguito la cronica inadeguatezza delle strutture, dei finanziamenti e degli organici.

Tale stato di cose non è naturalmente privo di conseguenze: come è stato notato ⁽⁴⁰⁾, «la rottura di un rapporto numerico accettabile tra discenti e docenti – quale, in linea generale, poteva stimarsi sussistente fino a un quarto di secolo fa – e l'affievolirsi – in misura più o meno ampia a seconda delle situazioni, ma comunque sempre cospicua – del contatto personale tra studenti e professori, in uno con l'incuria per gli spazi ed i servizi di supporto, hanno determinato un grave inaridimento dell'Università quale luogo deputato alla trasmissione del sapere: la sua riduzione a fabbrica di esami ("esamificio": brutta ma espressiva parola)» porta, dal lato del docente, ad un «allentamento del binomio che è stato sempre ritenuto caratterizzante, nella sua inscindibilità, il professore universitario: quello cioè di ricerca e di insegnamento» e, dal lato dello studente, ad una visione degli studi universitari «come una esperienza noiosa e gravosa, soggetta a momenti di verifica non di rado aleatori e poco convincenti; una stagione di adempimenti e prove, solo in parte di indole intellettuale, ma spesso di rilievo anche e schiettamente di resistenza psicofisica».

Dato il quadro che si è profilato, risultano oggi retoriche le indicazioni formulate trenta anni fa dal ministero ⁽⁴¹⁾: «Più volte in passato, questo Ministero, con apposite circolari, ricordando la serie di compiti prescritti dall'art. 84 del cit. T.U. e quindi dall'art. 6 della Legge 18 marzo

⁽⁴⁰⁾ C. CONSOLO-LEOPOLDO MAZZAROLI, *La formazione dell'avvocato. L'Università*, in *Giur. it.*, 1993, 381 s.

⁽⁴¹⁾ Circ. min. 18 marzo 1968, n. 1231.

1958, n. 311, ha sottolineato che la funzione accademica non si esaurisce nella lezione o nello svolgimento del corso di insegnamento, consistendo essa altresì in quell'opera di assistenza che i professori, anche all'infuori delle ore e dei giorni fissati per le lezioni, debbono prestare ai giovani per promuovere e incoraggiare la vocazione scientifica e la preparazione professionale. Si richiama ancora una volta l'impegno assiduo dei docenti per l'osservanza, nella lettera e nello spirito, di tali compiti atti a realizzare la indispensabile coincidenza della figura dell'insegnante con quella dell'educatore. Il Ministero ha ricordato inoltre che tali attività devono concretarsi in varie iniziative, che vanno dalla intensificazione delle esercitazioni di seminario e di laboratorio allo svolgimento di particolari lezioni e di cicli di conferenze. Tali iniziative mirano ad accogliere le istanze, sempre fatte presenti anche in passato, di un più intimo contatto tra gli alti studi e la vita scolastica e post-scolastica, considerando l'Università come strumento di approfondimento, di perfezionamento e di integrazione del magistero didattico ed educativo» (42).

6. Di fronte all'impossibilità di garantire l'accesso a spazi e strutture idonee, alla carenza di personale docente e non docente, si è pensato di limitare le immatricolazioni nelle facoltà sovraffollate.

Evidentemente delle due l'una: o si hanno le risorse per aumentare i mezzi disponibili e si rende il servizio a tutti coloro che ne fanno richiesta (tenendo presente, però, che complessi giganteschi difficilmente consentono di raggiungere buoni risultati), oppure, a strutture invariate, si consente di usufruire del servizio solo ad un numero determinato di soggetti.

Così, alcune Università hanno pensato di provvedere attraverso delibere del Senato Accademico, con le quali si è disposto il numero chiuso per l'iscrizione a facoltà in cui il rapporto strutture - studenti si presentava in termini più drammatici.

La giurisprudenza (43) dominante ha però censurato tali iniziative fa-

(42) Del resto, la stessa Legge 341 del 1990 all'art. 12, comma 2, precisa «è altresì compito istituzionale dei professori e dei ricercatori guidare il processo di formazione culturale dello studente».

(43) La dottrina sul punto tace. In G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, Padova, 1996, 377, si legge però: «Se, ad esempio la legge dispone che devono esser iscritti all'Università, su loro domanda, i cittadini italiani che abbiano compiuto gli studi medi superiori, è chia-

cendo leva sull'esistenza di una riserva relativa di legge in materia di accesso agli studi.

Il riferimento è evidentemente all'art. 33 della Costituzione, il quale dispone, al suo secondo comma, che «La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali di ogni ordine e grado»⁽⁴⁴⁾, mentre all'ultimo comma attribuisce all'Università il diritto di darsi un ordinamento autonomo, «nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato».

Ogni ragionamento sulla legittimità del numero programmato, indipendentemente dal soggetto che lo istituisca, è poi sempre stato posto in relazione all'art. 34, comma 1, per il quale «La scuola è aperta a tutti».

Secondo questo orientamento giurisprudenziale⁽⁴⁵⁾, dato che «a fronte della riserva anzidetta, nessun atto legislativo di carattere generale attribuisce alle Università il potere di stabilire limitazioni all'immatricolazione alle varie facoltà», gli atti con cui si dispongono limitazioni all'accesso sarebbero illegittimi per «assoluto difetto di potere».

Se la premessa è che spetti alla legge prevedere il numero chiuso o quantomeno attribuire ad un'autorità amministrativa tale potere, nel ca-

ro che il Rettore dell'Università cui venga rivolta una domanda di iscrizione non ha nessuna scelta da compiere, una volta accertato – attraverso i documenti presentati – che il richiedente ha i requisiti richiesti. In questa ipotesi (diversamente da quella in cui la legge consenta il c.d. "numero programmato") possiamo dire che il provvedimento è vincolato». Da questo brevisimo accenno forse si potrebbe dedurre che l'autore ritenga sempre necessaria l'emanazione di un provvedimento legislativo in materia, ma si tratta pur sempre di una semplice esemplificazione nell'espone tutt'altro argomento.

(44) Si tratta di una riserva implicita, infatti, come è stato osservato, «Qualunque sia la natura delle riserve, trattandosi sempre di un limite – più o meno intenso – all'ordinaria potestà legislativa, è da ritenere che il limite stesso presenti un carattere specifico: cioè non sussista al di fuori delle ipotesi in cui sia puntualmente riscontrabile, in base al testo ovvero alla logica informatrice delle norme costituzionali in esame, che la Costituzione abbia inteso stabilirlo. Anche in questo senso può ben dirsi che vigano riserve implicite pur dove la Carta costituzionale non rimandi alla legge: come nel caso delle "norme generali sull'istruzione" genericamente previste dall'art. 33 secondo comma Cost.» (L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1995, 171).

(45) Cons. di Stato, Sez. VI, sent. 19 maggio 1994, n. 793, in *Cons. di St.*, 1994, I, 846, conferma a T.A.R. Veneto, Sez. I, 13 giugno 1992, n. 222. Nello stesso senso T.A.R. Lazio, Sez. III, sent. 14 settembre 1994, n. 1632, in *Foro it.*, 1995, III, 630; T.A.R. Liguria, Sez. II, sent. 21 marzo 1995, n. 197, in *I tribunali amministrativi regionali*, 1995, 2336; T.A.R. Lazio, Sez. III, sent. 3 aprile 1996, n. 763, in *I tribunali amministrativi regionali*, 1996, 1769; T.A.R. Toscana, Sez. I, sent. 3 novembre 1997, 465, in *I Tribunali amministrativi regionali*, 1998, 1, 169. Il T.A.R. Abruzzo-Pescara, sent. 5 novembre 1997, n. 621, in *I Tribunali amministrativi regionali*, 1998, 1, 242 ha dichiarato l'illegittimità della norma dello statuto dell'Università che, in assenza di un'apposita previsione legislativa, stabilisce il numero massimo di soggetti che possono essere iscritti.

so in cui un Ateneo emani un provvedimento che preveda la limitazione alle immatricolazioni questi agirebbe in carenza di potere. La conseguenza sarebbe, dunque, l'inesistenza-nullità radicale dell'atto.

Il Consiglio di Stato si è recentemente pronunciato sull'istanza di sospensione proposta dal Ministero dell'Università contro le ordinanze di diversi T.A.R., i quali avevano sospeso i decreti dei Rettori di un'ottantina di università, che avevano disposto limitazioni all'accesso a svariate facoltà (principalmente: medicina, veterinaria, psicologia e architettura).

I giudici, nel negare la sospensione delle pronunce rese dal giudice di primo grado, hanno sottolineato però come, «impregiudicata la questione dell'autonomia universitaria nella fissazione di limitazioni numeriche all'iscrizione a ciascun corso di laurea, la concreta applicazione non può che operare in un quadro di principi di razionalità e uniformità, volti a indirizzare l'individuazione dei presupposti e dei criteri di determinazione dei limiti», per cui si richiede «un tempestivo intervento ordinatore in sede normativa»⁽⁴⁶⁾.

La Sezione di controllo della Corte dei conti⁽⁴⁷⁾, uscendo dal coro, ha, invece, negato l'esistenza di una riserva di legge, sia assoluta che relativa, in materia di programmazione dell'accesso all'istruzione universitaria, poiché «il diritto da parte dei capaci e dei meritevoli di accedere ai gradi più alti dell'istruzione (diritto costituzionalmente garantito) non implica, sotto il profilo in esame, la necessità di regolamentare l'accesso con norma primaria (riserva assoluta) o sulla base di essa (riserva relativa), bensì semplicemente l'obbligo da parte dello Stato e delle università di porre tutti e ciascuno degli aspiranti all'iscrizione in condizioni di parità ai fini della dimostrazione del possesso dei requisiti richiesti dalla legge ed in particolare dalla Costituzione».

Viene, quindi, anche respinta l'eccezione fondata sull'esistenza di una riserva di legge desumibile questa volta dall'art. 33 ultimo comma, per il quale le Università hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, perché «tale riserva espressa attiene all'aspetto organizzativo dell'istituzione per il perseguimento dei propri fini e non anche alla regolamentazione dei rapporti fra le istituzio-

⁽⁴⁶⁾ C.d.S., Sez. VI, Ord. n. 229 del 28 febbraio 1997.

⁽⁴⁷⁾ C.d.C. Sezione controllo, 4 novembre 1994, n. 126, in *Riv. Corte dei conti*, 1995, I, 32.

ni medesime ed i privati che intendano esercitare un diritto la cui tutela è comunque affidata alla "Repubblica"».

Inoltre, viene escluso che la necessità dell'intervento del legislatore trovi conforto nella normativa ordinaria, perché «Neppure tale riserva, come sostenuto, può derivare dall'art. 2 della L. n. 910 del 1969, che ha previsto, all'art. 1, la possibilità da parte dei diplomati degli istituti di istruzione secondaria di secondo grado, al termine di un corso di durata quinquennale, di iscriversi a qualsiasi corso di laurea; essendo, tale legge, volta a disciplinare i requisiti individuali di accesso richiesti ad ogni aspirante all'iscrizione ad un corso universitario, costituiti dal possesso di un titolo di studio valido, e non anche i presupposti, circostanze esterne previste per il convergere di diversi interessi pubblici alla limitazione degli iscritti, al verificarsi delle quali, chi è in possesso dei requisiti richiesti, può accedervi a condizione che rientri nel numero consentito»⁽⁴⁸⁾.

Anche in alcune (poche) pronunce dei T.A.R. si esclude l'esistenza di una riserva di legge in materia⁽⁴⁹⁾.

In particolare, si è respinto l'assunto di quanti escludono che l'Università possa fondare il proprio potere di limitare l'accesso facendo leva sulla lettera dell'art. 9, quarto comma, della Legge n. 341/1990, in base al quale laddove sia prevista una limitazione alle iscrizioni, il Ministro dell'Università definisce i criteri generali per la regolamentazione dell'accesso, previo conforme parere del C.U.N.

Secondo l'orientamento criticato, al contrario, nel subordinare le previsioni del numero chiuso ad apposite direttive ministeriali, la norma si riferirebbe solo a previsioni di legge formale, nella cui constatata assenza dovrebbe allo stato escludersi qualsiasi legittima fonte normativa

(48) Tuttavia, la Corte esclude che disposizioni sulla limitazione dell'accesso agli studi universitari possano essere contenute in un provvedimento ministeriale concernente il riordino dell'ordinamento didattico di un corso di laurea, emanato ex art. 9 L. n. 341/90. Sarebbe necessaria, invece, l'emanazione di un regolamento indipendente, costituente presupposto logico-giuridico del successivo provvedimento di riordino.

Come si vede, la giurisprudenza è maggiormente incline a riconoscere la possibilità di emanare regolamenti ministeriali per limitare l'accesso nelle università. Mentre è spesso ostile ai medesimi interventi da parte dei Senati accademici.

(49) C.d.S. n. 749 del 22 ottobre 1983; T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I, sent. 12 maggio 1990, n. 392, in *I tribunali amministrativi regionali*, 1990; T.A.R. Lombardia sent. 5 settembre 1996, n. 1339, in *I tribunali amministrativi regionali*, 1996, n. 11, 4109; T.A.R. Friuli Venezia Giulia, sent. 26 novembre 1996, n. 1193, in *I tribunali amministrativi regionali*, 1997, n. 1, 163.

sul potere in esame, anche a prescindere dalla sussistenza o meno delle direttive.

A tali considerazioni il Tribunale amministrativo ⁽⁵⁰⁾ ha opposto che «proprio dal citato art. 9 quarto comma della Legge n. 341 del 1990 può agevolmente riscontrarsi la volontà del legislatore di consentire, ed anzi di riconoscere *ex tunc*, la introduzione del numero programmato delle iscrizioni universitarie. Ed, infatti, il rinvio di detta norma primaria ai casi in cui sia già prevista una limitazione delle iscrizioni, non può che riferirsi alle preesistenti ipotesi normative, regolamentari e statutarie, che già consentivano alle singole Università di disporre per il numero chiuso; da cui deve dunque argomentarsi una sorta di esplicita conferma in via legislativa del precedente sistema con conseguente elevazione al rango normativo primario della precedente potestà meramente secondaria di regolare l'accesso universitario, e ciò nell'esplicito presupposto, avente valore d'indirizzo generale dell'ampia autonomia già legislativamente riconosciuta alle Università stesse».

Secondo il giudice amministrativo, la diversa tesi delle ricorrenti, secondo cui il legislatore mediante l'espressione «laddove sia stata prevista una limitazione (...)», avrebbe voluto riferirsi solo a specifiche previsioni di legge, «deve essere disattesa alla luce di evidenti criteri logici; infatti se – come le ricorrenti medesime ben evidenziano – non è mai esistita alcuna disposizione primaria che consenta espressamente tale limitazione, non si comprenderebbe perché il legislatore del 1990 avrebbe dovuto riferirsi proprio ad una ipotesi mai verificatasi in precedenza (con una disposizione di sostanziale inutilità), laddove il tenore lessicale della norma si dirige invece (e non a caso) verso fattispecie previsionali già operanti, in ordine alle quali il Ministro dell'Università è chiamato a definire criteri generali».

Da questa breve disamina emerge come il nucleo del problema affrontato consista nello stabilire se vi sia, e quale sia, il fondamento del potere di limitare il numero degli iscritti, potere che diverse Università hanno già esercitato.

Al riguardo si potrebbe essere tentati di richiamare la normativa contenuta nella più volte citata Legge n. 168 del 1989: ad essa, infatti, molto

⁽⁵⁰⁾ T.A.R. Lombardia, sent. n. 1339 del 1996 cit.

spesso si richiamano coloro che riconoscono agli atenei il potere di limitare il numero delle immatricolazioni.

In particolare, il comma 5 dell'art. 6 prevede sia riconosciuta all'Università autonomia organizzativa: «Le Università, in assenza delle norme di cui ai commi precedenti, provvedono all'istituzione, organizzazione e funzionamento delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio, anche per quanto concerne i connessi aspetti amministrativi, finanziari e di gestione».

Si potrebbe far confluire in tali aspetti amministrativi tutti gli interventi diretti a consentire agli studenti di frequentare.

Attività che è per questi ultimi, come si è detto, insieme un obbligo e un diritto (e non va dimenticato che le lezioni tenute dai docenti rientrano tra le prestazioni in vista delle quali essi corrispondono le tasse).

L'introduzione del così detto numero chiuso, appunto, rientrerebbe tra le misure volte ad ottenere un tale risultato.

In sintesi, il potere di programmazione delle immatricolazioni si fonderebbe sull'autonomia universitaria costituzionalmente stabilita e specificata nelle sue modalità dalla legge istitutiva del MURS.

Tale soluzione del problema è però respinta dall'orientamento giurisprudenziale prevalente, sopra citato, contrario a riconoscere alle Università il potere di limitare gli accessi.

Secondo tale impostazione l'art. 6 comma 5 della Legge n. 169 del 1989 sarebbe relativo solo agli «aspetti strettamente organizzativi e gestionali»⁽⁵¹⁾: da ciò la perentoria affermazione che le difficoltà derivanti dalla sproporzione tra studenti e strutture potrebbe «trovare soluzione soltanto in sede legislativa».

Respinto ogni tentativo di rifarsi alla normativa interna, si è anche negato che il potere di limitare l'accesso abbia fonte nelle disposizioni di diritto comunitario.

Non sarebbe utile, secondo il giudice amministrativo, richiamare, ad esempio, le disposizioni contenute «nell'art. 3 della direttiva 85/384/CEE e nel punto b 3 delle raccomandazioni sulla professione di architetto, le quali ai fini del riconoscimento del titolo di studio, fanno obbligo alla facoltà di impartire un insegnamento con rapporto personalizzato

(51) T.A.R. Veneto, sent. n. 222 del 1992 cit.

tra docente e discente. Si tratta infatti di principi direttivi, privi di un contenuto specifico quanto ai possibili modi della loro attuazione, che spetta al legislatore nazionale tradurre in norme puntuali e cogenti» (52).

Pur negando che l'intervento dell'Università volto a contenere le iscrizioni si possa giustificare sulla base dell'autonomia organizzativa o sulle disposizioni comunitarie (53) non si può automaticamente asserire che all'Università non spetti di istituire il «numero chiuso».

Va preliminarmente osservato come evidentemente non ci sia alcun bisogno di richiamarsi a direttive Cee per considerare necessario che lo studente sia seguito dai docenti nella preparazione delle varie materie.

Le disposizioni già vigenti nel nostro ordinamento partono dal presupposto che gli atenei sono tenuti a impartire un insegnamento con rapporto personalizzato tra docenti e discenti.

Questa non è la regola, però, in molte delle nostre Università, già da diverso tempo ormai, di modo che ci si è andati dimenticando come intanto sia rispettato il diritto allo studio in quanto questo sia effettivo.

Si intende dire che lo studente dovrebbe poter accedere alle aule, laboratori, biblioteche in condizioni di sicurezza oltre che, come si è detto, poter contare su di un rapporto diretto con i docenti, che lo sappiano indirizzare e lo spronino all'apprendimento (il che potrebbe forse aiutare a contenere il massiccio fenomeno degli abbandoni).

Permettere di immatricolarsi a tutti coloro i quali, in possesso dei titoli previsti dalla legge, ne facciano richiesta pur sapendo che per il loro numero mai potranno usufruire delle prestazioni, né adempiere agli obblighi previsti dalla legge, significa negare a ciascuno degli ammessi l'esercizio del diritto allo studio.

Accanto a tali considerazioni, relative alle garanzie di serietà degli studi universitari, va ricordato l'obbligo di provvedere a che negli atenei le attività si svolgano in condizioni di sicurezza.

Basti pensare alla normativa prevista nella Legge 7 dicembre 1984 n. 812, riguardante il nullaosta per le attività soggette ai controlli di preven-

(52) T.A.R. Lazio, Sez. III, sent. 14 settembre 1994, n. 1632, in *Foro it.*, 1995, III, 630.

(53) Come si vedrà al paragrafo successivo è proprio richiamandosi alle direttive comunitarie in materia di riconoscimento dei titoli universitari che la Corte costituzionale ha recentemente affermato la legittimità costituzionale della normativa che prevede il potere del ministro di determinare la limitazione degli accessi (art. 9, comma 4, Legge 19 novembre 1990 n. 341, come modificato dall'art. 17, comma 116, Legge 15 maggio 1997, n. 127).

zione incendi. Per le condotte in violazione di tale legge sono previste sanzioni penali. Inoltre, la recente normativa sulla sicurezza sul lavoro (Decreto Legislativo 19 settembre 1994, n. 626 così come modificato dal Decreto Legislativo 19 marzo 1996, n. 242) trova applicazione anche nei riguardi delle Università e degli Istituti di istruzione universitaria (art. 1, comma 2) e tra i soggetti tutelati vi sono «gli allievi degli istituti di istruzione ed universitari» (art. 2) ⁽⁵⁴⁾.

Consentire l'accesso a strutture che non sono assolutamente in grado di recepire gli studenti, che pure possono dire di essersi regolarmente iscritti, è comportamento che integra una tale fattispecie, e che, soprattutto, va contro ad ogni più elementare norma di prudenza per la tutela dell'integrità fisica delle persone.

Come si vede, il semplice richiamo agli artt. 33 e 34 Cost. risulta fuorviante.

Il quadro normativo cui fare riferimento è, invece, più articolato.

Entrano sicuramente in gioco le disposizioni costituzionali, già richiamate, per cui «la Repubblica detta norme generali sull'istruzione» (art. 33, comma 2), «la scuola è aperta a tutti» (art. 34, comma 1) e le Università hanno «il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» (art. 33, ultimo comma).

Ma vanno considerate anche altre norme contenute nella Costituzione e in leggi ordinarie.

In primo luogo, lo si è detto più volte, lo studente ha l'obbligo della frequenza e di corrispondere somme di denaro per i servizi che gli vengono resi.

Per converso, l'Università deve organizzare il servizio, ma per adempiere concretamente ad un tale obbligo deve avvalersi delle disponibilità di personale accordato dallo Stato, dalla disponibilità di beni mobili ed immobili data dallo Stato, delle disponibilità finanziarie attribuite sempre dallo Stato, tutto questo nel rispetto dell'art. 81 Cost.

In ogni caso deve essere salvaguardata l'incolumità fisica delle persone, secondo quanto prevedono l'art. 17 comma 3 Cost. («Delle riunioni

⁽⁵⁴⁾ Sull'applicazione della legge in argomento alle università: A. PADULA, *Tutela civile e penale della sicurezza del lavoro*, Padova, 1996, 114 s.; *Atti del Seminario Nazionale 15-16 gennaio 1996 dell'Ateneo di Parma sul tema «Applicazione del Decreto Legislativo 626/94 alle Università»*.

in luogo pubblico deve essere dato avviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica»⁽⁵⁵⁾ e l'art. 32 Cost. («La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti ...»).

Da tutte queste norme deriva per l'Università, più che il potere il dovere di limitare le immatricolazioni, quando non intervenire in tal senso significhi mettere a rischio quei valori che sono stati indicati.

Ragionare unicamente in termini di riserva di legge, senza considerare la situazione di fatto sottostante, significa arrivare al paradosso di svuotare di contenuto il diritto allo studio, che si vorrebbe in astratto garantire a tutti, e mettere a repentaglio la sicurezza delle persone.

Conseguenza tra l'altro di un tale argomentare sarebbe che, data l'inadeguatezza delle risorse su cui possono contare le autorità accademiche, negata loro la possibilità di adottare il numero chiuso, queste non potrebbero essere chiamate a rispondere per il mancato rispetto delle normative sulla sicurezza⁽⁵⁶⁾. Del resto, *ad impossibilia nemo tenetur*.

D'altra parte, si arriverebbe a sostenere che il rispetto della riserva di legge ex artt. 33 e 34 Cost. debba prevalere sul valore dell'incolumità personale, il che è assurdo se si pensa che di fronte a quest'ultimo viene subordinata persino la libertà di riunione.

Del resto, pure i servizi di trasporto pubblico sono «aperti a tutti», ma il personale deve impedire che il numero di passeggeri sia superiore al limite di sicurezza, non consentendo l'accesso ad altri soggetti una volta raggiunto tale limite.

Considerazioni analoghe valgono per il servizio sanitario.

Infatti, il responsabile di un ospedale può rifiutare il ricovero a chi lo

⁽⁵⁵⁾ È stato anzi notato, L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1995, 635, come il valore costituzionale dell'incolumità pubblica sia in grado di giustificare misure impeditive o restrittive anche per le riunioni private, nonostante il 3° comma dell'art. 17 faccia riferimento solo alle riunioni in luogo pubblico.

⁽⁵⁶⁾ È del tutto ovvio che per i locali delle facoltà universitarie, il sussistere delle condizioni di sicurezza dipende direttamente dal numero di studenti che li occupano.

Pertanto, l'aumento di quest'ultimo dovrebbe determinare la cessazione, e conseguentemente, l'interruzione delle attività *ivi* svolte.

In altre parole, quindi, un affollamento delle strutture universitarie che ne ecceda le capacità ricettive, può non solo di fatto causarne la paralisi, in quanto esse sono limitate dal punto di vista dello spazio fisico disponibile, ma anche determinare l'impossibilità di rispettare le prescrizioni contenute nelle norme sopra richiamate.

richieda qualora non vi sia un numero di letti sufficienti all'accoglienza, e ciò nonostante sia riconosciuto costituzionalmente ai cittadini il diritto alla salute, e quindi a tutte le cure necessarie per mantenerla, nonché, per legge, il diritto alla libera scelta della struttura ospedaliera in cui ricoverarsi.

Come è stato notato ⁽⁵⁷⁾, il diritto allo studio nasce come diritto di libertà e si sviluppa come diritto civico o sociale: «la libertà di studiare deriva da diritti che spettano incondizionatamente a tutti, quali il diritto alla libera formazione dei propri convincimenti, radicato a sua volta nella libertà di coscienza (art. 19 Cost.), il diritto al lavoro (art. 4), il diritto alla libera manifestazione del pensiero (art. 21), il diritto alla libera ricerca scientifica e creazione artistica, la libertà d'insegnamento (art. 33, 1° co.)». Di modo che la libertà di studiare incontra limiti che «sono quelli stessi che incontrano i diritti in cui si radica, cioè limiti generalissimi, come quelli del buon costume, dell'ordine, della sanità e dell'incolumità pubblica».

Partendo precisamente dalla considerazione che sia la sanità che l'incolumità pubblica trovano diretto fondamento, quali limiti di ordine generale, nell'art. 32, primo comma, della Costituzione, non si è mancato di sottolineare con forza «l'applicabilità di tale limite anche quando non sia specificamente richiamato per le situazioni soggettive oggetto di tutela costituzionale» ⁽⁵⁸⁾.

In generale, dunque, la socialità del servizio comporta la sua accessibilità, ma non è detto che questa non debba trovare in assoluto limiti.

È vero, invece, che «essa sovverte la consueta posizione di potere dell'ente pubblico che, nella veste di organizzatore del servizio e di suo erogatore, deve giustificare (ad esempio adducendo concreti ostacoli finanziari) le eventuali limitazioni all'ammissione più ampia possibile di richiedenti o di utenti generali, con conseguente conformazione tendenzialmente vincolata dell'atto di ammissione (addirittura si tratta di un mero atto, privo di contenuto provvedimentale, rivestente talvolta la funzione di mera esecuzione di legge, come osservano nelle maggior parte dei casi gli autori)» ⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁷⁾ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *(Diritto allo) Studio*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 1993.

⁽⁵⁸⁾ SPAGNA MUSSO, *Lo stato di cultura cit.*, 205.

⁽⁵⁹⁾ V. CAPUTI JAMBRENGHI, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, I, Bologna, 1998, 999.

Se non si ammettesse il c.d. numero chiuso nelle facoltà italiane si potrebbe pur sempre impedire agli studenti in soprannumero di entrare nelle aule, magari con l'aiuto di bidelli e custodi, con la prospettiva di ripetere la tragicomica scena sistematicamente, dato che una parte significativa degli immatricolati, se non proprio per ragioni di sicurezza almeno per il principio dell'incompenerabilità dei corpi, dovrà restare fuori.

La realtà è che in molti casi, non si riscontra una tale ressa davanti alle aule universitarie, per il semplice fatto che gli studenti non adempiono al loro obbligo di frequenza, tanto che la norma che prevede la relativa attestazione sul libretto si può dire sia caduta in desuetudine.

La riprova che questo sistema si regge sull'assenza di contatto tra studenti e università (contatto che non di rado avviene unicamente al momento della verifica della preparazione dello studente), si è avuta proprio in quei corsi di laurea in cui sono previsti reali accertamenti della frequenza (si prevede e si attesta che lo studente abbia partecipato ad almeno una certa percentuale delle lezioni), ed in cui i T.A.R. hanno sospeso le delibere con cui si introduceva il numero chiuso, riammettendo gli studenti esclusi.

È quanto è accaduto di recente nella facoltà di odontoiatria di Padova. Gli iscritti a questo corso di laurea, infatti, possono sostenere gli esami solo qualora abbiano partecipato ad almeno il 66% delle lezioni tenute nel semestre.

Molti studenti non hanno potuto, però, soddisfare questo requisito. Se, in particolare, si è lamentato che la sospensiva del T.A.R. sia giunta un mese e mezzo dopo l'inizio delle lezioni, è significativo, per altro, che gli studenti per non perdere la possibilità di sostenere gli esami abbiano invocato l'adozione di doppi turni per le prove pratiche, soluzione del resto impossibile perché lo sfruttamento intensivo delle strutture era già spinto al massimo. Segno che oltre ad un problema di termini, c'era una reale impossibilità di adempiere all'obbligo per un numero così elevato di studenti.

D'altra parte, lo stesso giudice amministrativo ha avuto modo di notare ⁽⁶⁰⁾, come il principio di corrispondenza tra le potenzialità didatti-

⁽⁶⁰⁾ T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I, 12 maggio 1990, n. 392 cit., il quale non ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 6 del D.P.R. n. 95 del 1986, che ha introdotto il principio della predeterminazione del numero delle iscrizioni alle facoltà di medicina (le quali appunto

che offerte dall'ateneo e numero di studenti fruitori del servizio non possa essere messo in discussione dalle generiche doglianze sull'utilizzo da parte della pubblica Amministrazione delle risorse disponibili, secondo le quali i mezzi verrebbero impiegati seguendo priorità diverse dal potenziamento delle strutture universitarie.

In buona sostanza, «le valutazioni sulle priorità nell'utilizzo delle risorse disponibili hanno natura politica e non sono sindacabili in sede giurisdizionale, neppure innanzi alla Corte costituzionale, quando attono a scelte tra interessi che hanno tutti tutela costituzionale (si pensi alla salute, alla casa, ai trasporti, ecc.), riservate al legislatore».

Per ciò concretamente non si può che concludere osservando come anche ammettendo che sarebbe stato opportuno potenziare le strutture universitarie, una volta che ciò non sia avvenuto non può sostenersi che quelle esistenti vadano sovraccaricate, con danno per tutti.

In sintesi, quindi, non è riscontrabile un'esplicita disposizione di legge attributiva del potere degli atenei di istituire il numero programmato. Il fondamento di un tale potere sta, invece, proprio nell'esigenza di rispettare tutte quelle disposizioni, contenute tanto in leggi ordinarie che nel dettato costituzionale, che garantiscono il diritto allo studio o il diritto alla salute. Tanto che se si reputasse impossibile sostenere l'esistenza di un potere siffatto si dovrebbe ritenere incostituzionale il dettato normativo, ed in particolare la Legge n. 910 del 1969, che ha liberalizzato l'accesso. Ma certo è preferibile un'interpretazione delle disposizioni di legge che sia conforme alla Costituzione.

Gli interventi del legislatore e le pronunce dei tribunali amministrativi seguono però tendenze molto lontane dalla impostazione che abbiamo sopra delineato.

Infatti, il recente articolo 17, comma 116 della Legge 127/97 stabilisce che il ministero dell'Università disciplina gli accessi a tutti i corsi universitari e individua quelli a numero programmato.

Si è così pensato che la disposizione desse l'interpretazione autentica dell'art. 9, comma 4 della Legge 341/90. Come si è visto, il contenzioso davanti ai T.A.R. verteva sull'individuazione dello strumento necessario (legge, Decreto Ministeriale, ordinamento didattico, regolamento delle

dovrebbero anno per anno valutare il proprio potenziale didattico, indicando conseguentemente il numero massimo degli studenti iscrivibili).

singole università) per la «limitazione delle iscrizioni», prevista appunto dalla norma da ultimo richiamata.

Sulla base, dunque, della Legge 127 del 1997 è stato emanato il decreto del Ministero dell'Università n. 245 del 21 luglio 1997.

Con questo regolamento sono stati ridotti del 90% i corsi di laurea a numero chiuso. Lo sbarramento resiste soltanto a Medicina, Odontoiatria, Veterinaria e Architettura. È possibile che siano previste limitazioni alle iscrizioni anche fuori da questi casi, per concessione del ministro su richiesta dei singoli atenei, ma solo per gravi carenze (di strutture, di attrezzature, personale docente) oppure per il carattere sperimentale o professionale di alcuni corsi.

L'opinione, però, di quanti ritenevano (con preoccupazione o con sollievo) che per i corsi di laurea indicati nel decreto non si sarebbero riconosciute illegittimità nell'istituzione del numero chiuso, è stata puntualmente smentita.

Già nell'ottobre del 1997 il T.A.R. della Toscana ha avuto modo di affermare che il numero chiuso stabilito dalle Università per l'accesso ai corsi di laurea in medicina e in odontoiatria rimane illegittimo, in quanto si è ritenuto che nessuno degli interventi del ministro avesse modificato il quadro normativo.

Nel mese successivo anche il T.A.R. del Veneto ha accolto la richiesta di sospensiva della delibera dell'Università di Padova che istituiva il numero chiuso per i corsi di laurea in Odontoiatria, in Economia e Commercio, in Scienza della Comunicazione, in Medicina e Chirurgia e per il corso di diploma universitario in Fisioterapia.

7. Sulla conformità a Costituzione delle disposizioni che prevedono il «numero chiuso» si è recentemente pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza n. 383 del 27 novembre 1998, considerando direttamente solo il problema del rapporto tra l'intervento del legislatore e quello del Ministro, sotto il profilo della riserva di legge, relativamente all'individuazione dei corsi universitari ad accesso limitato.

I Tribunali amministrativi regionali del Lazio, dell'Abruzzo, della Liguria e delle Marche, con undici ordinanze di analogo contenuto, avevano, infatti, sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, della Legge 19 novembre 1990, n. 341, sulla riforma degli or-

dinamenti didattici universitari, come modificato dall'art. 17, comma 116, della Legge 15 maggio 1997, n. 127 ⁽⁶¹⁾.

L'attuale formulazione dell'art. 9, comma 4, oggetto del giudizio di costituzionalità è la seguente: «Il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica definisce, su conforme parere del CUN, i criteri generali per la regolamentazione dell'accesso alle scuole di specializzazione ed ai corsi universitari, anche a quelli per i quali l'atto emanato dal Ministro preveda una limitazione nelle iscrizioni».

Ritenendo che, in questo modo, attraverso la proposizione finale della disposizione, la legge abbia istituito il potere del Ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, di determinare le scuole e i corsi universitari ad accesso limitato, tutti i giudici rimettenti avevano messo in dubbio il rispetto della riserva relativa di legge che ritenevano di poter evincere dagli artt. 33 e 34 ⁽⁶²⁾. Alcuni giudici sospettavano an-

⁽⁶¹⁾ Secondo T.A.R. Lazio, Sez. III, ord. 4 dicembre 1997, n. 2939, in *I T.A.R.*, 1998, 1, 44 «in base agli artt. 33 e 34 Cost., in materia di accesso agli studi anche universitari sussiste una riserva relativa di legge, con la conseguenza che, in mancanza di norme legislative che nel rispetto dei caratteri costitutivi della riserva stessa attribuiscono all'Amministrazione il potere di stabilire limitazioni alle iscrizioni ai corsi, devono ritenersi illegittimi i provvedimenti regolamentari o di attuazione che tali limitazioni prevedono». Infatti, anche se la previsione costituzionale di riserva relativa di legge per una determinata materia non preclude al legislatore ordinario di domandare ad altre fonti sottordinate la disciplina della materia stessa, ciò è possibile comunque «solo previa determinazione di una serie di precetti idonei ad indirizzare e vincolare la normazione secondaria entro confini ben delineati, o quantomeno, previa determinazione delle linee essenziali della disciplina stessa». Sulla base di queste considerazioni ha quindi ritenuto non manifestamente infondata «con riferimento al principio costituzionale della riserva relativa di legge e agli artt. 33 e 34 Cost., la questione di costituzionalità dell'art. 9 comma 4, L. 19 novembre 1990, n. 341, come modificato dall'art. 17, comma 116, L. 15 maggio 1997, n. 127, nella parte in cui attribuisce al Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica il potere di determinare la limitazione agli accessi ai corsi universitari». Nello stesso senso tra gli altri: T.A.R. Lazio, Sez. III, ord. 10 novembre 1997, n. 2655, in *I T.A.R.*, 1997, 12, 428; T.A.R. Lazio, Sez. III, ord. 27 gennaio 1998, n. 277, in *I T.A.R.*, 1998, 2, 447; T.A.R. Abruzzo-L'Aquila, ord. 11 dicembre 1997, n. 609, in *I T.A.R.*, 1998, 2, 650.

⁽⁶²⁾ Le parti private costituite in alcuni giudizi hanno rilevato come «Nel caso di specie si sarebbe verificata una vera e propria delegificazione, in materia coperta da riserva di legge e al di fuori del meccanismo previsto dall'art. 17, comma 2, della Legge 23 agosto 1988, n. 400, in quanto la disciplina dell'accesso ai corsi universitari viene affidata a una fonte "terziaria" (regolamento ministeriale) in assenza, nella legge delegificante, di qualsiasi norma generale, regolatrice della materia». Sui c.d. regolamenti delegati si veda, tra gli altri, L. CARLASSARE, *Regolamento (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, e ID., *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 1990, 1 s.; E. CHELI, *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 1990, 53 s.; A. RUGGERI, *I «fondamenti» della potestà regolamentare del Governo*, in *Dir. soc.*, 1991, 93 s.; P. VIPIANA, *La delegificazione: profili teorici ed esperienze pratiche*, in *Pol. dir.*, 1994, 317;

che che la normativa impugnata violasse gli artt. 3 e 97 della Costituzione, sia per il profilo della incongruità dello strumento utilizzato in relazione alla riserva di legge, sia per il mancato rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità, determinato dall'attribuzione alla P.A. di un potere non legislativamente delimitato.

La Corte ha ritenuto però la questione infondata con argomentazioni che suscitano più di qualche perplessità.

Il giudice costituzionale ha naturalmente preso le mosse dagli artt. 33 e 34 della Costituzione, che «pongono i principi fondamentali relativi all'istruzione con riferimento, il primo, all'organizzazione scolastica (della quale le Università, per quanto attiene all'attività di insegnamento, sono parte: sentenza n. 195 del 1972); con riferimento il secondo, ai diritti di accedervi e di usufruire delle prestazioni che essa è chiamata a fornire».

Il giudice costituzionale ha evidenziato il rapporto esistente tra organizzazione e diritti, essendo questi aspetti speculari della stessa materia, l'una e gli altri implicandosi e condizionandosi reciprocamente. Da tale connessione scaturirebbe la necessità di un'interpretazione complessiva dei due articoli della Costituzione. Infatti, «non c'è organizzazione che, direttamente o almeno indirettamente, non sia finalizzata a diritti, così come non c'è diritto a prestazione che non condizioni l'organizzazione».

In tal modo all'ultimo comma dell'art. 33 viene a conferirsi una funzione «per così dire, di cerniera, attribuendosi alla responsabilità del legislatore statale la predisposizione di limiti legislativi all'autonomia universitaria relativi tanto all'organizzazione in senso stretto, quanto al diritto di accedere all'istruzione universitaria, nell'ambito del principio secondo il quale "la scuola è aperta a tutti" (art. 34, primo comma) e per la garanzia del diritto riconosciuto ai capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi» «di raggiungere i gradi più alti degli studi» (art. 34, terzo comma).

La Corte non ritiene però, in questo conformandosi all'opinione dei giudici rimettenti e della giurisprudenza amministrativa prevalente, che

A.A. CERVATI, *A proposito di «regolamenti delegati», «regolamenti autorizzati» e delegificazione, in un'attribuzione di potestà normativa all'esecutivo che suscita molti interrogativi*, in *Giur. cost.*, 1995, 1848; U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della Legge n. 400 del 1988*, in *Riv. dir. pub.*, 63 s.; G.U. RESCIGNO, *Sul principio di legalità*, in *Riv. dir. pub.*, 1995, 247s.

la riserva di legge in tema di accesso ai corsi universitari sia di tipo assoluto, non sarebbe tale da esigere cioè che l'intera disciplina della materia sia contenuta in legge.

In questo contesto viene in considerazione, in primo luogo, «il rapporto tra la legge e l'autonomia universitaria prevista dall'ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione, rapporto nel quale le previsioni legislative valgono come "limiti", che non sarebbero più tali ove le disposizioni di legge fossero circostanziate al punto da ridurre le Università, che la Costituzione vuole dotate di ordinamenti autonomi, al ruolo di meri ricettori passivi di decisioni assunte al centro».

Con riferimento, invece, al rapporto tra potestà legislativa e potestà normativa del Governo, la Consulta ha messo in evidenza come nulla nella Costituzione escluda l'eventualità che un'attività normativa secondaria possa legittimamente essere chiamata dalla legge stessa a integrarne e svolgerne in concreto i contenuti sostanziali, «quando – come nella specie – si versi in aspetti della materia che richiedono determinazioni bensì unitarie, e quindi non rientranti nelle autonome responsabilità dei singoli atenei, ma anche tali da dover essere conformate a circostanze e possibilità materiali varie e variabili, e quindi non facilmente regolabili in concreto secondo generali e stabili previsioni legislative».

La previsione della riserva di legge relativa prevista dalla Costituzione sarebbe però violata qualora (e in ciò il giudice costituzionale sembra concordare con quanto scritto nelle ordinanze di rimessione) dalla disposizione censurata dovesse necessariamente desumersi la volontà del legislatore di istituire un potere ministeriale, svincolato da adeguati criteri di esercizio, di determinare le scuole e i corsi universitari a iscrizioni limitate.

Dato che la disposizione censurata sembrerebbe riconosce un potere senza precisarne le condizioni di esercizio, affinché essa possa ritenersi non incompatibile con la Costituzione sotto l'aspetto della riserva di legge, secondo la Corte, dovrebbe essere interpretata «nel senso che il potere ch'essa afferma essere conferito all'amministrazione non sia libero e, perché esso non sia libero, occorre che la disposizione che lo riconosce sia integrata da altre determinazioni che lo circoscrivano». Il giudice costituzionale però ritiene che tali determinazioni, «infine, possono essere ricavate, e così le esigenze della riserva di legge possono essere soddisfatte, con riferimento all'ordinamento nel suo insieme e non devono neces-

sariamente essere contenute nella disposizione specifica istitutiva del potere dell'amministrazione ch'esse valgano a limitare (così, ad esempio, sentenza n. 34 del 1986)».

Affinché dunque il principio di riserva di legge nella materia in esame possa dirsi rispettato, occorrerebbe che l'art. 9, comma 4, della Legge n. 341 del 1990 fosse «inserito in un contesto di scelte normative sostanziali predeterminate, tali che il potere dell'amministrazione sia circoscritto secondo limiti e indirizzi ascrivibili al legislatore».

Dopo aver precisato che a costituire questo quadro normativo d'insieme possono essere chiamate anche le norme comunitarie dalle quali derivino obblighi per lo Stato incidenti sull'organizzazione degli studi universitari, la Corte costituzionale ha chiarito che è «principalmente e particolarmente, a queste norme che, nella specie, in carenza di un quadro organicamente predisposto dal legislatore nazionale per la disciplina del numero delle iscrizioni ai corsi universitari, deve farsi riferimento».

Il riferimento è alle direttive ⁽⁶³⁾ (riguardanti, al momento, i titoli accademici di medico, medico-veterinario, odontoiatra e architetto) che, come si è detto sopra, concernono il reciproco riconoscimento, negli Stati membri, dei titoli di studio universitari, sulla base di criteri uniformi di formazione, che consentono l'esercizio del diritto di stabilimento dei professionisti negli Stati dell'Unione nonché la libera prestazione dei servizi.

Le direttive in questione prescrivono, in considerazione dell'analogia dei titoli universitari rilasciati nei diversi Paesi e del loro reciproco riconoscimento, «standard di formazione minimi» a garanzia che «i titoli medesimi attestino il possesso effettivo delle conoscenze necessarie all'esercizio delle attività professionali corrispondenti». A tal fine, in tutti i casi cui le direttive si riferiscono, si prescrive che gli studi teorici «si accompagnino necessariamente a esperienze pratiche, acquisite attraverso attività cliniche o, in genere, operative svolte nel corso di periodi di formazione e di tirocinio aventi luogo in strutture idonee e dotate delle strumentazioni necessarie, sotto gli opportuni controlli». E ciò necessaria-

⁽⁶³⁾ Direttiva 78/686/CEE, del 25 luglio 1978; direttiva 78/687/CEE, stessa data; direttiva 78/1026/CEE, del 18 dicembre 1978; direttiva 78/1027/CEE, stessa data; direttiva 85/384/CEE, del 10 giugno 1985; direttiva 89/594/CEE, del 30 ottobre 1989; direttiva 93/16/CEE, del 5 aprile 1993.

mente comporta che «tra la disponibilità di strutture e il numero di studenti vi sia un rapporto di congruità, in relazione alle specifiche modalità dell'apprendimento».

«Tali obiettivi», osserva la Corte costituzionale, «obbligatorie per lo Stato in forza dell'art. 189 del Trattato CEE, valgono per dettato legislativo, indipendentemente dalla loro forza cogente diretta, nei confronti dell'amministrazione, comportando che i poteri di cui essa sia dotata, nella materia oggetto di direttive, sono da esercitare secondo gli obblighi di risultato che la normativa comunitaria impone, non rilevando poi la circostanza che tali poteri siano definiti in occasione della attuazione delle direttive medesime o siano legislativamente previsti – come è nella specie altrimenti».

Perciò quanto all'intervento del legislatore nelle materie coperte da riserve relative di legge, l'esistenza di direttive comunitarie esecutive comporterebbe che «l'obbligo di predisposizione diretta della normativa sostanziale entro la quale deve ridursi la discrezionalità dell'Amministrazione viene alleggerendosi, per così dire, in conseguenza e proporzione alla consistenza delle direttive medesime (salva sempre, ovviamente, la possibilità per il legislatore di andare oltre, ma non contro, la normativa comunitaria)».

In tal modo, secondo la Consulta, «una volta che l'impugnato art. 9, comma 4, della Legge n. 341 del 1990 sia interpretato nel senso che esso non conferisce all'amministrazione un potere svincolato dai limiti sostanziali derivanti dall'ordinamento, risultano, negli stessi limiti, destituiti di fondamento i dubbi di costituzionalità su di esso sollevati, sotto il profilo della violazione del principio della riserva di legge ricavabile dagli artt. 33 e 34 della Costituzione. Infatti, nelle sopra citate direttive comunitarie si rinviene un preciso obbligo di risultato, che gli Stati membri sono chiamati ad adempiere predisponendo, per alcuni corsi universitari aventi particolari caratteristiche – tra cui quelli cui si riferiscono i ricorsi presentati davanti ai giudici rimettenti – misure adeguate a garantire le previste qualità, teoriche e pratiche, dell'apprendimento. In tali direttive, invero, non si tratta degli strumenti. Questi sono infatti rimessi alle determinazioni nazionali e il legislatore italiano, come per lo più i suoi omologhi degli altri Paesi dell'Unione, ha per l'appunto previsto la possibilità di introdurre il *numerus clausus* per tali corsi. Ma una volta attribuito il giusto rilievo ai doveri che sul nostro Paese incombono per la

partecipazione all'Unione europea, e una volta considerato come essi incidano nel rapporto tra legislazione e amministrazione, in tale possibilità non è più dato scorgere quel carattere arbitrario in base al quale i giudici rimettenti si sono indotti a sollevare la presente questione di costituzionalità».

In effetti, la stessa Corte di Giustizia delle Comunità Europee aveva già precisato in passato come dalle norme comunitarie che prevedono il reciproco riconoscimento, negli Stati membri, dei titoli di studio universitari sulla base di criteri uniformi di formazione non scaturisse alcun obbligo agli Stati medesimi di limitare l'accesso ⁽⁶⁴⁾.

Come abbiamo avuto modo di evidenziare nelle pagine precedenti, lo stesso giudice amministrativo ha avuto occasione di qualificare le norme comunitarie in materia «principi direttivi, privi di un contenuto specifico quanto ai possibili modi della loro attuazione, che spetta al legislatore nazionale tradurre in norme puntuali e cogenti» ⁽⁶⁵⁾

Non si comprende però seguendo il ragionamento della Corte perché si sia ritenuto necessario richiamarsi alle direttive comunitarie per delimitare la discrezionalità dell'esecutivo ed individuare l'obbligo che i titoli universitari attestino il possesso effettivo delle conoscenze necessarie all'esercizio delle attività professionali corrispondenti.

Se per soddisfare la riserva di legge di cui all'art. 33 Cost. fosse sufficiente individuare una normativa che prescriva la serietà degli studi basterebbe richiamarsi alle numerose disposizioni del nostro ordinamento interno che abbiamo riportato più sopra.

Lo stesso giudice costituzionale sembra, ad ogni modo, avvertire i limiti della ricostruzione da lui tracciata, tanto da ammonire il legislatore affinché dia all'intera materia «un'organica sistemazione legislativa, finora sempre mancata: una sistemazione chiara che, da un lato, prevenga l'incertezza presso i potenziali iscritti interessati e il contenzioso che ne può derivare e nella quale, dall'altro, trovino posto tutti gli elementi che, secondo la Costituzione, devono concorrere a formare l'ordinamento universitario».

⁽⁶⁴⁾ Corte di Giustizia delle Comunità Europee, Sez. III, pronuncia del 12 giugno 1986, in *Giust. civ.*, 1986, II, 2313 con nota di MORI.

⁽⁶⁵⁾ T.A.R. Lazio, Sez. III, sent. 14 settembre 1994, n. 1632 *cit.*, vedi nota 52.

8. Si è visto come, parlando della possibilità di ammettere l'esistenza di un potere dell'Università di limitare il numero delle iscrizioni, venga sempre messa in rilievo la necessità di rispettare il diritto allo studio, diritto costituzionalmente garantito. Questo sia che si discuta *de iure condito* sia che si avanzino proposte *de iure condendo*. In questa prospettiva si ragiona anche evidenziando i limiti con i quali si deve misurare il diritto allo studio stesso ⁽⁶⁶⁾.

Sorge allora l'esigenza di verificare se davvero introducendo il c.d. numero programmato vi sia necessariamente una limitazione dell'accesso all'istruzione universitaria.

Non si può a questo punto non ricordare che il comma I dell'art. 34 Cost. va posto in collegamento con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, tanto da essere stato considerato come nient'altro che «un'applicazione al settore scolastico» di quest'ultima fondamentale disposizione.

Aprire la scuola a tutti significa rendere accessibile a chiunque un bene, quello dell'istruzione, essenziale per la formazione e lo sviluppo della persona umana, e, quindi, realizzare quell'obiettivo di eguaglianza e giustizia sociale che nella Costituzione è assunto tra i principi fondamentali.

Si deve, comunque, precisare che l'eguaglianza delle condizioni di partenza non può intendersi, né come garanzia del raggiungimento dei medesimi risultati, in una prospettiva che tende all'appiattimento delle capacità dei singoli. Così, nell'ambito dell'istruzione, tale principio non implica il diritto di tutti a conseguire i più alti titoli di studio ⁽⁶⁷⁾, bensì l'intervento dello Stato e degli altri enti pubblici diretto ad eliminare quei fattori, diversi dalla mancanza di capacità ed attitudini personali, che impediscono il compimento degli studi.

⁽⁶⁶⁾ Il diritto all'istruzione (o allo studio) è generalmente qualificato come diritto civico (MORTATI, *Istituzioni* cit., 1133 s.), ovvero come diritto sociale (MAZZIOTTI, voce *Diritti sociali* in *Enc. del Dir.*, XII, Milano, 1992), e, quindi, consistente nella pretesa de singolo verso lo Stato, o altri enti pubblici, a prestazioni a suo favore, attraverso le quali è attuata la funzione equilibratrice e moderatrice delle disparità sociali.

Essi si distinguono da quelli di libertà in quanto tendono ad ottenere dal soggetto passivo l'adempimento di obblighi positivi di fare, anche se nell'ambito dei diritti civili si ad includere i diritti al godimento di beni demaniali di uso pubblico, che non hanno quest'ultima caratteristica.

⁽⁶⁷⁾ MASTROPASQUA, *Cultura e scuola nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1980, 122.

A tale proposito si è osservato che proprio nell'art. 34 «si manifesta nella sua pienezza la concezione aristocratica della scuola propria dei costituenti, che li spinse a costituzionalizzare un criterio di selezione meritocratico e a conferire all'art. 34 un valore spiccatamente programmatico» (68).

Per rendersi conto di quanto si è fin qui affermato è sufficiente svolgere qualche breve annotazione sulle disposizioni della Carta fondamentale in materia di istruzione inferiore.

Stabilendo che questa debba essere «obbligatoria e gratuita», è evidente che il legislatore costituente ha considerato in primo luogo l'interesse della collettività a che sia raggiunto dalla popolazione un certo livello di cultura (69), e proprio in funzione di garanzia dell'adempimento dell'obbligo si è prevista, poi, la gratuità dell'istruzione.

La Costituzione stabilisce che ogni cittadino debba essere messo nelle condizioni di ricevere almeno un'istruzione di base. Non gli viene chiesto però di raggiungere necessariamente un determinato livello di preparazione, attestato da un titolo di studio, quello che si pretende è che l'istruzione gli sia impartita per un determinato numero di anni.

Il legislatore costituente ha dettato queste norme «proprio perché non poteva ignorare le naturali ed ineliminabili differenze tra gli individui» (70).

Altra cosa è, invece, l'istruzione superiore. Infatti, il comma III dell'art. 34 tutela unicamente la posizione di chi sia «capace e meritevole»: è a questi soggetti che, «anche se privi di mezzi», va riconosciuto il «diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi».

Pertanto, l'intervento pubblico finalizzato a rimuovere quegli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono di proseguire nella carriera scolastica, viene ad operare solo a favore di quegli individui che dimostrino non solo di possedere delle capacità di apprendimento, ma che, concretamente, abbiano ottenuto dei risultati valutati positivamente (71).

(68) MURA, in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1976, 253 s.

(69) MURA, *op. cit.*, 254, pone l'accento sulla prevalenza dell'interesse della collettività rispetto a quello del singolo ad essere istruito.

(70) MASTROPASQUA, *Cultura e scuola cit.*, 124; CERETI, *Principi costituzionali cit.*, 171.

(71) Del resto, si discute se il diritto sia proprio dei capaci e meritevoli solo in quanto privi

Diritto allo studio, si è detto (72), significa «libertà di studiare, cioè libertà del singolo di consacrare la propria attività all'acquisizione di conoscenze e di attitudini, secondo la propria scelta».

Ora a ben vedere tale libertà di studiare non viene tolta a quell'individuo che si veda negato l'accesso ad una facoltà presso la quale ha chiesto di essere immatricolato, in quanto egli potrà comunque presentare domanda altrove.

Può sembrare un'osservazione banale, ma in realtà è una circostanza decisiva per la soluzione della questione.

Ci sono atenei affollatissimi in cui le strutture esistenti sono insufficienti anche per quella percentuale che realmente frequenta i corsi e che, quindi, collasserebbero del tutto se davvero l'intera popolazione studentesca esercitasse pienamente i suoi diritti - doveri.

Al contrario, ci sono Università in cui si registra un sottoutilizzo delle strutture perché gli iscritti non sono numerosi.

Si tratta spesso di facoltà di nuova istituzione, che non hanno ancora raggiunto quella fama e quel prestigio che attraggono gli studenti verso le università di più antica tradizione.

Piuttosto che consentire per legge, come si è fatto, solo alle prime di inserire il «numero chiuso», del quale appunto non hanno minimamente bisogno, si deve puntare sullo spostamento di immatricolazioni da un ateneo ad un altro.

Non si tratta solo di utilizzare in modo razionale le risorse, ma di consentire in concreto l'esercizio del diritto allo studio, che rischia, lo si è detto a più riprese, di essere una vuota formula per tutti. Non si può del resto, pensare che la Costituzione abbia voluto riconoscere a tutti il

di mezzi: a favore di questa tesi, si è osservato, POTOTSCHNIG, *Diritto all'istruzione* cit., 108, che «per coloro che dispongono di mezzi propri il diritto è già effettivo, sulla base soltanto delle norme che disciplinano il libero accesso alle scuole, e senza bisogno che la Repubblica intervenga con provvidenze particolari».

Secondo altra parte della dottrina, MASTROPASQUA, *Cultura* cit., 135, la lettera dell'art. 34, comma III suggerirebbe, invece, una diversa interpretazione: infatti, non è usata l'espressione «purché privi di mezzi», bensì «anche se privi di mezzi».

Se ne deduce che, fatta salva la particolare considerazione in cui il legislatore costituente ha tenuto gli studenti bisognosi (come dimostra l'ultimo comma dell'art. 34 Cost., ove ha esplicitamente indicato al legislatore ordinario i mezzi per rendere effettivo il diritto ai più alti gradi dello studio), ma anche che quest'ultimo è proprio di tutti gli individui «capaci e meritevoli».

(72) M. MAZZIOTTI DI CELSO, *op. cit.*

diritto di scegliere la sede dove esercitare la propria libertà di studiare.

Se mai si deve puntare su quegli interventi volti ad agevolare la frequenza degli studenti che risiedono in luoghi distanti dalla facoltà di appartenenza.

A questa esigenza si è tentato di dare una risposta con la normativa sul diritto agli studi universitari: la Legge 2 dicembre 1991 n. 390 ⁽⁷³⁾.

Non va dimenticato, infatti, l'ultimo comma dell'art. 34, il quale dispone che: «La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso».

È evidente che gli stessi interventi previsti dal dettato costituzionale è necessario siano resi effettivi a loro volta, mentre oggi si esauriscono in alcune misure del tutto insufficienti ⁽⁷⁴⁾.

Lo studente dovrebbe essere messo in grado di scegliere l'ateneo in cui studiare in base alle prestazioni che questo gli offre, e non dovrebbe vedersi costretto ad iscriversi in quello più vicino al proprio luogo di residenza, esclusivamente per motivi economici.

⁽⁷³⁾ Art. 18: «Nell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 4 della Legge 5 agosto 1978, n. 457, le regioni predispongono interventi pluriennali per l'edilizia residenziale universitaria finalizzati alla costruzione, all'ampliamento, alla ristrutturazione, all'ammodernamento e alla manutenzione delle strutture destinate ad alloggi per studenti universitari e alla concessione di contributi alle province e ai comuni ove esistano sedi universitarie, per la ristrutturazione di immobili di loro proprietà da adibire alla medesima destinazione.

Per i fini di cui al comma 1, le regioni possono utilizzare quote delle risorse disponibili per la realizzazione di programmi pluriennali per l'edilizia residenziale pubblica.

Le regioni disciplinano le modalità per l'utilizzazione di alloggi da parte degli studenti non residenti anche mediante l'erogazione dei contributi monetari di cui all'art. 7, comma 3, lettera a), ovvero mediante la stipula di apposite convenzioni con cooperative, enti e soggetti individuali.

Per le finalità di cui al presente articolo, il Ministero può assegnare alle Università che intendono partecipare ai programmi di edilizia predisposti dalle regioni una quota dello stanziamento di bilancio destinato all'edilizia universitaria, per un importo non superiore complessivamente al 5 per cento dell'intero stanziamento. Gli oneri di manutenzione degli immobili sono a totale carico delle regioni».

⁽⁷⁴⁾ MORTATI, *Istituzioni* cit., 1135, ha denunciato l'«assoluto inadempimento da parte dello stato degli obblighi imposti dal cit. art. 34, che importa non solo la predisposizione di sufficienti locali, dei libri e dei mezzi anche di trasporto per consentire l'accesso alla scuola dei giovani poveri residenti fuori dai centri abitati, necessari ad assicurare la effettiva gratuità della scuola dell'obbligo (...) Anche nei confronti dell'insegnamento superiore il precetto costituzionale è stato disatteso, perché si sono aperte le porte dell'Università in modo indiscriminato, all'infuori di qualsiasi criterio selettivo, e si sono moltiplicate oltre ogni misura le sedi di istituti universitari, ubicandole spesso in località sfornite di valide tradizioni culturali e senza alcun corredo dei mezzi di studio indispensabili».

È necessaria, dunque, una maggiore attenzione alla qualità del servizio offerto, ma è altresì indispensabile che siano rimossi gli ostacoli di ordine materiale che impediscono di operare una vera e propria scelta.

Il fattore economico è primario: si pensi che è ammessa senza sostanziali perplessità la limitazione per motivi organizzativi delle iscrizioni alle scuole medie ed elementari, proprio perché è in ogni caso possibile, anche per gli studenti esclusi, usufruire del servizio scolastico in altre sedi, senza un sostanziale aggravio di spesa per le famiglie.

Qualora in un determinato ateneo ci siano più richieste rispetto a quanti sono i posti disponibili (ed è inevitabile che ciò avvenga nelle Università di maggior prestigio), si rende appunto necessario limitare l'accesso ed il criterio con cui selezionare gli studenti non può che essere il merito, come si ricava inequivocabilmente dal dettato costituzionale.

9. La questione relativa alla configurabilità di una autonoma programmazione degli accessi da parte delle singole Università viene generalmente affrontata in termini astratti e per certi aspetti demagogici.

Dalla giurisprudenza il dato storico, il sovraffollamento, viene, seppur menzionato, del tutto trascurato nell'economia del giudizio, perché, in quanto elemento metagiuridico, non sarebbe degno di inserirsi nel processo logico di qualificazione della fattispecie.

Il legislatore dal canto suo non è certo incline ad ammettere che gli atenei stessi possano intervenire, ed ha scelto di affidare la materia a norme dalla formulazione ambigua, quasi vergognandosi nell'attribuire al Ministro poteri di limitazione alle immatricolazioni mentre si preferirebbe proclamare la libertà di accesso come garanzia di tutela del diritto allo studio.

Quanto all'impostazione oggetto della prima considerazione essa è frutto di una visione astratta dell'ordinamento giuridico, fatta di elaborazioni geometriche che non tengono in alcun conto i presupposti di fatto che condizionano l'efficacia e l'effettività delle norme.

La tendenza rilevata nella seconda osservazione è l'espressione di un vizio che è ben radicato nella tradizione della nostra produzione normativa.

Secondo questa cultura giuridica è necessario, e al contempo sufficiente, affermare solennemente l'esistenza di principi e diritti, senza curarsi poi della loro concreta realizzabilità.

Si tratta di un'impostazione che ha resistito ai secoli e ai mutamenti delle forme di Stato: dalle grida manzoniane fino alla nostra schizofrenica legislazione, passando per i «proclami» del regime fascista.

Si può anzi dire che le norme che affermano solennemente di voler garantire l'accesso indiscriminato alle Università sono vere e proprie «figlie della politica spettacolo» (75).

Riprendendo le osservazioni fatte in precedenza si può ora concludere affermando che questo procedere per formule astratte non solo ha svuotato di contenuto il diritto allo studio, ma ha snaturato la stessa istituzione universitaria.

Infatti, se anche dal dettato costituzionale si delinea il concetto di cultura proprio del mondo occidentale, intesa non come un insieme di concetti e principi immutabili, ma come uno sviluppo continuo della conoscenza (76), non si può accettare che gli studi universitari si esauriscano nel memorizzare e nel ripetere alcune nozioni, senza alcuna possibilità di approfondimento critico, se non, eventualmente, nei pochi minuti in cui si svolge l'esame (77).

Se le Università sono le fucine della cultura non sono tanto i punti fermi che si crede di aver raggiunto a dover essere trasmessi, ma lo spirito di ricerca.

Il che risulta evidentemente incompatibile con uno studio compiuto unicamente sui libri di testo (per quanto ben articolati), che comporta fondamentalmente uno sforzo più mnemonico che critico, se non altro perché l'esaminando sa che per il numero elevato di candidati la commissione non potrà esigere analisi particolarmente articolate (le quali per la verità più che in sede d'esame dovrebbero essere svolte da studenti e discenti durante l'anno).

(75) R. MENEGHELLI, *Analisi critica del concetto di validità giuridica*, Padova, 1992, 42.

(76) F. MERURI, *Commento all'art. 9*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Branca, I, Bologna - Roma, 1975, 437.

(77) Nel confutare l'opinione di quanti avevano ritenuto che la norma del primo comma dell'art. 33 non si applicasse anche alla scuola, si è osservato (CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Studi in onore di De Francesco*, vol. II, Milano, 1957, 273) che una distinzione «tra scuole in cui si insegna arte e scienza, ossia in pratica istituti universitari, e tutte le altre, rischierebbe di degenerare in una mera sottigliezza, per di più priva di reale fondamento» e che semmai la vera differenza atterrebbe al metodo, piuttosto che non all'oggetto dell'insegnamento «che, nella istruzione superiore, assume appunto carattere scientifico, cioè critico e problematico, anziché prevalentemente dogmatico ed espositivo».

Senza contare che il sistema del libero accesso comporta di fatto una selezione nascosta, che tende a penalizzare (come risulta dall'analisi dei dati sulle famiglie di provenienza dei laureati italiani ⁽⁷⁸⁾) i soggetti economicamente più deboli, in evidente spregio dell'art. 34 della nostra Costituzione.

Pertanto, si rende indispensabile «attuare la funzione selettiva per l'accesso ai gradi più elevati degli studi, prescritta dal 3° comma dell'art. 34, in una situazione sociale, come la presente, che ostacola di fatto tale accesso ai giovani dei ceti più umili, imprimendo carattere lassista a quella funzione» ⁽⁷⁹⁾.

Un docente universitario in un recente saggio sull'argomento ha scritto: «Vivendo all'Università ho visto spesso ripetersi la medesima storia. Uno studente di diciannove anni, terminato l'istituto tecnico, si iscrive a una facoltà umanistica pur senza avere una vocazione particolarmente pronunciata per le lettere: la scelta della facoltà umanistica dipende semplicemente dal fatto che qui è più facile riuscire a dare gli esami senza frequentare le lezioni. Ma il lusso di frequentare regolarmente non può permetterselo, visto che il costo del mantenimento gli impone di cercarsi un lavoro *part-time*. Il lavoro a sua volta lo costringe a rallentare il ritmo degli esami, che non sono più difficili per lui che per i suoi compagni con una maturità classica. L'incoraggiamento da parte dell'istituzione è inesistente: non ci sono facilitazioni materiali sufficienti (borse di studio, prestiti d'onore, pensionati e così via) né i rapporti con i docenti sono abbastanza stretti per riceverne un sostegno psicologico. Esaurita ben presto la spinta iniziale, la fine degli studi e la laurea gli appaiono lontani nel tempo e i vantaggi economici che ne derivano (e che pure sappiamo esistere) incerti. Dopo qualche anno fuori corso, abbandona» ⁽⁸⁰⁾.

Si spera, dunque, che le osservazioni svolte siano riuscite a far sorgere almeno il dubbio che a non tener conto degli aspetti concreti del nostro sistema universitario si continueranno a svolgere argomenti capziosi, idonei solamente a mantenere in vita antichi privilegi.

⁽⁷⁸⁾ «I figli dei liberi professionisti e dei dirigenti con la laurea sono circa il 16%, quelli degli imprenditori il 6%, mentre per tutte le altre classi sociali la quota di laureati è sempre inferiore al 3%» (CENSIS, 29° rapporto sulla situazione sociale del paese 1995, con il patrocinio del CNEL, Milano, 1995, 127).

⁽⁷⁹⁾ MORTATI, *Istituzioni* cit., 1190.

⁽⁸⁰⁾ SANTAMBROGIO, *Chi ha paura del numero chiuso?*, Bari, 1997, 32.