

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **383/1998** (ECLI:IT:COST:1998:383)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **ZAGREBELSKY**

Udienza Pubblica del **29/09/1998**; Decisione del **23/11/1998**

Deposito del **27/11/1998**; Pubblicazione in G. U. **02/12/1998**

Norme impugnate:

Massime: **24265 24266 24267 24268 24269 24270 24271**

Atti decisi:

N. 383

SENTENZA 23-27 NOVEMBRE 1998

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, della legge 19 novembre 1990, n. 341 (Riforma degli ordinamenti didattici universitari), come modificato dall'art. 17, comma 116, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), promossi con ordinanze emesse il 29 ottobre 1997 (n. 2 ordinanze) dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, il 3 dicembre 1997 dal Tribunale amministrativo regionale dell'Abruzzo, il 1 dicembre e il 29 ottobre 1997 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, il 18 dicembre 1997 (n. 3 ordinanze) dal Tribunale amministrativo regionale della Liguria, l'11 marzo 1998 (n. 2 ordinanze) dal Tribunale amministrativo regionale delle Marche e il 15 gennaio 1998 dal

Tribunale amministrativo regionale della Liguria, rispettivamente iscritte ai nn. 64, 190, 199, 296, 323, 335, 336, 345, 390, 391 e 421 del registro ordinanze 1998 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 7, 13, 18, 19, 20, 21, 23 e 24, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Visti gli atti di costituzione di Abramo Franco Saverio e Canzi Blanc Matteo, di Milano Valentina e di Vitulano Fabio, di Milan Francesca, di Savioli Fabio e altri e di Ciavarella Domenico nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 29 settembre 1998 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Uditi gli avv.ti Corrado Mauceri per Abramo Franco Saverio e Canzi Blanc Matteo, Massimo Luciani, Federico Sorrentino e Corrado Mauceri per Milano Valentina, Fabio Marone per Vitulano Fabio, Mimma Guelfi per Milan Francesca, Savioli Fabio e altri, Pietro Ciavarella per Ciavarella Domenico e l'Avvocato dello Stato Plinio Sacchetto per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con undici ordinanze di rimessione, di analogo tenore (r.o. nn. 64, 190, 199, 296, 323, 335, 336, 345, 390, 391 e 421 del 1998), alcuni Tribunali amministrativi regionali (Lazio, Abruzzo, Liguria e Marche) hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, della legge 19 novembre 1990, n. 341 (Riforma degli ordinamenti didattici universitari), come modificato dall'art. 17, comma 116, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), che ha attribuito al Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica il potere di determinare la limitazione degli accessi ai corsi di laurea universitari. Tale disposizione sarebbe in contrasto con gli artt. 33 e 34 - e con il principio della riserva relativa implicita di legge, ivi desumibile - nonché con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.

I rimettenti ritengono la questione rilevante, trattandosi di giudizi promossi da studenti non ammessi alla immatricolazione al primo anno dei corsi di laurea per i quali le rispettive università hanno stabilito un numero massimo di iscrizioni e l'amministrazione ha dettato, con il decreto ministeriale 21 luglio 1997, n. 245 (Regolamento recante norme in materia di accessi all'istruzione universitaria e di connesse attività di orientamento), norme regolamentari queste che trovano, dichiaratamente, supporto normativo nel richiamato art. 9, comma 4, della legge n. 341 del 1990, come modificato dall'art. 17, comma 116, della legge n. 127 del 1997.

Secondo tutte le ordinanze di rimessione, in materia di accesso agli studi, anche universitari, sussisterebbe, in base agli artt. 33 e 34 della Costituzione, una riserva relativa di legge, come affermato da una consolidata giurisprudenza amministrativa: infatti l'art. 33, secondo comma, della Costituzione stabilisce espressamente che "la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione e istituisce scuole statali di ogni ordine e grado", mentre l'art. 34, primo comma, sancisce che "la scuola è aperta a tutti".

Nelle ordinanze si osserva che la previsione costituzionale di una riserva relativa di legge in una determinata materia non preclude al legislatore ordinario di demandare ad altre fonti la disciplina della materia stessa, ma ciò è possibile soltanto previa la determinazione, da parte del legislatore medesimo, di una serie di precetti idonei a vincolare e indirizzare la normazione secondaria, o, comunque, previa la individuazione delle linee essenziali della disciplina, come precisato dalla giurisprudenza costituzionale.

La disposizione censurata, al contrario, conferisce al Ministro il potere di determinare la

limitazione degli accessi all'istruzione universitaria, senza alcuna previa fissazione dei principi generali della disciplina, ma addirittura attribuendo al Ministro stesso il compito di definire, con l'ausilio di altro organo della pubblica amministrazione e cioè il Consiglio universitario nazionale, quei criteri generali per la regolamentazione dell'accesso. La violazione del principio della riserva di legge comporterebbe in tal modo anche la violazione del principio della tutela del diritto allo studio, di cui agli artt. 33 e 34 della Costituzione.

Secondo il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, poi, la norma in questione, demandando direttamente a uno strumento amministrativo la disciplina delle limitazioni all'accesso ai corsi universitari senza prescrizioni di limiti e criteri, si porrebbe anche in contrasto con 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 profilo della non coerenza con i principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione dell'attribuzione nella materia di un potere non legislativamente delimitato.

2. - In tutti i giudizi di fronte alla Corte costituzionale (tranne in quelli di cui al r.o. nn. 335 e 336 del 1998) è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo l'infondatezza della questione.

Precisa l'Avvocatura che l'art. 33, secondo comma, della Costituzione, nel quale si suole individuare una riserva "implicita" di legge, è stato dettato per assicurare l'uniformità dell'istruzione impartita anche dalle scuole private, mentre il primo comma dell'art. 34, che si limita a porre un principio di natura programmatica, deve essere coordinato con il successivo terzo comma che, prevedendo il diritto di accesso dei "capaci e meritevoli" ai "gradi più alti degli studi", non solo legittima, ma comporta limitazioni del diritto di accesso fondate sulla preparazione degli aspiranti. Inoltre, il sesto comma del medesimo art. 33, riconoscendo un'autonoma capacità normativa degli atenei di provvedere all'organizzazione delle facoltà e dei corsi di laurea, secondo le linee generali già definite dall'art. 6 della legge 9 maggio 1989, n. 168, consente di contingentare le immatricolazioni mediante la fissazione di un numero massimo di studenti compatibile con il potenziale didattico disponibile, così come ormai espressamente contemplato dall'art. 9 della legge n. 341 del 1990, senza che ciò contrasti con la liberalizzazione dell'accesso agli studi universitari sancita dall'art. 1 della legge 11 dicembre 1969, n. 910.

Il contingentamento degli iscritti attuato su base concorsuale - con procedure selettive cui sono ammessi tutti gli aspiranti in possesso dei requisiti legali - è inquadrabile nell'ambito delle misure di carattere essenzialmente organizzatorio, che mirano ad assicurare l'efficiente funzionamento delle facoltà e delle relative strutture, in attuazione del principio costituzionale di autonomia delle università.

3. - In alcuni giudizi (r.o. nn. 190, 199, 335, 345 e 390 del 1998) si sono costituite le parti private, aspiranti studenti ricorrenti nei giudizi a quibus, chiedendo l'accoglimento della questione per violazione del principio della riserva di legge.

In particolare, nelle memorie si rileva che, nella vigenza della normativa precedente alla legge n. 127 del 1997, non vi era dubbio che il Ministro potesse disciplinare l'accesso ai corsi solo nel caso in cui una limitazione a tale accesso fosse già prevista, e solo ove tale previsione fosse dettata da una legge. Viceversa, con la disposizione censurata, al Ministro sarebbe stato riconosciuto il potere illimitato, arbitrario e privo di ogni vincolo, non più di regolare l'accesso ai corsi ad iscrizione limitata, ma addirittura di stabilire quali corsi siano di tal genere, in violazione della riserva di legge contenuta nell'art. 33, secondo comma, della Costituzione. Anche a ritenere tale riserva una riserva relativa, gli aspetti generali della materia (in questo caso, l'accesso all'università) dovrebbero essere regolati con legge, e, come già evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale in riferimento all'art. 23 della Costituzione, in modo "sufficiente", mentre alla normativa di livello secondario dovrebbe essere affidata la disciplina

più specifica nell'ambito della legge stessa.

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. Né il vincolo del numero chiuso nel corso di laurea in odontoiatria può ritenersi discendere direttamente dalla normativa comunitaria, come sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato, perché non è da questa imposto, e nemmeno può essere rimesso all'autonomia delle singole università, in quanto anche tale autonomia, ai sensi del sesto comma dell'art. 33 della Costituzione, deve svolgersi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato. La disposizione censurata, attribuendo al potere regolamentare del Ministro sia di definire i criteri generali di accesso all'università, sia di prevedere le eventuali limitazioni di accesso ai singoli corsi di studio, violerebbe in tal modo anche il principio dell'autonomia universitaria: la riserva di legge prevista a garanzia di detta autonomia è una riserva relativa nei confronti delle fonti espressive di essa, ma assoluta nei confronti delle fonti prodotte dall'esecutivo.

La violazione del principio della riserva di legge sarebbe tanto più grave in un settore nel quale è in gioco il diritto fondamentale dell'accesso all'istruzione di cui agli artt. 33 e 34 della Costituzione, a fronte del quale vi sarebbe l'obbligo della Repubblica di istituire scuole di ogni ordine e grado in misura corrispondente alla diversificata domanda formativa, in nome anche della piena libertà di scelta degli insegnamenti sancita dal primo comma dell'art. 33, diritto che neppure il legislatore (e, tanto meno, una fonte secondaria) può limitare.

Fondata sarebbe, infine, la censura che invoca a parametro gli artt. 3 e 97 della Costituzione: la violazione del principio della riserva di legge comporterebbe infatti anche la violazione del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, in quanto l'intervento della legge rappresenta la condizione necessaria, ancorché non sufficiente, per il rispetto di quei principi.

4. - Secondo la difesa della parte privata costituita in uno dei giudizi di costituzionalità (r.o. n. 390 del 1998) la questione dovrebbe essere dichiarata inammissibile in quanto la normativa censurata non troverebbe applicazione nel giudizio di fronte al Tribunale amministrativo regionale; difatti l'università degli studi (in quel caso, Ancona) avrebbe determinato il numero di studenti da ammettere al Corso di laurea in odontoiatria per l'anno accademico 1997-1998 con delibera del 5 giugno 1997, cioè in una data molto anteriore rispetto a quella di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (16 agosto 1997, n. 190) del decreto ministeriale 31 luglio 1997 (Limitazione all'accesso ai corsi di laurea in odontoiatria e protesi dentaria per l'anno accademico 1997-1998), e anche il bando di concorso (del 1 agosto 1997 per l'immatricolazione al primo anno di quel corso di laurea) sarebbe anteriore a tale data, per cui gli atti andrebbero restituiti al giudice rimettente.

5. - In prossimità dell'udienza hanno depositato memorie le parti private costituite in alcuni giudizi (r.o. nn. 199, 345 e 390 del 1998), replicando alle considerazioni contenute nell'atto di intervento dell'Avvocatura dello Stato e ribadendo le argomentazioni già sostenute nei rispettivi atti di costituzione.

Considerato in diritto

1. - I Tribunali amministrativi regionali del Lazio, dell'Abruzzo, della Liguria e delle Marche, con undici ordinanze di analogo contenuto, sollevano questione di legittimità

costituzionale dell'art. 9, comma 4, della legge 19 novembre 1990, n. 341 (Riforma degli ordinamenti didattici universitari), come modificato dall'art. 17, comma 116, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo).

La disposizione impugnata, nell'originaria formulazione contenuta nell'art. 9, comma 4, della legge n. 341 del 1990, stabiliva che 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 per i quali sia prevista una limitazione nelle iscrizioni". L'art. 17, comma 116, della legge n. 127 del 1997, disponendo sulla formulazione testuale della disposizione anzidetta, ha stabilito che "le parole "per i quali sia prevista" sono sostituite dalle seguenti: "universitari, anche a quelli per i quali l'atto emanato dal Ministro preveda"". Pertanto, la disposizione risultante da tale maniera di legiferare 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 un libero potere del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, relativamente alla determinazione delle scuole e dei corsi universitari ad accesso limitato, tutti i giudici rimettenti ne mettono in dubbio la legittimità costituzionale con riferimento agli artt. 33 e 34 - in particolare per quanto riguarda la riserva di legge che si afferma valere nella materia in esame - e alcuni anche in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

2. - Poiché le ordinanze di rimessione sollevano una questione di legittimità costituzionale concernente la stessa disposizione legislativa e per motivi in larga parte coincidenti, se ne può disporre la riunione per la decisione con unica sentenza.

3. - Preliminarmente, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità, proposta in riferimento alla questione di costituzionalità sollevata con una delle due ordinanze dell'11 marzo 1998 dal Tribunale amministrativo regionale delle Marche (r.o. n. 390 del 1998).

Si sostiene dalla difesa della parte ricorrente che il giudizio innanzi al Tribunale - vertendo sulla legittimità di un provvedimento di esclusione dal corso di laurea in odontoiatria preso in un procedimento amministrativo iniziato con una delibera del Senato accademico dell'Università degli studi di Ancona, successivo all'entrata in vigore della disposizione attributiva al Ministro del potere di prevedere limitazioni alle iscrizioni, ma anteriore all'esercizio di tale potere e quindi indipendente dalla nuova disciplina legislativa - debba essere definito sulla base della normativa anteriore all'entrata in vigore della norma impugnata. L'iniziativa del giudice rimettente sarebbe pertanto inammissibile per irrilevanza della questione proposta o, quantomeno, si imporrebbe la restituzione degli atti al fine di una nuova valutazione della questione alla stregua dello *ius superveniens*.

Senonché, l'ordinanza che solleva la questione di costituzionalità, avendo dato atto del rapporto temporale intercorrente tra gli atti compiuti dagli organi dell'università, da un lato, e la nuova disciplina legislativa e gli atti ministeriali conseguenti, dall'altro, afferma che l'iniziale deliberazione del Senato accademico "è stata superata" da tali atti, in quanto il contestato limite di accesso al corso di laurea in questione non sarebbe più riferibile all'autonoma decisione delle autorità accademiche ma alle determinazioni del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, i cui provvedimenti limitativi trovano fondamento nella norma di legge sottoposta al vaglio di costituzionalità.

Così argomentando, il giudice rimettente mostra dunque di considerare applicabile nel suo

giudizio la norma denunciata. E, poiché le valutazioni relative alla disciplina che deve trovare applicazione per la definizione del giudizio spettano al giudice che solleva la questione di costituzionalità, essendo dato a questa Corte un mero riscontro circa l'avvenuta effettuazione di tali valutazioni e circa il loro carattere non manifestamente arbitrario o pretestuoso e poiché, nella specie, nulla di ciò è dato verificare, la riferita eccezione di inammissibilità deve essere respinta.

4. - Nel merito, la questione non è fondata, la disposizione in esame dovendosi intendere secondo le considerazioni che seguono.

4.1. - L'accesso ai corsi universitari è materia di legge.

4.1.1. - Gli artt. 33 e 34 della Costituzione 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. Organizzazione e diritti sono aspetti speculari della stessa materia, l'una e gli altri implicandosi e condizionandosi reciprocamente. 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. Questa connessione richiede un'interpretazione complessiva dei due articoli della Costituzione.

L'art. 33, dopo aver stabilito, al primo comma, che "l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento" e, al secondo comma, che la "Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi", prevede per le istituzioni di alta cultura e, tra esse, per le università "il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato" (art. 33, sesto comma). Secondo la Costituzione, l'ordinamento della pubblica istruzione è dunque unitario ma l'unità è assicurata, per il sistema scolastico in genere, da "norme generali" dettate dalla Repubblica; in specie, per il sistema universitario, in quanto costituito da "ordinamenti autonomi", da "limiti stabiliti dalle leggi dello Stato".

Gli "ordinamenti autonomi" delle università, cui la legge, secondo l'art. 33 della Costituzione, deve fare da cornice, non possono considerarsi soltanto sotto l'aspetto organizzativo interno, manifestantesi in amministrazione e in normazione statutaria e regolamentare. Per l'anzidetto rapporto di necessaria reciproca implicazione, l'organizzazione deve considerarsi anche sul suo lato funzionale esterno, coinvolgente i diritti e incidente su di essi. La necessità di leggi dello Stato, quali limiti dell'autonomia ordinamentale universitaria, vale pertanto sia per l'aspetto organizzativo, sia, a maggior ragione, per l'aspetto funzionale che coinvolge i diritti di accesso alle prestazioni.

In questo 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 conclusione cui così si perviene attraverso la specifica interpretazione degli artt. 33 e 34 della Costituzione è, del resto, confermata e avvalorata dai "principi generali informativi dell'ordinamento democratico, secondo i quali ogni specie di limite imposto ai diritti dei cittadini abbisogna del consenso dell'organo che trae da costoro la propria diretta investitura" e dall'esigenza che "la valutazione relativa alla convenienza dell'imposizione di uno o di altro limite sia effettuata avendo presente il quadro complessivo degli interventi statali nell'economia inserendolo armonicamente in esso, e pertanto debba competere al Parlamento,

quale organo da cui emana l'indirizzo politico generale dello Stato".

Queste proposizioni, enunciate con riguardo a diritti di iniziativa economica e contenute in una decisione di questa Corte (sentenza n. 4 del 1962) risalente nel tempo ma la cui validità nel vigente assetto costituzionale non può non essere confermata, valgono ugualmente e, per certi aspetti, a maggior ragione nel caso ora in discussione, nel quale l'organizzazione dell'università, come servizio pubblico, da una parte, coinvolge diritti costituzionali della persona umana come il diritto alla propria formazione culturale (art. 2 della Costituzione) e quello alle proprie scelte professionali (art. 4 della Costituzione), a sua volta mezzo essenziale di sviluppo della personalità (sentenza n. 61 del 1965) e, dall'altra parte, implica decisioni pubbliche d'insieme, inerenti alla determinazione delle risorse necessarie per il funzionamento delle istituzioni scolastiche in genere e universitarie in specie, che influisce sulle prestazioni da esse erogabili.

La conclusione che ne deriva è che i criteri di accesso all'università, e dunque anche la previsione del *numerus clausus* non possono legittimamente risalire ad altre fonti, diverse da quella legislativa.

4.1.2. - Ai fini della risoluzione della presente questione di costituzionalità, non è sufficiente il riferimento a una "riserva" di normazione primaria in materia di accesso all'istruzione universitaria. Occorre infatti precisarne la portata, prendendo in considerazione la possibilità di una normazione non legislativa ulteriore, quale svolgimento e completamento di quella riservata al legislatore.

La "riserva di legge" assicura il monopolio del legislatore nella determinazione delle scelte qualificanti nelle materie indicate dalla Costituzione, sia escludendo la concorrenza di autorità normative "secondarie", sia imponendo all'autorità normativa "primaria" di non sottrarsi al compito che solo a essa è affidato.

Tale valenza è generale e comune a tutte le "riserve". Dipende invece dalle specifiche norme costituzionali che le prevedono, secondo la loro interpretazione testuale, sistematica e storica, il carattere di ciascuna riserva, carattere chiuso o aperto alla possibilità che la legge stessa demandi ad atti subordinati le valutazioni necessarie per la messa in atto concreta delle scelte qualificanti la materia ch'essa stessa ha operato.

Nella specie, la riserva di legge in tema di accesso ai corsi universitari, come prevista dalla Costituzione, non è tale da esigere che l'intera disciplina della materia sia contenuta in legge. Viene in considerazione, innanzitutto, 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.

Inoltre, sotto l'aspetto dei rapporti tra potestà legislativa e potestà normativa del Governo, nulla nella Costituzione esclude 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.

In sintesi, la riserva di legge in questione è tale da comportare, da un lato, la necessità di non comprimere l'autonomia delle università, per quanto riguarda gli aspetti della disciplina che ineriscono a tale autonomia; dall'altro, la possibilità che la legge, ove non disponga essa

stessa direttamente ed esaustivamente, preveda l'intervento normativo dell'esecutivo, per la specificazione concreta della disciplina legislativa, quando la sua attuazione, richiedendo valutazioni d'insieme, non è attribuibile all'autonomia delle università.

Rispetto alle linee costituzionali di questo quadro composito, le possibilità che si aprono alle scelte legislative di ordinamento, anche con riferimento all'accesso all'istruzione universitaria, sono evidentemente molto ampie e diversificate, in relazione ai numerosi aspetti della disciplina, i quali possono comportare le più varie soluzioni circa l'allocazione e la combinazione procedurale delle competenze decisionali, nei rapporti tra l'autonomia delle università e la normazione nazionale, nonché tra le determinazioni legislative e quelle che esse possono demandare all'esecutivo, a loro volta influenzate dall'assetto che sia stato dato dalla legge ai rapporti tra autorità universitarie nazionali e autonomia degli atenei.

Se tali sono le esigenze di composizione del quadro ordinamentale anzidetto - esigenze cui, con riferimento alla materia in esame, non si può dire che, finora, il legislatore abbia organicamente prestato la sua opera -, nel presente giudizio di costituzionalità, secondo la prospettazione della questione da parte dei giudici rimettenti, viene in considerazione direttamente solo il problema dei rapporti tra le determinazioni del legislatore e quelle dell'amministrazione, sotto il profilo della riserva di legge, relativamente all'individuazione dei corsi universitari ad accesso limitato.

4.2. - La disposizione di legge sottoposta al controllo di costituzionalità attribuisce al Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica il potere di disciplinare con proprio atto l'accesso alle scuole di specializzazione e ai corsi universitari, "anche a quelli per i quali l'atto stesso preveda una limitazione nelle iscrizioni". Una formula, questa, che, certamente, vale ad affermare l'esistenza di un potere ministeriale in materia, là dove la formula originaria del censurato art. 9, comma 4, (il quale trattava di criteri generali, definiti dal Ministro, "per la regolamentazione dell'accesso alle scuole di specializzazione ed ai corsi per i quali sia prevista una limitazione") aveva indotto, per lo più, a ritenerlo escluso. Ma tale affermazione, nel nuovo articolo 9, comma 4, è fatta più sotto forma di riconoscimento della sua esistenza che non attraverso la sua previsione ex novo per mezzo di una compiuta disciplina. Se il caso fosse questo secondo, se cioè dalla disposizione censurata dovesse necessariamente trarsi - come sarebbe se si dovesse seguire l'interpretazione prospettata dai giudici rimettenti - 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, la violazione della riserva di legge prevista dalla Costituzione risulterebbe palese.

Poiché però non è così, è possibile dare alla disposizione censurata un'interpretazione adeguata alle esigenze della riserva di legge esistente in materia: interpretazione secondo la quale il potere che la legge riconosce al Ministro può essere esercitato solo se e nei limiti in cui da altre disposizioni legislative risultino predeterminati criteri per l'individuazione in concreto delle scuole e dei corsi universitari rispetto ai quali valgono esigenze particolari di contenimento del sovraffollamento e si giustifichi quindi la previsione - con l'atto ministeriale cui l'impugnato art. 9, comma 4, si riferisce - delle limitazioni nelle iscrizioni.

In breve, la disposizione censurata riconosce un potere senza precisarne le condizioni di esercizio. Perché essa possa ritenersi non incompatibile con la Costituzione sotto l'aspetto della riserva di legge, occorre interpretarla nel senso che il potere che 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. 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 necessariamente essere contenute nella disposizione specifica istitutiva del potere dell'amministrazione che esse valgono a limitare (così, ad esempio, sentenza n. 34 del 1986).

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

Analoga funzione nella composizione di tale contesto, e quindi di delimitazione della discrezionalità dell'amministrazione, deve essere riconosciuta alle norme comunitarie dalle quali derivino obblighi per lo Stato incidenti sull'organizzazione degli studi universitari.

Ed 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.

Vengono in considerazione, a questo proposito, e hanno valore decisivo varie direttive (78/686/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1978; 78/687/CEE del Consiglio, di pari data; 78/1026/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1978; 78/1027/CEE del Consiglio, di pari data; 85/384/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1985; 89/594/CEE del Consiglio, del 30 ottobre 1989 e 93/16/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993). Esse concernono il reciproco riconoscimento, negli Stati membri, dei titoli di studio universitari sulla base di criteri uniformi di formazione, l'esercizio del diritto di stabilimento dei professionisti negli Stati dell'Unione nonché la libera prestazione dei servizi e riguardano, al momento, i titoli accademici di medico, medico-veterinario, odontoiatra e architetto.

Le ricordate direttive prescrivono, in vista 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. 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 implica e presuppone che tra la disponibilità di strutture e il numero di studenti vi sia un rapporto di congruità, in relazione alle specifiche modalità dell'apprendimento.

Alla stregua dell'art. 189 del Trattato CEE, le direttive vincolano gli Stati membri cui sono rivolte per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Esse richiedono dunque attuazione, da parte del legislatore e dell'amministrazione, secondo le regole costituzionali che ne configurano i poteri e ne disciplinano i rapporti.

Le direttive sopra menzionate hanno trovato attuazione nei decreti legislativi 27 gennaio 1992, n. 129 e 2 maggio 1994, n. 353. Essi dettano analitiche discipline relativamente al riconoscimento dei titoli rilasciati dalle università e al diritto di stabilimento dei professionisti e, quanto alla garanzia degli standard di formazione universitaria che condizionano il reciproco riconoscimento dei titoli accademici, richiamano gli obiettivi delle direttive, cioè "la formazione prevista dalla normativa comunitaria" e "l'insieme delle esigenze minime di formazione" richieste dalla stessa normativa. Tali obiettivi, obbligatori 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.

Quanto ai compiti del legislatore nelle riserve di legge che, come nel caso in esame, la

Costituzione configura "aperte" a svolgimenti da parte della amministrazione, l'esistenza di direttive comunitarie esecutive comporta 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).

5. - Tanto premesso, 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 di 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.

Parallelamente cadono i dubbi prospettati in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione, la cui pretesa violazione è motivata sulla premessa, dimostratasi inesatta, che il potere ministeriale sia esercitabile, alla stregua della norma impugnata, con piena discrezionalità.

6. - Sebbene possa dunque essere superato, in considerazione degli obblighi comunitari e nei limiti in cui essi sussistono, lo specifico dubbio di costituzionalità sollevato dai giudici rimettenti circa la legittimità costituzionale della previsione del potere ministeriale di limitare gli accessi universitari, occorre aggiungere che l'intera materia necessita di 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.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, della legge 19 novembre 1990, n. 341 (Riforma degli ordinamenti didattici universitari), come modificato dall'art. 17, comma 116, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 33, 34 e 97 della Costituzione, dai Tribunali amministrativi regionali del Lazio, dell'Abruzzo, delle Marche e

della Liguria, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Zagrebelsky

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 27 novembre 1998.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.