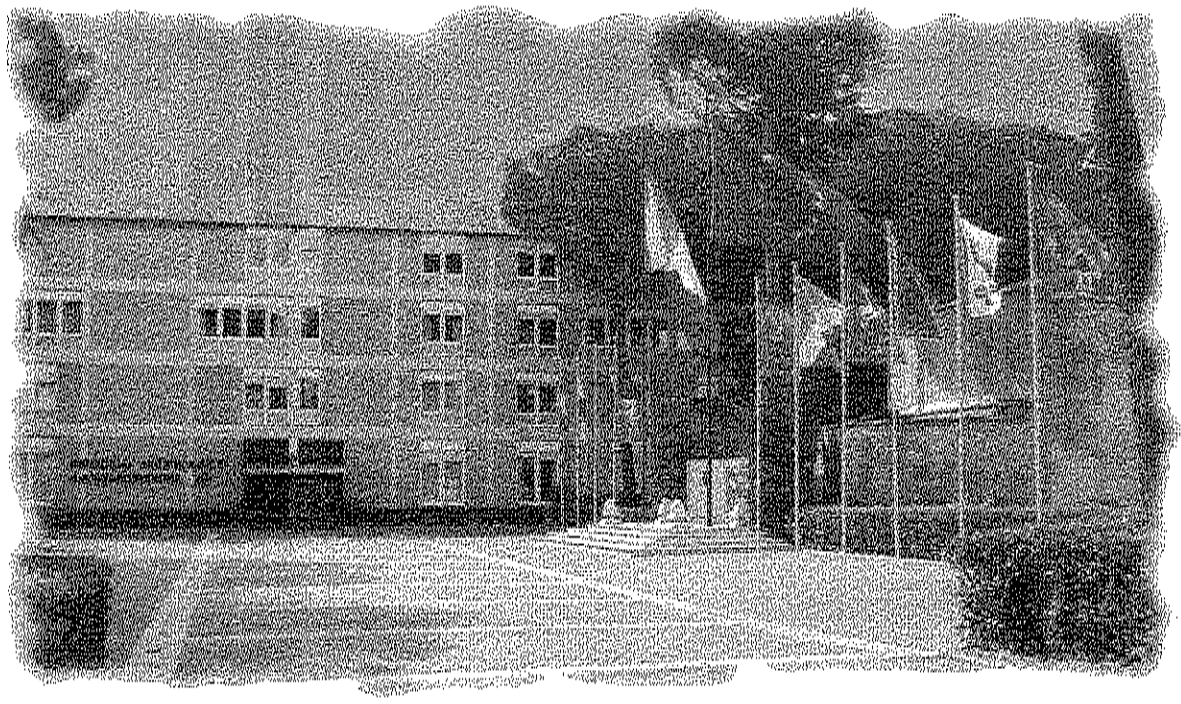




dell'Arma dei Carabinieri
Rassegna



ISSN: 0485-3997

3-4

Anno LXII - luglio/dicembre 2014

STUDI

Nuovi scenari e prospettive di
impiego dello strumento militare
nella cooperazione internazionale,
Luigi Aquino 5

Le attribuzioni dei Rettori delle
Università in materia di Polizia
di Sicurezza,
Ferdinando Angeletti 47

Intercertazioni e nuove forme
di comunicazione:
limiti e garanzie,
Salvatore Scuderi 64

Vita della Scuola 83

LEGISLAZIONE E GIURISPRUDENZA

Giustizia Militare 93

INFORMAZIONI E SEGNALAZIONI

Attualità e commenti

Interstizio. Fenomenologia dei
luoghi che mutano,
Paolo Cianconi 95

Mateviali per una storia dell'Arma 108

Libri 118

Riviste 119

Indice generale anno 2014 126

LE ATTRIBUZIONI DEI RETTORI DELLE UNIVERSITÀ IN MATERIA DI POLIZIA DI SICUREZZA⁽¹⁾



Ferdinando ANGELETTI

*Tenente,
Comandante del Nucleo Operativo e Radiomobile
della Compagnia Carabinieri di Gallipoli (L.E).*

SOMMARIO: 1. L'Autonomia Universitaria. - 2. Il Rettore quale Autorità di Pubblica Sicurezza. - 3. La struttura di controllo dell'ordine e della sicurezza pubblica all'interno degli Atenei. - 4. Esiste una consuetudine internazionale sull'immunità degli Atenei? - 5. Esiste una consuetudine nazionale sulla gestione dell'O.P. negli Atenei? - 6. I rapporti con le altre Autorità di P.S. ai sensi della normativa vigente. - 7. Conclusioni.

1. L'Autonomia Universitaria

La tematica dell'autonomia universitaria è sempre stata di fortissimo interesse per la dottrina costituzionalistica italiana, tanto da creare vivaci dibattiti alimentati, nel corso del tempo, da sentenze della Corte Costituzionale in materia.

(1) - Un ringraziamento particolare va al Tenente Colonnello Maurizio Taliano, per il supporto, il confronto, le delucidazioni e le correzioni tanto necessarie.

L'autonomia degli Atenei universitari è principio pressoché unanime nelle carte costituzionali europee e mondiali. Ricordiamo qui, a mero titolo di esempio, la Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea la quale, all'articolo 13, intitolato "Libertà delle arti e delle scienze", specifica che "La libertà accademica è rispettata⁽²⁾".

In Italia, la Costituzione, all'articolo 33, ultimo comma, statuisce che "Le istituzioni di alta cultura, Università e accademie hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato".

La dottrina costituzionalistica passata, però, ha sempre visto questa autonomia nell'ambito del più ampio diritto allo studio e alla libera ricerca scientifica, contenuto ai commi precedenti dell'articolo, di cui sopra.

In realtà, parte della dottrina più recente, ha tentato di svincolare questa autonomia dal mero ambito didattico, rifacendosi anche all'articolo 5 della Costituzione, dove si parla di "autonomie locali" in senso lato⁽³⁾.

Da questo punto di vista, per esempio, le varie normative che si sono succedute hanno contribuito, in un certo qual modo, a convalidare questa tesi dottrinale, lasciando via via alle Università piena autonomia di bilancio (legge 168/1989) e finanziaria (legge 537/1993).

Si parla, quindi, di riserva di legge "aperta" ovvero non limitata al mero ambito ordinamentale - didattico ma al complesso di norme regolanti gli Atenei⁽⁴⁾.

Il dato normativo del testo costituzionale, ad una prima interpretazione letterale, non può lasciare eccessivi dubbi.

Oltre, infatti, a prevedere un'esplicita riserva di legge statale (ribadita, peraltro, dall'articolo 117, lettera n, così come riformato dalla Legge Costituzionale n. 3 del 2001 che assegna allo Stato la potestà legislativa in mate-

(2) - Come anche la Costituzione spagnola del 1978 che, all'articolo 27, tra le altre cose, statuisce che "si riconosce l'autonomia delle Università nei termini previsti dalla legge".

(3) - RENATO BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Relazione al Convegno "Autonomia dell'istruzione e autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Università degli studi di Trento, 14 novembre 2003. Nonché ANTONIO D'ATENA, *Lezioni di diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2006.

(4) - RENATO BALDUZZI, *ibidem*.

ria di istruzione), esterna compiutamente la possibilità che gli Atenei (nonché le “accademie e gli istituti di alta cultura”) possano darsi regolamentazioni autonome, senza specificarne l’ambito (ma richiedendo che con legge statale se ne definiscano i confini e i limiti).

Nonostante il dettato costituzionale fosse ben chiaro già in precedenza, quest’ultima espressione fu poi messa in pratica solamente con la già citata Legge 168/1989 che ha disposto che le Università potessero dotarsi di propri Statuti e Regolamenti.

In realtà, nonostante la stratificazione di decine di altre norme, dopo l’entrata in vigore della Costituzione, la legge fondamentale in materia di Università è ancora il Regio Decreto 1592/1933 “Testo Unico delle leggi sull’istruzione superiore”, ultimo frutto della riforma del Ministro Giovanni Gentile (fu effettivamente fatta approvare dal Ministro dell’Educazione Nazionale Bottai) oggi ormai superata nella parte attinente la didattica e l’ordinamento universitario, ma ancora valida per gran parte delle altre sue norme.

Proprio all’interno di questo Regio Decreto vengono rintracciate quelle competenze in materia di sicurezza pubblica di cui il Rettore dell’Università (ma non solo) è dotato.

2. Il Rettore quale Autorità di Pubblica Sicurezza

Il Regio Decreto 31 agosto 1933, n. 1592⁽⁵⁾ intitolato “Approvazione del Testo Unico delle leggi sull’istruzione superiore” è, a tutt’oggi, la norma cardine delle istituzioni universitarie e superiori assimilate (per esempio Scuola Normale Superiore di Pisa).

Il Testo Unico regola la vita interna, la didattica (seppur, in quest’ultimo campo numerosissime normative post belliche siano intervenute in modifica), la carriera accademica, le nomine di rettori, senati accademici e organi collegiali vari (anche in quest’ambito con un riassetto generale disposto con la riforma universitaria del 2009-2010).

(5) - Pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale del 7 dicembre 1933, n. 283.

L'articolo 166 del suddetto Regio Decreto, mai abrogato né modificato e quindi attualmente pienamente in vigore, recita: "I Rettori e Direttori, coadiuvati dai Presidi delle Facoltà o Scuole che costituiscono l'Università o l'Istituto, vigilano a che gli studi si svolgano con ordine e disciplina; essi debbono prevenire e, occorrendo, reprimere, ogni tentativo od atto inteso ad interrompere o turbare la continuità o regolarità dei corsi o ad arrecare danneggiamenti agli immobili e al materiale di qualsiasi natura appartenente all'Università o Istituto. Ai fini di cui al comma precedente, gli impiegati amministrativi e i subalterni costituiscono, alle dipendenze del Rettore o direttore ed entro i locali e stabilimenti dell'Università o Istituto, un corpo di polizia interna, con attribuzioni e responsabilità che sono determinate dal regolamento generale universitario".

All'interno di quest'articolo, in combinato disposto con gli articoli di quello che possiamo definirne il regolamento attuativo (ossia il Regio Decreto 4 giugno 1938, n. 1269⁽⁶⁾ "Approvazione del Regolamento degli Studenti, i titoli accademici, gli esami di Stato e l'assistenza scolastica nelle Università e negli Istituti superiori") si riassumono tutti i poteri in materia di ordine e sicurezza pubblica in capo ai Rettori delle Università.

3. La struttura di controllo dell'ordine e della sicurezza pubblica all'interno degli Atenei

La struttura di controllo dell'ordine e della sicurezza pubblica all'interno degli Atenei universitari è rintracciabile all'articolo 166 del R.D. 1592/1933 e all'articolo 46 del R.D. 1269/1938 e prevede la presenza di un vero e proprio "corpo di polizia interna" posta a disposizione dei rettori o direttori delle Università.

In primo luogo e primi collaboratori sono i Presidi delle Facoltà e delle Scuole che costituiscono l'Università. Costoro, secondo un'interpretazione letterale del dettato normativo avrebbero i medesimi poteri e facoltà dei Rettori. In realtà, poiché il già citato articolo 166 parla di "coadiuvare" mentre gli articoli 46 e 47 del R.D. 1269/1938 individuano solo il Rettore (e individuandosi

(6) - Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 agosto 1938, n. 192.

in questi articoli dei poteri incisivi perché agenti su tutto l'Ateneo o su gran parte di esso) bisogna ritenere che ai Presidi di facoltà o Scuola spetti una mera collaborazione alle direttive del Rettore e non poteri specifici o, addirittura, paritari.

Il vero e proprio Corpo di Polizia interna è composto dagli impiegati amministrativi e dai loro subalterni. In realtà il già citato l'articolo 46 specifica che è escluso il personale di ragioneria e il personale cosiddetto d'ordine.

Gli impiegati amministrativi e i subalterni, peraltro, vengono suddivisi secondo una rigida gerarchia che prevede a capo (e, automaticamente, direttamente dipendente dal Rettore) il Direttore Amministrativo e, a seguire, il personale di amministrazione e, infine, il personale subalterno. Tale gerarchia è di tipo prettamente piramidale. Infatti, non solo si prevede che, all'interno del personale amministrativo vi sia una gerarchizzazione secondo i gradi e le qualifiche ottenute, ma si prevede la possibilità che, in assenza del Direttore amministrativo, ne possa fare le veci il più alto in grado⁽⁷⁾ (o, a parità di grado, il più anziano) tra gli appartenenti al personale amministrativo.

Una rigida scala gerarchica, quindi, che deriva anche dalle diverse competenze assegnate alle diverse categorie e che ha portato il legislatore a specificare, benché probabilmente potesse sembrare ovvio, il fatto della sostituzione interinale nelle competenze del Direttore amministrativo in capo ad altro soggetto.

Per quanto concerne le competenze, gli articoli 166 c. 1 del R.D. del 1933 e l'articolo 47 c. 2 del R.D. del 1938 delineano anche quelle, rispettivamente, dei Rettori e Direttori (e dei Presidi che li coadiuvano) e dei Direttori Amministrativi. Una lettura superficiale potrebbe denotare una ripetizione pleonastica del testo, il quale, in grande parte, risulta molto simile.

In realtà, il testo del 1938, seppur riprendendo integralmente intere affermazioni del testo precedente, inserisce una serie di forme verbali e di asserzioni che delineano una suddivisione di competenze piuttosto netta.

Al Rettore e Preside di Facoltà (oltre ad altri poteri che poi verranno analizzati successivamente) compete, potremmo dire riallacciandoci al mondo militare, il comando operativo, dovendo essi dare istruzioni al Direttore amministrativo.

(7) - L'uso del termine "grado" è dovuto alla sua presenza nel dettato normativo stante una sua odierna, probabile, obsolescenza nell'uso.

Quest'ultimo, del resto, trova ad avere su di sé il comando tattico della situazione emergenziale, dovendo impartire al personale preposto tutte le opportune (e concrete) disposizioni per assicurare l'ordine e la disciplina nonché prevenire i tentativi di turbamento del regolare svolgimento della vita dell'Ateneo.

Gli impiegati amministrativi (compresi i subalterni) hanno invece competenze di tipo esecutivo così come espressamente previsto dal comma 3 dell'articolo 47 R.D. 1269/1938. Nella fattispecie essi devono intervenire (anche d'iniziativa) per ottemperare a quegli obiettivi ed a quelle disposizioni emanate dal Direttore amministrativo. Hanno il potere di elevare verbali che attestino quanto da loro visto e compiuto o che attestino la ricezione di offese o minacce.

Questi verbali, peraltro, hanno una duplice funzione. In primo luogo, dovendo essere consegnati, per il tramite del Direttore amministrativo, al Rettore o Direttore, possono essere fonte di un provvedimento di quest'ultimo, anche di tipo disciplinare (art. 47 c. 4). In secondo luogo, qualora i fatti e i comportamenti citati nei verbali siano di estrema gravità, il Rettore/Direttore può riportarli all'Autorità giudiziaria. In questo caso, e dall'interpretazione letterale del testo solo in questo caso, i verbali redatti assumono lo stesso valore attribuito a quelli elevati dagli Ufficiali e Agenti della pubblica forza, oggi Ufficiali e Agenti di P.S. (art. 47 c. 5). L'affermazione di quest'ultimo comma risulta essere di vasta portata viste le conseguenze che ne derivano.

Per quanto riguarda, invece, i poteri dei Rettori, essi investono direttamente la vita accademica. Infatti egli può sospendere i corsi che, se interrotti in modo prolungato e previa decisione del Senato Accademico, possono essere dichiarati non validi ai fini universitari.

Il potere del Rettore, però, si estende alla possibilità che egli, in casi gravi o urgenti, possa ordinare la chiusura temporanea dell'Ateneo o di una sua Facoltà, se i disordini riguardano tutto l'istituto. Tale potere, effettivamente, viene concesso al Ministro competente, ma il Rettore può agire in casi di urgenza o necessità. Come si può ben intuire, il dettato normativo concede, nella pratica, tale potere al Rettore e, solo in seconda battuta, al Ministro. Difatti appare abbastanza evidente che il verificarsi di disordini che coinvolgano l'intero Ateneo (o una sua Facoltà) sia da considerarsi grave ipso facto, consentendo quindi al Rettore il potere di intervenire tempestivamente.

4. Esiste una consuetudine internazionale sull'immunità degli Atenei?

Nonostante le norme, occorre capire se una frase detta dall'allora Rettore dell'Università "La Sapienza" di Roma, Prof. Renato Guarini, possa avere fondamenti giuridici e/o fattuali. La frase in questione, esternata in una nota ufficiale pubblicata sul sito dell'Ateneo che si poneva all'interno di una diatriba politica proprio di quei giorni riguardante l'eventuale impiego di personale delle Forze di Polizia all'interno degli Atenei, era la seguente: "Il Rettore fa presente che la libertà di espressione e l'autonomia delle Università devono essere rispettate e ricorda che, nella tradizione delle Università europee, l'ingresso delle Forze dell'Ordine deve sempre essere previamente autorizzato dai Rettore⁽⁸⁾".

Appare immediatamente chiaro come un'affermazione del genere, se suffragata, possa in qualche modo spazzare via ogni dubbio riguardante la "giurisdizione" interna. Per poter analizzare questo aspetto, occorre osservarlo e studiarlo sotto due punti di vista, che potrebbero avere conseguenze diverse.

Il primo è dato dal ritenere la consuetudine citata dal Prof. Guarini come consuetudine internazionale. L'articolo 10 della Costituzione italiana statuisce che "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute".

In questo modo, con un meccanismo di rinvio mobile, l'ordinamento italiano è capace di adattarsi e adeguarsi costantemente e pressoché automaticamente all'ordinamento giuridico internazionale.

Occorre tuttavia comprendere quando si possa parlare di convenzione internazionale. Generalmente, ormai, si riconosce validità di convenzione internazionale ad un comportamento costituito da due elementi. In primis un elemento oggettivo (cosiddetto *Diuturnitas*), ovvero la ripetizione del medesimo comportamento nel corso di un periodo di tempo (che non deve necessariamente essere definito, potendo estendersi quasi ad *libitum*), in secundis un elemento soggettivo, cioè l'idea che quel detto comportamento sia giuridicamente vincolante (cosiddetto *Opinio iuris*)⁽⁹⁾.

(8) - Nota pubblicata sul sito dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" all'indirizzo <http://www.uniroma1.it/cn/node/3000>, (URL consultata in data 23 febbraio 2014).

(9) - ANDREA GIOIA, *Manuale breve di Diritto Internazionale*, Milano, Giuffrè, 2008, pag. 24.

Comprendere quando un determinato comportamento sia considerabile giuridicamente riconosciuto è cosa ben difficile e, salvo pochissimi e rarissimi casi, gli studiosi di diritto internazionale ne dibattono sistematicamente.

Occorre quindi considerare se questi due elementi possano essere ravvisati all'interno della tematica di cui si sta parlando. Per questo, occorre andare indietro nel tempo, e vedere se questi comportamenti vengano effettivamente posti in essere.

Ai fini della nostra trattazione, un'analisi degli ultimi cinquant'anni risulta sufficiente; per quanto riguarda l'aspetto spaziale, si prenderanno in considerazione un numero diversificato per provenienza, peso politico e struttura sociale di nazioni vedendo sia il loro comportamento passato che quello presente.

L'analisi inizia dal paese ancora considerato culla della democrazia, ovvero gli Stati Uniti d'America. Sono ancora negli occhi di molti, le lotte universitarie del biennio 1968-1970.

Senza approfondire le motivazioni di quelle lotte e senza dare giudizi di valore su di esse, e si può analizzare come siano state affrontate dall'autorità statale. Così nel maggio 1970 l'Università di Yale, quella dell'Ohio e la *Kent State University*⁽¹⁰⁾ diventarono sede di sanguinosissime lotte tra le forze dell'ordine (spesso supportate dalla guardia nazionale) e i manifestanti.

In nessun caso l'intervento è stato richiesto dai rettori (*Provost* o *President* a seconda dei casi) degli Atenei.

Ad oggi le diverse Università statunitensi hanno un proprio corpo di polizia organizzato sia per la prevenzione e per la repressione dei reati, nonché per il controllo dell'ordine e della sicurezza pubblica. Esiste perfino l'associazione degli operatori delle forze di polizia universitarie, la IACLEA (*International Association of Campus Law Enforcement Administrators*⁽¹¹⁾) la quale si preoccupa di uniformare le procedure di impiego e di servizio delle forze di polizia dei campus universitari americani.

(10) - Per il cosiddetto massacro della *Kent State University*, vedasi l'articolo sul sito del medesimo Ateneo all'indirizzo <http://dept.kent.edu/sociology/lewis/lewiher.htm>, (URL consultata il 23 febbraio 2014).

(11) - Rintracciabile sul sito www.iaclea.org. (URL consultata il 23 febbraio 2014).

Queste forze di polizia, comunque, non hanno una competenza esclusiva. Come evidenziato dagli statuti di molti Atenei USA (dalla *Harvard University* alla *New York University* passando per la *Duke University*⁽¹²⁾), la competenza delle polizie interne è ovviamente prioritaria, ma concorrente con quella della polizia locale e federale. E se le polizie interne dipendono dal Rettore dell'Università, resta da comprendere quali possano essere i rapporti fra la polizia interna, e quindi il potere del Rettore, e la polizia locale federale.

Anche altri paesi, come la Polonia, possiedono una polizia interna all'Università. Così, ad esempio, l'Università di Gdansk ma anche altri Atenei. Da un'analisi più approfondita, comunque, è sempre risultato che la competenza di queste istituzioni è stata modellata sulla base delle omologhe statunitensi. L'intervento esterno, peraltro, non è necessario che venga richiesto dall'autorità universitaria.

Un esempio particolarmente chiarificatore è quello che deriva dalla situazione cilena e, nella fattispecie, da un evento accaduto nel paese andino piuttosto recentemente. Nel mese di marzo del 2012, forze dei Carabineros cileni sono penetrati in varie Università, tra cui quella della capitale Santiago, al fine di contrastare durissime proteste studentesche. A detta del Rettore della stessa Università, le forze di polizia avrebbero dovuto richiedere l'autorizzazione ma, evidentemente non ne hanno visto il bisogno⁽¹³⁾.

Questo esempio, piuttosto peculiare, aiuta a comprendere come né il comportamento concludente, né l'elemento soggettivo sono stati ritenuti esistenti e/o validi.

L'ultimo esempio risulta interessante in quanto derivante da un paese non "occidentale", di diversa cultura e tradizioni giuridiche qual è la Repubblica islamica dell'Iran.

(12) - A mero titolo esemplificativo, si riporta lo statuto per il mantenimento dell'ordine pubblico della *New York University*, rintracciabile sulla rete all'indirizzo http://www.suny.edu/sunypp/documents.cfm?doc_id=351 (URL consultata il 23 febbraio 2014).

(13) - Vedasi, a riguardo, l'articolo pubblicato al seguente indirizzo internet: http://italiano.prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=1185:carabinieri-irrompono-nelle-universita-cilene-nel-giorno-del-combattente&catid=2:uncategorised&Itemid=203?opcion=pl-ver-noticia, (URL consultata il 23 febbraio 2014).

Il paese islamico in questione, nel 2001, emanò una legge con la quale si cercò di garantire un'autonomia agli Atenei universitari proprio in riferimento a potenziali interventi delle forze di polizia. La normativa in questione, infatti, escludeva qualsiasi intervento delle forze di polizia nel settore dell'ordine pubblico senza il necessario consenso e la necessaria autorizzazione governativa (senza fare riferimento a consensi delle autorità universitarie).

Questo sistema, peraltro, seppur diverso da quello "occidentale", ribadisce la conclusione di questo *excursus* internazionale: non esiste, né nei comportamenti conclusivi (quindi nell'elemento oggettivo), né nell'elemento soggettivo un appiglio sufficiente a dimostrare che esista una convenzione internazionale che garantisca "un'immunità" agli Atenei nei confronti degli interventi delle forze di polizia in ambito di ordine pubblico.

5. Esiste una consuetudine nazionale sulla gestione dell'O.P. negli Atenei?

Si può prendere in considerazione la situazione nazionale, in quanto si potrebbe considerare la prassi, declamata dal professor Guarini, come una consuetudine interna. L'intervento delle forze di polizia nelle Università in ambito di ordine pubblico è stato, ovviamente, una costante nel corso delle manifestazioni studentesche del 1968 e degli anni seguenti.

Noti sono gli episodi della "battaglia di Valle Giulia" o lo sgombero forzato nelle Università di Milano, Roma e della Cattolica nel capoluogo lombardo. Ma incredibilmente da quella fase storica in poi, non vi è più stato un intervento all'interno di un Ateneo senza il permesso o la richiesta di intervento da parte del Rettore o di altri organi accademici. Così arrivando al giorno d'oggi è esemplificativo quanto accaduto il 31 gennaio 2012 allorché, su richiesta del Rettore Viganoni, le forze di polizia abbiano sgomberato parte dell'Università "L'Orientale" di Napoli occupata dagli studenti⁽¹⁴⁾.

(14) - Vedasi a riguardo il seguente articolo pubblicato al seguente indirizzo internet: <http://corriere-delmezzogiorno.corriere.it/napoli/notizie/cronaca/2011/31-gennaio-2011/orientale-sgombrata-mensa-occupatatenioni-il-rettore-studenti-181365252472.shtml> (URL consultata il 23 febbraio 2014).

Il concetto di consuetudine, nell'ordinamento giuridico italiano, rientra nel novero delle fonti del diritto laddove l'articolo 1 delle "Disposizioni sulla legge in generale" le inserisce (con il nome di "usi") all'ultimo posto. L'articolo 8 delle medesime Disposizioni, per altro verso, specifica che gli usi in materie già trattate da leggi e regolamenti sono validi solo quando espressamente richiamati dalla normativa. In Italia, come si è precedentemente accennato, una prassi in materia di ordine e sicurezza pubblica all'interno delle Università si è andata cristallizzando (presentando sia il profilo soggettivo che oggettivo della consuetudine).

Quale valore possono avere questi precedenti? Come si può facilmente intuire nullo. Come ribadisce anche Trabucchi⁽¹⁵⁾ "esso (l'uso) ha efficacia, al di fuori di un esplicito richiamo, solo quando manchi del tutto la legge che disciplini la materia", (*consuetudo praeter legem*). La normativa in materia di ordine e sicurezza pubblica, però, esiste sia a livello generale (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza - TULPS⁽¹⁶⁾ e la Legge 121/81) sia, volendo specificare, anche per quanto riguarda la stessa Università (le norme già citate in precedenza). La conclusione di questa lungo inciso sulle consuetudini internazionali e nazionali comporta due risultati abbastanza netti. Da una parte è possibile, in modo pressoché univoco, negare l'esistenza di una consuetudine internazionale in materia, così come, invece, sarebbe possibile (ma come già parso lampante anche inutile) parlare di una consuetudine interna ovvero di una prassi.

6. I rapporti con le altre Autorità di P.S. ai sensi della normativa vigente

Risolta la problematica sull'eventuale consuetudine (internazionale/interna) che impedirebbe l'ingresso delle forze di polizia negli Atenei universitari per attività di gestione dell'Ordine Pubblico⁽¹⁷⁾, resta ora, probabilmente, il nodo principale della questione, ovvero i rapporti tra la normativa in materia di ordine e sicurezza pubblica generale (già citata precedentemente) e della normativa già precedentemente analizzata in ambito universitario.

(15) - ALBERTO TRABUCCHI, *Istituzioni di Diritto Civile*, CEDAM, Padova 2005, pag. 29.

(16) - Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, "Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza".

(17) - Resta beninteso, ma questo appare lapalissiano, come nessuna problematica si ponga in merito ad attività di tipo repressivo e/o di Polizia Giudiziaria da svolgere all'interno degli Atenei per le quali non occorrono autorizzazioni di alcun tipo.

Sulla carta le due normative risultano contraddittorie: da un lato la competenza dell'autorità di pubblica sicurezza nazionale provinciale, dall'altro la competenza dei rettori all'interno degli Atenei.

Seguendo i normali criteri di risoluzione tra le antinomie delle norme, due sono i possibili criteri utilizzabili, ovvero quello di specialità e quello cronologico.

Secondo il primo, la legge 121/81 andrebbe considerata *lex generalis* in ambito di ordine e sicurezza pubblica, mentre il Regio Decreto 1269 del 1938 sarebbe *lex specialis* e, quindi, da preferire. Seguendo il secondo criterio, invece, è la legge 121 a dover essere applicata. Poiché però, il criterio di specialità è considerato prevalente rispetto a quello cronologico, sulla carta, il regio decreto del 1938 è ancora pienamente in vigore e, anzi, andrebbe preferito alla legge 121/81.

Esistono, però, due ordini di problemi: il primo è l'inesistenza di un vero e proprio corpo di polizia (sulla scia di altri ordinamenti giuridici), il secondo la quasi totale disapplicazione di queste norme.

Per quanto riguarda il primo punto, è vero che la norma "crea" un corpo di polizia universitario, formato da collaboratori amministrativi, ma nessun'altra norma si preoccupa di conferire loro eventuali qualifiche quali, ad esempio, quelli di agente o ufficiale di pubblica sicurezza.

Se l'autorità del Rettore è sottoponibile a diversi dubbi normativi, ancor più difficile è comprendere su quali basi la "polizia" universitaria possa operare nell'ambito della pubblica sicurezza.

Da qui si giunge al secondo problema, ossia la quasi totale disapplicazione delle norme in materia. Paradossalmente, infatti, l'unica parte della normativa ancora applicata è proprio l'articolo 46 comma 2 del R.D. 1269/1938 nella parte in cui prevede, per il Rettore, il potere di far intervenire la forza pubblica.

Un appunto specifico su questa norma appare tuttavia doveroso.

La norma prevede che il Rettore debba richiedere l'intervento alla "autorità politica". Cosa si intende con autorità politica non è ben chiaro.

Essendo una norma del 1938, ad esempio, potrebbe riferirsi sia alle autorità politiche centrali, a quelle locali, al prefetto, come rappresentante dell'autorità politica a livello provinciale.

Un'eccezione fondamentale è data dal dettato normativo previsto dal successivo comma 4 laddove si prevede che il Ministro (quale non è specificato, ponendo ulteriori problematiche sulla sua identificazione con quello dell'Educazione Nazionale⁽¹⁸⁾ o con quello dell'Interno) possa assumere l'iniziativa in caso di disordini che coinvolgano intere facoltà o interi Atenei.

Quest'eccezione appare piuttosto interessante, ai fini della nostra trattazione, in quanto sembra concedere al Rettore un'autorità "residuale" nell'intervento dei disordini di minor entità, lasciando all'autorità politica centrale quella dei disordini di maggior gravità.

Una soluzione giuridica di questo tipo aprirebbe scenari completamente opposti a quelli finora evidenziati. Una suddivisione dell'autorità in materia di ordine e sicurezza pubblica a seconda della gravità del disordine permetterebbe, in certi casi, un'iperestensione del sistema della pubblica sicurezza delineato dalla legge 121/81.

Laddove si ritenga, infatti, che al ministro (e in questo caso evidentemente dell'Interno), come Autorità nazionale di Pubblica Sicurezza, spettino competenze in materia, appare quasi naturale considerare possibile una medesima competenza del sistema della pubblica sicurezza che ne deriva (Autorità provinciali e locali).

Il sistema che si va formando, quindi, vede una normativa in vigore ma quasi completamente non applicata. Appare evidente come il problema giuridico - normativo sia più complesso del previsto.

Resta un'ultima questione da prendere in considerazione ovvero a chi spetti la gestione, e quindi la responsabilità dell'operato delle forze di polizia una volta chiamato in causa dal Rettore. Questo problema, peraltro, appare di più semplice risoluzione teorica di quanto non lo sia nel pratico.

Poiché l'articolo 46 prevede che sia il Rettore a pretendere l'intervento della forza pubblica, si può indubbiamente far ricadere la responsabilità su di lui. Il problema si pone all'atto pratico. Le forze di polizia nei servizi di ordine pubblico agiscono sulla base di un'ordinanza dell'autorità provinciale di pubblica sicurezza (solitamente del questore).

(18) - È quindi oggi dell'istruzione, Università e ricerca.

Qualora, però, l'intervento e quindi la responsabilità ricadano sul Rettore, un simile atto amministrativo dovrebbe essere da costui emanato ma, ovviamente, una situazione del genere non si è mai verificata; è pressoché certo che gli interventi negli Atenei siano stati richiesti dai rettori, ma posti in essere sulla base dell'ordinanza dell'autorità provinciale di pubblica sicurezza.

Le soluzioni a tali problematiche risultano diverse e tali da comportare diverse conseguenze ma, di fatto, non si ha contezza di quale sia quella veramente applicabile. In prima istanza, molto semplicemente, si può considerare il comportamento di fatto come errato giuridicamente in quanto la competenza dell'atto ricadrebbe in capo al Rettore (con la conseguenza, imprevedibile, di un'eventuale illiceità dell'ordinanza del Questore). Seconda soluzione è quella di considerare una mera prassi quella del Rettore di limitarsi a chiedere la collaborazione e, al massimo, di dare alcune disposizioni generiche. Terza soluzione che, peraltro, potrebbe esplicitarsi come estremizzazione della seconda, è quella di vedere il rapporto Rettore - Autorità di pubblica sicurezza come simile a quello tra Prefetto e Questore a livello provinciale laddove la seconda figura si pone con autorità tecnico - operativa nei confronti della prima che, si limita a porre gli obiettivi e le decisioni a carattere politico-amministrativo.

7. Conclusioni

Un tentativo per superare il Testo Unico del 1933, richiesta che fin dall'adozione della Costituzione tempestò il legislatore repubblicano, fu infine fatto alla fine degli anni novanta quando, con il "Nuovo Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari sulle Università", giunto ad un passo dall'approvazione definitiva ma decaduto con il termine della XIII legislatura, risultava abrogato sia il Regio Decreto 1592/1933 che il Regio Decreto 1269/1938⁽¹⁹⁾, senza che le norme sopra analizzate venissero adeguatamente sostituite e quindi, forse inconsapevolmente, abrogando del tutto qualsiasi potere in materia di Ordine e Sicurezza Pubblica del Rettore dell'Università.

(19) - Ex articolo 190, numeri 6 e 13 di detto Testo Unico.

Naturalmente un'eventualità del genere, pur con qualche dubbio di tipo costituzionale (dovuto all'autonomia universitaria prevista dalla Carta), avrebbe immediatamente permesso un'iperestensione sia del TULPS che della Legge 121/81 e quindi affermando la piena e incontestata autorità in capo a Prefetti, Questori e (più raramente) Autorità locali di Pubblica Sicurezza.

Questa iperestensione, tuttavia, non si è realizzata, lasciando forti dubbi sull'applicazione concreta delle norme. Fino a oggi la prassi già descritta ha permesso di evitare pericolosi incidenti che, però, visto il perenne sommovimento dell'ambiente universitario (negli anni recenti riaffiorato dopo un lungo periodo di "inattività"), potrebbero non essere sempre risolti senza danni a cose o persone.

Grave problema, allora, sarebbe quello di stabilire la responsabilità nei vari ambiti. Attribuirlo al Rettore o all'Autorità di Pubblica Sicurezza provinciale o locale?

Tutte queste problematiche renderebbero più che auspicabile un intervento, quantomeno ermeneutico, del legislatore, vista anche la vetustà della norma (che ovviamente risente del periodo storico del quale è naturale figlia) nonché la necessità di adattare il sistema della Pubblica Sicurezza nelle Università sia contemperando l'autonomia universitaria costituzionalmente garantita (e, di converso, la potestà legislativa statale in materia di ordine e sicurezza pubblica), sia con l'odierno sistema universitario sia, infine, con il mutato clima politico e sociale.



Riferimenti bibliografici

- BALDUZZI RENATO, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Relazione al Convegno "Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Università degli studi di Trento, 14 novembre 2003;
- CALESINI GIOVANNI, *Leggi di Pubblica Sicurezza ed Illeciti Amministrativi*, Roma, Laurus Robuffo, 2011;
- D'ATENA ANTONIO, *Lezioni di diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2006;
- GIOIA ANDREA, *Manuale breve di Diritto Internazionale*, Milano, Giuffrè, 2008;
- TRABUCCHI ALBERTO, *Istituzioni di Diritto Civile*, CEDAM, Padova 2005.

Sitografia

- <http://dept.kent.edu/sociology/lewis/lewi.htm>, (URL consultata il 23/2/2014);
- http://www.suny.edu/sunypp/documents.cfm?doc_id=351, (URL consultata il 23/2/2014);
- <http://www.iaclea.org>, (URL consultata il 23 febbraio 2014);
- <http://www.uniroma1.it>, (URL consultata il 23 febbraio 2014);
- <http://corrieredelmezzogiorno.corriere.it/napoli/notizie/cronaca/2011/31-gennaio-2011/orientale-sgombrata-mensa-occupatensioni-il-rettore-studenti-181365252472.shtml>, (URL consultata il 23 febbraio 2014);
- http://italiano.prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=1185:carabinieri-irrompono-nelle-universita-cilene-nel-giorno-del-combattente&catid=2:uncategorised&Itemid=203?opcion=pl-ver-noticia, (URL consultata il 23 febbraio 2014).

Normativa di riferimento

- Regio Decreto 31 agosto 1933, n. 1592, "Approvazione del testo unico delle leggi sull'Istruzione superiore";
- Regio Decreto 4 giugno 1938, n. 1269, "Approvazione del regolamento degli studenti, i titoli accademici, gli esami di Stato e l'assistenza scolastica nelle Università e negli Istituti Superiori";
- Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, "Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza";
- Legge 11 aprile 1981, n. 121, "Nuovo Ordinamento dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza";
- Legge 9 maggio 1989, n. 168, "Istituzione del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica";
- Legge 24 dicembre 1993, n. 537, "Interventi correttivi di finanza pubblica".



