

ATTI PARLAMENTARI

V LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI ^{Doc. XXII}
_{n. 1}

**OSSERVAZIONI E PROPOSTE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO
SUI DISEGNI DI LEGGE DI RIFORMA DELL'ORDINAMENTO UNIVERSITARIO**

(Disegni di legge nn. 612, 30, 81 229, 236, 394, 408, 707 Senato)

Presentate alla Presidenza il 12 marzo 1971

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Nel corso del dibattito svolto dall'Assemblea del CNEL, in ordine all'indagine del CENSIS sugli aspetti sociali ed economici della situazione universitaria italiana (sedute dell'8 e 9 ottobre 1970), venne sollecitata da più parti una iniziativa di studio dei problemi concernenti la riforma dell'ordinamento universitario, sulla base dei seguenti testi dei disegni di legge pendenti dinanzi alla 6^a Commissione permanente del Senato:

« Riforma dell'ordinamento universitario » (612);

« Modifica dell'ordinamento universitario » (30), d'iniziativa dei senatori Nencioni ed altri;

« Nuovo ordinamento dell'Università » (394), d'iniziativa dei senatori Germanò ed altri;

« Provvedimenti per l'Università » (408), d'iniziativa dei senatori Gronchi ed altri;

« Riforma dell'Università » (707), d'iniziativa dei senatori Sotgiu ed altri;

« Assunzione nel ruolo dei professori aggregati e stabilizzazione dell'incarico di alcune categorie di incaricati liberi docenti » (229), d'iniziativa dei senatori Baldini e De Zan;

« Nuove provvidenze per i tecnici laureati delle Università » (236), d'iniziativa del senatore Formica;

« Esercizio dei diritti democratici degli studenti nella scuola » (81), d'iniziativa dei senatori Romano ed altri.

A tal fine, l'onorevole Presidente del CNEL assunse l'iniziativa di costituire un Comitato referente con l'incarico di approfondire i problemi suddetti e di riferirne all'Assemblea per le determinazioni conseguenti.

Detto Comitato, costituito in data 11 novembre 1970 e presieduto dallo stesso Presidente Campilli, venne composto dai consiglieri Beniamino Andreatta, Mario Bandini, Mario Alberto Coppini, Giuseppe Fanelli, Fernando Montagnani, Ruggero Ravenna, Mario

Romani, Armando Roveri, Vincenzo Saba, Angelo Senin, Rosario Toscani. Esso si riunì il 19 novembre 1970, proseguendo l'esame nelle sedute dei giorni 27 novembre, 4, 11 e 18 dicembre 1970, 7, 8, 14, 15 gennaio 1971.

Al consigliere Romani venne conferito l'incarico di un esame preliminare e di una illustrazione critica del testo della riforma universitaria quale risulta dalla conclusione dei lavori condotti, in sede referente, dalla suddetta Commissione senatoriale.

Al termine di tale primo ciclo di lavori del Comitato, venne confermato al consigliere Romani l'incarico di relatore, con il mandato di redigere uno schema di relazione per l'approvazione collegiale e la trasmissione degli atti all'Assemblea per il seguito di competenza.

Considerazioni generali

All'inizio dei suoi lavori, il Comitato si è posto il problema di delineare i motivi e gli obiettivi essenziali della riforma assunta come oggetto dal disegno di legge in esame, muovendo da alcune constatazioni sulle gravi difficoltà in cui si dibattono attualmente le Università, constatazioni risultanti dallo svolgimento di una prima tematica proposta dal consigliere relatore. Su tale base, il Comitato ha ritenuto di poter ravvisare l'estrema complessità dell'attuale questione universitaria, più che nella scarsità di analisi relative alle carenze maggiori del lavoro universitario, nella mancanza di creatività e di chiarezza intorno agli obiettivi da raggiungere con ogni intervento migliorativo e quindi intorno alla « idea » di università da realizzare nel futuro.

In effetti, non è difficile convenire sul riconoscimento del fatto che la società italiana sta vivendo una fase di trasformazione intensissima, le cui conseguenze investono tutto e tutti, senza esclusione delle istituzioni universitarie. Per queste, anzi, le conseguenze del processo in corso di generale mutamento, assumono un marcato carattere di vera e propria crisi, poichè tale processo si collega nei suoi fattori principali al rapido ritmo di crescita delle risultanze del-

la ricerca scientifica e delle sue applicazioni tecnico-organizzative, nonché al parallelo incremento della domanda di formazione e dell'aspirazione a dominare in termini di vita civile le polivalenti opportunità offerte dall'intensificarsi del ritmo del progresso scientifico-tecnico.

In un Paese come il nostro, tanto debole e sperequato culturalmente, quanto vivace e fervido nelle aspirazioni, il condizionamento negativo dei precedenti remoti e prossimi dal punto di vista della consistenza e della distribuzione del patrimonio di conoscenze, non può non aggravare massicciamente le crisi delle Università. Mortificate dalla tradizionale uniformità e rigidità degli ordinamenti e delle strutture, queste, già scarsamente dotate per ben assolvere i loro compiti di ricerca in alcuni campi fondamentali, devono assorbire, senza alcuna possibilità di adeguamento autonomo, non solo il rapido incremento delle leve giovanili, ma anche la nuova domanda di servizi di ricerca e di formazione proveniente dalle varie articolazioni della società civile.

Se sono sin troppo note le carenze conseguenti e la correlata emarginazione sociale del lavoro universitario, non altrettanto note sembrano essere, come già osservato, le prospettive e gli strumenti validi per una rifondazione di tale lavoro, consapevole delle caratteristiche e delle esigenze di fondo del nuovo quadro ambientale che si è creato.

Il Comitato si è quindi domandato se in una tale fase di rapido mutamento degli equilibri civili, in un Paese come il nostro, sia da considerare possibile la formulazione rigorosa di una « idea » di Università da porre a base di un disegno di intervento migliorativo.

Non ignorando le difficoltà comuni, sotto questo profilo, alle grandi tradizioni ed ai grandi modelli di vita universitaria europei ed extraeuropei, generalmente coinvolte da ripensamenti ed innovazioni quanto mai significativi proprio per il loro far seguito a successi più che secolari, il Comitato, dopo attento esame, non ha ritenuto di poter rispondere positivamente all'interrogativo posto; o meglio, ha ritenuto possibile una risposta solo parzialmente positiva, in quanto

non formulabile in univoci e rigidi schemi concettuali da proporre e da applicare, ma solo in termini di prospettive ritenute più adatte al nostro presente ed al nostro futuro, da sperimentare e da valutare progressivamente. Abbandonato perciò ogni tentativo di precisazione in astratto di presunte forme ottimali di svolgimento del lavoro universitario, ha cercato di individuarne alcuni contenuti ed alcune linee operative essenziali, aperte ad ogni possibilità di sperimentazione e di ulteriore innovazione, in grado di dare ricchezza applicativa e fecondità di valutazione critica ad ogni sforzo di riforma. Naturalmente, tale individuazione muove dalla consapevolezza profonda della necessità di riconquistare una coerenza il più possibile forte tra l'attività universitaria e le domande della società italiana, così come emergono dalla complessa realtà odierna e così come possono essere interpretate e sintetizzate da chi ha del progresso civile una visione completa ed equilibrata, sorretta dai convincimenti di libertà, di responsabilità, di umanizzazione, tanto necessari in ambienti dominati da elevati ritmi di progresso scientifico e tecnologico.

A seguito di tale ricerca, il Comitato ha quindi ritenuto che i punti essenziali di impegno dell'Università italiana, intorno ai quali stima sia quanto mai urgente costruire, prima nel costume di tutti i responsabili che in norme di ordinamento, la nuova realtà universitaria rispondente alle esigenze di una società in rapido sviluppo, si debbano individuare:

a) nel contributo da offrire ad una intensa ripresa della ricerca scientifica spontanea di base e di quella programmata sui grandi temi che maggiormente interessano la vita civile;

b) nel contributo da offrire alla realizzazione di un processo di formazione continua, nella ricerca scientifica e per la ricerca scientifica, articolato in modi e forme tali da portare al congiunto sviluppo delle capacità dirigenziali e professionali, con quelle proprie dei docenti-ricercatori, superando ogni anacronistico limitarsi al rilascio di titoli di pseudo-garanzia a giovani sempre

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

più esposti a gravi delusioni dopo il loro ottenimento;

c) nel contributo da offrire alla animazione culturale dell'intera società per arricchire i cittadini di disponibilità al mutamento, di consapevolezza e senso di responsabilità, di creatività nell'innovare. Tale animazione, intimamente connessa ai contributi precedenti, deve attuarsi mediante assunzione diretta di progetti di ricerca e di educazione permanente, capaci di ricollocare le singole Università al centro della vita sociale.

Formulate tali precisazioni, il Comitato, ben consapevole dei termini del mandato ricevuto, così come risultano in premessa, termini implicanti una valutazione di schemi normativi esistenti e non la elaborazione di schemi nuovi, è passato all'esame analitico del disegno di legge n. 612 (Senato della Repubblica), recante provvedimenti di riforma dell'ordinamento universitario.

In rispondenza ai convincimenti acquisiti nel corso di tale esame, i criteri di autonomia, di partecipazione, di effettivo esercizio del cosiddetto diritto allo studio, posti a base del disegno di legge in questione, nonché gli impegni per la espansione quantitativa del personale docente e non docente e delle dotazioni finanziarie a disposizione delle università nel disegno stesso previsti, sono apparsi in linea di massima al Comitato, anche in alcune loro applicazioni principali di carattere strutturale, adatti a far procedere nella direzione individuata e quindi a migliorare sostanzialmente l'attività universitaria nell'immediato futuro.

Il Comitato, però, ha ritenuto di dover segnalare alcune manchevolezze nella concezione dei suddetti criteri e alcune insufficienze nella loro applicazione legislativa. Ha quindi orientato le sue valutazioni ed il suo ulteriore tentativo di recare un contributo al perfezionamento del disegno di legge in esame, da un lato nel rendere esplicite le sue opinioni intorno all'auspicata maggior chiarezza nel sistema dei principi animatori delle norme e, dall'altro, nel precisarne alcune vie di applicazione meglio adeguate, pur nell'ambito delle proposte tecnicamente for-

mate dalla 6^a Commissione permanente del Senato.

I risultati cui è pervenuto vengono quindi esposti separatamente nelle « Osservazioni di principio » e nelle « Proposte di emendamento » che seguono.

OSSERVAZIONI DI PRINCIPIO

I. - Il principio dell'autonomia universitaria dovrebbe essere assunto secondo un contenuto più ampio ed equilibrato, ossia non slegato dalle esigenze di continuo, sostanziale rapporto tra le responsabilità sostanziali delle Università e le esigenze della società civile.

Sotto questo profilo risulta quindi necessario un ridimensionamento della accentuazione nel disegno di legge assunta in termini di autonomia dagli organismi centrali che la dovrebbero garantire (Consiglio nazionale universitario), a favore di una più ampia sfera di discrezionalità da attribuire alle singole Università, le autentiche portatrici delle esigenze di libertà della ricerca e della formazione a livello superiore. A maggior ragione, si dovrebbe favorire un contenimento dei compiti e delle attribuzioni conferiti in questa delicata materia al potere esecutivo statale e per esso, in particolare, al Ministero competente.

In questa più corretta concezione dell'autonomia, non può sfuggire la necessità di superare il condizionamento derivante dal così detto valore legale dei titoli rilasciati dalle Università (mantenuto, sia pure limitatamente ai titoli di primo ciclo — diploma e laurea —, dalle norme in esame), condizionamento che inevitabilmente conduce ad una « libertà vigilata » e costretta, nei momenti più qualificanti della vita universitaria, da modelli di struttura e da tipologie obbligate che il sistema prevede con uniformità generalizzata e quindi in aperta antinomia con la valorizzazione dei presupposti autonomici dei singoli Atenei.

La conseguenza più evidente di questa antinomia è quella che si manifesta a proposito delle così dette Università libere, per le quali la « libertà » si riduce ad una disciplina

di struttura e di attività nei loro rispettivi statuti, da estrinsecare « non in contrasto con i principi informatori e con le strutture previste dalla legge », come testualmente si esprime l'articolo 6 del disegno di legge all'esame.

II. - In relazione a tale concetto più ampio e più equilibrato di autonomia, il principio della partecipazione non dovrebbe essere sostanzialmente limitato a quella che si potrebbe definire partecipazione « dall'interno », ossia alla partecipazione alle responsabilità di governo delle Università delle cosiddette « componenti » universitarie, ma dovrebbe essere ampliato, in modo da accogliere l'idea di un sostanziale apporto delle varie forze presenti nelle società locali.

Tale principio, così ampliato, dovrebbe essere in particolare posto a base della costruzione di un permanente collegamento tra le singole Università e la nuova dimensione di governo della vita locale rappresentata dall'ente Regione.

III. - I modi e le forme di attuazione del così detto diritto allo studio sul piano universitario dovrebbero essere ripensati in funzione della necessità di giungere ormai a configurare un diritto del cittadino alla disponibilità dei mezzi e delle strutture per realizzare una sua formazione continua e permanente, nonchè della necessità di un loro collegamento con forme di intervento e di sostegno ai livelli di istruzione scolastica precedenti quello universitario, tanto condizionanti le possibilità di autonomo sviluppo della personalità giovanile e quindi di autoeducazione permanente del cittadino.

IV. - L'importanza fondamentale del rapporto tra il progresso scientifico e tecnico ed il progresso in termini di consapevolezza generale, rappresentato dall'autoeducazione permanente, fa risaltare con evidenza sin troppo immediata l'assenza, tra i principi ispiratori del disegno di legge, di quello relativo alla responsabilità ed ai compiti della Università nell'avvio e nel sostegno di un processo di educazione permanente nel nostro Paese, sia nel campo della ricerca e del

ripensamento dell'attività formativa interna, sia in quello della sperimentazione di iniziative esterne in collaborazione con le varie istanze rappresentative delle società locali.

PROPOSTE DI EMENDAMENTO

In tema di coerente applicazione dei principi ispiratori alle articolazioni essenziali del disegno di legge, il Comitato, pur rendendosi conto delle difficoltà insite nel suggerire modifiche applicative in presenza di criteri di base a suo giudizio non del tutto soddisfacenti, ha ritenuto di poter formulare talune essenziali proposte che si limitano ai punti salienti della normativa, tralasciando altri minori suggerimenti pur proponibili nella « lettura » del testo.

Le proposte di emendamento vengono formulate con riferimento alla distribuzione della materia nei singoli titoli del disegno di legge, nel presupposto di una indicazione dei concetti emersi in seno al Comitato piuttosto che con l'intento di redigere puntuali formulazioni legislative.

TITOLO I.

Disposizioni generali (artt. 1-7)

Nell'ambito della determinazione delle finalità, funzioni ed autonomia delle Università, dovrebbe essere fatta molto più chiaramente risaltare la responsabilità dell'Università come sede principale, anche se non esclusiva, della ricerca scientifica spontanea di base e di quella orientata per grandi temi collegati alle esigenze fondamentali della società civile. E dovrebbe, altresì, essere affermata la necessità del determinante contributo della Università all'avvio ed al sostegno di un processo di educazione permanente di tutti i cittadini, principio da enunciare in sede di disposizioni generali per il suo rilevante significato innovativo e per la fecondità delle applicazioni di cui è suscettibile, e non da confinare unicamente in norme ulteriori disciplinanti strutture specifiche del-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'ordinamento universitario (art. 8, secondo comma).

Sempre in questa sede, in coerente applicazione del principio autonomistico, si dovrebbe trarre dal concetto di autonomia la precisa conseguenza che gli statuti dei singoli Atenei sono emanazione diretta (mediante decreto rettorale) della volontà del singolo corpo universitario, salvo l'obbligo di comunicazione tempestiva dell'atto in cui essa si concreta, alla autorità amministrativa centrale competente, per l'eventuale esercizio del potere di annullamento e per la motivata richiesta di riesame e di modifica, competenze di controllo da collegare al conforme parere dell'organo garante, sul piano nazionale dell'autonomia universitaria (Consiglio nazionale universitario).

A maggior ragione tale coerenza — come già rilevato nelle osservazioni di principio della presente relazione — dovrebbe produrre i suoi effetti a proposito della disciplina prevista per le così dette Università libere, i cui statuti sono invece pienamente soggetti a vigilanza e tutela governativa.

Sempre in questa sede sembrerebbe contrastare, con la ribadita visione dell'autonomia delle singole sedi universitarie, una norma rigida ed uniforme come quella relativa all'anno accademico, mentre in suo luogo andrebbe collocata per la sua grande portata generale la disposizione di cui al titolo IX (art. 53) sulla collaborazione universitaria internazionale.

TITOLO II.

Strutture della ricerca e dell'insegnamento (artt. 8-19)

Pur nel pieno accordo con la norma che vede il dipartimento costituire la fondamentale struttura dell'Università, per evitare il suo sorgere in una prospettiva rigida che finirebbe per ricalcare sotto nome nuovo realtà tradizionali, sembra opportuno prevedere la possibilità di far nascere dipartimenti non legati ad una tipologia d'obbligo (articolo 8, terzo comma), ma capaci di coprire, pur in via temporanea, le esigenze di ricerca

squisitamente interdisciplinare che tanta importanza hanno anche ai fini della formazione dei ricercatori. Sempre per evitare la rigidità di sperimentazione delle strutture dipartimentali, si dovrebbe sopprimere il vincolo quantitativo previsto dall'articolo 9 che toglie alle Università la possibilità di costituire più di un dipartimento per lo stesso settore di ricerca e di insegnamento.

Nel presupposto di una realtà dipartimentale che sorge per rispondere ad esigenze di efficienza sostanziale del lavoro universitario, non dovrebbe esservi spazio per una valutazione di merito discriminante come quella prevista dal provvedimento circa il giudizio di idoneità attribuito al Consiglio nazionale universitario per determinare i dipartimenti presso i quali può essere conseguito il dottorato di ricerca (art. 19, terzo comma).

Nel quadro normativo offerto dal presente titolo del disegno di legge, occupa un posto di grande rilievo la norma relativa al valore legale su tutto il territorio nazionale dei titoli di laurea e di diploma conferiti dalle Università.

A questo proposito si esprime il voto che anche ai suddetti titoli venga attribuito un valore di certificazione del corso di studi compiuti e non un significato discriminante agli effetti dell'accesso sia agli esami di concorso per il pubblico impiego, sia agli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale.

La modifica suggerita comporta ovviamente la necessità di inserire la precisa dichiarazione di un impegno del legislatore a stabilire una nuova ed organica disciplina dei concorsi e delle carriere pubbliche nonchè degli esami di Stato per l'esercizio delle professioni libere, disciplina che dovrebbe trovare nel provvedimento in esame una immediata esplicitazione di criteri e principi direttivi di delega da svolgere successivamente, in puntuali termini di tempo, mediante strumenti normativi delegati. Tale modifica comporta inoltre una esigenza di revisione del disposto dell'articolo 18, primo comma, che limita ai laureati la possibilità di accedere ai corsi annuali di formazione pedagogica e didattica da organizzare presso

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

le Università, corsi che dovrebbero concludersi con una prova di accertamento avente valore di esame di Stato per la abilitazione all'esercizio professionale dell'insegnamento secondario.

TITOLO III.

Docenti (artt. 20-30)

Nell'ambito delle norme che disciplinano la posizione dei docenti universitari, non può tacersi l'esigenza di fondo di incentivare l'entrata e la permanenza in carriera di persone particolarmente dotate. Pertanto, sembra conveniente auspicare l'inserimento, in aggiunta a quanto già previsto (art. 20, terz'ultimo comma), di ulteriori forme di incentivazione morale e materiale per i docenti che, avendo superato positivamente la valutazione prevista dall'articolo 23, abbiano dato valide prove del loro particolare e distinto contributo al progresso della ricerca e della didattica.

Circa la nuova figura del docente associato, appare utile, sempre ai fini di una realistica prospettiva di funzionalità del lavoro universitario, prevedere una maggiore possibilità di collaborazione nei dipartimenti dei docenti associati stessi, abolendo il vincolo numerico stabilito dall'articolo 30, primo comma. Occorrerebbe, inoltre, sopprimere la disposizione (stesso articolo, stesso comma) relativa alla non rinnovabilità immediata dei contratti di associazione.

TITOLO V.

Studenti (artt. 35-40)

Dato il grandissimo rilievo giustamente attribuito nel disegno di legge al significato generale delle modalità di esercizio del diritto allo studio, sembrerebbe opportuno arricchire, attraverso il ricorso alle tecniche creditizie, la gamma delle misure di sostegno già previste dall'articolo 35. Si potrebbe a questo proposito inserire la concessione, da parte di appositi fondi di rotazione

a scala regionale (costituiti con concorso di istituti bancari e assicurativi), di prestiti di onore a tasso agevolato, con durata, ammontare, modalità di erogazione stabiliti dai rispettivi Consigli regionali, previo parere di Comitati regionali universitari di cui si fa cenno in seguito.

In particolare, per i lavoratori studenti, l'erogazione di questi prestiti, tenendo conto della loro particolare posizione, potrebbe essere ulteriormente incentivata anche mediante la partecipazione dei fondi gestiti dalle Opere universitarie.

Per rendere effettiva la dichiarazione di intenzioni del legislatore, nel senso di un impegno delle Università ad organizzare forme di attività didattica e di ricerca aventi dignità pari a quella dei corsi ordinari e destinazione specifica a favore degli studenti lavoratori e dei lavoratori studenti, appare indispensabile l'assegnazione di risorse finanziarie apposite nei singoli bilanci di Ateneo e la legittimazione degli organi regionali ad erogare finanziamenti aggiuntivi, vincolati ai precisi scopi suddetti.

Sempre in questa prospettiva, sembrerebbe inoltre opportuno prevedere una partecipazione più incisiva degli organi regionali nella promozione, nel coordinamento e nella gestione delle attività dirette alla realizzazione, non solo e non tanto del diritto allo studio, ma della formazione continua.

A questa delineazione di un preciso impegno ad attuare il diritto allo studio, inteso nel suo più ampio significato, è certamente auspicabile che corrisponda una piena assunzione di consapevolezza e di responsabilità da parte dei diretti interessati e beneficiari, pur nell'ambito della complessa situazione in cui si vengono a trovare coloro i quali debbono assommare l'attività di studio e quella di lavoro.

TITOLO VI.

Organi di governo (artt. 41-48)

Le norme del presente titolo si pongono al centro dei problemi posti dal governo delle Università.

In esse si ravvisa, quindi, la opportunità, pur convenendo sul loro insieme, di tentare un avvio di applicazione di quella nozione di partecipazione in senso ampio precedentemente richiamata, onde avviare quel fecondo dialogo fra Università e società che è una delle esigenze di fondo della riforma.

Appare pertanto utile suggerire, a livello delle singole Regioni, l'istituzione di un organismo capace di raggiungere tale specifico obiettivo, configurato naturalmente in modo da non arrecare pregiudizio all'autonomia delle singole Università.

In questo ordine di idee, dunque, presso ogni governo regionale potrebbe essere costituito un Comitato regionale universitario, formato dai rappresentanti degli enti locali nei Consigli di Ateneo della Regione, dai Rettori, da un certo numero di esperti nominati dal Consiglio regionale, sentite le organizzazioni economiche e sindacali e presieduto dal Presidente della Giunta regionale.

Tale Comitato dovrebbe:

a) formulare orientamenti e proposte sui problemi universitari della Regione;

b) esprimere pareri obbligatori sui bilanci preventivi degli Atenei e sui progetti di programmi quinquennali di sviluppo di Ateneo e di Regione di cui agli articoli 49 e 52 del disegno di legge. Le Giunte ed i Consigli di Ateneo dovrebbero essere tenuti a motivare l'eventuale non accoglimento di tali pareri.

Onde avviare la formazione di un'attenta pubblica opinione su questi temi, tutti gli atti dei suddetti Comitati dovrebbero avere congrue forme di pubblicità.

Per quanto attiene all'organo nazionale di coordinamento generale delle autonomie universitarie (Consiglio nazionale universitario, articolo 48, terzo comma), sembrerebbe innanzi tutto quanto mai opportuno, proprio in rispondenza alla sua natura, prevederne affidata la presidenza per via di elezione ad un suo membro.

Ancora più rilevante, a questo livello nazionale, sembra però la mancanza, nelle norme in esame, di un qualsiasi tentativo di avviare un funzionale rapporto in termi-

ni di identificazione di linee programmatiche e di coordinamento di impegni relativi tra la ricerca universitaria e la ricerca extra-universitaria.

Sicchè — salva la individuazione di una sede normativa collegata alla presente — non dovrebbe trascurarsi l'opportunità di un tentativo di istituzionalizzazione di tale rapporto. Data la sua altissima rilevanza politica generale, si potrebbe quindi suggerire la istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di un Comitato nazionale a questo proposito, formato, oltre che da una rappresentanza del Consiglio nazionale universitario (comprendente naturalmente le sue componenti extra-universitarie e, in particolare, i rappresentanti del Consiglio nazionale delle ricerche), da una rappresentanza dei Comitati regionali universitari proposti e da un certo numero di esperti designati di intesa tra il Ministro della ricerca scientifica ed il Ministro del bilancio, in modo da abbracciare tutto l'arco degli enti e degli organismi che svolgono attività di ricerca.

Tale Comitato dovrebbe:

a) formulare proposte al Governo in materia di coordinamento tra la ricerca universitaria ed extra-universitaria;

b) fornire elementi al Consiglio nazionale universitario per la ripartizione delle dotazioni e per la predisposizione degli indirizzi di politica universitaria in funzione delle esigenze di sviluppo del Paese;

c) esprimere le proprie valutazioni sul progetto di programma quinquennale universitario nazionale, sempre per quanto attiene allo sviluppo della ricerca scientifica ed al coordinamento tra ricerca universitaria e ricerca extra-universitaria.

TITOLO VII.

Programmazione e sviluppo (artt. 49-51)

Le norme in oggetto non presentano esigenze di emendamento, all'infuori di quelle che scaturiscono dal coordinamento necessario con le modifiche precedentemente suggerite, per la partecipazione alla formula-

zione dei programmi di Ateneo, di Regione e nazionale, dei Comitati regionali universitari e del Comitato nazionale di coordinamento tra la ricerca universitaria e la ricerca extra-universitaria.

TITOLO VIII.

Gestione contabile (art. 52)

La norma in cui si concreta questa disciplina potrebbe suggerire una sua integrazione per ciò che concerne la composizione del collegio dei revisori dei conti, istituito presso ogni Università per il controllo contabile sulla gestione dell'Ateneo.

Dei tre membri di cui esso è composto, tutti di estrazione governativa, più opportunamente uno dovrebbe essere di nomina dei Governi regionali.

A tale notazione potrebbe aggiungersi quella di un maggior margine di determinazione da parte dei dipartimenti quanto alla necessità della autorizzazione preventiva della Giunta di Ateneo per le spese di loro competenza.

TITOLO IX.

Collaborazione internazionale (art. 53)

Il problema della collaborazione universitaria internazionale, come già suggerito, dovrebbe essere ricompreso nella tematica di cui alle disposizioni generali del titolo I.

TITOLO X.

Disposizioni transitorie e speciali (artt. 54-84)

Dal punto di vista del progresso economico e civile, che non può non essere proprio al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, l'abbondante materia disciplinata nelle norme di questo titolo suscita esigenze di precisazione soprattutto nella direzione delle modalità previste per l'eccezionale, rapida esigenza di ampliamento del ruolo dei docenti.

In proposito, per assicurare il necessario equilibrio tra le innegabili esigenze di reclutamento e quelle insopprimibili della qualificazione scientifica e didattica dei nuovi docenti, sembrerebbe opportuno suggerire:

a) la limitazione del collocamento di diritto nel ruolo dei docenti universitari, previsto dall'articolo 61 del disegno di legge, ai vincitori di concorso a posto di professore aggregato e a coloro che siano stati compresi in una terna di vincitori di concorso a cattedra universitaria, anche non più valida per decorso dei termini di chiamata;

b) i concorsi « speciali » di cui all'articolo 62 del disegno di legge, non dovrebbero differire dai concorsi ordinari per quanto concerne le modalità del loro svolgimento. La legittimazione a parteciparvi dovrebbe essere limitata a coloro che siano in possesso di maturità conseguita in un concorso a cattedra, ovvero, in possesso di libera docenza, abbiano da almeno un triennio responsabilità di insegnamento ufficiale presso facoltà o scuole universitarie.

TITOLO XI.

Disposizioni finanziarie (artt. 85-97)

Dall'analisi delle norme comprese in questo titolo del disegno di legge, le quali recano le previsioni annuali di spesa dall'anno in corso all'anno 1977, distinte per le varie direttrici di stanziamento (ma purtroppo incomplete), si trae il convincimento che il grado di attendibilità delle previsioni stesse non sia tale da offrire sicuri elementi di valutazione complessiva.

Nell'ambito di questa situazione di indeterminatezza, sembra però possibile individuare alcuni gravi squilibri nella coerenza interna della distribuzione di spesa prospettata. In particolare, appaiono carenti nel quadro generale prefissato, gli stanziamenti previsti per il sostegno della ricerca scientifica e per la funzionalità generale delle strutture universitarie. Il rilievo riceve maggiore peso dal raffronto tra l'incidenza di

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

questa spesa e quella delle spese previste per l'attuazione del diritto allo studio la cui incentivazione si tradurrà indubbiamente in un crescente utilizzo dell'attrezzatura scientifico-didattica delle Università da parte della collettività.

TITOLO XII.

Disposizioni finali (artt. 97-98)

L'unico suggerimento che suscita la disposizione relativa alla Commissione di verifica e di coordinamento prevista dall'articolo 97, la quale, sino alla costituzione del Consiglio nazionale universitario, eserciterà

le funzioni attribuite a tale organo, attiene all'opportunità di adeguarne i criteri di composizione a quelli previsti dall'articolo 48 del disegno di legge pel Consiglio medesimo.

IL SEGRETARIO

f.to COPPA

IL PRESIDENTE

f.to CAMPILLI

IL RELATORE

f.to ROMANI

*Visto**Per copia conforme*

IL SEGRETARIO GENERALE

LO JACONO

ASSEMBLEA

(10-11 febbraio 1971)

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

delle valutazioni e posizioni emerse nel corso della discussione generale sui vari aspetti della riforma dell'ordinamento universitario

1. — L'Assemblea del CNEL ha preso atto, nella seduta dell'11 febbraio 1971, dello schema di Osservazioni e Proposte elaborato — su relazione del Consigliere Romani — in seno al Comitato referente per l'esame della riforma universitaria.

L'Assemblea stessa, dopo aver discusso gli aspetti salienti del problema, sulla base della illustrazione fattane dal Consigliere Romani, ha — con apposito Ordine del giorno — espresso il suo apprezzamento per il lavoro compiuto dal Comitato, sottolineando il contributo arrecato dal documento, nella sua organicità, alla migliore formulazione del disegno di legge all'esame del Parlamento. Ha rilevato, altresì, l'opportunità di affidare alla Presidenza del CNEL il compito di mettere in evidenza, nella trasmissione del testo, la varietà e l'articolazione delle posizioni emerse nel dibattito, non sempre risultate coincidenti con i punti di vista illustrati dal Relatore.

A tal fine, in esecuzione del mandato espressamente conferito, si riassumono, sui punti di maggior rilievo del tema proposto, i suddetti profili di valutazione manifestatisi in Assemblea e sui quali si ritiene di richiamare l'attenzione.

2. — Premesso che i punti di maggior rilievo della problematica in questione risultano essere quelli dell'*autonomia universitaria*, del *valore legale dei titoli di studio*, dei *doveri degli studenti* (in rapporto al diritto allo studio), e dell'*inquadramento dei do-*

centi, — anche se non sono mancati i richiami ad altri aspetti della riforma, quali: la *istituzione di nuove strutture*; il *collegamento tra Università e Regione*; il *programma quinquennale universitario*; la *differenziazione dei titoli di studio*; il « *tempo pieno* » *dei docenti e le incompatibilità connesse alla loro funzione didattica* — le opinioni emerse, al riguardo, possono sintetizzarsi come segue:

— A proposito dell'*autonomia universitaria* si è registrata una notevole varietà di posizioni che vanno dall'affermazione della esigenza di riconoscere alle strutture universitarie una piena autonomia patrimoniale, finanziaria, di gestione e di determinazione della politica culturale e didattica dei singoli Atenei, alla più cauta tesi della necessità di definire, invece, entro limiti ben precisi, la potestà autonoma delle Università. Peraltro, da parte di alcuni Consiglieri, si è posto l'accento esclusivamente sull'autonomia di gestione, intesa come derogatoria rispetto al sistema di contabilità pubblica, apparendo ad essi inaccettabile la proposta di un'ampia autonomia culturale e didattica, perchè è da intendersi che, tranne una minoranza, gli studenti sarebbero indotti a preferire l'Ateneo che presenti le minori difficoltà di studio e quindi che offra un « prodotto » peggiore.

L'autonomia universitaria andrebbe intesa, secondo tale tesi, nel senso di una autonomia didattica e di ricerca, la quale ha

propri limiti, e nel senso di una autonomia amministrativa e di gestione. Quest'ultima non va posta tanto in termini di autonomia finanziaria e patrimoniale, inattuabile quando il finanziamento delle Università viene effettuato integralmente con denaro pubblico, ma piuttosto in termini di autonomia di gestione: cioè, una nuova disciplina normativa che attui nella gestione delle Università uno sganciamento dalle ordinarie norme della contabilità pubblica, fatte sempre salve le esigenze di controllo e di gestioni attente e conformi al buon uso del denaro pubblico.

A tal fine, le Università dovrebbero essere trasformate in enti autonomi di spesa, secondo le linee suggerite per *le agenzie di spesa* dal « Progetto '80 ». La gestione finanziaria dovrebbe essere affidata a un Consiglio di Amministrazione presieduto da persona estranea all'Ateneo, la quale abbia ricoperto incarichi rilevanti in Enti economici e in imprese pubbliche o private.

Da parte di altri Consiglieri, per contro, si è rilevata l'insufficienza delle soluzioni previste nella riforma e si è sollecitata soprattutto l'autonomia più ampia ed estesa delle singole Università, così sul piano delle attività culturali e didattiche, come su quello dell'amministrazione in senso lato, da basare su finanziamenti globali per ogni sede e sulla istituzione, presso le sedi stesse, di appositi ruoli organici di autonoma determinazione.

— A proposito dei *titoli di studio*, si è dibattuta ampiamente la questione dell'abolizione o meno del valore legale, sostenendosi da taluno, decisamente, la tesi affermativa, che, del resto, troverebbe sostegno nella già attuata liberalizzazione dei piani di studio, e replicandosi da altri che l'abolizione predetta, oltre a non risultare accettata alla maggioranza dei cittadini, produrrebbe conseguenze negative in ordine alla elevazione sociale, alla qualificazione e preparazione dei singoli, incontrando, altresì, difficoltà sul piano internazionale (soprattutto comunitario), in sede di riconoscimento reciproco dei diplomi. In particolare, da taluno si è fatto presente che il valore legale dei titoli rilasciati dall'Università deve

essere mantenuto in ispecie nell'attuale momento, in cui molti studenti provengono da ceti operai e contadini e accedono ai corsi universitari ancor più per progredire socialmente che per motivi di ordine esclusivamente culturale.

L'abolizione del valore legale dei titoli di studio avrebbe un significato « punitivo » e comunque non verrebbe compresa, nè sarebbe di alcuna utilità per più anni a venire. L'immediata conseguenza potrebbe essere: o l'ulteriore abbassamento qualitativo degli studi, o l'abbandono degli stessi da parte della massa degli studenti, che debbono tendere a risultati immediatamente utili. D'altra parte, se la conseguenza dovesse essere quella di abbassare la qualità degli studi, gran parte dei giovani verrebbe a trovarsi, entro breve tempo, dinanzi all'inattesa e grande difficoltà di esami di concorso per impieghi pubblici o altri.

Il mantenimento del valore legale del titolo di studio comporta, peraltro, il mantenimento di una disciplina largamente omogenea sulle Università e un controllo continuo dello Stato, controllo che non lede comunque la loro autonomia. Le Università, le quali vivono con mezzi finanziari conferiti dalla collettività nel suo insieme, e che a norma di legge sono tenute a rilasciare titoli di studio aventi valore legale, rimangono impegnate all'osservanza di due precisi vincoli:

— di bene spendere il denaro dello Stato;

— di conferire titoli che giustificano la spesa pubblica e abbiano un contenuto omogeneo.

— A proposito dei *doveri degli studenti*, si è segnalata, in numerosi interventi, la carenza di precise indicazioni nel progetto di riforma e nello stesso schema di Osservazioni e Proposte del Comitato referente del CNEL, e si è posta l'imprescindibile esigenza di richiedere maggiore efficienza didattica alle Università e maggiore impegno di partecipazione agli studenti (frequenza obbligatoria, controlli di operosità, ecc.) nel presupposto di una adeguata severità degli studi.

In particolare, da parte di taluno, si è organicamente formulata la proposta, come

condizione per il mantenimento del sistema, di una idonea strutturazione dei corsi universitari per la preparazione, oltre che dei normali studenti, anche dei lavoratori studenti (mediante appositi corsi serali) e degli adulti (mediante corsi di informazione e di aggiornamento); nonchè di una disciplina degli assegni di studio da riservare solo a coloro che compiano l'intero ciclo didattico. Si eviterebbe, in tal modo, un generale decadimento dell'istruzione e l'inflazione dei titoli, conseguenza dell'indiscriminata ammissione delle masse studentesche (provenienti anche da Paesi stranieri) agli studi superiori. Salvo che non si voglia evolvere il sistema con la previsione del cosiddetto « numero chiuso » per l'accesso alle Università. In quest'ultima alternativa, peraltro, andrebbe anzitutto stabilito il « numero chiuso » con criteri di previsione delle necessità nazionali di laureati, secondo i vari settori e le varie Università, mentre potrebbero ridursi gli inconvenienti insiti in tale altro sistema mediante l'istituzione di ulteriori esami di ammissione anche in età relativamente avanzata, oltre che attraverso l'attuazione degli indicati corsi serali e per adulti.

Da parte di qualche Consigliere si è invece ritenuto che il criterio selettivo possa essere attuato, ad opera di un apposito organo collegiale, nel corso degli studi universitari, al fine di impedire l'acquisizione di lauree scadenti che, oltre ad escludere il laureato dall'esercizio delle professioni, lo condurranno fatalmente ad avvilenti forme di sottoccupazione. Il concetto di selezione andrebbe peraltro collegato con una programmazione dei quadri dirigenziali, allo scopo di adeguare la formazione di nuovi professionisti e dirigenti alle effettive esigenze del Paese.

— A proposito dell'*inquadramento « ope legis » dei docenti*, sono state sollevate critiche ulteriori — rispetto a quelle contenute nel testo del Comitato — in ordine alle norme transitorie del progetto di riforma all'esame del Parlamento, e si è, da taluni dei Consiglieri, accentuato il rilievo negativo dell'immissione in ruolo mediante criteri privilegiati, i quali recano potenziale danno alle future leve di studiosi e ricercatori.

In particolare, si è osservato che l'immissione *ope legis* di nuovi docenti appare un ingiustificato privilegio concesso a persone non tutte meritevoli e una decisione che arreca danno ai giovani i quali si vedranno in futuro preclusa la strada per i concorsi a cattedre. L'immissione non costituirà, come alcuni hanno asserito, una rottura dell'ambiente universitario, nel senso di un nuovo equilibrio di giudizi slegati da rapporti di interesse, giacchè gli incaricati attuali o i liberi docenti da lunga data, sono in gran parte il « prodotto » dei cattedratici. Essa determinerà, invece, l'abbassamento qualitativo del corpo dei docenti.

3. — A prescindere dagli indicati punti — che si sono posti come centrali nel dibattito assembleare — non sono mancate alcune notazioni, differenziali rispetto alla illustrazione del Relatore, su altri aspetti della riforma universitaria.

Segnatamente, quanto alle *strutture universitarie*, si è criticata la bipolarità di dipartimenti e corsi di laurea, in favore di una accentuazione dei primi da collegare alla scelta primaria di un processo di formazione nella ricerca e per la ricerca e non orientato direttamente verso la preparazione professionale. Altri, all'opposto, hanno manifestato riserve proprio sulla istituzione dei dipartimenti che — comunque — dovrebbero ispirarsi ai nuovi criteri di globalità e sistematicità, per evitare il potenziale pericolo di personalizzazione delle strutture.

Altri ancora hanno rilevato che la proposta — di cui allo schema elaborato dal Comitato — che suggerisce la libertà di costituire più di un dipartimento per lo stesso settore di ricerca e di insegnamento, non sembra opportuna. Una eccessiva moltiplicazione dei dipartimenti per ciascun settore, non difficile, del resto, a verificarsi ove si considerino le scarse capacità di coesione dei docenti, svuoterebbe sostanzialmente il valore del dipartimento.

Quanto al *rapporto tra università e poteri locali* — sottolineato positivamente nello schema di Osservazioni e Proposte — pur auspicandosi il valore della partecipazione lo-

cale alla vita della Università, non è sembrato a taluno che il loro indirizzo possa essere affidato alle Regioni. La responsabilità dell'insegnamento universitario, essendo compito fondamentale dello Stato, sul quale ricade l'onere integrale, non può essere delegata nè decentrata.

D'altra parte, la diversità economica e sociale delle Regioni si riverserebbe sulle Università, sicchè queste, in luogo di essere i centri omogenei di istruzione, di cultura e di preparazione professionale, potrebbero divenire centri fortemente diversificati.

Quanto alla *differenziazione dei titoli di studio*, pur menzionata nel progetto di riforma universitaria, si è lamentato da numerosi Consiglieri lo scarso approfondimento della disciplina relativa e si è sottolineato che essa non è soltanto suggerita da confronti con altri Paesi e da impegni comunitari, ma risponde ad una effettiva esigenza dell'economia produttiva. Peraltro, la istituzione di più livelli di laurea non deve essere considerata in funzione di chiusura, per coloro che si arrestino al primo livello, verso determinate opportunità di carriera, ma va concepita come un mezzo per assicurare agli studenti una economia di sforzi: la possibilità di acquisire un diploma universitario, dopo un corso di studi biennale, consentirebbe a molti giovani che entrano all'Università senza completare poi il corso per la laurea, il conseguimento di un titolo minore, ma pur sempre valido per affrontare un impegno di lavoro.

Quanto al *programma quinquennale universitario* — di cui al progetto di riforma — si è sostenuto, da parte di qualche Consigliere, che esso andrebbe per legge subordinato al piano economico nazionale, del quale dovrebbe costituire parte integrante. L'Università deve avere stretti legami con il piano quinquennale nazionale, al fine di meglio rispondere alle esigenze, per il Paese, di avere, via via negli anni, persone tecnicamente e professionalmente preparate nelle diverse attività economiche e sociali, nonchè di indirizzare la ricerca scientifica.

Quanto al cosiddetto *tempo pieno dei docenti*, si è notato — da taluni Consiglieri — che una rigida preclusione di attività extra-universitaria ai docenti stessi contrasta con quella funzione di inserimento dell'Università nella società e di formazione permanente, tanto sottolineata dal Comitato e presente nella « filosofia » della riforma.

È stato, infine, suggerito che la riforma delle strutture universitarie sia accompagnata da una adeguata ristrutturazione delle *scuole secondarie*.

4. — Nei surriferiti termini di sintesi si è contenuto il dibattito ampiamente articolato e approfondito, svoltosi nella Assemblea del CNEL, sui problemi della riforma universitaria, e conclusosi con l'approvazione dell'Ordine del giorno, citato in premessa, di cui si riporta il testo:

« L'Assemblea del CNEL, nella seduta dell'11 febbraio 1971,

— *esaminato* lo schema di Osservazioni e Proposte sulla riforma universitaria;

— *esprime* il suo apprezzamento per il lavoro fatto con tanto impegno e con grande efficacia dall'apposito Comitato referente;

— *ritiene* che il testo predisposto, nella sua organicità, rappresenti un valido contributo alla migliore formulazione delle disposizioni generali e delle norme particolari contenute nel disegno di legge in discussione al Parlamento;

— *ritiene* altresì che nel dibattito siano emersi punti di vista e valutazioni che, anche quando non coincidono con talune conclusioni contenute nel testo illustrato dal Relatore, meritano di essere considerate e fatte presenti;

— *dà mandato* alla Presidenza che, nel far conoscere le conclusioni dei lavori dell'Assemblea, adotti le forme più opportune al fine di dar rilievo ed evidenza, oltre che alle conclusioni predisposte o precisate nello schema, che è stato oggetto della discussione, anche alla varietà e articolazione delle posizioni emerse nel dibattito in Assemblea ».