COMMISSIONE VI

ISTRUZIONE E BELLE ARTI

XV.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 MAGGIO 1954

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **SEGNI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **MARCHESI**

INDICE

PAG.

Comunicazioni del Presidente:

PRESIDENTE 145

Disegno di legge (*Seguito della discussione e approvazione*):

Disposizioni integrative alla legge 26 marzo 1953, n. 188, sugli esami di abilitazione alla libera docenza. (*Urgenza*) (802). 145

PRESIDENTE . . 145, 147, 148, 149, 151, 155
SAVIO EMANUELA . . . 146, 149, 150, 151
RESTA, *Relatore* . . 146, 149, 150, 151, 153
MARCHESI 146, 153
SCAGLIA, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione* 147, 149, 153
DE LAURO MATERA ANNA 148
CARONIA 148, 149, 150, 151
MORO 149, 150, 151, 152, 153, 155
TESAURO 149, 151, 152, 154, 155
GUI 150, 153, 155
PITZALIS 150, 154
TRABUCCHI 150, 151
LOZZA 153
VILLELLI 153, 155

Votazione segreta:

PRESIDENTE 155

La seduta comincia alle 9,30.

DE LAURO MATERA ANNA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Comunicazioni del Presidente.

PRESIDENTE. Comunico che il deputato Tesauro sostituisce il deputato Galati per l'esame del disegno di legge n. 802.

Seguito della discussione del disegno di legge: Disposizioni integrative alla legge 26 marzo 1953, n. 188, sugli esami di abilitazione alla libera docenza. (Urgenza) (802).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: Disposizioni integrative alla legge 26 marzo 1953, n. 188, sugli esami di abilitazione alla libera docenza.

Ricordo che nella precedente seduta sono stati preannunziati, nel corso della discussione generale, tre emendamenti. Essi sono stati stampati e distribuiti. Ritengo opportuno darne lettura. Il primo, dell'onorevole Malagugini, all'articolo 1, è del seguente tenore:

« *Aggiungere all'ultimo comma le seguenti parole:*

« e, *una tantum* per la presente sessione, a quei candidati che comprovino di appartenere a una delle categorie di reduci, combattenti, mutilati e invalidi, partigiani ».

Il secondo, sempre sull'articolo 1, dell'onorevole Caronia, è inteso ad aggiungere all'ultimo comma dopo le parole: « in altra disciplina », la parola: « affine ».

Il terzo emendamento, che dovrebbe costituire un nuovo articolo, è dell'onorevole Moro; esso recita:

« Il Ministro della pubblica istruzione, prima di procedere alla nomina dei membri delle commissioni esaminatrici per la abilitazione alla libera docenza, comunica al Consiglio Superiore della pubblica istruzione (Sezione I) i nomi dei professori che a suo giudizio dovrebbero essere chiamati a farne parte.

Sulla base di tale comunicazione il Consiglio Superiore della pubblica istruzione (Sezione I) esprime il suo parere richiesto a norma dell'articolo 3 della legge 26 marzo 1953, n. 188, che trasmette al Ministro. Il Ministro della pubblica istruzione, presa conoscenza dell'avviso espresso dal Consiglio Superiore della pubblica istruzione, adotta le decisioni definitive procedendo alla nomina dei Commissari ».

È stato ora presentato un altro emendamento degli onorevoli Emanuela Savio e Trabucchi, inteso ad aggiungere il seguente nuovo articolo:

« Il Ministro della pubblica istruzione può conferire l'abilitazione alla libera docenza nella sessione di esami indetta nella prima applicazione della legge 26 marzo 1953, n. 188, anche a coloro per i quali la commissione giudicatrice abbia formulato giudizio di idoneità e gli atti siano stati approvati dal Consiglio Superiore ».

SAVIO EMANUELA. Il nostro emendamento è determinato dalla considerazione che il principio del *numerus clausus* si risolverebbe in un trattamento di sfavore per quegli studiosi i quali ebbero a svolgere un severo lavoro di preparazione e che la commissione giudicatrice dichiarò idonei, ma che non poterono conseguire la libera docenza proprio a causa del numero chiuso.

Transitoriamente, e solo per la sessione in corso, noi pensiamo che si potrebbe dare al Ministro la facoltà di concedere la libera docenza, che poi è un titolo e non un posto, agli idonei, i quali hanno già dato prova della maturità della loro preparazione. Questo emendamento assorbirebbe in parte anche l'emendamento Malagugini, perché anche i combattenti e reduci, se dichiarati idonei, potrebbero godere di questo beneficio.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

RESTA, *Relatore*. Nel corso della discussione non sono state mosse obiezioni al disegno di legge. Perciò mi limiterò a dare il mio parere sugli emendamenti.

Siamo già a dieci anni dalla fine della guerra, ed è evidente che con la libera docenza non si tratta di dare un posto, una sistemazione a un mutilato o a un combattente; si tratta di dare un titolo, e non un titolo di studio, ma un titolo che immette nei più alti gradi della vita accademica. Se il mutilato o il combattente aveva, e può avere ancora oggi, ragione di chiedere una sistemazione, non ha ragione di chiedere un titolo di questo genere se non ha la preparazione e i titoli scientifici necessari per concorrere come tutti gli altri.

Pertanto, non sarei favorevole, in linea di massima, all'emendamento Malagugini.

Per quanto riguarda l'emendamento Caronia, il quale intende che la seconda libera docenza, che sarebbe possibile conseguire fuori del numero chiuso, si debba ottenere in materia affine a quella in cui già è stata conseguita la prima libera docenza, anche su di esso ho molte perplessità, poiché l'esperienza insegna quante difficoltà ha provocato la definizione di affinità per quel che si riferisce alla nomina dei commissari del concorso. Normalmente, la seconda libera docenza si consegue in materia affine. Ma se un libero docente, mettiamo, in letteratura latina, vuol prendere la libera docenza in ostetricia, la prenda pure. Del resto questo è un caso molto difficile.

MARCHESI. Ma non è escluso che si possa verificare.

RESTA, *Relatore*. Io non comprendo la ragione della limitazione, soprattutto per il fatto che la parola « affine » non definisce esattamente la questione. L'affinità è un concetto ambiguo, che fatalmente darà luogo a dispute, quanto più saranno vicine fra loro le due materie.

Per quanto riguarda, infine, l'emendamento Moro, esso intende semplicemente dare, come già l'onorevole Moro chiarì nella scorsa seduta, una interpretazione autentica della norma della legge da noi approvata nella passata legislatura, per quanto riguarda l'iniziativa nella nomina dei membri delle commissioni giudicatrici.

Si tratta, osservava l'onorevole Moro, di definire, in linea pratica, in quale momento il Ministro deve sentire il parere del Consiglio Superiore; in altre parole: l'iniziativa tocca al Ministro o al Consiglio Superiore? Secondo me, è giusto che l'iniziativa tocchi al Mini-

stro, perché se essa spettasse ad un organo consultivo, questo non sarebbe più tale; se fa una vera e propria proposta mette in difficoltà l'organo al quale la proposta è diretta.

Ricordo che, nella passata seduta, l'onorevole Marchesi si espresse a favore della responsabilità personale. Dobbiamo dare una responsabilità al Ministro; questi deve fare le proposte; il Consiglio Superiore esprimerà il suo parere, e dirà se la proposta del Ministro è opportuna o inopportuna, legittima o illegittima, ed il Ministro terrà conto, nei limiti della legge, del parere del Consiglio Superiore. Riterrei quindi accoglibile l'emendamento Moro.

Quanto all'emendamento degli onorevoli Savio e Trabucchi, se contenuto in limiti precisi, si potrebbe anche accogliere. Desidero far osservare che questa Commissione era e, credo, sia ancora convinta della inutilità, anzi della pericolosità del *numerus clausus*. Infatti, votammo, l'altra volta, per il numero aperto, ma successivamente dovemmo subire, per ragioni contingenti, il *numerus clausus*. Ora, in via del tutto transitoria, si propone il numero aperto per gli idonei. In via transitoria lo potremmo accettare. Dirò di più: se questa eccezione vuole costituire la prima breccia nel *numerus clausus*, ben venga, e auguriamoci che essa diventi la regola. Quindi non sarei contrario all'emendamento aggiuntivo.

PRESIDENTE. Mi riservavo di sollevare la questione che sto per porre al momento dell'esame degli articoli. Tuttavia, è forse opportuno che vi accenni ora.

L'emendamento dell'onorevole Malagugini è identico, nella sostanza, alla proposta di legge Ferrari Riccardo e Basile Guido (n. 178) che fu respinta da questa Commissione nella seduta del 18 novembre 1953.

L'articolo 68 del regolamento della Camera dice che un progetto respinto dalla Camera non potrà essere ripresentato se non dopo sei mesi.

Ora, pur trattandosi di emendamento e non di progetto, sembra a me, non essendo ancora trascorsi i sei mesi, che l'emendamento Malagugini sia precluso dalla deliberazione della Commissione sulla proposta di legge n. 187.

SCAGLIA, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Sull'emendamento Malagugini, a parte la questione di preclusione accennata dal Presidente, anche nel merito avrei da sollevare qualche obiezione. Infatti, si applicherebbe nei riguardi degli ex combattenti un criterio più esteso di quello applicato finora, in base al quale si concedevano delle particolari facilitazioni agli ex combattenti in quanto non avessero potuto partecipare alle precedenti sessioni di libera docenza.

Riguardo all'emendamento Caronia, anche io ritengo che l'emendamento non sia opportuno. Se stiamo allo spirito di questo disegno di legge che tende ad allargare ragionevolmente, e secondo quella che era la posizione di questa Commissione, e conformemente al punto di vista del Governo, le possibilità di ottenere la libera docenza, non mi pare evidentemente che sia il caso di sottilizzare per vedere se la materia sia affine o no. Stabilire che la seconda libera docenza si può conseguire al di fuori del numero chiuso, si risolve in un vantaggio, non solo per il libero docente che è già in possesso del titolo e che può conseguire eventualmente un'altra libera docenza oltre il numero stabilito, ma anche per gli altri concorrenti i quali troveranno un posto in più disponibile.

Quindi, nello spirito di questo progetto di legge, ritengo sia meglio rinunciare a questo emendamento.

Quanto all'emendamento Moro, esso evidentemente ha un intento preciso, che è quello di addossare l'onere della motivazione al Consiglio Superiore anziché al Ministro; e siccome noi siamo anche di fronte a una recente sentenza del Consiglio di Stato che, proprio a causa della mancata motivazione, ha espresso parere contrario a una decisione del Ministro, mi pare che la questione debba essere esaminata anche in rapporto alla soluzione di questo problema. Da questo punto di vista, dopo l'ultima decisione del Consiglio di Stato, mi pare che l'emendamento Moro non risolva il problema, perché se è richiesta una motivazione per la decisione del Ministro quando questa sia successiva al parere del Consiglio Superiore, evidentemente anche quando facessimo intervenire il parere del Consiglio Superiore in un secondo momento, dopo, cioè, che il Ministro si sia pronunciato facendo la sua proposta, il Ministro non potrebbe svincolarsi da questo parere se non con una motivazione. E, quindi, siamo al punto di prima. Pertanto, ritengo l'emendamento praticamente inutile al fine di raggiungere lo scopo che ci proponiamo di raggiungere; scopo che si potrebbe piuttosto conseguire precisando nel testo della legge vigente che la decisione del Ministro non deve essere motivata. Siccome ciò non è detto espressamente, in difetto di una precisazione si è inserito il parere del Consiglio di Stato. Se la Commis-

sione ritiene che, una volta che il Consiglio Superiore si è pronunciato e ha fatto la sua proposta, il Ministro abbia autonomia di decisione, come mi pare giusto, perché è veramente imbarazzante per il Ministro motivare le ragioni per cui fa le sue scelte, trattandosi di scelte personali, eventualmente in deroga alle indicazioni del Consiglio Superiore, lo scopo si potrebbe raggiungere più semplicemente aggiungendo all'articolo 3 della legge del 1953 le parole « senza motivazione ». E lo dico anche in base all'esperienza, di cui forse non ha tenuto conto l'onorevole Moro quando ha stilato il suo emendamento.

Quanto alla norma transitoria proposta dagli onorevoli Savio e Trabucchi, debbo premettere che una modifica dei termini di un concorso dopo che le operazioni sono state concluse, lascia sempre perplessi. Senza dubbio ci sarebbero dei danneggiati: coloro i quali, facendo un calcolo prudente delle proprie forze e considerando il numero e la qualità dei concorrenti, non hanno preso parte al concorso; e solo quando non possono più partecipare, vedono aumentare il numero delle libere docenze che possono essere concesse. In questo senso, la norma può suscitare delle preoccupazioni. Se, invece, vogliamo considerarla da quel punto di vista da cui il relatore l'ha considerata e da cui il Governo non è alieno, se cioè pensiamo che questa soluzione del numero chiuso determina molti inconvenienti e che si debba cominciare a modificarla, sia pure in forma transitoria, se cioè ci si vuole ispirare ad un concetto più aderente alla realtà nei riguardi della libera docenza, mi pare che la norma potrebbe essere accolta.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame dei singoli articoli.

ART. 1.

L'articolo 2 della legge 26 marzo 1953, n. 188, è sostituito dal seguente:

« La libera docenza può essere concessa, oltre che per discipline alle quali corrisponda un insegnamento ufficiale nell'ordinamento didattico delle Università e degli Istituti di istruzione universitaria, anche in altre discipline.

In quest'ultima ipotesi, coloro che aspirino a conseguire l'abilitazione sono tenuti a farne domanda al Ministero della pubblica istruzione, per tramite di una Facoltà o Scuola universitaria, non oltre il 31 dicembre di ciascun anno. Sulla domanda che la Facoltà accompagna col proprio parere, la Sezione I del Consiglio Superiore della pubblica istruzione delibera, prima del bando della sessione d'esami, dichiarando se la materia in cui è chiesta l'abilitazione possa essere compresa tra quelle per cui è da indire la sessione, tenuto conto dell'importanza e dell'autonomia scientifica della materia stessa.

Per le discipline ammesse all'abilitazione, il Ministro stabilisce, sentito il parere della Sezione I del Consiglio Superiore, il numero massimo di abilitazioni da concedere in ciascuna disciplina per ciascuna sessione, numero che in nessun caso può essere superato.

Nel numero massimo di cui al precedente comma non sono da comprendere le abilitazioni da conferirsi ai candidati già in possesso di diploma d'abilitazione alla libera docenza in altra disciplina ».

DE LAURO MATERA ANNA. Poiché l'onorevole Malagugini, il quale ha presentato l'emendamento che già è stato letto, non è ancora qui, io intendo far mio il suo emendamento. Dichiaro però che lo ritiro e che aderisco alla norma transitoria proposta dall'onorevole Savio.

PRESIDENTE. Sull'articolo 1 è rimasto soltanto l'emendamento Caronia che propone di aggiungere, alla fine dell'ultimo comma, la parola « affine ».

Pongo intanto in votazione l'articolo 1 ad eccezione dell'ultimo comma.

(*È approvato*).

L'onorevole Caronia mantiene il suo emendamento ?

CARONIA. Ritengo di dover insistere sul mio emendamento. Mi rendo conto delle ragioni portate dal Sottosegretario Scaglia, che cioè questo disegno di legge ha lo scopo di allargare i limiti stabiliti dal numero chiuso e che pertanto non è opportuno limitare con l'aggiunta della parola « affine » le materie in cui si può conseguire la seconda libera docenza al di fuori del numero chiuso. Ma qui è questione di logica. Non comprendo per quale ragione si debba dare ad un professore che ha la libera docenza, mettiamo, in patologia chirurgica, il diritto (perché c'è sempre di mezzo un diritto) di essere fuori del numero chiuso se si presenta per ottenere la libera docenza in clinica pediatrica. Non c'è nessun motivo per dare a questo candidato tale privilegio.

Nella realtà, poi, questo non si verificherà, perché il libero docente in patologia chirurgica non andrà a chiedere la libera docenza in clinica pediatrica; accadrà invece che chi ha la libera docenza, per esempio, in patologia

medica, la chiederà anche in clinica di malattie infettive.

Pertanto, non vedo perché non si debba inserire nella legge questa opportuna e logica limitazione, sulla quale insisto anche per un'altra ragione: poiché la Commissione è orientata ad accettare l'emendamento Savio, i limiti del numero chiuso vengono di fatto allargati. Se non fosse stato presentato quest'altro emendamento, che certo sarà approvato, probabilmente, rendendomi conto delle ragioni portate dal Sottosegretario Scaglia, avrei rinunziato alla mia proposta. Ma poiché c'è questa possibilità di allargamento, insisto perché sia aggiunta la parola « affine ».

RESTA, *Relatore*. Ho già esposto le ragioni per cui l'emendamento Caronia mi lascia perplesso. Il collega sa benissimo che sulla questione delle affinità sono sorte una quantità di dispute ed è intervenuto anche il Consiglio di Stato. In materia medica è difficilissimo stabilire quale materia sia affine e quale no. Di fatto, la seconda libera docenza normalmente si prende in una materia affine; è molto difficile che le materie in cui si conseguono due libere docenze siano molto diverse. Comunque, se chi ha già una libera docenza vuol conseguirne un'altra, avrà pure i titoli necessari per questa seconda. Ma non conviene creare motivi di dispute. Per me è sufficiente dire che il candidato il quale ha già una libera docenza, può conseguirne una seconda al di fuori del numero chiuso: se egli supererà l'esame, avrà la sua idoneità e conseguirà il secondo titolo di libera docenza. Non comprendo perché dobbiamo restringere questa possibilità alla materia affine; di fatto poi la restrizione ci sarà, poiché sarà un'eccezione che si conseguano due libere docenze in materie lontane tra loro.

SCAGLIA, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Rispondo all'onorevole Caronia: è evidente che se passa la norma transitoria, si compensa largamente la restrizione introdotta con la parola « affine »: ma non sappiamo ancora se quella norma sarà approvata.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'ultimo comma dell'articolo 1 nel testo ministeriale.

(*È approvato*).

Pongo ora in votazione l'emendamento Caronia, che consiste nell'aggiungere la parola « affine » al termine del comma già votato.

(*Non è approvato*).

MORO. Sarebbe meglio aggiungere l'articolo 2 del testo del disegno di legge all'articolo 1, come ultimo comma, opportunamente modificato.

PRESIDENTE. Pongo quindi in votazione, secondo la proposta dell'onorevole Moro, questo ultimo comma dell'articolo 1 con l'intesa che, se sarà approvato, la numerazione degli articoli sarà opportunamente modificata.

« Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alla sessione di esami d'abilitazione alla libera docenza indetta nella prima applicazione della legge 26 marzo 1953, n. 18 ».

(*È approvato*).

Ci sono ora due emendamenti che costituiscono due nuovi articoli.

Esaminiamo prima l'emendamento Savio e Trabucchi, del quale già è stata data lettura.

CARONIA. Propongo che si sopprimano nell'emendamento le parole « e gli atti siano approvati dal Consiglio Superiore, » in modo da lasciare arbitro il Ministro. Si tratta di un criterio già adottato, e quindi è inutile ripeterlo nell'articolo.

RESTA, *Relatore*. Mi pare che l'onorevole Caronia abbia ragione. Se diciamo « e gli atti siano approvati dal Consiglio Superiore », ho il dubbio che si debba risentire il Consiglio Superiore anche per questo nuovo giudizio.

SAVIO EMANUELA. Rinunzio all'ultima parte dell'emendamento.

MORO. Alcune commissioni formulano giudizio di idoneità, altre no. Cosa accade per quelle commissioni che non l'hanno formulato? Con questa norma noi creeremmo una grossa ingiustizia.

TESAURO. Si riconvocheranno le commissioni.

PRESIDENTE. Non è possibile.

TESAURO. Di fatto le commissioni hanno sempre formulato giudizio di idoneità. Comunque si può aggiungere che il Ministro può riconvocare le commissioni. Del resto, questa facoltà è implicita nel potere che si dà al Ministro, potere sganciato dal Consiglio Superiore.

RESTA, *Relatore*. Mi pare un po' difficile considerare implicita tale facoltà: anzitutto, normalmente, non si formula il giudizio di idoneità; alcune commissioni lo formulano, altre no. In secondo luogo, quando il concorso è chiuso, se non diamo espressamente tale facoltà al Ministro, questi non ha la possibilità

di riaprirlo; ed invece occorre riaprirlo, perchè altrimenti, se le commissioni non avessero formulato giudizio di idoneità, gli idonei rimmarrebbero privi del titolo.

GUI. Desidero un chiarimento. Quale è la ragione per cui in questa sessione si vorrebbe dare l'abilitazione anche agli idonei ? C'è una scarsità di libere docenze ?

SAVIO EMANUELA. Il numero chiuso è molto limitato e sarebbe inadeguato alle necessità.

PITZALIS. Mi associo alla proposta che è stata fatta al fine di precisare che il Ministro può riconvocare quelle commissioni per la libera docenza del 1953, le quali avessero già ultimato e chiuso i lavori. Bisogna specificarlo chiaramente, altrimenti la disposizione andrebbe a beneficio solo di quei candidati, le cui commissioni non avessero ancora ultimato i lavori. Sarebbe meglio sopprimere la disposizione, piuttosto che creare questa disparità di trattamento, gravissima nel campo universitario, che provocherebbe malcontenti e critiche non indifferenti.

TRABUCCHI. Rispondo all'onorevole Gui che ha chiesto un chiarimento. La disposizione transitoria, che avrà valore solo per un anno, è determinata dal fatto che le sessioni di libera docenza, che avrebbero dovuto essere annuali, in questi ultimi tempi si sono svolte con ritardo, di modo che dopo la guerra ve ne sono state complessivamente solo tre – e questa è la terza –, mentre sono passati nove anni.

Quanto alla osservazione dell'onorevole Moro, è vero che alcune commissioni fra quelle che hanno già chiuso i lavori, possono non aver formulato una graduatoria di idoneità; però, in generale, nel giudizio delle commissioni, che deve essere sempre formulato candidato per candidato, si trova implicito il parere se il candidato sia idoneo oppure no. Comunque, riterrei opportuno aggiungere una chiarificazione, nel senso che il Ministro potrà eventualmente riconvocare le commissioni che non avessero formulato espressamente i giudizi di idoneità.

CARONIA. Sarei favorevole ad una formula più ampia. È avvenuto che alcune commissioni che si sono già riunite e hanno preso le loro decisioni, conoscendo che era in corso questo disegno di legge sulla esclusione dal numero chiuso dei liberi docenti, hanno limitato il numero delle idoneità al numero dei liberi docenti che hanno preso parte al concorso, senza concederne altre, convinte che non potessero ottenere il diploma coloro che avessero avuto soltanto l'idoneità. Di conseguenza ritengo preferibile la formula più larga: « Il Ministro potrà riconvocare le commissioni che abbiano completato i lavori ».

RESTA, *Relatore*. Non mi pare pratico riconvocare tutte le commissioni.

CARONIA. Ma sono poche quelle che già hanno concluso i lavori.

RESTA, *Relatore*. In sostanza, ora, si tratta di vedere se sia preferibile la proposta dell'onorevole Caronia, quella cioè di riconvocare tutte le commissioni, abbiano o no espresso giudizio di idoneità; oppure l'altra, di riconvocare solo le commissioni che non abbiano espresso giudizio di idoneità. In verità, sono perplesso. Se una commissione ha espresso il giudizio di idoneità, le designazioni già l'abbiamo. Però, l'onorevole Caronia ha osservato che molte commissioni hanno agito nel presupposto dell'approvazione della norma proposta dal Governo ed hanno conferito solo un certo numero di idoneità. D'altra parte, è opportuno rinnovare tutti i giudizi delle commissioni ?

MORO. Fatalmente in questa materia andiamo incontro a delle storture. Se fosse rimasta la vecchia norma per cui il Ministro poteva concedere, su proposta della commissione, delle libere docenze in soprannumero, si sarebbe realizzato un giusto equilibrio tra numero chiuso e numero aperto. Noi ora ci troviamo di fronte a queste difficoltà perché il Senato volle categoricamente il numero chiuso, e fatalmente, ripeto, incorreremo in storture. Dobbiamo, però, per lo meno evitare di commettere ingiustizie, quindi ritengo necessario richiamare le commissioni a deliberare. Ed osservo, per rimuovere le perplessità dell'onorevole Resta, che in definitiva la cosa più giusta è richiamarle tutte, perché in realtà le commissioni hanno talvolta dato questi giudizi di idoneità, ma ignorando quali effetti avrebbero avuto: probabilmente, se avessero saputo che c'era una possibilità di allargamento, si sarebbero comportate in diverso modo. Praticamente noi introduciamo il numero aperto a cose già fatte, dobbiamo quindi porre le commissioni in condizione di esprimersi di fronte a questo nuovo presupposto. Commettiamo però un'altra ingiustizia nei confronti di coloro che non parteciparono al concorso a causa del numero chiuso, e che invece avrebbero partecipato se il numero fosse stato aperto.

CARONIA. Hanno partecipato tutti.

MORO. Io mi domando se questi non possano affermare una lesione dei loro inte-

ressi e ricorrere in qualche modo. Comunque, la formula più chiara, a mio giudizio, sarebbe questa: « In conseguenza il Ministro riconvocherà le commissioni perché completino eventualmente i loro giudizi ».

TESAURO. Ritengo che, in ogni caso, la norma dovrebbe essere così formulata: « Il Ministro può riconvocare », perché noi ci troviamo di fronte a una situazione di fatto che non possiamo ignorare. Faccio appello qui all'esperienza dell'onorevole Resta, già Sottosegretario alla pubblica istruzione. Tutte, dico tutte le commissioni sono state invitate dal Ministro, quando non lo hanno fatto di loro iniziativa, a formulare un giudizio di idoneità, che è il presupposto del giudizio comparativo delle commissioni. Non è concepibile che una commissione abbia giudicato determinati candicati meritevoli della libera docenza, senza aver formulato un giudizio in linea assoluta per ogni candidato e in linea relativa tra i vari candidati.

Di conseguenza, sono profondamente convinto che non sia affatto necessario riconvocare le commissioni. Per maggiore tranquillità, però, potremmo adottare una formula che dica: « Il Ministro può riconvocare le commissioni che abbiano esaurito i loro lavori e non abbiano espressamente formulato un giudizio di idoneità ». Questa è la formula che si può usare, perché altrimenti veniamo a legiferare ignorando completamente la situazione di fatto e l'obbligo che hanno tutte le commissioni di formulare in primo luogo un giudizio di idoneità; perché non so immaginare una relazione per la libera docenza, una graduatoria approvata dal Consiglio Superiore e dal Ministro, che non abbia come presupposto il giudizio di idoneità. Con la formula che ho proposto, tutte le esigenze saranno soddisfatte.

TRABUCCHI. Mi associo a quello che ha detto l'onorevole Tesauro.

CARONIA. Desidero far osservare all'onorevole Tesauro che la legge non fa obbligo alle commissioni di pronunciare un giudizio di idoneità; di conseguenza, molte commissioni fanno solo la classifica, senza dare giudizio di idoneità. Noi dobbiamo prospettarci questa possibilità, e volendo rimettere la riconvocazione delle commissioni alla facoltà del Ministro, potremmo dire: « Il Ministro può riconvocare le commissioni ove lo creda opportuno ».

TESAURO. Sono d'accordo.

RESTA, *Relatore*. Io propongo si dica: « A tal uopo (cioè per formulare il giudizio di idoneità) il Ministro della pubblica istruzione ha facoltà di riconvocare le commissioni le quali abbiano già concluso i loro lavori, affinché esse integrino il loro giudizio ».

SAVIO EMANUELA. Accetto l'aggiunta proposta dal relatore al mio emendamento.

PRESIDENTE. L'articolo aggiuntivo dell'onorevole Savio risulterebbe allora così formulato:

« Il Ministro della pubblica istruzione può conferire l'abilitazione alla libera docenza, nella sessione di esami indetta nella prima applicazione della legge 26 marzo 1953, n. 188, anche a coloro per i quali la commissione giudicatrice abbia formulato giudizio di idoneità.

A tal uopo il Ministro della pubblica istruzione ha facoltà di riconvocare le commissioni le quali abbiano già concluso i loro lavori, affinché integrino il loro giudizio ».

Lo pongo in votazione.

(*È approvato*).

C'è ora l'articolo aggiuntivo proposto dall'onorevole Moro. Di esso è già stata data lettura.

TESAURO. Vorrei pregare l'onorevole Moro di formulare diversamente l'emendamento nella prima parte, perché altrimenti partiremmo dal presupposto che vi sono dei professori che non possono essere indicati per far parte delle commissioni di docenza.

MORO. Questo non è esatto. L'emendamento si propone di stabilire a chi spetta l'iniziativa, se al Ministro o al Consiglio Superiore.

TESAURO. Ma la norma contenuta nella prima parte dell'emendamento capovolge qualunque criterio. Il Ministro, il capo dell'amministrazione, che dovrebbe decidere in via definitiva, fa le proposte. Noi, invece, vogliamo dare al Ministro l'intera responsabilità della nomina.

MORO. Noi ci troviamo di fronte a una prassi che riflette una situazione nella quale il Consiglio Superiore era l'arbitro esclusivo della designazione dei commissari, e al Ministro non restava che il potere di nomina, cioè, in sostanza, la firma del decreto. La legge da noi approvata sulla libera docenza fissò il principio che è il Ministro a nominare i commissari, sentito il Consiglio Superiore. In altre parole, la legge trasformò il potere del Consiglio Superiore, che sostanzialmente era quello di nominare, in potere di esprimere un parere. Per altro la prassi è rimasta quella di prima: il Consiglio superiore ha con-

tinuato a indicare le persone che a suo parere dovrebbero essere designate a far parte della commissione, facendo tanti nomi quanti sono componenti delle commissioni, sicché il Ministro si trova in sostanza ad essere molto legato dal parere espresso dal Consiglio superiore. In tali condizioni il Ministro è in grandissimo imbarazzo se vuol mutare le designazioni sostanzialmente già fatte dal Consiglio superiore. Con ciò viene frustrato l'intento della legge da noi approvata, che voleva dare il potere di nomina al Ministro, e ribadire la funzione consultiva del Consiglio superiore, come è nella sua natura.

Stando così le cose, quale via c'è per rendere effettivo il potere di nomina del Ministro? Io ho escogitato la seguente: il Ministro sottopone un suo progetto di provvedimento al Consiglio superiore perché questo esprima il suo parere, come avviene per tutti gli altri casi. Infatti, quando il Ministro intende progettare una riforma relativa, per esempio, agli esami, la formula e la sottopone al Consiglio superiore come sua proposta perché questo esprima il proprio parere. È evidente che per ricondurre la funzione del Consiglio Superiore ad essere meramente consultiva, il procedimento di nomina si deve scindere in tre tempi: proposta del Ministro, espressione del parere sulla proposta stessa, decisione definitiva del Ministro sentito e valutato il parere del Consiglio superiore. È chiaro che si tratta sempre di rapporti delicati tra questi che sono organi autorevoli; ma nell'ambito di questa fatale delicatezza di rapporti, la situazione più chiara è a mio giudizio quella che riconduce al Ministro il potere di proporre e poi di nominare, e al Consiglio superiore il potere di esprimere un avviso che, per essere espresso, ha bisogno di una base sulla quale manifestarsi. Altrimenti il Consiglio superiore è in realtà l'organo deliberante, e non più l'organo consultivo.

TESAURO. Sono perfettamente d'accordo sulla fondatezza dell'esigenza prospettata dall'onorevole Moro. Però faccio rilevare al suo acume giuridico che la s a disposizione è destinata a raggiungere l'effetto diametralmente opposto a quello che egli si propone. Infatti, quando si dice che l'iniziativa spetta al Ministro, il quale dovrebbe anche fare i nomi di coloro che a suo giudizio dovrebbero essere chiamati a far parte della commissione, e si aggiunge che il Consiglio Superiore deve dare il suo parere, noi dobbiamo ammettere che il parere del Consiglio Superiore possa essere difforme dalla proposta del Ministro. Allora sorge, per un principio elementare del nostro ordinamento positivo, l'obbligo della motivazione della decisione del Ministro. In altre parole, quando il Ministro, presa conoscenza dell'avviso espresso dal Consiglio superiore, adotterà le sue decisioni, dovrà motivarle. Ora noi vogliamo evitare proprio questo, tanto è vero che si è proposto di aggiungere le parole « senza motivazione » nella legge precedente. Il Sottosegretario Scaglia, infatti, con molta franchezza, osservava che per raggiungere lo scopo bisognerebbe fare questa aggiunta. Invece, con l'emendamento Moro, così come è formulato, noi mettiamo il Ministro nella dura condizione di dover motivare, e quindi facciamo un piccolo passo indietro.

A questo siamo arrivati per un errore di impostazione in un giudizio. Il rappresentante del Ministero, essendogli sfuggito che era stata modificata la disposizione legislativa, sostenne la difesa in Consiglio di Stato partendo dal presupposto che la legge non era stata modificata, affermò cioè che quando la legge dice: « su proposta del Consiglio Superiore », vuol dire che il Ministro è libero. Non sapeva che era stasa cambiata la legge, la quale non diceva più « su proposta », ma « sentito il Consiglio Superiore ». Nello stesso errore, che fu naturalmente seguito in pieno dagli avversari, cadde il consesso giudicante, che si trovava di fronte all'unanimità di consensi su quello che era il dettato della legge.

È evidente che noi non possiamo cadere nello stesso errore. Noi dobbiamo varare una disposizione di legge che sia una interpretazione autentica di quella già esistente. Questo credo sia corretto e doveroso verso noi stessi. Noi abbiamo già approvato una disposizione legislativa che dà autonomia di poteri al Ministro e non l'obbliga alla motivazione.

MORO. Io non ho difficoltà ad aderire alla proposta del rappresentante del Governo. L'importante è che si chiariscano queste posizioni, altrimenti vi sarà sempre un maggiore imbarazzo.

TESAURO. Noi possiamo seguire due vie: o, come suggeriva il rappresentante del Governo, aggiungere all'articolo 3 della legge le parole « senza motivazione », oppure dare una interpretazione autentica alla disposizione g à in atto. Alla dizione « su proposta del Consiglio Superiore », già abbiamo sostituito: « sentito il Consiglio Superiore », per cui l'obbligo del Ministro si esaurisce nella sola audizione del Consiglio Superiore, come avviene per tanti organi consultivi. E mai il Consiglio di Stato è stato di contrario avviso: quanto è successo nel caso cui ho ac-

cennato è dovuto al fatto che le parti contendenti erano d'accordo su un testo di legge inesistente.

MARCHESI. Quale è la proposta del rappresentante del Governo?

SCAGLIA, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Nell'esprimere il parere del Governo sull'emendamento Moro, osservavo che con esso non si raggiungeva l'intento che l'onorevole Moro voleva perseguire; intento che mi era sembrato di capire fosse quello di permettere al Ministro di decidere, senza addossargli l'onere di una motivazione che, riguardando persone, evidentemente non sarebbe simpatica. Infatti, se si lascia l'emendamento Moro come è stato presentato, compromettendosi il Ministro in partenza con la designazione di alcuni nomi ed avendosi successivamente una decisione motivata del Consiglio Superiore, indubbiamente con una certa difficoltà il Ministro potrebbe svincolarsi dalla posizione assunta dal Consiglio Superiore. D'altra parte, siccome siamo di fronte a una recente sentenza del Consiglio di Stato nella quale si trova in difetto la decisione del Ministro perchè non motivata, osservavo che anche con questo sistema non esentiamo il Ministro dall'obbligo della motivazione. E allora, se lo scopo perseguito dall'onorevole Moro è quello di liberare il Ministro dall'obbligo della motivazione, tanto vale dirlo esplicitamente nella legge che già esiste, perchè in questo modo lo scopo si raggiunge direttamente. Pertanto avevo proposto di aggiungere le parole « senza motivazione » nella legge precedente.

MARCHESI. Tanto l'onorevole Moro quanto l'onorevole Tesauro sono d'accordo nel dire che bisogna rispettare la legge già da noi votata, che conferisce al Ministro tutta la responsabilità. Io ho già manifestato a proposito di questa discussione la mia adesione a questo principio e il mio compiacimento per essere stato il principio stesso accettato dalla Commissione.

Non ho quindi nessuna intenzione di alleggerire il peso di questo cireneo, che è il Ministro della pubblica istruzione. Per questo non credo che sia opportuno determinare se debba essere prima il Ministro a fare la proposta o prima il Consiglio Superiore a presentare l'elenco dei nomi da sottoporre al Ministro per l'approvazione. Ci penserà il Ministro a interrogare il Consiglio Superiore o prima o dopo, cioè a chiedere al Consiglio Superiore un elenco dei nomi o a presentare al Consiglio stesso i nomi che egli ritiene opportuni. Basta ci sia la clausola che il Ministro non può nominare i membri della commissione senza il parere del Consiglio Superiore.

RESTA, *Relatore*. E la motivazione?

MARCHESI. È esclusa la motivazione.

MORO. In sostituzione del testo dell'articolo da me proposto, propongo alla Commissione quest'altra formulazione:

« Il parere espresso dal Consiglio Superiore della pubblica istruzione, sezione prima, a norma dell'articolo 3 della legge 26 marzo 1953, n. 188, è obbligatorio ma non vincolante. In caso di dissenso, il Ministro della pubblica istruzione non è tenuto a motivare il proprio giudizio ».

MARCHESI. Io accetto quest'ultima formula.

LOZZA. Neppure davanti al Consiglio di Stato il Ministro deve motivare?

MORO. Evidentemente no. Al Consiglio di Stato si potrà andare per tante ragioni di ordine legale, ma non per la mancata motivazione.

LOZZA. Personalmente, non sono d'accordo con l'ultima disposizione proposta dall'onorevole Moro.

MORO. Ma come può il Ministro motivare su casi personali? Renderemmo impossibile al Ministro di esercitare il potere che gli conferiamo, se esigessimo la motivazione. Si tratta di professori di ruolo. Come può il Ministro, di fronte al parere del Consiglio Superiore, motivare il suo dissenso?

Rendiamoci conto che in questa materia non è possibile motivare. Possiamo tornare sulla precedente decisione, annullando il potere di decisione del Ministro, ma, se è il Ministro che deve assumere la propria responsabilità politica, non possiamo obbligarlo a motivare su casi personali, poiché nel novantanove per cento dei casi non sarebbe in grado di farlo.

LOZZA. Questa è un'opinione personale. Se non facciamo l'aggiunta proposta dall'onorevole Moro, il Ministro può motivare o non motivare.

MORO. Non è esatto, perché il Consiglio di Stato ha deciso che deve motivare.

LOZZA. Però, in caso di ricorso al Consiglio di Stato, il Ministro dovrebbe motivare la sua decisione.

GUI. Si può ricorrere per altri motivi, ma il Consiglio di Stato non può annullare la decisione, perché non motivata.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MARCHESI

VILLELLI. Se si tratta di una potestà demandata al Ministro, non vi è dubbio che, qualunque sia il parere del Consiglio Supe-

riore, resta una funzione discrezionale affidata al Ministro. A me pare strano che si dica: « Il parere del Consiglio Superiore è obbligatorio ma non vincolante ». Si tratta di un parere in sede consultiva e tutti i pareri in sede consultiva sono obbligatori, ma non vincolanti. Ora, poiché si tratta di un parere consultivo, basta dire che è obbligatorio, poiché rimane inteso che non può essere vincolante.

Noi non possiamo dire in una legge, che dovrà essere sottoposta al controllo giurisdizionale, che dispensiamo il Ministro dall'obbligo della motivazione, poiché ciò significherebbe andare a interferire nelle esigenze interpretative della legge, che sono di competenza degli organi giurisdizionali.

Noi dobbiamo fissare gli elementi essenziali, ma non possiamo togliere al Consiglio di Stato ogni possibilità di intervento di fronte all'operato amministrativo del Ministro, stabilendo che questi non ha l'obbligo di motivare. Basta che diciamo che si tratta di un parere consultivo. Non è poi competenza nostra l'aggiungere che il Ministro non ha l'obbligo di motivare.

PITZALIS. Riportiamo la questione nei suoi giusti termini. Qui si tratta di nominare una commissione di concorso. Il principio che regola questa materia è che il Ministro nomina tutte le commissioni di concorso – eccetto quelle per la libera docenza e per le cattedre universitarie, che sono nominate in un modo particolare – senza sentire nessun organo consultivo, con piena discrezionalità. È un diritto che ha il Ministro. Tutte le commissioni di concorso a cattedre per scuole medie, per provveditore agli studi, per ispettore centrale, ecc., per qualsiasi settore, cioè, della pubblica istruzione, vengono nominate dal Ministro a suo giudizio insindacabile e incontrollabile, senza bisogno di alcun parere, poiché questo sminuirebbe la funzione e la responsabilità che il Ministro si assume.

Invece nel caso in esame, poiché si tratta di un settore di alta cultura, si richiede il parere del Consiglio Superiore della pubblica istruzione. Ma è sempre il Ministro che nomina sotto la sua responsabilità, la quale perciò rimane intera.

Che l'iniziativa, quindi, parta dal Ministro o dal Consiglio Superiore, è la stessa cosa. L'inclusione o la esclusione di alcuni membri nella commissione, in dissenso col parere del Consiglio Superiore, resta sempre nella responsabilità del Ministro, al quale compete il potere di nominare. Vogliamo che egli motivi o non motivi questa sua decisione? Io sarei di opinione che non debba motivare, per quel principio fondamentale che attribuisce al Ministro il potere di nominare tutte le commissioni. Se dimentichiamo questo principio, chiediamo pure la motivazione, ma in questo caso creeremmo quel disagio che è insito in atti di questo genere.

Io, perciò, sono favorevole alla proposta così come è formulata, escludendo la motivazione del provvedimento preso in dissenso col parere del Consiglio superiore.

TESAURO. Credo opportuno chiarire un'idea fondamentale, per avere presente il quadro del sistema amministrativo. Nel nostro ordinamento, quando un organo deve fare una proposta a un altro organo, se l'organo che emana il provvedimento non segue la proposta, deve motivare. Nel caso invece in cui l'organo emana direttamente il provvedimento, ma deve sentire per il parere un altro organo, non è obbligato a seguire il parere.

Questo è detto testualmente nelle leggi, è detto nelle sentenze, è consacrato nella prassi propria del Ministero della pubblica istruzione. Per le varie commissioni giudicatrici nella scuola media, il Ministro deve sentire il parere del Consiglio Superiore, ma è lui che nomina di sua iniziativa. Non si preoccupa perciò di dissentire dal parere, tanto è vero che nel novantacinque per cento dei casi i membri nominati non sono quelli designati dal Consiglio Superiore. E ciò perché la legge dice: « sentito il parere ».

Invece, per le libere docenze, la legge antica diceva: « su proposta del Consiglio Superiore ». Si è inserito ad un determinato momento il Consiglio di Stato. Non avendo nessuna delle parti fatto presente che la legge era stata modificata con una leggina da molti ignorata, è avvenuto che il Consiglio di Stato ha emanato quella decisione che diceva: « Poiché è necessaria una proposta, questo ovviamente deve dare obbligo al Ministro di motivare la sua decisione, quando egli si discosti dalla proposta stessa ».

Oggi però noi diamo un'interpretazione autentica, e diciamo: Già in atto esiste la formula: « sentito il parere »; e così confermiamo che non occorre la motivazione. Oppure diciamo chiaramente che non occorre la motivazione.

A rigore sarebbe molto più corretto, dal punto di vista del rispetto verso noi stessi, la formula dell'interpretazione autentica, oppure basterebbe un voto, perché il Consiglio di Stato ritorni sui suoi passi manifestamente errati. Possiamo tuttavia seguire l'altra forma,

che ci tranquillizza sotto tutti i punti di vista, chiarendo espressamente che non occorre la motivazione.

PRESIDENTE. Quest'ultima forma è più chiara per tutti, anche per il Consiglio di Stato.

GUI. Io sono favorevole all'emendamento Moro. Soltanto sarei d'avviso di sostituire alla parola « giudizio » la parola « provvedimento ».

TESAURO. Io vorrei pregare il proponente di togliere anche la parola « obbligatorio », perché basta dire « non è vincolante ». Infatti, che il parere sia obbligatorio è già stabilito nella legge.

MORO. Accetto il suggerimento dell'onorevole Gui. Invece preferisco lasciare la dizione « è obbligatorio, ma non vincolante », poiché non vorrei che sorgesse equivoco tra obbligatorio e vincolante.

TESAURO. Io sostituirei l'ultimo periodo con questa formula: « Il provvedimento del Ministro non deve essere motivato »; ometteri cioé « In caso di dissenso ».

MORO. Ma potrebbe sorgere equivoco, poiché potrebbe sorgere il quesito se, in caso di dissenso, il provvedimento debba essere motivato.

TESAURO. Non insisto.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo aggiuntivo proposto dall'onorevole Moro, che risulta così formulato:

Il parere espresso dal Consiglio Superiore della pubblica istruzione (Sezione I), a norma dell'articolo 3 della legge 26 marzo 1953, n. 188, è obbligatorio, ma non vincolante. In caso di dissenso, il Ministro della pubblica istruzione non è tenuto a motivare il proprio provvedimento.

VILLELLI. Chiedo la votazione per divisione: una prima votazione fino alla parola « vincolante », un'altra per il resto dell'articolo.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo aggiuntivo dell'onorevole Moro fino alla parola « vincolante ».

(*È approvato*).

Pongo in votazione la restante parte dell'articolo.

(*È approvata*).

MORO. Propongo anche che questa legge diventi esecutiva prima del termine ordinario dalla pubblicazione. Si tratta perciò di aggiungere un articolo 4 del seguente tenore: « La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla data della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* ».

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo aggiuntivo proposto dell'onorevole Moro, formulato nei termini ora letti, con l'intesa che esso prenderà il numero 4.

(*È approvato*).

Il disegno di legge sarà votato subito a scrutinio segreto.

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indìco la votazione a scrutinio segreto del disegno di legge oggi esaminato.

(*Segue la votazione*).

Comunico il risultato della votazione segreta del seguente disegno di legge:

« Disposizioni integrative alla legge 26 marzo 1953, n. 188, sugli esami di abilitazione alla libera docenza ». (802):

Presenti e votanti 42
Maggioranza 22
Voti favorevoli 34
Voti contrari 8

(*La Commissione approva*).

Hanno preso parte alla votazione:

Amato, Badaloni Maria, Barbieri Orazio, Bartesaghi, Basile Guido, Bernieri, Buzzi, Caroma, Cavaliere Alberto, Cavaliere Stefano, Cavallaro Nicola, Dal Canton Maria Pia, D'Ambrosio, De Lauro Matera Anna, Del Vecchio Guelfi Ada, D'Este Ida, Diecidue, Fabriani, Franceschini Francesco, Gaudioso, Gui, Iotti Leonilde, La Rocca, L'Eltore, Lozza, Marangone Vittorio, Marchesi, Marzano, Mazzali, Moro, Natta, Nicosia, Perdonà, Pino, Pitzalis, Resta, Romanato, Savio Emanuela, Sorgi, Tesauro, Titomanlio Vittoria, Trabucchi.

La seduta termina alle 11,20.

IL DIRETTORE
DELL'UFFICIO COMMISSIONI PARLAMENTARI
AVV. CORALDO PIERMANI

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI