

N. 2314-2650-2689-1183-A-ter

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(ISTRUZIONE E BELLE ARTI)

(RELATORI VALITUTTI, BADINI CONFALONIERI E GIOMO,
di minoranza)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
(GUI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

nella seduta del 4 maggio 1965

Modifiche all'ordinamento universitario

E SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BERLINGUER LUIGI, ROSSANDA BANFI ROSSANA, INGRAO, NATTA,
SERONI, SCIONTI, BRONZUTO, DI LORENZO, ILLUMINATI, LEVI
ARIAN GIORGINA, LOPERFIDO, PICCIOTTO, DI MAURO ADO GUIDO

Presentata l'8 ottobre 1965

Riforma dell'ordinamento universitario

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CRUCIANI, GRILLI, GIUGNI LATTARI JOLE, ALMIRANTE, ABELLI, ANGIOY, CALABRÒ, CARADONNA, DE MARSANICH, DE MARZIO, FRANCHI, GALDO, GONELLA GIUSEPPE, GUARRA, MANCO, MICHELINI, NICOSIA, ROBERTI, ROMEO, ROMUALDI, SANTAGATI, SERVELLO, SPONZIELLO, TRIPODI, TURCHI

Presentata il 18 ottobre 1965

Modifiche all'ordinamento universitario

d'iniziativa del Deputato MONTANTI

Presentata il 23 marzo 1964

Nuove disposizioni sui concorsi a cattedre universitarie

Presentata alla Presidenza il 7 novembre 1967

INDICE

	PAG.		PAG.
PREMESSA	3	3) Organi delle università e delle facoltà e scuole	28
I. — LA CRISI DEL SISTEMA UNIVERSITARIO DI TIPO EUROPEO	3	A) Corpo accademico	29
II. — LA CRISI DELL'UNIVERSITÀ ITALIANA	5	B) Rettore	30
III. — IL DISEGNO DI LEGGE N. 2314	6	C) Consiglio di amministrazione	30
IV. — CARATTERISTICHE DEL DISEGNO DI LEGGE	7	D) Preside	31
V. — INCOSTITUZIONALITÀ DEL DISEGNO DI LEGGE	8	E) Consiglio di Facoltà	31
1) Le violazioni del principio di autonomia universitaria	8	F) Ordinamento didattico, insegnamenti, esami, anno accademico	32
2) Istituzione della laurea abilitante	15	G) Questioni varie	33
VI. — LA « LONGA MANUS » DEL POTERE ESECUTIVO	15	IX. — LA DEMOCRATIZZAZIONE DELL'UNIVERSITÀ	33
VII. — I PUNTI FONDAMENTALI DEL DISEGNO DI LEGGE	15	X. — CORSI SERALI PER STUDENTI LAVORATORI	36
1) Diploma e dottorato di ricerca	16	XI. — LE ALTRE PROPOSTE DI LEGGE	37
2) Dipartimento	17	XII. — CONCLUSIONI	39
3) Il nuovo sistema dei concorsi	20	1) Limiti e contraddizioni del disegno di legge	39
4) Incompatibilità e pieno tempo	21	a) Frammentarietà	39
5) Il Consiglio nazionale universitario	25	b) Illegittimità costituzionale	40
VIII. — NORME CHE PREVEDONO ALTRE MODIFICHE ALL'ORDINAMENTO ATTUALE	26	c) Isolamento dell'università e sua « secondarizzazione »	42
1) Istituzione di nuove università e facoltà (articoli 2, 15 e 61)	26	d) Scienza e professioni	43
2) Istituto scientifico (articoli 6 e 7)	27	2) Verso l'avvenire	44

PREMESSA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il disegno di legge n. 2314, che reca modifiche all'ordinamento universitario, giunge alla fase finale della sua discussione e della sua eventuale approvazione nel *plenum* dell'Assemblea della Camera dei Deputati nello scorcio della presente legislatura dopo un *iter* lento, lungo e travagliato nel corso del quale non si è tuttavia effettuato lo sforzo di identificare e chiarire in primo luogo i principi direttivi della riforma, confrontandoli con quelli che informano le leggi universitarie vigenti, e di procedere quindi alla formulazione normativa delle modifiche ritenute necessarie ed opportune alla luce e con la guida degli anzidetti principi. Il metodo adottato nel prepararlo, discuterlo e rielaborarlo, è stato quello di applicare l'analisi e l'intervento legislativo a singoli punti, considerati particolarmente logori e insufficienti, dei vigenti ordinamenti, al di fuori della chiara visione di un organico disegno di ricostruzione degli stessi ordinamenti. Probabilmente proprio questo metodo ha ritardato, complicato e largamente isterilito il defaticante procedimento della discussione e della rielaborazione del disegno di legge che giunge alla fase finale dell'*iter* legislativo, in questo ramo del Parlamento, non solo in un momento poco propizio ad un esame approfondito e sereno sia dei concetti, invero non omogenei, ai quali si ispira, che del contenuto delle sue singole norme, ma senza nemmeno il corredo di risultati stimolanti ed orientativi di una indagine premeditatamente applicata e coerentemente svolta sui problemi principali e sui bisogni fondamentali della nostra Università nel momento attuale. Ma proprio questa circostanza ci impone il dovere di sottoporre questo disegno di legge alla più accurata analisi, sforzandoci di non omettere nulla di quanto possa giovare sia alla sua più esatta interpretazione che alla identificazione dei suoi limiti e delle sue contraddizioni e incoerenze rispetto a ciò che la nostra Università oggi richiede al legislatore statale per il suo rinnovamento e sviluppo. L'analisi che con la presente relazione ci proponiamo di eseguire si giustifica come contributo e stimolo alla riflessione che certamente i colleghi di tutte le parti politiche, presenti nella Camera, non

vorranno mancare di compiere sul contenuto del disegno di legge nell'atto di decidere il tipo di responsabilità che riterranno di assumersi verso la più alta e più determinante istituzione culturale ed educativa del Paese. Poiché, come abbiamo già accennato, il disegno di legge giunge al momento dell'esame finale e decisivo, in questo ramo del Parlamento, nello scorcio della presente legislatura occorrerà resistere più agli impulsi della fretta e dell'impazienza che agli indugi della ponderazione. Ma quand'anche la fretta e l'impazienza prevalessero e questo disegno di legge diventasse legge senza sostanziali modifiche non perciò i nostri problemi universitari sarebbero risolti e rimarrebbero infruttiferi i concetti ed i suggerimenti contenuti nella presente relazione.

I — LA CRISI DEL SISTEMA UNIVERSITARIO
DI TIPO EUROPEO.

È generalmente riconosciuto che l'intero sistema universitario europeo (il termine « europeo » va inteso non tanto in senso geografico quanto in senso culturale e spirituale) è in crisi. Vi sono, è vero, coloro che sostengono che, non esistendo storia che non comporti condizioni di crisi, l'Università, al pari di tutte le istituzioni sociali, versa in una crisi permanente per cui parlando di crisi universitaria sarebbe bene liberarsi « dell'atteggiamento emozionale di un giudizio necessariamente negativo ». La presente crisi del sistema universitario europeo apparterebbe quindi piuttosto ai fatti fisiologici che a quelli patologici della società. Chiunque abbia conoscenza dei problemi di vita e di funzionamento delle Università dell'anzidetto tipo non può condividere tale tesi che, oltre tutto, rischia di provocare un atteggiamento di acquiescenza e di pessimistica accettazione della realtà. Occorre, invece, che i responsabili del mondo della politica, della cultura, della scuola si adoperino con tutte le loro forze e quanto prima possibile per creare gli strumenti idonei a superare il difficile travaglio delle Università europee, a ragione paragonato, per la sua gravità, a quello che colpì le Università tedesche alla fine del '700. Ma ciò è possibile solo a patto di conoscere con

sufficiente precisione le cause che sono all'origine della crisi.

La causa prima è d'ordine ideale e culturale, e consiste nella rottura dell'equilibrio tra cultura scientifico-tecnica e cultura umanistica. È un fatto che i valori e le esigenze delle scienze definibili come esatte ed i valori e le esigenze delle scienze definibili come scienze dell'uomo tendono a collocarsi su piani sempre più distanti e sempre più difficilmente comunicanti tra loro. Al di fuori dell'Università, il moto prodigiosamente espansivo delle scienze matematiche, fisiche e naturali ha determinato la moltiplicazione di autonomi centri di propulsione della cultura scientifica, per cui l'università ha bisogno non solo di riconquistare la sua unità interiore ma di ricercare e trovare la sua giusta collocazione in un mondo culturale e scientifico sostanzialmente pluralistico.

Vi è poi una seconda causa, assai più appariscente della prima ma che a questa si ricollega con molti fili e che ha posto in crisi l'intero sistema educativo in ogni parte del mondo e quindi l'Università che è al vertice del sistema. I formidabili progressi della scienza e della tecnica che hanno consentito all'uomo di raggiungere prodigiosi traguardi e che lo avvicinano ogni giorno di più a traguardi sempre più alti e favolosi hanno determinato una crescente offerta ed una crescente domanda di istruzione. L'istruzione è ormai considerata dai governi un investimento che contribuisce allo sviluppo economico, e perciò al progresso civile e sociale. Un economista americano, T. W. Schultz, ha affermato che « l'investimento nell'istruzione degli ultimi cinquant'anni sta alla base di una parte considerevole dello sviluppo dell'economia americana ». E indagando i motivi per cui l'economia della Gran Bretagna ha segnato il passo rispetto a quella degli Stati Uniti, per quanto riguarda lo sviluppo e la produzione per ora lavorativa, ha prospettato la possibilità che ciò sia dipeso soprattutto « dagli investimenti relativamente scarsi della Gran Bretagna in scuole secondarie, *Colleges* ed Università ».

D'altro canto, sia per effetto della politica dei governi sia per il convergere di un gran numero di tendenze e forze operanti nella società del nostro tempo, si va stabilendo una equivalenza sempre più precisa tra il possesso di un certo livello di istruzione e la conquista di certi vantaggi sociali in termini di benessere, prestigio e successo. Conseguentemente in una situazione contrassegnata da quella che è stata chiamata *esplosione demografica*, il

tasso di frequenza scolastica « vale a dire il rapporto tra il numero dei giovani di una certa età che continuano a studiare ed il numero totale dei giovani della stessa età » è andato costantemente aumentando.

Tuttavia all'enorme incremento di scolarità a tutti i livelli, e per giunta verificatosi con un ritmo straordinariamente rapido, non hanno fatto, né in molti casi potevano fare riscontro, le necessarie e tempestive riforme sia degli ordinamenti che dei metodi. Da un lato sono venuti a difettare i mezzi materiali, ossia edifici, attrezzature, arredamenti; dall'altro sono mancati gli interventi istituzionali idonei a padroneggiare la nuova realtà scolastica. Notevolissima, ed in alcuni casi paurosa, la carenza degli insegnanti. La repentina trasformazione della scuola da scuola di *élite* a scuola di massa ha creato numerosi e gravi problemi. Com'era naturale, il fenomeno ha assunto proporzioni allarmanti ed ha avuto conseguenze gravi specialmente nel settore secondario ed universitario.

Se nel settore secondario è stato ed è tuttora meno arduo lo sforzo inteso a fronteggiare le più importanti manifestazioni dell'anzidetto fenomeno, le difficoltà incontrate nel settore universitario sono state e sono di gran lunga maggiori perché è il concetto stesso della Università che è stato posto in discussione. Ha osservato giustamente Alberto Pincherle che è la funzione stessa dell'Università nella vita nazionale e mondiale che molti ritengono debba essere riesaminata. « Tutti sentono, più o meno, che in un modo soggetto a così rapidi e formidabili mutamenti anche l'Università deve trasformarsi, deve evolversi. Ci si domanda come, con quali fini, in che misura. Sta di fatto che l'Università, come organismo, ha subito e sta tuttora subendo una scossa, *quale così violenta essa non sentì mai nel corso di tutta la sua storia* ».

La crisi del sistema universitario europeo si manifesta soprattutto nei due suoi punti centrali: l'autonomia ed il rapporto tra funzione d'insegnamento e funzione di ricerca. L'autonomia significa libertà di autoorganizzarsi sul piano degli organi di governo, sul piano finanziario, sul piano didattico, sul piano disciplinare. Tutti questi aspetti sono inscindibili ed interdipendenti. Il principio autonomistico, considerato nel suo insieme, vuole che il destino dell'Università sia nelle mani della stessa Università *con il minimo di intervento direzionale dall'esterno*.

Né può essere impunemente alterato il rapporto tra ricerca ed insegnamento universi-

tari. Nell'Università si deve ricercare insegnando e si deve insegnare ricercando. Non è lecito porre un accento esclusivo o maggiore né sul momento dell'insegnamento né sul momento della ricerca se non si vogliono inaridire le sorgenti da cui le Università traggono la linfa vitale per portare innanzi la ricerca e creare le nuove leve di scienziati. Purtroppo l'Università di oggi opera in un clima che non può dirsi propizio al mantenimento dell'autonomia e dell'equilibrio tra attività di ricerca ed insegnamento. Molti fattori agiscono per ridurre la sfera dell'autonomia, primo fra tutti il fattore economico (in quanto non vi è un autonomo reperimento di fondi che vengono quasi sempre assegnati dai Parlamenti o dai governi centrali o locali), e per trasferire la ricerca in sedi scientifiche extramurali riducendo progressivamente la funzione dell'Università a quella del puro insegnamento.

II. — LA CRISI DELL'UNIVERSITÀ ITALIANA.

La crisi che ha investito l'Università italiana ha aspetti comuni alla crisi generale che ha investito le Università di tipo europeo ma ha anche aspetti suoi propri a causa delle tradizioni universitarie maturate nella storia della società italiana. Le altre Università europee sono più avanti di noi nell'impegno di adeguarsi alle mutate esigenze del mondo attuale. Le nostre sono assai più indietro perché da noi agiscono freni di vario genere che ostacolano o rallentano l'opera diretta alla trasformazione dell'Università. Uno di tali freni, e certamente non il minore, è costituito proprio dalla nostra tradizione umanistica. L'Università italiana si è modellata come Università di tipo umanistico e questa Università si trova oggi in gravi difficoltà di funzionamento per rispondere alle istanze proprie della nostra epoca post-industriale. Tale concetto sottolineava, con l'acutezza e chiarezza abituali, il compianto Gaetano Martino parlando nel maggio 1954, da Ministro della pubblica istruzione, all'Associazione della stampa estera sui problemi della vita universitaria: « L'Università italiana — egli diceva — è nel solco della tradizione del pensiero greco-latino che considera suo fine essenziale non tanto quello di cangiare il mondo quanto quello di conoscerlo. Essa è fiorita in un clima schiettamente ed altamente speculativo come tutte le Università che hanno subito l'influenza di quella augusta tradizione. *Stenta perciò ad ambientarsi nel mondo in cui attualmente vive ed*

opera, potentemente dominato dall'esigenza di un pensiero atto a tradursi immediatamente in azione ».

Un altro aspetto particolare della crisi dell'Università italiana concerne l'applicazione del principio di autonomia. Questo principio, la cui affermazione è presupposto essenziale per una feconda vita delle Università, da noi si è tradotto solo parzialmente nella realtà degli ordinamenti. L'Università italiana ha appartenuto ed appartiene più al tipo delle Università centralizzate, dette napoleoniche, che al tipo delle Università libere d'origine anglosassone.

Un terzo aspetto particolare della crisi dell'Università italiana riguarda la strumentalizzazione politica dei problemi della sua riforma. È vero che sia per l'urgere ed il moltiplicarsi di altri problemi soprattutto di carattere economico sia per la mancanza di un organico e coerente disegno di riforma generale della scuola, non vi è stato, sino a qualche anno fa, alcun serio impegno volto a rinnovare le strutture dell'Università italiana. Ma non è men vero che l'enorme ritardo con cui si è affrontata questa riforma, fondamentale non solo per l'avvenire dell'Università ma per quello della stessa società italiana, è dipeso anche, se non soprattutto, dall'eccesso di strumentalizzazione politica dei problemi che la riguardano.

La riforma universitaria è divenuta oggetto di una battaglia che ha visto le varie componenti del mondo universitario raggrupparsi in posizioni di « destra », di « centro » e di « sinistra », riflettendo precise posizioni ed istanze politiche. La politica ha agito come fattore ritardante della attuazione della riforma universitaria poiché non ne ha investito soltanto, come era logico e naturale, i principi ed i concetti generali ma ne ha permeato anche gli aspetti squisitamente tecnici. Anche su momenti e settori particolari e secondari della riforma la lotta politica ha fatto sentire tutto il suo peso. Né la lotta si è svolta solo tra le opposte formazioni politiche ma ha coinvolto anche i due maggiori partiti della presente coalizione governativa. Su non pochi punti della riforma universitaria democristiani e socialisti hanno tirato la fune ognuno per proprio conto ed al gioco hanno posto termine solo quando si sono accorti che, in esso perseverando, la fune non avrebbe tardato a spezzarsi. Questo conflitto, all'interno della maggioranza governativa, non poteva risolversi, come infatti si è risolto, se non sul piano di un deteriore compromesso.

III. — IL DISEGNO DI LEGGE N. 2314.

Come abbiamo già avvertito, il presente disegno di legge si colloca al punto terminale di un lungo e travagliato *iter*. Ricorderemo che, soprattutto per merito dei liberali, che sin dal 1958 avevano presentato un progetto di legge per la istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla scuola, nella legge 24 luglio 1962, n. 1073, generalmente nota come piano triennale della scuola, furono inseriti due articoli (55-56) che prevedevano la creazione di una Commissione di indagine sullo stato ed i bisogni della pubblica istruzione in Italia allo scopo di « individuare le linee di sviluppo della pubblica istruzione sia in rapporto alla popolazione nell'età scolastica sia in rapporto ai fabbisogni della società italiana (nei settori dell'istruzione secondaria, artistica, universitaria e della ricerca scientifica) connessi allo sviluppo economico ed al progresso sociale con riguardo anche all'intensificarsi ed estendersi delle relazioni internazionali ed alla partecipazione dell'Italia agli organismi comunitari europei, ed individuare ad un tempo anche il fabbisogno finanziario e le modifiche di ordinamenti, necessari per lo sviluppo della scuola italiana ». (La formula usata riproduceva pressoché fedelmente una norma dell'anzidetto progetto liberale).

La Commissione di indagine, presieduta dallo stesso relatore di maggioranza del presente disegno di legge, onorevole Ermini, dedicò 100 e più pagine della sua ponderosa relazione al tema della riforma universitaria. Successivamente, dopo che sulle conclusioni della Commissione si erano espressi, come previsto, il Consiglio superiore della pubblica istruzione ed il Consiglio nazionale della economia e del lavoro, il Ministro, sempre conformemente al dettato della predetta legge, presentava al Parlamento una « Relazione sullo stato della pubblica istruzione in Italia » accompagnandola con le « Linee direttive di un piano di sviluppo pluriennale della scuola per il periodo successivo al 30 giugno 1965 » (note come piano Gui) le quali in alcuni punti si discostavano dalle anzidette conclusioni della Commissione di indagine. Sulla base delle conclusioni della « Commissione di indagine » e del « Piano Gui » è stato elaborato il disegno di legge governativo n. 2314 dal titolo « Modifiche all'ordinamento universitario » presentato alla Camera dei deputati il 4 maggio 1965, e sottoposto all'esame della VIII Commissione (unitamente alla proposta di legge degli onorevoli Berlinguer ed altri,

n. 2650, dal titolo « Riforma dell'ordinamento universitario » ed alle altre proposte di legge degli onorevoli Cruciani ed altri n. 2689 dal titolo « Modifiche all'ordinamento universitario » e dell'onorevole Montanti n. 1183 dal titolo « Nuove disposizioni sui concorsi a cattedre universitarie »). Il relatore di maggioranza, nell'osservare che « la legge giunge con un certo ritardo sui tempi previsti all'esame dell'Assemblea », dichiara che è un fatto « del quale non possiamo non rammaricarci ma... il tempo trascorso della sua presentazione ad oggi non è passato invano se ha permesso all'opinione pubblica più direttamente interessata ed a tutta la pubblica opinione in genere di dare giudizi sul provvedimento e se ha consentito alla Commissione di giungere alle sue conclusioni con la costante collaborazione offerta, con generosa apertura, da tante energie di ogni parte della nazione... ». La realtà però è alquanto diversa. Dopo un inizio quanto mai stentato e difficile, il ritmo dei lavori diventava d'un tratto rapidissimo e molti fondamentali articoli erano approvati e discussi in una sola seduta senza che ci fosse il tempo materiale per il loro meditato esame. Evidentemente anche in questa occasione, come in numerose altre precedenti, ben vive nel nostro ricordo, ragioni di carattere politico hanno consigliato ad un certo momento di premere il piede sull'acceleratore obliterando le richieste e le proteste di quelle parti politiche che, come la nostra, per la difficoltà e delicatezza dei problemi sul tappeto, insistevano per l'allargamento e l'approfondimento del dibattito. Risponde invece pienamente a verità che tanto prima quanto soprattutto dopo la presentazione del disegno di legge si sono avuti a tutti i livelli studi, riunioni, convegni, voti, proposte sul tema della riforma universitaria. Le associazioni nazionali e di sede delle varie categorie dei docenti operanti nell'ambito universitario (ANPUR; ANPUI; UNAU) nonché le associazioni studentesche hanno ripetutamente fatto conoscere il proprio pensiero, non di rado improntato a criteri oggettivi e ad una superiore visione dei problemi. Sia consentito precisare che nello stendere la presente relazione sono state attentamente esaminate le conclusioni della « Conferenza permanente dei Rettori » che in più sedute ha sottoposto ad una analisi completa ed obiettiva il disegno di legge. Riteniamo di dover ricordare qui, per l'elevatezza e lo scrupolo degli interventi, anche il Convegno di studio, tenutosi a Roma, a cura del Comitato cattolico docenti universitari il 22 ed il 23 maggio 1965, pochi giorni dopo la pre-

sentazione del disegno di legge n. 2314. Tra le altre istituzioni anche l'Accademia dei Lincei ha fatto conoscere il proprio avviso illuminato ed illuminante.

Come è facile constatare le critiche rivolte al disegno di legge sono state *generalmente negative* sia per la concezione ed impostazione dello stesso disegno di legge che per il merito e la formulazione tecnica delle sue norme. Per quanto riguarda la parte svolta dai deputati liberali, nel corso della discussione in sede referente della Commissione della Camera, dobbiamo contestare l'affermazione del relatore di maggioranza secondo cui la loro azione « sarebbe consistita in riserve a volte evanescenti o si sarebbe frantumata in critiche di dettaglio in parte poi successivamente cadute per emendamenti apportati dalla Commissione al testo della legge ». La verità è che i deputati liberali hanno chiaramente espresso e motivato il loro pensiero su tutti i temi principali e secondari della riforma, frequentemente dissentendo dal pensiero della maggioranza e presentando precise alternative costituenti, nel complesso, proprio « quel contrapposto costruttivo schema » la cui presunta mancanza il relatore ritiene di dover lamentare. Ad ogni modo i rilievi che i liberali hanno formulato in sede di Commissione vengono qui ripresi, coordinati ed approfonditi.

Il nostro pensiero su questa ingenerosa polemica del relatore di maggioranza sarebbe tuttavia incompleto se non aggiungessimo lealmente che, data la tenace volontà degli autori e difensori della proposta di legge di impedire che il dibattito investisse, come sarebbe stato necessario, i principi stessi dell'ordinamento universitario e di far sì che restasse circoscritto nei limiti della stessa proposta di legge, era obiettivamente difficile parteciparvi con ampiezza di prospettive senza rifiutarsi di esaminare il testo per tentare quanto meno di migliorarlo.

IV. — CARATTERISTICHE DEL DISEGNO DI LEGGE.

Il testo del disegno di legge, qual'è stato elaborato dall'VIII Commissione, è diverso, sotto taluni aspetti, da quello originario. Contrariamente a quanto si è indotti a dedurre dalle considerazioni del relatore di maggioranza, onorevole Ermini, alcune norme del disegno di legge originario o sono state eliminate o notevolmente modificate *anche per l'azione dei deputati liberali*. Basterà qui ricordare che gli Istituti aggregati, all'inizio concepiti come le normali sedi di studio per

il conseguimento del diploma, sono stati ridimensionati (come diremo più innanzi, a nostro avviso, dovrebbero essere del tutto eliminati); che i poteri di intervento del Consiglio di amministrazione, nel sindacare l'attività didattica e scientifica dei docenti universitari, sono stati ridotti; che in molti casi è stato previsto il parere conforme del massimo organo consultivo della Pubblica istruzione, e via enumerando. Tuttavia, nonostante alcuni miglioramenti, il disegno di legge resta, a nostro avviso, assai difettoso, confuso e contraddittorio, e non appare accettabile sia per ragioni di carattere generale attinenti ai principi e criteri che lo hanno ispirato, sia per ragioni di carattere specifico attinenti a singole norme.

Prima di formulare i nostri rilievi crediamo però di doverci domandare se siamo in presenza di una vera e propria riforma o soltanto del preludio della riforma, dell'avanzamento, per così dire. La domanda non è oziosa ma ci è imposta, oltre che dalla natura ambigua del testo, da una serie di dichiarazioni degli artefici principali della riforma: il Ministro della pubblica istruzione in primo luogo e, subito dopo, gli onorevoli Ermini e Codignola che hanno avuto parte rilevante nella rielaborazione del testo del disegno di legge avvenuta in Commissione. Dice l'onorevole Gui nella sua relazione: « Il presente disegno di legge *non pretende di essere la « riforma » ma è certo che intende stabilire una riforma*, vale a dire che intende stabilire le condizioni necessarie perché la riforma non rimanga sulla carta ma si effettui in concreto, plasmandosi, se necessario, alle mutevoli esigenze del progredire sociale ». E più oltre: « Le modifiche che si propongono *si ispirano in forma più aperta e larga allo spirito della Costituzione e alle esigenze del nostro tempo ma non intendono essere un discorso finito, bensì aprire prospettive che vanno continuate e perfezionate nel tempo non soltanto dal governo e dal Parlamento ma soprattutto dalle nostre Università e dalle varie componenti del mondo universitario* ». Il relatore di maggioranza, a sua volta, ricorrendosi proprio a questo concetto, rileva che il disegno di legge presentato « vuole piuttosto con lodevole prudenza e nel rispetto dell'autonomia universitaria e in considerazione della estrema diversità di situazioni esistenti da Facoltà a Facoltà limitarsi a suggerire e promuovere *solo alcune fondamentali riforme* disponendo il meno possibile ma invece ponendo le Università nelle condizioni di poterle accogliere, sperimentare, attua-

re... ». Quindi siamo un po' più in là di ciò che asserisce l'onorevole Gui. L'onorevole Codignola va ancora oltre quando afferma che « questa è una legge che mette le mine per una trasformazione poiché rompe una situazione statica per muovere verso un rinnovamento ». (Probabilmente allude ai Dipartimenti).

Qual'è dunque la verità? A noi pare di poter affermare che questo disegno di legge è stato voluto ed accettato con *animus* diverso dai suoi stessi autori. Per alcuni, esso è e deve essere il disegno della riforma, mentre per altri è solo un colpo di piccone che deve far cadere certi ostacoli per imboccare la via della vera riforma.

Il testo si può suddividere, *grosso modo*, in tre parti: una parte che contiene innovazioni le quali sono destinate a modificare profondamente in alcuni punti le attuali strutture e gli attuali ordinamenti. Ed è semplicemente illusorio ritenere — come sembra ritenere il relatore di maggioranza — che esse possano essere « accolte, sperimentate ed attuate dalle Università per loro libera determinazione e con opportuna gradualità soprattutto come riforme di contenuti » dal momento che l'autonomia universitaria, come è stato da noi ripetutamente osservato in Commissione e come è stato sostenuto da autorevolissime fonti, prima fra tutte la Conferenza dei rettori, nonché rafforzata ed ampliata, esce notevolmente ridotta, deteriorata ed indebolita da questo disegno di legge.

Vi è poi una seconda parte che accoglie norme che apportano modifiche non rilevanti ed infine una terza parte che contiene norme neppure regolamentari ma che più debitamente si collocherebbero in un'ordinanza od in una circolare.

Ciò rilevato, dobbiamo fare nostra, a proposito del carattere anomalo e ambiguo di questo disegno di legge in quanto disegno di riforma della nostra Università, la duplice osservazione della Conferenza permanente dei rettori che ha notato, da una parte, che l'inserimento nell'ordinamento giuridico costituito di una legge largamente innovatrice come quella divisata per la modifica degli ordinamenti universitari non può avvenire, per la natura stessa delle cose, senza un'attenta, paziente e non facile opera di coordinamento tra le norme nuove e la realtà giuridica preesistente — coordinamento che manca del tutto in questo disegno di legge — e, dall'altra, che molte delle norme riflettono a chiarissime note lo stadio tutt'altro che avanzato degli studi preliminari compiuti per la preparazione

della riforma e denunciano una correlativa innegabile incertezza di orientamenti e di criteri su questioni di fondo, incertezza che rimane e diventa, anzi, più grave, anche se il disegno di legge, in singolare contrasto con essa, si diffonde ad anticipare soluzioni di dettaglio su punti particolari.

V. — INCOSTITUZIONALITÀ DEL DISEGNO DI LEGGE.

La prima censura che dobbiamo muovere al presente disegno di legge è che esso si pone in aperto contrasto, se non addirittura in posizione di flagrante violazione, rispetto ai due precetti contenuti nell'articolo 33 della Costituzione: il primo (comma sesto) concernente il diritto delle istituzioni di alta cultura, Università ed Accademie, di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, ed il secondo (comma quinto) prescrivente « un esame di Stato per la abilitazione all'esercizio professionale ».

1) *Le violazioni del principio di autonomia universitaria.*

Non sembra che abbiano torto coloro che ritengono che la storia dell'Università italiana potrebbe essere definita la storia della battaglia per la conquista della sua autonomia. Ripercorrendo le varie tappe di questa storia, dall'Unità ad oggi, ci è dato di constatare che il principio di autonomia ha sempre avuto un ristretto campo di applicazione. Nel 1882, presentando il suo progetto di riforma universitaria il Ministro della istruzione Baccelli scriveva: « Tornino a godere dei loro diritti antichi le Università; riprendano il governo di se stesse e si esplichino liberamente secondo gli impulsi che una tradizione secolare non potrà non rendere più gagliardi nel loro seno ». Il progetto non raggiunse mai il porto dell'approvazione. Esso prevedeva fra l'altro l'autodeterminazione in materia didattica, il sistema di scelta dei docenti per chiamata, il governo delle Università affidato al Rettore elettivo, ed affermava il principio dell'autonomia estrinsecantesi nelle tre forme, amministrativa, didattica e disciplinare, il cosiddetto tripode su cui, come osservava Silvio Spaventa in uno dei suoi famosi discorsi sull'argomento, si sarebbe dovuta assidere « la pitonessa della scienza italiana ».

La formula dell'autonomia fu per la prima volta tradotta in realtà normativa nella riforma Gentile del 1923, una riforma che;

com'è noto, subi l'influsso del pensiero crociano e che, come è oggi generalmente ammesso e come del resto è stato sottolineato dallo stesso relatore, onorevole Ermini, « fu riforma largamente innovatrice in senso liberale riconoscendo tra l'altro personalità giuridica alle Università e attribuendo alle medesime in modo più esplicito che in precedenza il compito di promuovere il progresso della scienza ».

Tuttavia l'affermazione, nel 1923, del principio di autonomia universitaria confliggeva, da un lato, con la norma che rendeva non più elettivi rettore e presidi, chiamati, invece, con nomina governativa e, dall'altro, con la « logica » del regime allora agli inizi del suo imperio ma che nel suo progressivo consolidarsi avrebbe mostrato sempre maggiore intolleranza ed avversione per la libertà finendo col soffocarla ed inaridirne il seme. Il testo unico sull'istruzione superiore varato nel 1933 (con regio decreto 31 agosto, n. 1592), e per tante parti ancora vigente, ripeté la formula baccelliana e gentiliana della personalità giuridica e dell'autonomia amministrativa, didattica e disciplinare. Ma si trattava ovviamente di una fiacca e monotona ripetizione perché quella autonomia veniva astretta nei limiti stabiliti dalle norme, tutt'altro che liberali, dello stesso testo unico e sottoposta alla vigilanza dello Stato. Successivamente la legge De Vecchi del 1935 rappresentò — come è stato giustamente detto — il culmine dell'opera di accentramento, di burocratizzazione, di *reductio ad unum* dell'Università italiana: concentrazione degli Istituti superiori, elencazione tassativa di insegnamenti fondamentali e complementari, eliminazione di fatto dell'autoordinamento, giuramento obbligatorio dei professori universitari. L'autonomia era morta e seppellita. Un suo parziale ripristino ebbe luogo solo dopo il crollo del fascismo con i decreti legislativi luogotenenziali del settembre 1944 e dell'aprile 1945 promossi dai Ministri liberali dell'istruzione De Ruggiero ed Arangio Ruiz. La nomina dei rettori e dei presidi tornò ad essere elettiva, elettive le Commissioni per i concorsi; largamente elettivo il Consiglio superiore. La Carta costituzionale del 1948, nel succitato comma sesto dell'articolo 33, sanciva solennemente il principio dell'autonomia. Senonché la dizione usata, e che d'altronde riproduceva esattamente parte della norma dell'articolo 1 del testo unico del 1933, del pari citato, non era certo tra le più felici, prestandosi, come purtroppo è avvenuto, ad una interpretazione restrittiva e comunque controversa. Nei

circa venti anni trascorsi dal 1948 ad oggi il principio costituzionale dell'autonomia universitaria non ha avuto nella legislazione ordinaria quella misura di attuazione che sarebbe stata necessaria proprio per rafforzare uno dei pilastri della democrazia nel nostro Paese. « L'autonomia in senso giuridico — si legge nell'elevato discorso pronunciato da Gaetano Martino quale Rettore dell'Università di Roma per l'inaugurazione dell'anno accademico 1966-67 — non è che lo strumento necessario per la difesa dell'autonomia della cultura nel suo più alto e determinante grado che è la scienza. Senza l'autonomia della scienza non può esserci e non c'è Università che sia adeguata ai fini per cui si richiede e giustifica, ma senza l'autonomia strumentale degli ordinamenti universitari non è possibile salvaguardare l'autonomia della scienza dalle ingerenze del potere politico che sono sempre ingerenze disturbatrici e menomatrici, quali che siano la natura ed il procedimento formativo di esso. *Uno Stato democratico rivela ed attesta la sua autenticità nell'apprestare congrue e sufficienti misure di salvaguardia dell'autonomia universitaria quale strumento necessario della irrinunciabile autonomia della scienza che ne costituisce il vero fine ed il solo limite legittimo* ».

Se l'Università italiana non ha potuto adempiere o parzialmente o totalmente ai suoi vecchi e nuovi compiti ciò è avvenuto per la scarsa applicazione del principio di autonomia. La colpa maggiore è senza dubbio dei governi che si sono succeduti, ma un certo grado di colpa spetta anche ai più qualificati e responsabili esponenti del mondo universitario i quali non sempre hanno difeso con la costanza e l'impegno necessari quel principio e non sempre ad esso hanno ispirato il loro concreto operare. Questo atteggiamento può essere spiegato, come infatti è stato spiegato, tenendo presente la particolare condizione degli anni del dopoguerra, condizione « non favorevole allo sviluppo dell'autonomia anzi tendente a ridurla sempre di più e non tanto per una chiara volontà politica quanto per le necessità urgenti a cui, nelle Università come in tutto il Paese, bisognava far fronte. Le limitazioni reali dell'autonomia nacquero proprio dal fatto che le Università cercarono di accollare queste spese allo Stato invece di chiedere maggiori fondi per esse. Fu scelta cioè la via più comoda che liberasse da preoccupazioni finanziarie ». La scelta di tale via ha avuto il suo prezzo nelle riduzioni, appunto, della sfera dell'autonomia. Nei suoi discorsi, cui dianzi si è ac-

cennato, Silvio Spaventa aveva messo in grande evidenza l'incompatibilità del concetto di autonomia con la esigenza di dipendere, per il proprio sostentamento, dal bilancio dello Stato. In tutti questi anni l'unica forma di autonomia effettivamente realizzata è quella della libertà del docente. Per il resto la struttura delle nostre Università, come quella delle Università francesi, è sostanzialmente uniforme e centralizzata: in ciascuna di esse « si insegnano le stesse materie, si preparano gli stessi esami, si distribuiscono le stesse lauree ».

Diciamo subito che chiedendo, come chiediamo, il rinvigorimento e l'ampliamento dell'autonomia siamo ben lungi dal voler proteggere interessi corporativi o di casta. Noi vogliamo che sia posto in essere un sistema universitario *competitivo* che solo può essere strumento di progresso scientifico, culturale, sociale, in una parola, *un sistema universitario veramente liberale*. L'attuale rigida struttura dell'Università, né infranta né scalfita dal presente disegno di legge ma al contrario da esso ribadita, rende la vita universitaria stagnante, riluttante alle competizioni, sorda ed estranea allo stimolo della continua sperimentazione attraverso la quale unicamente è dato alla scienza di avanzare. Scarsamente competitiva, la nostra Università è scarsamente creatrice e innovatrice. Se guardiamo al di là dei nostri confini ci accorgiamo che i più efficienti sistemi universitari sono i sistemi aperti e duttili, in cui è possibile alle stesse Università autoorganizzarsi sul piano scientifico, didattico ed amministrativo nel modo ritenuto più idoneo al raggiungimento dei loro fini scientifici e didattici. Questo concetto dell'autonomia considerata come condizione necessaria della competizione ed in quanto tale premessa indispensabile della efficienza scientifica e didattica delle Università, non era certo ignoto ai nostri costituenti. Lo aveva sottolineato con grande energia Gustavo Colonnetti affermando: « A tale risultato (quello cioè di attuare un radicale rinnovamento degli ordinamenti universitari capace di operare una effettiva selezione tra i giovani avviandoli o verso specifiche attività professionali o verso le più alte mete culturali) non si arriverà mai se non si metteranno in gioco le libere iniziative *attraverso una completa autonomia di governo didattico ed economico dei singoli Istituti*: autonomia che sola può permettere agli Istituti stessi di darsi un particolare e ben determinato carattere nella costituzione del corpo insegnante e nella libera adozione di quegli ordinamenti che,

caso per caso, più si confanno al raggiungimento dei fini che i singoli Istituti si propongono adeguando al programma i mezzi di cui essi dispongono... L'autonomia, se reale e completa, varrà a fissare le responsabilità dei corpi insegnanti ed a restituire all'insegnamento superiore quel prestigio che esso ha ormai perduto ».

Quando oggi parliamo di potenziamento e rafforzamento dell'autonomia il nostro pensiero oltrepassa il concetto della tradizionale autonomia universitaria, concepita come autonomia di sede, per abbracciare il connesso ma nel contempo più ampio concetto di autonomia della funzione. Sino a quando l'autonomia universitaria continuerà ad essere intesa solo come autonomia di sede non potrà essere del tutto al riparo dalle invadenze del potere politico. Per essere efficace, la difesa dell'autonomia universitaria deve attuarsi congiuntamente ad un duplice livello; al livello di sede ed al livello della funzione. La prima difesa spetta agli organi dell'Università; la seconda ad un organo centrale, si chiami esso Consiglio nazionale universitario o come altrimenti si voglia, ed i cui compiti, di conseguenza, vanno al di là di quelli che il disegno di legge affida all'istituendo Consiglio nell'articolo 38. La difesa dell'autonomia universitaria *come funzione* è tanto più necessaria ove si consideri che il dettato della Costituzione, inquadrando l'autonomia nei limiti delle leggi dello Stato, l'ha esposta al rischio di continue violazioni. Chi è infatti che può stabilire quali siano i limiti che non dovranno essere superati perché l'autonomia permanga integra? Il potere politico? Ma il potere politico non può avere eccessivi riguardi né, diciamolo pure, eccessivo interesse, come *ad abundantiam* prova questo stesso disegno di legge, a rispettare la sfera dell'autonomia universitaria. Perché ciò avvenga occorre, da un lato, che il potere politico predetermini i confini da non superare in questo campo e, dall'altro, che esista un organo capace di difendere l'autonomia universitaria come funzione dalle invadenze o dalle violazioni che eventualmente dovessero essere attuate contro di essa. E da notare che l'ampliamento dell'originario concetto di autonomia universitaria, nel senso or ora detto, postulato con motivate argomentazioni nel ricordato Convegno di studio dei docenti cattolici, è stato avversato nello stesso Convegno da alcuni intervenuti. Ma le ragioni addotte non sembrano convincenti. Concepire l'autonomia sotto il duplice profilo di autonomia di sede e di autonomia funzionale non signifi-

fica, come è stato obiettato, che quest'ultima debba prevalere sulla prima ponendo così in pericolo l'autonomia di sede e quindi la libertà di ricerca e di insegnamento. Occorre chiarire che l'organo cui spetta di difendere l'autonomia funzionale non può a sua volta erigersi a supremo organo dirigente della stessa autonomia perché un'autonomia « diretta » è una autonomia praticamente soppressa. Il principio dell'autonomia non può essere reso operativo che per mezzo delle singole Università di cui perciò bisogna difendere il potere di auto-ordinarsi vigilando affinché i limiti segnabili e segnati dalla legge a questo potere non siano tali da distruggerlo. Né, d'altra parte, l'autonomia funzionale può significare « distacco assoluto dell'organismo universitario dalla società nazionale » poiché l'Università resterà sempre legata alla società attraverso il « cordone ombelicale » del Parlamento.

Purtroppo questa maggioranza ha perduto o sta perdendo l'occasione migliore per creare una Università veramente nuova, agile, aperta alla competizione, libera di organizzarsi in una cornice legislativa ordinaria ridotta all'indispensabile. Si è preferito ricalcare schemi vecchi e superati ignorando le grandi possibilità di realizzazione e di sviluppo del principio di autonomia. Questo principio non solo non viene rispettato ed anzi violato in talune norme, ma non è stato neppure assunto a criterio e principio direttivo e regolatore dell'intero disegno di legge. Né regge l'osservazione che « l'ordinamento napoleonico della società italiana condiziona anche l'Università » e che se noi dovessimo cambiare radicalmente « dovremmo anzitutto modificare questa condizione fondamentale che limita la stessa vita universitaria », perché se è esatto che non è possibile sovvertire l'esistente ordinamento non è affatto vero che esso sarebbe sovvertito da una riforma universitaria più rispettosa del principio autonomistico, voluto e sancito dalla Costituzione. Il problema è quello di individuare e segnare i confini che non si debbono oltrepassare: da un lato per rispettare l'ordinamento sociale culminante nella unità dello Stato, coordinatore, garante e protettore dell'attività di tutti gli enti e di tutti gli individui, e dall'altro per non mortificare od uccidere l'autonomia come principio di vita dell'Università. Vogliamo e dobbiamo aggiungere che non disconosciamo le difficoltà di applicazione della norma contenuta nel comma sesto dell'articolo 33 della Costituzione, ma quello che ci preme di mettere in rilievo è che il disegno di legge è stato elaborato sul presupposto tacito del rifiuto pre-

giudiziale di affrontare tali difficoltà per dare applicazione alla suddetta norma pur ostentando ipocritamente la volontà di conformarsi al precetto costituzionale.

Guido Calogero ha tentato di suggerire un criterio per stabilire i limiti che legittimamente le leggi statali possono segnare all'autonomia universitaria affermando che il regno proprio dell'autonomia accademica è quello delle cosiddette riforme senza spese, mentre dovunque una mutazione dell'indirizzo della ricerca o dell'insegnamento implichi nuova spesa pubblica, ivi è all'intera comunità nazionale che spetta di accettare o respingere il provvedimento, cosicché l'autonomia dei ricercatori e dei docenti non potrà andare oltre quei limiti che saranno stati di volta in volta fissati dalle leggi dello Stato. Noi concordiamo con la sostanza dell'osservazione contenuta nel suggerimento del professor Calogero riconoscendo con lui che ovviamente il potere di autonomia, in quanto possa incidere sull'uso dei mezzi finanziari, è destinato ad incontrare il limite posto dal bilancio statale o di altri enti e comunque dalle risorse messe a disposizione dell'Università. Ma ciò riconosciuto, noi non adotteremo il criterio suggerito, quello cioè di far rientrare nel potere di autonomia le « riforme senza spese » e di far rientrare le « riforme con spese » nel potere delle leggi statali, dato che non potendosi fare nulla senza una spesa, sia pure minima, con un simile criterio un legislatore invadente potrebbe fare tutto. Ci pare più giusto affermare che, posto il principio che i mezzi dello Stato sono erogabili solo sul suo bilancio, al potere di autonomia dell'Università dovrebbero essere attribuite tutte quelle statuizioni ordinarie che riguardano l'insegnamento e che per la loro natura non possono essere adottate che in base alle esigenze del moto storico della cultura scientifica valutabili dalla stessa Università come organismo culturale.

A nostro avviso il presente disegno di legge viola il principio di autonomia in modo diretto ed indiretto. Lo viola in modo diretto almeno nei casi seguenti.

Articolo 4, comma secondo. — È previsto che si proceda con legge delegata e cioè ad opera del potere esecutivo a riforme di carattere generale riferentisi a tipi di facoltà già esistenti. La violazione del principio di autonomia è resa ancora più grave dal fatto che, in ulteriore violazione dell'articolo 76 della Costituzione, cui la norma in esame si riferisce, è previsto il rinvio ad apposita legge

per la determinazione dei criteri che ispireranno le anzidette riforme. In altri termini *hic et nunc* noi ignoriamo come e quando si provvederà alle riforme stesse. Ci sembra che qui si sia posta in essere *una vera mostruosità giuridica*.

Articolo 4, comma terzo. — Non è facile prevedere i casi in cui la relativa norma dovrà operare. Ad ogni modo le materie indicate sub a); b); c); d); per una parte dovrebbero essere disciplinate con legge ordinaria e per l'altra parte dovrebbero essere regolate dal potere statutario delle Università. Questa norma è manifestamente usurpatrice sia a danno del potere legislativo che a danno dell'autonomia universitaria. È vero che nel procedimento è previsto il parere del Consiglio superiore, ma tale parere è obbligatorio ma non vincolante.

Articolo 8, comma secondo ed articolo 9. — Il secondo comma dell'articolo 8 stabilisce che « il Dipartimento ha la responsabilità organizzativa e direttiva del settore, *ferma restando la libertà didattica e di ricerca del singolo studioso* » e l'articolo 9 afferma che « *per garantire la personale libertà didattica e di iniziativa scientifica è comunque assicurato agli insegnamenti compresi nell'ambito degli Istituti e dei Dipartimenti la disponibilità diretta dei mezzi e dei servizi indispensabili* ».

Viene qui ipotizzata la possibilità di un conflitto tra le esigenze e responsabilità del Dipartimento e le esigenze e responsabilità del singolo docente. Ai fini della garanzia dell'autonomia preme di stabilire se in tale ipotesi la libertà didattica e di ricerca del singolo studioso sia oppure no rispettata. La risposta è, a nostro avviso, negativa perché la libertà didattica e di iniziativa scientifica del singolo docente rispetto alle vedute, agli orientamenti, ai piani, alle direttive del Dipartimento non avrebbe alcun modo di farsi valere dato che la disponibilità diretta dei mezzi e dei servizi indispensabili dipende dalla assegnazione che ne sarà fatta dal Consiglio di amministrazione « secondo le circostanze e nell'ambito delle possibilità, sulla base delle proposte che i Consigli di dipartimento (o di Istituto) sono tenuti a fornire ». Ed i Consigli di dipartimento (o di Istituto) nel caso di un contrasto con il docente che volesse essere libero sia sul piano didattico che della ricerca scientifica non saranno indotti — staremmo per dire naturalmente — a lesinare mezzi e servizi impedendo in tutto od in parte al docente di

muoversi con quella pienezza di autonomia che, secondo il dettato costituzionale, indubbiamente gli spetta ?

Articolo 15, comma primo. — È norma *gratuitamente lesiva* dell'autonomia universitaria. Non si vede la ragione di riservare alla scelta personale del Ministro — che sarà indubbiamente scelta politica — la nomina di uno dei tre professori di ruolo costituenti il Comitato ordinatore previsto per il primo funzionamento delle nuove Università e Facoltà.

Articolo 20, ultimo comma. — Con esso si stabilisce che nel caso in cui il Consiglio superiore non esprima il proprio parere nella circostanza dell'inadempimento della Facoltà interessata a richiedere il concorso, il Ministro provvederà direttamente al bando del concorso e, a norma di legge, anche, ove occorra, alla nomina del vincitore. Non è concepibile la inerzia del Consiglio superiore della pubblica istruzione in un momento così delicato ed importante della vita universitaria. Nel caso improbabile in cui ciò si verificasse non si giustifica l'intervento del ministro in evidente violazione di uno degli elementi essenziali dell'autonomia universitaria.

Articolo 23. — La minuta elencazione dei doveri accademici è apertamente in contrasto con l'autonomia didattica. È vero che autonomia non vuol dire libito o licenza ma occorre che nei casi in cui il docente universitario non adempia ai suoi doveri accademici, remore e freni sorgano dal seno stesso dello organismo universitario e non siano invece imposti da una regolamentazione *ab externo* per sua natura incompleta, fonte di ulteriore confusione e disagio. L'articolo enumera, minutamente, le ore ed i giorni di lezione; prescrive di svolgere attività di seminario, di laboratorio, di clinica con relative esercitazioni; di stabilire un orario di presenza alla Università in non meno di tre giorni alla settimana; di presiedere personalmente allo svolgimento degli esami di profitto e via dicendo. È stato fatto acutamente notare che il compianto professore Capograssi, indimenticabile Maestro dell'Ateneo romano, soleva spesso ricevere i discepoli nella sua abitazione e che questi incontri erano fecondi quanto e forse più di quelli che avvenivano nei recinti universitari.

Se si reputa ed è necessario regolare *ab externo* l'orario di lavoro dell'insegnante elementare e medio non solo non è necessario

ma inopportuno e, nel più dei casi, pericoloso ed inutile procedere ad una simile regolamentazione nei confronti del docente universitario. Il quale certamente non è *a legibus solutus* ma può e deve essere sottoposto solo a quelle norme che la stessa Università, nell'esplicazione della sua autonomia disciplinare, è in grado di realizzare e far rispettare.

Non è possibile negare che oggi la disciplina del lavoro universitario, in primo luogo dei docenti e conseguentemente degli studenti, è insoddisfacente, ed è certo che sarebbe poco serio annettere scarsa importanza a questo fatto indubbiamente negativo. Ma non si ristabilisce la disciplina con le misure predisposte dal disegno di legge, le quali attestano che i loro autori, da una parte, ignorano che, per la stessa natura dell'Università, la disciplina del lavoro universitario è per una larga misura necessariamente *auto-disciplina* e, dall'altra, confessano di ritenere che l'attuale malessere si possa aggredire e vincere con simili imposizioni. L'Università non arbitrariamente, ma per lo stesso tipo del lavoro educativo per cui si giustifica, richiede una larga misura di libertà dei docenti e discenti, una misura di libertà che quanto più è larga tanto più è minacciata dal rischio e dalla tentazione della indisciplina. Ma il rimedio non sta nello imporre una disciplina caporalesca. Oltre tutto questo tipo di rimedio è vano ed ingenuo prima di essere incompatibile. Il rimedio sta nel ristabilire le condizioni in cui possa operare l'irrinunciabile autodisciplina di docenti e discenti, ai quali in tanto si richiede una misura di autodisciplina più ampia di quella che si richiede a insegnanti e scolari di altri gradi scolastici in quanto si ritiene, da una parte, che essi — docenti e discenti universitari — siano saliti più in alto nella scala del sapere e della conseguente capacità di autodeterminarsi, e, dall'altra, che questa maggiore misura di autodisciplina e di responsabilità sia richiesta indispensabilmente dal tipo del lavoro universitario. È di tutta evidenza che se la Università si organizza come scuola secondaria perciò stesso si trasforma in scuola secondaria. Quanti, nella pur legittima insoddisfazione dell'attuale indisciplina, ritengono di dare all'Università un tipo di disciplina proprio di altri gradi scolastici, non si avvedono di mettersi su una strada in fondo alla quale non c'è e non può esserci il ristabilimento dell'Università ma il suo declassamento. Ovviamente è contraddittoria la pretesa di volere che i docenti universitari siano posti in condizione di integrarsi sempre più nella fi-

gura e nella responsabilità di scienziati e di trattarli nello stesso tempo come una specie molto particolare di minorenni corrigendi o di *minus habentes*.

Abbiamo detto che il vero rimedio alla lamentata indisciplina è nel creare condizioni nelle quali possa rifiorire la indispensabile autodisciplina. La principale tra tali condizioni è il rinvigorismento morale e intellettuale del corpo docente. Non sembra che la via prescelta dal disegno di legge porti a questo rinvigorismento.

Articolo 24. — Impone al Consiglio di Facoltà di organizzare opportune forme di assistenza didattica agli studenti. Come precisamente siffatte forme di assistenza dovrebbero configurarsi non è agevole dire né immaginare; molto probabilmente si tratterà dei normali incontri che hanno sempre avuto luogo tra docenti e studenti allo scopo di consigliare e guidare questi ultimi nel corso degli studi. Oltre tutto la norma ci sembra superflua: non si scorge in che cosa le forme di assistenza dell'articolo 24 si diversifichino dagli *incontri* di cui alla lettera c) del primo comma del precedente articolo 23.

Articolo 26. — La norma, pur se molto sfumata rispetto alla originaria ma appunto perciò ancora più subdola, attribuisce la facoltà ad ogni competente del Consiglio di amministrazione di ottenere dal Rettore informazioni sull'andamento dei corsi e delle esercitazioni e su ogni altro aspetto della vita accademica. Che cosa avvenga dopo che il membro del Consiglio di amministrazione abbia ottenuto le richieste informazioni non è possibile prevedere; qui possiamo dire soltanto che avere attribuita tale facoltà ad un qualsiasi componente di detto Consiglio che, per giunta, potrebbe anche non essere docente universitario, significa voler recare gratuita offesa al corpo docente e, comunque, violare l'autonomia didattica.

Articolo 32, primo comma. — Non si vede la ragione del consenso del ministro alla deliberazione della Facoltà interessata, approvata dal Senato accademico, con cui possono essere ritenuti validi agli effetti didattici i corsi tenuti da professori stranieri invitati dall'Università.

Articolo 34. — Non è facile identificarne la *ratio*. Si è voluto dare una disciplina rigida ed uniforme alle scuole di specializzazione an-

nesse alle Facoltà di medicina e chirurgia a cagione delle peculiari responsabilità della professione medica? In tal caso sarebbe stato necessario prevedere eguale disciplina per altre scuole di specializzazione, come quelle di ingegneria. O non si tratta, piuttosto di una norma punitiva (si pensi, ad esempio, alla predeterminazione dei criteri per il compenso da corrispondere ai Direttori)? A parte la violazione dell'autonomia didattica, la norma esprime sfiducia nei confronti delle Facoltà di medicina non ritenute capaci di organizzarsi autonomamente sia sul piano didattico che su quello amministrativo. È inoltre da osservare che prevedere in materia il decreto del Presidente della Repubblica con tutte le modalità e le lungaggini che l'emissione di questo tipo di atto implica significa ostacolare il pronto adeguamento dei corsi di studio e delle discipline di insegnamento alle continue innovazioni della scienza medica. Negando alla Facoltà il potere di darsi in questo campo propri regolamenti non si rende certo un servizio a questa scienza.

Articolo 37, quinto comma. — Prevede che il ministro possa fissare, sentite la prima e la seconda sezione del Consiglio superiore della pubblica istruzione, le norme generali per il tirocinio guidato ai fini della laurea abilitante. A parte le nostre considerazioni sulla laurea abilitante che riteniamo anticostituzionale, sembra indubbio che la facoltà come sopra concessa al ministro sia in conflitto con il principio di autonomia.

Articolo 37, sesto comma. — Violazione gravissima (e si potrebbe dire addirittura inconcepibile) al principio di autonomia didattica è contenuta in detta norma secondo la quale « la Commissione per gli esami di laurea è integrata con un preside ed un insegnante di ruolo di scuola secondaria statale nominati dal Ministro della pubblica istruzione ».

Abbiamo elencato le più evidenti e scoperte violazioni al principio di autonomia universitaria; ma vi sono anche le violazioni che possiamo definire indirette.

La più grave violazione indiretta concerne indubbiamente l'assegnazione dei fondi. Le Università, come tutti sanno, fruiscono di un contributo ordinario, quasi sempre insufficiente, e di contributi straordinari elargiti saltuariamente dal Ministero della pubblica istruzione secondo criteri suoi propri. In questa fase essenziale della sua vita, qual'è appunto la

fase economica, l'Università è assolutamente difettosa di poteri. Abbiamo già ricordato ciò che Silvio Spaventa diceva a proposito della mancanza di autonomia finanziaria dell'Università. Il disegno di legge ignora questo essenziale problema; eppure esso aveva creato lo strumento capace se non di risolverlo almeno di avviarlo a soluzione: il Consiglio nazionale universitario. Qui basterà dire, per il tema che ora interessa, che al Consiglio poteva essere attribuito il potere di esprimere un *parere vincolante* sulla distribuzione dei fondi alle singole Università da parte del governo analogamente a quanto avviene in Gran Bretagna dove l'*University Grants Committee* informa e consiglia il governo in materia di istruzione universitaria e della relativa assegnazione di fondi. Non si tratta di una proposta audace o sovvertitrice. Sia chiaro che nessuno pensa di negare al potere legislativo la competenza di porre in essere la politica universitaria. Ciò avviene, infatti, mediante la istituzione di nuove Università, la emanazione di norme generali che rendano possibile la esplicazione dell'autonomia universitaria e, infine, la decisione circa la entità dei fondi del bilancio statale da riservare all'insieme delle Università. Si passa poi all'esecuzione di tale politica mercé l'azione del potere esecutivo. Ora è proprio in tale fase che il principio di autonomia universitaria può e deve farsi valere riducendo lo spazio del potere esecutivo ed ampliando il proprio.

Altre violazioni indirette al principio di autonomia possono essere identificate in tutte quelle norme (ad esempio articolo 28) in cui, mercé il ricorso allo strumento del provvedimento delegato, si prevede la disciplina di momenti e settori essenziali della vita universitaria. Noi non possiamo prevedere, ad esempio, se oppure no si ispirerà al principio autonomistico la disciplina, disposta col suddetto provvedimento e quindi dal potere esecutivo, degli obblighi di natura didattica e scientifica inerenti alla posizione di pieno tempo; delle condizioni e dei modi per l'esplicazione di attività professionali connesse ai fini didattici e scientifici; ecc. Particolari violazioni, infine, sono contenute nelle norme degli articoli 7; 8; 23; 29; 35; in base ai quali i Consigli di amministrazione, i cui membri, come meglio si dirà in seguito, possono anche non appartenere alla categoria dei docenti universitari, vengono investiti di funzioni riguardanti il settore scientifico-didattico, l'adempimento degli obblighi accademici ed il settore disciplinare.

2) *Istituzione della laurea abilitante.*

L'articolo 37 prevede che fino a quando non sarà stata emanata la legge di riforma delle norme per la preparazione ed il reclutamento del personale insegnante delle scuole secondarie, talune Facoltà e l'Istituto orientale di Napoli sono autorizzati a conferire diplomi di laurea con valore abilitante all'insegnamento nella scuola media per certi tipi di cattedre. L'articolo viola apertamente la già citata norma costituzionale (articolo 33, quinto comma) che prevede un esame di stato per l'abilitazione all'esercizio professionale.

Occorre chiarire che l'anzidetto quinto comma prevede un esame per l'ammissione o per la conclusione di ogni ordine e grado di scuola e un esame per l'abilitazione all'esercizio professionale. L'esame di laurea, con cui si concludono gli studi universitari, non può perciò essere dichiarato esame per l'abilitazione all'esercizio professionale.

La questione di sostanza è tuttavia assai più importante e grave di quella giuridico-formale. Ammettendo che una determinata laurea abbia valore di abilitazione professionale si infirma il principio sul quale riposa tutto l'ordinamento dei nostri studi universitari. Secondo questo principio gli studi universitari sono studi scientifici che aprono la strada all'esame per l'esercizio professionale che perciò si svolge al di là del conseguimento della laurea. Gli studi universitari, anche se preparano all'esame di abilitazione all'esercizio professionale, non sono di per sé stessi professionalmente abilitanti perché se lo fossero sarebbero studi professionali e non scientifici. Se si ammette, come fa l'articolo 37, l'opposto principio è evidente che non se ne può restringere l'applicazione ad una sola laurea.

Noi non siamo contrari ad organizzare lo esame di abilitazione all'insegnamento in sede universitaria. Probabilmente questa è la soluzione più logica per ogni tipo di insegnamento, ma l'esame deve essere distinto e successivo a quello di laurea. Dopo il conseguimento della laurea, come titolo scientifico, i laureati che intendessero dedicarsi all'insegnamento e prepararsi ai relativi esami di abilitazione, potrebbero frequentare speciali corsi preparatori, ad essi specificamente destinati, ed essere assistiti nel tirocinio pratico. Una simile soluzione che dovrebbe valere per tutti i futuri insegnanti secondari, eviterebbe, oltre tutto, di creare premature discri-

minazioni nel corso degli studi per la laurea tra studenti con finalità pratico-professionali e studenti con finalità scientifiche.

VI. — LA « LONGA MANUS »
DEL POTERE ESECUTIVO.

Il disegno di legge assegna all'esecutivo larghi poteri nella vita e nel funzionamento del sistema universitario. Abbiamo testé indicato i casi sia evidenti che occulti del prevalere dell'esecutivo. Un'ulteriore riprova di tale prevalere è offerta dal ricorso alla strumento del provvedimento delegato. Quattro volte questo disegno di legge rinvia a tali provvedimenti che riguardano settori e momenti non certo secondari della vita dell'Università (articoli 4; 28; 36; 42). Hanno quindi pienamente ragione quanti affermano che siamo in presenza di una precisa volontà politica che a tutti i costi vuole restare ancorata allo schema di una Università da governare con metodi di tipo napoleonico, il che è tanto più significativo se si pensa che tutte le componenti del mondo universitario, *nessuna esclusa*, insistono da anni e con il maggior vigore per ottenere una più ampia ed articolata autonomia universitaria e che tali richieste sono state accolte sia dai più acuti e qualificati studiosi dei problemi universitari sia dalla stessa Commissione di indagine.

Il sostanziale rifiuto del principio autonomistico è tanto più sorprendente in quanto la sua rivendicazione è nella migliore tradizione del pensiero scolastico cattolico, a cui la democrazia cristiana idealmente si ricollega, e in quanto il partito socialista, anche in anni recenti, ha dichiarato di volersi battere per emancipare l'Università dalle più grosse e indebite ingerenze del potere esecutivo. Di fronte a questa aperta contraddizione si è purtroppo costretti a ritenere che i due partiti di maggioranza, posti a scegliere tra lo sforzo senza dubbio difficile di essere fedeli alle loro ispirazioni ideali concedendo al principio autonomistico un più largo spazio, e i vantaggi dell'uso del potere nell'ambito della vita delle nostre Università, abbiano finito con il cedere alla tentazione di questi vantaggi.

VII. — I PUNTI FONDAMENTALI
DEL DISEGNO DI LEGGE.

Passiamo ora ad esaminare quelli che sono i punti essenziali, *i punti di forza*, per usare una espressione scopertamente mecca-

nicistica del Ministro Gui, del presente disegno di legge. Tali punti possono essere così identificati: istituzione del diploma e del dottorato di ricerca; istituzione del dipartimento; il nuovo sistema dei concorsi; disciplina del pieno impiego; istituzione del Consiglio nazionale universitario. Sono essi che qualificano il disegno di legge come una vera riforma di struttura, se i suoi ideatori, non ambiscono ad una precisa e necessaria connessione ideale tra di essi.

1) *Diploma e dottorato di ricerca.*

Il disegno di legge (articoli 1 e 3) prevede tre gradi e titoli, il grado e il titolo del diploma, il grado e il titolo della laurea e il grado e il titolo del dottorato di ricerca.

La novità più importante è certamente la istituzione del diploma. Diciamo subito che, pur riconoscendo che in sede di Commissione si è compiuto lo sforzo necessario per svincolare dall'Istituto aggregato il diploma universitario, riconducendolo, per così dire, alla sua naturale matrice che è la Facoltà, non si è stati capaci di trarre tutte le conseguenze da questa saggia decisione che ha modificato nel profondo l'originario testo dell'articolo 1. Infatti gli Istituti aggregati cacciati dalla porta sono rientrati dalla finestra nel penultimo ed ultimo comma dell'articolo 1. Così come ci siamo battuti in Commissione, continueremo a batterci in Aula contro la istituzione, anche se prevista come facoltativa, degli Istituti aggregati. Non vediamo perché, rimesso alle Facoltà il compito di rilasciare il diploma, queste dovrebbero promuovere la creazione di Istituti a se medesime aggregati nella stessa sede o in sede diversa. È difficile ipotizzare che le Facoltà manchino di quelle attrezzature tecnologiche necessarie al regolare funzionamento dei corsi di diploma e siano costrette a ricorrere a sedi che dispongano di tali attrezzature. Ad ogni modo sembra del tutto inopportuno che per casi indubbiamente eccezionali, e tali riconosciuti dal disegno di legge, si crei una siffatta permanente istituzione alla quale non solo i liberali ma anche pensosi e responsabili uomini di scuola di parte cattolica si sono dichiarati contrari ravvisando in essa l'occasione e lo stimolo di un pericoloso strumento di pressione politica e di clientelismo elettorale. Gli Istituti aggregati nella stessa sede della Facoltà non hanno ragione di essere; fuori della sede tenderebbero *naturaliter* a diventare autonomi con tutte quelle conseguenze la cui previsione ha per l'appunto determi-

nato il radicale rimaneggiamento della originaria formulazione dell'articolo 1. Né bisogna dimenticare che l'ultimo comma dell'articolo 5 potrebbe svolgere un ruolo importante ai fini della istituzione degli Istituti aggregati per i rilevanti interessi connessi al distacco di personale docente di ruolo presso gli Istituti stessi.

Per quanto concerne il diploma universitario considerato a se stante osserviamo che la dizione del sesto comma dell'articolo 1 accentua più la interdipendenza tra i corsi di laurea e di diploma che la loro distinzione. Con ciò non si vuole certo dire che tra i due corsi avrebbe dovuto essere eretto un insormontabile muro, ma ci pare che la formula usata non definisca la distinta fisionomia del diploma. Se questa indistinzione dovesse permanere il diploma verrebbe certo meno alla sua funzione essenziale. Vero è che sarebbe difficile spiegare al momento quale sia questa funzione poiché — secondo quanto ci risulta — pressoché inesistenti sono le vigenti norme legislative che prevedono i casi nei quali possa essere usato il diploma ai fini di attività impiegate e professionali. Una esemplificazione fu fatta dalla Commissione di indagine ma non è molto convincente. Tuttavia non è questo più importante; ciò che soprattutto interessa è la certezza che venga lasciata la più ampia iniziativa alle Facoltà, nella specificazione dei diplomi, ed agli enti e alle amministrazioni nel modo di farne uso senza ricorrere a rigide ed uniformi regolamentazioni.

Ci sembra di poter asserire che tale era il pensiero del Ministro dell'istruzione allorché osservava nel suo Piano: « Per le specializzazioni cui conducono molti titoli universitari di primo livello *dovrà essere la libera competizione ed il valore intrinseco della preparazione fornita dalle singole Università* a dare la misura del valore di ciascun diploma e non la generica ed astratta dichiarazione puramente giuridica che eguaglia nel riconoscimento pubblico iniziative serie ed efficienti con altre provviste di minore serietà ». Siffatti concetti, che condividiamo perfettamente, non sono stati tradotti nella realtà normativa: anzi è presumibile che avverrà proprio quello che il Ministro ben a ragione deprecava e temeva, vale a dire « la generica ed astratta dichiarazione giuridica, estrinsecamente eguagliatrice di scuole buone, meno buone e cattive ». Così com'è configurato, il diploma — secondo quanto è stato autorevolmente affermato — non servirà a differenziare gli studenti a seconda della loro diversa attitudine. Se è giusto far sì che il diploma non

sia definito e configurato come il diploma puramente professionale riservato ad una scolaresca qualitativamente inferiore, per cui è indispensabile che il relativo corso di studi sia fatto sorgere nell'unità della Facoltà, è pur necessario distinguerlo dalla laurea che, in mancanza di tale distinzione, sarebbe destinata ad un incerto avvenire.

Sull'argomento ci sembra di poter concludere affermando quanto segue:

a) Non dovrebbe essere mai consentita, *neppure in via eccezionale*, la istituzione degli Istituti aggregati *che non* hanno alcuna ragione di essere.

b) Il diploma non deve avere né una rigida specificazione né un rigido valore legale, anche se è opportuno che si indichino al più presto i casi in cui può essere utilizzato.

c) L'istituzione e la disciplina dei corsi di diploma debbono essere demandate alla pienezza del potere statutario delle Facoltà con la prescrizione che il titolo per l'iscrizione ai corsi sia quello stesso richiesto per la iscrizione alla Facoltà che organizza nella sua compagine i corsi. Debbono essere le singole Facoltà a decidere e a stabilire statutariamente se, come e con quali fini ritengano di istituire i corsi di diploma, salvo naturalmente l'approvazione delle relative norme statutarie, dovendosi assolutamente escludere in tale materia una disciplina normativa uniforme. In alcune Facoltà può essere utile istituire i corsi di diploma e in altre può essere utile non istituirli. Trattandosi di un titolo nuovo, difficilmente definibile in relazione ai suoi usi pratici, bisogna far sì che una responsabile libertà di sperimentazione giunga a determinarne la precisa fisionomia.

La previsione dell'istituzione del dottorato di ricerca è giustificata dall'esigenza di riqualificare e rivalutare l'Università come centro di ricerca scientifica. Come dal grado del diploma di ascende al grado della laurea, così da questa si ascende al grado del dottorato affinché l'Università possa corrispondere con distinti ma congrui e collegati strumenti alle esigenze subiettive degli studenti e alle esigenze obiettive della società in cui opera. Questo innalzamento dell'Università e la sua connessa articolazione interiore sono richieste e giustificate ad un tempo dall'incremento quantitativo della scolaresca che presenta una varietà di esigenze qualitative, dalla trasformazione del mondo delle professioni e dal prodigioso sviluppo della scienza e della cultura. Ma per gli stessi fini per cui il dottorato di ricerca si giustifica è indispen-

sabile che esso sia intimamente legato alla Facoltà. Stabilendo, come fa il disegno di legge, di congiungerlo all'indefinito e indefinito Dipartimento, su cui ci soffermeremo tra poco, i corsi ed il conferimento del titolo dottorale verrebbero, oltretutto, condizionati dall'istituzione del Dipartimento stesso con grave danno per quegli studenti aspiranti al dottorato di ricerca e frequentanti una Università priva di Dipartimento.

Perciò anche l'istituzione e la disciplina del dottorato di ricerca debbono essere demandate alla pienezza del potere statutario delle Facoltà. Come per i corsi di diploma anche per l'istituzione e la disciplina dei dottorati di ricerca bisogna affidarsi al potere di ideazione e di decisione delle singole Facoltà.

Noi riteniamo peraltro che la legge debba definire con maggiore precisione e meno restrittivamente la fisionomia del dottorato di ricerca. Se è giusto stabilire che il nuovo titolo di dottore non abbia valore preferenziale in alcun pubblico concorso, il definire, come fa il presente disegno di legge, il titolo relativo come titolo meramente accademico, valevole solo nelle carriere scientifiche, contiene un duplice pericolo, quello di relegare l'uso del titolo stesso in una sfera umbratile e appartata in contrasto con le caratteristiche del nostro tempo in cui i centri di cultura scientifica sorgono anche fuori dell'Università e quello di precludere le vie dell'insegnamento universitario a coloro che non provengano dal dottorato di ricerca. Questa preclusione sarebbe gravissima perché la possibilità di non essere accademico di nessuna accademia è una grande forza per il rinnovamento della scienza. Se è necessario combattere per il progresso della scienza la vecchia scolastica, è ancor più necessario combattere l'invadenza di nuovi tipi di scolastica più potentemente ingannevoli.

Non vogliamo mancare di osservare che la istituzione del dottorato di ricerca propone il problema dell'opportunità e delle modalità della conservazione dell'abilitazione alla libera docenza.

2) Dipartimento

Il secondo punto chiave è il Dipartimento, disciplinato dall'articolo 8. Si tratta forse della innovazione di maggior rilievo del disegno di legge sulla quale si è sviluppata una accesa polemica tutt'altro che prossima ad attenuarsi o a spegnersi. Diciamo subito che non è facile definire concettualmente il Di-

partimento. Coloro che ne hanno sostenuta la istituzione adducendo motivi scientifici non hanno saputo tracciarne un preciso e convincente profilo. A maggior ragione sono stati impediti dal farlo coloro che hanno voluto e vogliono il Dipartimento per ragioni puramente politiche e cioè quale elemento di rottura dell'attuale sistema universitario e strumento di tipo rivoluzionario destinato, nei loro intendimenti, ad imprimere un corso radicalmente diverso alla vita dell'Università italiana. Date queste contrastanti esigenze, gli elaboratori del disegno di legge hanno ritenuto opportuno orientarsi anche qui verso una soluzione di compromesso che, come tutte le soluzioni di compromesso, non ha contentato nessuno, né innovatori né conservatori, ed ha dato vita ad un organismo il cui disegno si presenta quanto mai confuso e contraddittorio. Non a torto si è, infatti, parlato di Dipartimento-fantasma.

In proposito formuliamo le seguenti principali osservazioni:

a) La nostra legislazione già conosce una istituzione del tipo di quella che si vuole creare chiamandola Dipartimento, ossia il Seminario. L'articolo del testo unico 31 agosto 1933, n. 1592, prevede infatti che « possono costituirsi seminari mediante raggruppamento e coordinamento di insegnamenti tra loro affini o comunque connessi anche di Facoltà, scuole o Istituti superiori diversi ». In via di principio nulla vieta di dare più ampia attuazione all'istituto del Seminario i cui Direttori, per effetto del successivo articolo 23 dello stesso testo unico, sono tenuti ad inviare al Ministro, alla fine di ogni anno accademico, una dettagliata relazione sull'attività svolta.

Ma, anche a voler prescindere dalla esistenza del Seminario, sta di fatto che la figura del Dipartimento è assai difficilmente distinguibile da quella dell'Istituto scientifico, disciplinato dal disegno di legge. L'articolo 6 ed il primo comma dell'articolo 7 danno dell'Istituto scientifico la seguente definizione: « Nell'ambito di una o più Facoltà possono essere costituiti Istituti scientifici. Gli Istituti scientifici possono riferirsi ad insegnamenti di Facoltà diverse. L'Istituto scientifico è costituito da più insegnamenti identici, o corrispondenti in tutto o in parte, ai fini di un migliore coordinamento dell'attività didattica e scientifica ». L'articolo 8 definisce così il Dipartimento: « Il Dipartimento è la struttura universitaria che comprende cattedre di insegnamento di materie affini, anche appartenenti a diverse Facoltà, allo

scopo di coordinare l'attività di ricerca scientifica ». A voler pesare col bilancino le due definizioni sembra di poter affermare che l'unica differenza consista nell'uso delle parole « identici » e « corrispondenti » nel primo comma dell'articolo 7 (Istituti) e della parole « materie affini » nel primo comma dell'articolo 8 (Dipartimento). Ma è una nota distintiva assai labile e comunque affatto apparente perché insegnamenti *corrispondenti* possono essere qualificati anche come *affini* e viceversa. E che ciò sia esatto risulta in maniera evidente dal quarto comma dell'articolo 8 secondo cui « Gli Istituti scientifici all'atto in cui confluiscono nel Dipartimento sono assorbiti dal medesimo ». E poi da ricordare che vi sono stati settori di ricerca fondamentali nei quali, anche al di fuori della formale costituzione dei Seminari, sono stati istituiti, in attuazione del principio di autonomia universitaria, organismi, di fatto analoghi ai Dipartimenti, che hanno dato soddisfacenti risultati. È noto, infatti, che i fisici hanno creato da oltre un decennio un grande Dipartimento nazionale ossia l'« Istituto nazionale di fisica nucleare » con bilanci ed amministrazione comuni ed un regolamento *ad hoc*.

b) Il Dipartimento è formalmente facoltativo ma si tende a renderlo obbligatorio mercé taluni notevoli incentivi (riserve di particolari aliquote nella ripartizione annuale dei fondi per il funzionamento delle Università e per l'edilizia; collegamento col dottorato di ricerca; obbligo per le Università di nuova fondazione di prevedere nei loro statuti le modalità di istituzione dei Dipartimenti).

c) Il Dipartimento è un organismo scientifico ed insieme didattico. In questa sua duplice veste sembra inevitabile che entri in conflitto con la Facoltà. Ma è anche un organismo politico tanto che alcune parti politiche hanno visto e vedono in esso l'organo che dovrebbe sostituire la Facoltà. Bisogna dare atto all'onorevole Gui ed a coloro che hanno avuto parte non secondaria nella rielaborazione del testo del disegno di legge in sede di Commissione, di avere avvertito il pericolo e riconfermata, con estrema chiarezza, la insostituibile funzione della Facoltà nel nostro ordinamento universitario. Ma, purtroppo, la logica immanente nelle istituzioni spesso supera e non di rado smentisce le migliori intenzioni degli uomini che le hanno forgiate. I Dipartimenti costituiscono indubbiamente una minaccia grave per la sopravvivenza delle Facoltà, giacché rappresentano la forza dirompente del vigente sistema uni-

versitario che ha nella Facoltà *il suo fulcro e centro motore*. Questa forza deriva ad essi non solo dalla somma delle funzioni di carattere scientifico e didattico che può condurli — lo abbiamo visto prima — a contrastare se non a soffocare lo spirito di libertà e di iniziativa del singolo studioso e ricercatore quanto dalla loro caratterizzazione politica. Nel Dipartimento il cosiddetto *principio di democratizzazione* ha la sua più ampia e vistosa manifestazione. I professori aggregati, le rappresentanze dei professori incaricati e degli assistenti e le rappresentanze dei discenti iscritti ai corsi di dottorato di ricerca che compongono il Consiglio di dipartimento concorrono ad esprimere il loro parere oltre che sulla formazione dei piani di studio, anche sulla messa a concorso delle cattedre di insegnamento e dei posti di professore aggregato, sulle chiamate e trasferimenti dei professori di ruolo ed aggregati, sulla richiesta e destinazione delle cattedre di insegnamento e dei posti di professore aggregato; sul conferimento degli incarichi di insegnamento. Come si vede, sono questi tutti argomenti di importanza vitale per il funzionamento e lo sviluppo dell'Università e *su di essi i Consigli di facoltà sono tenuti a chiedere il parere dei Dipartimenti*, il quale parere si qualifica sempre come obbligatorio anche se la esplicita dizione « non vincolante » del testo originario (articolo 7) è stata eliminata da quello dell'articolo 8. Invece nei Consigli di facoltà i professori aggregati non hanno voto sulle deliberazioni riferentisi alle chiamate dei professori di ruolo, o, comunque, alla persona di un professore di ruolo o fuori ruolo o aggregato e sulle deliberazioni relative al conferimento degli incarichi, mentre il rappresentante degli studenti è chiamato ad integrare, con voto deliberante, il Consiglio di facoltà *solo quando si discutono questioni attinenti all'organizzazione, dei corsi ed al funzionamento didattico della Facoltà*. Il Consiglio di facoltà è quindi posto dal disegno di legge in evidente condizione di inferiorità rispetto al Consiglio di Dipartimento.

d) Il Dipartimento è configurato come un organo di controllo di una o più Facoltà. Esso sta comunque al di sopra delle Facoltà con nessuna altra funzione che non sia quella di ingerirsi nella vita interiore di ciascuna di esse. Se la parola *Dipartimento* è stata presa dalle Università americane la sua fisionomia non corrisponde esattamente a quella del modello che ha piuttosto l'aspetto e la sostanza di un Istituto policattedre munito di un maggior grado di potere di autonomia di-

dattica non al di sopra delle Facoltà ma dentro di essa.

e) Il disegno di legge prevede anche la Consulta del dipartimento che è una specie di assemblea plenaria di docenti e discenti. Per la sua intrinseca forza di agitazione questo organo assembleare non tarderebbe e tiranneggiare il dipartimento e — attraverso di esso — la Facoltà.

f) Opponendoci al Dipartimento non disconosciamo la esigenza di una riforma organica degli Istituti come strumenti scientifici delle Facoltà.

Il problema che il disegno di legge ha voluto risolvere per mezzo della ideazione del Dipartimento, che cammin facendo si è, per così dire, caricato di altri significati e fini, di cui alcuni non sono ancora esattamente definibili, è un problema vero e serio, in quanto è il problema dell'apprestamento e della modellazione di congrui ed efficienti strumenti per il promovimento e lo sviluppo della ricerca scientifica. Si chiami pure il nuovo strumento Dipartimento — dato che anche i nomi hanno il loro potere suggestivo e prestigioso — ma sia chiara la idea di quello che si vuole e si deve coerentemente fare per raggiungere il fine voluto. Ciò che occorre, in questo caso, è, per l'appunto, modernizzare gli istituti prevedendo la possibilità di costituirli, ove sia opportuno, anche come raggruppamenti di cattedre affini appartenenti a Facoltà diverse, ma concependoli e organizzandoli unicamente come strumenti per la ricerca e non già come strumenti didattici e amministrativi. Dicendo che bisogna proporsi di modernizzare gli Istituti e che solo sulla via della modernizzazione degli Istituti si può raggiungere il Dipartimento come organo di potenziamento e sviluppo degli studi scientifici in sede universitaria e non di rottura dell'ordinamento per Facoltà, vogliamo dire e diciamo che bisogna dare agli Istituti anche interfacoltà, trasformati in Dipartimenti, maggiori poteri e maggiori mezzi per quanto riguarda sia i piani di studio che l'attività di ricerca e che occorre ordinarli in modo da renderli effettivi ed efficienti strumenti di collaborazione nei casi in cui tale collaborazione sia richiesta e giustificata dalle esigenze obiettive e del progresso degli studi.

Il nono comma del lunghissimo articolo 8 che prevede e disciplina il Dipartimento stabilisce che i Dipartimenti sono istituiti, mediante modifica dello statuto universitario, su richiesta di almeno sette professori ufficiali, di cui almeno quattro di ruolo, che vi siano interessati. Noi riteniamo che sia da

prestabilire un procedimento più semplice e insieme più facilmente applicabile investendo le Facoltà del potere di istituire i Dipartimenti nei modi e per i fini anzidetti.

3) *Il nuovo sistema dei concorsi.*

Un altro punto chiave del disegno di legge concerne il sistema dei concorsi. È questo uno dei punti più delicati della riforma universitaria: basterà ricordare che in cento anni si sono avuti in materia non meno di 18 provvedimenti legislativi e regolamentari. La molteplicità di questi interventi sta ad indicare la fondamentale importanza del problema su cui hanno pronunciato profonde ed indimenticabili parole Croce, Einaudi, Martino. Problema che è soprattutto di riforma del costume ma anche di disciplina giuridica. In questi anni i diversi Comitati ed Associazioni delle categorie dei docenti universitari hanno avanzato proposte per la correzione del sistema vigente che, come è noto, è quello elettivo. Ad esso è rimasta sostanzialmente fedele l'ANPUR che ha chiesto solo la modifica della abolizione della terna e la indicazione di un solo nome di vincitore. Quasi tutte le altre categorie di docenti interessate al problema si sono invece schierate per l'attuazione dell'integrale sistema del sorteggio o di un sistema misto — sorteggio ed elezione — i soli, a loro avviso, capaci di eliminare la predeterminazione dei Commissari e quindi dei vincitori dei concorsi (i cosiddetti concorsi prefabbricati).

Luigi Einaudi era anch'egli favorevole al sorteggio. «L'esigenza più sentita — scriveva nello *Scrittoio del Presidente* — è quella di ridurre al minimo la influenza dei gruppi organizzati di professori e di candidati i quali non coincidono necessariamente, e forse non coincidono frequentemente, con quella entità indefinibile che si chiama « volontà generale », a rappresentare la quale giova ridurre al minimo il peso degli accordi per le candidature, sostituendo alle previsioni organizzate il caso o la sorte ».

Il disegno di legge accoglie il sistema misto, secondo cui prima si procede alle votazioni e poi, tra i primi dieci designati, si sorteggiano i cinque membri che dovranno costituire la Commissione esaminatrice. Sono previsti complicati meccanismi per eventuali supplenze.

Il sistema elettivo ed il sistema del sorteggio hanno entrambi pregi e difetti. Il sistema elettivo si fonda sulla responsabilità e sensibilità personale del docente universi-

tario, ma può prestarsi a manovre non compatibili con quei criteri di imparzialità che debbono necessariamente ispirare ogni procedimento concorsuale e tanto più il procedimento dei concorsi universitari attraverso i quali si selezionano i rappresentanti della più alta cultura accademica. Il sistema elettivo è reso sommamente padroneggiabile da quei centri di potere universitario che sono stati chiamati « baronie » e dalla natura del corpo elettorale la maggioranza del quale è di regola sostanzialmente estranea e indifferente alla materia della cattedra messa a concorso.

Il sistema del sorteggio impedisce qualsiasi manovra diretta a predeterminare i risultati del concorso, ma incide su una delle prerogative dei docenti e può condurre alla creazione di Commissioni composte, pur se di rado, di membri non dotati del necessario prestigio. L'unico sistema che ha soltanto difetti è il sistema misto perché cumula quelli degli altri due sistemi senza ritenerne alcuno dei pregi.

Il problema è assai difficile e richiede di essere profondamente meditato poiché la sua soluzione condiziona largamente il funzionamento e lo sviluppo dell'Università. Non c'è dubbio che una delle cause principali del decadimento morale ed intellettuale del corpo docente universitario in Italia in quest'ultimo ventennio è da ravvisarsi proprio nel sistema elettivo della nomina delle Commissioni giudicatrici dei concorsi. Ciò riconosciuto, siamo giunti alla conclusione che sia preferibile l'adozione del sistema del puro sorteggio. L'istituto del sorteggio è un istituto classico della democrazia, normalmente adottato nelle circostanze in cui la regola elettiva è particolarmente padroneggiabile e sfruttabile da gruppi oligarchici potentemente organizzati contro la maggioranza. La sua adozione potrebbe rappresentare il più efficace strumento della democratizzazione universitaria che invece si cerca di realizzare con altri strumenti a nostro avviso del tutto inadeguati se non addirittura confliggenti con l'autentico concetto di democrazia. Una volta adottato il sorteggio, il problema della nomina della bina o della terna dei vincitori del concorso diviene affatto secondario. Naturalmente l'eventuale adozione del sorteggio implicherebbe la soppressione o l'emendamento delle norme previste dal disegno di legge per l'attuazione del sistema misto. Si tratta comunque di questioni secondarie che prospetteremmo qualora la nostra proposta fosse accolta.

Non vogliamo, per lealtà, mancare di osservare che se siamo favorevoli al sorteggio puro daremmo tuttavia la nostra adesione al sistema proposto dal disegno di legge qualora si dovesse scegliere tra questo ed il sistema puramente elettivo, come daremmo la nostra adesione alla norma che prevede la designazione di due vincitori in ordine di merito anziché di tre.

Come si è appena accennato, coloro che vogliono mantenere il sistema elettivo lo difendono in nome della dignità del corpo dei docenti di ruolo e della salvaguardia della loro responsabilità. Essi dicono che scegliendo il sorteggio si pronuncia un giudizio negativo sui singoli componenti del corpo docente di ruolo ritenendoli incapaci di decisioni responsabili. Aggiungono che tutte le altre Commissioni di concorso non sono costituite mediante sorteggio. Noi osserviamo in primo luogo che il confronto non è tra Commissioni giudicatrici di concorso costituite elettivamente, dato che in generale le Commissioni giudicatrici dei concorsi pubblici non sono elettive. Il confronto è solo tra l'elettività delle Commissioni giudicatrici dei concorsi universitari ed il loro sorteggio. Il sistema del sorteggio non può essere e non è offensivo dato che si sorteggia tra i titolari di ruolo della cattedra messa a concorso o tra i titolari di cattedre affini che si presume siano tutti capaci essendo stati vincitori dello stesso concorso. In quanto alla irrazionalità del sorteggio essa è senza dubbio minore di quella insita nel sistema dell'elezione della Commissione da parte di un corpo elettorale costituito in grande maggioranza da docenti estranei alla materia messa a concorso. Proprio questa composizione del corpo elettorale permette ed eccita l'intervento di bene organizzati centri di potere elettorale che padroneggiano le elezioni e le volgono a vantaggio dei propri amici ed aderenti. Giova ricordare qui che non si tratta di un inconveniente recente pur se è vero che in questi ultimi anni si è aggravato. Benedetto Croce, nella sua veste di Ministro della pubblica istruzione, rispondendo il 26 gennaio 1921, in Senato, ad una interpellanza del senatore Edoardo Maragliano, si giustificò per l'indugio a bandire i concorsi spiegando che « il vigente regolamento per la nomina delle Commissioni giudicatrici è, notoriamente, assai censurato, permettendo in troppo larga misura l'introduzione in quel campo di metodi elettorali usuali nella lotta politica. Sono cose — aggiunse il Ministro-filosofo — che tutti coloro, che vivono la vita delle Università, ben

conoscono. C'è perfino, tra i professori universitari, qualcuno che si vanta di possedere la più esatta pianta morale e psicologica dei vari interessi individuali e di scuola degli insegnanti universitari, e di sapere come si debba formare caso per caso una Commissione per far prevalere tale o tal altro candidato; e poiché questo sapiente e bravo uomo è mio amico, ed è mosso non da secondi fini ma da puro amor dell'arte, da lui udii un giorno che egli, in cambio di giocare a carte ed a scacchi, si diverte a quel gioco. È chiaro che, come Ministro, io debbo procurare il possibile che egli o altri non ecceda in questo divertimento e non metta in opera la sua acquistata sapienza. Perciò ho proposto — egli concluse — alcuni ritocchi al regolamento, dando qualche luogo al sorteggio e alla rappresentanza delle minoranze, e riservando la facoltà al Ministro di intervenire in casi straordinari ». Durante il fascismo le Commissioni furono nominate, per un certo periodo, dal Ministro della pubblica istruzione. Ripristinato nel dopoguerra il sistema elettivo, come espressione dell'autonomia universitaria, si sono via via acuitizzati i difetti che già erano oggetto di doglianze, ed avevano orientato la ricerca dei rimedi verso il sistema del sorteggio.

4) *Incompatibilità e pieno tempo.*

Altro punto chiave è il problema del *pieno tempo* anch'esso oggetto di vivaci dibattiti da più anni e per la cui soluzione sono state avanzate tesi diverse e non di rado diametralmente opposte. Il tema si ricollega strettamente a quello dei doveri accademici e delle incompatibilità con l'ufficio di docente. Il disegno di legge ne tratta negli articoli 27, 28 e 29.

Il problema dell'efficienza didattica dell'Università — ha affermato la Conferenza dei Rettori e noi non possiamo non dividerne a questo riguardo il pensiero — è troppo vasto per essere ridotto nei termini angusti, mediocri e sostanzialmente punitivi del disegno di legge. Anche qui ci troviamo in presenza più di un problema di costume che di un problema normativo. La soluzione adottata dal disegno di legge è, come al solito, di compromesso. Inoltre è approssimativa e superficiale e sembra partire dal presupposto dell'esistenza indubbia di una situazione di totale irresponsabilità e di pigrizia del corpo docente la qual cosa non è del tutto esatta. Indubbiamente non mancano i casi di inadempienza dei doveri accademici, anche se molto spesso ri-

sultano dipendere più da certe peculiari situazioni (uomini di governo e politici non possono evidentemente attendere con la stessa costanza e diligenza ai loro obblighi accademici e politici egualmente pesanti) che da scarsità di impegno. Perciò generalizzare significa falsare il quadro della realtà recando gratuita offesa anche a quei numerosi docenti che attendono al proprio ufficio con sacrifici personali e quasi sempre in condizioni materiali precarie e difficili. Riteniamo che sia nostro dovere ristabilire la verità delle cose e combattere la tendenza demagogica a far ricadere sulle spalle di tutti i docenti le colpe che sono solo di alcuni e la responsabilità delle quali ricade in gran parte su di un sistema che, per perseverante incuria dei poteri competenti, ci si è astenuti dal correggere e dal sostituire.

Particolarmente mortificante per la dignità dei docenti universitari è la elencazione, in base all'articolo 23, degli adempimenti didattici e scientifici cui essi sono tenuti e che forse trovano riscontro solo negli obblighi stabiliti per i maestri elementari, con tutto il rispetto che sentiamo per questi veri e propri sacerdoti della scuola. Le norme dell'articolo 23 non solo sono offensive ma superflue, dal momento che è impensabile che si possano fare tutte quelle cose che l'articolo enumera nella situazione attuale di edilizia, attrezzature, sussidi didattici e superaffollamento di studenti così nota che è inutile sottolineare ancora. Senza scendere in una casistica offensiva ed inutile, basterà affidarsi ai presidi perché controllino l'adempimento dei doveri didattici del personale docente universitario a tutti i livelli. Sarà sufficiente prescrivere che i presidi informino delle violazioni riscontrate i Rettori che, in base al disposto dell'articolo 30, hanno il potere di infliggere la punizione disciplinare della censura e della sospensione dall'ufficio per un periodo di 6 mesi. Per far sì che Presidi e Rettori siano posti in grado di esercitare effettivamente questi poteri, senza remore di natura elettorale, si potrà prolungare la durata della loro carica e prevedere la possibilità della loro rielezione *una tantum* solo dopo che sia trascorso un periodo di tempo almeno uguale a quello della durata della carica stessa. Le nuove disposizioni dell'articolo 30, parzialmente innovatrici in un settore così importante e delicato come quello disciplinare, pongono con carattere di estrema urgenza il problema del loro coordinamento con la vigente legislazione in materia contenuta nel testo unico del 1933 (e cioè in un periodo di tempo

molto più breve di quello previsto dall'articolo 42 del disegno di legge).

Mentre riteniamo che sia da esigere con mezzi congrui il rigoroso e pieno adempimento dei doveri accademici e scientifici da parte di tutti i docenti, non ci sembra che i divieti e le prescrizioni previsti dagli articoli 27 e 28 del disegno di legge meritino consenso.

Per quanto riguarda gli incarichi a carattere continuativo comunque retribuiti o compensati presso enti pubblici o privati, ivi compresi gli enti di istruzione privati, il primo comma dell'articolo 27 ne dispone il divieto ma interviene subito il secondo comma a consentirli qualora siano dichiarati di *rilevante interesse pubblico* dal Ministro della pubblica istruzione. In tal caso i docenti vengono collocati in aspettativa per non più di tre anni optando, nell'ipotesi di incarichi remunerati, per il trattamento più favorevole. Il vero problema riguarda il potere affidato al Ministro, ossia all'esecutivo, senza alcun intervento dell'Università (tranne quello formale del Senato accademico nella fase del collocamento in aspettativa) nel decidere quando gli incarichi debbano essere oppure no considerati di interesse pubblico. A prescindere da quello che potrebbe essere il retto giudizio personale del Ministro pro-tempore, è facile prevedere che influiranno su di lui forze politiche alle quali egli, con tutta la buona volontà, non sarebbe in grado di opporsi. In tal caso la decisione sul *rilevante interesse pubblico* verrebbe determinata soltanto da considerazioni squisitamente politiche. Bisogna d'altra parte riconoscere che è difficile, per non dire impossibile, stabilire criteri obiettivi in base ai quali qualificare gli incarichi di cui trattasi come incarichi di rilevante interesse pubblico. Perciò la migliore soluzione sarebbe quella di ritenere gli incarichi continuativi *compatibili* con le attività di docenza ma consentirli solo per un periodo non superiore ad uno o al massimo due anni durante i quali i docenti verrebbero collocati in aspettativa con diritto al trattamento economico più favorevole, se si tratta di incarichi retribuiti. Il docente potrebbe avvalersi di questa possibilità *soltanto una volta durante tutta la sua carriera*. Trascorsi uno o due anni i docenti dovrebbero optare o per l'incarico o per la cattedra. Dovrebbe comunque essere vietata *in modo assoluto e permanente* l'accettazione di incarichi presso *enti nazionali di istruzione privati*, sia gratuiti che compensati. Per quanto riguarda invece il divieto di svolgere attività professionali libere fuori dell'ambito dell'Università

pensiamo che esso non sia giustificato da valide ragioni né didattiche né scientifiche. La esperienza pratica e concreta acquisita nel campo professionale è una fonte di grande arricchimento per il sapere teorico. In alcuni campi, quali la medicina, l'avvocatura, l'ingegneria, non è assolutamente concepibile separare l'attività professionale dall'attività didattica e scientifica né la prima può essere ricondotta nell'ambito dell'Università se non in frange molto modeste ed in settori limitati. È difficilmente valutabile l'apporto recato da un Orlando, un Carnelutti, un Dogliotti (per non citare i tanti illustri nomi di docenti viventi) all'attività di insegnamento e di ricerca mercè i frutti acquisiti nell'esercizio della professione. Comunque anche qui, ancora una volta, alla drastica norma del primo comma dell'articolo 28 « *divieto di svolgere attività professionale libera fuori dell'ambito della Università* » segue subito dopo l'eccezione del secondo comma, il quale prevede che, con decreto avente valore di legge ordinaria emanato dall'esecutivo, sarà disciplinato l'esercizio dell'attività professionale libera anche allo esterno dell'Università di una parte del personale docente di ciascuna Facoltà entro un limite non superiore al 30 per cento del personale di ruolo di ogni categoria. Quale sia la *ratio* del limite del 30 per cento è, e crediamo resterà, un mistero, come resta inimmaginabile l'identificazione dei criteri in base ai quali si sceglieranno i docenti ammissibili, per il 30 per cento dei docenti di ruolo, al libero esercizio professionale qualora il numero dei richiedenti superi tale percentuale.

Non ignoriamo che possono esservi e certamente vi sono casi di docenti talmente assorbiti dalla loro professione da non essere in grado di adempiere, con il necessario impegno, ai loro doveri accademici. Ma qui soccorrono quegli organi e quei provvedimenti di natura disciplinare previsti dalle vigenti leggi e da questo stesso disegno di legge. E, in ogni caso, nulla vieta di far ricorso al Consiglio nazionale universitario che potrebbe esprimere dal suo seno una Corte di disciplina con caratteri e funzioni diversi dall'attuale e comunque in condizione di svolgere un permanente controllo sull'attività dei docenti universitari.

Si pone poi la questione degli uomini di governo e politici che siano anche docenti universitari, questione che il disegno di legge risolve prevedendo il loro collocamento in aspettativa. La questione è delicata per due ragioni, entrambe prospettate dal relatore di maggioranza e che certo meritano la più at-

tenta considerazione: una ragione giuridica, poiché l'incompatibilità avrebbe dovuto essere prescritta dalla legge sulle incompatibilità parlamentari e non dalla legge di riforma universitaria; ed una ragione di opportunità sembrando utile non interrompere od indebolire ma al contrario incrementare e rinviare i rapporti tra Università e classe politica. Non possiamo e non dobbiamo tuttavia negare che, oltre un certo limite, l'assorbente attività politica di docenti uomini politici possa introdurre un elemento di disordine nel costume universitario.

Mentre, infine, non possiamo non dichiararci favorevoli alla norma che vieta di conferire incarichi di insegnamento ai docenti che esercitano la libera professione, per la fondamentale ragione che a nessun docente di ruolo dovrebbero essere conferiti tali incarichi qualora i medesimi fossero richiesti da altri aspiranti, non riteniamo che sia da approvare quell'altra parte della norma che dichiara l'ineleggibilità a cariche accademiche dei docenti liberi professionisti. Occorre, infatti, evitare di rompere l'unità morale e giuridica del corpo docente legato all'Università dallo stesso rapporto d'impiego. Non si può e non si deve creare la categoria dei *sottoprofessori* facendo pagar loro con una *deminutio* del loro *status* i benefici connessi alla loro libera attività. Debbono essere gli stessi docenti, chiamati ad eleggere i colleghi a cariche elettive, a decidere se essi siano oppure no in condizione di meritare la loro fiducia. La legge non deve sostituirsi al libero giudizio dei docenti.

Vi è poi un problema che il disegno di legge ignora, quello cioè dei docenti che, una volta divenuti di ruolo ed assicuratosi, come suol dirsi, il posto a vita, non svolgono più attività scientifica o perché impegnati nelle libere professioni oppure per semplice indolenza. Questi casi, per fortuna non numerosi, dovrebbero essere attentamente vagliati dall'apposito organo disciplinare del Consiglio nazionale universitario cui abbiamo testè accennato. La maggiore sanzione da prevedere potrebbe essere, ad esempio, quella del collocamento a riposo d'ufficio con il minimo della pensione qualora non si fosse compiuto il periodo di servizio prescritto per avere diritto al trattamento di quiescenza.

Per quanto riguarda i docenti che si dedicano esclusivamente all'insegnamento e alla ricerca noi non riteniamo sia da prescegliere la via di un trattamento economico differenziato ma quella dell'incoraggiamento mediante premiazione dei frutti effettivi della loro

operosità scientifica. Non si tratta di premiare una fedeltà di tipo ritualistico ma l'effettiva operosità scientifica che si concreti nei risultati della ideazione di nuovi e fecondi concetti e nella esplorazione e scoperta di nuove realtà. Docenti universitari che si dedichino costantemente all'insegnamento ma siano sterili di frutti scientifici non si possono né proporre ad esempio né premiare. Ad ogni modo pensiamo che sia da respingere nettamente la soluzione provvisoria della norma dell'articolo 29 non consona al prestigio ed alla dignità dei docenti universitari e comunque tale da consentire decisioni che potrebbero non essere improntate a spirito di obiettività. Chi può giudicare e come giudicare se un docente universitario — ricordiamo ancora una volta il nome del compianto Capograssi — abbia assolto diligentemente o meno i suoi doveri?

Per concludere su questo punto riteniamo di non dovere omettere le seguenti osservazioni finali.

a) La soluzione del *full time* — pieno tempo — per cui si prescrive ai docenti universitari di dedicarsi esclusivamente all'insegnamento e alla ricerca rinunciando alla libera attività professionale *extra moenia* che sia connessa al tipo del loro insegnamento, è una soluzione che, per le ragioni che diremo tra poco, noi non accettiamo, ma riconosciamo essere una soluzione logica e coerente. La soluzione mista, adottata dal disegno di legge, è illogica ed incoerente. Essa, sul fondamento dello stesso rapporto d'impiego, impiantato sul risultato dello stesso tipo di concorso, crea una discriminazione e una frattura nell'unità del corpo docente distinguendo tra professori di piena dignità e professori parzialmente indegni. Il fatto che la condizione della piena dignità e quella della parziale indegnità sia rimessa alla libera scelta degli interessati né elimina né attenua la distinzione e gli effetti negativi che essa è destinata a produrre nella vita morale dell'Università. Fatalmente questa distinzione non tarderebbe a tradursi nella distinzione tra virtuosi inetti e non virtuosi valenti con l'effetto di diminuire sotto aspetti diversi sia il prestigio dei primi che quello dei secondi.

b) Siamo contro la soluzione del *pieno tempo* perché essa, per attuarsi coerentemente, richiede uno di questi due presupposti, quello del sussistere di un tipo di organizzazione per così dire *claustrale* di Università, come l'Università dei Paesi anglo-sassoni, in cui l'Università stessa è organizzata come collegio nel quale docenti e discenti partecipano

alla stessa comunità che è di vita oltre che di lavoro e di studio oppure quello del sussistere di un tipo di società in cui il libero esercizio professionale sia proibito a tutti e non solo agli insegnanti. In Italia non sussistono né l'uno né l'altro presupposto. In Italia, tranne che in pochi casi, l'Università non ha un'organizzazione di tipo *claustrale* come quella anglosassone, e la nostra società non solo ancora permette ma garantisce e tutela la libertà dell'esercizio professionale.

Nelle presenti condizioni dell'Università e della società italiana la imposizione del principio del pieno tempo porrebbe la premessa dell'esodo fatale delle migliori energie intellettuali. Questo esodo sarebbe eccitato dalla moltiplicazione crescente dei centri di cultura scientifica extra-universitari. In fondo alla strada del pieno tempo non si potrebbe non raggiungere il traguardo dell'impovertimento intellettuale della nostra Università *a meno che non si voglia nel frattempo costruire un tipo di società in cui sia proibita a tutti la libertà dell'esercizio professionale*. Se si vuole serbare una società libera è evidente che quello che preme di più non è di avere una Università ricca di docenti devoti e fedeli, ma sterili scientificamente, bensì una Università che sia strumento di effettivo progresso della scienza e dell'educazione scientifica.

Qualcuno propone e difende il principio del pieno tempo come mezzo per avviare la trasformazione dell'organizzazione dell'Università italiana in organizzazione di tipo claustrale sul modello anglo-sassone. Per noi è evidente che se si vuole questa trasformazione non bisogna cominciare ma piuttosto finire con l'adozione del principio del pieno tempo. Adottare questo principio unilateralmente nell'attuale tipo di organizzazione della nostra Università significa solo contribuire ad impoverirla ulteriormente.

c) Noi riteniamo che l'Università non sia tanto da *chiudere* come sostanzialmente si propongono di fare i fautori del pieno tempo, quanto di *aprirla* all'apporto di nuove forze intellettuali. Perciò, anche al fine di sdrammatizzare il problema del *pieno tempo* e di avviarlo a graduale soluzione, riteniamo che sarebbe opportuno abbandonare l'uniformità del rapporto di impiego come unico rapporto giuridicamente possibile tra l'Università e i suoi docenti aggiungendo a questo rapporto altri tipi di rapporti più duttili e vari. In America esistono differenze di carriera per gli assistant professors, gli associate professors e i fulls professors. Sarebbe opportuno prevedere in Italia anche il rapporto in forma

di contratto a termine per permettere la utilizzazione della dottrina e della competenza di uomini insigni che sono normalmente legati ad altri tipi di attività e che non intendono dedicarsi alla carriera universitaria. Abbiamo già rilevato che molti canali del pensiero scientifico scorrono oggi fuori dell'Università. Occorre trovare una forma che permetta alla nostra Università di attingere anche a questi fluenti canali.

5) Il Consiglio nazionale universitario.

Infine l'ultimo punto chiave del presente disegno di legge è il Consiglio nazionale universitario che l'articolo 38 definisce come « Organo di coordinamento delle autonomie universitarie e massimo organo di consulenza del Ministro della pubblica istruzione ». Esso è chiamato a sostituire la prima Sezione del Consiglio superiore della pubblica istruzione e ad adempiere a tutti i compiti elencati nel comma 12 dello stesso articolo. Sembra indubbio che, nel testo emendato dalla Commissione, il Consiglio nazionale universitario si configuri più chiaramente rispetto al profilo quanto mai confuso ed evanescente che ne offriva il testo originario, rinviando la specificazione dei compiti e la composizione del Consiglio stesso ad un momento ulteriore mercè l'emanazione di una legge delegata. Però anche nel nuovo testo non mancano incertezze ed ambiguità a cominciare dalla formulazione del primo comma nel quale il Consiglio nazionale universitario viene definito quale « organo di coordinamento delle autonomie universitarie ». Non è facile immaginare in che cosa praticamente debba consistere siffatta funzione. Anche questa volta si è preferito ripiegare su di una soluzione di compromesso per non affrontare il problema alla radice nel quale caso non vi sarebbe stata altra scelta se non quella di attribuire esplicitamente all'istituendo organo la difesa dell'autonomia universitaria *come funzione* nel quadro di altre specifiche competenze dirette a farne lo *strumento moderatore e propulsivo insieme di tutta la vita universitaria nazionale*.

Invece l'attenta analisi di tutte le funzioni demandate al Consiglio nazionale universitario, quelle presentemente svolte dal Consiglio superiore e quelle nuove previste dalle varie norme del disegno di legge ed in ispecie dalla norma in esame, induce ad affermare che non vi è in fondo una grande differenza sul piano delle competenze tra il Consiglio nazio-

nale universitario ed il Consiglio superiore, almeno per quanto riguarda le competenze esattamente identificabili. A quest'ultimo avrebbero potuto essere affidate, senza alcuna difficoltà, le nuove competenze commesse al Consiglio nazionale universitario, del quale si può ben dire che si configuri come un altro Consiglio superiore, *enormemente dilatato*. Il *novum* è identificabile non nella sostanza delle suddette competenze ma nel numero e nella qualità dei membri, e, infine, nella pericolosa oscurità della sua definizione. Infatti di fronte ai 35 componenti dell'attuale Consiglio superiore stanno i 143 membri del Consiglio nazionale universitario così suddivisi: 73 professori universitari di ruolo; 45 tra professori aggregati, incaricati, liberi docenti ed assistenti di ruolo: 10 studenti regolarmente iscritti ad uno dei due ultimi anni di corso; 15 tra rappresentanti dei Ministeri ed enti vari e designati dal Ministro dell'istruzione.

Come si vede è venuto fuori un organismo enormemente pletorico che dovrà fatalmente agire ansimando e con estrema lentezza. Questo aspetto negativo non sembra essere sfuggito agli autori del disegno di legge se hanno ritenuto di prevedere che l'Assemblea si riunirà in sessione ordinaria una volta l'anno ed in sessione straordinaria per l'iniziativa della Giunta esecutiva o di almeno due quinti dell'Assemblea. Una assise siffatta, come è stato ben osservato, potrà dibattere problemi generali, fissare linee direttive di larga massima, considerare aspetti economici, ma non svolgere con profitto la massa dell'importante lavoro di natura tecnica ed amministrativa, attualmente affidata alla prima Sezione del Consiglio superiore ed alla quale verranno ad aggiungersi gli altri compiti previsti dal disegno di legge.

È perciò presumibile che alle funzioni più specificamente tecniche ed impegnative attendano quegli organismi più agili che sono la Giunta esecutiva, i Comitati universitari di settore ed i Comitati di facoltà.

È stato anche osservato che non essendo prevista una precisa distinzione tra compiti affidati ai docenti universitari e compiti affidati ai funzionari ed ai membri designati dal Ministro, i quali possono non appartenere, e probabilmente non apparterranno, ad alcuna categoria di docenti universitari, nonché gli studenti, non è illegittimo dedurre che persone del tutto sprovviste di competenza ed esperienza in materia universitaria saranno chiamate ad interessarsi di problemi di fondamentale importanza per il presente e l'avvenire della

Università. (È vero che è previsto che i Comitati di facoltà raggruppano i membri in ragione della loro appartenenza alle varie Facoltà ma è anche previsto che ogni membro del Consiglio nazionale universitario fa parte contemporaneamente di un Comitato di settore e di un Comitato di facoltà. Ed allora?).

Tuttavia non ci sembra accettabile la proposta della conferenza dei rettori che a tutti i membri che non siano docenti venga affidato *soltanto voto consultivo*. È vero che in tal modo si assicurerebbe ai docenti di ruolo che sono 73, mentre tutti gli altri membri sono 72, quel più ampio margine di maggioranza che permetterebbe ad essi di assumersi la responsabilità delle decisioni su tutte le questioni che il Consiglio nazionale universitario è chiamato a risolvere, ma proprio questa possibilità rischierebbe di trasformare il Consiglio in un collegio corporativo senza dire che la proposta suddetta creerebbe una discriminazione moralmente intollerabile nell'unità dello stesso organo.

Prescindendo dal considerare qui la macchinosità del sistema elettivo previsto dal disegno di legge che in alcune sue statuizioni relative al sistema stesso è del tutto indecifrabile, desideriamo richiamare l'attenzione sulla pericolosità dell'oscura definizione del Consiglio come organo di coordinamento delle autonomie. Se è vero, come è stato già detto, che le competenze attribuite al Consiglio, espressamente specificate, non differiscono sostanzialmente da quelle dell'attuale Consiglio superiore, è pur vero che la definizione del nuovo Consiglio tende a dilatarne il campo di azione al di là del limite di tali competenze per configurarlo come organo dirigente delle autonomie locali. Coordinare è possibile solo tra uguali. Quando un organo superiore intende coordinare le attività di organi sottostanti fatalmente le ordina. Perciò se si attribuisce al Consiglio il compito di coordinare le autonomie universitarie locali in sostanza gli si attribuisce — giova ripeterlo — quello di ordinarle. Senonché autonomie che siano ordinate da un organo superiore ed esterno sono perciò stesso negare come effettive autonomie.

Il pericolo è che nel disegno di legge sia stato deposto incautamente il germe di un organismo legittimato a pretendere di dirigere l'insegnamento della scienza in sede universitaria. Questo pericolo è reso palese soprattutto dalla previsione della istituzione dei Comitati di settore e dei Comitati di facoltà come partizioni interne del Consiglio. Questi Comitati — specialmente invero quelli di set-

tore — per la stessa natura del criterio in base al quale sono costituiti, tenderanno ad investirsi di funzioni direttive nel campo dell'insegnamento scientifico. In vista di questa possibilità bisogna aver chiara l'idea del pericolo contenuto nell'ordinamento del Consiglio. La scienza vive e si realizza nella continuità del suo moto per cui la verità di oggi è superata dalla verità di domani. Ha scritto Luigi Einaudi che il verbo dell'Università è sempre e soltanto: « la verità si conquista riconoscendo che ogni verità antica, che ogni principio accettato può essere l'errore. La verità vive solo perché essa può essere negata. Essendo liberi di negarla ad ogni istante, noi affermiamo, ogni volta, l'impero della verità ». Senonché in un Consiglio direttivo della scienza non possono esprimersi e non si esprimono che le idee alle quali il moto del pensiero scientifico è già pervenuto, per cui attribuire a tale consiglio autorità direttiva significa rischiare di arrestare il moto anziché eccitarlo ed assecondarlo. La libertà della scienza va tutelata in ogni singola Università e in ogni singola Università va irrinunciabilmente tutelata e difesa nella libertà di pensiero scientifico di ogni singolo docente da cui tutto ha inizio e a cui tutto ritorna. Il Consiglio si giustifica soprattutto come organo difensore e potenziatore di questa libertà.

Si concorda, infine, sulla proposta del relatore di maggioranza concernente il divieto della immediata rielezione nella carica dei consiglieri elettivi uscenti.

VIII. — NORME CHE PREVEDONO ALTRE MODIFICHE ALL'ORDINAMENTO ATTUALE.

1) *Istituzione di nuove Università e Facoltà* (articoli 2, 15 e 61).

Secondo il disegno di legge il Ministro della Pubblica istruzione, tenuto anche conto delle richieste pervenute, presenta al Consiglio dei Ministri un rapporto sui progetti di istituzione di nuove Università, Istituti universitari e Facoltà statali, nonché sulle domande di riconoscimento di Università libere o di Istituti universitari pareggiati. Si provvede con legge alle istituzioni che comportano oneri per lo Stato o che prevedano innovazioni nei riguardi dell'ordinamento generale degli studi universitari; si provvede invece con decreto presidenziale negli altri casi. Per la istituzione di nuove Università o Istituti di istruzione e per il primo funzionamento delle facoltà statali di nuova istituzione il

Ministro della pubblica istruzione provvede alla nomina di appositi Comitati ordinatori.

L'atto che concerne la nascita di nuove Università statali e di nuove Facoltà statali è uno degli atti fondamentali mediante i quali si concreta la politica universitaria che riteniamo debba essere affidata, come già osservato, *alla esclusiva competenza del Parlamento*. Perciò alla creazione di nuove istituzioni universitarie statali bisognerebbe provvedere unicamente mediante legge ordinaria. Non convince l'inciso del primo comma dell'articolo 2 « tenuto conto *anche* delle richieste pervenute » perché esso potrebbe favorire il sorgere delle più varie iniziative in un campo in cui, come è stato esattamente rilevato, è indispensabile procedere « con cautela e fermezza traendo oltre tutto partito dall'esperienza, tutt'altro che confortante, desunta dagli eventi che hanno di fatto accompagnato molte volte in questo dopoguerra il sorgere di nuove Università ». Anche per il riconoscimento di università libere o di Istituti universitari pareggiati bisognerebbe predisporre un più idoneo procedimento poiché pure questo campo è stato fecondo di iniziative non sempre e non tutte felici, a ciò contribuendo l'articolo 200 del testo unico del 1933. Del resto la Commissione di indagine sulla scuola non aveva mancato di sottolineare la caotica proliferazione delle Università libere esortando a contenerla con adeguati interventi.

Comunque in tutti i casi ipotizzati dall'articolo 2 sarebbe preferibile — e noi lo proponiamo formalmente — che il Consiglio Nazionale Universitario avesse possibilità di interventi più incisivi di quelli previsti per offrire tutti gli utili elementi di valutazione. Siffatti interventi sono anche postulati dal disposto del 4° e del 5° comma dello stesso articolo 2. Per quanto concerne la costituzione dei Comitati ordinatori di cui all'articolo 45 abbiamo in precedenza esposto i nostri rilievi.

2) Istituto scientifico (articoli 6 e 7).

Contrariamente a quanto affermato dal relatore di maggioranza l'attuale legislazione universitaria già conosce l'Istituto scientifico. Solo ne tratta per scopi secondari. Infatti mentre l'articolo 20 del testo unico del 1933 nell'elencare i vari organismi universitari non accenna all'Istituto scientifico, di esso si parla negli articoli 23 e 53 dello stesso testo unico per fini amministrativi e per disporre l'obbligo per il Direttore di presentare

una relazione annuale al Ministero sull'attività didattico-scientifica dell'Istituto.

Il disegno di legge reca in materia varie innovazioni. Attualmente esistono *Istituti monocattedra e Istituti policattedra*. I primi però sono la norma, i secondi l'eccezione. Anche questi ultimi agiscono *quasi tutti* nell'ambito della Facoltà in quanto di regola non vi sono Istituti interfacoltà. Il disegno di legge invece prevede l'Istituto policattedra come regola disponendo che « non possono costituirsi Istituti relativi ad un solo insegnamento »; l'istituzione è ammessa *solo in via del tutto eccezionale*. Secondo il vigente ordinamento il Direttore è nominato dal Rettore in base alle norme degli statuti universitari. Il disegno di legge affida invece la direzione dell'Istituto *ad un organo collegiale*, il Consiglio di Istituto formato dai professori ufficiali di ruolo, incaricati ed aggregati, che ne fanno parte, e *da un rappresentante degli assistenti*. Il Direttore dell'Istituto è eletto dai professori ufficiali che lo compongono — con esclusione perciò degli assistenti — e nominato dal Rettore per un biennio. (Nella redazione originaria dell'articolo anche il rappresentante degli assistenti partecipava alla nomina del Direttore di Istituto).

Come si è dianzi rilevato, che gli Istituti scientifici abbiano bisogno di una nuova disciplina è fuor di dubbio, però ci pare che si sia caduti nell'errore di dettare una disciplina troppo rigida ed uniforme. Questa nuova disciplina pone sullo stesso piano Istituti piccoli e grandi, Istituti di scienze sperimentali e di scienze morali. Non si preoccupa eccessivamente del destino degli Istituti monocattedra, che sono la viva ed operante realtà nella Università di oggi pur se alcuni di essi sono diventati piccoli feudi personali dei rispettivi direttori. Poco convincente e, secondo noi, in parte ingiustificato, tenuto conto della sua composizione, il ruolo assegnato al Consiglio di Amministrazione nel procedimento costitutivo dell'Istituto. Spetta infatti al Consiglio di amministrazione di accertare se per ciascun Istituto esistano l'organizzazione, il personale, i mezzi, i locali necessari *per il suo regolare funzionamento didattico e scientifico* e quando lo ritenga opportuno può respingere la proposta alla Facoltà « perché questa esamini la possibilità di effettuare più ampi raggruppamenti ». In proposito siano consentite due osservazioni. La prima è che il Consiglio di amministrazione è chiamato ad effettuare un esame e ad esprimere un giudizio di carattere esclusivamente tecnico non rientranti

nella sua competenza istituzionale. La seconda osservazione riguarda l'eventuale rinvio alla Facoltà delle proposte avanzate « perché venga esaminata la possibilità di effettuare più ampi raggruppamenti ». Ma siffatti più ampi raggruppamenti sono evidentemente condizionati dalla esistenza di effettive esigenze scientifiche. Ed allora o la Facoltà ha trascurato di tenerne conto quando ha avanzato le proposte; o non opererebbe bene tenendone conto in sede di riesame perché mostrerebbe di non aver chiari i termini di un problema scientifico e comunque di confonderlo con un problema organizzativo. Perciò, nel confermare il nostro assenso ad una nuova regolamentazione dell'Istituto scientifico, siamo d'avviso che le norme in esame richiedano di essere profondamente emendate soprattutto nel senso che la Facoltà abbia una parte più importante, si vorrebbe dire determinante, nella costituzione e nel funzionamento dell'Istituto. Corrispondentemente andrebbe ridimensionato il ruolo del Consiglio di amministrazione. Sarebbe poi saggio stabilire che la Facoltà debba essere almeno sentita nella nomina del Direttore.

Vogliamo riaffermare che la riorganizzazione degli Istituti è indispensabile ed urgente, ma che essa è largamente condizionata nel suo contenuto e nelle sue modalità dalla istituzione o dalla non istituzione del Dipartimento. Ed a questo punto desideriamo anche riaffermare la esigenza irrinunciabile di salvaguardare la libertà di ricerca dei singoli docenti tenendo ben presente che ciò è tanto più facile quanto meno si cede alla tentazione di discipline normative uniformi e rigide e quanto più si permette e incoraggia la varietà sia delle iniziative che degli Istituti. Se per determinati settori di ricerca è giusto preferire l'Istituto policattedra per altri settori può essere più utile l'Istituto monocattedra sia pure riorganizzato per difenderlo dal rischio del ristagno e dell'infedimento. La norma più provvida e più razionale in questa materia è perciò quella che non proibisce ma permette di più attribuendo al potere autonomistico delle Facoltà di adottare le decisioni volta per volta più utili e più necessarie.

Per quanto riguarda la fecondità della ricerca individuale vogliamo ricordare qui quanto si legge nel parere espresso dalla Facoltà di giurisprudenza di Roma sul presente disegno di legge. « Spesso il ricercatore — afferma l'anzidetto parere — intende lavorare da solo intorno ad una sua idea scientifica prima di comunicarla ad altri e svolgere ricerche nella direzione che egli reputa più

opportuna scegliendosi i collaboratori che reputa più adatti a coadiuvarlo, senza dover interpellare altri colleghi e il direttore degli Istituti. Alcune delle più geniali e rivoluzionarie invenzioni e scoperte scientifiche, come ad esempio le onde elettro-magnetiche, la creazione della fisica nucleare e della pila atomica, dell'anello di Pacinotti, del campo magnetico rotante, della matematica biologica, della teoria della relatività e di tante altre, dovute alla libera esplicazione del genio di singoli individui, i quali hanno lavorato in mezzo alla incompienza dei loro contemporanei, non si sarebbero mai avute se i loro scopritori e inventori avessero dovuto preventivamente esporre le loro idee ai colleghi del Dipartimento, ai rappresentanti degli assistenti e degli studenti e sottoporre al loro giudizio l'opportunità di compiere ricerche in determinate direzioni ».

Queste giuste considerazioni sono state suggerite dalla pretesa del disegno di legge di accentrare nel Dipartimento l'attività di ricerca ma esse sono vere e valide contro qualsiasi norma che pretendendo di aprire nuove strade al moto del pensiero scientifico ne chiude intanto alcune che si sono già dimostrate utili.

3) *Organi delle Università e delle Facoltà e Scuole.*

La vigente legislazione universitaria prevede i seguenti organi direttivi delle Università e delle Facoltà e Scuole indicati con il termine comprensivo di Autorità accademiche:

- a) il Rettore dell'Università e Direttore degli Istituti superiori;
- b) il Corpo accademico (istituito nel 1944);
- c) il Senato accademico;
- d) il Consiglio di amministrazione;
- e) i Presidi delle Facoltà e delle Scuole;
- f) i Direttori delle scuole di perfezionamento, dei Corsi di perfezionamento, dei Seminari, degli Istituti scientifici, ecc.;
- g) i Consigli delle facoltà e scuole.

Il disegno di legge non comprende negli anzidetti organi né il Senato accademico né i Presidi ma poiché ad essi fa riferimento in diversi articoli (7, 14, 30, 31, 32, 35, 39 per il Senato accademico e 23 e 37 per i Presidi) se ne deve dedurre che li lascia sussistere nella configurazione attuale. Il disegno di legge distingue tra « Organi dell'Università » e « Organi della Facoltà o Scuola » e reca modifiche a quasi tutti gli organi come

sopra indicati da a) a g). Ad essi aggiunge nuovi organi su non pochi dei quali abbiamo avuto già occasione di soffermarci:

- h) il Consiglio di istituto scientifico;
- i) il Consiglio di dipartimento;
- l) il Direttore del dipartimento;
- m) la Consulta del dipartimento;
- n) Comitati consultivi nell'ambito di ciascuna facoltà;
- o) Comitati ordinatori;
- p) Consiglio nazionale universitario.

Come si vede il numero degli organi destinati a sovrintendere alla vita ed al funzionamento delle Università a livello scientifico-didattico ed amministrativo sono raddoppiati con quanto vantaggio per il rendimento delle Università nel complesso e nei singoli settori è sin troppo facile intuire. Proprio in un momento in cui la vita dell'Università, per le condizioni del nostro tempo, avrebbe bisogno di essere resa più flessibile e dinamica, viene enormemente appesantita. La verità è che prevalente preoccupazione degli artefici del disegno di legge non sembra essere stata quella di ottenere la maggiore agibilità ed efficacia degli organi universitari ma di attendere con la maggiore cura al dosaggio delle varie presenze di tutte le componenti del mondo universitario nella gran parte degli organi collegiali in modo da lasciare il minor numero possibile di scontenti. Criterio quindi squisitamente politico sul quale *parzialmente* concordiamo ai fini dell'attuazione del principio di democratizzazione, di cui diremo più innanzi, ma che sembra avere nettamente prevalso rispetto a quello tecnico e funzionale richiedente appunto lo snellimento e la duttilità delle strutture universitarie per porla in condizione di perfetta efficienza al fine di dare appropriate risposte alle numerose, complesse e pressanti richieste rivolte all'Università dalla società del nostro tempo.

A) *Corpo accademico* (articolo 10).

La redazione dell'articolo 10 rispetto a quella originaria appare assai più elaborata. In proposito riteniamo di dover osservare quanto segue:

a) *Il Corpo accademico*, ripristinato nel settembre del 1944 fra le autorità accademiche, è sostanzialmente solo il corpo elettorale da cui è eletto il Rettore. Ristabilita l'elettività del Rettore in omaggio al principio di autonomia fu necessario ristabilire anche il Corpo accademico come corpo dei docenti eleggibili alla carica di Rettore che in tanto

può essere *primus inter pares* in quanto è eletto da elettori ugualmente eleggibili.

Integrare il Corpo accademico con membri non eleggibili, da una parte, significa infrimare la qualità del Rettore di *primus inter pares* e dall'altro spingere il Corpo accademico al di là dei limiti per cui si giustifica sollecitandolo a trasformarsi in una specie di parlamento dell'Università. L'estensione all'Università dei criteri e procedimenti della democrazia parlamentare in cui la maggioranza detta la legge alla minoranza è sommarmente pericolosa giacché tutto lo studio scientifico universitario si fonda sulla libertà di pensiero e di insegnamento dei singoli insegnanti non coercibile da parte di nessuna maggioranza!

L'altra conseguenza alla quale non si può sfuggire in un corpo accademico integrato da rappresentanti minoritari non eleggibili è che questi vengono fatalmente padroneggiati nella contesa degli eleggibili per cui chiamando a far parte del corpo accademico i suddetti rappresentanti si rischia di diminuirne anziché accrescerne la dignità a meno che non si riponga la dignità nella vana apparenza.

Nel procedere alla costituzione degli organi collegiali dell'Università non è possibile rifiutarsi logicamente di distinguere tra coloro che sono durevolmente inseriti nella vita e nel lavoro universitario e coloro che vi si trovano in una condizione transitoria. Lo *status* dell'insegnante incaricato e dell'assistente è precario e non durevole in quanto si ritiene e si deve ritenere che il primo entri nel ruolo ordinario o degli aggregati e che il secondo ascenda allo *status* di docente. Ciò non significa che nell'interesse di una più feconda e fervida vita interiore dell'Università non si debba utilizzare intanto la collaborazione degli incaricati e degli assistenti ma solo che si deforma sia il tipo di responsabilità che la fisionomia degli uni e degli altri allorché li si chiami a far parte di organi collegiali nel presupposto che la loro condizione sia stabile e non precaria.

b) Se si può accettare la norma che prevede la convocazione del Corpo accademico da parte del Rettore ogni qualvolta egli ritenga opportuno udirne il parere su argomenti di interesse generale, pur se una simile norma rischia di fare del Corpo accademico una specie di Parlamento della singola sede universitaria, con tutti i pericoli che ciò comporta, non è comprensibile la disposizione che prevede la convocazione del Corpo accademico « per la preparazione della relazione annua

le ». Se si tratta della relazione annuale che il Rettore deve fare al Ministro in virtù dell'articolo 6, n. 6, del regolamento generale universitario n. 674 del 6 aprile 1924 essa è un atto di cui il responsabile è solo il Rettore e quindi l'intervento del Corpo accademico non trova giustificazione alcuna. Se invece si tratta del discorso di inaugurazione dell'anno accademico sembra del tutto fuor di luogo prescrivere che su di esso debba essere sentito il Corpo accademico.

Il relatore di maggioranza ha esattamente osservato che si è mancato di includere nel nuovo testo la norma che prevede la presidenza del Corpo accademico da parte del professore di ruolo o fuori ruolo più anziano quando si debba procedere all'elezione del Rettore.

B) Rettore (art. 11)

Occorre notare subito che la Commissione ha eliminato la norma che figurava nel testo originario dell'articolo secondo la quale il Ministro poteva per gravi motivi, sentito il Consiglio dei Ministri, revocare il Rettore invitando il Corpo accademico a procedere a nuove elezioni. La norma per la verità riproduceva fedelmente l'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1944, numero 264, fortemente lesiva dell'autonomia universitaria e tale da favorire pesanti ingerenze del potere politico. Ci si domanda ora se l'eliminazione dell'anzidetta norma dello articolo 11 del disegno di legge abbia il significato di una abrogazione tacita del citato articolo 2. Non pare che si possa rispondere affermativamente: di qui, a nostro avviso, la necessità di prevedere, in apposita norma del disegno di legge, i casi e le modalità di revoca dei Rettori delle Università e degli Istituti di istruzione universitaria statali. Potrebbe essere adottata la seguente soluzione: deferimento, nei casi espressamente specificati, del Rettore o Direttore da parte del Ministro ad una speciale Corte di disciplina creata nel seno del Consiglio nazionale universitario e composta di Rettori e Direttori di Istituti superiori.

Per quanto riguarda le altre disposizioni dell'articolo si osserva.

a) Sarebbe stato preferibile prevedere la durata della carica rettorale per un quinquennio e prescrivere il divieto della rieleggibilità se non trascorso un altro quinquennio (e ciò allo scopo di consentire al Rettore la massima libertà di azione specialmente in materia disciplinare). La rieleggibilità dovrebbe essere consentita non più di una volta.

b) La dizione del secondo comma del testo originario dell'articolo sembrava più rispondente alla realtà della vita universitaria specie nelle grandi sedi nelle quali sarebbe anzi necessario prevedere sino a tre o quattro pro-rettori per coadiuvare il Rettore nella firma e supplirlo, nei casi di impedimento o di assenza, anche nella presidenza del Senato accademico e del Consiglio di amministrazione. (Non si vede la ragione del consenso del Ministro per la nomina del pro-rettore).

c) A nostro avviso il Rettore dovrebbe essere sempre esonerato dall'insegnamento. Qui, come in altri punti del disegno di legge già sottolineati, il trattamento riservato al docente universitario è molto più severo di quello riservato al personale direttivo e docente della scuola secondaria. I compiti di rappresentanza e di amministrazione del Rettore sono tali che anche nell'ipotesi di un numero minimo di studenti iscritti egli dovrebbe essere sempre esonerato dall'insegnamento.

Per quanto riguarda il profilo della responsabilità del Rettore non vogliamo mancare di notare che gli autori del disegno di legge sembrano avere del tutto omessa l'indagine relativa al quesito se sia oppure no conveniente distinguere, sull'esempio di quanto avviene in molte Università straniere con eccellenti risultati, le funzioni proprie del Rettore e le funzioni proprie dell'amministratore dell'Università affidandole a differenti persone fisiche. Non vogliamo qui dire che si debba giungere a questa distinzione ma solo che non sembra che gli autori del disegno di legge si siano posti il relativo problema che pur meritava e merita una seria considerazione.

C) Consiglio di amministrazione. (Articolo 12).

La formulazione dell'articolo è a nostro avviso censurabile per i seguenti motivi:

a) Il numero dei rappresentanti accademici sarà quasi sempre inferiore a quello dei rappresentanti non accademici. In particolare non sappiamo se l'articolo 2 del regio decreto-legge n. 439 del 25 febbraio 1937 debba considerarsi abrogato anche per la parte concernente l'aumento dei componenti accademici del Consiglio in rapporto al numero dei rappresentanti degli enti sovventori. Sarebbe invece opportuno che rimanesse. Sarebbe anche opportuno che tutte le Facoltà fossero rappresentate in seno al Consiglio di amministrazione da un docente di ruolo per far sì che le esi-

genze di ogni singola Facoltà possano essere valutate con piena cognizione di causa.

L'aumento in seno al Consiglio di amministrazione dei professori di ruolo consentirebbe al Consiglio stesso di avvalersi, ai fini delle decisioni da adottare, di specifiche competenze. Bisogna infatti tener presente che il Consiglio di amministrazione non è configurato dal disegno di legge soltanto come un organo di natura amministrativa con competenze limitate « al governo amministrativo ed alla gestione economica e patrimoniale dell'Università o dell'Istituto » secondo recitava il terzo capoverso dell'articolo 6 del più volte citato testo unico n. 1592 del 1933: ad esso infatti sono assegnate funzioni che interessano (e si sarebbe tentato di dire invadono) la sfera didattica, scientifica e disciplinare. Infatti il Consiglio di amministrazione:

— ex articolo 7, comma quarto, approva, insieme col Senato accademico, *il regolamento che disciplina gli Istituti scientifici*;

— ex articolo 7, comma quinto, esamina le proposte di costituzione degli Istituti scientifici ed ha il potere di rinviare le proposte stesse alle Facoltà interessate;

— ex articolo 8, comma 9, *approva i regolamenti per il funzionamento dei Dipartimenti*;

— ex articolo 9, *provvede alla assegnazione dei mezzi e dei servizi nella ipotesi contemplata in questo articolo*;

— ex articolo 23, ultimo comma, *deve essere informato dal Rettore su questioni disciplinari*;

— ex articolo 26, può ottenere dal Rettore informazioni sui corsi e le esercitazioni e su ogni altro aspetto della vita accademica;

— ex articolo 29, assegna, sia pure temporaneamente, premi annui di operosità didattica e scientifica, tenendo conto anche della diligenza con cui i docenti universitari hanno adempiuto al loro ufficio;

— ex articolo 30, esercita dirette funzioni disciplinari in quanto due suoi membri fanno parte della Commissione di disciplina;

— ex articolo 35, delibera sulle modalità di ammissione e di svolgimento dei corsi speciali per studenti stranieri;

— ex articolo 39, deve essere sentito dal Rettore ai fini della emanazione del regolamento per la elezione dei rappresentanti negli organi collegiali universitari.

b) Tenendo presente quanto disposto dalla lettera b) del primo comma dell'articolo 12 sembrerebbe giusto prevedere che in caso di Università articolate in due Facoltà il terzo professore di ruolo venga eletto a rotazione da una delle stesse Facoltà.

c) Il testo dell'articolo rielaborato dalla Commissione prevede la presenza di un solo studente anche nel Consiglio di amministrazione ma con voto deliberativo: nel testo originario gli studenti erano due ma con voto consultivo. Qui, a differenza del Corpo accademico, la presenza non solo di uno ma anche di più studenti avrebbe una sua precisa giustificazione sempreché il Consiglio di amministrazione si occupasse solo di problemi amministrativi e di bilancio e non, come abbiamo visto, anche di problemi concernenti gli aspetti didattico scientifici e disciplinari della vita universitaria.

D) *Preside*.

Occorrerebbe prevedere la durata in carica del Preside per un quinquennio, analogamente a quanto da noi proposto per il Rettore e, per le stesse ragioni, prescriverne la non rieleggibilità (che può avvenire *una tantum*) se non trascorso un altro quinquennio.

E) *Consiglio di facoltà*. (Articolo 14).

1) Nel Consiglio di Facoltà l'equilibrio tra la presenza dei professori di ruolo e fuori ruolo e quella dei professori incaricati, aggregati ed assistenti è retto da un complicato gioco di percentuali. Non è facile dire se in tal modo si riesca ad evitare la messa in minoranza dei professori di ruolo e fuori ruolo. Ad ogni modo, come si è già rilevato, saggiamente è disposta la esclusione dei professori aggregati in caso di votazioni che si riferiscano alla chiamata dei professori di ruolo o, comunque, alla persona di un professore di ruolo o fuori ruolo e la esclusione dei professori incaricati e degli assistenti di ruolo nelle deliberazioni che si riferiscano alla chiamata dei professori di ruolo ed aggregati o comunque alla loro persona. Simile norma è per altro annullata, nel fatto, come pure si è visto, dai poteri attribuiti al Consiglio di Dipartimento.

2) Opportunamente il disegno di legge prevede la presenza di uno o due rappresentanti di studenti nelle riunioni del Consiglio di Facoltà che abbiano ad oggetto questioni attinenti all'organizzazione dei corsi ed al funzionamento didattico della Facoltà. È tuttavia desiderabile definire con maggiore precisione l'oggetto di tali riunioni integrate per evitare incresciose controversie.

3) Ci sembra superflua la istituzione di appositi *Comitati consultivi* chiamati a pronunciarsi su argomenti sui quali si potrebbero pronunciare i Consigli di Facoltà. *Entia non sunt multiplicanda sine necessitate*.

f) *Ordinamento didattico, insegnamenti, esami, anno accademico.* (Articoli 31, 32, 33, 35, 36).

Alcune delle norme dettate per l'ordinamento didattico non si sottraggono obiettivamente al rilievo che gli autori del disegno di legge hanno ceduto, in parte, ad uno stato d'animo di impazienza verso alcune manifestazioni dell'attuale indisciplina universitaria e di imitazione dei metodi adottati nella scuola secondaria. Essi hanno compiuto un ulteriore passo avanti sulla via dell'estensione all'Università di criteri validi per la scuola secondaria. Ciò è tanto più pericoloso quanto più tale estensione appare giustificata. Per fare l'esempio più clamoroso sembra perfettamente giustificata la norma che stabilisce il divieto di iscrizione all'anno successivo di corso se non si sia superato il numero minimo di esami fissato dalla Facoltà rispetto al piano di studio. Sembra che questa norma non serva che a colpire la poltroneria e la pigrizia e in realtà le colpisce, ma il guaio è che colpendo la poltroneria e la pigrizia rischia di colpire anche un delicato congegno che è proprio della struttura dell'Università, ossia il congegno della libertà di studio. È vero che la libertà di studio non significa la libertà di non studiare, ma è pur vero che il suo esercizio può implicare la possibilità di decidere di effettuare certi studi prima o dopo altri. Solo per gli studi secondari è giustificato un ordine inesorabile per segnare il passaggio da un anno all'altro. Senza dubbio la libertà di studio ha il rovescio della possibilità del suo rinnegamento nella forma di libertà di *non studiare* ma nessuna libertà è esente dal rischio del suo abuso. Qualora si approvasse la precitata norma prevedibilmente non diminuirebbe il numero complessivo degli studenti ma si formerebbero eccedenze nei primi anni dei corsi con conseguenti squilibri nell'unità degli stessi corsi. Anziché ricorrere a questo rimedio inappropriato e dannoso si potrebbero prendere in considerazione la possibilità e l'opportunità della istituzione di un anno propedeutico con l'obbligo di determinati esami per il passaggio all'anno successivo come si è fatto in alcune Università straniere. L'articolo 31 adotta il criterio già adottato dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1960, n. 53, per il riordinamento degli studi della Facoltà di ingegneria, distinguendo gli insegnamenti in ciascun tipo di Facoltà, in quelli obbligatori e comuni sul piano nazionale, in quelli obbligatori sul piano di ogni Facoltà e negli

insegnamenti a scelta dello studente. Gli insegnamenti obbligatori e comuni sul piano nazionale sono determinati con i decreti del Capo dello Stato di cui all'articolo 4 del presente disegno di legge. Gli insegnamenti obbligatori sul piano delle Facoltà e gli insegnamenti a scelta degli studenti sono invece specificati negli statuti delle stesse Facoltà. L'articolo 31 stabilisce, infine, che gli insegnamenti obbligatori sia dell'un tipo che dell'altro non debbono superare rispettivamente il 30 per cento del numero minimo di insegnamenti che lo studente deve seguire superandone gli esami. Ne consegue che gli insegnamenti a scelta degli studenti sono il 40 per cento del numero suddetto.

Riconosciamo volentieri che questa norma salvaguarda una larga misura di autonomia delle Facoltà giacché le investe del potere di specificare le materie d'insegnamento per il 70 per cento del numero degli esami. La norma va considerata positivamente anche per l'allargamento del margine di libertà degli studenti. Solo il 30 per cento delle materie su cui è obbligatorio sostenere e superare l'esame è demandato a decisioni adottate da un potere esterno alle singole Facoltà.

Noi riteniamo che sia preferibile lo strumento legislativo per la specificazione di dette materie. In tal caso il Parlamento dovrebbe decidere sulla base di una motivata relazione del Consiglio superiore. Ma se non si ritiene di ricorrere alla legge si deve quanto meno attribuire valore vincolante al parere del Consiglio superiore nel procedimento previsto dall'articolo 4. In questo campo l'organo più qualificato e competente è proprio il Consiglio superiore.

Inoltre sembra opportuno attribuire al potere statutario anche l'ordine in cui debbono essere sostenuti e superati gli esami delle materie dichiarate obbligatorie dalla legge o dal decreto. Si ricorda poi che la Commissione d'indagine suggerì di sostituire alla distinzione tra materie fondamentali e materie complementari quella tra materie propedeutiche e materie specialistiche. Questa seconda distinzione va fatta valere proprio nelle determinazioni relative all'ordine degli esami. Stabilite con legge o con decreto le materie obbligatorie e comuni sul piano nazionale deve essere nel potere delle Facoltà determinare l'ordine degli esami avendo riguardo al complesso delle materie.

Il precitato articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1960, n. 53, stabilisce che le materie a scelta dello studente debbono far parte di gruppi di ma-

lerie specificati dalla Facoltà e che non è consentito mettere insieme materie appartenenti a gruppi diversi. Se non erriamo questa norma contiene il concetto dei piani di studi multipli ed alternativi predisposti dalla Facoltà e tra cui lo studente è chiamato a scegliere. Lo stesso criterio potrebbe essere accolto dall'articolo 31 del presente disegno di legge prevedendo tuttavia la possibilità di consentire variazioni che lo studente motivatamente richiede e che la Facoltà giudica opportune. Non vogliamo mancare infine di manifestare la nostra perplessità per la misura adottata del 30 per cento, del 30 per cento e del 40 per cento uniformemente per tutte le Facoltà. Tale misura potrebbe essere eccessiva in alcuni casi e difettosa in altri a cagione della diversità delle esigenze degli studi nelle varie Facoltà. Ma se il criterio numerico adottato è discutibile e modificabile, sul piano puramente quantitativo, è senz'altro da riconoscersi valida l'esigenza di allargare al massimo in questa materia l'area del potere statutario delle Università e di ridurre l'intervento esterno, mediante legge o decreto, a ciò che è strettamente indispensabile.

G) *Questioni varie.*

1) *Ammissione ai concorsi a cattedre universitarie di cittadini stranieri (articolo 21).*

Si prevede che ai concorsi a cattedre universitarie possono essere ammessi docenti e studiosi stranieri a condizione che quanti tra essi siano ritenuti degni di ricoprire il posto acquistino la cittadinanza italiana. Senza dubbio questa condizione è nella sua sostanza odiosa e inopportuna, specie in un momento come questo, di così ampia apertura alla collaborazione internazionale, ma essa è imposta dal divieto, contenuto implicitamente nell'articolo 51 della Costituzione, di ammettere ai pubblici uffici e alle cariche elettive i cittadini stranieri che non siano italiani non appartenenti alla Repubblica. Ma qui non possiamo non rilevare che sia pure anticostituzionalmente l'articolo 25 della legge 24 febbraio 1967, n. 26 ha previsto l'ammissibilità di cittadini stranieri ai concorsi a posti di professori aggregati senza la suddetta condizione.

2) *Organismi rappresentativi universitari.*

Il disegno di legge si astiene dal provvedere alla regolamentazione giuridica degli organismi rappresentativi universitari che già nel presente partecipano, in posizioni di eminente

responsabilità, al funzionamento di importanti settori della vita universitaria. Tra l'altro detti organismi amministrano, specialmente nelle grandi sedi, somme ingentissime senza alcun sostanziale controllo, in applicazione dell'ultimo comma dell'articolo 11 della legge 18 dicembre 1951, n. 1551. Siffatto silenzio non è assolutamente giustificabile proprio nel momento in cui si decide di includere la rappresentanza studentesca in quasi tutti gli organi dirigenti della Università. Perdurando la indisciplina delle associazioni è impossibile non prevedere che gli studenti eletti rappresenteranno non tanto il corpo studentesco quanto quei ristretti gruppi oligarchici che attualmente padroneggiano le associazioni anzidette. Oggi le associazioni sono snaturate e minimizzate da un massiccio assenteismo che si deve in gran parte alla mancanza di garanzie democratiche nel seno delle stesse associazioni. Perciò la vita associativa è più diseducativa che educativa in senso democratico. La necessità era ed è di emanare norme idonee a trasformare l'associazionismo studentesco in una scuola di costume democratico e di educazione alla responsabilità in modo da rendere più facile e insieme più giustificata la immissione non fittizia ma attiva dei rappresentanti degli studenti in determinati organi dell'Università.

IX. — LA DEMOCRATIZZAZIONE DELL'UNIVERSITÀ.

Coloro che hanno tessuto l'elogio del presente disegno di legge non hanno mancato di sottolineare che esso realizza, per la prima volta nella storia della nostra Università, il principio della *democratizzazione universitaria*, principio su cui si discute da anni con marcata accentuazione da parte delle categorie dei docenti e delle rappresentanze studentesche escluse dagli organi di governo dell'Università e delle Facoltà o Scuole.

Per democratizzazione universitaria si possono intendere e generalmente si intendono due cose. In primo luogo l'azione diretta ad accrescere le schiere studentesche universitarie in modo che le più alte percentuali di giovani provenienti dai corsi secondari di studi possano beneficiare dell'istruzione universitaria rimuovendo gli ostacoli che in un modo o nell'altro vi si oppongono. Si tratta, dunque, sotto questo aspetto, di moltiplicare e rafforzare le strutture universitarie (nuove Università e Facoltà nelle zone del Paese che ne sono prive e sdoppiamenti delle Università superaffollate dei grandi centri) e di incrementare le occorrenti dotazioni didattico-

scientifiche ma soprattutto di sviluppare un massiccio programma di assistenza.

In secondo luogo la democratizzazione universitaria sta a significare la inclusione negli organismi dirigenti universitari, sia meramente burocratici che didattico-scientifici, accanto ai docenti di ruolo, di adeguate rappresentanze delle altre componenti del mondo universitario, (aggregati, incaricati, assistenti).

Il concetto di democratizzazione universitaria nel primo senso non trova posto nel presente disegno di legge. Vero è che con leggi già approvate e già operanti sono state disposte notevoli maggiorazioni di fondi per lo sviluppo dell'edilizia universitaria ed il potenziamento delle relative dotazioni didattico-scientifiche nonché per l'aumento degli organici dei docenti di ruolo e delle altre categorie di docenti, ma poco è stato fatto sul piano dell'assistenza agli studenti meritevoli e bisognosi. Nella situazione socio-economica del Paese la maggiore difficoltà che si oppone all'aumento del numero degli studenti nell'Università è, infatti, di carattere economico a cagione dell'elevato costo degli studi universitari e della distribuzione geografica delle Università. Rendere veramente effettivo lo esercizio del diritto allo studio per i capaci e meritevoli, conformemente al dettato costituzionale, significava e significa risolvere nel suo punto focale il problema della democratizzazione universitaria nel primo dei sensi indicati. I liberali hanno ripetutamente insistito perché fossero attuate provvidenze più numerose e più efficaci di quelle esistenti e che hanno nell'assegnamento di studio o presalario la loro maggiore espressione. Prima e dopo la emanazione della legge 14 febbraio 1963, n. 480, istitutiva di detto assegnamento, non avevamo mancato di manifestare le più ampie riserve sulla sua idoneità al fine da raggiungere. I fatti ci hanno dato ragione. Una indagine svolta dall'UNURI sull'applicazione della legge in parola ha fornito significative indicazioni. Nel 1963-64 hanno fruito dell'assegnamento di studio 5.839 studenti nel primo anno, pari al 7,66 per cento e 2.669 nel secondo anno, pari al 7,02 per cento; nel 1964-65 5.772 del primo anno, pari all'8,16 per cento, 3.752 del secondo anno, pari al 7,20 per cento e 1.247 del terzo anno, pari al 2,97 per cento. Da questi dati si evince che, col passare degli anni, un notevole numero di studenti che aveva ottenuto nel primo e secondo anno lo assegnamento, lo perde, la qual cosa, a parte ogni altra considerazione, sta a dimostrare che questa forma di assistenza ha fallito proprio

in quella che doveva essere la sua funzione fondamentale, ossia l'immissione ed il mantenimento di nuovi ceti nell'istruzione superiore. Sia permesso di ricordare che i liberali nel loro piano trentennale di sviluppo della scuola presentato al Convegno di Padova, nel 1962, avevano previsto varie specie di assistenza, a loro avviso assai più consistenti e valide dell'assegnamento di studio: quali ad esempio la creazione di numerosi collegi universitari e di case dello studente; la distribuzione gratuita di numerosissimi buoni mensa e buoni libro; l'assegnazione di borse di studio di misura assai più rilevante di quelle attuali e comunque adeguate al costo della vita; prestiti d'onore da parte delle Banche con garanzia dello Stato. *L'anzidetto e fondamentale aspetto della democratizzazione è, come si ripete, del tutto ignorato dal presente disegno di legge.*

Invece il principio della democratizzazione nel secondo senso trova largo accoglimento nel disegno di legge. Alla direzione di tutti gli organi burocratici e didattico-scientifici dell'Università sono infatti chiamate a partecipare, insieme ai professori di ruolo, le rappresentanze delle altre categorie di professori. La maggior parte di detti organi accoglie anche rappresentanze di studenti. In particolare queste ultime sono previste:

- a) nei Corpi accademici;
- b) nei Consigli e nelle Consulte dei Dipartimenti (limitatamente agli iscritti ai corsi di dottorato di ricerca);
- c) nei Consigli di amministrazione;
- d) nei Consigli di Facoltà e nei Comitati consultivi di Facoltà;
- e) nel Consiglio nazionale universitario.

Se questo è un fatto nuovo della nostra Università non lo è per molte università di altri Paesi europei in cui gli organismi dirigenti universitari risultano composti dalle varie categorie di professori e, in qualche caso, anche da rappresentanze studentesche cooperanti a diverso livello. È il caso della Francia ove, accanto al Consiglio di Facoltà, costituito da professori titolari ed assistenti, opera l'Assemblea di Facoltà, composta dai titolari, dagli agrégés, da chargés de cours e maitres de conférences. È il caso della Germania federale ove nel Senato della Università, accanto agli ordinari siedono rappresentanti di altre categorie di docenti. È il caso dell'Inghilterra ove assistenti e docenti di vario titolo siedono insieme in alcuni organi direzionali. Vi sono poi Università, in Finlandia, ad esempio, e nella stessa Inghilterra, nelle quali operano Commissioni miste,

composte di professori e studenti, sia con funzioni di partecipazione all'attività didattica sia consultive.

Il problema della partecipazione di docenti diversi da quelli di ruolo e di studenti agli organi universitari come sopra indicati è stato oggetto in seno alla Commissione di dispute ampie e vivaci. Per quanto concerne i primi la loro partecipazione agli organi stessi — sotto certi aspetti — appare necessaria ed utile. « È nella dialettica normale di ogni società — è stato osservato — che la categoria dei professori di fatto e non di diritto finisce col pretendere di avere una porzione di potere tanto più che dalle deliberazioni degli organi universitari dipende la loro carriera e la loro attività scientifica ».

Tuttavia la questione, come osserva il relatore di maggioranza, si presenta assai ardua non solo perché sono in ballo rilevanti interessi categoriali e concezioni affatto opposte sulla qualità ed entità delle forze destinate al governo dell'Università, ma anche perché si teme di turbare eccessivamente l'attuale equilibrio sostanzialmente basato sul principio della gerarchia delle competenze. Infatti, secondo l'onorevole Ermini, « la Commissione ha ritenuto che debba essere riconosciuta e conservata in seno agli stessi organi collegiali la massima responsabilità decisionale ai professori di ruolo come a coloro che più di ogni altro sono vincolati alle sorti del loro Ateneo da obblighi particolari di natura costante ». Di qui la necessità di prevedere complicati dosaggi « a causa — osserva ancora il relatore — della diversissima rilevanza numerica dei ruoli organici dei professori per le diverse Facoltà ed Università » e la conseguente ammissione che « non può il relatore esimersi dal rilevare una innegabile complessità della formula escogitata per provvedere all'opportuno dosaggio di presenza delle varie categorie in alcuni di detti consessi *pur non avendo egli saputo suggerirne altra più semplice ed egualmente idonea* ».

Ora in effetti il calcolo delle presenze delle varie categorie di docenti è un calcolo così complicato da lasciare estremamente perplessi circa l'effettivo conseguimento di quel risultato — « assicurare la maggioranza dei professori di ruolo » — che il relatore si proponeva. Vi sono alcuni casi, e non certo tra i meno importanti, in cui il dubbio è più che giustificato. Nel Consiglio di amministrazione la presenza dei professori di ruolo è minima. Ed il Consiglio, come è stato configurato dal disegno di legge — lo abbiamo già

visto — non è solo un organo amministrativo ma è dotato di notevoli poteri di intervento anche in questioni didattiche, scientifiche e disciplinari. Nel Consiglio di dipartimento i professori di ruolo ed aggregati sono il 60 per cento rispetto al 40 per cento degli altri componenti; ma come gioca la percentuale degli aggregati rispetto ai professori di ruolo? Noi tutti sappiamo che la consistenza dei ruoli organici dei docenti di ruolo è esigua rispetto a quella degli altri ruoli e categorie di docenti. Ancora: nel Consiglio nazionale universitario la maggioranza dei professori di ruolo è talmente lieve da far ritenere probabile che non mancheranno le occasioni in cui si tramuterà in minoranza nei confronti delle altre categorie di docenti, di funzionari e di studenti in esso rappresentati. Né basta. Il principio della gerarchia delle competenze — lo si è già detto ma giova ribadirlo — viene palesemente violato nel Consiglio di dipartimento ove i professori aggregati, incaricati, assistenti e studenti sono chiamati ad esprimere giudizi anche su questioni relative a professori di ruolo.

Favorevoli al principio che gli studenti debbano avere la loro parte di responsabilità nel governo delle Università, non siamo affatto convinti che sia stato prescelto il modo migliore per tradurlo nella realtà del nuovo ordinamento universitario proposto dal disegno di legge. Infatti se la presenza degli studenti si giustifica in alcuni degli organismi direzionali, si giustifica meno in altri organismi. Si giustifica in tutti gli organismi che si occupano di problemi di carattere generale, come, ad esempio, quelli che hanno ad oggetto i piani di studio, le proposte sullo sviluppo dell'istruzione universitaria, l'assistenza e simili, si giustifica anche nel Consiglio di amministrazione *limitatamente a questioni amministrative*, ma non sembra giustificarsi in uguale misura, ad esempio, nel Dipartimento (sempreché dovesse essere istituito) e nel Corpo accademico.

Inoltre mentre il disegno di legge si preoccupa, e giustamente, della regolamentazione delle modalità delle elezioni dei rappresentanti negli organi collegiali universitari, e quindi anche dei rappresentanti degli studenti, nulla dice circa il *quorum* necessario per la validità delle elezioni di questi ultimi. Ora, come abbiamo osservato poc'anzi, le esistenti rappresentanze studentesche hanno un minimo grado di rappresentatività a cagione del grande assenteismo degli studenti nel momento delle elezioni. Perciò se non sarà provveduto a determinare o in questo stesso

disegno di legge o nel regolamento previsto dall'articolo 39 il predetto *quorum* non è difficile prevedere che i rappresentanti eletti più che recare il loro contributo di pensiero alla soluzione dei problemi della vita universitaria o attendere alla difesa degli interessi propri della intiera categoria che rappresentano, saranno i portatori di istanze ed ideologie di quei partiti politici in grado di contare, nel momento delle elezioni, su un più elevato numero di presenze di studenti elettori. Da tale stato di cose non possono non derivare conseguenze dannose per l'andamento della vita universitaria, come del resto gli incresciosi e talvolta tragici avvenimenti di questi ultimi anni in alcuni Atenei hanno sufficientemente dimostrato.

Avevamo già proposto, e la conferenza dei Rettori ha ribadito questa proposta, che « per la validità delle elezioni negli organismi rappresentativi studenteschi e delle elezioni dei rappresentanti degli studenti negli organi collegiali previsti dalla legge sia richiesta la partecipazione alle votazioni di *almeno la metà degli iscritti* a ciascuna Università o Istituto universitario nel primo caso, degli appartenenti al rispettivo collegio elettorale nel secondo caso ». Ove le elezioni non risultassero valide, i rappresentanti degli studenti potrebbero essere sorteggiati tra gli studenti degli ultimi due anni di corso in possesso dei requisiti previsti dal disegno di legge ed in più del requisito *del miglior profitto conseguito negli esami degli ultimi due anni*.

Vi è infine un settore che potrebbe essere attribuito all'esclusiva responsabilità degli studenti, il settore assistenziale. Su questo punto il disegno di legge tace completamente. Da tempo abbiamo affermato che l'assistenza, dalle borse di studio alla gestione delle case dello studente, alla distribuzione dei buoni mensa e libro e così via debba essere affidata a *rappresentanze studentesche elette mercé i sistemi elettorali come sopra indicati in organismi rappresentativi disciplinati da apposita legge*.

Nell'affrontare il problema della responsabilità degli studenti nell'Università bisogna guardarsi ad un tempo dal pregiudizio paternalistico e dal pregiudizio demagogico, ambedue profondamente diseducativi. In forza del pregiudizio paternalistico i giovani sono sempre considerati incapaci e perciò stesso sono resi tali assai di più di quanto lo sarebbero se si avesse fiducia nelle loro forze e nel loro giudizio. In forza del pregiudizio demagogico sono chiamati a compiti superiori alle

loro possibilità e perciò invece di essere aiutati a maturarsi sono spinti a disperdersi e logorarsi. Come si spingono i fanciulli al verbalismo e alla insincerità allorché si presentano loro pensieri che essi non riescono ad assimilare, e che sono solo capaci di ripetere meccanicamente, così si spingono i giovani alla dissipazione interiore allorché si chiamano a funzioni e a responsabilità alle quali per lo stadio del loro sviluppo né sono preparati né possono prepararsi e che possono solo *fingere* di esercitare ma non sono in grado di esercitare effettivamente.

Noi riteniamo che sia doveroso aver fiducia nei giovani e incoraggiarli sollecitando sempre la loro consulenza e la loro collaborazione in ogni sede e in ogni occasione ma per quelle questioni ed operazioni che siano all'altezza della loro esperienza e maturità. Riteniamo anche che siano da valorizzare i giovani non solo e non tanto come rappresentanti del corpo della gioventù — questa valorizzazione riguarderebbe d'altronde pochi giovani — quanto come singoli individui che studiano, per cui sotto questo fondamentale aspetto il problema della democratizzazione è il problema stesso della misura di responsabile libertà, che si assicura ai giovani nei loro studi e nel loro lavoro universitario.

Si tratta di chiamare all'adempimento di precise responsabilità non solo il ristretto gruppo di rappresentanti, ma tutti gli studenti che partecipano come tali alla vita dell'Università. È infatti possibile assicurare una larga rappresentanza degli organismi studenteschi nei consigli universitari e insieme regolamentare il lavoro universitario in modo da spegnere ogni iniziativa intellettuale. In tale ipotesi al *maximum* di democratizzazione formale corrisponderebbe l'assenza di democratizzazione sostanziale, la quale può sussistere e sussiste solo dove i giovani sono attratti in un lavoro intellettuale che solleciti la loro responsabilità e sia espressione della loro progrediente libertà.

X. — CORSI SERALI PER STUDENTI LAVORATORI.

Una interessante innovazione è da considerare quella contenuta nell'articolo 36 del disegno di legge che detta i principi per la emanazione di una legge delegata entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge di riforma per la istituzione e la disciplina dei corsi serali per studenti lavoratori. Senonché trattasi di una pura norma programmatica che, oltre tutto, riposa su fragili basi, come dimostra, soprattutto, la lettera *d*) dell'arti-

colo 36 in cui si stabilisce che gli insegnamenti dei corsi serali saranno impartiti dal personale docente di ruolo e da professori incaricati, retribuiti, a carico dei bilanci universitari, in proporzione al numero delle ore serali di lezione effettivamente svolte. Con questa statuizione sostanzialmente si prevede di richiedere al normale personale docente per i corsi diurni prestazioni straordinarie nei corsi serali retribuibili aggiuntivamente. Questa previsione è bastevole a collocare i corsi serali in una posizione di originaria inferiorità. La verità è che gli autori del disegno di legge non sono andati oltre la felice intuizione di questi corsi per approfondirne le modalità di organizzazione e di esecuzione. Perciò soprattutto si sono rifugiati nel comodo rinvio alla legge delegata, il ricorso alla quale è servito, come in altri punti del disegno di legge, a testimoniare la consapevolezza della esistenza del problema ma la riluttanza a compiere lo sforzo necessario per affrontarlo e risolverlo.

Anche in questo caso ad un atto di fiducia nella capacità inventiva delle Università si è preferito il mistico appello alla legge futura invocata per risolvere un problema che è risolubile soltanto mercé lo spirito di iniziativa e di invenzione dei corpi accademici e scientifici. Anziché formulare una norma intesa ad aprire la strada a questo spirito e a sollecitarlo si è preferito il rinvio ad una norma futura.

Il professor Giuseppe Lavaggi, in una sua relazione alla Conferenza dei Rettori nel maggio del 1964, citava l'esempio di ciò che ha saputo creare in non troppi decenni l'Università di Londra mercé la libertà di esperimento di cui largamente si è valsa proprio nei settori più nuovi e rischiosi. « In questa guisa — scriveva il professor Lavaggi — Londra ha risolto o comunque affrontato problemi che sono anche nostri, ma molti dei quali noi abbiamo passivamente subito... Così il problema degli studenti lavoratori, della cui esistenza in Inghilterra e non a Londra e non da oggi soltanto si è preso atto introducendo la categoria dei *part-time students* e per cui a Londra è sorto un istituto a sé, il Birckbeck-College, che ne ha 900 e che è l'unico ad accogliere solo *part-time students*. Così il problema degli studenti non residenti o esterni, per cui esiste un apposito dipartimento (*External Department*) e che studiano come vogliono o possono, in Gran Bretagna e nel *Commonwealth*, privatamente o per corrispondenza o presso istituti minori di centri minori (così che vi sarebbe nel Regno Unito, senza in-

convenienti, posto anche per le « Università » di Teramo, Chieti, Pescara e simili), ma che soggiacciono a Londra ad appositi esami, in base a cui conseguono titoli, che sono titoli dell'Università di Londra, della cui reputazione, prestigio, stima o decadenza l'Università di Londra è responsabile. Così il problema di portare l'insegnamento e la cultura universitaria fuori dell'Università, in località lontane dall'Università, onde c'è un *Department of extra mural studies*, i cui corsi in più di cento località hanno avuto nel 1960-61 circa 20.000 uditori e che è istituzione che ha preso inizio ed avvio quasi sessanta anni fa ».

Tutto ciò è stato possibile perché, in quel sistema, l'Università di Londra ha avuto stimoli e non freni nell'applicare la sua libertà di iniziativa e di esperimento. Per quanto riguarda i corsi serali per studenti lavoratori e, in generale, per le attività nuove, fuori degli schemi tradizionali, noi riteniamo che sarebbe stato non solo utile ma necessario procedere pragmaticamente aprendo il varco, con la norma legale, alla iniziativa delle Università. Se i nostri studi universitari sono ancora oggi racchiusi negli schemi tradizionali e se i nostri ordinamenti si sono finora dimostrati incapaci di aggredire i problemi nuovi del sapere e della sua diffusione, sorti fuori delle antiche mura, ciò si deve proprio alla diffidenza del legislatore verso la sperimentazione e lo spirito di iniziativa e di invenzione dei singoli centri universitari. Questa diffidenza è palese anche nell'articolo 36 del presente disegno di legge.

XI. — LE ALTRE PROPOSTE DI LEGGE.

La proposta di legge n. 2650 di iniziativa dell'onorevole Berlinguer Luigi e di altri deputati del gruppo comunista è più organica del disegno di legge governativo pur se per una larga parte la sua organicità è più teorica e dottrinale che propriamente normativa. Le si deve riconoscere l'intento di non guardare a particolari aspetti pur se importanti ma di integrarli e connetterli nella visione di un disegno generale di riforma dell'Università italiana. Dobbiamo lealmente aggiungere che alcune sue norme hanno un intrinseco pregio che per altro potrebbe diventare coerentemente operativo solo in un sistema diverso da quello disegnato dalla proposta di legge. Infine dobbiamo rilevare che la proposta determina più razionalmente e in modo più rispettoso del principio di autonomia le fonti normative degli ordinamenti universitari ac-

cordando la sua preferenza al potere legislativo e al potere statutario.

Ma ciò riconosciuto dobbiamo qui rilevare l'estrema pericolosità della proposta comunista per la natura dei principi fondamentali a cui essa si ispira e che circolano nelle sue varie norme e le connettono. Questi principi sono il rifiuto di ogni esigenza selettiva, il primato accordato alla preparazione professionale e la rivendicazione ed applicazione del sistema rappresentativo come sistema formativo ed operativo degli organi di governo dell'Università. Per quanto riguarda il primo principio basta citare la liberalizzazione degli accessi alle Facoltà che praticamente sarebbero aperte a tutti e il diritto allo studio, rivendicato ugualmente per tutti pur se mediocri e pur se appartenenti a famiglie agiate in forma di totale esenzione dalle tasse e di indiscriminata corresponsione dell'assegno di studio. A proposito del problema della liberalizzazione degli accessi, del tutto accantonato dal disegno di legge governativo, vogliamo osservare qui che senza dubbio sarebbe un progresso sulla via della liberalizzazione la istituzione di un serio esame di ammissione alla Facoltà prescelta ma prevedendolo per tutti e non solo per i giovani sforniti di titolo di studio. La proposta comunista di permettere a chiunque sia fornito di un qualsiasi titolo di studio di scuola media di secondo grado la iscrizione ad una qualsiasi Facoltà fa salire ad altezze vertiginose il fanatismo del valore legale del titolo di studio. I colleghi comunisti avrebbero potuto tenere utilmente presente in questa materia l'esempio della Russia sovietica in cui l'accesso all'Università è subordinato al superamento di un serio esame di ammissione che è seriamente selettivo com'è seriamente selettivo tutto quel sistema scolastico che pone una cura massima nella valorizzazione dei giovani più dotati. Riteniamo di non cedere alla tentazione della polemica politica notando che i comunisti rivalutano il principio della selezione negli Stati socialisti e che invece propugnano il più mortificante egualitarismo negli Stati non socialisti.

Per quanto riguarda il principio del professionalismo trionfante nella proposta comunista è sufficiente rilevare che i suoi autori hanno espressamente dichiarato di rinunciare al concetto dello studio universitario come studio scientifico. Nel loro pensiero l'Università si configura come una grande e varia scuola professionale superiore.

In quanto al terzo principio la proposta dei colleghi comunisti è limpidamente lineare

e ferreamente conseguenzialista. Essa svolge ed applica il principio rappresentativo fino alle sue estreme conseguenze. Nell'assemblea del dipartimento alla quale sono attribuite competenze scientifiche e didattiche è prevista persino la rappresentanza del personale subalterno. La proposta di legge, stabilito all'articolo 2 che gli organi di governo universitario sono rappresentativi, procede imperterrita nel determinare la composizione degli organi secondo la logica di questo principio elettorale. Il corpo accademico, in cui sono rappresentate tutte le componenti, compresa quella del personale subalterno, è definito l'organo che sovrintende al governo della sede universitaria. Il Rettore è eletto in una seduta del corpo accademico con candidature palesi e programma pubblico. Ciò significa che ogni aspirante alla carica deve esporre il suo programma. La stretta dipendenza del Rettore dal corpo accademico, che eleggendolo lo vincola ad attuare il programma elettorale, è resa più stringente dalla durata biennale della carica. Secondo questo disegno il Rettore non è più *primus inter pares* investito in primo luogo della responsabilità di rispettare e tutelare la libertà dei suoi pari, ma è il capo plebiscitario e cesaristico del Corpo accademico costituito come assemblea sovrana dell'Università.

In questa proposta di legge il Dipartimento appare, senza reticenze e ipocrisie, nella sua precisa fisionomia di nuova struttura assorbente e preponderante dell'Università. Ad esso sono demandati compiti che lo qualificano come determinante centro di potere scientifico e didattico. Per convincersene basta leggere l'articolo 19 secondo cui « nel pieno rispetto della libertà didattica e previo consenso dei singoli docenti, il Consiglio di Dipartimento — allo scopo di evitare all'insegnamento ogni forma di dispersione e di inefficienza — attribuisce ogni anno i corsi di insegnamento e coordina tutta l'attività didattica che si svolge nel Dipartimento, fermo restando il dettato dell'articolo 29 « che prevede il potere di ratifica delle deliberazioni del Dipartimento da parte del Consiglio di Facoltà ». Nella storia della lotta per la libertà e contro la libertà nessuna libertà è stata mai soppressa senza argomentare e affermare da parte dei suoi persecutori di voler meglio garantire la stessa libertà. Perciò non è sorprendente che nel sancire il potere del Dipartimento si senta l'esigenza di premettere che tale potere si esercita nel pieno rispetto della libertà didattica e previo consenso dei singoli docenti. Senonché ogni libertà dei singoli do-

centi che volesse manifestarsi in dissenso dalle deliberazioni maggioritarie del Dipartimento sarebbe giudicata, secondo afferma lo stesso articolo 19, come forma di dispersione e di inefficienza e perciò sarebbe colpita come libertà antisociale.

Il relatore di maggioranza è stato severo nel giudicare, senza dubbio in buona fede, la proposta di legge dei colleghi comunisti. Ma questa proposta di legge non va sottovalutata proprio ai fini della più precisa interpretazione e valutazione del disegno di legge governativo giacché alcuni semi depositi in questo disegno di legge si possono vedere già divenuti alberi nell'anzidetta proposta. Soprattutto per quanto riguarda il potere di determinazione di taluni organi collegiali a danno della libertà dei singoli docenti giova tener presente la proposta comunista perché in questa si dice più chiaramente e più lealmente quello che si dice più oscuramente e più ipocritamente nel disegno di legge governativo.

Le altre proposte di legge sono la n. 2689 di iniziativa del deputato Cruciani ed altri e la n. 1183 di iniziativa del deputato Montanti. La prima proposta riguarda la istituzione e la disciplina di Facoltà di scienze applicate all'educazione fisica e sportiva in sostituzione degli Istituti Superiori di Educazione Fisica di cui alla legge 7 febbraio 1958, n. 88. Il disegno di legge governativo, nella formulazione originaria, dettava norme, nell'articolo 32, per la disciplina dei predetti Istituti prevedendo la possibilità di costituirli come Istituti aggregati presso le Università. Non si trattava di una disciplina sostanzialmente innovativa tranne che per la configurazione degli Istituti come Istituti aggregati. La maggioranza della Commissione, consenziente il governo, ha ritenuto di decidere la soppressione dell'articolo 32 anche in dipendenza delle modifiche apportate ai precedenti articoli 1 e 2 in relazione agli Istituti aggregati. Perciò il problema posto dalla proposta Cruciani non è stato neppure discusso. L'aver ommesso tale discussione non attenua ma aggrava lo stesso problema che è il problema della situazione assolutamente intollerabile creata dalla legge n. 88 del 1958. In forza di tale legge praticamente la preparazione degli insegnanti di educazione fisica nelle scuole statali è appaltata da enti privati dato che c'è un solo Istituto Superiore di Educazione Fisica statale e che altri Istituti statali dello stesso tipo possono essere istituiti solo per legge mentre si possono riconoscere legalmente con convenzione e decreto del Capo dello Stato istituti promossi da Enti. Il go-

verno mentre è stato alacre nel riconoscere molti Istituti di enti è stato assolutamente torpido nel farsi promotore della istituzione di altri Istituti statali e della riforma dell'assurda legge n. 88 del 1958.

La proposta di legge di iniziativa del deputato Montanti riguarda la costituzione delle Commissioni giudicatrici dei concorsi a cattedre universitarie mediante sorteggi. Essa contiene norme che noi in larga misura condividiamo. Purtroppo solo alcune di esse e parzialmente sono state accolte nella formulazione definitiva del disegno di legge governativo.

XII. — CONCLUSIONI.

Giunti alla fine dell'esame analitico del disegno di legge riteniamo di dovere conclusivamente porre in risalto sia i caratteri più distintivi che i limiti più gravi e rilevanti, deducendo, gli uni e gli altri, dalle considerazioni finora svolte sulle sue varie parti e sulle sue singole norme, e di volgerci, al di là del chiuso steccato di questo disegno di legge, a guardare all'avvenire dell'Università italiana sforzandoci di intravedere e segnare conclusivamente le linee essenziali della sua riforma sostanzialmente disattesa dalla proposta in esame.

1) *Limiti e contraddizioni del disegno di legge.*

a) Frammentarietà.

Il testo finalmente sottoposto alla discussione dell'Assemblea colpisce per la varietà della natura delle norme di cui consta. Esso contiene norme generalissime e norme di dettaglio per cui non è del tutto priva di fondamento la definizione datane da qualcuno secondo la quale questo disegno di legge oscilla tra statuizioni di puri principi e prescrizioni emanate normalmente per mezzo di quel particolare strumento amministrativo che è la circolare. Questa frammentarietà e questa disparità tradiscono la incertezza sia dell'*animus* che delle idee con cui il disegno di legge è stato predisposto ed elaborato. Segno di questa incertezza è anche il frequente rinvio a future leggi ordinarie o a leggi delegate per la risoluzione dei problemi non saputi o non voluti risolvere. Per la frequenza di tali rinvii per la risoluzione di problemi non marginali questo disegno di legge si qualifica, per una sua parte non irrilevante, come una manifestazione di volontà di leggi future. Per questa parte esso non vuole essere, come gli incomberebbe di essere, una legge, ma solo il preannuncio e

la invocazione di leggi future. Per curare il dettaglio si è sovente mancato di predeterminare l'essenziale. Considerando l'essenziale che manca e il dettaglio che sovrabbonda in questo disegno di legge, non è malizioso dire che esso per una parte non irrilevante serve più a coprire la mancata riforma che a predisporla. Se ci si obiettasse che l'essersi limitato il disegno di legge a disciplinare solo alcuni aspetti e momenti non significa aver rinunciato da parte dei suoi autori a disciplinare prima o poi il resto ma solo che si è ritenuto di dare intanto la precedenza alle cose più urgenti, ci si contrapporrebbe una obiezione inconsistente perché le materie trattate non sono disciplinabili per frammenti. Quando di determinate materie solidali e indivisibili si pretende di disciplinare solo alcune parti rinviando all'avvenire la disciplina delle rimanenti si rischia di accrescere anziché alleviare il malessere e il disordine di cui le stesse materie soffrono.

La frammentarietà prima di essere nella formulazione normativa del disegno di legge è nel pensiero e nella volontà dei suoi autori. Questa frammentarietà sostanziale vizia il disegno di legge e finisce con il colpire quelle sue stesse statuizioni che sono intrinsecamente valide a cagione della loro collocazione in un contesto che le isterilisce. Il testo del disegno di legge appare complessivamente sbagliato per le tre seguenti fondamentali ragioni: 1) perché guasta e deforma con alcune sue particolari disposizioni anche quegli istituti che esso validamente prevede, per esempio i corsi di diploma e i dottorati di ricerca, e perché introduce istituti, come il Dipartimento, che essendo insuscettibili di una chiara e congrua disciplina nella migliore delle ipotesi sono destinati a rimanere inoperanti ma che secondo la ipotesi più probabile sono destinati ad esplicare una funzione disturbatrice, se non distruttiva, dell'ordine attuale senza che esista la preventiva certezza della loro idoneità a creare un ordine nuovo e più fecondo; 2) perché abbonda di disposizioni particolari o superflue o incompatibili con il concetto stesso dell'Università; 3) perché pur abbondando nel dettaglio è avaro o reticente nei riguardi di problemi essenziali la soluzione dei quali non condiziona questo o quel punto particolare degli ordinamenti ma le fondamenta stesse della loro ricostruzione. Ovviamente non è possibile costruire il nuovo edificio istituzionale dell'Università italiana mancando di cominciare ad applicare il pensiero e il lavoro alle sue fondamenta come fa questo disegno di legge.

b) Illegittimità costituzionale.

Evidentemente si tratta della nostra maggiore censura che dovrebbe precludere l'ulteriore esame dello stesso disegno di legge.

Il precetto costituzionale concernente l'autonomia universitaria è violato in modo diretto nelle numerose volte che abbiamo indicato. È poi violato in modo indiretto o presunto nei non infrequenti rinvii a leggi delegate aventi valore di leggi ordinarie. In tal modo è lasciata al potere esecutivo ampia facoltà di ulteriori interventi, il cui contenuto non è identificabile in modo assoluto (come avviene, ad esempio, nel caso del secondo comma dell'articolo 4) o lo è solo per larga approssimazione. Perciò non a torto è stato affermato che *il vero artefice di questa riforma universitaria è il potere esecutivo*.

Il disegno di legge non eccede solo nei rinvii alle determinazioni del potere statutario delle Università. Tra le varie fonti normative degli ordinamenti universitari, ossia tra le leggi statali, presenti e future, i decreti del potere esecutivo e gli statuti universitari, questa terza fonte è la più trascurata.

Giova ribadire che nel nostro pensiero la riaffermazione ed il rinvigorimento dell'autonomia universitaria rappresentano i soli mezzi che, ponendo le Università su di un piano di costante competitività, consentono di assicurare il progresso della più alta cultura in tutte le sue manifestazioni. Giova anche ribadire che oggi l'autonomia va intesa non tanto e non solo come autonomia di sede quanto e soprattutto come autonomia di funzione. Solo così è possibile tutelarla efficacemente dalle invadenze e dagli straripamenti del potere politico.

Orbene è palese in varie norme del disegno di legge l'*animus* di diffidenza e di scetticismo dei suoi autori. Essi sono diffidenti e scettici verso l'uso finora fatto della libertà da una larga parte dei docenti della nostra Università. Se dicessimo che questa diffidenza e questo scetticismo sono senza alcun fondamento tradiremmo il nostro dovere verso la verità. Manifestazioni recenti del nostro costume universitario hanno suscitato la suddetta diffidenza. Ma noi riteniamo che questa reazione, pur se spiegabile, sia da controllare. Non si può, come dicono in Germania, buttare il bagno con il bambino. Il bambino in questo caso è la libertà. Se non si ha fede nella libertà del pensiero e perciò dell'insegnamento scientifico si è privi dell'elemento principale per la costruzione dell'edificio legale della nuova Università italiana. Né si

può aver fede nella libertà e non averla negli uomini che la debbono incarnare e realizzare. La professione teorica di fede nella libertà dell'insegnamento accompagnata dalla mancanza di fede negli uomini chiamati ad esercitare questa libertà è destinata a rimanere astratta e teorica. Per edificare legalmente la rinnovata Università italiana è indispensabile aver fede vera e profonda nella libertà e negli uomini destinati a realizzarla. Naturalmente occorre predisporre, da una parte, sistemi che garantiscono la scelta degli uomini migliori e, dall'altra, sistemi che ne inquadrino e sollecitino il lavoro in modo da renderlo il più possibile fruttifero spiritualmente e intellettualmente. Ma tutto ciò non si può fare coerentemente sul fondamento e per mezzo di un *animus* scettico e diffidente, qual è quello che circola in alcune norme del presente disegno di legge. Giustamente ha scritto Guido Calogero: « Né i professori né gli studenti sono dei *minus habentes*, capaci soltanto, i primi, di "giocare al ribasso" appena organizzino o approvino piani di studio divergenti da un modello imposto dal Ministero, e inclini soltanto, gli altri, a seguire gli insegnamenti più stupidi quando si concludono con gli esami più facili, senza alcun pensiero per le prove e per i concorsi che li attendono nell'avvenire. Come può d'altronde aver luogo l'auspicata democratizzazione dell'Università se non si ha qualche fiducia nel senso di responsabilità di chi vi lavora e di chi la frequenta? ».

A questo difetto di fede nella libertà si congiunge un eccesso di ottimismo nei riguardi dei procedimenti della democrazia. Gli autori del disegno di legge, mentre diffidano della libertà dei singoli docenti, e dei singoli studenti, manifestano la loro esuberante fiducia nella funzione dei collegi e dei corpi che perciò vogliono che siano rappresentativi di tutte le cosiddette componenti della vita universitaria. In un suo scritto giovanile Marx definì la democrazia medioevale delle associazioni, dei corpi, delle corporazioni, *la democrazia della illibertà*. Egli volle dire che quella era senza dubbio una democrazia perché in quelle associazioni, in quei corpi sociali, in quelle corporazioni confluivano tutti, e vi confluivano non fittiziamente bensì per le attività che effettivamente esplicavano, ma tuttavia quella democrazia era la democrazia della illibertà perché il singolo individuo non era libero come tale in quei gruppi. Gli autori del presente disegno di legge, certamente contro le loro intenzioni, sono riusciti a ideare organi ed ordinamenti che, in grande mi-

sura, sono idonei ad essere usati in modo da determinare nelle nostre Università l'avvento di una specie di democrazia della illibertà. Senonché la democrazia universitaria non può essere edificata che sul fondamento di granito della libertà. Una riproduzione della democrazia della illibertà in sede universitaria non potrebbe che distruggere la stessa Università nel suo principio animatore e costitutivo.

Giova riudire a questo punto la parola illuminante di Silvio Spaventa il cui nome è già ricorso nelle pagine precedenti, che parlando proprio in questo Parlamento il 23 gennaio 1882 ebbe a dire: « ...la libertà di insegnare, intesa come libera elezione della dottrina che si comunica, e del metodo onde si comunica, e come libera ricerca della verità nel campo teorico, è un diritto individuale del professore, che le leggi devono garantirgli, ma sopra di cui niuna Università al mondo può avere oggi legittima potestà di statuire né per delegazione di altri né per autonomia sua propria ». Ciò premesso egli spiegò e concluse: « In verità, *col diritto di autonomia didattica*, concesso alla corporazione dei professori, potrebbero venire giorni ed esservi luoghi in Italia dove la libertà dell'insegnamento e la libertà della scienza potrebbero correre seri pericoli. Il diritto di autonomia didattica in una corporazione era concepibile quando la dottrina era stabilita e ricevuta, e lo spirito della libera ricerca non aveva ancora compenetrato il mondo del sapere. Oggi, il più grande fattore della scienza è ritenuto consistere nella libertà del pensiero, e, nel professore, questa libertà è il diritto individuale d'insegnare ciò che egli crede vero e nel modo che crede più atto ad istruirne altri. Una soggezione dell'attività individuale dell'insegnante a norme autonome di qualsiasi comunità o corpo sarebbero un vero regresso ». Guido Calogero si è ricollegato allo stesso concetto allorché in uno scritto, dedicato proprio a questo disegno di legge, ha affermato: « Al livello più profondo, la libertà accademica si esprime nel fatto che il singolo docente risponde soltanto alla propria coscienza del suo modo di trattare gli argomenti che professa, e di promuovere gli sviluppi con la ricerca. E questa sua libertà di fondo va ribadita in modo esplicito non solo di fronte a qualsiasi autorità che mai si arrogasse di censurarlo per aver professato dottrine illecite, ma persino di fronte alla esigenza civica e scientifica che egli coordini i temi del proprio insegnamento con quelli degli insegnamenti altrui, nell'in-

teresse generale della preparazione degli studenti e dello sviluppo della ricerca ».

Noi oggi intendiamo ed affermiamo il principio dell'autonomia come principio costitutivo dell'Università nella consapevolezza critica dei limiti e dei pericoli della vecchia autonomia corporativa. La nuova autonomia ha il suo fondamento nella libertà dei singoli docenti che le leggi dettate dallo Stato debbono innanzitutto salvaguardare e garantire se vogliono davvero rispettare il principio dell'autonomia applicando l'articolo 33 della Costituzione non solo nella norma contenuta nel comma sesto ma anche nella norma contenuta nel primo comma secondo cui l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. La libertà d'insegnamento, secondo la Costituzione, è un diritto individuale del docente, ed essa perciò deve essere posta sotto la salvaguardia delle leggi generali dello Stato.

Gli autori del disegno di legge possono obiettare che non solo esso non contiene alcuna norma che rinneghi l'anzidetto diritto ma che molte sono le statuizioni dirette a salvaguardarlo. Senonché quello che ha valore non sono né le intenzioni degli autori del disegno di legge né le affermazioni teoriche contenute nel disegno stesso bensì la logica immanente nei vari organismi istituzionali da esso predisposti. Questa logica è una logica maggioritaria secondo la quale la volontà della maggioranza ha il diritto di imporsi alla minoranza. Trasportare la logica maggioritaria nell'ambito del governo didattico-scientifico dell'Università significa, per l'appunto, colpire in radice la libertà del singolo docente, la quale libertà ha il diritto di esplicarsi anche nell'ipotesi in cui il soggetto di essa abbia un pensiero divergente da quello di tutti i suoi colleghi. Offenderemmo la verità se dicessimo che il principio della logica maggioritaria è espressamente enunciato nel disegno di legge. In realtà trattasi di una insidia più invisibile ma perciò stesso più sottile. Essa scaturisce da tutta quella ricca strumentazione di organi, consigli e comitati, previsti dal disegno di legge, e dalla natura della loro composizione. Creati questi organi, consigli e comitati, essi non possono tendere che ad attrarre e costringere nei loro meccanismi la libertà dei singoli docenti ai quali non sarebbe negato il diritto di difendersene ma occorrerebbe una più ampia misura di energia per farlo vittoriosamente. Quando le leggi, emanate per garantire la libertà, richiedono per la loro applicazione una misura straordinaria di coraggio da parte dei loro

destinatari, esse non riescono che in pochissimi casi ad esplicitare la loro efficacia protettrice.

c) Isolamento dell'Università e sua « secondarizzazione ».

Oggi non solo in Italia l'Università soffre per il suo isolamento perché al di fuori di essa si moltiplicano i centri autonomi di cultura anche se non soprattutto scientifica. Il suo maggior bisogno è perciò di aprirsi e non di chiudersi, ossia di ricercare rapporti e collegamenti con la vita culturale e scientifica che le cresce intorno. Il disegno di legge non sembra essere consapevole di questa primaria esigenza. Alcune sue norme, probabilmente contro le intenzioni dei loro stessi autori, contribuirebbero nel concreto processo della loro applicazione ad accrescere l'attuale isolamento. Il disegno di legge ancora sostanzialmente si ispira ad una concezione splendidamente insulare dell'Università. Questa ispirazione si rispecchia soprattutto nelle norme relative alla disciplina dei doveri dei docenti. Se questo disegno diventasse legge è facile prevedere che la nostra Università si integrerebbe nella fisionomia di magnifico castello innalzatosi sterilmente nella nostra società e da essa difeso e diviso da invalicabili fossati. L'Università come castello o convento ha un'angusta tradizione, ma essa fu feconda in questa veste allorché la vita civile veramente fluiva dai castelli e dai conventi. Ora la vita morale e intellettuale pullula da ogni punto della società.

Nel nostro tempo c'è un nuovo e folto *populus* universitario. Nella Università entrano giovani non solo numerosi ma vari per le condizioni sociali, per le tradizioni familiari e per la formazione intellettuale. L'Università che accoglieva ristrette e omogenee scolaresche, sorrette e alimentate da un retroterra familiare ricco di *humus* intellettuale, è un ricordo del passato. Oggi l'Università è chiamata, per così dire, a fare i suoi conti con una maggioranza di studenti che arrivano nelle sue aule con un grado modesto di preparazione intellettuale e di abitudine allo studio scientifico. Questa imponente situazione offre una tentazione al legislatore, quella cioè di predisporre ordinamenti intesi a disciplinare l'Università in modo da permetterle di adeguare i suoi contenuti e metodi al grado di preparazione della maggioranza dei propri allievi. E la tentazione di organizzare l'Università non più come scuola dell'insegnamento scientifico ma come l'ultimo grado della scuola secondaria. Cedendo a questa

tentazione sostanzialmente si rischia di distruggere l'Università come grado autonomo dell'istruzione. *Il presente disegno di legge in alcune sue norme visibilmente cede a questa tentazione.*

Naturalmente non è lecito chiudere gli occhi dinanzi alla nuova situazione socio-culturale che si è ormai generalizzata nell'Università, ma occorre intervenire in questa situazione per padroneggiarla con metodi che non siano incompatibili con il concetto stesso dello studio universitario.

Per effetto dell'esplosivo incremento della popolazione studentesca sono senza dubbio sorti problemi che si risolvono principalmente sul terreno delle scelte qualitative. È noto che oltre un certo limite l'aumento della quantità è padroneggiabile solo con nuovi metodi. Oggi l'Università è invasa da scolaresche che essendo più numerose sono più varie nello spirito e nelle aspirazioni. Perciò il numero porta con sé elementi che richiedono riforme qualitative degli ordinamenti e dei metodi. Ma la consapevolezza della indispensabilità degli interventi qualitativi non deve indurci a dimenticare che determinate situazioni e difficoltà sono aggredibili solo con interventi di carattere quantitativo. Ad esempio, una Università che superi un certo limite numerico per quanto riguarda gli studenti iscritti deve essere sdoppiata, come deve essere sdoppiata una cattedra alla quale siano iscritti allievi che superino un certo numero. Allorché, creandosi situazioni simili, si vogliono evitare, per una qualsiasi ragione, gli anzidetti provvedimenti inevitabilmente si creano problemi non solubili. In tale ipotesi non solo è vano ma pericoloso cercare soluzioni qualitative per problemi suscettibili di soluzioni solo quantitative. È pericoloso perché si perde il senso della realtà e si rischia di impigliarsi in un groviglio inestricabile di fittizie difficoltà. A noi sembra che gli autori del presente disegno di legge non abbiano accordato sufficiente attenzione alla distinzione necessaria tra problemi bisognosi di soluzioni qualitative e problemi bisognosi e suscettibili solo di soluzioni quantitative, e che confondendoli si siano posti talvolta a ricercare soluzioni qualitative introvabili con l'effetto di rischiare di mordere il vuoto anziché la realtà.

d) *Scienza e professioni*

Secondo la definizione legale ancora vigente l'istruzione universitaria ha il fine di promuovere il progresso della scienza e di fornire la cultura necessaria per l'esercizio

degli uffici e delle professioni. Ovviamente non tutti gli uffici e non tutte le professioni richiedono per il loro corretto ed efficace esercizio la cultura scientifica. Alcuni uffici e alcune professioni richiedono la cultura professionale. La cultura scientifica si distingue per la sua capacità di porre da sé le sue premesse e perciò di verificarne continuamente da sé la validità e di svolgerle autonomamente. La cultura scientifica è necessariamente cultura auto-creatrice di se stessa. Essa è nella continuità del moto del pensiero. Le professioni ritenute bisognose di cultura scientifica sono quelle professioni che hanno bisogno per il loro efficace esercizio di un pensiero che sia sempre vivo e capace di rinnovarsi e arricchirsi e di resistere ad ogni tentazione meccanicistica. Oggi per varie ragioni la distinzione tra cultura scientifica e cultura professionale tende ad offuscarsi. Ma l'Università non può rinunciare a questa distinzione senza rischiare di mancare ai fini per cui si giustifica.

Il presente disegno di legge appare manchevole anche sotto questo aspetto. In più punti esso si sottrae allo sforzo necessario per mantenere l'Università del nostro tempo sull'alto piano della cultura scientifica.

Il già citato articolo 1 del testo unico 31 agosto 1933, n. 1592, testualmente recita: « L'istruzione superiore ha per fine di promuovere il progresso della scienza e di fornire la cultura scientifica necessaria per l'esercizio degli uffici e delle professioni ». L'articolo traduce esattamente il concetto della indissolubilità della ricerca e dell'insegnamento. Senonché il disegno di legge pone l'accento soprattutto sul momento didattico della funzione universitaria; e tale accentuazione, cui si aggiunge lo scarso rilievo dato alla funzione di ricerca scientifica, dà adito al sospetto che si voglia favorire la tendenza, identificabile in alcuni Paesi europei e soprattutto in Francia, a disgiungere nell'ambito universitario la funzione di ricerca da quella dell'insegnamento.

Naturalmente, data la vastità dell'area della ricerca nulla vieta ed anzi è sommamente auspicabile che, accanto alla ricerca universitaria o accademica, prosperi e venga incoraggiata in tutti i modi possibili la ricerca orientata da svolgersi in sedi extrauniversitarie. Comunque ciò che qui preme di rilevare è la esigenza di rompere il silenzio sulla esatta funzione che l'Università è chiamata ad adempiere nel nostro Paese e che è — ripetiamo ancora — funzione di ricerca e di insegnamento nello stesso tempo. Riteniamo perciò che

debba essere riaffermata nel presente disegno di legge, occupandovi il primo posto, la norma dell'articolo 1 del testo unico 31 agosto 1933, n. 1592: « L'istruzione superiore ha per fine di promuovere il progresso della scienza e di fornire la cultura scientifica necessarie per l'esercizio degli uffici e delle professioni ». Su questo punto dobbiamo manifestare il nostro dissenso anche dall'opinione prevalsa nella Conferenza dei Rettori che ha suggerito di includere fra i fini della Università anche quello informativo-professionale. Noi riteniamo che una volta posta l'Università sul piano della informazione, questa non tarderebbe a riassorbirla e padroneggiarla.

2) Verso l'avvenire.

L'articolo 42 del disegno di legge stabilisce, nel comma secondo, che, entro il termine di due anni dall'entrata in vigore della presente legge, il governo, sentita una Commissione parlamentare, riunisce in un testo unico tutte le disposizioni legislative in materia di istruzione universitaria provvedendo al loro coordinamento. Normalmente i testi unici concludono l'attività di riforma legislativa in una determinata materia e certamente non la iniziano. Prevedere perciò la formazione del testo unico entro un biennio dall'entrata in vigore della legge significa ritenere che con questo disegno di legge si entri ormai nella fase finale della riforma universitaria. Vero è che questo disegno di legge è stato preceduto dall'emanazione delle leggi sui professori aggregati, sulla istituzione di nuove cattedre di ruolo e sull'edilizia. Anche queste leggi — specialmente le prime due — contengono norme che riformano i procedimenti e indirettamente gli ordinamenti. Ma esse restano, per così dire, nell'ambito del sistema vigente e semplicemente si limitano a ritoccarlo, talvolta felicemente, in questo o in quel punto particolare. La legge sulla istituzione del ruolo dei professori aggregati aveva invero l'ambizione di arricchire l'Università di un nuovo tipo di docente e perciò di incidere sulle attuali strutture, ma non avendo definito con precisione il profilo giuridico-didattico del docente aggregato come un *quid novi* è riuscita in realtà a istituire soltanto una specie di camuffato ruolo transitorio in sede universitaria.

Più incisive sono le norme contenute nella legge per la istituzione di nuove cattedre (come, ad esempio, quelle per lo sdoppiamento di una cattedra con più di 250 alunni, per il conferimento delle cattedre vacanti, per il procedimento dell'attribuzione degli incarichi e per le borse di addestramento), ma anche

queste norme non investono alcun aspetto essenziale degli attuali ordinamenti.

La legge sull'edilizia non è irrilevante sia per l'entità degli stanziamenti (42 miliardi annui per un quinquennio) e sia per la novità dei piani quinquennali, ma pure questa novità è destinata a rimanere in pratica priva di effetti rinnovatori dato che il fabbisogno di nuovi edifici non può essere calcolato che in base alle strutture esistenti, per cui si è costretti non a programmare l'attività intesa ad affrontare i problemi dell'avvenire ma semplicemente a prevedere la crescita nella cornice degli attuali ordinamenti, pur se è diffusa la coscienza della loro insufficienza e inadeguatezza.

Quello che preoccupa di più è proprio il convincimento, presente e palese nel disegno di legge, che in esso culmini e si concluda la fase eroica dell'epilogo della riforma. Proprio tale convincimento fa temere che questo disegno, divenuto legge, non concluda la riforma ma chiuda la strada verso la riforma dato che questa non è dentro di esso neppure parzialmente ma al di là di esso.

Noi nel discutere nelle pagine precedenti i vari articoli del disegno di legge non abbiamo mancato in generale di proporre soluzioni alternative a quelle da noi criticate al fine di contribuire alla formazione di un testo migliore di quello presentato all'esame dell'Assemblea, ma non ci illudiamo che l'eventuale accoglimento delle nostre proposte possa operare il miracolo di trasformare il disegno di legge in un effettivo disegno di riforma, pur se alcune di esse la avvierebbero o quanto meno non la ostacolerebbero. Anche perché non sorgano dubbi sugli intenti e sullo spirito delle nostre proposte emendative noi vogliamo fermare qui conclusivamente i principi, i motivi e i problemi su cui è necessario meditare e da cui è indispensabile muovere per iniziare un serio discorso sulla riforma che il presente disegno di legge per una parte interrompe e devia e per l'altra parte pretende di concludere.

Il primo problema da affrontare e risolvere è quello del valore legale dei titoli di studio che da mezzi ed attestazioni sono diventati fini con l'effetto di investire coloro che ne entrano in possesso non solo di una pretesa in senso giuridico ma di una pretesa morale e sociale. Non si tratta di un problema esterno all'Università, ma di un problema che, a seconda che sia risolto in un modo o nell'altro, condiziona lo stesso concetto e lo stesso fondamento dell'Università influenzandone largamente la vita interiore. Giusta-

mente Luigi Einaudi, nel suo saggio famoso su *Scuola e Libertà*, distinse i due tipi di Università, quello napoleonico e quello anglo-sassone, tendente al monopolio, all'accentramento e all'uniformità, il primo, e più propizio alla gara feconda e inventiva della libertà, il secondo, individuando proprio nel valore legale dei titoli di studio, assoluto e determinante nel primo tipo, e pressoché inesistente nel secondo, la causa genetica della differenza sostanziale delle due Università, la quale differenza prima di concretarsi negli ordinamenti è differenza di clima morale e intellettuale. Ma Einaudi, rilevate la differenza, la causa di essa e le sue conseguenze, non concludeva suggerendo che il sistema seguito nel tipo monopolistico di insegnamento dell'Università di tipo napoleonico debba essere, dove esiste, abbandonato in favore del tipo opposto. Egli ammoniva saggiamente che in ogni Paese il passato domina giustamente il presente e l'avvenire e che non si mutano d'un colpo tradizioni, metodo di reclutamento degli insegnanti, metodi di giudizio degli studenti, e che se si fa, di un tratto, il tentativo, nasce un male peggiore di quello al quale si vorrebbe rimediare. Ma ciò riconosciuto, egli affermava che i tentativi, anche minimi, anche formali, compiuti nel senso di attribuire il merito o la taccia, la lode o il rimprovero per i risultati ed i diplomi conseguiti alla fine dei corsi non ad una mitica autorità pubblica, ma ai corpi accademici, alla scuola, alla Università, cui singolarmente spetta la responsabilità effettiva, che gli sforzi atti a distruggerne a poco a poco il pregiudizio del valore legale *erga omnes* del titolo scolastico, ed a restaurare il principio che del valore dei titoli sono giudici unicamente coloro i quali volontariamente ricorrono ai servizi dei diplomati, sono tentativi e sforzi utilmente condotti a vantaggio della libertà. Esemplificando egli spiegava che i tentativi non possono ridursi a quello minimo e gratuito dell'obbligo di dichiarare il nome dell'Istituto il quale rilasciò il diploma e che occorrerebbe stabilire che i concorrenti agli uffici pubblici e privati avessero la facoltà e non l'obbligo di dichiarare i diplomi da essi posseduti, e che perciò il datore di lavoro, pubblico e privato, dovesse essere libero di preferire l'uomo vergine di bolli il quale, mediante idonee prove, dimostrasse la sua superiore capacità. Luigi Einaudi dichiarava conclusivamente che: « poiché, in regime di libertà, sarebbero preferiti, di fatto, i diplomati capaci, si darebbe cominciamento all'opera intesa a dare nuovo pregio a quelli

che oggi sono meri pezzi di carta intesi a creare aspettative di ansie e ad esaltare il compito degli stabilimenti volti ad attribuire diplomi seri di studi severi ».

Se veramente e seriamente si intende riformare e rinnovare l'Università italiana, il primo atto da compiere è proprio quello di trasferire ed effettuare lo sforzo per l'inizio della sua riforma e del suo rinnovamento sulla strada indicata da Luigi Einaudi procedendo su di essa con prudente ma coraggiosa gradualità.

Con la risoluzione dell'anzidetto problema sarebbe posta la premessa necessaria per la giusta risoluzione del problema dell'autonomia alla quale finalmente si proporrebbe un fine chiaro ed eccitante, quello della ricerca del nuovo e del diverso, e perciò si dischiuderebbe il più ampio spazio per il suo fecondo ed inventivo esercizio. La verità è che in un sistema che trae il suo criterio ispiratore dal valore legale dei titoli di studio, proclamato analiticamente, uniformemente e coattivamente, dalla pubblica autorità, è estremamente difficile, se non impossibile, salvaguardare e valorizzare l'autonomia dei corpi accademici come strumento principale del progresso degli studi scientifici e del loro continuo e incessante adeguamento al moto della cultura e alle trasformazioni della società.

Il secondo problema da affrontare e risolvere, con coraggio morale e politico e con chiarezza di idee pari al coraggio, è quello della disciplina delle libere Università, del tutto accantonato dal presente disegno di legge. Un'università che voglia rigenerarsi e progredire per mezzo della libertà, non può essere tutta Università statale. Già la vigente legislazione in questa materia, con la personalità giuridica e con la autonomia — nei limiti consentiti dall'ordinamento — concesse sia alle Università statali che alle Università libere e con il sostanziale pareggiamento delle Università libere alle Università statali, ha minimizzato la differenza e la distanza tra le une e le altre. Ma in un sistema reso più propizio ai frutti dello spirito di libertà, fiorirebbero e vigoreggerebbero non solo le Università statali ma anche le libere università riducendo ulteriormente lo spazio della loro differenza giuridico-formale e accomunandosi sempre più nello sforzo competitivo di differenziarsi nel grado della inventività e della creazione. Se nel vigente sistema la esistenza delle libere Università legittima in una certa misura il sospetto e il timore che esse possano introdurre elementi anomali e

deteriori nella vita spirituale e culturale irradianti dagli studi universitari, ciò accade per il debole e parzialmente fittizio spirito di libertà che soffia nel sistema stesso per cui è più facile che della libertà si sia tentati di fare un uso negativo anziché un uso positivo, come è fatale che accada in tutti i sistemi in cui la libertà è più temuta e repressa che incoraggiata e tutelata.

In un sistema più libero la istituzione delle Università libere non sarebbe esente da disciplina, ma questa sarebbe costituita sia da norme idonee a scoraggiare la faciloneria e la sterile confusione che da norme intese a proteggere e a premiare le iniziative serie spontaneamente ma responsabilmente pullulanti dalla vita morale e intellettuale del Paese. Con norme di parziale esenzione dagli oneri fiscali sarebbe incoraggiata la liberalità dei privati a dirigersi verso le Università sia statali che libere contribuendo a costituire e plasmare, le une e le altre, secondo il profilo di Università-fondazioni.

Il suesposto postulato ci immette immediatamente nel terzo problema che una coerente e organica legge di riforma dell'Università deve necessariamente affrontare e risolvere, ossia nel problema del bilancio delle singole Università per la formazione del quale debbono essere dettati precisi criteri che concilino nello stesso tempo le esigenze della salvaguardia dell'autonomia, i bisogni crescenti di mezzi materiali e i principi che vigono negli Stati democratici per la riscossione delle imposte e la distribuzione delle pubbliche entrate. Nel nostro tempo e nella nostra società, le Università non possono trarre i loro mezzi di vita soltanto dalle tasse degli studenti e dalle fonti della liberalità. Esse hanno indispensabile bisogno dell'intervento finanziario degli enti pubblici che hanno potere di imposta, fra cui primeggia lo Stato che, nel sistema democratico, non può distribuire la spesa pubblica fra i vari servizi al di fuori del bilancio approvato dal Parlamento. Ma affinché tale intervento non sia né causa di sperpero né mezzo di riduzione della libertà occorre che esso sia disciplinato in modo da contenere e respingere le indebite tentazioni e ingerenze paternalistiche del potere esecutivo nel rispetto sia della sovranità parlamentare che dell'autonomia universitaria.

Il quarto problema è quello della determinazione del modo di accedere alle varie Facoltà. Un così imponente problema non può e non deve essere ignorato da una seria legge di riforma. Il presente disegno di legge

gli passa accanto senza neppure sfiorarlo. Oggi c'è la tendenza a liberalizzare gli accessi universitari, una tendenza che per una parte è espressione di tentazioni e passioni demagogiche ma per l'altra parte esprime l'esigenza di non creare barriere artificiali e insuperabili alle più valide forze intellettuali che incessantemente salgono dalla profondità della vita della nazione. Noi riteniamo che la sola soluzione compatibile con il sistema che, sul fondamento della parziale e graduale demitizzazione del valore legale dei titoli di studio, possa riacquistare e riacquisti la sua capacità efficacemente competitiva e validamente sperimentatrice ed innovativa, sia quello dell'esame di ammissione all'Università. Una Università che rinunci al potere di scegliersi da sé gli studenti ritenuti idonei a seguire con profitto i suoi studi rinuncia ad una delle condizioni principali per l'effettivo e fecondo esercizio della sua autonomia. È noto che su questa strada si sono poste ormai le Università dei paesi civilmente più progrediti.

Il quinto problema che non può non essere affrontato e risolto e la soluzione del quale costituisce un momento essenziale e irrinunciabile di un organico disegno di riforma universitaria è quello della riorganizzazione dei mezzi, degli istituti e delle forme di assistenza agli studenti capaci e meritevoli, privi di mezzi, per i quali l'articolo 34 della Costituzione sancisce il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi ingiungendo alla Repubblica di rendere effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, attribuibili per concorso. Sarebbe ingiusto affermare che in questo campo lo Stato democratico non ha fatto nulla. L'azione per l'adempimento dell'articolo 34 della Costituzione è stata iniziata. Si tratta di integrarla e perfezionarla. La insufficienza di alcune delle provvidenze adottate è stata già sperimentata. Occorre perciò modificarle e *inventare* nuove provvidenze. In questa materia non bisogna temere la varietà ma l'uniformità delle forme di assistenza. In questa relazione abbiamo già avuto l'occasione di postulare l'attribuzione di più ampie ed incisive responsabilità di intervento nel campo dell'assistenza alle associazioni studentesche che, anche per essere rese idonee a tal fine, debbono essere seriamente disciplinate dalla legge come un elemento non arbitrario, non saltuario e non scissionistico e antagonista ma necessario, permanente e integrante della comunità universitaria.

L'esercizio del diritto allo studio va reso effettivo se si vuole davvero democratizzare

la nostra Università, ma vogliamo riaffermare che questo diritto non si giustifica che come mezzo e condizione per il compimento del dovere di studiare. Non si può ovviamente tutelare il diritto allo studio in favore di coloro che non hanno né la capacità di compiere certi studi né la relativa volontà. Di questa semplice verità bisogna tener conto nella disciplina dell'assistenza universitaria.

Il sesto problema è quello del ristabilimento, nelle nuove condizioni, e con mezzi congrui, della distinzione tra studi universitari come studi scientifici e l'abilitazione all'esercizio professionale. L'abilitazione professionale presuppone gli studi scientifici e la effettuazione di tali studi deve essere utilizzabile ai fini dell'abilitazione professionale, ma se gli studi universitari fossero ordinati e si svolgessero come studi immediatamente professionali perciò stesso cesserebbero di essere studi scientifici. Di questo abbassamento in primo luogo e in maggior misura soffrirebbero proprio le relative professioni.

Oggi non solo in Italia per l'effetto di varie cause si è determinata una certa misura di indistinzione tra studi scientifici in vista dell'esercizio di determinate professioni e studi professionali. Occorre perciò ristabilire la distinzione ma con mezzi più adatti che bisogna ricercare e determinare con riferimento alle presenti condizioni sia degli studi, sia dei giovani e sia delle professioni. Noi riteniamo che debba essere riorganizzato l'esame di Stato di abilitazione professionale su basi nuove che prevedano e rendano possibile la collaborazione fra Università, Stato e Ordini professionali. Anche questo fondamentale problema non può comunque essere evitato, come lo evita il presente disegno di legge, nella ideazione e formazione di un provvedimento che si proponga di riformare l'Università nell'essenziale e non nei particolari e che questa riforma intenda predisporre sul fondamento della connessione di coerenti principi e fini, idonei a prefigurare nella loro sintesi la fisiologia di quella Università antica e insieme nuova che i tempi nostri richiedono.

Noi non abbiamo preteso di segnare nella conclusione di questa relazione le linee della riforma universitaria in sostituzione di quella che non c'è nel disegno di legge ma solo indicare i principali problemi non affrontati dallo stesso disegno di legge e che occorre invece indispensabilmente risolvere per riformare l'Università italiana. Indicando i suddetti problemi abbiamo anche ritenuto di accennare, invero assai succintamente, ai prin-

cipi a cui, secondo noi, sarebbe necessario ed opportuno ispirarsi per risolverli correttamente. Se non erriamo ci pare di poter dire che tali principi compongono, nel loro insieme, il profilo di quell'Università organizzata e vivente secondo il metodo « di libertà » a cui guardò all'apice della sua saggezza Luigi Einaudi. « Ad esso — ossia al metodo « di libertà » — scrisse l'illustre maestro in una pagina indimenticabile che ha ancora oggi valore di messaggio alle nuove generazioni e che perciò qui vogliamo riprodurre conclusivamente — dobbiamo, con sforzo continuo, ritornare; ritornare, dico, perché esso è il metodo eterno di tutti i tempi e di tutti i paesi nei quali più feconda è stata la scuola; quando Bologna, Padova, Pavia e Parigi vedevano consacrata da diplomi imperiali o da bolle pontificie una università, già nota e viva ed operosa perché lettori famosi avevano eletto stanza in quella città ed avevano, con lo splendore della loro dottrina, attirato a sé gli scolari vaganti d'Europa ed avevano ivi fatto rifiorire gli studi umanistici e fisici. Il metodo « di libertà » si fonda sul principio del tentativo e dell'errore. *Trial and error* è il motto appropriato alle scuole in cui domina la libertà. Nulla è certo in materia d'insegnamento; non sono certi i programmi, non gli ordini degli studi, non è certa neppure l'esistenza di alcuna scienza. Non è certo che siano buoni i metodi accolti negli stabilimenti a tipo di libertà, e non è affatto certo che essi conducano sempre al bene. Ma vi ha una differenza fondamentale fra l'uno e l'altro tipo; ché quello monopolistico consente i mutamenti solo quando essi sono consacrati da un'autorità pubblica, laddove il metodo di libertà riconosce sin dal principio di potere versare nell'errore ed auspica che altri tenti di dimostrare l'errore e di scoprire la via buona alla verità. Questa è tutta la differenza fra il totalitarismo e la libertà. Il totalitarismo vive col monopolio; la libertà vive perché vuole la discussione fra la libertà e l'errore; sa che, solo attraverso all'errore, si giunge, per tentativi sempre ripresi e mai conclusi, alla verità. Nella vita politica la libertà non è garantita dai sistemi elettorali, dal voto universale o ristretto, dalla proporzionale o dal prevalere della maggioranza nel collegio uninominale. Essa esiste sinché esiste la possibilità della discussione, della critica. *Trial and error*; possibilità di tentare e di sbagliare; libertà di critica e di opposizione; ecco le caratteristiche dei regimi liberi. Così è della scuola. Essa è viva e feconda, sinché chiunque abbia diritto di dire: gli al-

tri sono in errore e io conosco la via della verità, ed apro una scuola mia nella quale insegno che cosa sia la verità e proclamo dottori in quella verità gli scolari che, a mio giudizio, l'abbiano appresa. Ma chiunque altro ha ragione di insegnare una verità diversa, con metodo diverso. In ogni tempo, attraverso tentativi ed errori ognora rinnovati, abbandonati e ripresi, le nuove generazioni accorreranno di volta in volta alle scuole le quali avranno saputo conquistarsi reputazione più alta di studi severi e di dottrina sicura ».

Questo ideale dell'Università, organizzata e operante secondo il metodo di libertà, è

espresso in termini necessariamente attinti all'esperienza del passato, ma noi siamo convinti che da esso si sprigioni una forza morale e intellettuale sufficiente e idonea a plasmare le nuove forme dell'Università dell'avvenire nel nostro Paese, e che a quanti questa Università vogliono e alla sua realizzazione intendono sul serio collaborare, in primo luogo spetti impadronirsi, con il pensiero e con l'animo, di questo ideale per farne il criterio regolativo delle proprie azioni.

VALITUTTI, BADINI CONFALONIERI,
GIOMO, *Relatori di minoranza.*