

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(Nn. 612, 30, 394, 408, 707, 81, 229, 236 e 1407-A-quater)

Relazione di minoranza della 6^a Commissione permanente

(ISTRUZIONE PUBBLICA E BELLE ARTI)

(RELATORI NENCIONI e DINARO)

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Riforma dell'ordinamento universitario (n. 612)

presentato dal Ministro della Pubblica Istruzione
di concerto col Ministro del Tesoro
col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica
e col Ministro della Sanità

NELLA SEDUTA DEL 17 APRILE 1969

Modifica dell'ordinamento universitario (n. 30)

d'iniziativa dei senatori NENCIONI, CROLLALANZA, DINARO, DE MARSANICH,
FRANZA, FILETTI, FIORENTINO, GRIMALDI, LATANZA, LAURO, PICARDO, TA-
NUCCI NANNINI e TURCHI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 LUGLIO 1968

Nuovo ordinamento dell'Università (n. 394)

d'iniziativa dei senatori GERMANO', PREMOLI, BERGAMASCO, VERONESI, ARE-
NA, BALBO, BIAGGI, BONALDI, BOSSO, CHIARIELLO, D'ANDREA, FINIZZI, MAS-
SOBRIO, PALUMBO, PERRI e ROBBA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 GENNAIO 1969

Provvedimenti per l'Università (n. 408)

d'iniziativa dei senatori GRONCHI, MONTALE e RUINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 GENNAIO 1969

Riforma dell'Università (n. 707)

d'iniziativa dei senatori SOTGIU, PIOVANO, FARNETI Ariella, BONAZZOLA RUHL Valeria, CINCIARI RODANO Maria Lisa, FORTUNATI, PAPA, PERNA, RENDA, ROMANO, ROSSI, FABBRINI, SALATI, MACCARRONE Antonino e GIANQUINTO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 GIUGNO 1969

Esercizio dei diritti democratici degli studenti nella scuola (n. 81)

d'iniziativa dei senatori ROMANO, BONAZZOLA RUHL Valeria, FARNETI Ariella, PAPA, PERNA, PIOVANO e RENDA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 LUGLIO 1968

Assunzione nel ruolo dei professori aggregati e stabilizzazione dell'incarico di alcune categorie di incaricati liberi docenti (n. 229)

d'iniziativa dei senatori BALDINI e DE ZAN

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 OTTOBRE 1968

Nuove provvidenze per i tecnici laureati delle Università (n. 236)

d'iniziativa del senatore FORMICA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 OTTOBRE 1968

Norme per l'immissione in ruolo dei docenti universitari (n. 1407)

d'iniziativa del senatore TANGA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 NOVEMBRE 1970

Comunicata alla Presidenza il 2 febbraio 1971

I.

DISEGNO DI LEGGE GOVERNATIVO

ONOREVOLI SENATORI. — 1. - Decisamente bisogna notare che il disegno di legge governativo è nato proprio male, poichè da tutte le parti si sono levate alte voci di critica e di disapprovazione.

Tutti gli organi responsabili, tutte le associazioni delle varie categorie di persone facenti capo all'Università hanno denunciato lo spirito d'improvvisazione, la povertà di idee, la faciloneria con cui il Governo vorrebbe oggi dire la sua parola definitiva nella materia, dopo tanti ondeggiamenti, incertezze e contraddizioni.

Già alla fine della scorsa legislatura in pochissimi giorni lo svolgersi della politica universitaria del Governo aveva mostrato un pietoso spettacolo di disorientamento, di pressapochismo e di facilità a lanciare, una dopo l'altra, le soluzioni più disparate. E dopo la chiusura della legislatura, il Governo aveva dichiarato di essersi accorto che in fondo per molteplici aspetti le sue precedenti proposte di legge erano da ritenere inutili, in quanto che sarebbe stata sufficiente l'adeguata e coerente applicazione, del testo unico oggi in vigore.

Le condizioni attuali rispetto al passato sembrano mutate in peggio, poichè con tutte le critiche fatte al famoso disegno di legge n. 2314 della scorsa legislatura, che teniamo ferme, bisogna pur sempre riconoscere che almeno allora vi era stato un qualche maggiore sforzo di completezza nella configurazione della disciplina sostanziale e nella formale precisione della elaborazione di quelle disposizioni normative. Con l'inizio della corrente legislatura si è vista la presentazione di un primo disegno di legge da parte di un governo-ponte, che poi è svanito nell'indifferenza generale, quasi dimenticato dai suoi stessi fautori.

Dopo di che ebbe inizio un periodo di caos, d'incertezze, di vicende strane, che potrebbero offrire molti spunti a scrittori umoristici. In principio, l'accordo in base al quale si costituì il Governo Rumor è scivolato,

per la scuola, su ogni questione finanziaria, affermando solo che il trattamento economico dei professori e degli assistenti a pieno tempo doveva essere adeguatamente migliorato. Ed esso era anche estremamente impreciso e confuso per quanto riguarda i docenti.

Alla fine di gennaio dello scorso 1970 fu, poi, distribuito il primo progetto Sullo, in cui mancava qualsiasi impegno di ordine finanziario, ed erano abordati solo molto parzialmente i problemi della riforma. La dubbia serietà di simile tentativo è provata dal fatto che il Consiglio di Presidenza di un'importante associazione rappresentativa, l'ANPUR, rifiutò di farne un qualsiasi esame dettagliato. Il primo progetto Sullo, che oggi viene all'unanimità definito « un aborto », è fallito nonostante che il Ministro avesse cercato coi suoi interventi personali di sollecitare il parere della prima sezione del Consiglio superiore, del Senato accademico dell'Università di Roma e della Conferenza dei Rettori.

Altamente è istruttivo leggere dalla Relazione del Presidente dell'ANPUR al Congresso di Chianciano il resoconto dei successivi eventi, i quali non hanno proprio bisogno di commento, per far capire in quali condizioni di caos e di anarchia si è pervenuti alla formulazione del disegno di legge n. 612.

Dopo tale esperienza il Ministro recepisce larga parte del cosiddetto « progetto dei 17 » che prevede il ruolo unico con tre livelli, di professore assistente, aggregato, ordinario. Ma è aggiunto nel progetto un impossibile articolo 25 che toglie a tutti i professori ogni garanzia di stato giuridico; inoltre nel progetto è sovrapposto all'Università un Comitato nazionale universitario di 15 professori, 15 studenti, 15 politici...

Da questo punto in poi non è più possibile per qualche settimana seguire l'evoluzione del progetto, che viene modificato di continuo sotto l'azione delle forze corporative e politiche che si sono scatenate. Il Ministro strumentalizza la rivolta degli studenti e pretende che si approvi il progetto del giorno perchè ritorni la calma nelle Università, mentre gli studenti strumentalizzano la riforma del Ministro e si agitano con-

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tro di essa e contro ogni riforma. I vertici sull'Università si trasformano in vertici politici nei quali è messa a dura prova la capacità di resistenza del centro-sinistra. La lotta si era venuta concentrando intorno alla figura del docente unico e doveva essere risolta col vertice del 18 marzo.

A definire il clima in cui allora il Governo ha operato vale soprattutto il richiamo alle parole di un organo ufficiale, che istituzionalmente partecipa, in veste consultiva, dei compiti di governo e di alta amministrazione: la Sezione prima del Consiglio superiore della pubblica istruzione.

Il Governo non può ignorare queste critiche, poichè pervengono dal suo stesso ambito organizzativo interno: sarebbe come se ignorasse o contraddicesse se stesso.

È vero che, per principio, un parere obbligatorio non vincola l'autorità chiamata a decidere e ad agire, ma è altrettanto vero che il parere obbligatorio deve essere udito e meditato, e che per una norma di buon governo e di correttezza potrebbe venire disatteso solo con espressa e sufficiente motivazione.

Orbene il parere della prima Sezione del Consiglio superiore si apre proprio con l'accusa più grave al Governo, di avere proceduto con tutta fretta ed in modo da rendere difficile la ponderazione adeguata. Ne risulta anche una chiara denuncia di violazione dei principi organizzativi della legge, in quanto che il Consiglio superiore della pubblica istruzione è stabilito proprio col compito funzionale di organo consultivo dell'autorità di governo.

La Sezione, poi, rinnova all'onorevole Ministro il proprio rammarico per essere stata investita dell'esame di un progetto di riforma universitaria dopo che il medesimo già era stato presentato al Consiglio dei ministri, da questo approvato e infine trasmesso al Senato della Repubblica per la discussione (n. 612) mentre — secondo quanto esplicitamente dispone l'articolo 3 della legge 2 agosto 1957, n. 699 — il Consiglio superiore della pubblica istruzione, creato quale organo consultivo del Ministro, avrebbe dovuto, al riguardo, essere preventivamente interpellato. Infatti, il compito specifico del

Consesso non può in simili condizioni essere espletato con quella visione distaccata e ponderata, che è essenziale alla sua efficacia, soprattutto allorchè si tratta di riforme di così grande importanza come la presente. Solo un profondo senso di responsabilità ha persuaso i componenti della Sezione a superare il disagio creato dal procedimento seguito in questa circostanza ».

Si tratta, ripetiamo, di espressione contenute in un atto ufficiale di un organo direttamente legato al Governo, e quindi per definizione assolutamente estraneo a qualsiasi intento di opposizione. La critica tocca poi un profilo *latu sensu* di carattere procedurale: si dichiara non tanto di rifiutare un certo contenuto sostanziale delle progettate riforme, ma si contesta anzitutto la linea seguita nella formazione dell'iniziativa governativa, che rappresenta la prima fase del procedimento legislativo: una linea di condotta assolutamente in contrasto con la cura dei pubblici interessi, quale che sia la concezione seguita. È come una accusa di non saper governare, a prescindere da ogni considerazione circa il credo o l'orientamento accolto dai governanti. È l'accusa più significativa, in quanto rivolta dai consiglieri ufficiali ed istituzionali del Governo.

Dobbiamo, perciò, tener presente che le pesanti affermazioni sulla responsabilità dei governanti sono espresse in un linguaggio per necessità più che mai moderato ed aulico, trattandosi di un documento ufficiale fra organi legati da stabili rapporti.

L'accusa viene meglio spiegata nella lettera aperta che Arturo Carlo Jemolo e centinaia di altri professori universitari di ruolo hanno inviato il 28 marzo 1969 al Ministro della pubblica istruzione. I docenti si dichiarano convinti che nelle tormentate vicende di questi ultimi mesi si sia proceduto in maniera non adeguata a questi fini, elaborando progetti affrettati e di continuo ancor più affrettatamente mutati, nei quali le linee maestre di una seria riforma sono andate via via smarrite, con conseguente grave deterioramento di quanto di buono vi era negli iniziali intendimenti e nei primitivi accordi di Governo. Si è spesso ceduto a idee demagogiche, a facili improvvi-

sazioni, a pressioni corporative di categorie che mirano ad assicurarsi posizioni di privilegio per una compiacente immissione nei ruoli universitari senza seri concorsi. L'Università sembra ridotta alla condizione di una cavia sul cui corpo vivo è possibile tentare gli esperimenti più azzardati e meno meditati.

E particolarmente gravi sono le parole finali della stessa lettera, le quali suonano come un ammonimento, come il severo presagio di una prossima condanna senza appello, che la storia si appresta a pronunciare, contro tutta una classe dirigente.

Non si dimentichi che questa riforma è destinata a determinare le sorti della società italiana, e soprattutto dei giovani, per il prossimo cinquantennio. Da essa dipenderà il progresso oppure il ristagno e l'arretramento della ricerca scientifica e quindi dello sviluppo del nostro Paese. La riforma costituisce dunque un impegno profondamente serio, di altissima responsabilità umana e sociale. Il modo in cui essa sarà delineata e realizzata costituirà uno dei più decisivi banchi di prova su cui l'attuale classe politica italiana sarà giudicata.

Ancora la voce di un autorevole docente, non certo sospetto di simpatie per la nostra parte politica, il professor Steve, dà questo generale giudizio del disegno di legge: « Di fronte ai termini reali della crisi dell'Università, il progetto Sullo, nelle sue numerose versioni, nonostante contenga elementi apprezzabili, non può essere considerato una utile base di discussione. Esso si è preoccupato appunto di dare una risposta ai luoghi comuni della contestazione, ma non di controllare se le risposte superano esse stesse il carattere di luoghi comuni, nè se sono tali da essere considerate soddisfacenti dagli studenti o, invece, tali da lasciare sussistere la protesta in un ambiente ancora più disorientato ».

Nella relazione del professor Castellano, all'ultimo congresso nazionale dell'ANPUR, si prospetta infine il pericolo che la « riforma » getti l'Università in un lungo periodo di caos.

2. — Il difetto più grave che i critici ravvisano nel disegno di legge deriva da una pregiudiziale a proposito degli stessi fini essenziali. Il titolo del disegno di legge è altamente impegnativo e comprensivo, « Riforma dell'ordinamento universitario ». Nella relazione governativa si leggono espressioni altisonanti. Il disegno di legge « intende offrire una soluzione coerente ai problemi » assai ardui posti dall'esigenza di adeguare le strutture « dell'istruzione superiore alla società italiana ». Oppure testualmente ci « si propone in primo luogo di delineare il nuovo ruolo del sapere universitario ».

Il testo del disegno di legge contiene numerose definizioni legali delle istituzioni e delle funzioni universitarie che certo desteranno la divertita curiosità dei giuristi di vecchia scuola, sempre fedeli all'assunto *omnis definitio in jure periculosa*.

Ma quanto alla più precisa ed effettiva disciplina dei singoli rapporti, nel noto parere del Consiglio si possono leggere espressioni come la seguente: « Nulla, se non la promozione senza concorso di alcune migliaia di persone al ruolo di docente ... Nasce la giustificata preoccupazione che tutto possa ridursi in una promozione di persone e non in un rinnovamento della attività universitaria secondo gli intendimenti insiti nel disegno di legge. Il pericolo è reale e gravissimo e come tale viene particolarmente segnalato all'onorevole Ministro ».

3. — La scarsa serietà delle intenzioni governative è dimostrata, poi, dall'insufficienza del piano finanziario compreso nel disegno di legge. Ora, va ricordato che la carenza dei mezzi finanziari ha costituito una delle cause più gravi del dramma in cui si dibatte la vita universitaria italiana dal dopoguerra ad oggi. E ci troviamo in queste condizioni in gran parte per la leggerezza e l'incuria dimostrata dai Governi in quest'ultimo periodo.

Il professor Castellano nella sua relazione all'ultimo Congresso dell'ANPUR denunciava, ancora una volta, la grave situazione della scuola, dopo la guerra, « lasciata, proprio essa, ben ultima nell'opera di ricostruzione,

per cui la esplosione scolastica sorprenderà la scuola di ogni ordine e grado senza mezzi e senza personale », e poco più avanti rammentava « lo stato di bisogno prima e di indigenza poi nel quale è stata lasciata deperire per decenni l'Università da parte dei politici ».

Ma anche qui dobbiamo lasciare la parola alla prima Sezione del Consiglio superiore, la quale con molta eloquenza ci fa osservare che il « piano finanziario delineato dagli articoli 49-60 è del tutto inadeguato rispetto alle finalità del disegno di legge », e che, perciò, senza un radicale mutamento sul punto con l'eventuale approvazione del disegno di legge si verrebbe a « sfuggire alla scelta politica di fondo, conseguente alle molteplici dichiarazioni sulla rilevanza generale del problema ».

Il professor Pugliatti nelle riunioni del Consiglio superiore ha ammonito che questa volta: « Non può lo Stato programmare nozze solenni a base dei soliti... fichi secchi! ».

L'insufficienza del piano finanziario contemplato dal disegno di legge risulta così delineato dal Consiglio superiore: « In pratica è differito al 1972 il raddoppio della spesa, che da varie fonti italiane e straniere (cfr. Rapporto OCSE) è indicato come un provvedimento finanziario indispensabile e urgente allo scopo di realizzare la necessaria efficienza delle Università italiane nel campo didattico e in quello della ricerca scientifica.

L'aspetto palesemente più grave del piano finanziario, in genere insufficiente nei vari settori, è quello degli organici.

Il personale docente di vario livello, che è attualmente di oltre 16.000 unità, dovrebbe ammontare, in virtù dello sviluppo degli organici previsto dalle leggi in vigore, a 18.000 unità nel 1970. Pertanto, quando si tenga anche conto del numero degli incaricati esterni (circa 3.000), dell'incremento che subirà la popolazione studentesca e del sovraccarico di corsi per il dottorato di ricerca, la previsione di ventimila posti di professore di ruolo nel 1972-73 è ovviamente insufficiente, in quanto implica il blocco della situazione attuale fino a tale data ».

A questo punto si dimostra, sempre nel parere della prima sezione del Consiglio superiore della pubblica istruzione, che senza uno stanziamento di misura adeguata, ossia senza l'aggiunta di ben 200 miliardi al bilancio annuale a partire dall'anno 1970, sarebbe del tutto inutile discutere ed approvare il disegno di legge.

Sempre secondo il Consiglio superiore, la « inadeguatezza del piano finanziario avrà come conseguenza:

— una limitazione di fatto della partecipazione degli studenti alla vita didattica e scientifica dell'Università, per la deficienza degli organici del personale docente e non docente, e per la mancanza di spazi, strutture ed attrezzature;

— il mantenimento e l'aggravamento delle attuali condizioni di sovraffollamento, e quindi di insufficienza e di disagio, fonti prime di ogni agitazione degli studenti;

— una ulteriore svalutazione degli studi universitari, e quindi la vanificazione di ogni sforzo relativo al diritto allo studio;

— l'inefficacia del riordinamento strutturale, in larga misura legato alla disponibilità di mezzi per l'edilizia dipartimentale e alla istituzione di nuove sedi universitarie ».

La scarsa propensione dei governi di centro-sinistra a spendere, risulta dall'esame analitico delle diverse proposte di legge. A proposito della precedente legislatura, osserva il professor Castellano, sempre nella sua citata relazione: « Il vero difetto della 2314 era nella sua rigida limitazione ad aspetti della riforma che sembrano non avere un costo, per cui lasciava in sospeso anche questioni, come quella del pieno tempo, che non può non avere un costo, per essere seria dà rilievo agli obblighi didattici e non affronta il problema della ricerca scientifica e non rivede tutte le leggi sugli assegni di studio, sugli organici, sull'edilizia, già fatte in quella visione semplicistica e minimizzante della commissione di indagine, che alla luce degli avvenimenti che già incalzavano nelle Università doveva considerarsi già del tutto superata ».

Quanto al primo progetto Sullo, si nota sempre nella relazione Castellano: « Non

contiene nulla che costi ». A quanto pare, della necessità di dovere spendere per la riforma gli ambienti del centro-sinistra si sono resi conto abbastanza tardi, almeno a sentire la voce dei professori di ruolo.

Ancora la relazione Castellano, riferendosi si badi bene al gennaio del 1969, ci ricorda: « Però via via che il disegno del Ministro di arrivare ad un progetto di riforma per via di successive approssimazioni è cominciato a delinearci, esperti ed uomini politici si sono venuti rendendo conto delle impossibilità di fingere di ignorare gli aspetti economici dei problemi. E l'« Avanti! » ha pubblicato un articolo di fondo a firma del senatore Codignola nel quale è scritto che per rendere « credibile » la riforma bisognava dare anche all'Università non ciò che si può, ma ciò di cui essa ha bisogno, anche se per questo si fosse dovuto modificare il piano quinquennale ».

A questo punto cade a proposito un'altra osservazione del Consiglio superiore circa la possibilità di attuazione effettiva delle disposizioni riguardanti i Dipartimenti. Assai arduo, invero, si presenta il « risolvere il problema di trasformare materialmente (perchè soprattutto di questo si tratta) antiche formazioni edilizie in articolazioni atte ad accogliere i dipartimenti ». La denuncia di pericolo sembra davvero toccare il fondo. Sarebbe come dire che si promette di costruire delle case, ben sapendo che ne mancano i mezzi. Nella Relazione ministeriale si proclama che il Dipartimento « costituisce l'innovazione più caratteristica nelle strutture universitarie ». E sarebbe davvero singolare che l'innovazione venisse impedita per una crisi degli alloggi.

Mario Vinciguerra già ha scritto, a proposito della norma programmatica della Costituzione in cui è previsto di dare la casa a tutti (cioè la riforma essenziale che noi auspichiamo, la soluzione del problema assillante della casa) parole piene di sarcasmo ed amarezza.

Nella specie potremmo avere anche qualcosa di peggio, ossia una promessa di cui *a priori* sappiamo che non verrà mai mantenuta. Certo è che anche in questo caso, senza adeguati finanziamenti, e piani edilizi, tutte

le proclamazioni di novità resteranno solo lettera morta.

4. — La lettura del testo del disegno di legge potrebbe offrire molti esempi scolastici di definizioni legali e di enunciazioni di principio rese in termini quanto mai generali.

Si danno definizioni per l'Università, per il Dipartimento, per la facoltà, per l'autonomia universitaria. Si enunciano dichiarazioni circa la libertà d'insegnamento, i postulati generali delle attribuzioni dei Consigli e dei Corpi accademici.

In base ad un accertamento quantitativo di stile americano probabilmente risulterebbe che nel disegno di legge le vere e proprie regole giuridiche, destinate ad incidere con precisione nell'effettiva configurazione dei rapporti, rappresentano anche quantitativamente, una parte minore rispetto alle astratte e generiche dichiarazioni generali, aventi fine a se stesse. La gente di buon senso potrebbe dire che anche qui ci troviamo di fronte a progetti che in fondo non costano nulla, ma che... nemmeno cambiano nulla, a novità che non innovano. Ma sia lecito, ai cultori del diritto, di esprimere qualche dubbio: poichè le definizioni legali qualche volta, come dimostra l'esperienza, riescono anche dannose. Silvio Spaventa, trattando proprio dell'autonomia universitaria, dava un ammonimento ancor degno di considerazione: « Chiunque ha pratica dell'arte d'interpretare le leggi sa quanto sia difficile l'interpretazione, allorchè nella legge sia espresso un principio generale, che, poi, oltrepassa la portata dell'applicazione possibile della materia a cui si riferisce, o è contraddetto dalle disposizioni positive della legge stessa. Perciò, è stato sempre condannato il sistema d'introdurre nella legge enunciato di principi generali » (v. *La Giustizia nell'amministrazione*, Ediz. Einaudi, Torino 1949, p. 150).

Si può anche riconoscere in questa pur valida affermazione un orientamento alquanto estremistico e ritenere che, come l'esperienza largamente dimostra, al legislatore ordinario sia dato valersi di definizioni e di enunciazioni di principio. In tali casi è necessario, però, che nell'ambito più vasto di

un corpo normativo le enunciazioni di principio risultino coordinate ed equilibrate organicamente con le disposizioni d'immediata applicazione: così nei codici vi sono disposizioni più particolari e specifiche. Ma non vi sono dichiarazioni di principio fine a se stesse, e prive di precisa connessione con le regole più particolari.

Davvero sintomatica appare la disposizione di cui al secondo comma dell'articolo 1 del disegno di legge governativo ove si propone niente di meno che di dare un'altisonante definizione dell'Università. Si legge infatti: « Le Università costituiscono comunità di docenti e di studenti, fornite di personalità giuridica ».

Riesce difficile immaginare quali precisi effetti giuridici potrebbero conseguire da una siffatta enunciatura. Si tratta di una mera asserzione di carattere ideologico, utile al massimo a giustificare vuote affermazioni nei comizi elettorali o magari in assemblee miste di studenti e docenti sovversivi.

Ma vi è di più: la nozione di comunità può anche apparire erronea, oltrechè imprecisa ed insufficiente, come ha notato un giurista che si è occupato particolarmente di questi problemi (Potoschnig, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in « Giur. Cost. » 1961, p. 433 s).

Questo Autore, noto per le sue idee avanzate ed aperte al linguaggio delle ideologie di moda, osserva a proposito della pretesa di definire la scuola come una comunità: « Contro tale opinione è facile obiettare che se, a determinati fini, non v'è ragione per negare rilevanza giuridica alla " comunità " scolastica, non per questo la scuola, in quanto tale, va identificata con questa. Si pensi solo come vi siano norme che parlano di " amministrazione ", di " mantenimento " ovvero di " gestione " di scuole: ora è evidente che le comunità non si amministrano, nè si gestiscono... la configurazione propria della scuola, è, se non diversa, certo più complessa di quella di una semplice " comunità ". Chiunque avverte, del resto, che il *proprium* della scuola non è tanto il fatto associativo, il legame (morale o giuridico) che si stabilisce fra coloro che vi partecipano — quanto la struttura che la costituisce e che la so-

stiene, con proprio nome e con proprie finalità ».

Secondo lo stesso Autore (op. cit. p. 477 ss.), anzi il carattere strumentale della scuola, come organizzazione amministrativa diretta a rendere un pubblico servizio, meglio risponde alle gravi necessità dell'ora presente ed alle previsioni costituzionali. La struttura differenziata e particolare, che le scuole assumono rispetto al complesso organizzativo dell'amministrazione pubblica, ivi compresa la qualificazione di persona giuridica, è conforme ad un grado di perfezionamento proprio nei caratteri tecnici e giuridici.

Ancora il Potoschnig osserva (op. cit. pagine 444 ss): « Invero nella struttura dell'associazione è presupposto che più persone costituiscano determinati rapporti stabili fra loro, in vista di uno scopo (comune) da ottenere: e ciò facciano tramite un ordinamento che, determinando i diritti e i doveri di ciascuno, considera gli associati in una posizione di uguaglianza gli uni verso gli altri: del che fanno prova le norme del codice civile in tema di convocazione e di deliberazione dell'assemblea delle associazioni (articoli 20 e 21, c.c.). Parlando di organizzazione, invece, si fa riferimento ad una struttura articolata in modo diverso e più complesso: i soggetti che la costituiscono vi partecipano non in condizione di uguaglianza, ma avendo ciascuno compiti diversi e assumendo quindi, essi stessi, in seno all'organizzazione posizioni diverse, con la conseguenza che la struttura complessiva non risulta, come nell'associazione, dalla somma di coloro che vi aderiscono ma dal loro atteggiarsi diversamente che costituisce, per l'appunto, l'organizzazione ».

L'organizzazione richiede una determinazione precisa di ruoli diversi di persone qualificate, un'organica distribuzione e coordinazione di attività di vari tipi, « una parallela organizzazione di beni o di mezzi materiali che, ove mancasse del tutto, comporterebbe lo stesso venir meno della scuola ».

L'aver voluto inserire nel disegno di legge un'esplicita menzione della pretesa (e probabilmente inconsistente) comunità universitaria, è un indizio di mentalità dilettaistica e

demagogica, pronta a recepire espressioni facili e comiziésche ma più pigra, insofferente ed assente quando occorra approfondire problemi ed argomenti aridi, complessi, e tali da esigere solerte e silenziosa dedizione.

5. — Un'altra pretesa di definizione si trova al primo comma dell'articolo 1 ove appare manifesta l'intenzione di definire i compiti dell'università italiana.

Molto più sintetica e chiara risulta l'espressione di cui all'articolo 1 del vigente testo unico del 1933, n. 1592, ove è dichiarato: « La 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 1 del disegno di legge appare contraddittorio ed impreciso, in quanto che sono indicati tre compiti delle università, quasi come fossero cose distinte:

- a) « elaborare e trasmettere criticamente la cultura superiore »;
- b) « promuovere il progresso della scienza attraverso la ricerca »;
- c) « fornire l'istruzione necessaria per l'esercizio degli uffici e delle professioni ».

Anzitutto si rileva che rispetto alle anteriori disposizioni si vorrebbero definire, quasi come fossero distinte, la « cultura superiore », da una parte, e la « scienza », dall'altra.

Una simile distinzione e contrapposizione di termine appare aberrante, in quanto che anche nell'uso più corrente « cultura » e « scienza » hanno valore di sinonimi.

Cultura comprende l'insieme delle discipline sia umane che tecnico-scientifiche in senso stretto (fisica, matematica, biologia e così via).

Si può ricordare come negli anni scorsi si sia sviluppata la polemica fra « le due culture », fondata proprio sulla diversità delle cognizioni umane, ma col presupposto che come pur con tutte le differenze e contrapposizioni, fra i diversi ordini del sapere umano, rimaneva sempre fermo il nome unico di cultura, ad attestare l'esigenza di ri-

stabilire un'unità di fondo pur tra le differenze particolari.

Discutibile appare, poi, riferire la ricerca solo alla scienza, contrapposta alla cultura come se non vi fossero anche ricerche nel campo degli studi umanistici politici, economici e giuridici. Al riguardo è sufficiente ricordare come con la legge 2 marzo 1963, n. 283, venne disposto il riordinamento del Consiglio nazionale delle ricerche, in modo da trasformarlo in organo promotore degli studi e delle ricerche in tutti i campi del sapere, nessuno escluso.

Ci sia consentito, pertanto, ricordare come il testo dell'articolo 1 del nostro disegno appare più preciso e nello stesso tempo più comprensivo in quanto cultura, scienza ed insegnamento risultano riguardati come connessi tra loro. E si indicano genericamente le cognizioni scientifiche tecniche ed umanistiche, utili per l'esercizio delle professioni.

6. — Nel terzo capoverso dell'articolo 1 del disegno di legge si dichiara che le Università « hanno autonomia organizzativa e amministrativa nei limiti stabiliti dalla presente legge ».

Tutti coloro che hanno una minima infarinatura di cognizioni giuridiche, sanno bene che il termine « autonomia » è uno dei più controversi ed incerti.

Sotto la voce « Autonomia pubblica », dell'Enciclopedia del diritto (vol. IV, ed. Giuffrè, Milano, 1959, p. 356); scrive Massimo Severo Giannini: « Nella moderna teoria generale, e nel diritto pubblico in particolare, la voce " autonomia " è una di quelle che richiedono una previa analisi linguistica.

Come vocabolo di origine filosofica, transitato nella scienza e nella dottrina politica, e poi nella scienza giuridica, esso ha finito per assumere in questa tante diverse significazioni, spesso anche tra loro contrastanti. Onde ogni qualvolta lo si incontra nel campo giuridico, occorre in primo luogo cercar di individuare il fatto che con esso si vuole esprimere ».

Nel nostro caso, il Governo mostra di voler aggiungere nuovi metodi di discussione e di incertezza, poichè dopo che nell'articolo 1 è riconosciuta l'autonomia amministra-

tiva delle Università, viene dichiarata all'articolo 6 (comma sesto) l'autonomia amministrativa del Dipartimento. Riesce difficile, perciò, individuare il contenuto specifico di tali due « autonomie amministrative », nonché i limiti reciproci. Nè è sufficiente dire che l'autonomia amministrativa dell'università è limitata espressamente dalla legge, mentre che l'autonomia amministrativa del Dipartimento dovrà essere delimitata dai regolamenti di Ateneo. Altra cosa è il limite esterno di una situazione giuridica, altra la sua intima e sostanziale natura. In ogni modo la distinzione riuscirebbe fittizia, poichè per principio generale i regolamenti obbligano anche il soggetto che li ha emanati, di modo che costituiscono i limiti delle potestà discrezionali: anche l'autonomia amministrativa delle Università, perciò, sarebbe sottoposta ai limiti dei regolamenti.

La confusione sorge in quanto il Dipartimento viene definito come articolazione fondamentale e necessaria dell'Università (articolo 2) il che induce a ritenere che trattasi di una particolare ripartizione di competenze nel più vasto quadro della complessa organizzazione universitaria: lo strumento organizzativo per la ricerca e l'insegnamento entro l'ambito di un gruppo di discipline c.d. affini, per la preparazione al dottorato di ricerca e così via. Si può, quindi, pensare al massimo ad una sorta di decentramento c.d. amministrativo o burocratico: all'interno della complessa organizzazione giuridicamente unitaria, in quanto facente capo all'Università come persona giuridica si ha il distacco di determinate attribuzioni da un organismo centralizzato per assegnarle ad organismi distinti e minori, ma non aventi una propria soggettività giuridica. Nella voce anonima « Decentramento » dell'« Enciclopedia del diritto » (vol. XI, pag. 804) si definisce il decentramento come « un'espressione breve per indicare determinate specie di rapporti giuridici di natura non intersoggettiva ma interorganica, nelle quali organi di un medesimo ente di natura pubblica, centrali e locali, hanno tutti poteri di decisione e responsabilità giuridicamente definite ». Con questa figura non è affatto incompatibile che l'amministrazione attiva ed il po-

tere decisionale e le responsabilità siano conferiti per la misura maggiore agli organismi periferici nel senso tecnico (v. Giannini M. S., « Corso di diritto amministrativo », Milano, ed. Giuffrè, 1965, vol. I e II, pag. 321).

In questo caso erroneo sarebbe parlare di autonomia, poichè tutto si risolve nella ripartizione — in virtù della legge e dei regolamenti di ateneo — delle competenze fra diversi organi o settori di uno stesso complesso, qualificato unitariamente come persona giuridica. L'attribuzione dell'autonomia ai dipartimenti appare pertanto erronea sotto ogni profilo. L'autonomia potrebbe rivendicarsi in astratto nei confronti o dello Stato o dell'Università.

Nel primo caso, non avrebbe alcun senso parlare di autonomia del Dipartimento, posto che nei confronti dello Stato l'autonomia va riconosciuta alle Università, nella loro organica unità, qualificate come persone giuridiche: il dipartimento si contrappone allo Stato come parte dell'Università, e quindi solo indirettamente. Nel secondo caso, parlare di autonomia del Dipartimento nei confronti dell'Università, equivarrebbe a dire che, in luogo di un rapporto interno interorganico, avremmo un rapporto fra due soggetti giuridici, simile a quello fra lo Stato e gli enti pubblici minori; o per fare un altro paragone, simile ai rapporti fra la Regione Trentino-Alto Adige e le due Province di Trento e Bolzano.

Nel caso nostro tutto riuscirebbe complicato dal fatto che mentre alle Università è conferito espressamente il carattere di persona giuridica, non altrettanto si è fatto per i Dipartimenti.

È probabile, quindi, che per la locuzione « autonomia amministrativa », compresa nell'articolo 6 del disegno di legge, valga il « rilievo che al vocabolo autonomia non corrisponde, un valore giuridico precisabile: anche se viene riferita a situazioni figure soggettive, fatti, atti, eccetera, giuridici, autonomia ha, quasi sempre, un valore comune, non giuridico. Talora anche improprio sotto lo stesso aspetto linguistico » (Giannini M. S., « Autonomia pubblica », cit., pag. 356).

7. — Un'altra grave critica da esprimere è fatta dalla confermata volontà del Governo di sopprimere la libera docenza. Va notato che non si tratta di un profilo particolare o secondario, ma di una questione di fondo, concernente la concezione fondamentale stessa della cultura e dell'istruzione superiore.

A proposito è illuminante la spiegazione offerta nella Relazione ministeriale al disegno di legge, ove si giustifica la soppressione della libera docenza, « nella prospettiva che il nuovo istituto del dottorato di ricerca risponderà più validamente alle esigenze dello studio e della ricerca associata ».

Nell'articolo 8 del disegno di legge si avverte, poi, che per conseguire il dottorato di ricerca, i laureati dovranno sottoporsi per almeno un triennio alla disciplina di un Dipartimento, con frequenza obbligatoria a corsi od a seminari di studio, discutendo un elaborato di ricerca meritevole di pubblicazione, a giudizio dello stesso Dipartimento. Ancora, va notato che ciascun Dipartimento può subordinare l'ammissione ai corsi per il conseguimento del dottorato di ricerca al superamento di una prova di idoneità per soli titoli o per titoli ed esami.

Si tratta, dunque, di un regime oltremodo rigido, chiuso e formalizzato al massimo in quanto occorre: avere precisi requisiti per l'ammissione (almeno la laurea), seguire un curriculum di formazione basato su di uno schema fisso (tre anni di corso e di tirocinio) o riportare, un giudizio finale di carattere oltremodo scolastico — tutto esclusivamente entro l'ambito dell'istituto universitario.

La libera docenza appare, nelle sue ragioni istituzionali, agli antipodi del dottorato. Ne è consentito il conferimento anche a persone sprovviste di laurea; le ricerche e gli studi preparatori sono lasciati alla più completa libertà degli aspiranti; i relativi corsi d'insegnamento sono liberi per natura. L'idea originaria della legge Casati, promulgata il 13 novembre 1859, rimasta ancora a tutt'oggi operante era proprio quella di consentire « il libero insegnamento », col « dare così agli insegnanti ufficiali, come ai dottori delle facoltà ed a quanti fornissero prove di spe-

ciale attitudine, il diritto di far corsi privati, affinché ciascuno avesse modo di manifestare il proprio valore e i giovani fossero tratti ad udirli piuttosto dal merito individuale dell'insegnante che non da un articolo di regolamento ». I professori erano, pertanto, distinti in ordinari, straordinari e liberi, con la seguente ripartizione di compiti: « Le materie più importanti e generali s'insegnano dagli ordinari, le specialità delle scienze da professori straordinari: e ciò quanto allo Stato. Gli insegnanti liberi poi professano qualunque ramo di scienza che meglio risponda ai loro studi e per il quale abbiano le necessarie prove di capacità ».

Di conseguenza ai corsi svolti a titolo privato dai professori « liberi » equivalenti ai nostri liberi docenti, era attribuito « lo stesso valore legale dei corsi a titolo pubblico » (art. 102 della legge Casati). Era prevista pure la partecipazione dei « privati insegnanti » alle commissioni di esame, di profitto e di laurea (artt. 135 e 136).

Non si tratta, pertanto, di sostituire un titolo accademico con un altro, più o meno prestigioso, ma di sopprimere un tipo d'insegnamento, distinto e caratterizzato dalla massima indipendenza compatibile con l'inserimento nell'ambito di una complessa struttura organizzativa, quale l'Università.

Il dottorato di ricerca è previsto senza alcuno scopo di natura didattica, è una qualifica rigorosamente predisposta allo scopo di regolare il passaggio dalla laurea all'insegnamento ufficiale e professionale (v. articolo 18, comma 4°, del disegno di legge) di per sé solo potrebbe divenire uno strumento di chiusura e di autoselezione del corporativismo accademico.

La libera docenza è, invece, puro *status* giuridico aperto a ricerche libere, condotte anche del tutto al di fuori dell'accademia, e destinato ad offrire un rango ad insegnanti non ufficiali. Si tratta di uno stato utile a garantire al massimo i rapporti fra il mondo accademico ed iniziative valide che potrebbero manifestarsi fuori di esso. Sappiamo che tanti insigni pensatori, scienziati, ricercatori si sono formati ed hanno operato fuori dei ranghi dell'insegnamento ufficiale. Numerosi movimenti di pensiero, tante dot-

trine, infiniti ritrovamenti delle scienze hanno avuto il loro compimento fuori delle aule universitarie.

Ora, se la perfetta simbiosi fra il sapere umano e l'organizzazione pubblica dell'istruzione superiore rappresenta una meta impossibile alle forze umane, è però possibile scegliere fra un'Università aperta, viva, ed un'Università di *routine*, burocratizzata, fatta solo di persone condannate a faticose carriere, con l'accumulo graduale di titoli formalizzati.

L'apporto di voci diverse, libere da preoccupazioni di carriera e di gruppo, potrebbe consentire in maniera agile e senza appesantimenti burocratici proficui rapporti fra la scuola ed il mondo della libera cultura.

II.

TESTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE

1. — La definizione dell'articolo 1 è alquanto pretenziosa, complicata ed inutile: le istituzioni con personalità giuridica non si identificano con il concetto di comunità qualificata persona giuridica. La dottrina più seria ha dimostrato che le Università, più che costituire comunità, sono istituzioni destinate ad adempiere ad un servizio pubblico (v. Potoschnig, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 433 segg.). Nell'articolo 1 si attribuisce poi molta importanza alla collaborazione del personale tecnico, amministrativo e ausiliario, in altre disposizioni, chiamato anche a partecipare al Governo della scuola (art. 41, comma 2, lettera *d*, articolo 42, comma 1, lettera *d*); ma tale personale non è assunto sotto la definizione solenne della comunità: ciò avviene in contraddizione con l'ultimo comma dello stesso articolo 1, ove si dice che « le università realizzano democraticamente... la propria autonomia », in quanto che si prevede che certe persone siano destinate in permanenza a « collaborare » per « assicurare » il « soddisfacimento delle esigenze della comunità universitaria », e concorrano nel governo di essa, senza aver l'onore di essere definiti cittadini.

2. — Troppo generiche e pericolose sono le espressioni per cui l'Università è definita come comunità qualificata di autonomia secondo criteri democratici ed ordinata al fine di concorrere « mediante libero confronto culturale, allo sviluppo scientifico, tecnico ed economico del Paese »: con l'impegno di « curare opportuni collegamenti... con gli Enti locali e con le forze produttive del Paese ».

Espressioni del genere sembrano prese più che altro dal linguaggio della propaganda spicciola dei partiti politici, in quanto che appaiono tanto infelici dal lato linguistico quanto infelici sotto il profilo giuridico.

Si può trovare qualcosa di simile nelle enunciazioni di principio e programmatiche comprese negli Statuti delle Regioni di diritto comune.

Nella disposizione si può vedere una sorta di *Magna Charta* utile per giustificare le interferenze di partiti e di governanti. Forse i posteri considereranno una iattura che da diversi anni il partito della Democrazia Cristiana abbia voluto imporre al Ministero della pubblica istruzione persone che non sono titolari di cattedra universitaria, e che d'altra parte non si sono rese illustri per servizi resi alla cultura nazionale nonchè europea. Chi ha vissuto nelle Università come chi ha seguito i grandi movimenti dell'arte, della scienza, degli studi, si dimostra sempre più cauto quando si parla di riforme.

È vero che le Università possono contribuire e contribuiscono anche allo sviluppo tecnico ed economico del Paese; ma ciò avviene in maniera indiretta ed incontrollabile. Lo scrittore, lo scienziato, il pedagogo, devono operare in assoluta libertà e sviluppare il proprio pensiero senza preoccupazioni contingenti; cosa ne seguirà dopo, quali conseguenze ne deriveranno molte volte, anzi quasi sempre è ignorato: la scoperta, la descrizione, la critica determineranno conseguenze magari del tutto imprevedute ed inimmaginabili dall'autore. Avviene sempre come per le opere d'arte o per le leggi scritte, che, una volta fatte, si distaccano, per così dire, dal loro autore e vivono di vita propria nella mente e nell'opera degli inter-

preti, chiamati ad intenderle e ad applicarle.

Il contributo degli uomini di pensiero all'incivilimento non potrà mai sottostare alle direttive ed agli interessi di gruppi politici e sindacali.

3. — È dubbio che la libertà di ricerca e d'insegnamento sarebbe tutelata con garanzie sufficienti dopo l'approvazione del disegno di legge.

Nell'articolo 24 è prevista una disposizione che verrebbe a negare la libertà dell'insegnamento del singolo docente.

Si prescrive una decisione del « Consiglio del Dipartimento » circa la determinazione dei corsi, con la possibilità di « mettere a tacere » il docente, in forza di una deliberazione di un organo amministrativo, la Giunta di ateneo, composta anche di persone estranee alla scuola.

Sarebbe preferibile una norma che con precisione consenta ad ogni professore di ruolo la libertà assoluta d'insegnare la propria disciplina, secondo propria scienza e coscienza.

La libertà dell'insegnare potrebbe anche venir posta in pericolo per le disposizioni dei commi quarto e quinto dell'articolo 38, ove si prevede che gli studenti (non si sa « quali » e « quanti ») potrebbero proporre corsi aventi valore uguale a quelli « ufficiali » e designarne « l'esperto », ossia introdurre una figura diversa da quella del docente, come risulta evidente dalla lettera della norma. Le vicende recenti di alcune Facoltà, specie d'architettura, sono abbastanza istruttive circa i criteri di scelta degli esperti, i quali potrebbero costituire una minaccia continua d'intimorire e di turbare la serenità degli studi. È una concessione graziosa dei governanti alla sovversione in atto: concessione elargita a spese della serietà degli studi e dell'istruzione.

4. — Una grande novità promessa dalla riforma dovrebbe consistere nella « democrazia », intesa come partecipazione degli studenti al governo dei dipartimenti, dei consigli di corso di laurea e di diploma e degli atenei.

Si tratta però di una riforma « strana » ed « inverosimile », poichè le soluzioni prospettate dai proponenti sarebbero due, se non tre.

A) Può darsi che gli studenti decidano di partecipare agli organi del governo accademico, secondo il disegno dei proponenti.

B) Si dice però che gli organi di governo sarebbero regolarmente costituiti anche se gli studenti decidessero di non entrare a farne parte.

Ora, non è chi non veda l'assurdo di simili ipotesi alternative, poichè si preannuncia una riforma, la quale potrebbe avere due contenuti del tutto difformi ed anche contrastanti. Non solo, ma nella legge pare consentita una terza soluzione alternativa: C) che gli studenti solo per certi periodi di tempo decidessero di far parte degli organi, per poi rientrarvi in un tempo successivo, con un andirivieni continuo all'infinito. Nell'articolo 44 si legge, infatti, che la partecipazione degli studenti agli organi collegiali è libera, non è necessaria per la regolare costituzione degli organi, e può essere decisa anche in un momento successivo alla costituzione degli organi stessi. Ora se la libertà di partecipazione importa anche il diritto di recesso, il diritto di aderire dopo la costituzione non è soggetto a termini, nè a vincoli o condizioni.

Sono perciò possibili come legittime tre soluzioni diverse:

a) organi composti con la partecipazione continua degli studenti;

b) organi formati senza il concorso degli studenti;

c) organi con composizione alternativa, determinata dalla presenza solo saltuaria degli studenti.

Si dirà che non possiamo prevedere quale condotta terranno gli studenti negli anni futuri. Ma allora cadiamo nell'assurdo di voler dare discipline precise all'imprevisto, quando il legislatore solo deve dare regole e fatti già noti e classificabili in fattispecie precise: sarebbe inconcepibile parlare

di norme giuridiche senza presupporre una normalità nelle condizioni e nei rapporti da disciplinare.

5. — Altra conseguenza possibile dell'approvazione del disegno di legge appare l'introduzione di una gestione politica nelle Università.

Dei consigli di ateneo dovrebbero far parte membri designati dai consigli regionale, provinciale e comunale, competenti nel territorio ove l'Università è situata, « in modo che sia garantita la rappresentanza delle minoranze », usando un'espressione tolta dal linguaggio politico e parlamentare, dove sta proprio a denotare procedimenti di elezione e di nomina, con ripartizione dei posti disponibili tra i candidati di gruppi o partiti diversi. Nei Consigli di ateneo vi dovrebbero poi essere militanti di partito, espressi anche dalle rappresentanze degli studenti, oltre che di quelle del personale tecnico, amministrativo ed ausiliario, organizzati dai sindacati. In tal caso i Consigli regionali, provinciali e comunali potrebbero anche designare i capi dei « gruppi consiliari » in seno al Consiglio di ateneo, dove si riprodurrebbero quelle contese dei partiti che oggi dilagano.

Va notato che in tal senso sembrano condurre anche le progettate strutture del governo di ciascuna Università: si legge che « il Consiglio di ateneo elegge il rettore tra i docenti di ruolo che ne fanno parte e una giunta », e subito tornano alla mente le norme del tutto analoghe previste per i comuni e le province. Vi saranno maggioranza ed opposizione: forse i partiti del centro-sinistra saranno lieti di disporre di altri posti da spartire!

Grave è che per la designazione del rettore siano richiesti i voti dei rappresentanti politici, degli studenti e del personale ausiliario, oltre che dei docenti di ruolo. Vi sono tra le suddette categorie conflitti di interessi almeno in potenza ... e non solo, ma l'aspirante all'alto ufficio dovrà anche piacere ai politici ed agli impiegati tenuti ad adempiere ai propri doveri anche sotto il vincolo di norme disciplinari.

I criteri accolti per la composizione del Consiglio superiore della pubblica istruzione appaiono poi davvero sconcertanti poiché è possibile che i rappresentanti dei professori e degli studenti siano ridotti ad una minoranza. Si dice che il Consiglio nazionale sarà formato mediante elezioni di rappresentanti designati dei Consigli d'ateneo, senza altre specificazioni nonchè ripartizione per categorie: al più diverrebbe anche possibile che dai Consigli di Ateneo, secondo criteri indicati nell'articolo 48 dalle lettere a) e b) del disegno di legge, fossero designati solo dei componenti politici, rappresentanti dei Comuni, delle Province e delle Regioni, di cui al terzo comma dell'articolo 41 del disegno di legge. Ad accrescere la possibilità di designazioni del genere è il procedimento di elezione per mezzo di un Collegio unico nazionale, composto dai componenti i Consigli di Ateneo di tutte le Università: il raggruppamento dei suffragi in un corpo così eterogeneo e disperso sarà reso agevole per opera degli apparati dei partiti. Certo verrebbero indicati dai capi dei partiti i sei componenti il Consiglio, la cui designazione è affidata al Parlamento, secondo lettera c) del primo comma dell'articolo 48 del disegno di legge.

Bisogna aggiungere che se anche vi saranno dei docenti chiamati a far parte del Consiglio nazionale essi andranno soggetti alle tentazioni del professionismo politico. Si prevede, infatti, che i docenti nell'assumere l'ufficio di consigliere nazionale, siano esonerati dalle loro normali funzioni, e quindi anche dall'insegnamento, per almeno quattro anni, mantenendo sempre la loro posizione giuridica ed economica, con la aggiunta di un'indennità. Si potrebbe, così, delineare una nuova figura di docente politico, che non insegna, ma si occupa di rapporti con capi di partiti e di sindacati, e che, anche se non immediatamente rieleggibile, cercherebbe di mantenere una propria influenza e di precostituirsi la base per una rielezione in un tempo successivo.

Pur lasciando da parte una tale figura del docente politicante, nel testo del disegno di legge si riconosce la prospettiva di assoggettare il governo della scuola agli

intrighi ed alle mene delle oligarchie designate dai partiti politici, le quali sarebbero di sicuro molto peggiori delle vecchie baronie accademiche.

6. — Del tutto generica appare la concezione del dipartimento, la quale nella mente del legislatore dovrebbe costituire « la fondamentale struttura di ricerca dell'Università » da una lato si vorrebbero affidare ai Dipartimenti tanti compiti estranei all'istruzione superiore, così come concepiti sinora: oltre ai corsi di preparazione, di specializzazione ed aggiornamento professionale — i quali sembrano, fra l'altro, eccedere il limite dell'affinità di materie, preso come criterio per formare i dipartimenti (vedi gli articoli 8 e 9) — si usa un'espressione del tutto enfatica e demagogica: « Essi sono altresì centri... per l'aggiornamento culturale dei cittadini ». D'altra parte, per i compiti propri dell'istruzione superiore e della ricerca, ossia per la determinazione dei criteri di ripartizione (in sostanza « dipartimento » nella nostra lingua significa circoscrizione, divisione amministrativa, comprendente una parte di un più vasto complesso) il legislatore mostra di non avere le idee chiare e preferisce di scaricare tutto sul futuro Consiglio nazionale e sui Consigli di ateneo (vedi l'ultimo comma dell'articolo 8 del disegno di legge). La richiesta di un numero minimo di sei discipline (articolo 56, comma terzo) potrebbe rendere difficile la costituzione di taluni dipartimenti utili, mentre, in senso contrario, potrebbe incoraggiare la proliferazione di materie complementari come il « diritto regionale » tanto caro al Ministro.

Molto discutibile è poi la disposizione dell'ultimo comma dell'articolo 19 per cui la valutazione della capacità dei dipartimenti a rilasciare il titolo del dottorato di ricerca è rimessa al giudizio del Consiglio nazionale: si tratta di un giudizio tecnico, sull'efficienza di attrezzature e sul numero dei docenti, che viene affidato ad un consesso politico, col pericolo di stabilire discriminazioni di favore o di sfavore, secondo le simpatie e le antipatie.

7. — La concezione del docente unico, proclamata con tanta solennità, risulta poi smentita con pari clamore. Si prevedono figure in tutto simili, *mutato nomine*, agli assistenti nell'articolo 31 del disegno di legge. Mentre l'articolo 25 contempla la possibilità di mantenere la vecchia piaga degli incarichi. Va ricordato che anche nel testo unico vigente l'incarico era previsto come condizione transitoria ed eccezionale, ammissibile per un anno, ma per l'incuria assoluta dei governi, dalla « liberazione » ad oggi gli incarichi sono divenuti la regola, anzi in molte Facoltà la maggioranza degli insegnamenti è svolta proprio per mezzo dei professori incaricati.

8. — Nel disegno di legge appare, altresì, manifesta la tendenza a sovraccaricare le singole Università di compiti sempre maggiori. Oltre ai corsi di laurea, ai corsi di dottorato, si vorrebbero attribuire agli atenei i corsi di diploma che nella concezione del Ministro verrebbero, anche se non *de jure*, di fatto a sostituire i diplomi di abilitazione professionale, sinora rilasciati da istituti secondari di secondo grado e per di più i corsi di preparazione e orientamento professionale (articolo 17) ed i corsi per l'abilitazione all'insegnamento nelle scuole medie (articolo 18), oltre la « educazione permanente per l'aggiornamento culturale dei cittadini » (articolo 6, comma secondo).

La crisi delle Università è conseguenza anche delle difficoltà che esse incontrano nell'adempimento dei compiti più limitati previsti nell'ordinamento attuale. Dalla fine della guerra ad oggi i corsi e la valutazione dell'idoneità degli studenti si sono svolti con improvvisazione, ma soprattutto nel disordine e nell'illegalità: ben poche prove d'esame si potrebbero considerare esenti da vizi d'illegittimità; dovunque sarebbe stato impossibile organizzare e tenere corsi frequentati da tutti gli iscritti e così via.

Pretendere di risanare una crisi con rapidità estrema, anzi con immediatezza, sarebbe assurdo: lascia quindi perplessi la pretesa non solo di risolvere la crisi, ma anche di richiedere agli Atenei il compimento di sempre maggiori opere.

9. — La concezione della formazione da dare agli studenti appare del tutto inconsistente e priva di ogni scelta culturale. Si ragiona solo secondo criteri di misura del tutto quantitativa, si pensa quasi sempre a prescrivere come una serie di oneri fiscali necessari a pagare il costo del sospirato pezzo di carta.

La cosiddetta « liberalizzazione » degli accessi, vantata a parole come scelta politica diretta alla negazione di ogni divisione di classe nella scuola, in effetti ha il significato di negare ogni scelta di cultura ed ogni distinzione nel contenuto del sapere.

Sono equiparati nel valore legale i corsi più diversi, col considerare solo il fatto meccanico di aver frequentato per un certo numero di anni: per accedere al corso di laurea in lettere antiche, i legislatori ritengono che la preparazione del liceo classico corrisponda in tutto e per tutto a quella del perito elettrotecnico; che per accedere al corso di storia e filosofia sia sufficiente essere divenuto ragioniere o geometra.

Se insorgeranno difficoltà, gli autori del disegno di legge non mostrano di darsene troppo pensiero, poichè hanno trovato i rimedi. Un primo rimedio è quello di scaricare sulle spalle dei docenti universitari quella preparazione che gli studenti non avessero conseguito nella scuola media; con una specie di giudizio di maturità « a carattere meramente orientativo » (v. art. 5, 3° comma e 4° comma): sempre si segue la propensione ad ingrandire il carico delle incombenze didattiche e burocratiche dei professori, a tutto danno dello studio. L'altro rimedio, forse il rimedio principe, è quello di consentire con la cosiddetta « liberalizzazione dei piani di studio », la riduzione delle difficoltà e degli impegni imposti agli studenti, ai quali sarà dato di sostituire le materie più ostiche e sgradite. Per le materie in cui la liberalizzazione sarà impossibile, la beneficenza del legislatore vorrebbe concedere altri strumenti utili ad aggirare gli ostacoli: uno è la possibilità di valutare, ai fini del giudizio individuale, « anche i risultati relativi ad attività di seminario, esercitazioni e lavori di gruppo » (art. 14, capoverso); è poi possibile che gli studenti sostituiscano ai corsi ufficiali

corsi propri con esperti di propria scelta, con pari valore (art. 38, commi 4° e 5°).

È probabile che il potere dei futuri organi accademici di evitare le degenerazioni di simili nuovi istituti, sarà molto affievolito. Non solo in tali organi saranno presenti oltre alle rappresentanze studentesche anche uomini politici; ma essi saranno soggetti a contestazioni e pressioni dall'esterno: è sempre possibile per tutte le richieste demagogiche trovare argomenti di giustificazione.

10. — Anche la generalizzazione del presalario, vista nel contesto del nuovo stato che si vorrebbe dare allo studente, risulta priva di qualsiasi contenuto. Anzichè costituire uno strumento di elevazione sociale, sarà solo una fonte di malcontento e di agitazioni. La Università, come è concepita nel disegno di legge, non servirà a dare nessuna formazione culturale nè preparazione professionale; e per quanto riguarda il valore legale dei titoli, è pacifico che non potrà non decadere con la generalizzazione e con la facilità massima del conseguimento.

La società non saprà che farsene di tanti dottori senza dottrina, i quali andranno ad ingrandire la moltitudine del sottoproletariato così detto intellettuale, che costituirà una riserva permanente per i mestatori e gli agitatori di professione.

11. — Per quanto riguarda l'immissione nei ruoli dei docenti in forza delle norme transitorie, ossia senza concorso o mediante concorsi informati dal prevalere della valutazione dei titoli didattici rispetto ai titoli di produzione scientifica, sarebbe necessaria una considerazione preliminare.

Le condizioni in cui oggi versano gli Atenei sono il frutto dell'incuria e dell'ignoranza dei Governi che hanno tenuto il potere dal 1945 ad oggi.

I partiti della civiltà, del progresso e dalla cultura hanno lasciato che l'istruzione superiore e la valutazione degli studenti fossero affidate a professori incaricati, divenuti istituzione stabile, ai liberi docenti, ad assistenti volontari. Tutto ciò è avvenuto perchè i concorsi alle cattedre universitarie per tanti anni sono stati concessi col contagocce, come

anche i concorsi per gli assistenti di ruolo. I governanti non hanno poi saputo imporre ai professori ordinari la soddisfazione di necessità tanto ovvie, come il raddoppio degli insegnamenti per i corsi troppo affollati; l'indizione dei concorsi per gli insegnamenti svolti da professori incaricati da oltre 9 anni ed anche la diffusione del ruolo dei professori aggregati.

Oggi sembra divenuto impossibile trovare una via per conciliare due esigenze fondamentali in contrasto: da un lato ai docenti non di ruolo, incaricati ed assistenti, che svolgono le stesse mansioni didattiche dei professori ordinari, dovrebbe concedersi una garanzia di stabilità, di trattamento economico, di stato giuridico e morale; dall'altro rimane l'esigenza assoluta di evitare che alla massima funzione dell'insegnamento si acceda senza un concorso serio — (più serio dei concorsi in materie fasulle, come « diritto pubblico dell'economia », « diritto pubblico regionale » o « legislazione bancaria »).

Una via d'uscita sarebbe stata possibile, forse, con un ruolo speciale transitorio ad esaurimento, avente caratteri simili a quelli previsti per gli attuali professori aggregati, consentendone l'accesso mediante un giudizio per titoli ed esami.

Un ruolo del genere avrebbe ben potuto contemplare le due esigenze, consentendo di sanare una condizione di disordine straordinaria, di cui anche gli attuali governi sono responsabili. Sembra invece assurda l'impostazione data oggi al problema, in quanto si vorrebbe sanare una situazione di disordine eccezionale, mediante l'accesso ad un ruolo ordinario e definitivo. Le discussioni sull'immissione *ope legis* (art. 61) o per punteggi di anzianità in concorsi speciali (art. 62) sono viziate in radice, poichè vorrebbero rap-

presentare solo una via straordinaria per giungere ad un ruolo ordinario, con un'equiparazione che non pare fondata. In realtà si costituisce un nuovo ruolo unificato in cui entreranno tutti: il docente giudicato un giorno meritevole di cattedra, e colui che, giudicato inidoneo, può vantare solo un onesto e continuato lavoro, compiuto nelle Facoltà solo perchè i governanti non seppero o non vollero permettere l'avviamento di altri giovani valorosi alla carriera accademica.

Nei due casi vi sono dei meriti e vi sono dei diritti, ma si tratta di cose distinte: il merito scientifico è una cosa; il diritto del lavoratore alla dignità ed alla giusta mercede è un'altra.

12. — La soppressione della libera docenza appare incostituzionale in quanto elimina un istituto giuridico ordinato al fine di consentire la libertà dell'insegnamento, con una ricerca « privata » e corsi « liberi », in concorrenza con le ricerche ed i corsi ufficiali.

È tolta anche la possibilità per gli istituti d'istruzione superiore e per i futuri dipartimenti di valersi dell'apporto dello studio e dell'opera onoraria, da parte di persone idonee formatesi in ambiti estranei all'Università.

Una tale « chiusura » si aggiunge al sistema delle esclusioni derivanti dalle norme sulla incompatibilità con le professioni e con gli uffici pubblici. Non è detto che la figura del professore associato consentirà di aprire nuove porte, quando si vogliono chiudere le porte già praticate.

Bisogna poi diffidare della figura degli « esperti », che si vorrebbero introdurre nei corsi universitari a scopi di sovversione e disordine.

NENCIONI e DINARO, relatori di minoranza