

# Università

*di Mauro Moretti*

- [Bibliografia](#)

Ci sono varie antiche università italiane; e sarebbe anche lecito parlare, per la storia dell'istruzione superiore negli antichi Stati italiani, di diverse articolazioni ed esperienze «regionali» in campo universitario. Il breve periodo dell'università napoleonica segnò comunque profondamente, soprattutto come modello organizzativo e come riferimento culturale, la successiva vicenda italiana; e alle università dell'area tedesca si cominciò a guardare, dalla penisola, prima di Sadowa e Sedan. La struttura scolastica e universitaria piemontese costituì il precedente operativo più importante. Tuttavia, l'università italiana nasce e prende corpo assieme al nuovo regno, fra il 1859 e il 1862; e delle condizioni della sua prima formazione, dei nessi, necessari, con l'organamento costituzionale del regno e con il suo impianto amministrativo, il sistema universitario italiano ha portato a lungo il segno.

«Lo Stato che rappresenta gli interessi generali, che in Italia particolarmente si professa indifferente di fronte ai vari dogmi religiosi, che non abbraccia alcuna teoria filosofica, che è indipendente da speciali fazioni, per quanto al governo si avvicendino vari partiti, dà garanzia più di qualsiasi altro istituto o ente privato che ogni ricerca, allorché si presuma giovi all'avanzamento della scienza, possa essere compiuta ed esposta [...]. La libertà soggiace solo alla scienza, mentre laddove gli studi possono compiersi in istituti privati o di persone giuridiche diverse dallo Stato o da questi non delegati, si corre pericolo che la scienza soggiaccia ad interessi sociali, politici, religiosi, ad interessi insomma non suoi». Fra i vari testi che potrebbero essere evocati a questo proposito, le osservazioni di Augusto Graziani, del 1905, mi sembrano piuttosto efficaci: nella percezione di molti contemporanei il carattere specificamente liberale dell'università italiana, la maggior garanzia per la ricerca e l'insegnamento, stava nell'essere l'università pubblica e laica. Non fu, questa, storicamente, l'unica via attraverso la quale l'università moderna – «forma insuperata

dell'ispirazione liberale occidentale che ha trovato nell'*open science* l'emblema di tutte le forme di libertà, vecchie e nuove» – si è organizzata ed è stata governata nei paesi occidentali; ma penso che quegli studiosi italiani non si sbagliassero riguardo alla sostanza dell'esperienza nazionale.

La legge Casati, promulgata nel novembre 1859 per gli Stati sardi e la Lombardia, costituì il punto di riferimento normativo per oltre sessant'anni, anche se varie università mantennero tratti peculiari legati soprattutto alla legislazione dei governi provvisori; alcuni aspetti qualificanti della legge, tuttavia, vennero progressivamente modificandosi per via di prassi e regolamentare, oltre che legislativa. Nella legge, che ordinava l'intero sistema scolastico, all'istruzione superiore era riservato lo spazio comparativamente più ampio; l'università veniva posta a carico dello Stato, che sull'istruzione superiore esercitava il monopolio, ed al ministro venivano riservati poteri molto ampi, e non solo di indirizzo, ma di intervento diretto. Spettava a lui, ad esempio, la nomina dei membri del Consiglio superiore della pubblica istruzione, dei rettori e dei presidi di facoltà, dei membri delle commissioni per i concorsi, con la possibilità, inoltre, di insediare direttamente, per chiara fama, i docenti. Queste attribuzioni erano bilanciate solo dal principio della responsabilità ministeriale di fronte al parlamento; di fatto, grazie anche al potere regolamentare attribuito all'esecutivo dallo Statuto, il controllo dal centro – sul piano finanziario, accademico e didattico, ispettivo – era, in teoria, forte, e almeno in alcuni ambiti si sarebbe mostrato anche efficace. Per contro, erano le università in quanto tali, come istituzioni e come corpi, ad avere un profilo piuttosto debole: forse non in tutto «una semplice ruota dell'ingranaggio amministrativo dello Stato», come invece scriveva all'inizio del Novecento Namias, dato che altri studiosi mettevano invece in risalto la loro natura di «istituti misti, cioè di persone giuridiche e di pubbliche amministrazioni», ma certamente molto limitate nel loro raggio di azione. Secondo la lettera della Casati, l'unico organo interno dell'ateneo era la facoltà, dotata di competenze didattiche e disciplinari. Solo nel 1862, per regolamento, venne prevista la costituzione di un consiglio accademico composto dal rettore e dai presidi. Era inoltre ambigua, sulla base dell'articolo 50, la posizione

delle università in materia patrimoniale. Ma, soprattutto, l'offerta didattica fu normalizzata e regolata dal centro, per conseguire, com'era necessario in quel momento, un certo grado di omogeneità nei percorsi formativi e nella qualificazione scientifica e professionale dei laureati. Su questo terreno sarebbe nata la questione, sopravvalutata, del cosiddetto valore legale del titolo di studio. A partire da queste premesse si radicava, però, anche una tradizione didattica di lunga durata, ancor oggi ben visibile, legata al peso preminente del centro nella determinazione dei *curricula*, sostanzialmente chiusa alla libertà di apprendimento, alla *Lernfreiheit* alla tedesca, e centrata sul sistema, tante volte allora discusso, degli esami speciali.

Il principio della libertà di insegnamento non si traduceva nella possibilità, per soggetti diversi dallo Stato, di fondare nuove università; era tuttavia prevista l'attività, all'interno delle università e accanto ai professori ufficiali, di privati insegnanti abilitati, di liberi docenti sul modello tedesco, che avrebbero dovuto garantire la presenza, nell'insegnamento superiore, di una pluralità di voci e di dottrine. Almeno in linea di principio venivano posti dei limiti alla manifestazione del pensiero dei docenti, e non solo dalla cattedra: secondo l'articolo 106 della legge si poteva giungere alla rimozione di un professore, oltre che per comportamenti sconvenienti, per «aver coll'insegnamento o cogli scritti impugnate le verità sulle quali riposa l'ordine religioso e morale, o tentato di scalzare i principii e le guarentigie che sono posti a fondamento della costituzione civile dello Stato». A queste disposizioni si fece ricorso con molta cautela e in pochi casi, anche se ben noti: contro Carducci e altri due docenti bolognesi nel 1868, contro Sbarbaro nel 1881, contro Pantaleoni e Ciccotti nei critici anni di fine secolo.

Il principio del monopolio fu subito incrinato, anche se non a favore dell'unico realistico interlocutore allora potenzialmente presente sul terreno dell'istruzione superiore, la Chiesa – le facoltà teologiche vennero soppresse nel 1873, e nel 1876 fu chiuso un piccolo nucleo di università vaticana, organizzato da alcuni docenti della Sapienza che non avevano prestato giuramento dopo il 1870. Furono invece gli enti locali a entrare rapidamente in gioco, anzitutto con il mantenimento ed il governo delle quattro università libere, ex pontificie, di Ferrara, Perugia,

Camerino e Urbino – piccoli atenei, come alcuni statali, non dotati di tutte e quattro le facoltà esistenti dopo la chiusura di teologia (giurisprudenza, medicina, lettere, scienze), né di tutte le scuole (di applicazione per gli ingegneri, veterinaria, farmacia, ostetricia) –, tenute comunque ad adeguarsi, almeno formalmente, ai regolamenti universitari; e, in seguito, con i finanziamenti concessi in varie forme alle università statali – si pensi, ad esempio, alla legge-convenzione del 1872 per l'Istituto di studi superiori di Firenze –, e con la fondazione di istituti di istruzione superiore non strettamente universitari, a partire, nel 1868, dalla Scuola superiore di commercio di Venezia. E varrà la pena di ricordare che questo composito settore, esterno e contiguo al sistema delle facoltà, e che faceva in parte riferimento anche al ministero di agricoltura, industria e commercio, sarebbe stato pienamente integrato nell'università solo dal fascismo, alla metà degli anni Trenta, con la trasformazione delle scuole in nuove facoltà. Inoltre si verificò un certo spostamento di attribuzioni e di poteri dal centro ai corpi accademici, sia per delega diretta, sia grazie al graduale affermarsi del principio elettivo per la scelta dei rettori, dei presidi e dei commissari di concorso, fermo restando l'atto finale della nomina ministeriale, oltre che per la nomina di una parte dei membri del Consiglio superiore. Nonostante ulteriori riarticolazioni delle autorità accademiche interne agli atenei, quello fra ministero – nella sua componente politica, ma anche amministrativa, con la crescente importanza della direzione generale competente – e rettori rimase comunque l'asse portante del governo universitario. Gli atenei, comunque, definirono un loro campo d'azione anche sul piano amministrativo nel rapporto con gli enti locali, formalizzato dalla generalizzata costituzione di appositi consorzi.

Si cercò di assegnare specifiche funzioni alle università, ordinandole gerarchicamente. Nel 1862 il ministro Matteucci distinse le università in primarie e secondarie, attribuendo alle sei primarie compiti di direzione didattica e di rilascio dei titoli; ma l'esperimento durò pochi mesi, e la graduazione delle sedi servì in pratica solo a differenziare gli stipendi dei docenti, e fu superata grazie ad una serie di leggi di «pareggiamento» approvate a partire dal 1885. Il successivo tentativo, operato da Gentile, di distinguere gli atenei a totale carico dello Stato

da quelli mantenuti con il concorso degli enti locali non avrebbe avuto miglior esito, e si sarebbe concluso per opera del ministro De Vecchi nel 1935. Per governare diversamente il sistema universitario – composto, fino al 1923, da 17 università, 3 politecnici, 2 istituti superiori a Firenze e Milano, 2 scuole di applicazione per gli ingegneri, 3 scuole superiori veterinarie, 4 osservatori, una scuola navale, e dagli istituti clinici di perfezionamento di Milano; a parte vanno poi considerate le università libere, le scuole superiori di agricoltura e commercio, ed altre singolari istituzioni, come i licei universitari – venne presentato dal ministro Baccelli un disegno di legge, approvato dalla Camera all'inizio del 1884. La riforma, che fu fermata al Senato, oltre a risolvere il problema della «personalità giuridica», e del diritto degli atenei a possedere beni, avrebbe modificato l'assetto amministrativo e didattico dell'istruzione superiore, attribuendo alle università autonomia in materia; i finanziamenti ministeriali sarebbero stati consolidati in assegni fissi, e il controllo sull'efficacia della didattica sarebbe stato riservato agli esami di Stato. Al di là delle molte obiezioni, anche di carattere dottrinale, che accompagnarono l'iter del disegno di legge, il fallimento del progetto fu dovuto in sostanza a timori per i bilanci universitari – il relativo disimpegno dello Stato avrebbe sfavorito gli atenei collocati in aree economicamente più deboli, meno capaci di fornire risorse aggiuntive.

Gentile tentò di sciogliere, almeno in parte, il nodo. Con la previsione di ovvi limiti di legge, l'articolo 1 del r.d. n. 2102, del 30 settembre 1923, attribuiva alle università e agli istituti superiori «personalità giuridica e autonomia amministrativa, didattica e disciplinare». Ne sarebbe derivata, per gli atenei, la necessità di dotarsi di appositi statuti, sottoposti all'approvazione governativa; e fra le autorità accademiche faceva la sua comparsa il consiglio di amministrazione, composto in modo tale da prevedere, accanto a una forte rappresentanza accademica, la presenza di delegati da finanziatori esterni, con specifici meccanismi di riequilibrio. L'intenzione, evidente, era quella di lasciare agli atenei spazi di azione e opportunità di diversificazione, specie sul piano didattico – interessante, ad esempio, la possibilità di organizzare scuole a fini speciali e di perfezionamento; le lauree, del resto, sarebbero state solo delle

«qualifiche accademiche», con esami di Stato necessari per il conseguimento delle abilitazioni professionali. Le università acquisivano un maggiore spessore istituzionale, assumendo anche nuovi compiti, come quelli legati alle Opere universitarie ed all'assistenza agli studenti; ma d'altro canto il controllo politico sugli atenei si accentuava con il ritorno alla nomina ministeriale diretta dei rettori e dei presidi – su indicazione del rettore –, oltre che dei membri del Consiglio superiore e, su designazione di quest'ultimo, delle commissioni di concorso. L'introduzione, generalizzata, dell'obbligo del giuramento per i professori, anche se in una prima formulazione relativamente blanda, contribuiva a definire l'impianto gerarchico della costruzione gentiliana. Gentile non riuscì a ridurre il numero degli atenei, anche se tentò di disporli su più livelli, limitando il numero delle università integralmente finanziate dallo Stato; il riconoscimento dell'Università Cattolica ampliava e modificava i contorni istituzionali dello spazio, già esistente, delle università libere, e del resto risaliva all'inizio del Novecento la fondazione del primo istituto di istruzione superiore privato in Italia, la Bocconi.

Le tensioni presenti nella riforma del 1923 si sarebbero in breve tempo risolte nel senso di una normalizzazione centralistica, che avrebbe di fatto privato gli atenei di alcune delle prerogative loro attribuite da Gentile, soprattutto sul terreno didattico – con il ritorno, dal 1935-36, alla distinzione fra materie fondamentali e complementari ed alle tabelle ministeriali per gli ordinamenti didattici, a lungo poi vigenti, con varie modificazioni e integrazioni, nell'Italia postfascista –, ma anche, ad esempio, su quello del reclutamento. Già con alcuni provvedimenti del 1925-26 sulla dispensa dal servizio per i dipendenti statali, ma poi soprattutto nel corso degli anni Trenta, con la nuova formula del giuramento del 1931, la presa del regime su un sistema universitario incline all'adattamento si fece più diretta ed evidente, pur nell'assenza di radicali strategie epurative. L'applicazione delle leggi razziali del 1938, con le dinamiche e i comportamenti a essa collegati, rappresenta il punto più basso della storia universitaria dell'Italia unita.

Nei fatti l'autonomia concessa alle università con l'articolo 33 della Costituzione repubblicana non si distanziava molto da quella gentiliana, se non per una non trascurabile differenza: nel 1923 i limiti

dell'autonomia erano fissati «dal presente decreto», promulgato con forza di legge, «sotto la vigilanza dello Stato esercitata dal Ministro della pubblica istruzione», mentre nel 1948 ci si rifaceva ai «limiti stabiliti dalle leggi dello Stato», introducendo peraltro un elemento di ambiguità relativo alla necessità di un quadro normativo generale di riferimento che precedesse l'adozione di ordinamenti autonomi da parte delle università. Sarebbero occorsi quarant'anni per il concreto avvio di una seconda stagione statutaria, dopo quella aperta da Gentile e subito, in sostanza, conclusa; ma all'approvazione, nel 1989, della legge n. 168, che istituiva il ministero dell'università e della ricerca e che indicava alcuni principi e alcuni contenuti organizzativi generali per la preparazione dei nuovi statuti, non avrebbe allora fatto seguito il varo della legge di attuazione di principi dell'autonomia. L'università dell'Italia repubblicana, nei suoi meccanismi di governo come in quelli di definizione dell'offerta didattica, avrebbe a lungo mantenuto l'impianto centralistico ridisegnato alla metà degli anni Trenta. Già nel settembre 1944, d'altro canto, era stato ripristinato il principio elettivo per l'accesso alle cariche accademiche; l'epurazione antifascista, è noto, fu assai blanda, e in più di un caso il reinserimento nel corpo accademico dei docenti allontanati per ragioni politiche o razziali si rivelò problematico. I mutamenti strutturali più significativi, una volta superata l'urgenza della ricostruzione materiale, riguardarono l'assetto del corpo docente, la nascita di nuove sedi – attraverso processi complessi, nei quali si intrecciavano forti spinte provenienti da varie realtà locali, tensioni interne al mondo universitario, oscillazioni a livello politico e ministeriale fra istanze di programmazione e tendenza alla contrattazione fra centro e periferie –, e, soprattutto, un forte ampliamento del corpo studentesco, sostenuto, a partire dal 1961, dalla graduale apertura dell'università anche ad allievi di provenienza diversa da quella liceale.

Con uno scarto cronologico limitato rispetto a quanto avveniva in altri paesi europei, anche in Italia, nel corso degli anni Sessanta, si avviò il passaggio verso una università di massa. Allarmati rapporti denunciarono allora il rischio di una carenza di personale qualificato rispetto alle esigenze della crescita economica e della nuova articolazione della società italiana. I tentativi di varare piani

pluriennali di intervento sul sistema formativo (1958-62), e di far approvare dal parlamento progetti organici di riforma, elaborati a partire dalla relazione Ermini del 1963, e sino al disegno di legge presentato dal ministro Ferrari Aggradi nel 1969, si scontrarono però con diversificate resistenze accademiche, politiche, e infine studentesche. Venne seguita, di fronte alle sollecitazioni provenienti dai mutamenti di scala e di composizione del mondo universitario, la linea dei provvedimenti settoriali, spesso misure tampone adottate seguendo una logica reattiva e, come è stato osservato, «incrementale», di allargamento più che di riordinamento del tradizionale assetto dell'istruzione superiore. Vari interventi riguardarono il corpo docente: nuove figure e nuove cattedre, istituzione di borse di addestramento didattico e scientifico, stabilizzazione dei professori incaricati (1966-73); da un punto di vista istituzionale va forse ricordata soprattutto l'abolizione, nel 1970, della libera docenza, che era stata uno degli elementi caratterizzanti di quel sistema di «libertà media» messo in atto dalla legge Casati. Nel 1969, come misura transitoria in attesa di una riforma che non sarebbe giunta, vennero liberalizzati gli accessi all'università e i piani di studio; nello stesso anno si istituivano i cosiddetti «presalari», strumento maneggevole, ma per più aspetti inappropriato, per affrontare un problema reale, quello di offrire un sostegno al nuovo corpo studentesco, dopo che si era discusso a lungo sull'opportunità di dotare le università, a questo scopo, di strutture e servizi residenziali.

Il discorso sulla riforma, nella seconda metà degli anni Settanta, riprese in un contesto di crisi grave e generalizzata, all'interno della quale il mondo universitario, in tutte le sue componenti, svolse un ruolo significativo. Fra il 1980 e il 1982 vennero recuperate alcune proposte emerse nella precedente, lunga fase progettuale, relative, ad esempio, al riassetto della docenza e all'istituzione del dottorato di ricerca. L'inserimento nei ruoli di un elevato numero di borsisti e di professori incaricati modificò, più che il dato numerico assoluto (dagli oltre 41.000 fra professori, incaricati, assistenti e borsisti del 1975 si passò, nel 1985, a poco più di 44.000 fra professori ordinari, associati e ricercatori), la composizione e i caratteri formali del corpo insegnante, pesando sulle vicende successive del reclutamento accademico



in Italia; ma la rapida crescita dei docenti non di ruolo determinatasi nel decennio precedente era dovuta, ancora una volta, alla spinta dei numeri, e non era stata nemmeno sufficiente a garantire il mantenimento del rapporto fra studenti iscritti e docenti, dato che in quel periodo l'incremento dei primi fu percentualmente superiore a quello dei secondi.

Le storiche modalità di governo dal centro del sistema, nel quadro di un rapporto asimmetrico e complesso fra alcuni attori principali (il ministero della pubblica istruzione, tanto nei suoi vertici politici quanto in quelli burocratici, il parlamento e, nel secondo dopoguerra, i partiti, i grandi raggruppamenti disciplinari-professionali degli accademici, le università nella loro dimensione territoriale-istituzionale), si sono modificate dopo il 1989, e nuovi soggetti e interlocutori sono ormai presenti sulla scena, senza che si sia ancora trovato un nuovo punto di equilibrio. Ad una fase di espansione della spesa ha fatto seguito, in anni più recenti, una forte contrazione del finanziamento pubblico; il venir meno, dal 1993, di molti vincoli di destinazione di spesa ha consentito ai vertici degli atenei di gestire con maggiore libertà, e non sempre in modo virtuoso, le risorse trasferite dallo Stato. Le scelte di politica universitaria hanno fatto giungere alle università sollecitazioni contraddittorie. Per fare solo un esempio, la riforma degli ordinamenti, con l'istituzione dei due cicli di laurea, e la spinta alla «concorrenza» fra atenei hanno determinato quell'allargamento dell'offerta didattica che è stato poi deplorato dagli stessi decisori politici come frutto di una sorta di volontà perversa del ceto accademico. I principi dell'autonomia non trovano certo riscontro in ricorrenti interventi vincolistici dal centro che tendono alla rigida definizione di requisiti e al controllo ministeriale sui percorsi formativi per le università pubbliche, mentre gli stessi criteri non vengono adottati per istituzioni di qualità più che dubbia, come le «università» telematiche e altri soggetti consimili. Forse per la prima volta nella storia dell'Italia contemporanea vengono oggi (2010-11) messi radicalmente in discussione il ruolo «costituzionale» del sistema pubblico di istruzione superiore e la sua centrale funzione di elaborazione e di trasmissione di un sapere critico e libero.

# Bibliografia

Brizzi G.P., Varni A., (a cura di), *L'università in Italia fra età moderna e contemporanea. Aspetti e momenti*, Clueb, Bologna 1991; Brizzi G.P., Verger J., (a cura di), *Le Università minori in Europa (secoli XV-XIX). Convegno internazionale di studi, Alghero 30 ottobre-2 novembre 1996*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1998; Brizzi G.P., Del Negro P., Romano A., (a cura di), *Storia delle Università in Italia*, Sicania, Messina 2007; Colao F., *La libertà di insegnamento e l'autonomia nell'università liberale. Norme e progetti per l'istruzione superiore in Italia (1848-1923)*, Giuffrè, Milano 1995; Fioravanti G., Moretti M., Porciani I., (a cura di), *L'istruzione universitaria (1859-1915)*, Ministero per i Beni e le attività culturali – Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma 2000; Graziosi A., *L'università per tutti. Riforme e crisi del sistema universitario italiano*, il Mulino, Bologna 2010; Marin F., *Die «Deutsche Minerva» in Italien. Die Rezeption eines Universitäts-und Wissenschaftsmodells 1861-1923*, SH-Verlag, Kolhn 2010; Miozzi U.M., *Lo sviluppo storico dell'università italiana*, Le Monnier, Firenze 1993; Moretti M., Porciani I., *Il reclutamento accademico in Italia. Uno sguardo retrospettivo*, in «Annali di storia delle università italiane», I, 1997; Moretti M., *Sul governo delle università nell'Italia contemporanea*, in «Annali di storia delle università italiane», 14, 2010; Polenghi S., *La politica universitaria italiana nell'età della Destra storica (1848-1876)*, La Scuola, Brescia 1993; Porciani I., (a cura di), *L'Università tra Otto e Novecento: i modelli europei e il caso italiano*, Jovene, Napoli 1994; Id., (a cura di), *L'università italiana. Repertorio di atti e provvedimenti ufficiali 1859-1914*, Olschki, Firenze 2001; Id., (a cura di), *Università e scienza nazionale*, Jovene, Napoli 2001; Porciani I., Moretti M., (a cura di), *L'università italiana. Bibliografia 1848-1914*, Olschki, Firenze 2002.