UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELLA TUSCIA DI VITERBO

DIPARTIMENTO DI SCIENZE UMANISTICHE, DELLA COMUNICAZIONE E DEL TURISMO (DISUCOM)

Corso di Dottorato di Ricerca in

Storia d'Europa, società, politica, istituzioni (XIX-XX) - XXVIII Ciclo

PROSPETTIVE DI RIFORMA ED EVOLUZIONE DELL'UNIVERSITÀ' ITALIANA (1946-1982)

s.s.d. M-STO/04

Tesi di dottorato di:

Dott. Luciano Governali

Coordinatore del corso

Prof.ssa Gabriella Ciampi

Tutore

Prof.ssa Giovanna Tosatti

Co-tutore
Prof.ssa Gabriella Ciampi

10 Giugno 2016

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELLA TUSCIA DI VITERBO

DIPARTIMENTO DI SCIENZE UMANISTICHE, DELLA COMUNICAZIONE E DEL TURISMO (DISUCOM)

Corso di Dottorato di Ricerca in

Storia d'Europa, società, politica, istituzioni (XIX-XX) – XXVIII Ciclo.

PROSPETTIVE DI RIFORMA ED EVOLUZIONE DELL'UNIVERSITÀ' ITALIANA (1946-1982)

s.s.d. M-STO/04

Tesi di dottorato di:

Dott. Luciano Governali

Coordinatore del corso

Prof.ssa Gabriella Ciampi

Firma .....

Tutore

Prof.ssa Giovanna Tosatti

Firma .....

Co-tutore

Prof.ssa Gabriella Ciampi

Firma.....

Data della discussione

10/06/2016

INDICE

INTRODUZIONE……P. 3

CAPITOLO I (1947-1960) - DALLA COSTITUENTE AI PRIMI ANNI '60: L'UNIVERSITA' DELLA REPUBBLICA FRA CONTINUITA' E INNOVAZIONE

- L'università italiana nel dopoguerra: l'impalcatura normativa e l'eredità del fascismo……P. 15
- Riformare l'istruzione: l'Inchiesta nazionale e il progetto n. 2.100……P. 26
- L'università italiana negli anni '50: le questioni aperte……P. 40

  -Gli accessi all'università……P. 45

  -La diversificazione di percorsi e titoli accademici……P. 57

  -Lavorare all'università: il personale docente……P. 66

CAPITOLO II (1959-1968) - PIANIFICAZIONE E RIFORMA

- Pianificare lo sviluppo dell'istruzione: i piani di sviluppo della scuola……P. 81
- Le previsioni scolastiche e l'ideologia Svimez……P. 111
- L'università al centro: l'elaborazione del Piano Gui……P. 131
- Il primo tentativo di riforma: il d.l. n. 2.314……P. 147
- Le reazioni alla riforma Gui……P. 169

CAPITOLO III (1969-1973) - UNA FASE DI TRANSIZIONE: DALLA RIFORMA GLOBALE ALL'URGENZA PARZIALE

- L'ultimo tentativo di riforma: il progetto n. 612……P. 194
- Tra politica d'urgenza e pianificazione……P. 232
- I provvedimenti urgenti del '73……P. 253

CAPITOLO IV (1976-1982) - DAI PROBLEMI DI STRUTTURE E PERSONALE ALLA RIFORMA PER DECRETI

- E' possibile riformare l'università? ……P. 267
- Nuovi atenei per nuovi studenti: lo sviluppo delle strutture universitarie……P. 279
- L'impresa impossibile: riordinare la docenza……P. 294
- Il massimo punto d'incontro: la "bozza Cervone"……P. 318
- La riforma per decreti: i DPR degli anni '80……P. 343

CONCLUSIONI……P. 361

APPENDICE STATISTICA……P. 394

INDICE DELLE SIGLE E DELLE ABBREVIAZIONI……P. 406

RIFERIMENTI ARCHIVISTICI……P. 408

BIBLIOGRAFIA……P. 410

INTRODUZIONE

Questa ricerca nasce dalla necessità di approfondire quanto studiato durante il percorso di studi magistrali in storia contemporanea. L'obiettivo è compiere una storia istituzionale dell'università, inquadrandola nel più generale contesto sociale ed economico che determinò le politiche formative del paese durante i complicati anni dell'espansione economica e quelli successivi della stagnazione. E' bene chiarire fin dalle prime pagine che con questa ricerca si è scelto di non affrontare il tema delle mobilitazioni nate e sviluppatesi dentro gli atenei a partire dalla metà degli anni sessanta: non perché non gli si attribuisca una fondamentale importanza nell'aver determinato il quadro politico e i processi (mancati) di riforma dell'università italiana, ma perché si tratta di un campo di ricerca storiografica del tutto inesplorato, di cui si avverte una gran necessità, ma che avrebbe richiesto un percorso di ricerca parallelo e probabilmente più articolato e complesso, data la mancanza di studi organici sul tema e la particolarità delle fonti. Con questa precisazione si intende anche ribadire l'urgenza che simili tematiche vengano affrontate al più presto, in modo che si possa disporre di una ricostruzione della storia dell'università italiana nei primi decenni di vita della Repubblica il più possibile completa ed efficace.

Principale motivazione di questa ricerca proviene dallo stato attuale delle università italiane e dal giudizio che chi scrive ha delle politiche universitarie degli ultimi quindici anni. E' mia convinzione infatti che per meglio contribuire al dibattito sulle odierne politiche formative sia necessario conoscerne la storia, l'evoluzione cioè delle proposte e dei posizionamenti dei soggetti politici e in materia d'istruzione superiore, andando quindi più a fondo rispetto alle ricostruzioni dell'evoluzione legislativa su cui certamente la letteratura non manca. Alla base di questo lavoro c'è quindi la convinzione che le politiche formative siano strettamente connesse con l'andamento dell'economia e del sistema produttivo di un paese, che siano causa ed effetto di dinamiche sociali non sempre prevedibili e, soprattutto che derivino dall'idea stessa del ruolo dello Stato nella società odierna. Tutte queste considerazioni sono ancor più vere, a mio avviso, se riferite all'università nel periodo della massima produttività economica e della maggiore diffusione di benessere mai conosciute dal nostro paese e a livello globale. Un'analisi delle proposte di riforma, delle strategie dei principali soggetti politici e delle riflessioni di chi animava il dibattito, che parta da questi punti di vista, è quello di cui si

avverte la necessità, almeno per quanto riguarda la storia dell'università (discorso diverso andrebbe fatto per la scuola), ed è il tentativo di ricerca rappresentato da questo lavoro.
Ricostruzioni storiche come quelle realizzate da Andrea Graziosi (per citare la più recente)[1] si concentrano maggiormente sulle politiche degli anni novanta e duemila e in termini simili si è mosso Giliberto Capano qualche anno prima (ciò non toglie che nei prossimi capitoli si faccia riferimento ad entrambe le fonti anche in riferimento agli anni sessanta e settanta)[2]. Una ricostruzione più ampia è quella effettuata da Massimo Miozzi ad inizio anni novanta[3], utile per avere un quadro complessivo ma a mio avviso non obbiettiva nel dare il giusto peso ad alcuni passaggi decisivi della storia dell'università, probabilmente perché orientata a ricostruire le tappe di avvicinamento al varo dell'autonomia universitaria di quegli anni. Un diverso giudizio va dato al buon lavoro di Ambrosoli, la cui chiarezza espositiva e ricchezza di fonti sono un ottimo riferimento per la ricerca storica d'insieme sul sistema formativo[4]. Decisamente utili ed oggettivi i contributi comparsi sugli "Annali di Storia delle Università Italiane" curati dal CISUI e sulle raccolte di saggi relative all'università curate da Gian Paolo Brizzi, Piero Del Negro e Andrea Romano[5]. Utili strumenti, anche se concentrati maggiormente sulla scuola, sono i contributi di rinomati studiosi dell'istruzione come Giuseppe Ricuperati, le cui ricostruzioni sono sicuramente un riferimento imprescindibile per la storia dell'istruzione in Italia[6]. Un ruolo notevole, anche da un punto di vista storiografico, è quello dei contributi degli studiosi di pedagogia e formazione come, per fare un esempio che sarà più volte ripreso, la raccolta di saggi curata da Giacomo Cives con la collaborazione di Giunio Luzzatto[7].
Impossibile cimentarsi in una ricerca storica sull'università senza partire dagli studi che abbracciano un arco temporale maggiore, strumenti indispensabili per ricostruire la storia dell'università dell'epoca liberale e fascista, fra cui i lavori di Dina Bertoni Jovine e Mario di Domizio, per citare i più lontani nel tempo, e quelli più recenti di Ilaria Porciani e Mauro

---

[1] Andrea Graziosi, *L'università per tutti: riforme e crisi del sistema universitario*, Il Mulino, Bologna 2010.
[2] Giliberto Capano, *L'università in Italia, un'istituzione in cammino verso l'Europa*, il Mulino, Bologna 2000.
[3] Massimo Miozzi, *Lo sviluppo storico dell'Università italiana*, Le Monnier, Firenze 1993.
[4] Luigi Ambrosoli, *La scuola in Italia dal dopoguerra ad oggi*, il Mulino, Bologna 1982.
[5] Gian Paolo Brizzi, Piero Del Negro, Andrea Romano (a cura di), *Storia delle Università in Italia,* I, Sicania, Messina 2007.
[6] Giorgio Canestri, Giuseppe Ricuperati, *La scuola italiana dalla dittatura alla Repubblica*, Loescher, Torino 1976; Giuseppe Ricuperati, *La Politica Scolastica*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, II, *La trasformazione dell'Italia, sviluppo e squilibri*, Einaudi, Torino, 1995; Giuseppe Ricuperati, *La scuola nell'Italia unita*, in *Storia d'Italia,* V, *I documenti*, Einaudi, Torino 1973 in cui si segnala anche il saggio di Antonio La Penna, *Università e istruzione pubblica.*
[7] Giacomo Cives, *La scuola italiana dall'unità ai giorni nostri*, La Nuova Italia, Firenze, 1990.

Moretti[8]. Infine, proprio per le finalità dichiarate di questa ricerca, vanno citate le fonti più complessive di ricostruzione della storia d'Italia in epoca repubblicana, come i lavori di Crainz, Ginzborg, Ganapini e De Bernardi oltre ai lavori più specifici, come quelli relativi all'evoluzione della pubblica amministrazione realizzati da Guido Melis o alla storia economica del paese[9].

Questo lavoro ripercorre la storia dell'università italiana seguendo due direttive: da un lato l'evoluzione dell'università determinata dalla politica istituzionale e i cambiamenti della struttura universitaria, dall'altro lo stravolgimento del ruolo sociale dell'università. Per analizzare i cambiamenti dell'assetto istituzionale dell'università va studiato lo scenario politico che li discusse dentro e fuori il Parlamento nonché le strategie e le riflessioni interne alle forze politiche e le influenze che queste subirono nel corso dei decenni. La seconda traccia di lavoro, solitamente patrimonio degli studi sociali, si concentra sui cambiamenti determinati dai soggetti sociali, a cominciare dagli studenti che affluirono sempre di più all'università o ambirono a farlo: le nuove dimensioni dell'università non determinarono soltanto una mera crescita numerica della popolazione universitaria, con le disfunzioni strutturali che ne derivarono, ma un vero e proprio stravolgimento del ruolo sociale storicamente attribuito all'istituzione universitaria entrata, dagli anni sessanta in poi, nelle prospettive di vita di milioni di ragazzi e ragazze, vero elemento di novità assoluta di questa fase della storia millenaria dell'università italiana.

Per quanto riguarda il primo aspetto, quello riguardante cioè i cambiamenti istituzionali dell'università e il dibattito politico e pubblico che li determinò, è stato necessario seguire più strade: la prima è quella strettamente legata al dibattito politico-parlamentare intorno ai progetti di legge (le aperture degli accessi del '61 e specialmente del '69, le liberalizzazioni dei piani di studio dello stesso anno), alle indagini conoscitive (quella promossa dal ministro Gonella nel '47 e quella varata da Medici e conclusa con Gui ministro tra il '63 e il '65), alle proposte di riforma (i progetti n. 2.314 del '65, n. 612 del '69, l'elaborazione della "Bozza Cervone" fra '77 e '78), alla regolazione dell'assetto giuridico ed economico del personale

---

[8] Ilaria Porciani, *L'università tra otto e novecento: i modelli europei e il caso italiano*, Jovene, Napoli 1994; Bertoni Jovine, *La scuola Italiana dal 1870 ai giorni nostri*, Editori Riuniti, Roma 1967; Mario Di Domizio, *L'università italiana: lineamenti storici*, Edizioni Viola, Milano 1952 e *L'università: storia e problemi*, Edizioni Viola, Milano 1952; e Ilaria Porciani, Mauro Moretti, *La creazione del sistema universitario nella nuova Italia* e Elisa Signori, *Università e fascismo*, in Gian Paolo Brizzi, Piero Del Negro, Andrea Romano, *Storia delle Università in Italia*, I, Sicania, Messina 2007.

[9] Guido Crainz, *Storia del miracolo economico italiano*, Donzelli, Roma 2005 e *Il paese mancato*. *Dal miracolo economico agli anni ottanta,* Donzelli Roma 2005; Paul Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Einaudi, Torino 2006; Alberto De Bernardi, Luigi Ganapini, *Storia dell'Italia Unita*, Garzanti, Milano 2010; Guido Melis,

docente, ai piani di finanziamento e sviluppo dell'università (specialmente negli anni sessanta a partire dal "Piano Fanfani" del '59). La storia della Repubblica Italiana di quei decenni è anche la storia dei principali partiti, delle loro elaborazioni e degli interessi che rappresentavano, molto più di oggi. Per questo l'evoluzione della struttura universitaria, i cambiamenti intervenuti o semplicemente tentati, possono essere compresi solo studiando ruoli, obbiettivi e ambizioni dei principali protagonisti dello scenario dell'epoca: lo studio di fonti di partito più o meno ufficiali (atti di convegni e conferenze di studio, pubblicazioni e memorie dei singoli esponenti) e degli organi di stampa a essi vicini (periodici ufficiali o realizzati da gruppi di intellettuali e giornalisti vicini alle singole formazioni politiche) consente di analizzare l'evoluzione della politica formativa proposta dai soggetti politici, spesso determinata più dai fatti sociali che dal dibattito parlamentare, cogliendo i nessi con le rispettive analisi dell'economia e della società e inquadrando così le proposte sull'istruzione superiore con i modelli di sviluppo complessivi di cui si facevano portatori i principali partiti italiani.

Non va mai dimenticato infatti che tutti i grandi confronti politici su temi strutturali per lo sviluppo della società italiana, fra cui la formazione, furono il riflesso di un confronto ideologico che attraversava il mondo intero e perciò in questo lavoro ci si domanderà se e quanto il dibattito sull'università sia stato specchio del confronto fra l'idea di società comunista e quella capitalista.

Fonti di partito come quelle citate, ampiamente utilizzate in questa ricerca ("Riforma della Scuola" e "Rinascita" per il PCI, "Scuola e Città" e "Il Ponte" per il PSI, "La Discussione" e "Tuttoscuola" per la DC, in seguito riviste come "Universitas", ecc.), ci consegnano la profondità dei ragionamenti sull'istruzione di un'intera classe politica, le influenze d'analisi che subì, l'impatto che su di essa ebbero le dinamiche sociali, a cominciare dalla richiesta di massa d'istruzione e dalla conflittualità sociale di cui furono teatro scuole e università, nonché gli elementi anche contraddittori rispetto a quanto discusso parallelamente nelle aule parlamentari, spesso frutto più delle necessità di posizionamento tattico richiesto dai complicati scenari politici del momento che rispondente a quanto elaborato sulle pagine delle riviste specializzate. Per quanto riguarda i due principali partiti italiani, la DC e il PCI, fonti imprescindibili sono gli archivi dell'Istituto Sturzo e dell'Istituto Gramsci: nel primo, fra le carte relative alle singole segreterie politiche, sono conservati carteggi fra i ministri dell'Istruzione e i segretari del momento (molto interessanti quelle relative al periodo del

---

Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993, il Mulino, Bologna 1996; Fabrizio Barca, *Storia del capitalismo*

centrosinistra) oltre che documenti frutto di incontri seminariali mai pubblicati (come i lavori del celebre Convegno di San Pellegrino del 1961); nel secondo due fascicoli dedicati all'istruzione contengono riferimenti all'università che si fermano con gli anni '60, avendo nel periodo successivo il PCI prodotto un maggior numero di contributi sui periodici vicini al partito, in singole pubblicazioni o in specifici convegni. Sfumature ed evoluzione dei giudizi degli stessi protagonisti sono poi rintracciabili nelle pubblicazioni curate dai protagonisti, a volte aggiornate a distanza di anni come nel caso dell'ex ministro Gui[10], in cui i giudizi su quanto discusso o approvato nelle aule parlamentari non sempre furono coerenti con le linee ufficiali delle rispettive organizzazioni.

Per quanto riguarda la politica, è necessario analizzare un ruolo strettamente connesso al dibattito politico e all'elaborazione interna alle forze rappresentate in Parlamento, e cioè quello assunto dai tecnici e dagli studiosi della formazione e dell'economia, i quali diedero un'impronta determinante a tutti i dibattiti sullo sviluppo della formazione in stretta connessione con le prospettive di sviluppo economico del paese: le previsioni sui fabbisogni di manodopera qualificata, le proposte di riforme didattiche e scientifiche e l'immaginario creato da questi studi determinarono moltissimo il dibattito politico e pubblico sull'università e sulla necessità di riforma, anche se proprio questo elemento consente di misurare i limiti strutturali del riformismo di quei decenni, visto che il processo di riforma delle istituzioni dello Stato non seguì assolutamente la velocità e l'evoluzione delle elaborazioni teoriche che fecero da contorno ai dibattiti parlamentari. Strettamente connessi alle pubblicazioni di centri come la SVIMEZ furono le introduzioni ai piani di sviluppo (fra tutte quella del ministro Medici) e le relazioni parlamentari su di essi, oltre che il lavoro della Commissione sullo stato della pubblica istruzione nei primi anni sessanta, preludio al Piano Gui.

Tutto ciò fa capire come l'analisi dello scenario politico che determinò le riforme, o le mancate riforme, dell'assetto istituzionale dell'università rappresenta uno dei due filoni con cui è stata realizzata questa ricerca.

Nell'impostazione della ricerca è stato necessario partire da un'altra considerazione che credo valga per ogni epoca storica ma che in riferimento a quella analizzata in questa sede assume ancora maggior valore: in merito alle istituzioni statali o ai cambiamenti sociali determinatisi fra gli anni cinquanta e settanta è necessario analizzare la cornice economica e produttiva che li determinò, una prospettiva imprescindibile per gli anni del boom economico da cui

---

italiano, Donzelli, Roma 2010.

[10] Luigi Gui, *Testimonianze sulla scuola. Contributo alla storia della politica del centrosinistra* Le Monnier, Firenze 1974 e il successivo *Nuove testimonianze sulla scuola*, Società editrice napoletana, Napoli 1981.

derivarono livelli di benessere, cambiamenti culturali, illusioni di progresso e bruschi risvegli come forse nessuno altro scenario economico nella storia del paese. Tutto questo è ancor più vero in riferimento all'università e ciò ha imposto una prospettiva di ricerca che tenesse conto di studi economici e sul modello di sviluppo che si andava affermando nel paese: le preoccupazioni sulla disoccupazione relative anche alle forze lavoro laureate nei primi anni cinquanta, le teorie successive sui rischi di penuria di personale laureato negli improbabili scenari di progresso economico lineare che si immaginarono negli anni del boom, i movimenti migratori interni al paese che tanto riguardarono anche l'università con l'attribuzione (sopravvissuta fino ad oggi) del carattere "studentesco" ad alcune città italiane (Bologna, Roma, Milano, Trento, ecc.), la presa di coscienza della non linearità dello sviluppo economico con la crisi degli anni settanta e le crescenti difficoltà occupazionali dei giovani e dei laureati.

Quelli brevemente riassunti sono solo alcuni dei principali elementi d'analisi che è necessario tenere presente, a mio avviso, per un'analisi compiuta del ruolo formativo, politico, culturale e sociale dell'università nel corso dei primi decenni di vita della Repubblica Italiana.

Da ciò deriva anche la seconda prospettiva generale che ha guidato questa ricerca e che spiega l'utilizzo di fonti non prettamente storiografiche nel presente lavoro. E' impossibile a mio avviso compiere un'analisi storica esaustiva dell'università italiana senza analizzare i cambiamenti intercorsi nelle sue componenti sociali, in primis gli studenti; la crescente domanda di istruzione, e di istruzione superiore, fu determinata da un intreccio di elementi che in questa ricerca si è cercato di analizzare: l'aumentato benessere e la possibilità per un numero sempre più ampio di famiglie di investire negli studi dei figli, le speranze di ascesa sociale che la conquista del titolo di studio rappresentava nella coscienza degli italiani (elemento che ha richiesto riflessioni specifiche vista anche la sua centralità nel dibattito politico), le necessità formative imposte dall'evoluzione tecnologica e dallo sviluppo del sistema sociale dello Stato italiano e il peso sempre crescente del settore terziario nell'economia italiana. Dall'analisi di questi elementi è derivata la necessità di interrogarsi sulle forme dell'accesso all'università e alle singole tipologie di studi universitari, sulle provenienze sociali, di genere, culturali e geografiche degli studenti e quanto abbiano rappresentato un'effettiva democratizzazione dell'università, sul ruolo dei laureati nel mercato del lavoro italiano e la percezione di esso fra gli studenti e la classe politica.

Quelli appena citati sono interrogativi che la storiografia italiana non ha quasi mai affrontato compiutamente, lasciando il campo alle scienze sociali come la sociologia e più di recente le scienze della formazione, settori di ricerca che dagli anni settanta ad oggi approfondiscono lo studio delle istituzioni formative da un punto di vista istituzionale, didattico e sociale.

Emblematico in proposito il fatto che nelle stesse fonti citate per lo studio della politica (come la rivista "Scuola e Città") alcuni fra i contributi più chiari ed approfonditi fossero di autori provenienti dalla pedagogia (Visalberghi, Lombardo Radice, lo stesso Codignola) o dagli studi sociali sulla formazione (Gattullo su tutti) in grado, specie questi ultimi, di compiere analisi e ricostruzioni delle dinamiche sociali basandosi su fonti ufficiali (come le indagini o i censimenti ISTAT); questi contributi rappresentano un unicum negli studi sulla formazione e avrebbero dovuto essere, a mio avviso, maggiormente condivisi anche da approcci più storiografici. Ragion per cui non mancano in questo lavoro riferimenti a sociologi come Trivellato, De Francesco, Barbagli, che negli anni settanta e ottanta dedicarono molti studi a questi temi (in particolare ai processi di mobilità sociale legati all'istruzione superiore) utilissimi se affiancati alle riflessioni di studiosi e tecnici del calibro di Giovanni Gozzer, uno dei principali e più validi studiosi dei percorsi formativi il quale, proveniente da studi più vicini all'economia che alla sociologia, ha dato un contributo decisivo agli studi di previsione e comparazione nonché al dibattito pubblico complessivo sull'istruzione e l'università.

Analizzare il ruolo delle componenti sociali significa anche indagare le vicende legate alla docenza universitaria, al suo ruolo rispetto al dibattito politico, alle richieste portate avanti e alle funzioni assunte all'interno delle facoltà di fronte ai profondi cambiamenti descritti. Va detto che gli stessi atti parlamentari sono utili in questo senso per un elemento che non rende onore alla classe politica del tempo ma che è difficile da negare: nel corso dei più accesi dibattiti sulla riforma dell'università, specialmente quelli compresi fra la metà degli anni sessanta e i primi anni settanta, i docenti parlamentari rappresentarono un blocco d'interessi più o meno omogeneo posizionato non sempre coerentemente con le rispettive appartenenze di partito e questo, come si vedrà, fu particolarmente vero per quanto riguarda la Democrazia Cristiana, sulla carta madrina di tutti i principali progetti di riforma ma in aula lacerata da posizionamenti di gruppi e singoli interessi di deputati e senatori. Oltre questo dato, che si analizzerà a fondo, va sottolineato il ruolo da gruppo di pressione esterno alla politica che la classe docente assunse a vari livelli: non solo gli ordinari in quanto più vicini ai vertici della politica, ma anche le figure subalterne e gli stessi precari svolsero un ruolo decisivo nell'influenzare scelte e strategie della politica che, come si vedrà, dedicò di fatto alla sistemazione economica e giuridica della docenza gran parte delle sue attenzioni in materia di università nel corso degli anni settanta e dei primi anni ottanta. Anche da questo punto di vista la storia dell'università italiana di quel periodo offre uno spaccato del paese: i lavoratori dell'università per eccellenza, i docenti, ebbero importanti e autorevoli livelli organizzativi fino ai primi anni settanta (per quanto riguarda i docenti di ruolo anche oltre), rappresentativi

tra l'altro di ciascuno specifico livello professionale (gli assistenti dell'UNAU, i docenti di ruolo dell'ANPUR, gli incaricati dell'ANPUI e così via, persino gli studenti furono rappresentati da un'associazione molto influente e in stretta relazione con le precedenti, l'UNURI); specialmente in merito ai progetti di riforma n. 2.314 di Gui e il successivo n. 612, essi svolsero opera costante di pressione e una vera e propria trattativa con il governo, ovviamente legata ai punti dei progetti riguardanti la loro situazione professionale; un'opera di pressione rintracciabile nelle riviste delle singole associazioni, nei comunicati stampa delle mobilitazioni, nei documenti riportati dagli Annali della Pubblica Istruzione, dagli atti dei numerosi convegni e congressi, nelle carte conservate presso l'Archivio Centrale dello Stato riferite ai vari gabinetti dei Ministri. A seguito dell'ondata contestativa che dal 1968 investì direttamente anche l'università, molte organizzazioni sparirono (è il caso dell'UNURI), si verificarono divisioni e nuove aggregazioni fino a quando (tra il 1972 e il 1973) la rappresentanza dei lavoratori dell'università non fu assunta sempre di più dalle rappresentanze sindacali ufficiali, di cui nacquero le costole universitarie proprio in quegli anni: furono i sindacati a trattare con i ministri Malfatti e Pedini tra il 1973 e il 1979 anche perché dal 1973 le figure docenti crebbero per tipologia e quantità con la moltiplicazione di numerosi livelli precari di docenza e ricerca, che non potevano non generare un elevato livello di conflittualità e processi di contrattazione diretta e organizzata con i governi e i responsabili di viale Trastevere. Per completare il panorama delle fonti in merito non mancano le pubblicazioni e i contributi di singoli accademici, più o meno influenti, o rappresentanti di alcune della categorie citate, spesso in connessione con alcune forze politiche, dei quali si registrano interessanti e utili ricostruzioni, come nel caso dei lavori di Giunio Luzzatto, ex esponente dell'associazione degli assistenti fino ai primi anni settanta e da sempre legato alla figura di Codignola e alla rivista "Scuola e Città".

Per quanto riguarda gli estremi cronologici della ricerca, essi non sono dettati esclusivamente da una scansione rispondente ai principali interventi legislativi, al contrario della periodizzazione interna cui rispondono i capitoli, suddivisi in base alle differenti fasi attraversate dalla politica ufficiale e dalle relative iniziative legislative sull'università.

La scelta di interrompere la ricerca alla prima metà degli anni '80 risponde infatti all'analisi più complessiva che si fa di quel periodo della storia politica ed economica non soltanto italiana, le cui successive vicende di riforma dell'università rappresentano a mio avviso l'emblema del netto cambio di fase vissuto dalla politica e dalla società anche per quanto riguarda l'istruzione superiore. Da un punto di vista prettamente istituzionale, tra il 1980 e il 1982 si realizzarono parte dei provvedimenti di riforma discussi per due decenni

(l'istituzione dei dipartimenti, del dottorato di ricerca, del ruolo dei ricercatori e dei professori associati); per tale motivo essi rappresentano indubbiamente un punto dirimente della storia dell'università italiana, anche se la loro portata innovativa fu sicuramente molto ridotta, specie se confrontata con i progetti discussi negli anni passati e con i toni assunti dal dibattito sulla riforma universitaria dalla metà degli anni sessanta in poi. Ma la valenza della cesura degli anni '80 non si ferma al dato prettamente legislativo: anche per quanto riguarda l'università, dalla seconda metà di quel decennio si aprì una fase nuova, all'interno di una più generale messa in discussione delle forme della presenza dello Stato nella società e del rapporto fra le istituzioni sociali e i soggetti che ne fruirono; per quanto alcune tematiche (l'autonomia degli atenei, il ruolo dei privati nella gestione del sistema universitario, la tassazione sugli studenti, la riforma della didattica) fossero state sempre presenti nel dibattito sull'università, il peso e l'accezione assunta da queste dal 1989 in poi segnano l'inizio di una fase completamente nuova dell'università italiana, che non a caso si chiuse dopo ben dieci anni di riforma (nel 1999 l'autonomia didattica chiuse il ciclo delle leggi sull'autonomia universitaria aperto dieci anni prima), e in cui lo stesso rapporto fra lo Stato e le necessità educative ad alti livelli della popolazione subirono, in un processo relativamente lungo, profondi stravolgimenti, che in questa sede si è scelto di non affrontare per ovvie ragioni ma che richiederebbero analisi e riflessioni al pari di quelle prodotte, non solo con questo lavoro, per le precedenti fasi della storia dell'università.

La suddivisione in capitoli rispecchia invece più fedelmente le fasi della politica universitaria. Nel primo capitolo si fa il punto sull'eredità dell'apparato normativo ereditato dal fascismo e sulle effettive possibilità che si aprirono o meno alle forze politiche per inaugurare una nuova fase, mettendo in luce anche le prime strategie d'intervento abbozzate da organizzazioni politiche che mai si erano interessate di temi legati all'università e che nei primi anni cinquanta apparivano ancora molto confuse in merito.

Nel secondo capitolo è affrontato uno dei nodi dirimenti di questo lavoro, le previsioni scolastiche e i progetti di riforma ad esse più o meno legate. Dagli studi della SVIMEZ in poi, la programmazione scolastica e le previsioni sullo sviluppo economico del paese assunsero un ruolo determinante per la politica di riforma di scuola e università, mentre singoli ma profondi cambiamenti legislativi stravolgevano assetti vecchi di un secolo: la riforma della scuola media unica nel 1962 e, con una portata più ridotta ma relativa all'università, i primi passi verso un'università accessibile non solo agli studenti dei licei (nel 1961 la prima apertura limitata alle facoltà di ingegneria e magistero). Stimolati dagli studi e dalle pubblicazioni OCSE, anche in Italia si produssero convegni, studi e comitati di studio per la

previsione economica e scolastica le cui pubblicazioni, insieme a quelle anche successive dei protagonisti (Martinoli, Gozzer su tutti) rappresentano un'ottima fonte per cogliere lo spirito e il clima in merito all'idea stessa della pianificazione.

Altro elemento centrale analizzato nel secondo capitolo è la prima vera proposta di riforma dell'università, quella del Ministro Luigi Gui del 1966, l'unica inserita in un progetto organico di riforma di tutta l'istruzione, il Piano Gui, dichiaratamente ispirato dagli studi di previsione (anche se non sempre coerente con essi). E' importante ribadire fin da ora che le tematiche affrontate in questo capitolo erano inquadrate nel più importante evento politico dalla nascita della Repubblica fino ad allora, l'avvicinamento fra PSI e DC e la nascita dei governi di centrosinistra, di cui si fa un'analisi complessiva nel secondo capitolo.

Con il terzo capitolo si affronta una fase intermedia della storia dell'università italiana. Nel pieno della contestazione e delle mobilitazioni sociali il Parlamento discusse per anni un ambizioso e complesso progetto di riforma, il n. 612, con un ruolo determinante dei socialisti e di Tristano Codignola in particolare, caduto in coincidenza con la fine dell'esperienza dei governi di centrosinistra cui però si deve, proprio in questa fase, il cambiamento più determinante della storia dell'università fino agli anni novanta: l'apertura degli accessi all'università a qualsiasi tipologia di diplomato e le liberalizzazioni dei piani di studio, vero e proprio spartiacque se non nella sostanza dei numeri (come sarà dimostrato), sicuramente per quanto riguarda la visione sull'università della società e della politica. Il terzo capitolo si chiude infine con l'altro massimo emblema della politica emergenziale del periodo, "i provvedimenti urgenti" del 1973 che non vanno considerati come mero atto amministrativo di adeguamento numerico del personale docente alle cifre dell'espansione studentesca ma, al contrario, come l'imposizione di un modello di sviluppo dell'università fortemente precario frutto della scelta di non riformare e investire seriamente nella qualità dell'istruzione universitaria a vantaggio di una strategia prettamente quantitativa (dimostrata anche da una politica di diritto allo studio incentrata sull'erogazione di presalario piuttosto che sull'implementazione di servizi e strutture), elementi che nell'insieme determinarono una quadro sociale interno agli atenei sempre più esplosivo.

Le tematiche affrontate nel quarto e ultimo capitolo sono invece determinate dall'inedita fase politica vissuta dal paese, caratterizzata dall'avvicinamento fra maggioranza e opposizione fino alla creazione dei governi di "solidarietà nazionale", nati ufficialmente per far fronte a crisi economica e terrorismo politico. Al pari delle altre principali necessità di riforma delle istituzioni statali, anche per l'università le prospettive di cambiamento si fecero sempre più flebili, lasciando il posto a un'esasperata politica dell'urgenza e di vera e propria gestione

dell'esistente, dove con questo termine s'intende la costante contrattazione fra potere politico e lavoratori dell'università, inserita in una più complessiva politica del compromesso che in quella fase era oramai diventata regola trasversale fra gli schieramenti politici. Come detto con gli ultimi paragrafi del quarto capitolo si chiude questa ricerca, arrivata ad affrontare i contenuti dei decreti con cui si verificarono alcuni importanti cambiamenti dell'assetto amministrativo e didattico dell'università, in un contesto sociale e persino politico ormai del tutto disinteressato ai temi della formazione e dell'istruzione superiore in particolare.

Con le ricostruzioni effettuate nei capitoli si cerca anche di dare conto del dibattito pubblico sull'università animato, oltre che dai soggetti citati, da intellettuali, accademici, giornalisti che si occupavano delle tematiche scolastiche e spesso prettamente universitarie (Sensini, Froio per fare due esempi), oltre che da pedagogisti e studiosi della formazione che dall'immediato dopoguerra stimolarono riflessioni sempre più determinanti, anche grazie agli strumenti di cui si dotarono: pedagogisti come Visalberghi e lo stesso Codignola erano il cuore della rivista "Scuola e Città" e parimenti si può dire del gruppo di studiosi e intellettuali che ruotava intorno a Lombardo Radice e alla rivista "Riforma della Scuola"; seminari, saggi e contributi di vario genere furono sempre presenti nel dibattito specialmente fino alla fine degli anni sessanta, quando alcuni filoni di studio si approfondirono legandosi alle nascenti scienze sociali e dando vita agli studi di sociologia e scienze della formazione. Ne deriva che la ricerca compiuta si è avvalsa di fonti come convegni organizzati da specifici comitati di studio (dall'alto valore scientifico le pubblicazioni del Comitato di studio dei problemi dell'università italiana animato dalla redazione de "Il Mulino" ad inizio anni sessanta), dalle stesse associazioni di categoria, da partiti o da intellettuali ad essi vicini, da riviste fra le quali anche quelle attinenti a settori diversi come la sociologia ("Inchiesta", "Critica Sociologica" sulle quali non di rado si commentavano progetti di legge o intervenivano gli stessi protagonisti della politica formativa) e l'economia e il mondo del lavoro ("Formazione Lavoro", "Mondo Economico", "Scuola e Professione").

Per quanto non ci sia stata una produzione ed una elaborazione costante, un notevole interesse rivestono le stesse fonti ministeriali come gli studi sulla programmazione realizzati dall'Ufficio studi del Ministero (aperto e chiuso più volte a seconda della linea politica dei governi e dei ministri democristiani) e i bilanci di legislatura (sono due, relativi alla III e IV Legislatura), senza contare gli utilissimi "Annali della Pubblica Istruzione" che, oltre a rappresentare una fondamentale cronologia dei lavori parlamentari e dei dibattiti sulla stampa in merito alle politiche scolastiche, riportano contributi e riflessioni selezionate dal Ministero e quindi utili a cogliere l'orientamento complessivo dell'istituzione.

Come è logico aspettarsi da quanto detto finora, in questa ricerca si è fatto largo uso delle statistiche e delle cifre ufficiali, quasi tutte raccolte dall'ISTAT, pubblicate negli Annuari della Pubblica Istruzione e oggi raccolte nelle serie storiche consultabili on line: in esse si traducono in numeri i quarant'anni di storia analizzati in questo lavoro. L'appendice statistica che chiude la ricerca fa da riferimento alle tematiche affrontate nei vari capitoli, senza ovviamente la pretesa di riassumere tutte le complicate cifre della crescita dell'università italiana, ma con l'intenzione di offrire alcuni strumenti di analisi più o meno oggettivi rispetto a un tema, quello della nascita della cosiddetta università di massa, su cui sempre più spesso i giudizi sembrano determinati da precise chiavi di lettura piuttosto che da interpretazioni dei fatti il più possibile oggettive. Va segnalata la difficoltà di ricostruzione del quadro finanziario dell'istruzione: non esistono raccolte omogenee che riportino i bilanci del Ministero dall'immediato dopoguerra ad oggi ed è stato necessario un lavoro di composizione e omogeneizzazione di dati pubblicati con metodologie e in categorie a volte differenti, senza contare l'oggettiva difficoltà di redigere serie storiche efficaci su cifre monetarie con diversi valori a seconda del tempo (cosa ancor più vera se si considera il processo di svalutazione della lira negli anni settanta); nell'appendice statistica si è cercato di dare un'idea dell'andamento della spesa per l'università pubblica a partire proprio dai bilanci ministeriali, sottolineando il peso di questa rispetto alla spesa pubblica complessiva, e specificando il quadro delle fonti utilizzate.

CAPITOLO I

Dalla Costituente ai primi anni '60:

l'università della Repubblica fra continuità e innovazione

1.1 L'università italiana nel dopoguerra: l'impalcatura normativa e l'eredità del fascismo

La storia e l'evoluzione legislativa dell'istruzione superiore nell'epoca liberale e fascista hanno da sempre stimolato studi e pubblicazioni di varia natura e ricca è in questo senso la storiografia che ricostruisce i caratteri dell'università italiana, dall'unificazione del paese fino agli ultimi interventi legislativi del fascismo[11].

In questo capitolo non s'intende quindi ripercorrere quegli studi ma è di fondamentale importanza avere ben presenti i principali interventi che hanno modellato la fisionomia strutturale del sistema formativo superiore, prima di studiare l'evoluzione delle università nei decenni successivi.

Quando i membri della Costituente discussero d'istruzione superiore[12], le fondamenta dell'impalcatura normativa dell'università italiana erano vecchie di quasi cento anni, rappresentate dal Titolo II della legge n. 3727 del 13 novembre 1859, meglio nota come "Legge Casati", e ispirate "da un lato al modello humboldtiano-berlinese, di un'istruzione superiore intesa come comunità di ricercatori (professori e studenti) in istituti destinati a elaborare la scienza nel senso più profondo e vasto del termine. Dall'altro l'influenza francese

---

[11] Oltre ai vari testi che verranno riportati da qui in avanti segnalo: Ilaria Porciani, *L'università tra otto e novecento: i modelli europei e il caso italiano*, Jovine, Napoli 1994; Bertoni Jovine, *La scuola Italiana dal 1870 ai giorni nostri*, Editori Riuniti, Roma 1967; Mario Di Domizio, *L'università italiana: lineamenti storici*, Edizioni Viola, Milano 1952 & *L'università: storia e problemi*, Edizioni Viola, Milano 1952; Gabriella Ciampi, *I liberali e la pubblica istruzione*, in *I liberali italiani dall'antifascismo alla Repubblica vol. I*, a cura di Grassi Orsini e Gerardo Nicolosi, Rubbettino 2008; i vari saggi all'interno di Gian Paolo Brizzi, Piero Del Negro, Andrea Romano, *Storia delle Università in Italia*, Vol. I, Sicania, Messina 2007

[12] I lavori della cosiddetta "Commissione dei 75" si occuparono di università dal 24 al 30 aprile 1947.

(napoleonica), per cui gli istituti universitari dispongono di una libertà vigilata, e dipendono, per molti aspetti, dall'amministrazione centrale"[13].

Se la riforma Casati rappresentò quindi la prosecuzione in campo universitario della strategia politica di estendere le legislazioni dello Stato Piemontese a tutto il territorio nazionale, creando in ogni branca dell'amministrazione strutture fortemente centralizzate e burocratizzate, successivamente con il fascismo emersero più chiaramente gli elementi idealistici ed elitari che erano patrimonio dell'intera classe dirigente attenta ai temi dell'istruzione superiore.

In realtà, come più volte si vedrà in questo lavoro, proprio questo tratto peculiare dell'università italiana, il suo essere cioè una via di mezzo fra un sistema fortemente accentrato e burocratizzato come quello napoleonico-francese e il percepirsi una comunità di professori e studenti impegnati nel comune scopo di ricerca della verità pura, libera da condizionamenti esterni e dalle pressioni della politica e dell'economia (progetto concepito dal Barone Karl Wilhelm von Humboldt per l'Università di Berlino nel 1810[14], da vedere poi quanto poi applicato) ha rappresentato da sempre e fino ai giorni nostri una delle principali contraddizioni irrisolte del nostro sistema, come dimostra il contrasto fra il principio dell'autonomia proclamato in seguito nella Costituzione Repubblicana e la sua mancata applicazione fino agli anni '90[15].

Tornando alla struttura dell'università costruita dalla legge Casati, pressoché sopravvissuta alla guerra: le facoltà allora previste erano Teologia, Giurisprudenza, Medicina, Lettere e Filosofia più Scienze fisiche, matematiche e naturali precedentemente incluse in Medicina più le scuole di Farmacia, Ingegneria e Architettura (più avanti venne aggiunta ma poi soppressa dal fascismo la facoltà di Magistero per la formazione degli insegnanti delle scuole); il corpo docente era composto da professori ordinari (nominati per concorso o *per meritata fama*), dottori aggregati (assunti dalle facoltà tramite concorso annuale) e professori straordinari; i piani di studio erano elaborati dalle facoltà ma qualche modifica poteva essere attuata dagli

---

[13] Andrea Pizzitola in Francesco De Vivo, Giovanni Genovesi, Centro Italiano per la Ricerca Storico – Educativa, *Cento anni di Università. L'istruzione superiore dall'Unità ai giorni nostri*, ESI, Napoli 1986, p. 138.

[14] Per approfondire l'idea humboldtiana di università e la sua applicazione in Italia, oltre il già citato saggio di Pizzitola, vedi Fulvio Tessitore, *L'università di Humboldt*, in Livia Stracca, a cura di, *L'Università e la sua storia*, ERI, Torino 1979.

[15] Numerosi saggi di giornalisti e docenti si soffermano su questa tematica e saranno indicati nel corso del lavoro, qui si segnalano alcuni lavori specifici: Floriana Colao *Tra accentramento e autonomia: l'amministrazione universitaria dall'unità a oggi*, p. 287. In Brizzi, Del Negro, Romano, *Storia delle Università in Italia*, Vol. I,; Carlo Ludovico Ragghianti, *Democrazia e autonomia nella scuola*, Einaudi, Torino 1961; Salvatore Pugliatti, *Relazione sull'autonomia universitaria*, in "L'Università italiana" n. 3 1964; una riflessione puramente tecnico giuridica in merito è quella di Giulio Correale, *L'autonomia Amministrativa* in "Foro Amministrativo" 1977; Manlio Mazziotti Di Celso, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in *Scritti in onore di E. Tosato*, Milano 1982.

studenti entro certi limiti; il governo dell'università era affidato al rettore, considerato a tutti gli effetti una propaggine dell'amministrazione statale e nominato, così come i presidi, direttamente dal Re; a capo della piramide era posto il Ministro coadiuvato dal Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione (diviso in commissioni per i tre livelli d'istruzione) composto da ventuno docenti ordinari e straordinari con il compito di redigere i programmi, selezionare i candidati alle cattedre e fungere da commissione disciplinare.

L'opera di costruzione dello stato fascista vide l'istruzione al centro dei progetti riformatori[16] ma, benché il Regio Decreto 2.102 del 30 settembre 1923 "Disposizioni sull'Ordinamento dell'Istruzione superiore", anche nota come *Riforma Gentile*, fosse stata definita da Mussolini stesso *la più fascista delle leggi*, per molti essa sembrava più "il portato non del fascismo appena nato bensì del liberalismo appena morto"[17]: essa infatti non intaccava le strutture didattiche (quattro facoltà tradizionali e le tre scuole di farmacia, ingegneria, architettura) e rafforzava il carattere elitario di studi superiori esclusivamente propedeutici all'esercizio delle professioni, come precisato dall'articolo 1.

Come ha messo in luce Floriana Colao[18], sebbene già questa riforma prevedesse dei meccanismi accentratori, come la facoltà di sopprimere gli istituti tramite decreto reale, furono i provvedimenti seguenti a eliminare ogni carattere decentratore del sistema universitario nazionale, facendo rientrare anche l'università nel progetto di costruzione totalitario dello stato fascista[19].

A questa seguì il Regio Decreto n. 674 del 6 aprile 1924 che varava il Regolamento Generale Universitario della riforma.

Il cambio di passò si verificò con il Regio Decreto Legislativo del 28 agosto 1931, "Disposizioni sull'istruzione superiore" con cui si modificò il nome stesso del ministero (Ministero dell'educazione nazionale), si impose ai professori universitari il giuramento al regime fascista[20] e si intervenne sulla nomina dei presidi e la compilazione degli statuti.

Del 1933 è il "Testo Unico" del Ministro De Vecchi (Regio Decreto del 31 agosto n. 1592), mentre l'intervento politicamente più rilevante è sicuramente rappresentato dal Regio

---

[16] Vedi il saggio di Elisa Signori, *Università e fascismo*, in Brizzi, Del Negro, Romano, op. cit.

[17] Giunio Luzzatto, *L'Università*, in Giacomo Cives, op.cit., p.170.

[18] Floriana Colao, *Tra accentramento e autonomia: l'amministrazione universitaria dall'unità a oggi*, in Brizzi, Del Negro, Romano, op. cit.

[19] In merito alla distinzione fra una fase autoritaria e una prettamente totalitaria, o tendente ad essa, di costruzione dello Stato fascista, cfr. Emilio Gentile, *Fascismo. Storia e interpretazione*, Laterza, Bari 2008.

[20] Sulle conseguenze del giuramento, il celebre rifiuto dei dodici docenti e l'eco suscitato vedi Helmut Goetz, *Il giuramento rifiutato – I docenti universitari e il regime fascista*, La Nuova Italia, Milano 2000.

Decreto Legislativo 1.071 del 20 giugno '35, la cosiddetta "Bonifica fascista della cultura" del ministro De Vecchi che conferiva al titolare del ministero "il potere di sostituirsi alle facoltà in materia di destinazione dei posti di ruolo, di nomina e trasferimento dei professori, di conferimento di incarichi"[21], svuotava di senso e interveniva pesantemente nella struttura del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione e rimandava a successivi decreti reali che avrebbero dovuto riscrivere una normativa uniforme dettata dal centro.

Rientravano nel progetto di fascistizzazione totale dell'istruzione superiore gli altri due provvedimenti di rilievo di quell'anno: il Regio Decreto 2.044 del 25 novembre '35, che divideva gli insegnamenti universitari in fondamentali e complementari e regolava nei dettagli ciascun piano di studio, e la già citata legge del giugno 1935 che conferiva al governo la facoltà di disporre "la soppressione, l'istituzione o la fusione di facoltà, scuole e insegnamenti universitari, nonché la revisione dei ruoli organici dei professori di ruolo"[22].

Con le due disposizioni del 1938, il "Regolamento sugli studenti, i titoli accademici, gli esami di Stato, ecc." n. 1.652 del 30 settembre e le "Disposizioni sull'ordinamento didattico universitario", si chiuse l'interventismo legislativo del regime in materia di università, considerato che, quando nel 1939 Bottai presentò al Ministro dell'educazione, a Mussolini e al Gran Consiglio la sua *Carta della Scuola*, all'istruzione superiore era dedicata soltanto la XIX dichiarazione, un richiamo generico e banale al progresso delle scienze che non conteneva provvedimenti specifici.

L'importanza dell'elenco normativo su riassunto è data dal fatto che la gran parte dei contenuti di questi provvedimenti determinarono un quadro normativo non solo sopravvissuto al periodo della Costituente e a tutti gli anni '50, ma incrinato solamente nel corso degli anni '60 e con una gradualità tale che mai fu avvertita una discontinuità netta tra l'università liberale, quella fascista e quella repubblicana, eccezion fatta naturalmente per l'eliminazione di quelle norme (o sarebbe meglio dire di alcune di esse) che "fascistizzarono l'università" nella seconda metà del ventennio.

Dopo il fascismo, le prime modifiche a questo sistema furono quelle del governo provvisorio guidato da Badoglio e dai numerosi ministri della Pubblica istruzione[23] succedutisi dal primo governo provvisorio all'ultimo di De Gasperi (Leonardo Severi, Giovanni Cuomo, Adolfo Omodeo, Guido De Ruggiero, Meuccio Ruini, Vincenzo Arangio Ruiz, Enrico

---

[21] Arturo Colombo, *Rapporto sull'università italiana*, Comunità, Milano 1962. p. 21.
[22] Jovine, op. cit., p.352.
[23] Denominazione ripristinata il 29 giugno 1944 rispetto a quella di ministero dell'Educazione nazionale voluta dal regime.

Molè), che emanarono una serie di decreti luogotenenziali specifici "estremamente cauti nell'intaccare la logica strutturale e i quadri funzionali del disegno messo in atto dal quadrumviro (De Vecchi)"[24].

Il Regio Decreto Luogotenenziale n. 58 del 1944 estese al resto dei territori liberati dall'avanzata alleata fino a quel momento, un provvedimento emanato dal comando militare alleato già l'8 novembre 1943, riguardante l'eliminazione dalla didattica degli insegnamenti "fascisti" introdotti con la legge di "bonifica fascista" del '35, cioè diritto corporativo, storia e dottrina del fascismo e cultura militare. Con il Decreto Legislativo Luogotenenziale n. 264 dello stesso anno si ripristinò l'elezione interna di presidi e rettori e si reintegrarono i professori espulsi per non aver prestato giuramento al regime, anche se la cautela prima citata è dimostrata dalla neutralità del titolo di un decreto ("Modificazioni al vigente ordinamento universitario") che possedeva intrinsecamente un elevato valore simbolico-politico.

Sempre del 1944 è un altro Decreto, il n. 272 che ripristinò composizione, poteri e funzioni del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione.

La necessaria regolazione amministrativa dopo lo sconvolgimento bellico, con conseguente stanziamento dei primi 50.000.000 di lire per il risanamento dei disastrati bilanci, si ebbe con il decreto legislativo luogotenenziale n. 238 del 1945 "Provvedimenti sull'istruzione superiore": in trentacinque articoli si regolarono le urgenze e i vuoti normativi del momento ma ad un livello puramente amministrativo e, con l'art.16, si stabilì la necessità di effettuare periodiche revisioni dei concorsi espletati dal 1932, in particolare per rimediare ad eventuali discriminazioni politiche e razziali[25]. Il Decreto n. 82 dello stesso anno era invece dedicato al riordinamento del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

Con il Decreto n. 534 del 1946 si ripristinavano i compensi del personale accademico per il quale, con il successivo decreto n. 535, si attuò il reintegro a seguito delle discriminazioni politiche e razziali; l'anno dopo si intervenne sull'amministrazione ministeriale il cui organigramma interno fu regolato dalla legge n. 1.477 del 1947 "Riordinamento Corpi Consuntivi del Ministero della Pubblica Istruzione".

Con il Decreto Legislativo n. 168 del 1948 si regolò l'ammontare delle tasse universitarie riprendendo in realtà gran parte della legislazione del regime e prevedendo soltanto i criteri

---

[24] Antonio Santoni Rugiu, *Chiarissimi e Magnifici, il professore nell'università italiana*, La Nuova Italia, Firenze 1991, p. 230.

[25] Sul reale significato e sull'incidenza di queste revisioni, Giuseppina Fois, *Reclutamento dei docenti e sistemi concorsuali dal 1860 a oggi*, in Brizzi, Del Negro, Romano, op. cit., p.476.

di merito e reddito per esserne esonerati, senza introdurre nessun tipo di fasciazione o progressività fiscale (idea quest'ultima che sarebbe emersa timidamente nell'Inchiesta Nazionale per la Riforma della Scuola).

Sempre del 1948 è il decreto legge n. 86 del 7 maggio, ratificato poi nella Legge n. 278 del 26 aprile 1950, che inventando il ruolo dei "professori incaricati delle funzioni di straordinario", stabilizzò i trentanove docenti nominati dall'amministrazione militare alleata in Sicilia, senza alcun tipo di concorso, "in sostituzione di altri che per motivi bellici o perché troppo compromessi con il fascismo non erano più disponibili"[26].

Fra gli ultimi interventi da segnalare, precedenti alla prima legislatura, merita attenzione il n. 1.172 del 7 maggio 1948, poi convertito in l. 24/6/1950 n. 465 che istituiva il ruolo di assistenti e lettori ordinari e ne regolava l'assunzione, le retribuzioni e lo status giuridico[27].

Più o meno unanime è il giudizio della storiografia e degli addetti ai lavori nel descrivere questa prima fase di interventi sull'università come "blanda ed episodica defascistizzazione"[28], impossibile negare infatti che "il complesso delle norme urgenti del periodo luogotenenziale lascia pertanto invariato il quadro strutturale e normativo dell'Università italiane che si era andato configurando e consolidando attraverso il trasferimento della legislazione piemontese alla realtà del nuovo stato unitario e, soprattutto attraverso gli interventi legislativi del periodo postunitario, fino alla riforma Gentile e alla *Carta della Scuola*, nonché attraverso tutto il complesso della legislazione universitaria varata dal fascismo"[29].

Sicuramente l'università non era né al centro né ai margini dei piani di intervento degli Alleati prima (come testimonia la pressoché nulla attenzione in merito nel pur rilevante lavoro di indagine della Commissione Alleata di studio del sistema formativo italiano presieduta dal pedagogista Carleton W. WashBurne[30]), della Costituente poi e neanche dei governi della prima legislatura repubblicana: in quegli anni, l'unica attenzione della politica ai temi dell'istruzione, riguardava i programmi delle scuole primarie e secondarie, all'innalzamento

---

[26] Antonio Santoni Rugiu, op.cit, p. 232.

[27] Per i contenuti della L.465/50 cfr. Rugiu, op. cit., p.240 e Miozzi, op. cit. p.138. Altri provvedimenti del periodo furono quelli del 7 maggio 1948: il d.l. n. 1003 del 1948 che regolava le indennità da corrispondere a professori e rettori, e il n. 1167 in merito al funzionamento del CNR. Sul D.L. 1172 si tornerà più avanti in occasione dell'analisi dei provvedimenti del 1958.

[28] Cfr. Giorgio Canestri, Giuseppe Ricuperati,op. cit.; Ambrosoli, op. cit.; Felice Froio, *Università e classe politica*, Edizioni di Comunità, Milano 1968; Rugiu, op. cit.; Miozzi, op.cit.

[29] Miozzi, op. cit., p. 139.

[30] Il risultato del lavoro della Sottocommissione alleata fu il volume *La politica e la legislazione scolastica dal 1922 al 1943, con cenni introduttivi ai periodi precedenti e una parte conclusiva sul periodo post-fascista, preparato dalla Sottocommissione dell'educazione della Commissione alleata e offerto al Ministero della P.I.*, Garzanti, Milano 1947 ripreso anche in Canestri Ricuperati, op. cit.

della scuola dell'obbligo, al livello di analfabetismo e soprattutto al ruolo dell'insegnamento privato (e cattolico) all'interno del nascente stato repubblicano, il suo peso e gli aiuti economici che avrebbe dovuto ricevere o meno dai fondi pubblici, tematica questa, assoluta protagonista dei dibattiti sull'istruzione almeno fino alla riforma della scuola media unica del 1962[31].

Rivolgendo di nuovo lo sguardo sull'università, è bene sottolineare come tutti gli interventi sopracitati intervenissero su specifici aspetti di questo o quel provvedimento del passato regime, lasciando inalterata la sostanza di un'università fortemente chiusa nel suo particolarismo: con una netta divisione fra facoltà scientifiche e umanistiche (e con il consueto "gentiliano" primato assegnato a queste ultime); un'ancor più rigida divisione e gerarchizzazione degli insegnamenti con la distinzione fra materie fondamentali e complementari e l'impossibilità di introdurre nuovi corsi nei programmi centralizzati (impossibilità persino ribadita nel 1949 con una circolare del primo ministro repubblicano della Pubblica Istruzione, Guido Gonella).

Un'istruzione superiore quindi che continuava ad essere concepita per la formazione delle classi medio-alte del paese (come dimostrerà l'analisi del dibattito parlamentare delle prime legislature); come mette in luce Chiosso: "la convinzione che dovessero esistere due itinerari scolastici (l'uno riservato a chi proseguiva gli studi, l'altro destinato all'istruzione del popolo con funzioni di scarico per evitare l'affollamento del canale principale) era assai comune negli ambienti intellettuali e politici non solo conservatori ma anche in settori sinceramente democratici"[32].

Probabilmente l'elemento più evidente, al centro di numerosi dibattiti e contrapposte spinte, era uno specifico tratto distintivo dell'istruzione superiore italiana, una contraddizione che accompagnò tutta la storia del dibattito sulla riforma dell'università da diversi punti di vista: da una parte il fortissimo centralismo burocratico amministrativo di un sistema in cui tutto veniva regolato fin nei dettagli dal Ministero, elemento che stimolava le richieste di piena applicazione dei principi autonomistici sanciti in Costituzione, dall'altra lo strapotere di cui godeva il ceto accademico (o meglio, una sua ristretta cerchia) nel regolare la vita accademica all'interno delle facoltà: la stessa elezione interna degli organi di governo e i meccanismi che regolavano la composizione delle commissioni giudicanti per l'accesso alle cattedre

---

[31] Per un approfondimento dei temi legati all'istruzione primaria e secondaria del periodo in esame la bibliografia storica è davvero ricca, si segnalano fra gli altri: Canestri, Ricuperati, op. cit.; Remo Fornaca, *I problemi della scuola italiana dal 1943 alla Costituente*, Armando, Roma 1972; Jovine, op. cit.; Giorgio Chiosso, *I cattolici e la scuola dalla riforma Gonella al piano decennale*, La Scuola, Brescia, 1988.

[32] Chiosso, op. cit., p. 15.

ripristinati con i decreti luogotenenziali, lasciavano nelle mani di quei pochi "baroni" il potere di stabilire chi potesse entrare a far parte dell'elitè accademica e chi fosse condannato al ruolo di sottoposto, mentre rigidi programmi ministeriali continuavano a stabilire contenuti e tipologia degli insegnamenti (gerarchizzati in fondamentali e complementari) e gli stanziamenti finanziari per ciascun ateneo e facoltà, senza che ci fosse la minima autonomia di spesa.

Tutte queste contraddizioni, spinte e resistenze, emersero nel dibattito dell'Assemblea Costituente, sull'istruzione come sui tanti capitoli affrontati in sede di scrittura della Costituzione di un paese segnato da profonde divisioni.

Gli articoli dedicati all'istruzione presero il numero 33 e 34 e molteplici sarebbero gli aspetti da indagare con gli strumenti della scienza politica e della storia, per cogliere significato e interpretazioni di ciascun comma. Non essendo questa la sede di un'analisi giuridica, ci si soffermerà su una breve ricostruzione del dibattito da cui scaturì il dettato costituzionale per il tema in esame.

Anche se non direttamente riferito al campo dell'istruzione superiore, è doveroso fare un cenno alla tematica più dibattuta, quella su cui lo scontro si fece più ideologico ed emblematico del confronto che attraversava il paese fra cattolici e social-comunisti, quale dovesse essere il peso dell'istruzione privata o confessionale nel paese e in che rapporto con lo Stato, specialmente con i suoi finanziamenti. Inizialmente circoscritto al campo dell'istruzione primaria e secondaria, le conseguenze di quanto sancito in Costituzione in merito si ripercossero ovviamente anche sull'università, come dimostra il fatto che, specie negli ultimi vent'anni a partire dalle riforme dell'autonomia universitaria, le università private e il loro finanziamento sono ormai stabilmente uno degli elementi di dibattito pubblico.

Alla tematica dell'istruzione privata furono infine dedicati il terzo e quarto comma dell'art. 33[33], ma a ciò si arrivò dopo un lungo dibattito assembleare, cominciato con le due relazioni, di Concetto Marchesi per il PCI e di Aldo Moro per la DC, di proposta di dettato costituzionale in materia d'istruzione presentate in Assemblea il 18 ottobre 1946.

Alla proposta comunista, che non menzionava minimamente la possibilità che istituti privati ricevessero finanziamenti ("lo Stato detta le norme generali in materia di istruzione e tutta la organizzazione scolastica ed educativa è sotto la sua vigilanza"), si contrappose quella di Moro

[33] "Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato. La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali."

per cui "la scuola privata ha pieno diritto alla libertà di insegnamento. È in facoltà dello Stato concedere sussidi alle scuole non statali".

La dicitura finale cui si arrivò "senza oneri per lo Stato", passata il 29 aprile in un'Assemblea spaccata a metà (244 favorevoli 204 contrari) "era uno spiraglio lasciato aperto verso la possibilità che, in condizioni determinate, avrebbero potuto capovolgere addirittura il dettato della Costituzione"[34]considerato che gli stessi firmatari dell'emendamento erano costretti a precisare che "noi non diciamo che lo Stato non potrà mai intervenire a favore degli istituti privati; diciamo solo che nessun istituto privato può sorgere con il diritto di avere aiuti da parte dello Stato"[35].

Per quanto al centro di questo dibattito ci fosse la scuola, chiaramente l'intero sistema formativo, università inclusa, era investito da uno scontro ideologico sui confini fra Stato e iniziativa privata (ecclesiastica in particolare) nel campo dell'istruzione.

Lo stesso Ministro Gonella ribadiva il posizionamento del suo partito in ogni occasione, come ad esempio durante le celebrazioni del XXV anniversario della fondazione dell'Università Cattolica del Sacro Cuore a Milano l'8 dicembre 1946: "Ora, lo stato moderno, più comprensivo delle sue finalità etiche e quindi più cosciente dei suoi doveri verso la cultura, si è fatto direttamente promotore e animatore di scuole, il cui sviluppo e perfezionamento costituisce una delle cure essenziali del Governo. All'incremento delle scuole dello Stato, nelle quali la ricerca scientifica deve essere libera e responsabile dei suoi doveri di fronte alla verità, si rivolge anzitutto e deve rivolgersi sempre più attiva e premurosa l'opera del Ministero della Pubblica Istruzione, mirante ad assicurare al paese la vitalità della sua scuola nazionale.

Ma ciò non esclude la legittimità e l'opportunità di una libera scuola che sorge da una spontanea esigenza spirituale e che, come questa Università, risponde alle aspirazioni della coscienza cristiana rivolta con inesausto amore alla ricerca del vero. […] La scuola italiana deve, come in altri tempi, porsi all'avanguardia della libera iniziativa universitaria"[36].

Chiaramente, un dibattito sul ruolo dello stato nell'istruzione portava direttamente a quello sull'autonomia da dare o meno agli istituti di formazione superiore rispetto al potere centrale dello Stato, tematica che da sempre rappresenta, come ricordato in precedenza, uno degli elementi principali di differenziazione dei vari sistemi universitari nel mondo.

---

[34] Jovine, op. cit., p. 428

[35] Atti dell'Assemblea Costituente, *Discussioni dal 16 aprile 1947 al 19 maggio 1947*, vol. 4, tornata del 29 aprile, p. 3378.

[36] Guido Gonella, *Cinque anni al ministero della Pubblica Istruzione*, vol. I, Milano 1984 p. 289.

Per questi motivi, l'autonomia delle università fu contemplata nello stesso art. 33 al sesto comma: "Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato."

Anche su questo punto il confronto fu tra i cattolici, che avevano come obbiettivo quello di garantire le università libere, e le forze laiche, che esprimevano la preoccupazione che la vita delle istituzioni scientifiche fosse regolata da vincoli statali[37].

Il primo a proporre il carattere autonomo delle istituzioni formative fu il democristiano Gustavo Colonnetti[38], illustre docente di meccanica e membro della Costituente nelle file della Democrazia Cristiana, mentre un altro emendamento proposto da un gruppo di deputati più eterogeneo propose di affiancare ai principi autonomistici quelli della inamovibilità dei professori di ruolo, dimostrando così quanto l'ingerenza dello Stato fascista in materia, specie a partire dagli anni '30, avesse segnato l'esperienza del corpo docente universitario[39]. La formulazione finale approvata il 29 aprile su proposta dei democristiani Dossetti e Gronchi riconosceva l'autonomia statutaria di scuole e università senza però contemplare il principio dell'inamovibilità dei professori[40].

Come già segnalato, il dibattito sull'autonomia da accordare a scuole e università era direttamente collegato a quello sul ruolo della formazione privata. Proprio la preoccupazione di un possibile ampliamento del settore privato anche nel campo universitario spinse socialisti e comunisti a proporre e far approvare l'emendamento a firma Marchesi, Corbini ed altri per cui l'autonomia statutaria veniva riconosciuta in Costituzione "nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato"[41].

---

[37] Luzzatto, op. cit., p. 173.

[38] Sosteneva Colonnetti in un suo intervento: "L'Università è oggi soffocata dalle masse dei giovani che si affollano alle sue porte senza possedere attitudini e nemmeno aspirazioni alla preparazione scientifica o ad una reale elevazione morale e sociale, spinti soltanto dal proposito di conquistarsi in qualunque modo un titolo che apra la via ad uffici lucrosi.
L'Università non si salva se non attraverso un radicale rinnovamento dei suoi ordinamenti, capace di attuare una severa selezione ed un orientamento dei giovani. Tali nuovi ordinamenti dovranno essere così variamente articolati e differenziati da preparare i giovani meritevoli e capaci, perché forniti delle necessarie attitudini e perché orientati, avviandoli mediante una specifica formazione verso le singole attività professionali o verso le più alte mete della cultura.
Ad un tale risultato 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 stessa 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." Atti dell'Assemblea Costituente, *Discussioni dal 16 aprile 1947 al 19 maggio 1947*, vol. 4, p. 3013.

[39] Atti dell'Assemblea Costituente, *Discussioni dal 16 aprile 1947 al 19 maggio 1947*, vol. 4, tornata del 29 aprile, p. 3315.

[40] Ivi, p. 3381.

[41] Per il lungo dibattito sul tema dell'autonomia, ivi, da p.3366 a p. 3384.

Da quei mesi fino ai giorni recenti, il diverso livello di autonomia accordato agli atenei è rimasto uno degli elementi principali delle richieste e del dibattito sull'università.
Non è il caso di anticiparne in questo capitolo i contenuti, che si sarebbero arricchiti di proposta di riforma in proposta, quello che è possibile affermare con abbastanza oggettività è che gli atenei italiani godettero di ben poca autonomia sulla programmazione degli insegnamenti, le assunzioni di professori e assistenti e la gestione delle risorse finanziarie fino alle riforme degli anni '80 e '90, a riprova del fatto che "nella fase successiva al varo della Carta Costituzionale, il legislatore si è attestato sul mantenimento delle procedure ereditate da un passato storico lontano anziché far rivivere il senso delle enunciazioni elaborate nel periodo della Costituente, traducendole in un concreto articolato e introducendo correttivi e specificazioni conformate ai bisogni delle Università"[42]. Difficile dare torto a Miozzi visto che, come si vedrà più avanti, questi correttivi e specificazioni (di qualsiasi natura li si voglia concepire) non si applicarono se non a macchia di leopardo nei quarant'anni successivi alla scrittura del dettato costituzionale.

L'ultimo passaggio costituzionale su cui è necessario soffermarsi riguarda il terzo comma dell'Art. 34, approvato il 30 aprile 1947: "I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi", da considerare come concretizzazione dell'impegno che la Repubblica Italiana sanciva fra i suoi Principi Fondamentali con l'Art. 3[43].
Si trattava insomma di una questione tutta politica, dell'andare oltre le enunciazioni e di dare piena realizzazione a un "diritto allo studio" che, nell'epoca della costruzione di imponenti sistemi di welfare state, sarebbe stato concepito, da tutte le democrazie occidentali, in forme completamente diverse rispetto al passato[44].

---

[42] Miozzi, op. cit., p. 143.
[43] "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".
[44] Emblematico il lungo intervento di Ernesto Codignola del 21 aprile che si può considerare il manifesto politico delle sinistre su entrambi gli articoli della Costituzione e di cui si riportano qui solo le conclusioni: "Credo che il problema dell'estensione dell'istruzione alle classi lavoratrici sia veramente il problema fondamentale, uno dei problemi fondamentali della società moderna. Ma facciamo attenzione a non promettere ciò che non si può mantenere; l'impegno che noi assumiamo oggi nella Costituzione di garantire l'insegnamento gratuito fino ai quattordici anni — vi sono delle Costituzioni che garantiscono molto di più — è già però un impegno gravosissimo per il nostro bilancio. Questo però, impegna la politica scolastica del Paese ad una svolta decisiva, poiché è inutile pensare che si possa sul serio mettere in atto questo articolo fondamentale, se continueremo a lesinare sopra il bilancio dell'istruzione, come se si trattasse del bilancio di un'azienda commerciale. È stato detto giustamente che il bilancio dell'istruzione deve essere passivo, deve essere in grande passivo; e, tanto più esso è passivo, tanto più uno Stato è civile e si avvia alla conquista della civiltà moderna. E allora, egregi colleghi, non basta oggi votare perché sia stabilito il principio della gratuità dell'insegnamento, il principio delle sovvenzioni ai poveri che hanno il diritto e il dovere di fronte alla società di essere istruiti; non basta; ma bisogna che la politica delle sinistre sia tale da consentire che praticamente questo principio sia attuato. Bisogna che ci decidiamo finalmente a tagliare i bilanci militari che rappresentano una cancrena nel corpo della Nazione e che

Un riassunto del dibattito fu realizzato da Gustavo Colonnetti[45]che, proprio in sede di discussione, propose di emendare con "solo" l'incipit del comma. Quattordici anni dopo Colonnetti lamentava che l'assenza della sua proposta dal dettato costituzionale rappresentava l'emblema di un sistema formativo in cui, con la figura del fuoricorso, si mantenevano all'università studenti non adeguati agli studi, con gravi conseguenze sullo condizioni di vita e insegnamento negli atenei. In realtà rivedendo il dibattito del 30 aprile si capisce come anche su quel tema lo scontro fosse stato politico: da un lato un rappresentante del pensiero accademico più classico che proponeva di sancire che "Solo i meritevoli hanno diritto di raggiungere i più alti gradi dell'istruzione", dall'altra le forze della sinistra che con l'emendamento a firma Malagugini, Codignola e altri si battevano per la celebre formula del "anche se privi di mezzi" con il sostegno di esponenti democristiani come Fanfani. Alla fine di quella lunga giornata anche l'incipit del "solo" sparì dalla formulazione finale del comma[46].

1.2 Riformare l'istruzione: L'Inchiesta nazionale e il progetto n. 2.100

Mentre erano in pieno svolgimento i lavori dell'Assemblea Costituente, il ministro Gonella (primo e fra i più duraturi ministri della Pubblica Istruzione della Repubblica) diede inizio, con un decreto del 12 aprile 1947, a un'amplissima consultazione su tutto il territorio nazionale, in merito allo stato e i problemi dell'apparato formativo del paese ad ogni suo livello: "la nostra Commissione ha dinanzi a sé tre compiti, distinti ma coordinati: una raccolta di dati, una ricerca di criteri e una proposta conforme di disposizioni legislative"[47].

Considerate le condizioni in cui operava la pubblica amministrazione italiana in quei primissimi anni del dopoguerra, l'operazione appariva molto impegnativa e fece ben sperare circa le attenzioni che i primi governi della Repubblica avrebbero destinato ai problemi dell'Istruzione.

Ad amplificare l'eco del lavoro delle cinque sottocommissioni (di cui la terza, composta da 39 membri, dedicata all'istruzione superiore) e della commissione centrale (composta dal

---

questi bilanci militari noi li trasferiamo su un altro capitolo di spesa, un capitolo che non rende dal punto di vista della contabilità immediata, ma rende dall'unico punto di vista che deve essere considerato dallo Stato, quello della educazione delle generazioni future". Atti dell'Assemblea Costituente, *Discussioni dal 16 aprile 1947 al 19 maggio 1947*, vol. 4, tornata del 21 aprile da p. 3347 a p. 3356.

[45] Gustavo Colonnetti, *Si può salvare l'Università italiana?*, Comunità, Milano 1961, da p. 43.

[46] Atti dell'Assemblea Costituente, *Discussioni dal 16 aprile 1947 al 19 maggio 1947*, vol. 4, tornata del 30 aprile da p. 3395 a p. 3434.

ministro in carica e dai cinque ex ministri della P.I. Arangio Ruiz, Cuomo, De Ruggiero, Molé, Severi), fu la pubblicazione, in itinere, dei risultati dei lavori tramite una rivista specifica dal nome impegnativo, "La Riforma della Scuola", nel cui sedicesimo numero furono pubblicate le conclusioni.

La Commissione lavorò tramite questionari inviati, dall'ottobre al dicembre del 1948, a tutti i livelli dell'apparato formativo e attraverso lo svolgimento di convegni e momenti di confronto con le realtà locali. Per quanto concerneva l'università, l'indagine coinvolse 151 facoltà e 216 enti, associazioni o singoli individui.

Con la circolare 250 del 10 gennaio '49 fu poi istituita una Commissione Ministeriale di Accertamento della Scuola Italiana, con Presidente il prof. Perrone Capano, per compiere "un *accertamento diretto e tecnico"* (corsivo non mio) dei risultati ottenuti dall'Inchiesta. Questa ulteriore indagine ispezionò quattordici atenei, due istituti di magistero, una scuola normale, un istituto superiore, un politecnico e tre scuole di ostetricia: "alla voce della periferia si aggiungeva, così, l'indagine diretta del centro. Convegni di studio e pubblici dibattiti sui singoli problemi vennero tenuti in varie città ed i periodici scolastici largamente discussero i problemi della riforma"[48].

Parallelamente a questi lavori, il Ministero affidò all'istituto Doxa un'indagine in vari strati della popolazione per avere cognizione delle opinioni pubbliche in merito alle principali tematiche riguardanti l'istruzione.

Ritornando ai lavori ufficiali dell'Inchiesta, i numeri dell'indagine dimostravano effettivamente la volontà dell'autorità centrale di capire le esigenze di ogni livello dell'istruzione ma anche di sondare gli umori in un ambiente, quello accademico, che presto sarebbe stato stravolto dalla modernizzazione del paese[49].

Furono realizzati 400 questionari rivolti a 179 facoltà (con 151 risposte), ai rettori e direttori Amministrativi, ai senati accademici, oltre a direttori universitari, di Enti Sanitari, di Istituti vari, Associazioni e Ordini Professionali, organi di partiti e sindacati impegnati nel settore, direttori di biblioteche e di enti comunali vari[50].

Ad occuparsi dell'università fu la terza sottocommissione, che alternò riunioni in sedute plenarie (a Palazzo Venezia) a riunioni di gruppo e sezioni nel corso del 1948.

---

[47] Discorso del Ministro Gonella in occasione dell'inaugurazione dei lavori della Commissione nell'aula del Consiglio Superiore della P.I. Roma, 27 gennaio 1948, Gonella, op. cit., p. 203.

[48] Gonella, op. cit., p. 244.

[49] *La riforma della scuola. Le conclusioni dell'inchiesta nazionale per la riforma della scuola*, supplemento al n. 16, giugno 1949, *Incipit*, p.6.

Le domande rivolte in modo così capillare riguardavano in vario modo: l'autonomia dell'università, l'ordinamento didattico, lo sfollamento delle università (posto esattamente in questi termini problematici)[51], l'organizzazione e il ruolo del personale insegnante (sia docenti che assistenti) e altre 36 questioni varie.

Il lavoro della Commissione era gestito da due organi: l'Ispettorato Regionale per la Riforma della Scuola, come strumento locale d'inchiesta e l'Ufficio Centrale della Commissione a coordinamento di tutti i lavori; la pubblicazione sulla rivista che accompagnò con sedici numeri gli sviluppi dell'Inchiesta fu affidata alla Sezione Studi e Pubblicazioni. Furono anche organizzati sette convegni ma nessuno dedicato specificamente all'università, eccezion fatta per una pubblica discussione a Palazzo Venezia presieduta dall'onorevole Perrone Capano dedicata all'Esame di Stato e alle modalità di accesso all'università, appena accennata nelle conclusioni.

Potrebbe sembrare strano che la prima iniziativa dell'Italia Repubblicana in tema d'istruzione sia stata rappresentata da simili questionari, dettagliati certamente, ma che comunque non andarono oltre alla funzione di ricezione degli umori e delle sensazioni del corpo dirigente dell'accademia italiana. In realtà l'Inchiesta Nazionale per la Riforma della Scuola ebbe una funzione tutta politica: dimostrare l'impegno e l'attenzione che il nuovo stato avrebbe da quel momento in poi avuto con costanza sulla tematica, impegno che doveva essere il più possibile in sintonia con i soggetti coinvolti, in questo caso rettori, direttori e docenti (ovviamente escludendo gli studenti da questo orizzonte). Nell'introduzione il Ministro Gonella specificava bene questo elemento, richiamandosi da un lato alle grandi inchieste di inizio secolo (su tutte la Commissione Bonghi sulle condizioni dell'istruzione del 1863) e dall'altro al modello inglese, in cui le inchieste nazionali erano usate come strumenti per mobilitare l'opinione pubblica sulla tematica, ovviamente nelle direzioni indicate dai governi[52].

Il ruolo dell'Inchiesta si comprende meglio se si volge lo sguardo allo scenario politico in cui ebbe luogo: il 1948 è l'anno della scelta di campo cui il popolo italiano fu chiamato il 18 aprile, con le prime elezioni politiche della Repubblica caratterizzate dalla campagna elettorale più ideologica e aspra della storia repubblicana[53].

---

[50] *Le conclusioni*, *Relazione Generale sull'Istruzione Universitaria* a cura del prof. G. Moschetti, direttore della III Sezione della Commissione per la Riforma della Scuola, p.109

[51] A riprova di quanto preoccupasse l'eccessivo numero di laureati e diplomati rispetto a un'economia ferma e distrutta, segnalo il lancio, il 29 ottobre 1946, di un'apposita campagna da parte del Ministro: Guido Gonella, *Una campagna contro la disoccupazione degli intellettuali*, Istituto Poligrafico di Stato, Roma 1946.

[52] *La riforma della scuola. Le conclusioni dell'inchiesta nazionale per la riforma della scuola*, p. 8.

[53] Paul Ginzborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Einuadi, Torino 2006, p. 152.

Per la Democrazia Cristiana, che si candidava alla guida del paese, manifestare una volontà di rinnovamento e interventismo in ogni aspetto dell'economia e della società, rappresentava un elemento essenziale, ed era un filo conduttore di numerosi dibattiti interni[54].

Tra l'altro, nel settore dell'istruzione pubblica come in tutti gli altri apparati della pubblica amministrazione, la DC aveva la necessità politica di interloquire con singoli e settori che avevano dato il loro consenso al fascismo, e in questo contesto, secondo alcuni, va inquadrata la scelta di avviare una consultazione tramite questionari individuali[55].

Che la strategia del Ministro Gonella fosse pienamente coerente con questo scenario, è un elemento che s'intuisce in vari passaggi del documento finale: "è stato notato che le leggi organiche sulla scuola sono quelle che difficilmente e più lentamente superano la prova dei dibattiti parlamentari, per la molteplicità dei valori che investono e per la complessità dei problemi che presentano"[56].

Considerato che nei precedenti venti anni di regime il Parlamento non fu ovviamente attraversato da lunghi e complessi dibattiti, le parole di Gonella sembrano più rivolte a un futuro molto probabile (visti anche gli scontri che già in Costituente si erano avuti sulle tematiche della scuola) e in cui il governo democristiano voleva annunciare il suo ruolo da protagonista.

All'indomani delle elezioni politiche del 18 aprile '48, il dibattito politico entrò stabilmente in un clima infuocato che metteva definitivamente la parola fine a collaborazioni anche soltanto formali fra la Democrazia Cristiana e lo schieramento social-comunista. Dalle pagine di "Rinascita", la rivista ufficiale del PCI, l'inchiesta veniva bollata come uno "specchietto per le allodole", si alludeva alle strategie democristiane per egemonizzare le commissioni (in realtà presiedute sia da cattolici che da laici) chiedendo il controllo di una commissione parlamentare[57].

Anche i socialisti, per bocca di Codignola, polemizzarono fin dall'inizio direttamente sulla rivista che seguiva i lavori dell'inchiesta, sottolineandone l'obbiettivo puramente

---

[54] Sulla necessità di rinnovare il pensiero sociale cristiano, di tradurlo in riforme efficaci e progressiste (con priorità a lotta alla disoccupazione e riforma agraria), oltre che sui confronti interni alla Democrazia Cristiana, animati fra gli altri da La Pira, Fanfani e Dosetti, cfr. Francesco Malgeri, *Storia della Democrazia Cristiana, Vol. II De Gasperi e l'età del centrismo 1948 – 1954*, Cinque Lune, Roma 1988, da p.94.

[55] Chiosso, op. cit,, p. 35

[56] Le conclusioni, *Relazione Generale sull'Istruzione Universitaria* a cura del prof. G. Moschetti, direttore della III Sezione della Commissione per la Riforma della Scuola, p. 7.

[57] Antonio Banfi, *Scuola e società*, in "Rinascita", n. 6 1948, p. 222.

propagandistico in un campo, l'istruzione, in cui non c'era bisogno di indagini simili per affermare le necessità di investimenti massicci[58].

Nelle conclusioni, i risultati dell'Inchiesta sono presentati in tre forme diverse: prima un panoramica delle risposte date ai quesiti, poi le proposte avanzate da singoli professori e infine le proposte della Commissione.

Per quanto riguarda il livello di autonomia universitaria, le disposizioni della legge Casati e del Testo Unico rappresentavano ancora il riferimento più valido, ripreso per di più in Costituzione, per cui a una enunciazione dell'autonomia delle università, rispondeva nella realtà un sistema dai meccanismi fortemente accentratori, che però non era commentato criticamente né dalla Commissione né dagli intervistati.

Ritengo che ciò sia dovuto a due fattori: da un lato la scarsezza di mezzi e la devastazione della guerra imponevano nell'opinione degli addetti ai lavori la richiesta di una presenza capillare dello Stato centrale riorganizzatore e ricostruttore, dall'altro va sottolineato come fossimo ancora agli albori dei dibattiti repubblicani e, probabilmente, nessuno dei docenti interpellati avrebbe creduto che l'autonomia universitaria fresca di Costituzione sarebbe stata concretamente applicata soltanto quarant'anni dopo.

Sempre riguardo l'autonomia, le risposte ai questionari e le proposte di docenti e Commissione coincidevano nella richiesta di una maggiore autonomia didattica, da basare sulla sostituzione del binomio materie fondamentali/complementari con quello obbligatorie/facoltative e una maggiore libertà ai singoli atenei nella regolazione di queste ultime.

Altre richieste riguardavano una razionalizzazione, redistribuzione di funzioni e poteri agli organi direttivi, Rettore, Senato Accademico e Direttore Amministrativo mentre la quasi totalità di questi ultimi richiesero una maggiore autonomia di spesa.

Sul capitolo del personale accademico è unanime la richiesta di un ampliamento degli organici per quanto riguarda gli assistenti, mentre l'UNAU (l'Unione Nazionale Assistenti Universitari di cui si parlerà in seguito) chiedeva già allora l'istituzione dei professori aggregati per istituire un percorso di stabilizzazione degli assistenti.

Le risposte e le proposte sullo sfollamento dell'università, sul suo finanziamento e sul tipo di titoli che l'accademia rilasciava sono quelle più interessanti perché rappresentano le prime prese di posizione pubbliche, di singoli docenti come del ministero stesso, in merito a tematiche che sarebbero state al centro di dibattiti e riforme per decenni.

---

[58] Ernesto Codignola, *Ricostruire dall'interno*, in "La Riforma della scuola", n. 1 1947, p. 11.

Oltre a una maggiore severità degli esami di Stato al termine delle scuole, è curioso come l'assoluta maggioranza delle risposte indicasse un rifiuto netto di forme di numero chiuso all'ingresso (ovviamente nessuno prese neanche in considerazione ipotesi di apertura a diplomati di scuole diverse dai licei), proponendo invece numerose forme di sbarramenti all'interno del ciclo di studi (dopo un primo anno o dopo un biennio): maggiore severità degli esami, impossibilità di ripeterli dopo un certo numero di tentativi, divieti di finire fuoricorso furono le varie proposte, non assunte però dalle conclusioni ufficiali della Commissione.

Rilevante appare poi la proposta, quasi unanime per quanto riguarda le facoltà di Giurisprudenza e Lettere che già da anni lamentavano una professionalizzazione del loro ruolo formativo, di "biforcazione degli studi prima della fine del conseguimento di un qualsivoglia titolo accademico".

La contrarietà al numero chiuso era peraltro ampiamente condivisa dal ministro che nel dibattito sul bilancio della P.I. nell'ottobre '49 ribadiva che "Le università, quindi, si sfollano con un processo normale di rigore selettivo degli esami di maturità, senza ricorrere a riduzioni del numero delle Università o alla misura del *numerus clausus*, o alla selezioni (come qualcuno suggerisce) con ingiuste misure di sproporzionati aumenti di tasse. Il principio della selezione economica degli studenti è un principio che nessuno di noi può condividere"[59].

Tornando ai risultati dell'Inchiesta, se da un lato emergeva la volontà di non creare atenei o facoltà dedicate alla formazione professionale per non istituzionalizzare una "graduazione degli studi universitari", dall'altro cominciava a radicarsi la paura di una dequalificazione di un'università ormai stabilmente concepita per "promuovere il progresso della scienza e fornire la cultura scientifica necessaria per l'esercizio degli uffici e delle professioni"[60], in tal senso una proposta specifica proveniva da un gruppo di autorevoli docenti (Polvani, Armellini, Amaldi): creare una laurea professionale di quattro anni, con periodi di tirocini lavorativi e differenziarla da un corso di studi prettamente scientifico di sei anni.

L'ultima tematica da segnalare è quella relativa alle tasse universitarie, inserita all'interno dei questionari riguardanti lo sfollamento dell'università.

Sulla necessità di aumentare finanziamenti statali, con possibili varianti riguardo sostegni e partecipazioni degli enti locali, e di aumentare contestualmente il carico fiscale degli studenti, il consenso era allora unanime (come sarebbe poi stato dimostrato di lì a poco in Parlamento), ma è significativa la differenza fra le proposte dei docenti e quelle finali della Commissione.

---

[59] AP, I Legislatura, Senato della Repubblica, Discussioni, 24 ottobre 1949, p. 11421.
[60] Art. 1 Regio Decreto 30 settembre 1923 n. 2102.

Alcuni docenti proponevano infatti una tassazione progressiva basata su fasce di merito e censo che venne ignorata dalle conclusioni della Commissione. Al contrario la volontà sembrava proprio quella di fissare dei principi cardine in merito, "escludendo tuttavia che nella legislazione universitaria sia da introdurre il principio della tassazione differenziata, in rapporto al censo, e parimenti escludendo che tutto il costo dell'università debba gravare sugli studenti" con una "soddisfacente riforma delle disposizioni concernenti l'esenzione, nel senso che questa dovrebbe essere assicurata agli studenti più meritevoli"[61].

Il Ministro dal canto suo, nonostante in quei primi anni qualche aumento si fosse verificato, si dichiarava contrario per motivi puramente strumentali: "è da escludere un concreto ed efficace aumento dei contributi degli enti locali [...] Ma nemmeno sulle tasse scolastiche c'è da nutrire speranze molto rosee, quando si pensi che anche la proposta quintuplicazione delle tasse comporterebbe un gettito insignificante"[62].

Questo lavoro d'inchiesta era inserito in una strategia a più fasi, come ebbe a chiarire lo stesso Ministro: "alacre ed appassionato lavoro, al quale hanno preso parte la scuola e l'amministrazione scolastica per oltre un quadriennio, è passato attraverso tre fasi: la fase consultiva, diagnostica, rappresentata dai lavori dell'Inchiesta Nazionale e della Commissione d'accertamento; la fase valutativa, critica, ricapitolata nei due citati volumi: *I lineamenti* e *La relazione al Consiglio Superiore* che è una sorta di base per la riforma; la fase costruttiva, sistematica, iniziata con il reperimento organico delle leggi vigenti e conclusa con l'elaborazione dell'attuale disegno di legge e dell'altro copioso materiale già pronto per le norme di attuazione e per i regolamenti"[63].

Tre erano gli obbiettivi di fondo della strategia riformatrice dichiarata da Gonella: "superare il turbamento prodotto dalla guerra negli organismi scolastici; la necessità di una radicale revisione della legislazione scolastica del regime totalitario; la necessità di promuovere una legislazione ispirata ai principi sanciti dalla nuova Carta Costituzionale"[64].

Ai primi di maggio del '49 fu istituita un'apposita Commissione composta da 30 tra funzionari e tecnici dell'istruzione con l'obbiettivo di delineare un progetto di riforma.

Passaggio preliminare fu la raccolta di tutto il diritto scolastico vigente dalle prime leggi emanate: in otto volumi (due dedicati all'università) venne raccolta tutta la produzione normativa dalla nascita dello Stato italiano, per creare una base di riferimento legislativa su

---

[61] *La riforma della scuola. Le conclusioni dell'inchiesta nazionale per la riforma della scuola*, p. 12.

[62] Intervento del Ministro Gonella del 9 giugno 1947 al primo convegno nazionale dell'ANPUR nella facoltà di lettere de La Sapienza di Roma, riportato Gonella, op. cit, p. 251.

[63] Gonella, op. cit, p. 247

[64] Ivi, p. 24.

cui immaginare le strategie di riforma. Per altri tre mesi, attraverso ottantasette sedute della Commissione, tutte alla presenza del Ministro, si lavorò alla possibile riforma complessiva di ogni grado dell'Istruzione.

Il Ministero pubblicò altri due volumi, *Lineamenti di riforma della scuola* e *Relazione al Consiglio Superiore della pubblica istruzione sui problemi della riforma della scuola*, che rappresentano i testi su cui nel dicembre del 1950 furono chiamate a pronunciarsi le varie sezioni di cui era composto il nuovo Consiglio Superiore, che lavorò ininterrottamente per novantotto sedute[65].

Il risultato di questo complesso iter fu il progetto di riforma approvato il 28 giugno 1951 dal Consiglio dei Ministri e presentato alla Camera il 13 luglio con il numero 2.100, *Norme generali sull'istruzione*[66], composto da 56 articoli divisi in 13 titoli, di cui ben dodici dedicati all'università[67].

Nella presentazione che accompagnava il progetto, Gonella partiva dal richiamo alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre '48, per finire con l'enunciazione dei principi della libertà della scuola e dell'obbiettivo di fare dell'istruzione lo strumento per il pieno sviluppo della persona umana[68].

Questi i passaggi più rilevanti del progetto[69]:

- Autonomia didattica e amministrativa. Sancita dalla prima Sezione del capo I, si traduceva nell'eleggibilità di tutte le cariche interne ma, nonostante i numerosi proclami del periodo sulla necessità di una piena autonomia, gli statuti degli atenei erano proposti dal Ministro sentito il CSPI, i regolamenti contabili e amministrativi dovevano essere approvati dai ministri dell'Istruzione e del Tesoro. Per la prima volta era sollecitata in una riforma la presenza dentro i Consigli di Amministrazione di enti pubblici e privati coinvolti nel finanziamento dei singoli atenei.
- Nella seconda sezione dell'art. 28 erano elencate le facoltà (giurisprudenza, scienze politiche e sociali, economia, scienze statistiche, lettere e filosofia, pedagogia, medicina, scienze matematiche fisiche e naturali, chimica industriale, farmacia, ingegneria, architettura, scienze agrarie, veterinaria) ed erano suddivisi gli insegnamenti (che da

---

[65] Il passaggio dai lavori della Commissione al progetto n. 2.100 è riassunto in Ministero della Pubblica Istruzione, *La scuola italiana dal 1946 al 1953*, Roma 1953, pp.246-247 e in Gonella, op. cit., p.246.

[66] AP, I Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 13 luglio 1951, p. 29443.

[67] La volontà della DC di intervenire sulle tematiche scolastiche è dimostrata dall'organizzazione nell'ottobre del 1949 del primo Convengo Nazionale della Democrazia Cristiana per la Scuola che ebbe al centro delle discussioni la scuola materna ed elementare. Cfr. Andrea Damilano, *Atti e documenti della Democrazia Cristiana 1943-1967*, Cinque Lune, Roma 1968.

[68] Gonella, op. cit, da p. 233 a 237.

fondamentali/complementari erano diventati obbligatori/facoltativi) in cicli biennali e triennali con la possibilità di esami intermedi per il passaggio fra gli anni accademici.

- La novità forse più rilevante era lo sdoppiamento del ruolo di abilitazione professionale da quello di ricerca scientifica: l'articolo 29 prevedeva infatti che al termine degli studi si conseguisse il diploma dottorale coincidente con la laurea in vigore fino a quel momento, da lì avrebbe dovuto sdoppiarsi la funzione dell'università: da un lato le scuole di perfezionamento scientifico, anticamera del percorso accademico, dall'altro le scuole di abilitazione professionale al cui termine veniva collocato l'esame di Stato per l'esercizio delle professioni, regolato dall'articolo 37. Si prevedevano poi possibili corsi di perfezionamento tecnico e aggiornamento professionale per lavoratori e dottori diplomati.
- Per quanto riguardava il personale docente, l'articolo 30 divideva fra professori di ruolo (con accesso tramite concorso giudicato da commissioni di tre cultori della materia) e incaricati e continuava ad essere previsto l'istituto della libera docenza[70].
- L'articolo 33 riguardava infine le norme che regolavano l'accesso alle facoltà. Ben lontano era ovviamente l'orizzonte della totale liberalizzazione, si proponeva però qualche maggiore libertà di scelta per le varie tipologie di diplomati: solo il diploma di liceo classico conferiva una totale libertà di scelta dei corsi di laurea, mentre ancora per lo scientifico era preclusa l'iscrizione a giurisprudenza e a qualche corso di lettere e filosofia. In merito, si riporta il confronto grafico compiuto dal Ministero fra la normativa in vigore al tempo e lo schema proposto dal disegno di legge.

---

[69] Per il testo del disegno di legge si veda Gonella, ivi, da p.314, articoli sull'università da p. 330 a p. 340.
[70] Elenco completo delle libere docenze conferite nel periodo '46/'53 cfr. Ministero della Pubblica Istruzione, *La scuola italiana dal 1946 al 1953*, Roma 1953, p. 60 - 61.

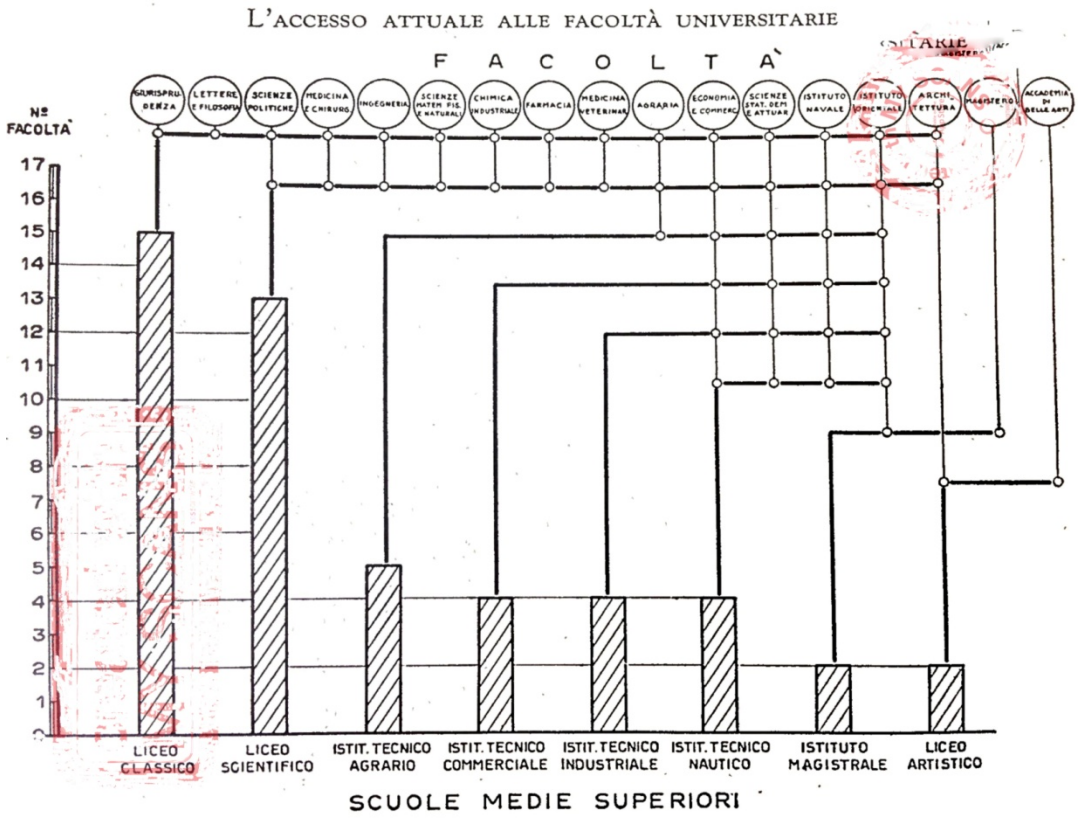

Figura 1. Grafico ripreso da Ministero della Pubblica Istruzione, *La scuola italiana dal 1946 al 1953*. Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1953.

Ad anticipare i contenuti degli articoli, una lunga introduzione, che chiariva la posizione del governo su alcuni punti che cominciavano ad emergere come centrali nelle discussioni intorno all'università, su tutti il problema dell'affollamento che, come si vedrà più avanti, stimolava persino le sinistre a chiedere forme dirette o indirette di sbarramenti per limitare le immatricolazioni e non favorire il fenomeno della disoccupazione intellettuale.

In merito, così si esprimeva il ministro: "contrastare l'inflazione dei titoli accademici, rivalutando gli studi, la loro severità, il loro impegno. Solo così si eliminerà quell'inflazione di studenti universitari che porta la quantità a schiacciare la qualità; si eliminerà la piaga del cosiddetto proletariato accademico destinato ad aggravare sempre più la crisi dei ceti medi. Non il *numerus clausus*, intollerabile in una società aperta a tutte le forme di progresso attraverso la libera espansione delle vocazioni e delle iniziative, non la selezione economica attuata attraverso aumenti di tasse universitarie, ancor più intollerabile in quanto basata sul

privilegio del denaro anziché sui valori della capacità e del merito, ma la severità degli studi potrà attuare il cosiddetto sfollamento delle Università dagli inetti in cerca di titoli, di pezzi di carta che possano servire di passaporto per l'accesso a professioni alle quali non sono abilitati da effettive capacità"[71].

Sono numerosi i passaggi a tal proposito del Ministro Gonella, inseriti in un contesto politico in cui l'obbiettivo "sfollamento" era notevolmente condiviso: "ho il piacere di informare la Camera che la curva ha cominciato a discendere in maniera molto sensibile" e aggiunge "basta tenere presenti le iscrizioni al primo corso, in ciascuno degli ultimi tre anni accademici, per arrivare a conclusioni, se non ottimistiche, per lo meno incoraggianti, sulla decrescenza della inflazionata popolazione universitaria"[72].

Il disegno di legge n. 2.100 non fu mai discusso nelle aule parlamentari, la settimana dopo la sua presentazione il VI governo De Gasperi cadde (gli successe il settimo e penultimo governo De Gasperi) e l'idea di una riforma generale di tutti i gradi dell'istruzione, dalla materna all'università, non sarebbe più tornata nel dibattito politico in forme analoghe.

Nonostante ciò il 1951 può essere considerato il primo anno importante per quanto riguarda lo sviluppo di un dibattito politico intorno a tematiche universitarie, perché dal 16 al 23 gennaio alla Camera e poi il 3 e 31 aprile al Senato fu discusso, e approvato poi in via definitiva in Commissione Istruzione della Camera, un progetto di legge particolare, se si guarda alle firme di chi lo presentò: la legge n. 1.551 del 18 dicembre 1951, *Aumento dei contributi statali a favore delle Università e degli Istituti superiori e dei contributi per l'assistenza agli studenti; ampliamento delle esenzioni tributarie per gli studenti capaci e meritevoli, adeguamento delle tasse e sopratasse universitarie*, portava la firma di Concetto Marchesi (principale esponente comunista sulle tematiche dell'istruzione) e di Giuseppe Ermini della Democrazia Cristiana (che tre anni dopo sarebbe stato nominato Ministro).

Il progetto poneva l'esigenza di formalizzare gli strumenti di finanziamento dell'università che ampliassero i budget a favore degli atenei, ma oltre a uno scontato aumento dei fondi statali, al centro del progetto c'era la proposta di un piano triennale di "adeguamento" delle tasse studentesche, strumento non troppo nascosto per chiudere gli accessi a un'università che si valutava già affollata nei primi anni '50: "La l. 18 dicembre 1951 n. 1.551 ha ora compiutamente rinnovato tutto il sistema della tassazione universitaria sia per quanto concerne le disposizioni relative agli esoneri sia, e ciò anche in applicazione dei principi costituzionali, per quanto riguarda l'assistenza agli studenti, alla quale è devoluto un terzo del

[71] Gonella, op. cit, p.280.

contributo statale, aumentato a 1.200 milioni con la stessa legge. E' da considerare inoltre, che per effetto della suddetta legge i contributi statali alle Università sono stati ulteriormente quintuplicati e, pertanto, il loro ammontare complessivo è allo stato di venticinque volte l'anteguerra." La legge quindi elevava "da 258 milioni annui a un miliardo e 200 milioni i contributi ordinari statali a favore delle Università e degli Istituti superiori, ha anche previsto un piano triennale di aumento progressivo delle tasse scolastiche di pari passo con l'incremento dell'assistenza agli studenti e l'ampliamento delle esenzioni tributarie".

Alle Opere Universitarie veniva destinato il "15% delle tasse e dei contributi integrativi e un terzo del contributo statale (trattasi di circa 750 milioni di lire)"[73].

Primo sostanziale intervento legislativo in merito a tassazione e sostegno agli studenti, l'importanza di questo provvedimento sta nel dibattito parlamentare che ne scaturì, dibattito che vide anche il Partito Comunista distaccarsi dalla proposta di legge firmata da uno dei suoi esponenti più in vista.

I contrasti, specie interni ai comunisti, che emersero nella discussione parlamentare sono emblematici dello spostamento del baricentro del discorso pubblico dalle enunciazioni generiche (maggiori finanziamenti) o ideologiche (scuola statale o confessionale) ai temi del ruolo dell'istruzione nella società.

Tra l'altro non è da sottovalutare il fatto che un progetto di legge di una certa rilevanza come questo fosse proposto dalla maggioranza democristiana insieme a un nome noto del PCI, in una fase di scontro ideologico fra cattolici e social-comunisti talmente aspra come i primi anni '50.

Il 18 gennaio, così si esprimeva il deputato democristiano Ermini contro le critiche provenienti dal deputato del gruppo misto (ex PCI) Silipo che denunciava il classismo di un inasprimento delle tasse e una politica di esenzioni fiscali che privilegiava molto più i criteri meritocratici che non di censo:"avrà anche sapore demagogico piacevole ma è certamente dannoso per il popolo, il fatto che continuiamo a permettere a centinaia e centinaia di giovani di laurearsi, conferendo loro questo alloro il quale, una volta che lo diamo a tutti, diventa sempre meno un segno di merito, riducendosi sempre più a pianta volgare quella che è invece pianta tanto nobile! Ora, anche per questo problema, noi vogliamo fare un tentativo di soluzione. Siamo d'accordo: mai deve la selezione avvenire per mancanza di mezzi; la selezione dcve avvenire per merito. […] Ebbene, onorevoli colleghi, io vi dico a questo riguardo il parere mio e quello della maggioranza della Commissione: noi ci preoccupiamo

[72] AP, I Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 15 ottobre 1948, p. 3374.

non dello studente ricco che si addottorerà e che sarà asino nella vita, poiché costui non riesce poi a mettere in atto una professione, perché ignorante, costui continuerà pur sempre a vivere con la sua ricchezza; lo studente povero, invece, addottorato e asino, a me dà, non per motivi polemici, ma con tutta sincerità, una preoccupazione. Lo spostato povero costituisce un problema, non lo spostato ricco"[74].

Le parole di Marchesi del giorno dopo, in polemica con i proclami populisti di Almirante, confermavano quanto, anche dentro il ceto accademico del Partito Comunista, sopravvivesse una certa concezione elitaria degli studi universitari, unita a un vero e proprio terrore per l'ampliamento nella società della categoria degli intellettuali disoccupati[75].

E' importante rilevare però che i punti di vista di maggioranza ed opposizione in merito non fossero diametralmente opposti, nessuno, neanche fra le file dell'opposizione più intransigente si poneva come obbiettivo un ampliamento di massa alle università. Lo stesso deputato Silipo, in prima linea nel contrastare la Legge 1.551, l'anno prima denunciava che la scuola italiana, per colpa dell'immobilismo governativo, continuava a immettere nella società "falsi ragionieri, falsi medici, falsi avvocati, falsi ingegneri, falsi professori, un numero, cioè, stragrande di spostati, di declassati"[76].

Considerando che l'affollamento dell'università e l'apertura dei suoi accessi sarebbero stati il fulcro del dibattito politico e pubblico durante tutti gli anni '60 e '70, è utile fare qualche passo indietro e ricostruire il pensiero delle sinistre (comuniste più che socialiste) in merito che, come già accennato, era ben lontano dal concepire l'università parte del processo democratizzante della società italiana.

Il fatto che Marchesi, celebre ex rettore antifascista dell'Università di Padova, esponente principale del PCI sulle tematiche dell'istruzione, si fosse fatto promotore di un simile aumento delle tasse è, a bene vedere, in piena coerenza non solo con il suo pensiero ma con quello del suo partito dell'epoca, il quale sull'università aveva "un approccio decisamente

---

[73] Ministero della Pubblica Istruzione, *La scuola italiana dal 1946 al 1953*, pp. 61 – 63.

[74] AP, I Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 18 gennaio 1951, intervento del deputato Ermini, p. 25406.

[75] AP, I Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni 19 gennaio 1951, intervento di Concetto Marchesi p. 25427: "Ho sentito dire ieri dall'onorevole Almirante essere un gran bene che tanta folla si riversi nelle aule universitarie o batta alle porte dell'università. Ma, onorevole Almirante, non si tratta di università popolare; si tratta di università scientifica. Voi (Indica l'estrema destra) siete abituati alla gloria e al compiacimento delle grandi masse…[…] Torno a dire: il ricco che paghi le tasse maggiori e consegua -se riesce a conseguirla- una laurea, non fa che accrescere la zavorra di cui la ricchezza è così larga tributaria nel mondo; ma il povero che la raggiunge sollecitando e fomentando vane speranze inganna se stesso e va ad aumentare gli spostati della società".

[76] AP, I Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 27 settembre 1950 p. 22099. Nel merito di questo argomento segnalo l'intero dibattito di quei giorni in merito allo *Stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio finanziario 1950-51*.

provvisorio, reso ambiguo da una situazione economica dell'immediato dopoguerra che spinge a tentazione malthusiane"[77].

Già nel 1945, a guerra ancora in corso, sulle pagine della rivista comunista "*Rinascita"*, Lucio Lombardo Radice si scagliava contro le sfasature di un sistema formativo che riempiva "la mente di confuse nozioni teoriche", che aumentavano l'improduttività del paese e, conferendo diplomi e lauree, aumentava la massa di *spostati*. Più direttamente proponeva di "chiudere molte scuole e chiudere spietatamente la via della scuola a molti aspiranti al titolo. […] Dovrebbero essere chiuse molte università, anche se gloriosissime e pluricentenarie."

Il modello che poi sarebbe rimasto nelle visioni dei dirigenti comunisti, e non solo, fino agli anni '60, era quello anglosassone delle poche prestigiose città studio in cui concentrare atenei e "case dello studente, o, meglio, Collegi universitari"[78].

Se questo era il pensiero degli intellettuali comunisti emergenti, quello dell'austero Marchesi non poteva essere più morbido: pochi mesi dopo, affermava che "bisogna socchiudere, non spalancare, le porte dell'Università; fare dello studente un funzionario dello Stato che compia una pubblica funzione a vantaggio di tutti" e ribadiva la necessità di ridurre le facoltà universitarie costringendo così gli studenti a spostarsi e "far vita comune e sperabilmente collegiale nei vari centri di studi superiori che in tal modo si costituiranno"; nello stesso articolo Marchesi non avrebbe potuto concludere in maniera più esplicita affermando che "L'Italia ha un bubbone che è necessario estirpare al più presto: il bubbone dottorale; è il paese che ha un enorme, ridicolo, numero di dottori"[79].

"Socchiudere le porte" e "disperdere quella folla di spostati che si va facendo sempre più paurosa" erano per il Pci di quegli anni le uniche coordinate del discorso pubblico sull'università, che doveva essere funzionale esclusivamente a produrre una minoranza di dirigenti per far girare la macchina sociale[80].

Tanto era avvertita la necessità di sfollare gli atenei che persino gli studenti comunisti, nell'esprimere la propria contrarietà agli aumenti delle tasse, convenivano sulla necessità di ridurre il numero di studenti[81].

---

[77] Questo il giudizio di Giovannini rispetto alla politica scolastica del Pci in Fabio Giovannini, *I comunisti e l'Università. Il PCI e la questione universitaria dalla Costituente agli anni '80*, Dedalo edizioni, Bari 1983, p.28.

[78] Lucio Lombardo Radice, *Studenti nuovi per una nuova scuola*, in "Rinascita", n. 2 febbraio 1945.

[79] Concetto Marchesi, *Motivi di politica scolastica*, in "Rinascita", n. 11 novembre 1945.

[80] Relazione di Concetto Marchesi alla Prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, ripresa nell'articolo *Stato e scuola*, in "Rinascita", n. 9, settembre 1946.

[81] "Noi siamo d'accordo che bisogna diminuire il numero degli studenti ma ci batteremo affinché lo sfollamento delle università avvenga attraverso la moralizzazione degli studi, con la maggiore serietà e severità", Piero De Benedetti, *Gli studenti comunisti per una maggiore serietà degli studi universitari*, in "Rinascita", n.11-12 novembre-dicembre 1947.

Con la legge n. 1551/51 la tematica dell'accesso all'università e il suo portato politico entrarono per la prima volta in Parlamento in termini strutturali e non più solo enunciati, determinando tra l'altro divisioni e schieramenti nuovi e trasversali.

Per concludere è possibile, a mio avviso, notare quanto al di là degli schieramenti e delle differenze generazionali, l'analisi della politica, circa quello che veniva avvertito come il problema principale dell'università uscita dalla guerra, fosse omogenea nella sostanza: la necessità di una selezione qualitativa basata su maggiori severità e serietà degli studi, da accompagnare ovviamente a un programma di investimenti per rilanciare gli studi universitari. Rilancio che per l'intero arco delle forze politiche, come dimostrato anche dai risultati dell'Inchiesta Nazionale, doveva necessariamente passare per uno sfollamento di atenei verso cui, in realtà, la corsa di masse di diplomati era appena cominciata.

L'eccessiva popolazione universitaria era certamente la tematica più dibattuta ma, come è stato possibile accennare in queste prime pagine, non l'unica: l'autonomia, intesa come autogoverno degli atenei e maggiori margini di manovra su organizzazione didattica e gestione dei fondi, era certamente un'altra tematica centrale, anche se mai oggetto di proposte di riforma reali in parlamento; il ruolo dei docenti, il loro status e, in generale, la riorganizzazione del personale docente (al centro dell'interventismo legislativo per decenni); e poi il rapporto con il mercato del lavoro, le esigenze, vere o presunte, dell'apparato produttivo italiano, la formazione professionale, la natura di percorsi e titoli rilasciati dalle università.

1.3 L'università italiana negli anni '50: le questioni aperte

Per capire fino in fondo le ragioni e i termini del dibattito pubblico e politico che si è sviluppato dagli anni cinquanta in poi sulle tematiche universitarie, la gestione degli atenei e le necessità del paese in relazione alla formazione superiore, è necessario ricostruire una panoramica, dati alla mano, della reale situazione delle università italiane dal dopoguerra in poi.

Impossibile comprendere altrimenti i dibattiti sull'affollamento degli atenei, sulla necessità di apertura o chiusura delle porte accademiche, sui bisogni di infrastrutture e di personale, sulla stessa organizzazione degli studi.

La maggior parte di questi dati (raccolte nelle tabelle contenute nell'appendice statistica) è stata elaborata grazie alle serie storiche dell'Istat, ripubblicate in forma organica dall'istituto

in occasione del centocinquantesimo dell'Unità d'Italia[82]. La base è rappresentata dalle "Rilevazioni su scuole e università" realizzate annualmente dall'Istat e pubblicate nell'Annuario statistico dell'istruzione.

Un'altra fonte che verrà citata più in avanti è rappresentata dalle cinque pubblicazioni a cura del Comitato di Studio dei problemi dell'università italiana, animato da docenti e intellettuali impegnati sulla tematica, promosso e finanziato dalla fondazione Ford (che in quegli anni si distinse in tutto il mondo per il sovvenzionamento di analoghi studi e pubblicazioni) in collaborazione con la casa editrice il Mulino. Dal 1958 al 1960 il Comitato curò un approfondito studio sulla condizione dell'università e si fece promotore nell'aprile del '60 di un importante convegno, "Una politica per l'Università", cui si farà riferimento più avanti.

Altra fonte ufficiale di notevole importanza è la *Relazione sullo stato della pubblica istruzione e Linee direttive del piano di sviluppo pluriennale della scuola per il periodo successivo al 30 giugno 1965*, presentata dal Ministro dell'Istruzione Gui (dopo aver ricevuto i pareri del Consiglio superiore dell'istruzione e del CNEL) ai sensi della legge 24 luglio 1962, n. 1.073, che rappresenta il terzo e ultimo stralcio del piano decennale. La relazione presentata in parlamento insieme con le linee direttive fu la base (vedremo poi con quanta corrispondenza) della prima proposta di riforma organica dell'istruzione dopo il progetto Gonella del 1950, il d.d.l n. 2.314 del 1965.

Alcune cifre estratte dalla relazione saranno il riferimento per l'illustrazione della situazione universitaria italiana dal dopoguerra fino alla prima metà degli anni '60.

A cavallo fra gli anni cinquanta e sessanta il quadro dell'istruzione universitaria era così delineato: "24 università statali, 4 università libere, 2 politecnici, 3 istituti universitari ad alto ordinamento speciale, 6 istituti superiori di magistero pareggiati, 2 istituti universitari statali e 5 istituti superiori di educazione fisica, di cui uno statale e gli altri pareggiati"; fra istituzioni pubbliche, private e pareggiate il totale nel 1957-58 era di 41 istituti di formazione

---

[82] Nel secondo Dopoguerra, l'Istat riprende l'attività di rilevazione in modo sistematico e con cadenza regolare. Dal 1945 in poi, i dati riguardanti gli studenti sono raccolti distintamente per sede, per facoltà e corso di laurea di iscrizione e per anno di corso frequentato. A partire dal 1950 furono anche raccolte con maggior dettaglio le informazioni sugli studenti fuori corso, il che permise di effettuare analisi sulla regolarità dei percorsi di studio. In quegli anni, i dati riguardanti l'università cominciarono a essere pubblicati in volumi specificamente dedicati ai diversi gradi del sistema scolastico e universitario: l'*Annuario statistico dell'istruzione,* prima, e le *Statistiche dell'istruzione* poi (ISTAT, *L'Italia in 150 anni. Sommario di statistiche storiche 1861-2010*, Roma 2012, p. 344). I singoli capitoli e le serie complete della maggior parte dei dati sono reperibili sul web nella sezione istruzione alla pagina web istruzione.istat.it.

superiore[83]. Le cifre sulla popolazione universitaria e sul personale cui si fa riferimento in questo lavoro sono ovviamente riferite alle sole istituzioni statali.

Per la descrizione dettagliata della tipologia d'istituti e per la loro distribuzione geografica (in merito alla quale è evidente l'enorme squilibrio nord-sud) rimando direttamente alle prime pagine della relazione della Commissione d'Indagine dedicate all'università.

Guardando ai dati della Tabella 1, si può notare come i numeri della popolazione universitaria nei primissimi anni del dopoguerra fossero stati alterati proprio dal conflitto bellico, durante il quale l'iscrizione all'università consentiva l'esonero dal servizio militare. Dai 246mila studenti del 1946/47 si passa ai 210mila di nove anni dopo, minimo storico dell'età repubblicana, cifre che da sole dovrebbero smentire la tesi dell'affollamento dell'università che, come si è potuto vedere, tanto stava a cuore a numerosi docenti ed esponenti politici dei primi anni cinquanta.

In realtà per tutto quel decennio, l'andamento delle iscrizioni all'università ha seguito l'andamento del mercato del lavoro in una corrispondenza esplicitata dalla dibattuta tesi di Marzio Barbagli nei suoi studi sulla disoccupazione intellettuale, su cui si tornerà più approfonditamente nei prossimi capitoli e nelle conclusioni[84].

Almeno per il periodo in esame, è possibile affermare che la corrispondenza rilevata da Barbagli (ad inferiori chance occupazionali corrisponde maggiore propensione all'immatricolazione) sia alquanto corretta: la Tabella 3 evidenzia come il picco del tasso di passaggio (indicato dal rapporto fra gli iscritti all'università e il numero di diplomati delle scuole medie superiori dell'anno scolastico precedente) sia stato raggiunto nel '48/'49 (73,7%) mantenendosi poi al di sotto del 50% per tutto il periodo di espansione economica e corrispondente crescita dei livelli occupazionali[85].

Una panoramica più generale in merito alle iscrizioni è ricavabile dall'analisi del tasso d'iscrizione, ovvero la percentuale di immatricolazioni rispetto ai giovani d'età compresa fra i diciannove e i venticinque anni: il tetto del 10% fu superato soltanto nell'a.a. 1968/69 (nello specifico per gli uomini tre anni prima, per le donne tre anni dopo, rapporto che si è poi invertito negli ultimi anni con le donne che hanno raggiunto il tasso del 40% nel 2002/03,

---

[83] *Relazione sullo stato della pubblica istruzione in Italia e linee direttive del piano di sviluppo pluriennale (ai sensi della legge 24 luglio 1962, n. 1073)*, Tipografia del Senato, Roma 1964, p. 41.

[84] Marzio Barbagli, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia*, Il Mulino, Bologna 1974, p. 384, "Il tasso di passaggio è infatti molto più alto nei periodi in cui le difficoltà di occupazione sono fortissime (la grande crisi e la ricostruzione) mentre diluiscono nel decennio 51-61 in cui si ha un miglioramento della situazione di mercato dei diplomati".

anche in relazione alle maggiori difficoltà occupazionali, percentuale che per gli uomini rappresenta ancora un tetto da superare) e ciò dimostra l'esiguità dell'accesso all'istruzione superiore[86].

Le donne iscritte sono state stabilmente meno della metà degli uomini fino alla metà degli anni '60 (il sorpasso sarebbe avvenuto solo a cavallo fra '80 e '90 e attualmente le donne sono da lustri la maggioranza) e di questo ovviamente c'è poco di che meravigliarsi.

Volgendo lo sguardo alla distribuzione fra le facoltà si nota che la maggiore affluenza si è concentrata nei settori letterario, economico e giuridico, e che una certa stabilità ha contraddistinto anche la popolazione universitaria delle facoltà scientifiche e d'ingegneria (tra il 13% e il 15%), mentre le facoltà mediche conobbero un calo di iscrizioni (in termini relativi) per quasi tutti gli anni sessanta.

Per analizzare l'efficienza del sistema universitario è possibile valutare vari dati, alcuni dei quali (come la percentuale di studenti fuori corso) dipendenti però da variabili esterne all'università. L'indicatore per eccellenza della produttività dell'università è il numero dei laureati annui, se confrontiamo questi dati (Tabella 5 dell'Appendice Statistica) con quelli delle immatricolazioni di cinque o sei anni (Tabella 3), si ricava un'idea della sopravvivenza di chi si iscrive fino al compimento del ciclo di studi. Un simile calcolo è riportato da Luzzato che mostra una crescita abbastanza lieve della produttività così calcolata, dal 51,6% del 47/48 al 54% del 57/58, rapporto persino sceso al 52,8% e al 51,3% nel 63/64 e nel 65/66[87]. Più impietoso appare un confronto fra le cifre assolute dei laureati con il numero di abbandoni: a fronte dei 20.606 laureati del 1951 ben 18.098 studenti lasciarono l'università lo stesso anno, diventati più di 22.000 nei due anni seguenti e rimasti oscillanti fra i 18.000 e i 23.000 per tutti gli anni cinquanta (mentre la produzione di laureati rimase stabile intorno alle ventimila unità annue), con un aumento nettissimo di abbandoni nel decennio seguente quando, fra il 1965/66 e il 1966/67, si passò dai quasi 40.000 abbandoni a 55.000, iniziando una fase ascendente che l'aumento delle immatricolazioni avrebbe solo accelerato ma a cui non sarebbe corrisposta la produzione di laureati da parte dell'università italiana. Per quanto riguarda i settori (Tabella 5), tralasciando la costanza del contingente di laureati del gruppo

---

[85] A partire dal 1959 la media annua del tasso di disoccupazione che fino a quel momento era stato superiore al 6% per gli uomini e al 9 per le donne, scese fin sotto il 4 fino al 1963 per i primi e sotto al 6% per le seconde, ISTAT, *Sommario di statistiche storiche 1861-2010*, Roma 2011, p. 474.

[86] Secondo le rilevazioni curate da Gozzer, nel 1957-58 in Italia frequentavano l'università appena 3.133 individui su un milione di abitanti, dato che vedeva il nostro paese sopra l'Olanda (2.953) e l'Inghilterra (2.000), ma sotto il resto d'Europa, la Francia ad esempio contava 4.749 universitari ogni milione di abitanti. Giovanni Gozzer, *L'espansione scolastica*, Fratelli Palombi, Roma 1960, tavola XLI.

[87] G. Luzzatto, op. cit. p. 157.

letterario (rimasto stabilmente intorno al 20% del totale durante gli anni cinquanta), è evidente la perdita di primazia da parte dei settori scientifico e medico a favore di quello giuridico ed economico, il primo reso sempre più appetibile in quanto immediatamente professionalizzante e caratterizzato da sempre da un certo prestigio sociale, il secondo in quanto sbocco obbligato per la gran parte di studenti provenienti dagli istituti tecnici che in numero sempre maggiore affluivano all'università.

L'altra metà della popolazione universitaria sono i docenti, di ogni ordine e grado.

La Tabella 6 riepiloga i numeri ufficiali della docenza negli atenei italiani. La colonna "altro personale insegnante" raggruppa gli assistenti e i liberi docenti i quali, specie i primi, sono sempre stati la colonna portante dell'insegnamento accademico, mentre all'altra estremità del confronto troviamo i professori ordinari e straordinari.

Il dato più interessante, utile per dare chiarezza sui numeri della didattica, è certamente il rapporto studenti/personale insegnante, sceso ai minimi storici sul finire degli anni cinquanta grazie all'effetto combinato del calo d'iscrizioni e degli innesti di personale docente effettuati prima con la l. 1.262 del 1954 (quattrocento nuovi posti di assistente) e poi con le leggi n. 311 e n. 348 del 1958, che istituirono trenta posti di professori ordinari all'anno per tre anni accademici e un totale di 750 posti di assistente. Nel complesso, nel ventennio '45/'46 – '65/'66 il numero di docenti ordinari e incaricati raddoppiò, ma a crescere enormemente fu il restante corpo docente, vero antidoto all'enorme crescita della popolazione studentesca e unico motivo per cui il rapporto studenti/docenti ritornò ai livelli del primissimo dopoguerra soltanto all'inizio degli anni '80. E' utile rivolgere un rapido sguardo anche alle differenze fra le varie facoltà in merito a questo rapporto, prendendo in esame un anno accademico specifico del periodo (ad esempio il 1960/61) si vedrà che il peggior rapporto è nella facoltà di economia (107,3) unico sbocco universitario consentito fino al 1961 per i diplomati degli istituti tecnici commerciali, seguita da giurisprudenza dove l'elevato numero di docenti non è mai stato adeguato all'enorme afflusso di iscrizioni (83,4); di contro il migliore rapporto studenti/docenti delle facoltà scientifiche e d'ingegneria non è dato semplicemente, come si potrebbe credere, da un afflusso più ridotto ma dalla presenza di un numeroso corpo docente (nel 1960 nelle facoltà di s.m.f.n. il rapporto era di 1/27,5, ad ingegneria di 1/29,3)[88].

L'analisi e il commento delle statistiche universitarie non si esaurisce certo qui. Le tabelle e i dati raccolti saranno oggetto di riferimenti più precisi paragrafo dopo paragrafo, e serviranno anche a comparare i contenuti dei dibattiti con i dati concreti.

---

[88] ISTAT, *Annuario statistico dell'istruzione italiana 1960*, Roma 1960.

Quanto illustrato fin'ora è quindi un semplice quadro introduttivo, prima di entrare nel merito del dibattito apertosi sulle tematiche universitarie dalla fine degli anni cinquanta, quando le discussioni parlamentari sui bilanci del Ministero che lentamente uscirono dai tecnicismi degli addetti ai lavori per diventare le scadenze annuali del confronto parlamentare, insieme con i posizionamenti in merito alla pianificazione scolastica, con l'affermarsi della tematica universitaria nei discorsi pubblici sull'istruzione, grazie anche al proliferare di pubblicazioni di vario tipo (saggistica, inchieste, riviste specializzate) che costituì il retroterra su cui poi la questione universitaria assunse centralità nel corso degli anni '60.

1.3.1 - Gli accessi all'università

Ritornando all'analisi delle tematiche universitarie, ripartiamo da quella più scottante del periodo, su cui maggiormente si espressero personaggi pubblici, docenti e politici: l'affollamento vero o presunto degli atenei, le forme di accesso alle facoltà e quindi la natura e la legittimità di meccanismi di sbarramento e selezione, in base agli studi di provenienza piuttosto che tramite forme di "numerus clausus", come veniva chiamato nei discorsi dell'epoca.

Si è già avuto modo di vedere come la tesi dell'affollamento dell'università fosse ampiamente condivisa in modo trasversale.

Il punto di vista era quello che si evince dalle dichiarazioni del Ministro dell'istruzione liberale Gaetano Martino: "Il numero dei giovani che entrano attualmente nelle nostre università è, in ogni modo, superiore a quello che dovrebbe essere in relazione al reddito e alla popolazione totale della nazione. Nulla più di questo rapporto comparativo è atto a confermare che veramente le nostre Università sono superaffollate. Quid agendum? Che cosa bisogna fare per contenere e ridurre questo fenomeno? Il numerus clausus non è un rimedio né possibile né efficace nelle nostre condizioni"[89].

---

[89] "Il rapporto tra la popolazione studentesca universitaria e la popolazione totale è in Italia: 0.46%. Esso supera il rapporto che esiste negli altri paesi europei. Detto rapporto è in Belgio 0,23%, in Francia 0,33%, In Germania occidentale 0,21%, in Norvegia 0,23%, in Olanda 0,20%, in Inghilterra 0,22%, in Svezia 0,24%, in Svizzera 0,25%. Fuori dall'Europa è superiore solo in Canada ove raggiunge 0,50% e negli Stati Uniti d'America ove raggiunge 1,43%. Ma bisogna considerare che in questi due paesi il calcolo ha compreso anche la popolazione dei colleges. La comparazione va integrata con l'osservazione relativa al reddito. Tra i Paesi confrontati quello che ha il reddito più basso è proprio l'Italia, cioè il paese in cui è maggiore l'afflusso dei giovani verso le professioni liberali il cui esercizio presuppone il più alto reddito". AP, II Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, seduta del 13 luglio 1954, p. 10631.

Questo intervento in Parlamento dell'allora ministro liberale Gaetano Martino, ripreso anche dalla rivista ufficiale del'associazione dei professori di ruolo, il "Giornale dell'Università", rappresenta bene il punto di vista dominante di quegli anni sul tema dell'accesso ai più alti livelli d'istruzione. La prospettiva era diametralmente opposta a quella che avrebbe dominato la scena soltanto cinque anni dopo: una ricchezza complessiva del paese inferiore a quella degli altri stati occidentali unita a un reddito pro capite ancora stagnante, piuttosto che stimolare politiche d'investimento complessive (e quindi anche sull'istruzione), imponevano un ridimensionamento della popolazione universitaria.

Il confronto fra questo punto di vista e quello che sarebbe stato egemone pochi anni dopo (le previsioni di uno sviluppo economico dirompente e duraturo che avrebbero reso necessari immensi piani d'investimento anche nell'istruzione) è forse la sintesi più efficace dell'evoluzione del pensiero sull'università in Italia a cavallo fra i difficili anni del dopoguerra e la vigilia del boom economico.

Come si vedrà nel prossimo capitolo, l'istruzione, e in particolar modo quella universitaria, fu infatti lo specchio del mutato clima che si sarebbe respirato fra la classe dirigente del paese dai primi anni sessanta. Ancora negli anni '50 la classe politica faticava a immaginare un riassorbimento della disoccupazione di cui fosse strumento principale l'istruzione, ad ogni suo livello.

Emblematico il punto di vista delle sinistre per cui la lotta alla disoccupazione nei difficili anni immediatamente successivi alla guerra era la priorità ma ciò implicava limitare l'accesso ai più altri gradi di istruzione: non bisognava alimentare speranze e disillusioni in una contesto economico in cui, secondo il deputato comunista Sciorilli Borelli, tanta era la penuria di posti di lavoro adeguati agli studi compiuti, che moltissimi giovani maestri chiedevano "insistentemente di poter essere occupati in lavori manuali nella costruzione delle centrali idroelettriche del Sangro e presso altre imprese di costruzioni"[90].

In realtà, esaminando i dati occupazionali di diplomati e laureati nel 1951 (quindi qualche anno prima che gli effetti dell'espansione economica si facessero sentire nel mercato del lavoro), i laureati in cerca di prima occupazione erano 23.330, il 6,28% del totale della popolazione in età lavorativa (percentuale che era del 9,54% al sud Italia e del 4,53% al nord,

[90] AP, II Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, seduta del 9 luglio 1954, p. 10424.

con cifre triplicate se riferite alle donne rispetto agli uomini). I numeri insomma non erano così catastrofici[91].

Alla fine degli anni '50 la linea dei comunisti in merito agli accessi all'università mutò radicalmente ma è interessante sottolineare come già nel '51 ci fosse chi, nonostante la rigidità della tesi dell'affollamento universitario, rilevasse una certa incompatibilità tra le istanze democratizzanti del Partito nei vari settori della società e l'auspicio della riduzione delle immatricolazioni: "Uno dei fenomeni più lamentati, per esempio, è quello del numero, che si conclama eccessivo degli studenti, anche se ogni anno è rilevante perché non possono economicamente sostenerli più oltre. Ma il fenomeno della accresciuta affluenza all'università non può essere considerato in sé un male. […] E noi non potremo mai persuaderci, che l'accresciuto desiderio di elevazione delle masse italiane sia da considerarsi un male contro il quale si debbano escogitare rimedi e provvedimenti"[92].

Ancor prima delle pubblicazioni Svimez quindi, emergeva lentamente l'inadeguatezza dei numeri universitari di fronte alle sfide economiche e sociali del tempo.

In uno dei primissimi articoli[93]dedicati specificamente all'università apparsi su "Rinascita", il senatore comunista Gianfranco Ferretti denunciò l'insufficienza di studenti italiani citando i dati dell'OECE e proponendo in Senato, pochi mesi dopo, sdoppiamenti di corsi e cattedre pur di evitare limitazioni formali alle iscrizioni[94].

L'ufficialità del cambio di linea dei comunisti è del febbraio 1958: all'interno della "Proposta di un piano generale per la riforma della scuola" (da contrapporre a quello governativo che sarà analizzato più avanti) si affermava che "dev'essere chiaro che neppure nel settore della scuola secondaria e universitaria si può parlare di una crisi di sovraffollamento, bensì di un fenomeno triste di stagnazione strutturale e di sclerosi del personale studentesco, e quindi dirigente, della nazione"[95].

---

[91] Dati ripresi da ISTAT, *IX censimento generale della popolazione, Vol. V: Istruzione*, Roma 1957. L'importanza di questo censimento è data dal fatto che è il primo in cui si rilevarono informazioni sulla composizione della popolazione per livello d'istruzione.

[92] Ranuccio Bianchi Bandinelli, *Il nostro lavoro nella scuola*, in "Rinascita" n. 4 1951, ripreso in Giovannini, op. cit., p. 57.

[93] "In Italia, nel '50, gli studenti rappresentavano lo 0,30% circa della popolazione, mentre in Francia lo 0,31 in Finlandia lo 0,34 in Svezia lo 0,24. In altri paesi extraeuropei il rapporto è ancora maggiore: 0,59 in Giappone, 0,66 in Canada, 0,74 in Argentina, 1,43 negli Usa (dati Oece). Si consideri anche che in Italia solo il 4% circa dei giovani tra i 18 e i 24 anni frequentano l'Università mentre gli esperti americani affermano che il 32% dei giovani dovrebbero essere avviati agli studi di livello universitario." Gianfranco Ferretti, *La crisi delle Università*, in "Rinascita" n .9 1958.

[94] AP, II legislatura, Senato della Repubblica, seduta del 12 novembre 1959, p. 9174. Intervento ripreso in Gianfranco Ferretti, *L'università di Roma e l'università cattolica*, in "Rinascita" n. 7-8 1960.

[95] Sezione cultura del Pci, Proposta di un piano generale per la riforma della scuola, documento allegato alla circolare del 4 febbraio 1958 di convocazione della riunione nazionale sui problemi della scuola del 9-10

Non è mia intenzione accomunare le precedenti posizioni di chiusura sull'argomento da parte dei comunisti con quelle prettamente conservatrici di parte del ceto accademico o della formazione democristiana della prima metà degli anni cinquanta: se per alcuni rappresentanti del mondo politico e accademico si trattava di una preoccupazione concreta sulla capacità di accoglimento delle strutture universitarie, unita all'analisi del mercato del lavoro cui si è fatto riferimento, altre posizioni erano invece ancorate alla visione organica della società ben riassunta da questo intervento di Gonella del 1959, in piena continuità con lo spirito della riforma Gentile del 1923: "le nostre scuole sono organiche, il nostro ordinamento ha questa caratteristica: ci sono scuole che preparano all'Università, e ci sono Scuole che invece sono concepite come fine a se stesse nell'ambito dell'ordine secondario. Noi non possiamo perdere di vista questa distinzione, ammettendo tutti all'Università dopo il conseguimento di qualsiasi studio secondario. […] Chi volesse cambiare questi criteri porterebbe il caos nella scuola, per la ragione molto semplice che tutto l'ordinamento scolastico è in relazione di sistematica organica"[96].

Questa visione era ben lontana dallo scomparire del tutto dalla scena pubblica, come testimonia un articolo dedicato al tema, comparso sugli "Annali della Pubblica Istruzione" nel 1959, che vale la pena citare per la nettezza con cui affrontava la possibilità di alcune specifiche aperture anche in relazione alle modificazioni del mercato del lavoro: "che ora in uno ora in un altro dei settori ci sia un po' di disoccupazione temporanea non prova nulla agli effetti della questione in sé. Non è quindi pensabile che lo stato spenda miliardi per formare certe categorie di tecnici per poi vederseli sparire indiscriminatamente per altre vie" e l'altra via sarebbe l'iscrizione all'università che quindi avrebbe privato il mercato del lavoro di figure professionali essenziali[97].

D'altro canto, in quelle sempre più consuete occasioni di confronto fra ceto dirigente dell'economia e della politica, anche quando non ci si adagiava su simili impostazioni, raramente emergevano visioni di ampio respiro accompagnate da proposte concrete: emblematica da questo punto di vista l'approssimazione con cui il ministro Medici e il

---

febbraio, p. 3. Le pagine relative all'università (da 36 a 55) rappresentano il primo documento approfondito documenti di analisi sull'università del Partito Comunista.

[96] Discorso tenuto da Gonella il 10 agosto 1959 e riprodotto in *Il convegno sul tema: Ammissione indiscriminata dei Geometri e dei Periti alle facoltà di Ingegneria e Architettura*, in "L'ingegnere", settembre 1960, pp. 866-867.

[97] *L'accesso dei diplomati tecnici all'università*, in "Annali della Pubblica Istruzione", n. 3 1959, p. 327.

deputato DC Pedini interloquirono con la platea di industriali al primo convegno organizzato da Confindustria sui temi dell'istruzione a Gardone dal 24 al 26 aprile 1959[98].

Più o meno nello stesso periodo un articolo del quotidiano "Il Messaggero" dedicò ampio spazio a una rassegna dei vari posizionamenti di alcuni accademici e addetti ai lavori, da cui emergeva una sostanziale diffusa contrarietà delle posizioni citate, eccezion fatta per Giovanni Gozzer (che di lì a poco avrebbe diretto l'Ufficio studi e programmazione del ministero dell'istruzione) che si dichiarava favorevole all'apertura con esami di ammissione[99].

Una pubblicazione di Luigi Caiani del 1955 descriveva il dibattito sugli accessi come polarizzato fra conservatori e modernizzatori; la cosa interessante è che forme di numero chiuso e sbarramenti erano considerate necessarie in entrambi gli schieramenti: da un lato i "conservatori", arresi all'ineluttabilità dell'affollamento universitario, puntavano su un inasprimento della severità e degli sbarramenti e su un innalzamento delle tasse per finanziare gli investimenti necessari, dall'altro il punto di vista considerato più moderno secondo cui la priorità era la ricerca di un equilibrio fra la produzione di laureati e "l'effettiva richiesta sociale di tecnici, scienziati e professionisti", dunque sbarramenti e selezione dovevano essere conseguenti al lavoro di previsione e programmazione economica[100].

L'autore, convinto dell'urgenza di un ridimensionamento della popolazione universitaria, concludeva la sua rassegna sul dibattito dichiarandosi favorevole a forme di numero chiuso anche molto rigide, con quote d'accesso alle facoltà decise centralmente dal ministero.

Prima di arrivare al ribaltamento delle opinioni sulle esigenze del mondo produttivo in seguito all'affermarsi dell"'ideologia Svimez" dal 1959 in poi, il primo cambio di passo del dibattito sulle aperture è quello che segna il superamento di queste posizioni: dalla metà degli anni '50 il fronte dei modernizzatori fece dell'apertura delle facoltà ai diplomati una questione

---

[98] In merito all'ammissione dei diplomati tecnici alle facoltà, il ministro si limitava a dire "di non essere soddisfatto dell'attuale ordinamento e, pertanto, vi assicuro che anche questo problema sarà da me affrontato con la volontà di risolverlo", mentre il deputato Pedini ampliava il discorso ai paventati percorsi universitari professionalizzanti abbandonando le tesi sull'affollamento universitario: "E' tempo di decidere come collegare gli istituti tecnici, specie industriali, con l'Università e con l'eventuale titolo universitario intermedio di cui da tempo si parla. Trattasi in ogni modo di criteri che possono portare a migliore rendimento una organizzazione scolastica la cui validità trova documento anche nel costante incremento delle iscrizioni, tuttavia ancora lontane dal presumibile fabbisogno di tecnici." Atti del convegno "Industria-Istruzione professionale", Gardone, 24-26 aprile 1959, in "Istruzione Tecnica e Professionale", n. marzo-aprile 1959, p.10 e p. 50.

[99] "Il Messaggero", 1 giugno 1959, le posizioni elencate sono quelle dei professori Giannarelli, Medi, Nosengo, Rossi le cui proposte erano rivolte a modifiche degli ordinamenti scolastici e professionali.

[100] Luigi Caiani, *Problemi dell'università italiana*, Edizioni di Comunità, Milano 1955, pp.103-105.

di vera e propria giustizia sociale, come ad esempio Arturo Colombo, allievo di Norberto Bobbio e futuro docente di storia delle dottrine politiche[101].

Dello stesso avviso Frate Agostino Gemelli, indiscusso punto di riferimento del mondo cattolico sulle tematiche della sanità e dell'istruzione, membro del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione e rettore a vita della Cattolica di Milano, per il quale "Il tratto essenziale del problema sociale contemporaneo è la divisione della società in due classi, delle quali una vive in condizione di inferiorità e malessere a causa di numerose e gravi deficienze delle istituzioni, della legislazione e del costume. Il sistema scolastico attuale rende privilegio dei ricchi l'innalzamento culturale e sociale e rende possibile solo ai ricchi aspirare agli studi che aprono la via alle carriere più elevate della vita sociale. […] Se l'accesso all'università fosse condizionato dalla selezione di coloro che sono giudicati adatti a seguire quegli studi, questo dispositivo dovrebbe essere subordinato all'esistenza del numero chiuso […] per convinzione ritengo che sarebbe sommamente ingiusto e dannoso porre all'entrata dell'Università una selezione"[102].

In questa prima fase, pochi si spingevano fino a proporre un'apertura totale degli accessi e, fra le soluzioni selettive proposte, vale la pena annoverare quelle che rimandavano alla scuola e all'esame di maturità l'onere di chiudere o aprire la strada verso le facoltà: il filologo Pieraccioni, sempre sugli annali, proponeva che fosse la commissione dell'esame di maturità a valutare a maggioranza di due terzi la possibilità o meno di proseguire gli studi per il candidato[103].

Fino a questo momento, per tutti gli argomenti trattati, si sono citate fonti accademiche o politiche essendo stati esclusivamente docenti o esponenti di partito (spesso figure coincidenti) gli unici animatori del dibattito sull'istruzione.

Il progresso economico, inteso con gli occhi del nostro tempo, è invece un processo totalizzante, che conforma la società e pone esigenze a tutte le istituzioni sociali e politiche di uno stato. Questa consapevolezza cominciava ad affermarsi proprio in quegli anni e, per quanto riguarda l'oggetto di studio di questo lavoro, è possibile individuare negli ultimi anni '50 il momento in cui gli esponenti del mondo produttivo italiano cominciavano a interrogarsi e ad esporre le proprie idee pubblicamente. Il passaggio simbolico è certamente rappresentato dai due convegni organizzati dalla Confederazione generale dell'industria

---

[101] "Credo indispensabile mettere in luce come dalla premessa –gli studenti sono già troppi per le strutture odierne dell'Università italiana, non si può affatto derivare la sbrigativa conclusione –allora vietiamone l'accesso ai diplomati tecnici", Colombo, op. cit., p. 143.

[102] "Annali della Pubblica Istruzione", n.3 1955, p. 8.

[103] "Annali della Pubblica Istruzione", n. 8-9 1957, p. 503.

italiana, a Gardone (dal titolo *Istruzione e industria*) del 24-26 aprile 1959 e di Ischia (*L'università e l'industria*) del 26-28 giugno 1960. Dedicati particolarmente all'istruzione tecnico professionale il primo e alle facoltà tecnico scientifiche (in particolare ingegneria, scienze ed economia) il secondo, saranno punto di riferimento nei prossimi paragrafi per ciò che concerne l'opinione (più o meno strutturata e consapevole) dei dirigenti dell'economia italiana sui temi dell'apertura degli accessi universitari, dell'organizzazione degli studi e della differenziazione dei momenti professionalizzanti e scientifici degli studi superiori.

Una schematizzazione delle opinioni in merito all'opportunità di aprire o meno le porte di alcune facoltà ai diplomati degli istituti tecnici, commerciali e industriali, ci viene offerta proprio da uno dei relatori del convegno di Ischia, l'ingegnere d'industria e docente universitario Agostino Capocaccia.

La proposta di una totale apertura (attribuita ai deputati comunisti Natta e Alicata) veniva giudicata demagogica, sovversiva del principio informatore e discriminatore della scuola italiana che distingueva fra studi a base tecnica e studi a base umanistica; avrebbe favorito il decadimento culturale e della formazione umana e "superaffollato" le facoltà dal primo anno, spingendo la tendenza al "titolismo" (l'"aspirazione a conseguire un titolo dottorale che, com'è noto, è uno dei mali maggiori del nostro paese") e incrementando la massa di fuoricorso.

Il relatore, consapevole com'era dell'inadeguatezza della produzione di tecnici d'ogni grado rispetto alle esigenze del progresso economico, era altresì contrario a proposte di mantenimento dello status quo, con cui si sarebbe continuato a "favorire afflusso ai licei e l'aumento di quei liceisti che, impossibilitati o per incapacità o per motivi estranei, a raggiungere la laurea, si troveranno a dover affrontare la vita col solo possesso di un titolo che è privo di valore professionale".

Da ciò derivava la necessità di immaginare una gamma di "soluzioni intermedie" fra cui: ripristinare una sezione specifica fisico-matematica negli istituti di studi superiori; limitare a un'élite di diplomati tecnici l'accesso alle facoltà, sulla base dell'esame finale o di altre classificazioni scolastiche e prevedendo poi o un esame di ammissione, o periodi di studi preparatori fra scuola e università. Questa impostazione "avrebbe il vantaggio di favorire i migliori e di aprire uno *spiraglio di speranza* per le famiglie che, ligie a tradizioni e ad usanze ormai inveterate, aspirano a fare dei propri figli altrettanti dottori. […] Presenta tuttavia il pericolo che in questo *spiraglio di speranza* possano incunearsi le leve della demagogia

nell'intento di aumentare il numero degli aventi diritto all'ammissione o addirittura estendere tale diritto a tutti indiscriminatamente"[104].

L'esame di ammissione era comunque la proposta più gettonata fra chi riteneva necessaria una riforma degli accessi. In apertura del già citato convegno del Comitato di studio dei problemi dell'università italiana, il relatore introduttivo, Luigi Amirante definiva incresciosa la situazione formale che regolava le iscrizioni citando l'assurdità del caso della facoltà di giurisprudenza, dove per vedersi assegnare una cattedra non era necessario possedere una laurea (in riferimento al sistema della libera docenza) ma in cui era preclusa l'iscrizione persino ai diplomati di liceo scientifico[105].

Sempre più lo sbarramento per i diplomati degli istituti tecnici veniva considerato socialmente insostenibile e le stesse modificazioni che stavano avvenendo nel mercato del lavoro, anche se non ancora studiate a fondo, stimolavano ipotesi di riforma dei percorsi formativi.

Uno dei contributi più consapevoli nel dibattito pubblico proveniva da Salvatore Valitutti, già collaboratore di Gonella e Martino ai tempi della loro permanenza a viale Trastevere, esperto conoscitore della scuola e dell'università e convinto esponente della formazione liberale.

Valitutti, se da un lato contestava l'assenza di criteri e obbiettivi con cui si era agito fino a quel momento, dall'altro era consapevole della necessità d'intervenire senza abbandonarsi a quello che definiva un "empirismo pigro": continuare ad aprire gli accessi era possibile solo prevedendo "una rivalutazione organica degli Istituti tecnici e degli studi che in essi si compiono", impostando quindi un rapporto tutto nuovo fra studi umanistici e studi scientifici, abbandonando l'anacronistica centralità e primazia dei primi e intervenendo radicalmente sugli ordinamenti universitari: "E' necessario perciò passare da un ordinamento monistico ed uniforme ad un ordinamento pluralistico e differenziato delle facoltà tecnico scientifiche per adeguarle alle esigenze dell'attività produttiva del nostro tempo. Occorre che ciascuna facoltà si articoli in corsi di varia durata e rilasci perciò non un solo titolo ma vari titoli di studio corrispondenti ai vari corsi. Ciò tra l'altro avrebbe l'effetto di rivalutare la laurea dottorale, il cui avvilimento è da riconnettersi al fenomeno della varietà delle richieste che oggi la società

---

[104] Agostino Capocaccia, *Problemi della facoltà tecniche e scientifiche*, in Confederazione Generale dell'industria italiana *L'università e l'industria*, Atti del Convegno di Ischia del 26-28 giugno, Tip. Failli, Roma 1960, pp. 74-76.

[105] Comitato di studio dei problemi dell'università italiana, *Una politica per l'università*, Atti del convegno di Bologna del 2-4 aprile 1960, Il Mulino, Bologna 1961 pp. 27-28.

presenta all'Università e a cui questa non è in grado di corrispondere per l'uniformità e la rigidità del suo ordinamento"[106].

Gli studiosi della pedagogia hanno sottolineato come queste proposte di rivalutazione della formazione tecnico scientifica, fossero legate alla più generale frenesia produttivistica che avrebbe caratterizzato l'affermazione della società dei consumi in Italia. Si stava affermando la società industriale, e per ciò stesso una formazione improntata all'idealismo gentiliano, alla supremazia degli studi umanistici, cominciava ad essere considerata inadeguata[107].

Ancor prima dei convegni citati, gli industriali e i tecnici del settore produttivo avevano cominciato a manifestare le loro preoccupazioni rispetto a una manodopera che, per le caratteristiche dell'istruzione italiana, si sarebbe trovata impreparata a gestire mutamenti tecnologici e le relative trasformazioni nell'organizzazione aziendale. Per quanto riguardava la formazione professionale si lamentavano le differenze con l'istruzione classica, in termini di finanziamenti, personale docente e in generale risorse e attenzioni riservate tradizionalmente alla seconda[108].

Un'ultima considerazione riguarda le cifre dell'espansione scolastica nel corso degli anni cinquanta: a imporre cambi di linea, aggiornamenti delle analisi sempre più approfondite ma soprattutto interventi legislativi, furono proprio le cifre della popolazione scolastica degli istituti, che crebbero a una velocità doppia rispetto a quelle dei licei: dal 1950 al 1960 gli iscritti degli istituti commerciali passarono da 123 mila a 326 mila, nei professionali da 29 a 100mila, nei magistrali da 72 a 111mila mentre negli artistici da tre a 16mila; di contro nei licei scientifici gli iscritti erano 40mila nel '50 e 62mila nel '60 e nei classici erano aumentati di appena 27mila unità. Complessivamente gli iscritti dei licei, che nell'immediato dopoguerra superavano il 46% degli alunni delle scuole secondarie di secondo grado, alla vigilia degli anni sessanta erano diventati meno del 30%[109].

Continuare ad avere un sistema universitario accessibile esclusivamente a questo 30% era diventato insostenibile, a fronte dei cambiamenti socio-economici del periodo e delle profonde modificazioni politico culturali di cui era stata protagonista l'Italia.

---

[106] "Non si spiega, infatti, per fare un solo esempio, perché gli abilitati degli istituti industriali e quelli dell'istituto tecnico per geometri siano ritenuti maturi per gli studi universitari nelle facoltà di economia e commercio e nell'istituto orientale linguistico. Le suddette eccezioni appaiono più l'effetto di una distrazione, per cui alcuni istituti superiori di carattere professionale sono stati promossi a rango di facoltà universitarie, che non la conseguenza di una preordinata volontà", Salvatore Valitutti, *Gli accessi universitari degli istituti tecnici*, in "Istruzione tecnica e professionale", maggio-agosto 1959, pp. 24-30.

[107] Chiosso, op. cit., p. 127.

[108] Si vedano i saggi di Fabris, Carbonaro, Grimaldi, Tremelloni in "Il Mercurio", n. 115 11-18 agosto 1956.

[109] Cfr. Tabella 6, Appendice Statistica.

E' questo il quadro generale dal quale scaturì il disegno di legge n. 1076, riguardante l'*Ammissione dei diplomati degli Istituti tecnici alle facoltà universitarie*, presentato in Senato il 10 giugno 1960 con le firme di tutti i membri della Commissione Istruzione del Senato[110], che sarebbe poi diventata la legge n. 685/1961.

In realtà la tematica era già entrata stabilmente in Parlamento e non solo per merito delle forze progressiste, come dimostrano gli interventi del democristiano Pedini e del Ministro dell'Istruzione Ermini durante la discussione alla Camera sul bilancio della Pubblica Istruzione per l'a.a. 1959/1960.

Per Pedini lo sdoppiamento dei percorsi era una delle possibilità, e non una necessaria conseguenza, come nell'opinione di tanti suoi colleghi, alla pari dell'esame di ammissione: "Non dico certo che debba essere ammesso all'università, indiscriminatamente, qualsiasi studente diplomato proveniente dagli istituti tecnici. Dico anzi che occorre cautela pur nella innovazione. Vi sono due strade: la creazione di corsi speciali universitari di aggiornamento e di perfezionamento dei tecnici, in modo che l'ingegnere intermedio possa nascere da un ordinamento universitario a parte, oppure l'introduzione di esami per l'accertamento del livello culturale generale del diplomato, e di una sua maturità adeguata all'università"[111].

Una decisa contrarietà alla tesi del sovraffollamento universitario emergeva anche dalle parole del Ministro Ermini il quale prospettava la possibilità (che sarà poi al centro del disegno di legge n. 2.314) di istituire istituti professionali superiori da affiancare alle facoltà come alternativa all'inevitabile sdoppiamento di cattedre e corsi per far fronte all'enorme nuovo afflusso di diplomati[112].

Ritornando alla legge 685 è necessario riportarne un brano per avere chiaro quali furono le aperture previste: "Possono iscriversi alle facoltà: di agraria, i diplomati degli Istituti tecnici agrari e per geometri; di scienze matematiche, fisiche e naturali, i diplomati degli Istituti tecnici industriali, nautici, agrari e per geometri; di economia e commercio, i diplomati degli Istituti commerciali; di lingue, i diplomati degli Istituti tecnici commerciali e degli istituti femminili; di ingegneria, i diplomati degli Istituti tecnici industriali, nautici e per geometri, di

---

[110] AP, III legislatura, Senato della Repubblica, Disegni di legge e relazioni, Disegno di legge d'iniziativa dei senatori Tirabassi, Marchisio, Bellisario, Macaggi, Baldini, Parri, Zaccari, Donini, Luporini, Nencioni e Granata, *Ammissione dei diplomati degli Istituti tecnici alle facoltà universitarie*, Roma, 10 giugno 1960

[111] AP, III Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, seduta del 12 giugno 1959, p. 8029.

[112] AP, III Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, seduta del 17 giugno 1959, p. 8170.

scienze statistiche, demografiche ed attuariali, i diplomati degli Istituti tecnici commerciali e all'Istituto universitario navale di Napoli i diplomati degli Istituti nautici"[113].

A riassumere l'iter del progetto di legge lo stesso Tirabassi alla vigilia della definitiva approvazione[114]: la bozza preparata dai 6 membri della commissione del Senato prevedeva un esame d'ammissione poi eliminato dal dibattito in aula. Quella che Tirabassi definì la "triplice barriera" (una sorta di numero chiuso unito alla valutazione dell'esame di diploma e a un esame d'ammissione) fu la risultante dei lavori della Camera dei Deputati. Qui il dibattito più significativo è quello del 3 maggio '61. A scagliarsi contro l'apertura della facoltà di architettura era il deputato democristiano Franceschini, che la considerava una facoltà prettamente umanistica che necessitava di una formazione di tipo classico. Dal suo e da altri interventi emergeva la proposta di operare l'apertura di alcune facoltà con gradualità, istituendo un numero chiuso temporaneo fino all'anno accademico 1964/65 con relativo esame di ammissione[115].

La proposta di operare una selezione sulla base del voto di diploma veniva dal deputato DC Alfonso Cerreti, mentre un'opposizione all'esame e a ulteriori limitazioni veniva dal fronte social-comunista: se per il deputato Sciorini Borrelli l'istituzione dell'esame d'ammissione poneva tre ordini di criticità (su che materia si sarebbe dovuta svolgere, l'ingiustizia di esami diversi da facoltà a facoltà come la diversa determinazione di posti che avrebbe causato squilibri ulteriori nelle richieste di iscrizione), il comunista Natta e il socialista Codignola immisero elementi di realismo nella discussione[116]. Il primo poneva forti criticità all'esame di ammissione, giudicando già adeguata la preparazione fornita dagli istituti e rilevando che se la preoccupazione diffusa riguardava l'inadeguatezza delle strutture rispetto al possibile afflusso, allora l'esame doveva essere previsto per tutti i diplomati, non soltanto per quelli degli istituti; lungo e dettagliato l'intervento di Codignola che, citando l'annuario statistico, stimava in 10.000 possibili nuove immatricolazioni il nuovo afflusso e, guardando al numero di ingegneri presenti in Italia rispetto alle aspettative di sviluppo industriale condivise dai suoi colleghi, affermava l'assoluta necessità di questo maggiore afflusso ricordando come la durezza dei primi anni di studio delle facoltà scientifiche sia già una prova selettiva. Codignola fu uno dei pochi a sottolineare l'assurdità e l'arcaicità di una concezione degli studi che

---

[113] Legge n. 685 del 21 luglio 1961, *Ammissione dei diplomati degli Istituti tecnici alle Facoltà universitarie*, articolo 2, Pubblicata nella G.U. del 3 agosto 1961 n. 191.

[114] AP, III Legislatura, Senato della Repubblica, Discussioni, seduta dell'11 luglio 1961 p. 20457.

[115] AP, III Legislatura, Camera dei Deputati, VIII Commissione Istruzione e Belle Arti, seduta del 3 maggio 1961, pp. 688-689.

considerava talmente superiore il liceo classico da considerarlo propedeutico per tutte le facoltà scientifiche, al contrario di istituti tecnici che probabilmente erano ovviamente più formativi rispetto ad alcune materie.

Il testo definitivo fu quello modificato dalla Camera con le triplici limitazioni, ma ciò non bastava a rassicurare gli animi di chi temeva persino un rallentamento dello sforzo industriale della nazione, dovuto all'attrattiva che l'università avrebbe avuto su periti e geometri già in attività[117].

La rassicurazione finale arrivava direttamente dal relatore Tirabassi: "Nella riforma universitaria che si sta studiando il Ministro ha preannunziato per le facoltà tecniche un titolo intermedio di laurea diversa da quella che conferisce il titolo di dottore. Io credo che noi dobbiamo avviarci decisamente versa questa strada; tutti dovranno passare per questa trafila quadriennale, al termine della quale si consegue la laurea, ma non un titolo di dottore, il quale sarebbe consentito dopo l'ulteriore biennio di studi. Io mi permetto di raccomandare questa strada all'onorevole Ministro, unendomi alla voce di tanti altri, che vedono così risolti i problemi delle facoltà tecniche"[118].

Dall'analisi delle posizioni e del dibattito fin qui effettuata è possibile trarre qualche conclusione.

La necessità di selezionare e differenziare la forza lavoro, e il fatto che il sistema dell'istruzione pubblica fosse preposto a farlo, non erano principi messi in discussione da nessuno.

Il problema era diventato un altro: spostare il momento della differenziazione, della divisione fra momento di studio e momento professionalizzante, dalle scuole alle università. Il passaggio concettuale è ben chiaro leggendo le parole del già citato Gustavo Colonnetti: l'inconsistenza degli sbarramenti all'università risiedeva per l'autore nel dettato costituzionale che contempla tutti i capaci e meritevoli, indipendentemente da un curriculum di studi determinato dalle condizioni economiche delle famiglie, ma "deve essere d'altra parte ben chiaro che di tutti i capaci e meritevoli l'Università, accogliendoli, non è affatto tenuta a far dei dottori"[119].

---

[116] AP, III Legislatura, Camera dei Deputati, VIII Commissione Istruzione e Belle Arti, seduta del 3 maggio 1961, pp. 693-694.
[117] AP, III Legislatura, Senato della Repubblica, Discussioni, seduta dell'11 luglio 1961, p. 20460.
[118] AP, III Legislatura, Senato della Repubblica, Discussioni, seduta dell'11 luglio 1961, p. 20458.
[119] Colonnetti, op. cit., pp. 101 – 103.

Un ruolo del tutto nuovo si prospettava per l'università: le porte d'entrata dovevano essere sempre più aperte ma la necessità diventava, nei piani della gran parte degli addetti ai lavori, immaginare molteplici porte d'uscita.

1.3.2 - La diversificazione di percorsi e titoli accademici

"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".

La duplice funzione sociale e formativa dell'università (fornire una preparazione e un titolo funzionale al mondo del lavoro da un lato, animare lo sviluppo scientifico e culturale dall'altro) qui sancita dall'incipit del Testo Unico del '33, non aveva allora la mole di implicazioni e varianti imposte a quest'assioma nei decenni successivi. Nel momento in cui "l'esercizio delle professioni" cominciava a riguardare notai ed avvocati, come direttori di reparti e capi uffici, medici ed ingegneri, il sistema universitario italiano entrò in uno stato di discussione perenne su una serie di nodi irrisolti: come formare contemporaneamente più figure professionali in uno stesso campo di studio (e quindi poi di impiego lavorativo); che tipo di formazione dovesse fornire un'università, e un intero sistema formativo in realtà, dominata dal principio della superiorità e imprescindibilità delle materie umanistiche in qualsiasi campo; qual'era il senso di un titolo di studio pensato per poche decine di migliaia di persone e ora alla portata di centinaia di migliaia; andava preclusa la strada verso il suo conseguimento o si potevano diversificare strade e finalità; e a tutto ciò dovevano essere preposti gli stessi atenei o altri istituti di formazione superiore?

Un dedalo di interrogativi affrontati dalla fine degli anni '50 sino alla conclusione del secolo che ne presupponevano un altro: che tipo di lavoratori, con che formazione, accertata da quale titolo, necessita il paese per sostenere lo sviluppo economico?

Va sottolineato come questa tematica presenti delle peculiarità tutte italiane, nonostante sia stato un argomento di dibattito e interventismo legislativo in tutti i paesi occidentali.

La ragione della particolarità italiana sta nelle caratteristiche storiche della rigidità e uniformità del sistema universitario unite a una differenziazione invece molto netta negli studi medi superiori, spezzata soltanto nel 1962 con la riforma della scuola media unica.

Senza avere la pretesa di intraprendere una comparazione internazionale dettagliata, è bene osservare molto brevemente com'erano organizzati i sistemi d'istruzione superiore dei principali partners economico-politici del nostro paese e la differenza salta subito all'occhio.

Vari tipi di istituti di formazione superiore erano la caratteristica di paesi dalle tradizioni scolastiche anche molto differenti come Inghilterra, Francia e Germania[120].

Nella prima, la distinzione fra un *higher degree* e un *first degree* accomunava da tempo le pur tanto diverse università, inoltre accanto ad esse dalla prima metà dell'800 si erano affiancati i *Working Men's Colleges*, poi diventati le *Civic Universities* dedicati alla formazione dei tecnici di vario livello per l'industria[121]. L'estremo carattere selettivo dell'accesso alle università ufficiali determinava automaticamente una selezione netta che riproduceva fedelmente la divisione del lavoro inglese.

In Francia d'altro canto alla molteplicità di titoli (il *baccalauréat*, la *licence* e il *doctorat d'Etat*) rilasciati dalle sole *universités*, si accompagnava l'esistenza di altre due istituzioni oltre le università appena citate, le *grandes écoles* dedicate appunto alla formazione di settori professionali specifici e i grandi centri di ricerca scientifica rappresentati dalle *grands établissements*. Da aggiungere che lo stesso percorso formativo era diviso in tre cicli corrispondenti a metodologie d'insegnamento differenti.

In Germania Occidentale, l'assenza di differenti livelli e differenti titoli, è stata sempre compensata da un lato da un sistema molto rigido di accesso alle università, dall'altro dall'esistenza di istituti di formazione superiore a carattere tecnico, le *Technische Hochschulen*, preposti a una formazione professionale che in Germania si è sempre voluta tenere fuori dall'accademia[122], tenendo così fede al modello humboldtiano di un'università come puro e autonomo centro di pensiero e ricerca.

Come è noto in Italia non sono mai esistiti, fino alle riforme di fine secolo, né differenti livelli di laurea né differenti percorsi formativi rispetto al corso di studi tradizionale.

Oggetto di questo paragrafo è l'affermarsi della problematica nello scenario politico e accademico italiano e l'evoluzione del discorso pubblico sulla necessità di differenziazione, i binari su cui attuarla e le resistenze ad essa.

---

[120] La totale assenza di studi storico comparativi dettagliati sui sistemi universitari occidentali del dopoguerra, può essere parzialmente compensata da alcune pubblicazioni dell'epoca. Per un confronto statistico: OCDE, *Policies for Higher Education*, OCDE, Paris 1974 e OCDE, *Devolpment of Higher Education 1950-1967. Analytical Report*, OECD, Paris 1971; Unesco, *Statistical Yearbook*; E. Harbison, C. A. Myers, *Education, Manpower and Economic Growth*, McGraw Hill, New York-Toronto-London 1964. Per riferimenti alle radici storiche e all'organizzazione della struttura universitaria molto utile il volume pubblicato dall'ISLE, *L'università in alcuni paesi europei*, Giuffrè, Milano 1964; si veda anche Maria Amata Garito, *L'Università in Europa*, ERI, Torino 1983; Per ampliare l'analisi: J. Ben David, A. Zloczower, A. H. Halsey, R. Aron, M.Trow, R. Dahrendorf, *L'università in trasformazione*, Comunità, Milano 1964 e Samuel Bowles, Herbert Gintis, *L'istruzione nel capitalismo maturo*, Zanichelli, Bologna 1979.

[121] Walter Henry Green Armytage, *Civic universities*, London, 1955.

[122] Werner Thieme, *Deutsches Hochschulrecht*, Berlin 1956.

La centralità della tematica della differenziazione delle funzioni dell'università, e quindi di percorsi e titoli, è confermata dalla presenza, già nel primo progetto di riforma della storia repubblica, il n. 2.100 del Ministro Gonella, il quale prevedeva la scelta fra una scuola di perfezionamento scientifico e una di abilitazione professionale successiva al conseguimento di una laurea ribattezzata diploma dottorale[123].

Nel corso degli anni '50 la questione fu sollevata da alcuni sempre in relazione a quello che in quel decennio era visto come il problema principale dell'università, il suo affollamento.

In questa fase dividere in due i percorsi formativi rispondeva alla necessità di non affollare gli studi ai loro livelli più alti. Non siamo ancora negli anni delle previsioni sull'economia, delle idee di tecnici e politici su come formare a diversi livelli la forza lavoro[124].

Con un'espansione scolastica che in questo decennio cominciava a riguardare l'università, gli studi superiori diventavano oggetto di possibili sdoppiamenti di corsi e soprattutto titoli, alternativa o scelta complementare allo sbarramento del numero chiuso.

Emblematico il contributo di un illustre ordinario di fisica de La Sapienza, apparso nel '54 sull'organo dell'A.N.P.U.R. "Il giornale dell'università", che riflette l'opinione della componente più resistente ai processi di trasformazione in atto nella società e nell'università italiana: "Tornare indietro –rispetto alla massificazione dell'università- è difficile e si potrebbe farlo soltanto attuando un ristretto numero chiuso con rigorosa selezione di accesso. Personalmente chi scrive è convinto che questa sarebbe l'unica soluzione veramente efficace, e andrebbe abbinata a una rivalutazione, a scopo tecnico-professionale, dei diplomi di scuola media; dubita però che venga mai attuata. Scartata questa soluzione, cioè volendo scegliere la via del *meno peggio*, non c'è che prendere esempio da quei paesi dove l'Università svolge da tempo questo doppio compito, preparazione di tecnici (in senso lato) e preparazione di scienziati. In questo ordine d'idee, il proposto sezionamento, per dir così, degli studi (1° gradino: diploma di maturità, a valere per i tecnici, cioè la massa; 2° gradino: laurea

---

[123] Cfr. Paragrafo 1.2.

[124] Secondo Chiosso "si può dunque, a questo punto, avanzare l'ipotesi che alla lucidità con sui le dirigenze politiche cattoliche avevano intrapreso e perseguirono l'obbiettivo della scuola per tutti non corrispose una altrettanto efficace elaborazione culturale, pedagogica ed organizzativa in grado di dare ordine e governare lo sviluppo della scuola di massa. [...] La convinzione che dovessero esistere due itinerari (l'uno riservato a chi proseguiva gli studi, l'altro destinato all'istruzione del popolo von funzioni di scarico per evitare l'affollamento del canale principale) era assai comune negli ambienti intellettuali e politici non solo conservatori, ma anche in settori sinceramente democratici e tale riguardo nel concepire il rapporto democrazia-viluppo scolastico rifletteva limiti tipici della cultura sociale e pedagogica del periodo e più radicati di quanto non si sia portati a credere". Chiosso, op. cit,, p. 15.

scientifica) sarebbe un passo che, se ben realizzato, potrebbe, dopo tutto, aiutare a risolvere qualcuna delle più serie difficoltà"[125].

Come sarà possibile vedere più avanti, quando si tratterà la tematica della pianificazione, il biennio '59/'60 segna l'affermarsi della tematica universitaria nel dibattito pubblico: oltre alle tante pubblicazioni e al dibattito intorno al progetto di piano decennale, in quegli anni si riprodussero convegni e incontri pubblici determinanti in cui vennero poste all'attenzione di un pubblico sempre più vasto le posizioni ufficiali dei professori più in vista, dei politici e dei veri e propri *think tank* dell'epoca.

Due convegni furono particolarmente significativi: il primo è il già citato Convegno di Bologna del Comitato di Studio dei Problemi dell'Università Italiana "Una politica per l'università" del 2-4 aprile 1960, che concludeva il ciclo di lavori del Comitato i cui quattro volumi di studio sull'università italiana rappresentarono un riferimento per tutti gli addetti ai lavori; il secondo è quello in cui per la prima volta gli industriali italiani, non senza un certo ritardo, presero parola sulle funzioni, le necessità e le trasformazioni dell'università italiana (in realtà attestandosi sull'analisi delle facoltà di ingegneria e economia ma con ragionamenti ampliabili ad altri campi) nel già citato convegno di Ischia del giugno '60, che seguiva l'incontro dell'anno prima sul tema della formazione professionale.

Da questi convegni emerge un quadro piuttosto variegato delle idee in merito alla differenziazione fra i sostenitori di riforme simili: il problema principale era se concepire un eventuale percorso professionalizzante come parallelo o passaggio preliminare a quello propriamente scientifico da concludersi con la laurea, da ciò anche il problema se dovesse prevedere un titolo finale (diploma) e in che rapporto con il più classico titolo dottorale; e poi, lo sdoppiamento doveva avvenire in seno alle facoltà o con appositi nuovi istituti professionali concepiti come scuole di formazione superiore a prosecuzione degli istituti professionali medi?

Al convegno di Bologna, sponsorizzato dalla casa editrice il Mulino, esordiva sul tema Gustavo Colonnetti che, senza scendere nei dettagli, lasciava presagire due distinti percorsi interni alle facoltà: "Bisognerà infatti pur sempre che, prima o poi, la scuola si differenzi, offrendo agli uni le ampie e ricche prospettive degli studi classici o scientifici, agli altri un più modesto ma concreto curricolo a sfondo tecnico professionale", aprendo le facoltà agli accessi ma abbandonando "l'assurda pretesa di far di tutti gli allievi dei dottori"[126].

---

[125] Simone Franchetti, in "Giornale dell'Università", n.5-6 1954, p. 118.
[126] Comitato di studio dei problemi dell'università italiana, op. cit., pp. 44-45

Più specifico il professore del Sacro Cuore di Milano Francesco Maria Vito, autorevole voce dell'ANPUR, che poneva il diploma dottorale come soluzione all'inevitabile abbassamento della qualità d'insegnamento e formazione dell'università, visto che "un gran numero di giovani viene all'Università esclusivamente per potere avere quelle conoscenze che poi consentano loro di accedere alle attività professionali". Il professor Vito in quegli anni fu senz'altro uno dei principali oppositori dello sdoppiamento dei percorsi all'interno degli insegnamenti universitari, a più riprese sostenne che "proporre i due titoli non significa suggerire due cammini diversi, ma due tappe di uno stesso cammino: il primo non è un titolo professionale, benché sia sufficiente a dare le cognizioni necessarie per accedere ai vari sistemi di reclutamento alle professioni e agli uffici"[127].

Dalle colonne del "Giornale dell'Università" si scagliava contro chi immaginava percorsi formativi professionalizzanti separati dai corsi tradizionali, ponendo quindi la necessità di un doppio titolo, non un doppio e parallelo percorso formativo[128]. Necessità imposta anche dal confronto internazionale e non per mera emulazione: "Permettetemi di ricordare che nessun paese d'Europa, oggi, è disposto a riconoscere il dottorato italiano al livello del dottorato che si consegue nelle rispettive Università"[129].

La replica del Comitato di studio, affidata al relatore prof. Luigi Amirante, prospettava un'ipotesi completamente diversa, ipotesi che divenne quattro anni dopo proposta di legge, "Probabilmente è necessaria al riguardo la creazione di Istituti professionali posteriori al conseguimento dei vari titoli della scuola secondaria": l'ambiguità della proposta era dimostrata dal fatto che a motivare questa scelta, alternativa alle proposte dei professori Colonnetti e Vito definite migliori e socialmente più accettabili, era chiamata in causa una rigidità dei piani di studio insuperabile, che mai avrebbe consentito il conseguimento di una laurea intermedia; i ritardi di ragionamento del Comitato venivano inoltre resi palesi dall'incipit della replica di Amirante: "questo problema, signori, è stato oggetto di meditazione da parte del comitato. Non ve ne è traccia nella relazione, perché, pur senza volerci impegnare in una convinzione definitiva, ci è sembrato che il problema non riguardasse l'università"[130].

All'incontro degli industriali ad Ischia, il confronto viaggiò su binari similari.

---

[127] Ivi, pp. 57-58

[128] "Questa proposta è inaccettabile, perché ignora la fondamentale distinzione che esiste tra lo studio universitario e la scuola professionale. E' bene ricordare che il compito professionale dell'Università consiste nel fornire il fondamento scientifico che è presupposto dell'esercizio professionale e non nel dare il vero e proprio addestramento professionale", Francesco Maria Vito, *Compito scientifico, aspetto professionale e carattere sociale degli studi universitari*, in "Giornale dell'Università", n. 6-7 1960, p. 8.

[129] Comitato di studio dei problemi dell'università italiana, op. cit., p. 58

[130] Luigi Amirante, in Ivi, p. 115.

Aperto dalle parole abbastanza generiche dell'allora Ministro Medici[131], il convegno dedicato principalmente all'istruzione tecnica della facoltà di ingegneria, vide nella proposta dell'ing. Lombardi la posizione più determinata e articolata.

Analogamente al Prof. Vito, Lombardi chiedeva l'istituzione di un primo ciclo di due-tre anni, propedeutico "alla formazione di una mentalità tecnica, alla somministrazione di nozioni fondamentali e permanenti ed all'orientamento dei giovani laureati verso attività congeniali ed adatte alle loro specifiche attitudini." La forza lavoro auspicata dal tecnico uomo d'industria prevedeva "una maggioranza di giovani con poche nozioni chiare, coordinate ed assimilate, orientati attitudinalmente e ricettivi alla indispensabile successiva integrazione culturale e professionale; una minoranza di specialisti qualificati, che già abbiano fatto una scelta cosciente"[132].

Per quanto dettagliata, questa proposta si basava su un presupposto errato che in pochi in quegli anni rilevarono, e cioè che l'istituzione di un titolo intermedio da sola bastasse a limitare la corsa alla laurea perché "moltissimi, per necessità o volontà, rinunceranno ad affrontare una specializzazione". Non è questa la sede per dimostrare come questo assunto si sia rivelato errato nei decenni successivi, mi limito a riportare una constatazione del professore Carlo Curcio, tanto evidente quanto ignorata ai tempi "una volta che si dicesse che, per prendere il dottorato, occorrerebbe fare un anno in più, chi da noi, non si sobbarcherebbe alla fatica di farlo, pur di diventare dottore?"[133].

In altre parole, se il problema dell'università italiana era la corsa di massa al titolo, una tappa intermedia non l'avrebbe di certo arrestata.

Tornando al convegno di Ischia, il relatore Agostino Capocaccia giudicava la proposta di una laurea "minore" (o minima, come veniva definita) in ingegneria bocciata dal convegno tutto, mentre la possibilità di appositi istituti paralleli all'università per la "preparazione di personale idoneo ai quadri intermedi", era stata ripresa da più relazioni[134].

---

[131] "In ogni grado si ripete il problema di conciliare le esigenze di una cultura che ha finalità meramente scientifiche con quelle di una preparazione che ha scopi prevalentemente professionali. Ora sia pure gradualmente bisognerà giungere a distinguere fra questi due tipi di istruzione, sì da liberare l'uno e l'altro indirizzo da appesantimenti dottrinari non necessari e al tempo stesso consentire una più approfondita preparazione pratica", Saluti del Ministro della Pubblica Istruzione, Giuseppe Medici, Confederazione Generale dell'industria italiana, op. cit., p.37.

[132] Ing. Lombardi, in Confederazione Generale dell'Industria Italiana, op. cit., pp. 44- 58.

[133] Carlo Curcio, *Problemi delle università italiane*, in "Annali della Pubblica Istruzione", n. 4 1956 pp. 3-12. Osservazione fatta dallo stesso prof. Vito due anni prima: *L'università dinanzi alla crisi sociale del nostro tempo*, in "Giornale dell'Università", n.1-2 1954.

[134] Confederazione Generale dell'Industria Italiana, op. cit., relazioni Seroni, p. 120 e Sapori p. 182.

Questo rifiuto della laurea "minima" è ancor più incomprensibile se si confronta con le tesi maggioritarie dell'incontro dell'anno prima tenuto a Gardone sui temi dell'istruzione professionale e in cui, stando al resoconto fatto dalla rivista specializzata "Mondo Economico", si chiedeva di "aprire ai giovani diplomati le porte degli istituti superiori, ma solo ai fini del conseguimento del titolo di studio superiore di primo grado (diplomato in ingegneria per intenderci); non ai fini del conseguimento del titolo di secondo grado (dottore in ingegneria)"[135].

A dimostrazione della confusione che regnava anche fra i dirigenti e i capitani d'industria italiani in merito alle reali esigenze dell'apparato produttivo e della società italiana.

E' tempo ora di esaminare le posizioni e le idee proprie della politica in merito alla differenziazioni di titoli e percorsi, partendo dalla constatazione che, se per i protagonisti della vita accademica le opzioni e i dubbi sui provvedimenti da attuare erano tanti e tanto diversi, non si può certo dire che in questo primo decennio di dibattiti sull'istruzione superiore partiti e parlamentari abbiano avuto idee più chiare.

Più volte è stato ripetuto che fino al governo di centrosinistra e alle riforme degli anni sessanta, riuscite o soltanto discusse, la politica si è occupata poco di università, lasciando all'iniziativa di qualche singolo deputato o senatore l'onere di introdurre nelle aule parlamentari alcune delle tematiche affrontate in questo capitolo.

Potrebbe stupire che, come si vedrà più avanti, i più convinti sostenitori della necessità di creare percorsi e titoli professionali all'interno dell'istruzione superiore fossero stati in quegli anni gli esponenti del PCI, mentre dubbi e incertezze caratterizzavano in questa fase le dichiarazioni pubbliche del partito di governo.

In realtà tutto ciò è lo specchio di quanto analizzato precedentemente: se la Democrazia Cristiana doveva rappresentare, o ambiva a farlo, idee e interessi della parte più conservatrice dell'accademia, nonché degli industriali italiani, non si può certo dire che potesse contare su elaborazioni teoriche condivise e proposte rappresentative di questi settori.

Fu durante il già citato dibattito parlamentare sul bilancio del ministero del '59, nel pieno della discussione sul piano decennale, che emersero più dettagliate le posizioni della maggioranza sulle ipotesi di riforma anche universitaria. Anche qui alle convinzioni piuttosto

---

[135] *Investire nell'istruzione*, in "Mondo Economico", n. 18 1958, p. 10, note a margine del Convegno di Gardone organizzato da Confindustria il 24-26 aprile 1959 dal titolo "Istruzione e Industria", dedicato ai tre livelli della scuola dell'obbligo, dell'istruzione tecnica e professionale, dell'addestramento professionale. Gli autori commentavano criticamente l'orientamento degli industriali "chiaro sembrandoci che i limiti alla ascesa di un giovane negli studi debbano essere posti non da rigidità istituzionali, bensì dalla sola severità degli esami"

nette del deputato democristiano Resta sulla logica di un doppio livello di studi che corrispondesse alla duplicità di scopi dell'università, fecero da contraltare i dubbi di Ermini, preoccupato di ufficializzare la professionalizzazione di una parte della didattica universitaria. Nello stesso dibattito provò a mettere l'ultima parola per il suo schieramento la relatrice di maggioranza al bilancio Anna Maria Badaloni che però entrò poco nello specifico dei progetti di riforma[136].

D'altra parte, il fronte comunista in questo decennio si faceva forte dell'esempio sovietico nell'affermare la necessità di pianificare e programmare centralmente la formazione ad ogni suo livello, e di farlo in funzione di una produttività economica che cominciava in quegli anni a generare facili illusioni.

Proprio per questo nel corso dello stesso dibattito, la proposta della relazione di maggioranza, ripresa come abbiamo visto con convinzioni differenti dagli interventi democristiani, trovò il favore dei comunisti a patto che si concepisse pari dignità ai differenti percorsi formativi, ma non fu specificato da nessuno come ciò nel concreto fosse possibile nel paese delle belle lettere[137].

Facendo un passo indietro nell'elaborazione comunista, già nel 1957 il deputato Alicata, citando il lancio del satellite russo Sputnik come esempio di efficace politica nella scienza durante la discussione sul bilancio della Pubblica Istruzione, affermò alla Camera che era ormai "maturo per essere affrontato il problema di vedere se non occorra riformare

---

l'investimento sulla scuola "per essere produttivo al massimo, non deve frapporre ostruzioni ai giovani più capaci".

[136] AP, III Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 7 giugno 1959, Raffaele Resta, p. 8185, "il nostro ordinamento giuridico attribuisce all'università due scopi: la preparazione professionale e la ricerca scientifica. Sono due scopi che, per un certo periodo, camminano sulla stessa strada. A un certo punto le strade divergono e ciascuno va alla sua meta. Ecco perché è ormai nella coscienza comune la necessità di dividere in due periodi gli studi universitari: un periodo propedeutico, preparatorio, generico; un periodo specifico successivo, in cui s'insegnano le due metodologie, cioè la metodologia professionale e la metodologia scientifica. E' chiaro che alla duplicità di questi scopi deve corrispondere una duplicità di titoli"; ivi, p. 8169, Giuseppe Ermini "Ma non si verrà ad aprire in tal modo - ci domandiamo noi - un altro difficile problema e cioè quello di dovere attendere nella stessa università ad una tale diversa e duplice opera didattica? E non si correrà anche il rischio, che è poi quello che più si teme, di svilire il livello scientifico degli studi universitari da un lato, e di non giungere egualmente, dall'altro, a quella piena preparazione professionale che si vorrebbe perseguire"; p. 8169, Badaloni "nel prospettare la distinzione del dottorato scientifico e di quello professionale ho inteso armonizzare le esigenze da tutti avvertite di una preparazione che dia la possibilità di adire agli studi senza perdere i contatti con la professione, e alle professioni senza distrarre la preparazione scientifica, ma non intendevo separare nettamente gli studi e tanto meno stabilire una gerarchia fra i titoli.". Segnalo in particolar modo l'intervento del futuro ministro dell'istruzione Ermini, che schematizzava in quattro aree i problemi principali dell'università e quindi gli interventi, realizzati e in programma: edilizia e attrezzature, personale docente, didattica e piani, assistenza studenti.

[137] AP, Camera dei Deputati, Discussioni, 17 giugno 1959, intervento del deputato Adriano Seroni, p. 8037, "E' certo che noi dobbiamo arrivare almeno per certe facoltà (è ammesso mi sembra anche dalla relazione di maggioranza) ad una distinzione tra titolo professionale, e titolo scientifico [...] noi non vogliamo evidentemente

l'università italiana nel senso di arrivare alla distinzione fra corsi diretti alla preparazione professionale e corsi diretti alla preparazione scientifica"[138].

L'impegno di Alicata sui temi dell'istruzione era diventata una vera e propria missione avente come primo obbiettivo quello di adeguare il suo partito ad una produzione di analisi e riflessioni anche propositive sui temi dell'istruzione. Diventato responsabile della sezione culturale dal 1955, nel febbraio del 1958 organizzò una riunione nazionale sui problemi della scuola annunciata con una circolare in cui si allegava una vera e propria "Proposta di un piano generale per la riforma della scuola". In essa era contenuta uno schema abbastanza preciso di riorganizzazione dei percorsi universitari di studio che prevedeva un primo biennio comune di formazione generale seguito da un secondo biennio di specificazione sia culturale che professionale al termine del quale si prevedeva la possibilità di sostenere l'esame abilitazione, in alternativa all'iscrizione a un corso di specializzazione di almeno un anno cui accedere con concorso e che avrebbe rilasciato la laurea dottorale vera e propria. Legato a questo, una revisione della divisione fra materie fondamentali e complementari con il passaggio degli anni e dei bienni legati all'assolvimento degli esami[139].

Pochi mesi più tardi il PCI pubblicava un apposito opuscolo sulle proposte di riforma generale della scuola che documentava e ampliava le proposte riassunte nel punto 4 del programma elettorale per le elezioni di quell'anno. All'interno, fra i nove "principi ispiratori della riforma universitaria" si programmava di distinguere il titolo professionale da quello scientifico per le facoltà di ingegneria, chimica, fisica, medicina, prevedendo un primo ciclo di quattro anni seguito da un biennio (4+2) con "l'ammissione al corso superiore riservata ai migliori diplomati del corso inferiore", prevedendo speciali borse per i frequentanti del biennio e diplomi specifici per le facoltà che preparano all'insegnamento[140].

---

né proponiamo dei gradi separati per l'uno o per l'altro aspetto; dovremo stabilire un rapporto tra lo stesso titolo professionale ed il titolo di laurea che si rilascia al ricercatore scientifico".

[138] AP, II Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, seduta del 17 ottobre 195, p. 36693.

[139] *Proposta di un piano generale per la riforma della scuola*, parte su università pp.36-55, allegato a Mario Alicata, circolare interna del 4 febbraio 1958 di convocazione della Riunione nazionale sui problemi della scuola 9-10 febbraio 1958.

[140] *Proposta di riforma generale della scuola*, opuscolo a cura della sezione culturale del PCI, parte relativa all'università Capitolo VIII, da p. 59.

1.3.3 – Lavorare all'università: il personale docente

Per chiudere questa rassegna sulle principali tematiche della questione universitaria nei primi anni della Repubblica, è necessario adesso soffermarsi sulla figura dei docenti universitari, di ruolo e incaricati, nonché sull'altra determinante figura del personale insegnante, gli assistenti.

L'importanza della tematica non è data esclusivamente dall'oggettiva centralità del ruolo della docenza nelle vicende universitarie, nella vita accademica e nei dibattiti pubblici. Come sarà possibile vedere nei prossimi capitoli, il riordino della docenza, le varie figure professionali che la compongono, i meccanismi concorsuali e i regimi retributivi, e soprattutto il ruolo dei professori nei dibattiti politici e nell'influenzare il destino dei progetti di riforma, furono elementi centrali, sia nel corso degli anni sessanta caratterizzati dalle spinte riformiste, sia negli anni del riflusso dell'attenzione sui temi universitari, anni in cui i provvedimenti sulla docenza rappresentarono gli ultimi interventi legislativi di rilievo.

Nel primo paragrafo si sono elencati i primi provvedimenti più o meno emergenziali adottati nei primissimi anni del dopoguerra; è bene ricordare che fino al 1954 la classe dirigente politica non si pose minimamente il problema di intervenire sui meccanismi concorsuali marcatamente centralistici e autoritari fissati dal R.D.L. n. 1071 del 1935 (Legge n. 73 del 1936) a firma De Vecchi. Con questo provvedimento era stato infatti stravolto il meccanismo istituito dalla riforma Gentile e dal Testo Unico del '33: si sancì uno strapotere del Ministro nel decidere i posti da bandire, se operare concorsi o trasferimenti, nel nominare le commissioni giudicatrici, nel decidere se accettare o meno il giudizio delle stesse commissioni, nel dare il nulla osta definitivo agli incarichi d'insegnamento.

Con la legge n. 439 del 13 luglio 1954 era istituita l'elezione (a schede segrete con elettorato passivo riservato agli ordinari della disciplina corrispondente) delle commissioni giudicatrici per i concorsi, stabilendo l'incompatibilità fra voto per le commissioni e candidatura per comporle. Questo provvedimento, non seguito da nessun altro fino al 1973, pur senza la dovuta eco, è stato di notevole importanza perché di fatto riportava le modalità concorsuali alle disposizioni della riforma Gentile, certamente più coerenti rispetto ai principi autonomistici sanciti in costituzione rispetto alla restante legislazione fascista in vigore fino a quel momento.

Come osserva Bonini, in ciò si esplicava il senso dell'autonomia universitaria "all'italiana", un'idea di autonomia che, piuttosto che essere autonomia dell'istituzione, "è sempre stata

concepita come autonomia del corpo docente, nel quadro di una concezione dell'università come ente strumentale dello Stato"[141].

In realtà il provvedimento riconsegnava alle dinamiche clientelari il procedimento d'assunzione della docenza, come ha sottolineato Rugiu: "In questo consacrato sistema la predisposizione dei voti necessari per entrare in ciascuna commissione era controllato da gruppi di *baronie di cattedre* attraverso un ben congegnato gioco di favori programmato nel tempo.[...] Un'accorta programmazione era necessaria perché vigeva anche allora il divieto di essere presente in commissione per due concorsi consecutivi"[142].

Durante il biennio '57/'58 si intervenne per modificare lo status giuridico di tutti i dipendenti statali, superando le norme del regime. Non fece eccezione l'università per la quale nel corso del 1958 furono approvate le leggi n. 311 e n. 349, "norme sullo stato giuridico ed economico" rispettivamente dei professori e degli assistenti universitari, mentre la terza riguardava la figura degli aiuti[143].

Per quanto riguardava i docenti: erano mantenute le modalità concorsuali[144] sopra descritte e che davano la carica di professore straordinario, con possibilità di passare ad ordinario dopo tre anni (art. 2); era sancita ufficialmente la libertà d'insegnamento e veniva esplicitata l'assenza di qualsiasi obbligo di giuramento (art. 4 e 5); l'art. 6 prescriveva nei dettagli gli obblighi accademici dei docenti e con l'art. 7 si stabiliva l'obbligo di residenza nella città sede dell'ateneo, norma quest'ultima oggetto di frequenti deroghe[145]; altri articoli riguardavano gli incarichi d'insegnamento ulteriori considerati 'interni' da assegnare ai titolari di cattedra (se ne prevedeva solo uno, art. 9, e divieto di cumularne tre, art. 21), il congedo (art. 10), la regolarizzazione del pensionamento previsto con la messa "fuori ruolo" al 70° anno di età per cinque anni prima del congedo definitivo (art. 14).

Particolare rilevanza aveva l'art. 8 che stabiliva l'incompatibilità tra l'ufficio di professore e altri incarichi alle dipendenze dello Stato o di enti locali, incompatibilità che non veniva

---

[141] Francesco Bonini, *La politica universitaria nell'Italia repubblicana*, p. 431, Brizzi, Del Negro, Romano, op. cit., Vol. I, p. 431.

[142] Rugiu, op. cit., pp. 247-248.

[143] Legge 18 marzo 1958, n. 311, *Norme sullo stato giuridico ed economico dei professori universitari*, Gazzetta Ufficiale n. 91 del 15 aprile 1958 & Legge 18 marzo 1958, n. 349, *Norme sullo stato giuridico ed economico degli assistenti universitari*, Gazzetta Ufficiale n. 95 del 19 aprile 1958.

[144] In merito alle modalità concorsuali, e alla loro evoluzione, oltre al già citato saggio di G. Fois, segnalo i due contributi del professor Alessandro Figà Talamanca (docente ordinario di analisi matematica, esperto dei meccanismi di valutazione e collaboratore de "La Repubblica" e "Il Riformista") apparsi sul sito Roars.it nel gennaio 2014 e che rappresentano una dettagliata e documentata ricostruzione in merito: http://www.roars.it/online/il-reclutamento-dei-docenti-universitari-italiani-negli-ultimi-cinquanta-anni-parte-i-gli-anni-60/ & http://www.roars.it/online/il-reclutamento-dei-docenti-universitari-italiani-negli-ultimi-cinquanta-anni-parte-ii-gli-anni-70/

specificata per cariche elettorali determinando di fatto la possibilità di mantenere la propria cattedra con libere professioni (che spesso e volentieri erano la principale attività lavorativa) e soprattutto con cariche elettive dello Stato, elemento che avrebbe generato, come si vedrà, non poche discussioni e dibattiti.

Il secondo capo della legge riguardava le retribuzioni, disegnate su cinque coefficienti di stipendio, al cui interno erano previsti scatti salariali biennali con l'aggiunta di indennità di ricerca per docenti, assistenti e rettori.

Tutte le spese per gli incarichi di insegnamento a carico dello stato erano aumentate di un miliardo per l'anno accademico '58/'59 e di un 1,5 per i successivi (art. 29).

Furono inoltre contestualmente istituiti 30 posti di ruolo l'anno dal '58/'59 al '62/'63 per un totale di 150 (art. 25), elemento rilevante perché fu la prima immissione di personale nuovo fra i docenti, precedente i piani di sviluppo.

Altri elementi da sottolineare sono: insieme con l'obbligo di giuramento spariva la possibilità d'essere trasferiti per ordine dell'autorità centrale; permaneva l'assurdo divieto di conferire cattedre a cittadini non italiani (sarebbe rimasto fino ai primi anni '80) e la disposizione dell'art. 39 del Regolamento Generale del 6 aprile 1924 che obbligava i i docenti a tenere un registro quotidiano della propria attività didattica.

Prima di passare alla legge sugli assistenti, è opportuno fare un salto in avanti di qualche mese, fino all'approvazione della legge n. 1.175 del 30 dicembre 1958 che regolamentava il conferimento della libera docenza, eliminando precedenti disposizioni del 1953 che stabilivano limiti quantitativi alle docenze conferibili in un anno. Le innovazioni rispetto al passato erano ben poche (come ad esempio commissioni più numerose) e di fatto si metteva la firma repubblicana a norme e procedure che esistevano da decenni: l'esame era composto da varie prove, fra cui la discussione dei titoli, un'eventuale prova didattica ed un'altra eventuale prova scritta; valeva per cinque anni non prorogabili "salvo causa di forza maggiore" non meglio specificate (art. 6). Precedentemente regolata dagli art. 118- 128 del Testo Unico del '33 (su cui era intervenuto il legislatore, senza intaccare la sostanza, con il D.Lgs. 16 aprile 1948, n. 489) la libera docenza aveva perso il suo carattere eccezionale e accessorio rispetto alla didattica ufficiale e nei fatti era divenuto un meccanismo di chiamata parallela alla professione da un lato, mentre dall'altro costituiva il principale meccanismo di stabilizzazione degli assistenti, che però dipendeva dai rapporti personali di dipendenza con il

[145] Colombo, op. cit., p. 61.

professore "sponsor" del candidato, che veniva invitato o meno fare domanda a seconda della composizione delle commissioni.

Per i critici del malcostume universitario, la libera docenza, istituto nato per favorire il collegamento fra la didattica accademica e la vita professionale fuori dagli atenei, rappresentava ormai un emblema della gestione baronale; scriveva Sensini: "passato da garanzia della libertà d'insegnamento a un momento necessario della routine dell'aspirante cattedratico; da insegnamento a titolo privato, retribuito direttamente dagli studenti, a insegnamento affidato dal consiglio di facoltà, l'istituto della libera docenza è divenuto tutt'altra cosa da quella che era cinquant'anni fa. Il momento del passaggio ha coinciso con il regime fascista. Prima il libero docente non aveva alcun diritto né acquisiva alcun titolo; la sua docenza era valevole soltanto nel periodo in cui veniva esercitata effettivamente. Oggi la libera docenza si è 'professionalizzata', per così dire: è diventata appunto un momento della 'carriera'"[146].

Se simili considerazioni erano condivisibili da un lato (e infatti come si vedrà non suscitarono reazioni particolari) dall'altro sottovalutavano il fatto che tramite questo strumento, nonostante tutto, si consentiva un ampliamento degli organici del personale docente reso sempre più necessario (sempre secondo Sensini, nel 1963 i liberi docenti erano 12.000 di cui però solo 3.000 svolgevano regolari corsi, e ciò non è da considerarsi un'esagerazione visto che la maggior parte di liberi docenti, per fare un esempio, si trovavano assai più facilmente nei corridoi d'ospedale che non nelle aule delle facoltà di medicina).

Tornando al marzo '58, nello stesso giorno della legge n. 311, fu approvata la legge n. 349 riguardante gli assistenti e i lettori di lingua, inseriti ufficialmente per la prima volta all'interno del corpo docente.

La figura era divisa in ordinari, straordinari, incaricati e volontari[147], dopo cinque anni era possibile richiedere l'abilitazione a libero docente o straordinario e, come nel caso della l. 311, con l'art. 16 erano stanziati fondi per coprire 750 posti da ordinari (che si andavano a sommare ai 400 già immessi con la L. n. 1262 del 1954 e le successive integrazioni del '56), giudicati ampiamente insufficienti dalla Conferenza dei rettori del '58 a Firenze, specie per l'assegnazione dell'85% dei posti alle facoltà tecnico-sperimentali[148].

---

[146] Alberto Sensini, *Il professore d'università*, Vallecchi, Firenze 1963, p. 29.

[147] Un quadro delle condizioni di precarietà vissuta dalla categoria dei volontari è compiuto da Sensini, ivi, il quale parla di selezione basata unicamente sul censo nella carriera della docenza, che partiva in ottanta casi su cento, secondo un'indagine condotta dalla Shell italiana, da lunghi anni di lavoro volontario.

[148] Giuseppe Barillà, *Un futuro per l'università italiana*, Laterza, Bari 1961, p. 100.

L'elemento certamente più evidente era l'estrema precarietà subordinazione di queste figure sancita per legge: senza contare che il gradino di partenza era spesso la condizione di assistente volontario, le sorti lavorative degli assistenti erano completamente nelle mani del docente (usualmente le facoltà si attenevano alle proposte dei docenti) che ne aveva fatto richiesta, aveva scelto i candidati ed espletato la chiamata; dopo una procedura concorsuale che prevedeva una prova scritta e orale, la conoscenza di una lingua straniera e la valutazione dei titoli scientifici e didattici, la commissione poteva comunque riservarsi di proporre una graduatoria fra tre candidati. Gli assistenti erano quindi dipendenti pubblici a tutti gli effetti, con procedure concorsuali anche più rigide dei docenti ma con la perenne spada di Damocle (unica nel campo dei dipendenti statali) del licenziamento dopo due anni di attività anche senza motivi seri, ma sulla base delle decisioni del docente "in relazione alle esigenze della ricerca scientifica perseguita nel proprio istituto"[149].

Questo status giuridico unico che contraddistingueva la figura dell'assistente era per la verità un'eredità del D.L. n. 1172 del '48, per il quale la carriera degli assistenti era bloccata all'ottavo livello della gerarchia statale, inoltre all'articolo 8 del provvedimento si stabiliva che non si poteva rimanere in servizio per oltre un decennio e oltre il 60° anno di età, limite che automaticamente comportava il licenziamento in tronco di un pubblico dipendente in caso di mancate ulteriori qualifiche[150].

E' significativo come il legislatore abbia deciso di intervenire soltanto parzialmente su queste procedure, abrogando solo una parte delle molteplici anomalie previste dai provvedimenti precedenti al 1958.

In questo sistema, scriveva giustamente Sensini (giornalista del Corriere della Sera e attento osservatore della vita accademica di quegli anni), "l'assistente di ruolo deve prendere entro dieci anni la libera docenza se non vuole trovarsi all'improvviso fuori dall'università"[151]. Considerando le procedure per l'abilitazione alla libera docenza precedentemente esposte, e il peso che in queste avevano i singoli professori di ruolo, giudici assoluti della carriera dei candidati, emerge un quadro di completa sudditanza dell'enorme massa di assistenti nei confronti dei docenti ufficiali: in assenza di immissioni in ruolo decise centralmente dall'autorità politica (su cui come si vedrà non poca era l'influenza dei docenti di ruolo), nelle

---

[149] Legge 18 marzo 1958 n. 349, art. 9.
[150] Caiani, op. cit., p. 27.
[151] Sensini, op. cit., p. 32.

mani dei professori era custodito un potere di controllo sulle carriere del personale docente di vario titolo che non aveva paragoni in nessun altra branca delle istituzioni statali[152].

Per concludere l'analisi di questi provvedimenti, basta sottolineare che, a parte gli elementi sottolineati, le innovazioni rispetto al Regolamento Generale del '24, alla riforma Gentile e al Testo Unico del '33 furono decisamente poche, anzi permasero alcune delle norme che conferivano privilegi economici e di status all'istituto monocattedra (come la possibilità di concedere assegni personali a carico degli atenei)[153].

Volgendo ora lo sguardo al dibattito intorno a questi progetti, va sottolineata l'opera di pressione dell'Associazione Nazionale dei Professori di Ruolo, il cui Consiglio Direttivo del 4 febbraio '58 chiedeva conto al gruppo comunista in Senato del rallentamento dell'approvazione della legge.

Visto il brevissimo iter parlamentare, quattro giorni di discussioni in aula al Senato e soltanto uno alla Camera, sorprende che l'associazione si lamentasse di un rinvio che, in un colloquio fra l'associazione e il Senatore comunista Donini, veniva prontamente giustificato da quest'ultimo come funzionale proprio all'accoglimento delle ultime richieste della categoria[154].

Le richieste (quasi del tutto accolte) riguardavano gli aumenti a 45.000 lire mensili dell'indennità di ricerca, di innalzare a due il tetto di insegnamenti retribuiti possibili e l'entrata in vigore della legge già da Gennaio.

Al congresso nazionale del giugno seguente l'ANPUR fece il punto sui "problemi rimasti insoluti" dell'università dopo l'approvazione delle due leggi sul personale, problemi che ovviamente il più delle volte coincidevano con le richieste di categoria. Un breve elenco può sembrare superfluo ma dà l'idea delle necessità d'intervento avvertite dal corpo accademico ufficiale: estensione a vita della posizione di "fuori ruolo" (che di fatto avrebbe significato l'impossibilità di essere messi "a riposo" e il mantenimento a vita di incarichi accademici), una revisione verso l'alto dell'indennità di ricerca; la retribuzione del secondo incarico; l'aumento di posti di ruolo, di assistenti, tecnici e incarichi speciali; l'aumento delle dotazioni per la ricerca e gli interventi in edilizia; il riordino dei piani di studio e la revisione delle disposizioni

---

[152] Di vera e propria "sottomissione" arrivò a parlare il prof. Aldo Maugeri in un intervento al primo congresso dei docenti universitari italiani riportato sempre in Sensini, op. cit. p. 13.

[153] Dello stesso avviso anche Andrea Romano: "emergeva così già dagli inizi degli anni '60, una situazione di privilegio della corporazione dei professori, giustificata con un continuo ricorso alla libertà e all'autonomia della docenza e della ricerca scientifica". Andrea Romano, *A trent'anni dal '68. "Questione universitaria" e "Riforma universitaria"*, in "Annali di Storia delle Università Italiane", n. 2 1998, CISUI, Bologna 1998, p. 12.

[154] Mozione conclusiva del Consiglio Direttivo dell'ANPUR del 4 febbraio 1958, in "Giornale dell'Università", n. 1 1958.

riguardanti le iscrizioni (elementi su cui come abbiamo visto, non c'era certo omogeneità di pensiero fra i docenti); le disposizioni riguardanti i passaggi d'anno e di facoltà, i congedi, gli obblighi di frequenza, le esercitazioni e gli esami; si chiedeva inoltre di re-intervenire in merito all'esame di stato (senza che venisse mai specificata un'unica opinione in merito), la revisione dei concorsi per le libere docenze e l'esame di maturità oltre alla definizione di più efficaci rapporti con la scuola media[155].

E' bene ora approfondire l'analisi della reale consistenza, composizione e distribuzione del personale insegnante, essenziale ai fini della comprensione delle richieste delle altre componenti (gli assistenti) e della reale situazione degli atenei italiani dal punto di vista del corpo accademico.

Le raccolte storiche dell'Istat, basate sulle edizioni annuali dell'Annuario statistico dell'istruzione italiana, ci dicono che nel periodo compreso fra l'a.a. 1945/46 e l'a.a. 1960/61 l'intero personale insegnante passò da 9.577 a 25.597 unità, portando il rapporto studenti/personale da 24,7 a 10,4. Stanti questi numeri, sembrerebbero inspiegabili le richieste di investimenti in personale costanti per tutto il periodo. In realtà, se si considera il solo corpo docente ufficiale si passa dai 1.469 fra ordinari e straordinari nel 1945 ai 1.993 nel 1960/61, da 2.066 a 4.269 incaricati e da 6.042 a 19.315 per quanto riguarda assistenti, aiuti e lettori; scorporando allo stesso modo il rapporto (in cui uno dei due termini non è più il personale insegnante ma il corpo docente propriamente detto, eliminando dal calcolo la voce "altro personale") le cifre del rapporto sono pessime, da quasi 67 studenti per ciascun docente del 1945/46 a circa 41 studenti per docente nel 1960/61[156].

Dall'analisi di un solo anno accademico, il 1958/59 (anno dell'entrata in vigore dei provvedimenti sulla docenza) si evince lo squilibrio esistente fra le varie facoltà, con il picco di 107 studenti per docente nelle facoltà d'economia, gli 83 di giurisprudenza, i 74 della facoltà di magistero fino ad arrivare ai 27 delle facoltà di scienze dove però erano operativi ben 1.280 docenti (più del doppio di quelli di lettere o ingegneria dove il rapporto si attestava rispettivamente su i 30 e i 29 docenti per studente)[157].

E' abbastanza evidente quanto, almeno in questa fase, il peso dell'espansione della popolazione universitaria (che dal 1956/57 aveva ricominciato la sua corsa) fosse ricaduto in

---

[155] Mozione conclusiva X Congresso Nazionale dell'ANPUR, 6-8 giugno 1958 Trieste, in "Giornale dell'Università", n. 3 1958, p. 74

[156] Vedi Appendice statistica, Tabella 6.

[157] Istituto centrale di statistica, *Annuario statistico dell'istruzione italiana 1960*, tavola 35, p. 36, Roma 1960

gran parte sugli assistenti, con poco più di quattrocento immissioni nella docenza ufficiale nell'arco di un quindicennio[158].

L'estrema precarietà della categoria è inoltre confermata dalla Tabella A che, prendendo in esame un anno specifico, ci mostra quanto pochi fossero gli assistenti di ruolo sul totale di questo personale per ciascuna facoltà.

FACOLTA'	Totale Assistenti	Assistenti di Ruolo	% Assistenti di ruolo sul totale
Giurisprudenza	982	78	7,9
Sc. Politiche	194	8	4,1
Economia	796	92	11,5
Lettere	1210	145	11,9
Magistero	422	34	8,1
Medicina	6652	1145	17,2
Scienze	1707	503	29,5
Farmacia	300	72	24
Ingegneria	1231	348	28,9
Architettura	394	55	13,9
Agraria	513	132	25,7
Veterninaria	310	70	22,5

Tabella A. FONTE: Istat, Annuario statistico dell'istruzione italiana, Roma 1958.

Come già in occasione dell'Inchiesta nazionale per la riforma della scuola del 1949, l'Associazione Nazionale degli Assistenti Universitari (l'UNAU) chiedeva l'istituzione di una figura intermedia di docente, il professore aggregato (figura successivamente introdotta nel 1966) ricavabile fra gli assistenti con due anni di incarico e già dichiarati maturi in un concorso a cattedra, così da dare uno sbocco raggiungibile per le migliaia di assistenti e offrire prospettive di stabilizzazione che non fossero legate unicamente alle scelte del corpo docente.

Come è facile immaginare, i primi avversari di questa proposta (che nel 1959 era di istituire 250 aggregati l'anno per dieci anni per uno sforzo economico al decimo anno di cinque

[158] Anche Barillà si sofferma particolarmente sulla sproporzione fra assistenti e docenti che nel '58-'59 erano 12.131 e 2.738 gli assistenti di ruolo. L'autore tra l'altro considerava un fattore degenerativo l'elemento per cui la maggioranza del corpo docente non erano professori di ruolo. Barillà, op. cit., pp. 92-94.

miliardi) furono proprio i docenti di ruolo. Durante i lavori dell' XI congresso nazionale dell'ANPUR, nonostante le aperture del presidente prof. Agostino Capocaccia ("a somiglianza di quanto è in uso in Paesi più progrediti del nostro, si debba provvedere a colmare il vuoto, o, se più piace, il salto brusco fra l'assistente di ruolo e il professore di ruolo. E' appunto nell'intento di riempire questo vuoto che da tempo si parla di istituire il ruolo dei professori aggregati") non corrispose la mozione finale in cui si giudicava corporativa la richiesta degli assistenti "alla ricerca di una facile stabilizzazione appena un gradino sotto i docenti", lasciando invece le porte aperte all'istituzione di figure come quella del ricercatore[159].

Negli anni successivi, l'ANPUR sentì il bisogno di esprimersi più chiaramente sul tema e non lasciare all'associazione degli assistenti l'unica voce propositiva, specialmente a seguito della formazione del Comitato Interuniversitario insieme con gli studenti dell'UNURI e gli assistenti dell'UNAU, strumento con quale le tre categorie provarono (a fatica come si vedrà) a parlare con una voce sola nelle contrattazioni sui piani e sulla riforma Gui. In realtà le singole associazioni condussero anche incontri privati con i ministri e la proposta di creare una nuova figura intermedia fra il docente e l'assistente sarebbe stata sempre presente[160].

Dall'Associazione degli assistenti, certamente meno influente dell'ANPUR, già nel congresso di Genova del 1958 provenne la prima proposta di istituire una figura di docenza intermedia, proposta poi rafforzata al congresso successivo di Siena, in cui toni molto accesi contro il potere feudale dentro gli atenei provennero persino dal Ministro Medici[161].

La vera e propria proposta dei docenti di ruolo sull'istituzione dei professori aggregati sarebbe arrivata soltanto con il Congresso straordinario di Roma del '63: erano chiamati "coadiutori", avrebbero dovuto essere liberi docenti da assegnare (tramite concorso locale davanti a una commissione di tre docenti nominati dal ministero e dal consiglio superiore) a una cattedra su richiesta delle singole facoltà; le attività di insegnamento e ricerca avrebbero dovuto dipendere dalle direttive del titolare di cattedra, senza prevedere neanche la partecipazione al consiglio di facoltà[162].

La politica si mostrava ancora timida sull'argomento: gli orientamenti della Democrazia Cristiana, mai come su questa tematica, dipendevano dai singoli pareri dei deputati e senatori che erano anche docenti; i liberali, per stessa ammissione di uno dei loro esponenti più

---

[159] Mozione conclusiva XI Congresso nazionale ANPUR, in "Giornale dell'università", n. 1 1959, pp. 4-5.

[160] "L'università italiana", rivista ufficiale dell'Associazione Nazionale Professori di Ruolo a partire dal 1962, Jandi Sapi Editori, Roma, n.1 1962 p. 19.

[161] Non essendo mai stati pubblicati gli atti dei congressi dell'UNAU, dobbiamo rifarci a resoconti, come quello di Barillà, in op. cit., p. 105.

preparati sulle tematiche scolastiche[163], avevano posizioni diverse, mentre sul fronte delle sinistre, a partire dai dibattiti sulla relazione della Commissione d'Indagine dei primi anni sessanta, socialisti e comunisti si sarebbero fatti attivi promotori della richiesta di istituire un ruolo di docente intermedio, per offrire una strada verso la stabilizzazione che non passasse per il meccanismo di cooptazione, e ufficialmente in attesa di regolarizzazione, della libera docenza.

L'ultima tematica da affrontare prima di chiudere questa parte dedicata alla docenza, riguarda l'annoso problema del pieno impiego dei professori, tema legato a doppio filo da un lato a quello del malcostume universitario e della scarsa presenza dei docenti negli atenei, dall'altro alla presenza di non pochi politici fra le fila dei parlamentari. Proprio questo era l'elemento più fastidioso per i commentatori dell'epoca, come testimonia Rugiu che nel suo saggio dedicato al personale docente specifica la dinamica: "nel giro di poco tempo erano stati trasferiti all'università di Roma diversi cattedratici che rivestivano al tempo stesso cariche governative o parlamentari, così da consentir loro –almeno ai più diligenti- di fare qualche sporadica apparizione nelle aule universitarie"; l'elenco comprendeva in quegli anni Fanfani, Segni, l'allora presidente della Camera Leone, Martino ministro degli esteri, e così via[164].

FACOLTA'	**Costituente**	**Camera**			**Senato**		
		I Legislatura	II Legislatura	III Legislatura	I Legislatura	II Legislatura	III Legislatura
Giurisprudenza	18	13	12	11	10	7	3
Scienze Politiche	2	3	3	2	1	1	
Economia	5	4	2	3	3	3	3
Lettere	2	2	1		3	2	1
Magistero							
Medicina	2	2	4	3	1	2	2
Scienze Farmacia	4	2		1	2	1	

[162] Mozione conclusiva Congresso straordinario ANPUR, Roma 20-22 febbraio 1963, in "L'università italiana", n. 2-3 1963, p. 39

[163] Ruggero Moscati, *Problemi dell'università italiana*, in *Il P.L.I. per la scuola di domani*, atti del II Convegno Nazionale di studi sulla scuola, 28-29 aprile 1962, Stabilimento Tipografico Ferri, Roma 1962, pp. 234-236.

[164] Rugiu, op. cit. p. 246.

Ingegneria	2	2	1	2	2	2	2
Architettura							
Agraria					1	1	1
Veterinaria							
TOTALE	35	28	23	22	23	19	12

Tabella B. Professori di ruolo parlamentari, per legislatura e facoltà. Fonte: Comitato di studio dei problemi dell'università italiana, *La popolazione universitaria*, p. 162.

I dati raccolti e sistematizzati dal Comitato di Studio dei problemi dell'università italiana sulla presenza di docenti in Parlamento e Costituente (e qui ripresi nelle tabelle B e C), non lasciano margini di dubbio sull'entità del fenomeno.

Dal punto di vista della divisione fra le facoltà, se fino a quel momento erano stati quasi totalmente assenti docenti di architettura, magistero, farmacia, veterinaria, e in misura minore di lettere, medicina, ingegneria e scienze, stupisce la scarsa presenza di docenti di scienze politiche e risulta soprattutto evidente che la questione dei docenti parlamentari era una dinamica degna di nota quasi esclusivamente nelle facoltà di giurisprudenza, facoltà in cui particolarmente si sentiva il peso del rapporto docenti studenti e su cui particolarmente la didattica si basava sul lavoro degli assistenti[165].

Guardando invece la composizione politica dei professori seduti in parlamento, l'elemento degno di nota è l'assoluta prevalenza di docenti nelle file della Democrazia Cristiana e perciò non appare certo una forzatura il ricondurre la scarsa determinazione della politica nel risolvere questa "anomalia italiana" ad un oggettivo conflitto d'interessi in merito[166].

GRUPPO PARLAMENTARE	**Costituente**	**Camera**			**Senato**		
		I Legislatura	II Legislatura	III Legislatura	I Legislatura	II Legislatura	III Legislatura

[165] Appendice statistica, Tabella 6.

[166] I dati erano stati elaborati dal Comitato di studio sulle fonti del Manuale Parlamentare e le pubblicazioni della casa editrice La Navicella: Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, *Manuale Parlamentare*, III legislatura, Roma 1959; *I 556 Deputati della Costituente*, La Navicella, Roma 1947; *I Deputati e i Senatori del primo Parlamento Repubblicano*, La Navicella, Roma 1956; *I Deputati e i Senatori del terzo Parlamento Repubblicano*, La Navicella, Roma 1958. Fra gli altri si annoveravano Fanfani, Moro, Segni, Leone, Martino, Donini. Da segnalare la totale assenza di docenti fra le file del Movimento Sociale e i numeri esigui fra i repubblicani, i monarchici e i socialisti.

PCI	4	2	12	11	10	7	3
PSI	3	3	3	2	1	1	
PSDI		3	2	1	-	-	-
PRI	1	-	-	-	-	-	-
DC	19	18	16	16	14	11	7
PLI	4	2	1	1	2	-	-
Monarchici	1	-	2	3	-	3	-
MSI	-	-	-	-	-	-	-
ALTRI	3	-	-	-	3	1	1
TOTALE	35	28	23	22	23	19	12

Tabella C. Professori di ruolo parlamentari, per legislatura e gruppo parlamentare di appartenenza. Fonte: Comitato di studio dei problemi dell'università italiana, *La popolazione universitaria*, p. 163.

Anche se il Comitato non arrivava ad applicare questo concetto alla categoria dei docenti parlamentari, rilevava come la situazione di sovrapposizione d'interessi fosse il rischio più grande e concreto causato dall'assenza di regolamentazioni chiare, giudizio poi espresso e rafforzato anche da analisi storiche successive[167].

L'indagine del Comitato, compiuta tramite l'invio di duemila questionari ai soli professori di ruolo (su un totale in quel periodo di circa ottomila tra professori e assistenti), consente di avere un elenco dei settori d'impiego e dei ruoli ricoperti dai docenti, che spesso ricoprivano incarichi di grosso impegno e responsabilità in qualità di consulenti o membri di consigli d'amministrazione. Ritornando al legame fra docenti e politica era abbastanza significativo il dato per cui non esisteva consiglio comunale di città sedi di atenei senza docenti di ruolo[168].

Il comitato esprimeva un giudizio complessivamente negativo, nel ritardare interventi e prospettive riformatrici, sul ruolo politico della docenza italiana, che a fatica concepiva un ruolo attivo degli stessi docenti nell'eliminare deficienze e mettersi realmente in gioco: "limite proprio di chi sentendosi soggetto e non oggetto di decisione tende naturalmente ad operare sugli altri"[169]. Dovendo compiere un bilancio dell'attività di pressione esercitata pubblicamente dalle associazioni di categorie come l'ANPUR, è evidente l'azione determinata,

[167]"Finiva per costituirsi una salda lobby parlamentare a difesa degli interessi di conservazione dei 'baroni' della cattedra, che consentiva solamente l'adozione di interventi parziali e necessitati, ostacolando qualsiasi vera riforma di struttura.", Romano, op. cit., p. 11.

[168] Comitato di studio dei problemi dell'università italiana, *La popolazione universitaria*, Il Mulino, Bologna 1960, p. 160

[169] Ivi, p.170.

omogenea e convinta quando in gioco erano le leggi sullo status giuridico ed economico, molto meno decisa su tutte le altre tematiche possibili oggetto di riforma.

Al tema del pieno impiego fu dedicato ampio spazio nel saggio di Sensini, tramite sette interviste a docenti e l'usuale comparazione internazionale (da cui l'Italia risultava l'unico paese a non avere regolarizzato in qualsiasi modo le modalità di pieno o parziale impiego dei docenti universitari) che faceva emergere la condivisa necessità di interventi legislativi[170].

Chiudiamo questa riflessione sul problema del pieno impiego con le valutazioni e i dibattiti interni alla categoria interessata, quella dei professori di ruolo ben rappresentati dall'ANPUR.

L'associazione, fin dall'emergere del tema, aveva sempre risposto rilevando "in linea di massima l'opportunità di una tale differenziazione" sancita da un'indennità da conferire ai docenti che non svolgevano attività professionali esterne, come aveva fatto notare il professor Pincherle al congresso di Milano del 1962[171].

Proprio in quell'occasione, ampio spazio fu dedicato alla tematica al fine di esprimere una posizione chiara. Il compito ricadde sul relatore prof. Luigi Galateria (ordinario di diritto amministrativo a Macerata) che ripercorreva i passaggi che avevano portato all'elaborazione di un progetto concordato il 22 ottobre 1962 fra il Ministro Gui e i delegati delle associazioni ANPUI, UNAU, UNAEV, ASTUV e UNURI, con un ruolo di semplice osservatore dello stesso Galateria[172].

Dal 1961 un gruppo di lavoro interno all'associazione (composto dai docenti Bodda, Galateria, Magrassi, Paladini, Rollier, Sesini) elaborò due ipotesi che, con l'aggiunta di una terza posizione, furono riassunte dalla relazione Galateria: la prima ipotesi, ampiamente rigettata dai docenti, era quella dell'obbligo del pieno impiego con annesso divieto di svolgere attività professionali esterne; un'ipotesi già oggetto della proposta del senatore comunista Ambrogio Donini e sottoscritta personalmente da una lettera di alcuni docenti dell'associazione era quella dell'indennità economica ai docenti in regime di pieno impiego.

---

[170] Sensini, op. cit., pp. 108-112. L'autore, prendendo spunto dall'osservazione di Guido Calogero sul caso britannico (che non prevedeva la possibilità di essere avvocato e contemporaneamente Professor of Law), faceva questo elenco: in Germania i professori erano dipendenti dello Stato e non potevano svolgere altre attività; in Francia erano concesse soltanto attività liberali connesse alla loro specializzazione; Grecia, Svezia e Svizzera lo escludevano categoricamente mentre Spagna, Belgio e Irlanda contemplavano il part time. Da segnalare la recensione al saggio di Sensini compiuta dalla rivista dell'ANPUR, L'università italiana, nel n. 2-3 del 1963, con l'autore combattuto tra la tentazione di bollare il lavoro di Sensini come scandalistico/pessimista e il riconoscimento dell'oggettività dell'inchiesta e osservazioni fatte.

[171] Pincherle, atti del XV congresso (XIII ordinario) dell'ANPUR di Milano 16-18 dicembre 1962, in "L'università italiana", n. 2 1962, p. 17.

[172] Il quale arrivava persino a citare lo stesso Sensini nell'attribuire enorme importanza alla questione: "causa principale della nostra crisi universitaria è da ascriversi principalmente al fatto che il professore universitario da noi non è professore universitario, nella migliore delle ipotesi, è *anche* professore universitario", Luigi Galateria, relazione su pieno impiego al congresso ANPUR di Milano 1962, in "L'università italiana", n.2-3 1963, p. 6.

Il relatore, che comunque proponeva 500.000 lire di indennità più una partecipazione ai profitti delle attività professionali esterne, non voleva ridurre il problema al solo livello economico e si faceva portatore dell'idea di far svolgere le attività non privatamente ma come organo dell'istituto "in misura limitata e strettamente connessa con la ricerca scientifica". L'idea, di difficile realizzazione, era di portare le professioni all'interno delle facoltà, valorizzando quello che era considerato dai docenti il valore aggiunto di queste attività, l'apporto esperienziale e di continuo aggiornamento di cui beneficiava la didattica ufficiale e facendo partecipare gli stessi istituti dei proventi.

Espongo nei dettagli questa proposta visto che, nonostante l'opposizione e i dubbi in merito alle concrete possibilità di applicazione espressi dalla seconda relazione del professor Aldo Scotto, questa sarebbe diventata, almeno ufficialmente, la posizione ufficiale dell'ANPUR negli anni seguenti. Significativa la presenza, nella proposta Galateria, di incompatibilità fra il ruolo di docente e le cariche elettorali (persino nelle istituzioni locali più popolose) e la messa fuori ruolo al momento dell'assunzione di cariche di presidente, amministratore, consulente di enti e società pubbliche o private.

L'idea di riportare le attività professionali esterne all'interno dell'università era già stata avanzata, fra gli altri, da Barillà che teorizzava una riforma generale nella quale le cattedre erano concepite come istituti polivalenti (idee che si connettevano all'esigenza di figure nuove di docenti) responsabili di attività, appunto *ex cathedra*, con proventi ripartiti fra docenti e atenei.

L'autore, formulando queste proposte inserite in un quadro generale di un'università riformata secondo i principi dell'auto-amministrazione e dell'autordinamento, si dimostrava precursore di progetti e principi riformatori che sarebbero stati egemoni soltanto tre decenni dopo, con le riforme dell'autonomia dei primi anni novanta: avvicinare l'economia privata e le idee del ibero mercato agli atenei, adeguando composizione e poteri dei consigli d'amministrazione e auspicando un meccanismo virtuoso fra economia reale e programmazione degli insegnamenti[173].

---

[173] "Lo sviluppo economico ha ridestato l'attenzione degli imprenditori privati verso gli atenei, verso la ricerca scientifica universitaria, e verso l'efficienza dell'insegnamento universitario per la formazione adeguata dei nuovi quadri necessari al processo produttivo. Si è prospettata, accanto ai finanziamenti statali, la nuova grande via della contrattazione con i privati, che potrebbe essere lo strumento determinante per rafforzare economicamente l'indipendenza della comunità universitaria. L'attività professionale 'interna' dei docenti sarebbe un non indifferente mezzo di finanziamento per le università e, nelle facoltà scientifiche, automaticamente si inserirebbe nell'attività di ricerca richiesta dagli imprenditori privati. Anche nei confronti di tali imprenditori, l'indipendenza dell'università potrebbe essere assicurata da una nuova impostazione di autogoverno comunitario, meglio che dai rapporti individualistici dei singoli professori". Barillà, op. cit., p. 235 e

E' evidente che proposte talmente articolate, elaborate nei primi anni sessanta, erano frutto di un clima che stava mutando rispetto a quello del decennio esaminato in questo capitolo, e in cui ogni discorso sull'università inevitabilmente implicava un progetto complessivo di riforma più o meno innovatore. Da questi anni in poi nessuno, dall'accademia alla politica avrebbe più negato la necessità di una riforma, urgente e globale, dell'università italiana.

Per dirla con Chiosso: "La preoccupazione per la capacità della società italiana di alimentare e sostenere uno sviluppo che si preannunciava ricco e duraturo prevalse sua sull'ipotesi di destinare le risorse anche in termini di beni sociali sua sulla opportunità di innestare gradualmente il nuovo sul tronco della tradizione"[174].

L'istruzione aveva ormai definitivamente scalato le gerarchie di priorità dell'agenda politica di tutti i partiti; all'interno della vita accademica le mobilitazioni di personale e (sempre di più) studenti stavano diventando permanenti; una proposta di riforma dell'università in ogni suo aspetto sarebbe rimasta nelle aule del Parlamento per quattro anni; ma soprattutto un'espansione economica senza precedenti nel paese stava imponendo cambi radicali di mentalità nella classe dirigente, favorendo previsioni ottimistiche sugli effetti e sulle necessità dello sviluppo economico e tecnologico.

---

da p. 222 sul ruolo di programmazione e distribuzione dei finanziamenti di un rinnovato Consiglio Superiore della pubblica istruzione, concepito come espressione della "base" delle università.

[174] Il giudizio dello storico della formazione in realtà è tutt'altro che positivo verso la classe politica di questo decennio "Quel che più sorprende di quegli anni di silenziosa, ma radicale transizione, è la sfasatura che si verificò tra i problemi radicalmente nuovi che lo sviluppo industriale e dei consumi creava ed imponeva e la timidezza sconfinante, non di rado, nella vera e propria sterilità di un dibattito politico ed in parte anche culturale che non riusciva ad essere all'altezza di una situazione in profondo mutamento", Chiosso, op. cit., pp. 124-125.

CAPITOLO II

Pianificazione e riforma (1959-1969)

2.1 Pianificare e investire nell'istruzione: i piani di sviluppo della scuola

Per analizzare le politiche scolastiche, e quelle riguardanti l'istruzione superiore, dei primi anni '60, è necessario allargare brevemente l'orizzonte dell'analisi e descrivere il quadro politico in cui si sono sviluppate. La complessità dello scenario politico e sociale è dovuta alla nascita dei governi di centrosinistra e dall'avvicendarsi di numerosi governi in uno dei decenni più turbolenti e densi di cambiamenti sociali dell'intera storia dell'Italia repubblicana. Per orientarci, seguiamo i passaggi più significativi dei principali protagonisti politici, la Democrazia Cristiana e il Partito Socialista.

Dopo le manifeste debolezze dei governi centristi (DC, PRI e PSDI con il sostegno esterno a fasi alterne delle destra formata da monarchici, liberali e missini) durante la seconda metà degli anni cinquanta, e dopo lo stallo elettorale testimoniato dalle elezioni del 1958, i presupposti per nuovi scenari politici erano tutti in campo.

Da parte democristiana, proprio le elezioni di quell'anno avevano rappresentato il tentativo di "sfondare a sinistra" proponendo un programma elettorale di stampo decisamente interventista dal punto di vista economico in cui, fra gli altri temi, tutto il II capo era dedicato all'istruzione con riferimenti, ancora vaghi ma significativi, alla necessità di "riordinare con messi sufficienti l'università per adempiere pienamente alle sue funzioni"[175].

Ne seguì un accordo di governo con i social-democratici in cui il settimo punto esponeva il progetto di "piano pluriennale per lo sviluppo della scuola statale e la generalizzazione dell'istruzione superiore", mentre il punto seguente riguardava i progetti di incremento dei fondi alle università per la ricerca scientifica[176].

Con Moro eletto segretario della DC al settimo congresso del partito (ottobre '59) in realtà lo stallo politico continuò e vide nella tragica esperienza del governo Tambroni la sua

[175] Damilano, op. cit., p. 931.
[176] Ivi, pp. 946-947.

conclusione. Il governo ad interim che seguì (Fanfani) inaugurò il biennio di preparazione ufficiale del centrosinistra, sperimentato in quel periodo nelle amministrazioni locali in una fase globale in cui anche i referenti della Democrazia Cristiana, gli Stati Uniti di Kennedy da un lato e la Chiesa di Giovanni XXIII e del Concilio Vaticano II (principali sostenitori della strategia dei governi monocolore democristiani fino a quel momento) stavano avviando riflessioni profonde sul modo di rispondere alle sfide della modernità e del confronto con il comunismo reale[177].

La Democrazia Cristiana optò ufficialmente per la costruzione di un governo con l'appoggio dei socialisti dal congresso di Napoli del gennaio 1962, dove con una celebre lunghissima relazione Moro riuscì a tranquillizzare i più preoccupati e incoraggiare i più entusiasti dell'incontro con il Psi.

Da parte socialista, che l'orizzonte fosse quello dell'incontro con i cattolici era un elemento dichiarato da Nenni almeno dal 1954[178], rafforzato enormemente dagli effetti in Italia del 1956 sovietico (il XX congresso con la pubblicazione da parte di Chruschev dei crimini di Stalin e l'invasione dell'Ungheria da parte dell'Armata Rossa) che di fatto segnarono la fine dell'alleanza fra comunisti e socialisti. Il XXXI congresso del partito nel 1955 sancì ufficialmente i primi segnali di apertura in tal senso, rafforzati dalla "svolta autonomistica" (dal PCI) definita dal congresso di Venezia del 1957, rafforzata da quello di Napoli del '59 e ufficializzata al 34° congresso di Milano nel 1961 in cui la corrente autonomista "prevalse con una mozione a favore dell'incontro con i lavoratori cattolici, garantendo l'appoggio esterno ad una maggioranza impegnata su un programma di svolta a sinistra"[179].

Il 10 marzo 1962, con l'astensione dei parlamentari socialisti, nasceva il primo governo di centro-sinistra guidato da Amintore Fanfani; il vero e proprio ingresso dei socialisti nel governo si verificò solo con l'inizio della quarta legislatura e del primo governo Moro nel dicembre '63 e per i socialisti significò la seconda scissione in vent'anni, con la nascita del PSIUP e l'uscita di 38 fra deputati e senatori oltre che del 20% degli iscritti.

---

[177] Nel giugno 1961 Fanfani andò negli USA per incontrare in proposito con il presidente Kennedy, mentre l'enciclica "Mater et Magistra" di Giovanni XXIII fu letta come un avallo ad una nuova politica di redistribuzione dei redditi e di intervento pubblico nell'economia, impostazione poi confermata dai lavori del Concilio Vaticano II.

[178] "Nenni trovava nell'interventismo statale di Ezio Vanoni, nel *concretismo* ora riconosciuto a Fanfani, nelle aperture sociali di Colombo e di Gui, e infine nel proporzionalismo di Gronchi e dei suoi amici i segni di un'evoluzione al termine della quale ci sarebbe stato l'incontro con i socialisti: L'incontro con noi è scritto nelle cose, affermò in maniera risoluta in un articolo sull'Avanti! del 4 luglio 1954". Ciufoletti, Degl'Innocenti, Sabbatucci, *Storia del Psi. 3 Dal Dopoguerra ad oggi*, Laterza, Bari 1993, p. 193.

[179] Ivi, p. 267.

Nel corso delle lunghe trattative che precedettero e seguirono la primavera '62, tre riforme erano emerse come quelle determinanti per le sorti dell'alleanza fra socialisti e democristiani: la nazionalizzazione dell'ENEL, la scuola media unica e l'istituzione delle regioni. Se per quest'ultima si sarebbe dovuto aspettare per altri otto anni, le prime due furono da subito al centro dell'attenzione politica e dell'opinione pubblica, inserite a pieno titolo nella globale strategia di interventismo statale e pianificazione centrale di cui entrambi i partiti avevano discusso in quegli anni e che faceva da sfondo alle discussioni su ogni singolo intervento legislativo.

La politica di piano, specie nell'accezione che il gruppo dirigente democristiano le attribuiva, era parte integrante di una strategia di gestione del potere politico che aveva il suo centro nell'interventismo e nel controllo degli enti pubblici, connesso a un'espansione stessa del settore pubblico in ogni ramo dell'economia. La politica dei finanziamenti a pioggia rappresentata dalla Cassa per il Mezzogiorno, il rafforzamento dell'Iri dal '57 in poi, la nascita dell'Eni nel '53, la nascita del ministero delle Partecipazioni statali nel '56, la successiva nazionalizzazione dell'Enel nel 1962 e in generale il consolidamento dei legami tra la burocrazia di questo "parastato" e il potere democristiano sono alcuni dei passaggi e degli elementi che contraddistinsero l'evoluzione dello Stato italiano nei primi anni di boom economico[180].

Ma questo quadro non va letto esclusivamente in un'ottica che guardi solo al consolidamento del potere democristiano nella società e nell'economia. Gli stimoli e le teorizzazioni verso forme di pianificazione statale dell'economia e del più generale sviluppo del paese erano oggettivamente presenti nelle forze politiche, e nella Democrazia Cristiana, non soltanto per utilitarismo politico. Su questo il giudizio della storiografia è abbastanza concorde: il confronto con il modello comunista di società, che aveva nel paese del più grande Partito Comunista d'occidente uno dei suoi teatri principali[181], imponeva una competizione sullo stesso terreno, quello cioè di una lotta attiva alla disoccupazione, di un accrescimento del livello culturale delle masse e di un intervento statale che puntasse a tutelare le condizioni di

---

[180] Cfr. Manin Carabba, *Un ventennio di programmazione*, 1954-74, Bari 1977; Franco Ferraresi, *Burocrazia e politica in Italia*, il Mulino, Bologna 1980.

[181] A cavallo dei due decenni, nonostante la crisi del 1956, il Partito Comunista non mancava di usare i risultati sovietici nella corsa allo sviluppo tecnologico per rafforzare un profilo sulle tematiche culturali e scientifiche che fino a quel momento era mancato nell'orizzonte comunista italiano: "le prodigiose conquiste scientifiche dell'Unione Sovietica hanno sollecitato un più serio esame della funzione della scuola per lo sviluppo di una società moderna, e la riflessione critica si è soffermata non solo sui mezzi inauditi che ad essa occorre destinare nella inevitabile competizione tra nazioni e sistemi sociali diversi, ma più a fondo ha investito gli ideali e i programmi educativi, gli ordinamenti e i metodi pedagogici." Alessandro Natta, *Attualità e urgenza delle riforma scolastica*, in "Rinascita", n. 11 1959.

vita generali e alla crescita del reddito nazionale e pro capite, obbiettivo dichiarato dello *Schema decennale di sviluppo del reddito e dell'occupazione dal 1955 al 1964* redatto dal ministro democristiano Ezio Vanoni, approvato dal Consiglio dei Ministri nel 1954 ma mai applicato. Al centro dello "Schema" (una parte del quale era dedicata all'espansione dell'istruzione e alla formazione professionale partendo dalla constatazione che "il processo di sviluppo nel prossimo decennio muterà molte delle attività attuali e creerà una domanda di nuovi tipi di lavoro") stava la convinzione che la creazione stabile di nuovi posti di lavoro era compito dell'iniziativa privata, messa in moto dalle convenienze ad investire determinate dall'azione pubblica[182].

Ancor più del tentativo fatto con lo Schema Vanoni, fu il convegno nazionale di studio della Democrazia Cristiana del settembre '61 a San Pellegrino, a rappresentare la tappa più significativa, per quanto riguarda la DC, del suo percorso di avvicinamento ai socialisti, ma soprattutto di elaborazione della politica di piano.

Dalle relazioni di Achille Ardigò e Pasquale Saraceno provenivano stimoli molto radicali che avrebbero trovato altrettanto forti resistenze dentro la DC (su tutte quelle di Gonella e Bettiol). A San Pellegrino si parlò esplicitamente di "Stato artefice di uno sviluppo armonico pianificato", della necessità di accantonare annualmente quote del reddito nazionale per investimenti tesi a orientare centralmente lo sviluppo, di socializzazione, fino alla definizione di pianificazione che, come si vedrà, avrebbe contraddetto la natura dei piani di sviluppo in materia scolastica: "il piano di sviluppo non è quindi né un coacervo di progetti di investimenti, né un elenco di disegni di legge e di ordinanze da emettere: esso consiste nella indicazione di un complesso organico di azioni da svolgere e nella dimostrazione della loro conformità al fine voluto"[183].

Anche la Confindustria dimostrava di aver recepito il messaggio per il quale una quota sostanziosa di investimenti sociali avrebbe giovato all'espansione economica complessiva, o almeno questo era quello che il suo presidente, Cicogna, dichiarava alla stampa internazionale nel 1962[184].

---

[182] In merito allo "Schema Vanoni" cfr. Piero Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Il Mulino, Bologna 1978; Michele Salvati, *Economia e politica in Italia dal dopoguerra a oggi*, Garzanti, Milano 1984; Fabrizio Barca: "Lo schema, anche per la morte di Vanoni, non esercitò influenza diretta sulla politica di governo, restò solo come sintomo della necessità di una nuova politica economica, per quanto suscitasse interesse anche tra le forze sindacali e politiche d'opposizione." Ganapini, De Bernardi, op.cit, p. 331.

[183] Relazione di Pasquale Saraceno in *Il Convegno di San Pellegrino. Atti del I convegno nazionale di studio della Democrazia cristiana, San Pellegrino Terme 13/16 settembre 1961*, Edizioni Cinque Lune, Roma, 1962, p.184.

[184] "Oggi siamo tutti d'accordo che circa il 18-20% del reddito nazionale è usato per fini sociali, non contro prestazioni di produzione di lavoro, ma semplicemente per svolgere forme di assistenza [...]. Noi pensiamo, per

Questo era il quadro in cui la Democrazia Cristiana decise di concretizzare la sua attività di governo in materia scolastica sul progetto di piano decennale della scuola.

La differenza rispetto ai precedenti interventi tentati o approvati era enorme: non si trattava più di progetti di riforma (come il n. 2.100 di Gonella) o d'interventi settoriali, ma di finanziamenti, rispondendo a una precisa strategia che vedeva nell'elemento quantitativo dell'apparato formativo italiano il primo terreno su cui intervenire, rimandando a un indefinito secondo momento la fase riformista.

I piani discussi furono molteplici e a misure variabili (decennale, triennale, quinquennale, trentennale, ecc.), ma quelli approvati ben pochi: la lunga discussione sul piano decennale portò all'approvazione di alcuni stralci, (provvedimenti ponte dalla validità temporale non superiore a un anno e limitati al finanziamento di specifiche voci), resi necessari dal congelamento del provvedimento complessivo, di cui il principale fu il piano triennale, approvato con un'enfasi politica del tutto ridimensionata rispetto ai proclami che accompagnarono la presentazione della prima versione decennale. A chiudere questa fase della pianificazione scolastica fu il piano quinquennale 1966-1970 da leggere, a mio avviso, come un adeguamento necessario di mezzi e risorse all'esplodere dell'utenza scolastica e universitaria della seconda metà degli anni '60: il varo di questo provvedimento non fu accompagnato dalle discussioni di cinque anni prima visto che ben altri temi erano diventati protagonisti del dibattito, specialmente per quanto riguardava l'università (i tentativi di riforma e l'apertura degli accessi).

Va detto che piani di sviluppo della scuola furono discussi e approvati anche in seguito ma, dagli anni '70 in poi, con la definizione di piano di sviluppo della scuola s'intesero generici progetti d'investimenti e sviluppo quantitativo delle strutture scolastiche e non si ripropose mai più il significato politico e ideologico che contraddistinse le discussioni sulle prime pianificazioni.

Rispetto al tema di questo lavoro, va fatta un'altra specifica: la politica di piano interessò maggiormente l'università esclusivamente nella sua seconda fase, quella della prima metà degli anni '60, legandosi a doppio filo con le proposte di riforma dell'istruzione superiore. Dalla presentazione della prima versione di piano decennale, nel settembre 1958, al varo del primo stralcio triennale (legge n. 1.073 del 1962) al centro del dibattito politico e pubblico

---

esempio, che la spesa per l'istruzione, che abbiamo sempre messo al primissimo posto, proprio come elemento di modifica della struttura sociale italiana, dovrà salire inevitabilmente al 5-6% del reddito totale, così com'è nei Paesi più evoluti", dichiarazione del Presidente Confindustriale Cicogna del 27 aprile 1962, riportata in "Sole" del 28 aprile 1962, p. 3.

sulla pianificazione scolastica vi fu lo scontro d'idee fra laici e cattolici in merito al finanziamento delle scuole private. Lo schieramento laico (socialisti e comunisti, associazioni di categoria come l'Adesspi e riviste come "Il Mondo"[185], per citarne solo alcuni) condusse un'aspra battaglia in Parlamento e sugli organi di stampa contro la strategia democristiana di inserire a pieno titolo gli istituti privati (specie confessionali) fra i beneficiari dei massicci investimenti in discussione. Nello specifico questo dibattito riguardò i primi livelli del sistema formativo, in particolar modo scuole materne ed elementari, ma dato il carattere complessivo dei progetti in discussione, che avrebbero dovuto far fare un balzo in avanti a tutta l'istruzione italiana, lo scontro d'idee incluse la tematica universitaria, con i finanziamenti agli illustri atenei non statali (quelli milanesi su tutti) al centro delle polemiche.

Un'ultima premessa da fare riguardo alla travagliata storia del piano decennale e dei suoi derivati, riguarda proprio il cambiamento di scenario politico, la nascita del centro-sinistra, brevemente descritto in precedenza.

Con il varo di un unico piano decennale della scuola sempre più in bilico, a mano a mano che erano approvati singoli stralci annuali, il Partito Socialista, fino a quel momento principale oppositore delle politiche democristiane in campo formativo specie per quanto riguardava il terreno infuocato della laicità dell'istruzione, si ritrovava in quel momento dall'altra parte della barricata al termine di una trattativa con la DC per il nuovo governo che aveva avuto sulle tematiche scolastiche uno dei punti cardine.

Colui che nel maggio '61 aveva scritto la relazione di minoranza alla versione del piano licenziata dalla commissione istruzione della Camera, relazione che divenne il manifesto politico d'opposizione al piano ufficiale e condiviso di tutte le sinistre e del fronte laico italiano, Tristano Codignola, si ritrovò nella contraddittoria posizione di difendere (o evitare di opporsi) la politica di finanziamento dell'istruzione successiva al tentativo di piano decennale, politica che continuava a conservare gli elementi di criticità che proprio Codignola aveva combattuto in prima linea a partire dal 1958[186].

---

[185] Settimanale espressione di intellettuali di provenienza azionista e liberale, fondato nel febbraio 1949, cfr, Barca, op. cit., pp. 73-74.

[186] Non a caso proprio Codignola, dalle pagine di una delle principali riviste dell'area socialista, così si esprimeva contro la "manovra involutiva messa in atto da Moro durate la campagna elettorale" di quell'anno, "con la formale rinuncia ad ogni altra nazionalizzazione, con la repulsa della legge urbanistica Sullo, con la ripresa del tema del finanziamento alla scuola privata, colla reiterata connessione fra istituzione delle regioni ed impegno anticomunista del psi.". Quasi a preparare l'opinione pubblica di fronte alle timidezze riformiste che il centrosinistra avrebbe dimostrato, secondo Codignola "Moro intendeva presentarsi alla trattativa con il PSI sostenuto dalla piena fiducia della sua destra, per poter varare un centro-sinistra di lentissima lievitazione, capaci di bloccare l'intera legislatura". Tristano Codignola, *La trappola dorotea non funziona*, in "Il Ponte", n. 6 1963.

La figura di Codignola incarna quindi la complessità dello scenario politico determinatosi nella primavera-estate del '62, periodo in cui per l'esponente socialista, alle accuse di ipocrisia da parte delle opposizioni si sommavano le insofferenze dei democristiani nell'essere ora costretti a trattare molto più di prima con il principale esponente del fronte laico e progressista in materia scolastica, come dimostra il carteggio rinvenuto fra le carte dell'Archivio Sturzo fra Gui e Moro[187].

Fatte salve queste premesse, è necessario completare il quadro analizzando i vari passaggi che portarono dalla presentazione di un piano che avrebbe dovuto valere per tutti gli anni '60, al varo di provvedimenti finanziari la cui validità non superò il 1964.

Nel capitolo precedente sono state analizzate le discussioni parlamentari sul bilancio della Pubblica Istruzione, diventate, almeno dal 1957, l'appuntamento di discussione parlamentare annuale sui temi dell'istruzione e delle riforme necessarie. Si è già visto come proprio la discussione del 1959, con il piano all'esame della commissione istruzione del Senato da quasi un anno, fosse stata uno dei primi momenti di confronto serrato sulle riforme da attuare per l'università italiana.

La relazione governativa, più dettagliatamente di quanto fatto da Moro due anni prima, fu l'occasione per la Democrazia Cristiana di presentare il piano (per quanto riguardava l'università, anche se gli stessi toni erano usati per tutti i livelli dell'istruzione pubblica) come lo "sforzo risolutivo e senza precedenti nella storia" dopo un decennio d'investimenti statali di cui ritengo utile fare una breve sintesi[188].

Con la legge n. 1.551 del 1951 il finanziamento statale ordinario annuo alle università (escluse le spese già a carico dello stato e quelle degli enti locali) passò da 258 milioni a 1.200 milioni.

Prima ancora, con il regio decreto legislativo n. 535 del 1946 allo Stato competeva la retribuzione diretta dei docenti incaricati, e quella dell'intero personale non docente stimata dalla relazione Badaloni in una spesa di un miliardo e 80 milioni annui.

A più riprese poi lo Stato era intervenuto per ricostruire gli atenei distrutti e ampliare per quanto possibile il patrimonio edilizio universitario: dal piano E.R.P. per la ricostruzione dei danni di guerra erano stati stanziati 2.700 milioni per il riacquisto e la riparazione di attrezzature universitarie; con altre due leggi, la n. 203 del 1953 e la n. 622 del 1959 furono

---

[187] In una lettera del 18 luglio 1962 il neo ministro dell'istruzione Gui si lamentava con il segretario DC Moro in merito all'atteggiamento di Codignola nel consiglio dei Ministri che discuteva del progetto di legge sulla scuola media unica: "Non credo che debba esistere anche un ministro-ombra della Pubblica Istruzione". Archivio Sturzo, *Segreteria Politica DC, serie Atti dei segretari, 8 Aldo Moro, corrispondenza con il governo, scatola 149, fascicolo 48*.

stanziati 4 e 12 miliardi per l'acquisto di attrezzature e materiali didattici prodotti all'estero. Sempre per quanto riguarda l'edilizia, con la legge n. 645 del 1954, oltre all'aumento di alcune voci di spesa, furono programmate forme di erogazione di finanziamenti e mutui agevolati agli enti locali per l'edilizia scolastica e universitaria[189].

Nel complesso si è visto nel capitolo precedente come gli anni '50 rappresentino un periodo d'incubazione di alcune tematiche, divenute centrali nel decennio successivo, fra cui una redistribuzione quantitativa all'interno dei bilanci statali a favore dell'istruzione di ogni ordine e grado[190].

Per lo studio dei piani, da quello decennale ai suoi stralci passando per le versioni che di questo furono elaborate, i documenti ufficiali di riferimento sono, oltre ai testi legislativi, le relazioni parlamentari che segnano i punti di svolta della travagliata storia del piano della scuola.

Considerando che il grosso del dibattito parlamentare avvenne nelle commissioni istruzione di Camera e Senato, e vista l'assoluta centralità dei temi della scuola inferiore e media superiore nei dibattiti in aula, lo studio che segue, sul piano decennale e sui suoi stralci, è basato in larga parte sul confronto fra le relazioni delle commissioni, sui testi del piano per come furono modificati dai lavori parlamentari, e sugli sporadici interventi in aula riguardanti tematiche universitarie legate al piano decennale.

La prima relazione è quella con cui il governo presentò il d.l. n. 129 comunicato alla presidenza del Senato il 22 settembre 1958; la seconda è quella comunicata dal senatore Zoli un anno dopo, a seguito delle modifiche apportate dalla commissione istruzione del Senato che lo avrebbe approvato in aula nel dicembre 1959 come d. l. n. 1.868; la terza e la quarta sono quelle di maggioranza e minoranza, presentate rispettivamente dai deputati Ermini e Codignola nella primavera '61, risultato dell'esame della commissione istruzione della Camera

---

[188] AP, III Legislatura, Camera dei Deputati, Relazione della VIII Commissione permanente (istruzione e belle arti), stampato n. 829-a, relazione presentata dall'on. Maria Badaloni Stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio finanziario dal 1 luglio al 30 giugno 1960.

[189] Legge 21 marzo 1953, n. 203, *Aumento del limite massimo dei finanziamenti per costruire riserve di prodotti alimentari e di materie prime, nonché per acquisti di attrezzature di proprietà dello Stato*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 85 del 13 aprile 1953; Legge 9 agosto 1954, n. 645, *Provvidenze straordinarie a favore dell'edilizia scolastica nonché nuova misura delle tasse per gli istituti di istruzione media, classica, scientifica, magistrale e tecnica e disposizioni sugli esoneri dal pagamento delle tasse stesse e Istituzione di borse di studio*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 187 del 17 agosto 1954; Legge 24 luglio 1959, n. 622, Interventi in favore dell'economia nazionale, art. 1, pubblica sulla Gazzetta Ufficiale n. 198 del 19 agosto 1959.

[190] Froio parla ad esempio di un significativo intervento del sen. Emilio Trabucchi, che proponeva a metà anni '50 di "togliere trentacinque miliardi dal bilancio del ministero della difesa per passarli all'università" all'interno di un piano decennale per l'istruzione, purtroppo le coordinate fornite dall'autore (che indica Trabucchi come Onorevole e fornisce date errate) non consentono di rintracciare l'intervento in aula. Felice Froio, *Università: mafia e potere. Storia incredibile di una riforma*, La Nuova Italia, Firenze 1973, p.19.

che lavorò sul piano decennale dal febbraio al maggio 1960 e poi di nuovo nella primavera del '61, consegnandolo al dibattito della Camera come d.l. 1868-a, che però in quanto tale non avrebbe mai visto la luce, trasformandosi infine nello stralcio triennale (d. l. 129-a) approvato definitivamente dal Senato come legge n. 1.073/1962 .

Un altro documento da segnalare è l'introduzione al piano di sviluppo della scuola di Medici del 1959: subentrato a Moro al ministero agli inizi del '59, Medici sarebbe diventato ufficialmente il ministro della pianificazione, artefice del legame fra centri studi come la SVIMEZ e il ministero stesso ed avendo personalmente commissionato a Martinoli gli ormai celebri studi sul fabbisogno di manodopera qualificata.

L'importanza di questo documento non è solo data dal ruolo del suo autore: esso rappresenta l'unico documento DC riguardante il piano che non si soffermi su questioni di carattere prettamente finanziario ma che, anzi, legava la necessità del piano (con tutte le contraddizioni del progetto che sono di seguito analizzate) con quelle di riforma di ogni ordine di studi, anche dell'università, per cui proponeva di eliminare gli sbarramenti alle iscrizioni sulla base delle scuole di provenienza e sostituirlo con esami di ammissione, mentre ribadiva la necessità di valorizzare l'aspetto professionalizzante della formazione universitaria distinguendo in due distinti percorsi gli studi[191].

Il testo risente tantissimo del clima euforico che alcuni settori dell'apparato economico e produttivo italiano (cui Medici era legato) vivevano negli anni d'oro del boom economico e alcuni passaggi sono particolarmente emblematici se guardati con gli occhi dell'oggi[192], ma va comunque dato atto a questo testo di essere stata una delle prime autorevoli pubblicazioni ad avere affermato l'idea che gli investimenti per la formazione delle nuove generazioni costituissero il fattore primario nella diffusione del benessere morale e materiale, volano dello sviluppo sociale. Un'idea che le successive pubblicazioni SVIMEZ avrebbero contribuito a rafforzare.

Tornando al piano decennale, due furono gli elementi al centro del dibattito politico e pubblico.

Il primo e più centrale (e che, riguardando essenzialmente l'istruzione inferiore, non sarà oggetto di studio) il finanziamento all'istruzione privata e confessionale in particolare, vero

---

[191] "Bisognerà poi giungere a distinguere fra coloro che seguono un dato corso di studi con una specifica meta professionale e coloro che, invece, si propongono fini di carattere scientifico", Giuseppe Medici, *Introduzione al piano di sviluppo della scuola*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1959, p. 53.

[192] "Un nuovo tipo di società sta sorgendo: una società nella quale la possibilità di limitare il lavoro produttivo di tutti i beni materiali a poche ore al giorno consentirà di destinare maggior tempo e capitali a investimenti come

terreno di scontro che avrebbe fatto arenare il progetto decennale e su cui si sarebbero maggiormente espressi politici e partiti, complice anche il tentativo democristiano d'inserire nel 1961, a discussione su piano in stato avanzato, un emendamento[193]ampiamente generoso verso l'istruzione non statale e che affossò le flebili possibilità di collaborazione fra opposizione e maggioranza per l'approvazione del piano decennale[194].

Abbastanza esplicative dei toni cui giunse il dibattito su questo tema, sono le parole del deputato comunista Natta che apostrofava come delittuosa l'aggressività dei parlamentari democristiani sul tema del finanziamento alla scuola privata: "l'esame finora compiuto, prima nella commissione istruzione ora nell'assemblea del Senato, ha dissipato l'equivoco che si nascondeva in molte formulazioni e ha mostrato che erano pienamente fondate le preoccupazioni di chi aveva denunciato nel piano il proposito di finanziare in grande misura gli istituti privati, nonostante la norma costituzionale che riconosce sì a libertà di iniziativa pedagogica di enti e di privati ma senza oneri per lo Stato. […] Scrive l'on. Zoli, che con la formula dell'art 33 –*si intese solo escludere il riconoscimento del diritto soggettivo ad ottenere aiuti dallo Stato, ma non si intesero affatto inibire in un modo o nell'altro aiuti economici*- le scuole private dunque non hanno diritto di chiedere, ma lo Stato ha il diritto di concedere"[195].

Il secondo tema che fece da sfondo a tutta la discussione, su questo piano come sull'intera politica di pianificazione, è quello dell'aggiuntività (strettamente legato a quello della copertura finanziaria), come e in che misura cioè i finanziamenti annunciati andassero a sommarsi all'ordinario finanziamento o se erano da intendere come sostitutivi, includendo cioè le cifre che anno dopo anno avevano conosciuto un lento incremento.

L'analisi dell'aggiuntività non va vista come un cavillo tecnico perché da essa dipende il giudizio storico sul senso politico dei piani di sviluppo: in assenza di un netto incremento dei finanziamenti, e di un incremento anche rispetto alla naturale crescita degli stanziamenti

---

l'educazione e l'istruzione, e di rimandare a 18 anni l'ingresso dei giovani nell'ordinaria e completa attività di lavoro", Medici, op. cit., p. 12.

193 "Diritti e obblighi delle scuole non statali di grado inferiore e di grado secondario classico, tecnico e artistico" presentato dall'Onorevole Francesco Franceschini il 14 ottobre 1960 alla Camera, AP, III Legislatura, Camera dei Deputati, proposte di legge, 14 ottobre 1960, p. 17743.

194 "I deputati democristiani, in sede di commissione parlamentare, discutendo articolo per articolo la legge da presentare alla Camera, hanno infatti, proposto un emendamento che contraddice palesemente e senza equivoci possibili all'articolo della Costituzione che regola la scuola privata; (che dovrebbe sorgere e vivere senza oneri per lo Stato). L'emendamento consiste nel rimborso agli alunni di scuola privata dell'80% delle spese generali dell'istruzione. Esso è volto in sostanza, a potenziare per circa 350 miliardi tutti i gradi della scuola confessionale e rappresenta quindi la conclusione della linea di azione svolta per questi due anni dal partito al governo, col tentativo di una rivincita paolotta sulla scuola risorgimentale", *Discussione politica sul "Piano decennale"*, in "Riforma della Scuola" n.1 1961, p. 32.

verificatasi negli anni '50, i piani vanno ridotti a semplici operazioni di facciata che, annunciando cifre complessive molto grandi, nascondevano il fisiologico aumento della spesa pubblica in istruzione e dichiaravano quindi un investimento inedito che in realtà non era in campo.

Per compiere quest'analisi è necessario fare il punto sull'andamento dei finanziamenti statali all'istruzione fino a quel momento e in particolare all'istruzione superiore.

Le spese per l'istruzione in generale rappresentavano il 6% del totale della spesa pubblica nel 1946, toccarono il picco del 19,2% nel 1970, iniziando in seguito una lenta decrescita accelerata poi dalla seconda metà degli anni settanta, per arrivare a una soglia, rimasta stabile fino ai giorni nostri, al di sotto del 10% del totale della spesa pubblica[196].

Grazie alle ricostruzioni del Comitato di studio basate sui bilanci consuntivi del ministero dell'istruzione (per quegli anni ora irreperibili in pubblicazioni accessibili) disponiamo della serie storica, e quindi dell'andamento dei finanziamenti statali all'istruzione superiore (pubblica e privata), dal dopo guerra al 1961, anno di redazione dei lavori del Comitato.

Dai 707 milioni spesi per gli atenei pochi mesi dopo la fine della guerra (lo 0.06% del reddito nazionale, lo 0.12% della spesa pubblica e il 2,41% delle spese per l'istruzione in generale), si era passati cinque anni dopo a 8 miliardi e 483 milioni (cifra che in termini relativi rappresentava lo 0,11% del reddito nazionale, lo 0,45% della spesa pubblica e il 4,7% della spesa per istruzione), rimanendo più o meno stabile intorno alla metà del decennio sui 15 miliardi e conoscendo poi una crescita più netta tra il '56/'57 e il '57/'58 (23.953 milioni). La crescita più sostanziosa si ebbe però a piano ancora in discussione, con i 41 miliardi e 558 milioni del 1959/60 e i 71 miliardi e 371 milioni dell'anno successivo (0.41% del reddito nazionale, l'1,64% della spesa pubblica e l'11,82% delle spese statali in istruzione) raggiunti grazie alla legge n. 158 del 1961[197].

Abbastanza stabile era stato invece il contributo degli enti locali che dal 16,91% dei contributi alle università nel 1950 era passato al 17,59% nel 1955 e al 18,72 nel 1961 (anno in cui però in termini assoluti i finanziamenti dagli enti locali furono di 160 miliardi, più del doppio del 1950)[198].

---

[195] Alessandro Natta, *Attualità e urgenza delle riforma scolastica*, in "Rinascita", n. 11 1959. Dello stesso autore si segnala *Contro il finanziamento statale alla scuola privata*, in "Riforma della Scuola" n. 1 1960, sintesi dei principi d'opposizione al finanziamento pubblico all'istruzione privata.

[196] Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, *Le spese dello Stato dall'unità d'Italia anni 1862/2009*, Roma 2009, tavola 42 p. 20.

[197] Comitato di studio dei problemi dell'università italiana, *Studi sull'università italiana, IV Finanziamento e spese dell'università*, Il Mulino, Bologna 1963, pp. 31-33.

[198] Giovanni Gozzer, *Scuola e programmazione economica*, Palombi, Roma 1962, p. 341.

Unendo questi dati con quelli fornitici dalle (purtroppo occasionali per questo periodo) rilevazioni pubblicate dall'ISTAT, apprendiamo che, prendendo l'esempio di un'annata specifica (il 1957/58) una cifra non irrilevante era destinata alle università libere, nell'ordine di 106 milioni dallo Stato, cui si aggiungevano (non conteggiati dal ministero) 34,3 milioni da enti pubblici e 81,8 da enti locali[199]. Per quanto non si trattasse di cifre determinanti, in relazione alle esiguità e alle difficoltà finanziarie del sistema d'istruzione superiore pubblico, le cifre dei finanziamenti a vario titolo pubblici alle università libere avevano un peso e un significato politico e simbolico notevole e, come abbiamo visto, proprio per questo rivendicato o attaccato in pieno dalle rispettive componenti politiche.

Tornando al testo del piano, nella prima versione all'università erano dedicati 13 articoli: dal 20 al 26 e cioè il Capo III del Titolo I riguardante gli investimenti in edilizia scolastica; l'articolo 32 all'interno del Titolo II dedicato all'assistenza diretta agli studenti; gli articolo 35, 36 e 38 inerenti i finanziamento ordinario (e il trattamento fiscale) e quello diretto a specifiche voci di spesa (le attrezzature di ricerca e didattiche) specifici e infine gli articoli 42 e 43 sugli incrementi di personale[200].

Come già anticipato, le versioni di piano decennale furono in tutto tre, nessuna approvata ma sostituite da altrettanti stralci e da un successivo piano triennale. Per questi motivi si ritiene superfluo analizzare l'evoluzione di ogni singolo articolo e più utile invece concentrarsi sul senso di fondo della proposta di legge e sulle modifiche intervenute durante la sua travagliata storia.

Riguardo al capitolo degli investimenti in edilizia è da segnalare, come del resto su tutti gli altri capitoli di spesa, la natura fortemente centralistica di un impianto decisionale basato interamente sull'interlocuzione fra i due ministeri, dell'istruzione e dei lavori pubblici, e che da enti locali e atenei chiedeva semplici pareri. Questo aspetto non sarebbe mai stato modificato non solo nelle versioni di piano decennale ma anche nei futuri piani della scuola. A essere modificato già dalla commissione del Senato era stato invece l'obbligo, per gli enti locali, di concorrere al finanziamento per il 50% della spesa, obbligo poi eliminato in tutte le successive versioni. Questa prima versione prevedeva cinque miliardi di spesa per questo capitolo (immaginandone altrettanti investiti dagli enti locali), già dalla versione successiva

---

[199] ISTAT, *Note e relazioni*, n. 16 1961.

[200] Il testo originario del Piano per lo sviluppo della scuola nel decennio dal 1959 al 1969 (presentato al Senato il 22 settembre 1958, Atto 129 Sen.) è tratto da Tristano Codignola, *Nascita e morte di un piano*, La Nuova Italia, Firenze 1962, da p. 289.

sarebbero diventati sette con la semplice facoltà di concorrere per i comuni (non essendo state ancora istituite le regioni).

Il finanziamento ordinario annuale alle università (sia pubbliche che private) era previsto in sette miliardi e l'incremento di personale docente, nel complesso, era di 150 nuovi posti di docente ordinario e 900 di assistente.

Da questo primo testo, così come dalla relazione governativa che lo accompagnava, emerge un'assoluta mancanza di chiarezza sulla copertura finanziaria di un investimento complessivo di 1.386 miliardi che, come il dibattito di quegli anni dimostra, non era chiaro se andassero a sommarsi o sostituissero l'ordinario finanziamento ai livelli di crescita verificatisi fino al 1958.

Sulla copertura finanziaria provò a intervenire il Senato, proponendo uno specifico articolo aggiuntivo la cui assenza nella prima versione era abbastanza evidente.

In realtà i due passaggi dell'articolo 60 "*per il 1960-61 potrà provvedersi con operazioni di movimento di capitali*" e "*per gli esercizi dal 1961-62 al 1968-69 si provvederà mediante utilizzo fino a concorrenza di tali aumenti delle somme che resteranno disponibili per la riduzione che si avrà nel complesso degli oneri predeterminati a carico degli esercizi stessi*", lasciarono più dubbi che certezze e aprirono la strada a due anni di dibattito parlamentare sul come si voleva finanziare un piano che pretendeva di basarsi su non meglio specificati movimenti di fondi e sui risparmi derivati da una decrescita degli oneri di spesa per lo Stato in quegli anni[201].

La relazione che accompagnava il testo modificato dalla commissione del Senato, presentata dal senatore democristiano Zoli complicava, piuttosto che chiarire, l'argomento: "il rapporto fra le due tabelle [andamento oneri predeterminati e andamento oneri previsti dal piano] dimostra come –escluso l'esercizio 1960-61- per tutti gli esercizi successivi la diminuzione degli oneri predeterminati a carico dei futuri esercizi superi in misura molto rilevante l'aumento degli oneri derivanti dal complesso delle disposizioni del disegno di legge. Può quindi con certezza ritrovarsi la copertura del disegno di legge colla applicazione ad esso di una parte, non eccedente i criteri sopra esposti, di tali differenze".

Sempre lo stesso senatore ribadiva il concetto in un intervento di cui si riporta un estratto abbastanza esplicativo: "noi siamo sicuri che, mantenendosi costante il livello delle entrate, avremo un certo giorno un avvallamento delle spese e avremo la possibilità di inserirci in tale avvallamento e di utilizzare queste somme che restano disponibili per coprire questo disegno

---

[201] AP, III Legislatura, Camera dei deputati, disegno di legge n. 1.868 *Piano per lo sviluppo della scuola nel decennio dal 1959 al 1969*, approvato dal Senato della Repubblica nella seduta del 9 dicembre 1959 e trasmesso alla Presidenza il 19 dicembre 1959.

di legge […] sono somme delle quali è certa l'esistenza; se le entrate restassero quelle che sono, ma penso che bisogna avere il coraggio di farle aumentare ma forse non sono d'accordo tutti qui in Senato, noi ci troveremo sicuramente un certo giorno con una disponibilità per cessazione di spese tale da coprire le previsioni di spesa di questo piano"[202].

Insomma il piano si sarebbe finanziato con quello che si risparmiava dall'ordinario finanziamento: non c'è da meravigliarsi se i dubbi sulla copertura e l'aggiuntività o meno di questo piano di finanziamenti crescessero mese dopo mese.

Le altre modifiche intervenute in Senato (il cui esame aumentò l'onere complessivo fino a 1.519miliardi e 211 milioni) furono la già citata eliminazione dell'obbligo di partecipazione degli enti locali al finanziamento delle opere di edilizia e la proposta di una nuova figura professionale per le università, con compiti di gestione delle attrezzature scientifiche e didattiche delle facoltà, i tecnici diplomati e i tecnici laureati.

Dalla somma delle spese ordinarie e quelle specifiche per edilizia, personale e assistenza il senatore Zoli relazionava con enfasi un investimento complessivo sull'università di 178 miliardi e 720 milioni[203]. A ben vedere, spalmata sui dieci anni del piano, si trattava di 18.283,7 milioni l'anno per l'università, una cifra assolutamente ordinaria rispetto ai 26 miliardi e 600 milioni spesi per l'università nel 1957/58, che erano diventati 41,5 nel 1959/60 stando ai bilanci consuntivi del ministero pubblicati nel volume dedicato ai finanziamenti del Comitato di studio dei problemi dell'università italiana. Comitato che, tra l'altro, faceva notare come nel "57/58 l'Istruzione superiore è stata finanziata dallo Stato in misura relativamente inferiore a quella del 1931/32. Le tasse infatti mentre fanno un gettito

---

[202] AP, III Legislatura, Senato della Repubblica, Discussioni, 8 ottobre 1959, p. 8687.

[203] Le ambiguità sull'aggiuntività o meno dei finanziamenti del piano erano, se possibile, persino rafforzate dalla relazione del Senatore Zoli, che alternava passaggi sul carattere aggiuntivo a perifrasi atte a spiegare la straordinarietà dei finanziamenti erogati fino a quel momento, da riportare a livelli più bassi per poi rialzarli con il piano, quasi a dichiarare una vera e propria partita di giro: "Un'altra preoccupazione è stata ripetuta: e cioè che il Piano assorba i normali incrementi del bilancio della P.I.. In tale preoccupazione si annida evidentemente un equivoco. L'incremento della spesa per la P.I. di questi ultimi anni non è stato causato soltanto da normali aumenti di spese, ordinarie e ricorrenti, ma da spese di carattere straordinario. Tenere presente questo è eliminare la base della preoccupazione e la richiesta che continui, al di fuori del Piano, l'incremento di talune spese. E' evidente per vero che, dopo che –ad esempio- gli insegnanti elementari sono aumentati con velocità notevole fino a coprire quasi per intero il fabbisogno di essi, sarebbe assurdo farne continuare ad aumentare il numero colla stessa velocità. Ciò che importa è che il Piano serve a completare il fabbisogno, che le somme stanziate in esso non servano a coprire eventuali dilatazioni di spese attuali, ed anzi che anche le nuove spese possano avere la dilatazione che si imponga per le altre spese analoghe (ad esempio per aumento di stipendi per quanto si riferisce agli organici; a questo fine la Commissione ha approvato –come si vedrà- un emendamento che impone di istituire capitoli speciali per quegli aumenti di stanziamento che, confusi nei capitoli attuali, potrebbero essere assorbiti da necessari aumenti di questi", più avanti ammette che "può darsi che le previsioni di sviluppo di certi settori i scuole e le previsioni in ordine alle esigenze della scuola professionale si dimostrino errate per difetto: è chiaro che dovrà provvedersi oltre il piano". Relazione sul disegno di legge n. 129 della VI Commissione Permanente (Istruzione Pubblica e Belle Arti), rel. Zoli, comunicata alla Presidenza il 15 settembre 1959, in Codignola, *Nascita e morte di un piano*, p. 32.

pro capite di 59.180 (nel '57/'58) contro le 77.810 del 1931/32, continuano a fornire il 19,54% solo perché è diminuita pure la consistenza percentuale dell'altra principale fonte di finanziamento: i contributi di mantenimento dello Stato e degli altri Enti"[204].

Fin dalla prima relazione che accompagnava il disegno di legge, il governo cercò di avvalorare la tesi per cui i bisogni dell'istruzione erano prettamente quantitativi e che le riforme che si stavano preparando non fossero né radicali, né complessive[205].

Questo enunciare riordinamenti e riforme parziali senza entrare nei dettagli e soprattutto senza che si discutesse d'ipotesi di riforma complessive, era uno dei principali elementi di critica delle opposizioni, anche per quanto riguarda la tematica universitaria fino a quel momento latitante dalle discussioni parlamentari[206].

Un piano senza riforma era ancora più problematico, secondo alcuni, proprio sull'università dove prima di affrontare gli aspetti quantitativi era necessario, fra gli altri per Ferruccio Parri, riformare la didattica e la ricerca e soprattutto intervenire in maniera complessiva[207].

Secondo Froio, l'approccio dimostrato dalla DC verso il piano decennale dimostrava una "idiosincrasia sostanziale verso il termine riforma"[208]; più generoso nel giudizio complessivo è stato Giorgio Chiosso secondo cui, da qualsiasi punto di vista, anche il più critico, è innegabile che "il Piano decennale abbia costituito l'ulteriore occasione di consolidamento di

---

[204] Comitato di studio dei problemi dell'università italiana, *Studi sull'università italiana, IV Finanziamento e spese dell'università,* p. 45.

[205] "Il piano deve essere pertanto necessariamente raccordato a un complesso di altri provvedimenti legislativi che lo completano e tendono a realizzare le riforme di struttura e i riordinamenti dei programmi didattici necessari ad imprimere una nuova vitalità ed efficienza alla scuola italiana", questi gli interventi elencati: il riordino dei programmi didattici di licei e istituti superiori, l'istituzione di cattedre di lingue straniere nelle scuole, l'integrazione e revisione dei ruoli organici del personale non insegnante delle Università come delle scuole, l'istituzione della formazione professionale all'interno dell'ordinamento scolastico e infine era citata l'elaborazione di un progetto di legge sul completamento della scuola dell'obbligo dagli 11 ai 14 anni. AP, III Legislatura, Senato della Repubblica, Disegno di legge "Piano per lo sviluppo della Scuola nel decennio dal 1959 al 1969" comunicato alla Presidenza il 22 settembre 1958 (stampato n. 129), p. 3.

[206] Il deputato comunista Seroni definiva "eclettica, frazionata" l'impostazione del piano a proposito del "riordinamento universitario" appena enunciato dal ministro di allora Giuseppe Medici. AP, III Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 12 giugno 1959, p. 8037.

[207] Ferruccio Parri: "Questo piano, per quel che riguarda le Università mi sembra poi improvvisato ed estemporaneo, di fronte a problemi di molta gravità. La riforma nell'insegnamento universitario è indeclinabile e urgente anche per le facoltà di giurisprudenza e di economia e commercio oltre che per quelle tecniche e scientifiche. Le nostre Università offrono troppi laureati per certi impieghi e professioni, e troppo pochi per certi altri, danno troppo per l'esercizio professionale, troppo poco per l'alta cultura. Come si fa ad affrontare un piano che non consideri con profondità ed attenzione il problema della università italiana, in maniera che si stabilisca almeno una base di partenza per le riforme da apportare all'insegnamento superiore? Non c'è parola dell'organizzazione della ricerca scientifica". AP, III Legislatura, Senato della Repubblica, Discussioni, 13 ottobre 1959, p. 8761-8762.

[208] Froio, op. cit., p. 26.

quella cultura per la riforma che si andava definendo con il contributo di varie competenze culturali e pedagogiche"[209].

Se dall'analisi dei documenti passiamo a quella dei dibattiti dei diretti protagonisti, emerge effettivamente una difficoltà da parte dei parlamentari democristiani a confrontarsi sul difficile terreno delle riforme di struttura, cui si dichiarava espressamente di preferire gli interventi finanziari, come ebbe a dire il senatore Zoli (redattore della prima relazione governativa di presentazione del Piano), secondo il quale abbinando il piano alle riforme "faremmo il danno dell'oggi per la speranza del domani"[210].

Le critiche sulla pianificazione senza riforma sono lo specchio della fase di transizione da uno scenario politico ad un altro con cui coincise la discussione sul piano decennale della scuola. Se il problema era davvero che gli esponenti DC "non vogliono (e non possono) affrontare il problema delle contraddizioni e delle insufficienze dell'attuale sistema scolastico nazionale dall'unico punto di vista giusto, che è di procedere a una radicale e organica riforma generale della scuola italiana"[211], allora tutti, opposizioni in primis, erano chiamati a sostanziare con proposte e idee di riforma credibili le loro enunciazioni.

Non a caso, per quanto riguarda il PCI, alla già citata circolare Alicata del febbraio '58 che convocava la riunione nazionale sul problema della scuola, era allegata una versione di "Proposta di un piano generale per la riforma della scuola" più simile a uno schema di possibili riforme che a un piano finanziario, toccando fra gli altri il tema del riordino degli ordinamenti (con la proposta di doppio titolo universitario) e della didattica, di incrementi di personale, di riforma delle forme di assistenza agli studenti sul modello dei college anglosassoni, l'istituzione di nuovi organi per dirigere in modo organico ricerca e attività universitarie e, ovviamente, il monopolio statale nella gestione di tutti i livelli dell'istruzione.

Non che l'analisi comunista andasse troppo oltre in questa fase, come dimostra l'esiguo spazio dato alla tematica scolastica nelle risoluzioni approvate dal IX Congresso in cui, per quanto riguarda l'università, si richiedeva l'apertura dell'accessi dagli istituti tecnici, una riforma che adeguasse gli ordinamenti didattici alle esigenze dello sviluppo e l'attuazione di un piano pluriennale per la ricerca scientifica, specie per quella nucleare[212].

---

[209] Chiosso, op. cit., p. 191.

[210] AP, III Legislatura, Senato della Repubblica, Discussioni, 8 ottobre 1959, p. 8689.

[211] Mario Alicata*, Il vero Piano Fanfani per la scuola italiana*, in "Rinascita", n. 9 1958, p. 3.

[212] "Le misure essenziali per realizzare tale programma sono: [...] il riconoscimento all'istituto tecnico della sua dignità e funzione di scuola superiore che consenta l'accesso all'università; una riforma delle facoltà universitarie al fine di garantire da una parte una seria preparazione professionale e adeguare, dall'altra, l'ordinamento degli studi e della ricerca scientifica alle esigenze del mondo moderno e al livello dei paesi più progrediti; [...] l'attuazione di un piano pluriennale per il potenziamento di tutti i settori della ricerca scientifica e

Discutere di pianificazione diventava quindi ufficialmente discutere di riforme e, oltre a quella della scuola media unica, l'altro terreno su cui intervenire profondamente era, sempre più a detta di tutti, proprio l'università, le cui profonde esigenze di riforma erano state fino a quel momento quasi del tutto assenti dai ragionamenti delle forze politiche.

Di questo è dimostrazione la seduta del 17 giugno '59 della Camera dei Deputati, precedentemente citata nel primo capitolo proprio in quanto importante confronto (ancora vago ma significativo e senza precedenti) sulle principali tematiche legate all'università con, fra gli altri, un lungo intervento del deputato Ermini che, per quanto riguarda la tematica inerente a questo capitolo, elogiava il maggior rapporto università-industria privata che si sarebbe determinato proprio dalla facoltà per i privati di contribuire con agevolazioni fiscali ai bilanci universitari, possibilità prevista da tutte le versioni del piano (ma che nella storia complessiva dell'università italiana ha visto ben poche applicazioni)[213].

Il piano, arrivato alla Camera ed entrato in commissione, non sarebbe mai uscito e le due relazioni, di maggioranza e minoranza, confermarono di fatto l'impossibilità di trovare un accordo su un disegno che era scavalcato da una serie di provvedimenti ponte (gli stralci) e dai già citati mutamenti di scenario politico.

La relazione Ermini, per la maggioranza, riaffermava la maggiore efficacia e facilità di pianificare rispetto a riformare, rispondendo così alle accuse di un piano senza riforma. Anche Ermini, come le precedenti relazioni e così come quelle annuali delle previsioni del bilancio del ministero, partivano dai lunghi elenchi di quanto fatto dai governi (che significava di quanto fatto dalla Democrazia Cristiana) nel corso degli anni '50, a riprova della priorità dell'istruzione per i cattolici.

Ermini faceva sue le previsioni della SVIMEZ e in conformità a quelle proponeva adeguamenti e aumenti di stanziamenti ordinari alle università (che nell'ultima versione arrivò a nove miliardi annui), un investimento molto più sostanzioso sull'ampliamento degli organici (l'ultima versione del piano sarebbe arrivata a proporre l'istituzione di 510 posti di professore ordinario e di 2.500 di assistente fino al 1968/69 ma nel frattempo era stata approvata la legge n. 158/1961 che finanziò assunzioni rispettivamente per 120 e 400 posti), una maggiore quota dei proventi della tassazione destinata all'assistenza studentesca,

---

in particolare per lo sviluppo della fisica nucleare nel quadro della legge organica per la nazionalizzazione di tutto il settore nucleare." Per la riforma della scuola e il potenziamento della ricerca scientifica, in *IX Congresso del Partito Comunista Italiano*, volume II Atti e risoluzioni, Editori Riuniti, Roma 1960, p. 287.

[213] Lo stesso Ermini specificava che "col terzo comma dell'articolo 38 prevede che le somme erogate da imprese o da privati, a titolo di liberalità, a favore di università o istituzioni scientifiche o di assistenza operanti nel campo

tassazione che ribadiva essere una voce non più incrementabile dopo la legge n. 1551 del 1951.

Nella lunga relazione Ermini, due sono gli elementi centrali, di cui il primo è senza dubbio il finanziamento all'istruzione privata in merito al quale Ermini ribadiva con orgoglio (per quanto riguardava le università) che "la commissione ha respinto un emendamento proposto per riservare il contributo alle sole Università statali, a modifica della legge vigente, non intendendo ridurre le autonome Università a semplici stabilimenti di Stato!"[214].

L'altro tema che tenne banco nel lungo dibattito alla Camera, prima in commissione poi in aula, continuava ad essere la copertura e la natura di questi finanziamenti.

Alla critica che sottolineava le ambiguità del finanziamento, se esso andasse ad aggiungersi o meno ai finanziamenti ordinari, Ermini rispondeva citando la prima relazione governativa del '58, "in aggiunta ai normali stanziamenti destinati alla pubblica istruzione", specificando poi che per "normali" si intendevano "quelli ritenuti annualmente necessari per assicurare alla scuola il suo regolare funzionamento qualitativo e quantitativo, in armonia con le esigenze del momento, e in particolare con quelle relative alla popolazione scolastica e alla efficienza dei servizi; ed è da intendersi infatti, che, solo in aggiunta agli stanziamenti normali, il Piano provveda a stanziamenti del tutto eccezionali, onde affrontare una speciale situazione di emergenza oggi determinatasi. E' così che il qualificativo *normali*, usato dalla relazione ministeriale, dobbiamo e vogliamo ritenere escluda che gli stanziamenti di bilancio annuali per la pubblica istruzione abbiano ad essere, direttamente o indirettamente, sostituito o limitati dagli eccezionali suppletivi stanziamenti disposti dal disegno di legge in esame"[215]. In realtà se a queste spiegazioni aggiungiamo il testo dell'articolo sulla copertura finanziaria (diventato in ultima versione il n. 61[216]), capiamo come il piano si sarebbe dovuto finanziare

---

universitario, siano detraibili dal reddito dichiarato, agli effetti tributari, fino alla concorrenza del 10 per cento del reddito stesso." AP, III Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 17 giugno 1959, p. 8165.

[214] AP, III Legislatura, Camera dei Deputati, relazione sul disegno di legge n. 1868 della VIII Commissione Permanente (istruzione e belle arti), relatore on. Ermini, per la maggioranza, presentata alla Presidenza il 29 aprile 1961, p. 196.

[215] Ivi, p. 197.

[216] "Alla copertura degli oneri derivanti dalla presente legge si provvederà:

a) per gli esercizi 1959-60 e 1960-61 a carico degli stanziamenti dei capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro destinati a far fronte alle maggiori spese derivanti da provvedimenti legislativi in corso di approvazione anche in deroga a quanto disposto dalla legge 27 febbraio 1955, n. 64;

b) per gli incrementi di spesa previsti a carico degli esercizi 1961-62 e 1962-63 con utilizzo delle somme che resteranno disponibili per la riduzione che si avrà nel complesso degli oneri predeterminati a carico di detti esercizi, nonché per le somme eccedenti, con operazioni di movimento di capitali; di spesa previsti a carico degli esercizi 1961-62 e 1962-63 con utilizzo delle somme che resteranno disponibili per la riduzione che si avrà nel complesso degli oneri predeterminati a carico di detti esercizi, nonché per le somme eccedenti, con operazioni di movimento di capitali;

proprio dal risparmio di questi stanziamenti normali e non sarebbero mai arrivate ulteriori specifiche, rassicurazioni o smentite.

D'altro canto tutte le opposizioni si riconoscevano nella relazione di minoranza della VIII Commissione della Camera, che Tristano Codignola provvide a trasformare in pubblicazione nel 1962, con l'intento di smascherare davanti all'opinione pubblica quello che il deputato socialista considerava l'ultimo colpo di coda della componente più reazionaria della Democrazia Cristiana: il tentativo perpetrato di finanziare massicciamente l'istruzione privata attraverso un progetto, il piano decennale, che era posto di fatto alternativo alla strada delle riforme indicata dai cambiamenti economici e sociali in atto.

"Nascita e morte di un Piano" rappresenta la sintesi di tre anni di opposizione delle sinistre al Piano decennale della scuola, una sua rapida analisi consente di comprendere i binari del dibattito politico complessivo sulla pianificazione scolastica. Inoltre si tratta dell'ultimo posizionamento d'opposizione di rilievo di Tristano Codignola e dei socialisti in generale che, a partire dai mesi immediatamente successivi del 1962, avrebbero messo la loro firma sui numerosi interventi legislativi andati in porto o semplicemente tentati dai governi di centro-sinistra (la scuola media unica e, per quanto riguarda l'università, il d.l. 2.314 e le liberalizzazioni del 1968).

L'ultimo aspetto della relazione da sottolineare, per nulla irrilevante, è l'ampia trattazione sui problemi universitari nonostante un assoluto ruolo secondario di questi nel dibattito intorno al piano (ruolo incrinato dalla promulgazione a dibattito sul piano ancora in corso, della legge n. 158 del 1961, "Provvedimenti a favore dell'università", uno dei tre stralci al progetto di piano della scuola che comportò uno stanziamento aggiuntivo di finanziamenti agli atenei). Si tratta di una delle prime volte che dalla politica (e dalle sinistre in particolare) proveniva una presa di posizione sugli specifici problemi aperti del mondo universitario, a dimostrazione che ormai i tempi erano maturi per un inedito protagonismo dell'università in tutti i livelli dello scenario politico e sociale italiano.

L'incipit della relazione elenca le cinque maggiori criticità poste dalle opposizioni sul piano[217]:

---

c) per gli incrementi di spesa previsti a carico degli esercizi dal 1963-64 al 1968-69 mediante utilizzo delle somme che resteranno disponibili per la riduzione che si avrà nel complesso degli oneri predeterminati a carico degli esercizi stessi.

Il Ministro del tesoro darà esecuzione, negli stati di previsione relativi, a quanto disposto nel precedente comma." Art. 61, Copertura della spesa, Norme finali e Transitorie, Testo del Piano della scuola approvato dalla VIII Commissione della Camera (Atto 1868-A Camera), da Codignola, *Nascita e morte di un piano*, p. 319.

[217] Ivi, pp. 3, 4, 284.

- L'assenza di una vera politica di previsione e pianificazione, sostituita da una manifestazione di volontà politica d'interventi finanziari senza l'adeguata cognizione di causa e ragionamento di lungo periodo[218].
- Il fatto che, nonostante i proclami, un simile piano non spostava gli equilibri della spesa pubblica, non essendo rilevabile nessun carattere aggiuntivo di spesa.
- Il carattere di "spesa senza riforma" e dunque, non solo totalmente inadeguato alle sfide del momento, ma vero e proprio freno al cambiamento dal momento che si finanziavano strutture arretrate.
- In conseguenza di tutto ciò, investimenti non adeguati al bisogno.

In più, nell'ambito della battaglia sul rapporto istruzione pubblica/privata, per la prima volta l'università era citata al pari delle scuole, come terreno su cui, secondo Codignola e le opposizioni laiche, il governo da anni aggirava il dettato costituzionale e la legislazione in vigore che sanciva il divieto di contributi alle università libere[219]. In tal senso si criticava l'erogazione dei contributi per le attrezzature della legge n. 622 del 1959 e, ancor prima i finanziamenti regolarmente ricevuti dalle Università libere (elencati nella relazione) in base all'articolo 14 della legge n. 1.551 del 1951 "che consentiva un contributo statale alle Università libere a compenso delle minori entrate determinate dalla riduzione delle tasse di frequenza"[220].

Anche in Parlamento, il tema del rapporto fra lo Stato e l'istruzione privata riguardò l'università: in una riunione della commissione istruzione della Camera del 25 gennaio 1961, che aveva in esame lo stralcio dedicato all'università (la l. 154/61) i deputati comunisti Natta e Alicata incalzavano il governo chiedendo "in base a quale legge della Repubblica lo stato contribuisce al mantenimento delle università libere", sentendosi rispondere dal presidente Ermini: "in base alla legge che non ne fa divieto". In realtà, come già ricordato, l'articolo 4 del Testo Unico del '33 con i suoi divieti, era del tutto in vigore, cosa che in quella seduta gli stessi deputati non mancarono di ricordare[221].

Il centro della critica al piano della scuola era quindi costituito dal doppio aspetto del problema prettamente finanziario: la mancanza di copertura economica e (secondo

---

[218] Elemento confermato, per Codignola, dalle scelte del ministro Medici, che dopo avere raccolto la bandiera del Piano della scuola, promuoveva ben più qualificate ricerche e previsioni all'Ing. Martinoli e alla SVIMEZ. Ivi, p. 73.
[219] "Le Università e gli Istituti superiori liberi non hanno contributo a carico del bilancio dello Stato". Capo I, articolo 4 R.D. 31 agosto 1933, n. 1592, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale del 7 dicembre 1933, n. 283.
[220] Codignola, *Nascita e morte di un piano*, p. 274.
[221] AP, III Legislatura, Camera dei Deputati, VIII Commissione Istruzione e belle arti, seduta del 25 gennaio 1961, p. 479-480.

l'opposizione) l'assenza di criteri aggiuntivi e di concreti incrementi di spesa rispetto all'andamento dei finanziamenti statali registrato fino a quel momento[222].

Proprio in merito a quest'aspetto, Codignola si fece portavoce della richiesta, avanzata da più parti[223], di fissare una soglia minima di incremento annuale del finanziamento pubblico all'istruzione tutta al 12%, basandosi proprio sull'incremento registrato negli anni precedenti. Combinando le fonti Unesco e il preventivo di spesa del Ministero della P.I. dal '50/'51 al '59/'60, Codignola calcolava un incremento medio di spesa del 12% l'anno (inferiore alla media Unesco su 51 paesi del 16,12%) e in termini assoluti di 32 miliardi l'anno (per le spesa pubblica complessiva l'incremento medio era stato invece del 10,8% e di 230 miliardi l'anno).

Va sottolineato che per quanto riguarda i finanziamenti all'istruzione superiore le cifre non furono affatto le stesse nel corso degli anni '50: dopo gli aumenti consistenti del '50/'51 e del '51/'52 (più 34 e più 22,9% portando le spese statali per gli atenei al 5,35% delle spese per la p.i.) gli incrementi furono piuttosto bassi fino alle impennate dovute alle leggi sul personale docente del 1958 che causarono un incremento del 50% nell'anno accademico 1957/58 (passando da 15.919 milioni di lire a 23.953) e agli accantonamenti dal piano decennale della legge n. 158 del 1961 che comportarono un più 64,8% e più 71,7% nel biennio '59/'60 e '60/'61, dimostrando il carattere veramente aggiuntivo dei 45 miliardi e più di spesa per l'università previsti dallo stralcio universitario[224].

Tornando all'analisi di Codignola, se si applicano entrambi i criteri di misurazione degli incrementi del bilancio complessivo (quello aritmetico e quello geometrico) al decennio oggetto del piano, l'incremento annuo di finanziamenti pubblici all'istruzione sarebbe stato di di 32 miliardi di spesa in più l'anno con il primo metodo (1.760 miliardi complessivi), mentre si sarebbe arrivati a spendere 4.194 miliardi complessivi aumentando la spesa del 12% anno dopo anno. Gli incrementi progressivi previsti del piano avrebbero portato invece a 1.362 miliardi d'incremento di spesa totale dal '59/'60 al '68/'69: se si fosse proseguito sui livelli

---

[222] "E' evidente estrema lentezza di sviluppo della spesa della pubblica istruzione sulla base dell'incremento ordinario, anche nella favorevole ipotesi di buon sviluppo del reddito" e ancora "il carattere di aggiuntività del Piano rispetto alle previsioni normali d'incremento è quindi condizione pregiudiziale per una qualche sua utilità." Ivi, p. 112

[223] Secondo Mario Gliozzi, dal 1948 al 1962 membro del Consiglio Superiore del Ministero della Pubblica Istruzione, i 1386 miliardi "potrebbero addirittura indicare un rallentamento del non spettacolare ritmo d'incremento naturale della scuola avvenuto nell'ultimo quindicennio", *Il piano decennale della scuola*, in "Il Ponte" n. 11 1959 p. 1368. Per Visalberghi il confronto internazionale sulle spese in istruzione per abitante, nonostante le cifre del piano restava impietoso: citando l'Unesco, l'Italia avrebbe speso 10,1 dollari per studente contro i 56,3 degli Stati Uniti, i 33,3 del Belgio, i 31,8 francesi e i 26,6 inglesi, senza contare il problema principale del piano, il suo essere "Una cornice senza quadro, cioè senza la delineazione di chiare prospettive di riforma delle strutture scolastiche". Aldo Visalberghi, *Scuola e finanziamenti*, in "Scuola e città" n. 1 1959, p. 3.

[224] Comitato di studio dei problemi dell'università italiana, *Studi sull'università italiana, IV Finanziamento e spese dell'università,* op. cit, pp. 32-33.

medi degli anni '50 nel solo anno accademico 1969/70 si sarebbe speso per l'istruzione 760 miliardi o 1.359 miliardi (a seconda del criterio di calcolo) per un'incidenza sulla spesa pubblica del 13,63% o del 15,13%.

La prova dell'aggiuntività che non c'era, stava tutta in questi confronti per Codignola che concludeva: "il pericolo dunque di un assorbimento di tutto il finanziamento cosiddetto *straordinario* nello sviluppo ordinario della gestione non è immaginario, né semplice artificio polemico, ma incombente ed immediato. Spetterà al Parlamento di vigilare affinché – per lo meno – lo sviluppo dell'incremento ordinario *non scenda al di sotto del 12 per cento medio nel decennio*"[225].

Come ricordato, la stessa copertura finanziaria di questi stanziamenti era nell'occhio delle polemiche ed effettivamente è difficile immaginarsi il contrario, considerando il fatto stesso che solo l'esame del Parlamento avesse aggiunto un articolo, tutt'altro che chiarificatore, sulle fonti dei finanziamenti.

Codignola, dopo aver fatto notare come fosse stato curioso da parte della Commissione finanze del Senato l'aver posto lo stesso problema salvo poi accontentarsi della formulazione dell'allora art. 60[226], faceva una panoramica delle possibili soluzioni di carattere speciale che avrebbero potuto garantire risorse a investimenti inediti sull'istruzione, a garanzia di un carattere veramente innovativo di finanziamento pubblico che un piano dovrebbe avere[227].

Come accennato, la relazione è anche un manifesto di proposte e analisi sullo stato dell'Università, di cui si elencavano i problemi e le proposte d'intervento più caldeggiate dall'opinione pubblica.

- Innanzitutto si sottolineava la scarsità di finanziamento agli atenei, che pure era definita la voce maggiormente ritoccata al rialzo dalla prima all'ultima versione del piano[228].
- Il basso livello di laureati sulla popolazione globale nel confronto internazionale, specie con i colossi Usa e Urss che, secondo la *Relazione generale sulla situazione economica del paese* presentata dagli on. Pella e Taviani il 25 marzo 1961, in Italia ammontava a 26 laureati ogni mille coetanei, e la cui "produzione" annua era stata di

---

[225] Codignola, *Nascita e morte di un piano*, p. 116.

[226] "In modo alquanto elegante si passava così sopra alla fondamentale questione dei mezzi finanziari straordinari da destinare agli investimenti straordinari per la scuola, definiti dal Governo stesso addirittura trascendenti." Ivi, p. 98

[227] Proposte tra gli altri di Malagodi, Ragghianti, Visalberghi, a conferma dell'ampia rappresentatività della relazione Codignola, in cui emergono le suggestioni interventiste ispirate dalla Cassa per il Mezzogiorno o nuove forme di fiscalità e forme di prestiti bancari. Ivi, p. 103.

[228] Rimaneggiamenti schematizzati dal confronto pubblicato in Codignola, *Nascita e morte di un piano*, p. 267.

434 neolaureati nel corso del 1957, contro i 1.182 laureati in Unione Sovietica nel '55 e i 2.216 negli Stati Uniti nel '56.

- Citando l'Introduzione al Piano decennale dell'ex ministro Medici, indicava nella predominanza dei diplomati dei licei (circa il 60%) uno dei problemi della popolazione universitaria, facendo quindi indirettamente riferimento alla necessità di modifiche sostanziali.
- Fuoricorso e abbandoni erano considerati l'emblema della dissonanza fra università e società.
- Com'era evidente da un rapido sguardo alla geografia, la distribuzione altamente sbilanciata per il centro-nord delle sedi universitarie era uno dei fattori aggravanti degli squilibrio complessivi del paese, che i bassissimi livelli di assistenza studentesca (fondi inadeguati, assenza di collegi o strutture analoghe) non colmava.
- Il personale docente è considerato inadeguato nei numeri e nelle retribuzioni (che sono dettagliatamente descritte) a tutto discapito di un rapporto professori/studenti che rende meno efficiente e formativa la struttura universitaria, rimandando all'altro grande tema legato alla docenza, quello del tempo pieno per i docenti, in merito al quale Codignola rivendicava di avere già proposto, mentre si discuteva l'apertura degli accessi del '61, la non cumulabilità fra cariche politiche e di docenza.
- Sempre legate all'insegnamento sono le profonde critiche che venivano mosse alla forma della lezione cattedratica, all'individualismo della cattedra unica e all'organizzazione quantitativa degli esami, al posto delle quali andavano promossi: il lavoro di gruppo, una maggiore presenza degli insegnanti nell'ottica di un diverso rapporto docenti/studenti; la moltiplicazione di docenti di gradi intermedi e l'incremento di assistenti; la creazione di istituti poli-cattedre (che nei dibattiti e nei progetti successivi sarebbero poi diventati i dipartimenti); una maggiore autonomia universitaria per piani di studio e organizzazione cattedre.

Il permanere del carattere accentratore e fortemente burocratizzato del sistema formativo italiano aveva, per Codignola, le sue conseguenze peggiori proprio nell'università, costituendo una sorta di peccato originario su cui qualsiasi intervento riformatore si sarebbe scontrato[229].

---

[229] "Al centro della crisi sta, com'è bene noto, l'inadempienza costituzionale per quanto riguarda l'autonomia universitaria, espressamente promessa dall'articolo 33 [...], si è preferito mantenere in vigore la legislazione fascista, cosicché l'università è bloccata da una generale tendenza alla burocratizzazione autoritaria, e le spinte riformatrici provenienti dal corpo docente e dal corpo studentesco trovano un insuperabile ostacolo nelle strutture istituzionalmente destinate ad assicurare una sostanziale dipendenza delle Università dal potere esecutivo", ivi, p. 259.

Nel proporre un preciso meccanismo decisionale nell'erogazione dei fondi e nell'approvazione dei progetti edilizi e di finanziamento statale, il piano, da semplice "cornice finanziaria", diventava anche riformatore, in termini però restrittivi e centralistici. A denunciarlo con forza nei primi mesi del 1959 fu l'Associazione per la difesa e lo sviluppo della scuola pubblica in Italia, d'ispirazione fortemente laica e progressista e vicina alle posizioni del PSI, che il 1 maggio 1959 pubblicò *Per una politica democratica della scuola*, documento di critica globale al piano Fanfani[230].

Il percorso in base al quale il ministro dell'istruzione (coordinandosi esclusivamente con il dicastero dei Lavori pubblici e limitandosi a sentire un parere del Consiglio superiore e degli atenei) decideva l'ammontare dei contributi per l'edilizia, la ripartizione dei fondi per le attrezzature, i contributi alle Opere universitarie e le altri voci di spesa rappresentava per Ragghianti, portavoce dell'associazione, un "aumento generale e particolare del centralismo burocratico, del regime ministeriale, e dilatazione dei poteri discrezionali dei ministri, e in particolare del Ministro per la pubblica istruzione, tali da alterare ulteriormente la già grave situazione attuale, compromettendo o rendendo vana ogni azione intesa all'auspicato autogoverno della scuola"; ancora peggiore erano gli aspetti riguardanti l'organizzazione della docenza e della didattica: "fissando le discipline da insegnare nelle facoltà, ledendo un'elementare guarentigia dell'autonomia universitaria, aggravando il già deprecato disposto della legge 18 marzo 1958 n. 311 art. 25, trasferendo dalle università e facoltà al Ministro il potere di ripartizione dei posti di assistente ordinario tra le cattedre delle singole facoltà (art. 42), dopo che era stata tolta alle università e demandata al potere esecutivo la nomina dei professori incaricati"[231].

Un lungo commento sulla relazione di minoranza al piano del '62 era necessario, data l'ampia rappresentatività delle forze politiche d'opposizione al piano che incarna. Per completare la panoramica dei posizionamenti e delle elaborazioni delle forze politiche sul piano decennale per lo sviluppo della scuola, è bene dedicarsi nello specifico all'evoluzione delle strategie della DC e le prese di posizione del Partito Comunista.

---

[230] "Il progetto Fanfani, pur essendo per troppi aspetti più un programma di parte che un programma costituzionale e d'interesse generale e democratico, costituì in quanto tale il più pieno riconoscimento del fallimento della politica scolastica dei governi a direzione democristiana", e sull'entità dei finanziamenti "rappresentavano quasi soltanto normali incrementi necessari di bilancio, chiara prova dello stato di carenza e di involuzione in cui era stata fatta cadere la scuola e l'organizzazione scientifica", Adesspi, *Per una politica democratica della scuola*, in *Scuola secondo costituzione*, a cura di Ludovico Ragghianti, Lacaita, Manduria 1959, p.118.

[231] Ivi, pp. 10-11.

Per quanto riguarda la Democrazia Cristiana, si è già accennato al fatto che gli anni in cui si discusse il piano furono quelli in cui le tematiche scolastiche entrarono stabilmente negli ordini del giorno delle discussioni interne, nei programmi elettorali, nelle pubblicazioni e prese di parola ufficiali del partito.

Che la Democrazia Cristiana sentisse il bisogno di mostrarsi, non solo attenta alle tematiche scolastiche, ma anche e soprattutto propositiva (nel mezzo di un dibattito in cui la tacciava di immobilismo conservatorismo e mancanza di idee) è dimostrato da un'altra relazione del già menzionato convegno di studio di San Pellegrino sulla pianificazione, quella di Salvatore Accardo. La si segnala non soltanto per la sintesi che offre di alcuni passaggi importanti della politica scolastica della DC (sono definite vere e proprie tappe d'avvicinamento al Piano l'elaborazione del programma di governo del '54, l'assemblea nazionale dei dirigenti e rappresentanti del '56 e ovviamente il programma di governo '58/'63) ma soprattutto per la consapevolezza dimostrata dal relatore dello iato esistente fra posizionamenti pubblici democristiani e azione di governo[232].

Tornando alle vicissitudini del piano, nonostante le difficoltà, la sua attuazione era ancora una delle priorità dei cinque punti programmatici per la risoluzione della crisi di governo del 1960 (quella che avrebbe portato alla formazione del governo Tambroni), discussi dalla direzione centrale della Democrazia Cristiana del 26-27 febbraio 1960[233].

Nell'estate che avrebbe portato agli scontri di piazza e alla caduta del governo Tambroni, la DC creò quattro gruppi di studio per approfondire il suo programma di governo, di cui uno, affidato a Giovan Battista Scaglia e denominato "Scuola e problemi della gioventù" aveva a sua ragion d'essere nell'attuazione della pianificazione scolastica[234].

Nell'ultimo anno di vita del progetto di piano decennale (il 1962), le difficoltà crescenti per l'approvazione, aggravate dall'instabilità governativa (cinque i governi nel corso della III legislatura) spingevano i principali esponenti democristiani ad ostentare sicurezza circa la conclusione positiva dell'iter, specie nelle discussioni interne al partito.

Il piano infatti, che per Fanfani continuava a essere la giusta risposta di politica scolastica alle

---

[232] "A questo punto si potrebbe porre il quesito sulla corrispondenza fra le enunciazioni programmatiche della democrazia cristiana e l'azione legislativa e di governo. Al quesito non si può dare una risposta semplicistica quale sarebbe quella che si limitasse a svolgere il confronto e notare le differenze; occorrerebbe esaminare le concrete situazioni che hanno posto determinati limiti al trasferimento totale delle posizioni della Democrazia Cristiana dal piano Programmatico al piano legislativo e di Governo", Salvatore Accardo, *Il problema della scuola nelle affermazioni programmatiche della DC dalla costituente ad oggi*, in *Il Convegno di San Pellegrino*, p. 565.

[233] Damilano, op. cit., p. 1.060.

[234] Ivi, p. 1.091.

esigenze di sviluppo del paese[235], in realtà fu al centro proprio in quell'anno delle lunghe trattative per l'appoggio socialista ai governi democristiani, e in merito proprio l'estate del '62 segnò un passaggio: se nel giugno il direttivo del gruppo DC della Camera dichiarava che "il gruppo DC farà di tutto perché il Piano della scuola possa essere approvato entro mercoledì 20 giugno"[236], nel consiglio nazionale di luglio sia Moro che Fanfani sancivano il passaggio al progetto triennale[237], reso necessario da quelle che Moro definì (nella riunione dello stesso gruppo DC sicuro dell'approvazione un mese prima) "le notevoli ostilità incontrare in tutti gli altri partiti",[238] ostilità che Gui in aula riduceva a una sterile opposizione basata su problemi di carattere esclusivamente ideologico[239].

L'immobilismo parlamentare e l'impossibilità di approvare il piano cozzavano con le ripetute dichiarazioni e con la sempre più sentita urgenza di intervenire su scuola e università, senza contare che bisognava comunque garantire il finanziamento ordinario anno dopo anno anche senza l'approvazione del piano.

Ad aprire la strada dei cosiddetti "stralci" fu la legge sulla scuola popolare[240], subito seguita dalla legge n. 158 del 1961 che, approvata in breve tempo sia dalla Camera che dal Senato, rendeva disponibili più di 45 miliardi accantonati dalle prime due annualità del piano decennale (che effettivamente comportarono un sostanziale incremento di spesa per l'università nei bilanci ministeriali come descritto precedentemente), da spendere per il funzionamento dell'università e per incrementare gli organici nell'ordine di 120 nuove cattedre e 400 posti di assistente (più le nuove figure di tecnici diplomati e tecnici laureati); erano poi regolate nel dettagli le erogazioni di fondi per l'assistenza universitaria, le strutture, il rinnovamento della attrezzature e ovviamente l'edilizia[241].

E' certamente significativo che uno dei primi provvedimenti "tampone" estrapolati dal progetto di piano abbia riguardato l'università e lo abbia fatto aumentando sostanzialmente il suo finanziamento (del 64,8% e del 71,7% nei due anni in questione), ulteriore segno del mutato clima e della crescente attenzione sul tema.

Pochi mesi dopo, altri due stralci furono approvati il 26 gennaio 1962: delle due leggi, la

---

[235] Ivi, p. 1.318.
[236] Ivi, p. 1.342.
[237] Ivi, p. 1.357 e p. 1.372.
[238] Ivi, p. 1.399.
[239] AP, III Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 19 giugno 1962 p. 443.
[240] Legge n. 53 del 15 febbraio 61, *Istituzione di nuovi corsi di scuola popolare in aggiunta a quelli già istituiti nell'anno scolastico 1960.61 e provvidenze per i centri di lettura e l'edilizia scolastica prefabbricata*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 6 marzo 1961.

seconda (legge n. 17/1962) aumentava le voci di spesa dal primo stralcio, incrementando le singole voci e stanziando complessivamente 6 miliardi in più per il finanziamento ordinario, ne derivò un aumento dei nuovi posti di personale docente, 100 i posti di professore in più e 750 quelli di assistente[242].

La legge n. 16/1962 invece "migliorava la carriera dei professori di ruolo, prevedendo un ulteriore (anche se lieve) accorciamento dei tempi necessari per giungere alla prima classe di stipendio"[243].

Simili provvedimenti specifici sul personale accademico, al pari dello stralcio che sbloccò i fondi previsti per i primi due anni di piano decennale, furono una parziale risposta a una situazione sociale inedita che si stava verificando negli atenei. Per la prima volta le associazioni di categoria dei professori di ruolo, degli assistenti e degli studenti (ANPUR, UNAU e UNURI) si erano unite in un Comitato Universitario promotore di documenti congiunti dando vita a inedite giornate di mobilitazioni comuni e coordinate su tutto il territorio, per protestare contro le politiche (o meglio, le non politiche) dei governi. Nel mirino delle associazioni, le cui richieste raggiunsero notorietà proprio con la giornata di sciopero e il relativo documento del 26 gennaio 1961, c'erano le ormai croniche insufficienze dell'università (quantitative di personale, delle retribuzioni, della mancanza di ruoli e funzioni didattiche e di ricerca nuove per cui si proponevano i professori aggregati e i tecnici laureati, delle strutture e dei sistemi di sostegno e assistenza agli studenti), c'era lo scollamento fra gli atenei e lo sviluppo turbolento e repentino della società, c'erano i profondi squilibri territoriali nella distribuzione di sedi e facoltà, in merito al quale era ferma la richiesta di non istituire nessun altro istituto, ma di rafforzare i sistemi di accoglienza e diritto allo studio in quelli esistenti[244].

---

[241] Legge 158 del 5 marzo 1961, *Provvedimenti a favore delle Università e degli Istituti di istruzione superiore in relazione al Piano di sviluppo della scuola mediante utilizzazione degli stanziamenti di L. 45.134.000.000 per gli esercizi finanziari 1959-60 e 1960-61*, Pubblicata nella G.U. del 30 marzo 1961 n. 80.

[242] Legge 26 gennaio 1962, n. 17, *Utilizzazione dei fondi sinora accantonati per il finanziamento del piano per lo sviluppo della scuola*, e legge 26 gennaio 1962, n. 16, *Provvidenze a favore del personale insegnante delle Università e degli Istituti di istruzione superiore e del personale scientifico degli Osservatori astronomici e dell'Osservatorio vesuviano*, pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale del 12 febbraio 1962, n. 38.

[243] Rugiu, op. cit, p. 254.

[244] *Per la riforma ed il finanziamento dell'università italiana*, documento pubblicato il 26 gennaio 1961 a cura dell'Associazione nazionale professori universitari di ruolo, dell'Unione Nazionale Assistenti Universitari e dell'Unione Nazionale Universitaria Italiana, in Barillà, op. cit., p. 243. Sul ruolo degli studenti nella società moderna e la necessità di investire soldi pubblici nella formazione di una generazione ritroviamo quella visione dell'investimento in istruzione come volano del progresso che sarà esaminata alla fine di questo paragrafo: "lo studente che è davvero tale, svolge un'attività produttiva per tutta la comunità: è giusto e utile che questa gli dia i mezzi per svolgerla riconoscendo coi fatti e valutando pienamente la dignità umana e sociale dello studio", p. 254.

Per i protagonisti della vita accademica, il piano decennale[245], con i suoi ritardi, le ambiguità sui finanziamenti, la mancanza d'intento riformatore, rappresentava l'emblema della stagnazione in cui versava il sistema universitario nazionale, a tal punto da convincere categorie abituate a competere fra loro a stimolare in maniera omogenea e determinata i governi in merito a: creazione di nuovo personale e finanziare i necessari sdoppiamenti di cattedre; istituzione degli istituti poli-cattedra (che prenderanno la forma e la definizione dei dipartimenti nel dibattito successivo); istituzione di collegi e case dello studente in ogni ateneo, rafforzando al contempo il sistema delle borse di studio; ovviamente aumento dei finanziamenti e maggiore sostengo alla ricerca; il tutto avrebbe dovuto essere accompagnato da una riforma profonda dell'amministrazione, del ruolo e della composizione dei consigli d'amministrazione degli atenei e degli altri organi universitari, con la convinzione che "una tale riorganizzazione delle strutture e dei modi di funzionamento dell'Università presuppone una effettiva autonomia universitaria".

Le associazioni, cui se ne sarebbero aggiunte altre, condussero nel '61 una vasta campagna di sensibilizzazione e pressione sulla classe politica, replicando le proteste con due giorni di manifestazioni nazionali il 27 e 28 ottobre sugli stessi punti del documento di gennaio[246].

L'ultimo atto del piano decennale fu il dibattito alla Camera dal 15 al 20 giugno 1962 che ne sancì il passaggio alla formula triennale, dal d.l. n. 1868-a al d.l. 129-b, ratificato dal Senato un mese dopo come legge n. 1073 del 24 luglio 1962 *Provvedimenti per lo sviluppo della scuola nel triennio dal 1962 al 1965*.

Per l'opposizione comunista (intervento in aula di Natta del 15 giugno), il crollo del piano decennale era logica conseguenza delle sue contraddizioni intrinseche (mancanza di vera pianificazione e di politica riformatrice, unita al finanziamento pubblico alla scuola privata); la sua trasformazione in triennale, rimandando di tre anni il tema delle riforme dei vari livelli dell'istruzione, generava secondo Nicosia e Seroni un immobilismo che cozzava con "l'attesa e

---

[245] In merito al piano: Il piano decennale per lo sviluppo della Scuola è stato invece impostato come una semplice cornice finanziaria, presupposto certo indispensabile della riforma di fondo, ma privo di effetti senza la riforma. Del resto anche in quanto 'cornice' esso risulta inadeguato, per l'entità e articolazione degli stanziamenti rispetto alle esigenze attuali delle università, a prescindere dalle future, quali risultano chiare dalle previsioni della SVIMEZ". L'esempio dell'edilizia era riportato come emblema di criteri e meccanismi decisionali rovesciati: "come si possono non diciamo costruire ma prospettare nuovi edifici che siano veramente funzionali senza sapere chi e a che cosa dovranno servire? [...] Oppure si vuole continuare a costruire senza rispetto ai criteri propri di una pianificazione edilizia scolastica?", ivi, p. 257.

[246] ANPUR, ANPUI, UNAU, UNURI, FUSI, *Documento per le manifestazioni nazionali del 27-28 ottobre 1961*, Roma 1961.

le richieste del movimento unitario sviluppatosi nel mondo della scuola, specie nel settore universitario, per una radicale soluzione dei troppi problemi che lo travagliano"[247].

Com'è logico aspettarsi, il problema principale del PCI era rappresentato dal cambio di rotta del PSI e del suo principale esponente di tematiche scolastiche, Tristano Codignola, di cui veniva denunciata la mancanza di "coerenza del suo tentativo di conciliar l'opposizione di principio del gruppo socialista ai punti-chiave del disegno di legge con l'appoggio che esso esprimerà sulla base di un compromesso politico mortificatore delle lotte e delle aspirazioni della più consapevole opinione pubblica nazionale"[248].

Per il PCI il passaggio da decennale a triennale non cambiava nulla della sostanza dei problemi di cui si era discusso negli ultimi tre anni ma, non potendo più attaccare "l'aggiuntività che non c'era" visti gli incrementi comportati dalla legge 158 del '61, il centro della polemica era l'assenza di una vera pianificazione e politica riformatrice (con l'aggravante del permanere dei finanziamenti all'istruzione privata, anche superiore), secondo Natta: "si è ancora una volta di fronte ad un provvedimento di puro carattere quantitativo. Tanto più grave oggi in quanto il rinvio ad un momento successivo della elaborazione delle linee, dei criteri, degli strumenti di un serio programma di sviluppo della scuola che dovrà scaturire dal lavoro di una commissione non più di *inchiesta*, com'era detto nelle dichiarazione dell'on Fanfani, ma di *indagine* e quindi con più circoscritti poteri"[249].

La necessità di una politica pianificatrice stava diventando talmente consolidata nei discorsi degli addetti ai lavori, che ai comunisti cominciava a stare stretta la semplice opposizione alle varie versioni di piano della scuola, su un tema e un immaginario (le politiche di piano) che certamente rimandavano più al patrimonio politico ideologico comunista che non a quello cattolico: è così che dalle pagine di "Riforma della Scuola", due anni dopo, provennero timide aperture verso una politica pianificatrice di Gui "da non rifiutare in blocco", unite alla rivendicazione di primogenitura delle idee pianificatrici rispetto alla classe dirigente democristiana[250].

---

[247] AP, III Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 20 giugno 1962 pp. 523-4.

[248] AP, III Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 20 giugno 1962 p. 609, intervento del deputato Mario Alicata. Sempre Alicata, dalle pagine di "Rinascita", accusava i socialisti di essere cascati nella trappola di chi (la DC) è pronta a sacrificare gli obbiettivi proclamati pochi mesi prima pur di mantenere la maggioranza. Mario Alicata, *Il Piano della scuola e il centro-sinistra*, in "Rinascita", n. 2 1961, p. 7.

[249] "L'assurdità di voler rendere operante, sia pure per un più limitato periodo di tempo, uno strumento di cui si è pur dovuto riconoscere l'inadeguatezza, anche da un punto di vista tecnico e quantitativo, e i cui criteri e scelte del resto non avevano retto nemmeno quando nel 1961 e nel 1962 si era giunti alle misure di stralcio a favore dell'università prima e dell'intera scuola poi", Alessandro Natta, *Il Piano della Scuola rientra dalla finestra*, in "Rinascita", n. 4 1962.

[250] Emilio Marsi, *Lo sviluppo della spesa per la scuola*, "Riforma della Scuola", n. 11 1964, p. 6.

Toni duri e opposizione decisa provennero anche dalle file della destra parlamentare rappresentata dai liberali e dall'MSI che avevano nei socialisti il loro obbiettivo, considerando che il loro imminente appoggio ai governi DC rappresentava la fine di ogni ipotesi di governi di centrodestra, timidamente sperimentati pochi anni prima.

Ad essere giudicato ipocrita e contraddittorio da Badini Confalonieri[251] e da Almirante era, anche in questo caso, Codignola che così rispondeva illustrando le ragioni del passaggio dall'opposizione al testo decennale all'astensione (e quindi implicito appoggio) a quello triennale: "il ritiro del piano decennale e la sua sostituzione con lo stralcio triennale, destinato a rendere possibili gli stanziamenti necessari ad un intervento di prima urgenza ed altri punti positivi del programma governativo in questo settore, quali l'istituzione della scuola media unificata e della scuola materna statale, hanno determinato il sostanziale mutamento dell'atteggiamento socialista. Lo stralcio significa, in definitiva, 350 miliardi da spendere immediatamente nel triennio per la scuola, e l'accantonamento, o il rinvio, del problema dei rapporti tra scuola pubblica e scuola privata."

Il 24 luglio il piano, diventato triennale, fu approvato anche dal Senato, con l'astensione dei socialisti e voto favorevole di democristiani, repubblicani e socialdemocratici; il peso delle trattative sul piano della scuola nel cambio epocale di scenario politico di questi anni è dimostrato dall'accordo programmatico per la formazione del primo governo di centro-sinistra ratificato il 26 novembre 1963 da DC, PSI, PSDI e PRI, in cui la programmazione scolastica, l'incremento dei fondi per l'edilizia e per il corpo docente, l'investimento sulla ricerca scientifica e in generale la spesa per la scuola sono indicate come "assoluta priorità" al sesto punto dell'accordo[252].

Analizzando esclusivamente la parte del piano triennale dedicata all'università, va segnalato l'investimento statale complessivo di 36 miliardi di finanziamenti e di altri 30 per gli investimenti in edilizia; stanziamenti con cui tra l'altro si istituirono altri 360 posti di docenti di ruolo (più altri 70 per future nuove sedi universitarie) e 1.800 posti di assistenti, cifre che si andavano a sommare, oltre che alle leggi sul personale docente del 1958, anche allo stralcio del piano decennale approvato come legge n. 158 nel 1961.

Nell'erogazione e distribuzione di questi stanziamenti erano confermate le modalità di decisione ed erogazione fortemente accentrate nei ministeri dell'Istruzione e dei Lavori pubblici.

---

[251] "E' in mala fede chi ha scritto ieri una relazione di minoranza scrivendo bianco e approvando oggi il nero", AP, III Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 20 giugno 1962 p. 611.

[252] Damilano, op. cit., p.1679.

La problematica e la polemica politica sull'aggiuntività e sulle coperture finanziarie (il cui dibattito parlamentare è stato analizzato precedentemente) trovava la sua ragion d'essere nella conferma delle formule adottate nelle varie versioni di piano decennale, che confermavano gli stessi dubbi affermati in quattro anni di dibattito sugli investimenti statali[253].

La vera novità di questo provvedimento è che esso costituiva ufficialmente il preludio alla riforma dell'università: gli articoli 54, 55 e 56 sono quelli che istituirono la celebre Commissione d'indagine sullo stato della pubblica istruzione composta da 31 membri (16 tra i parlamentari, 8 esperti di materia scolastica e 7 di questioni economiche e sociali) e che avrebbe lavorato di concerto con il Consiglio superiore della pubblica istruzione e con il neo nato Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Da questo sarebbe poi derivata la relazione governativa (che va subito detto non avrebbe rispettato i tempi imposti dal testo legislativo) e di conseguenza le linee direttive presentate successivamente dal ministro Gui e la conseguente proposta di riforma che sarà analizzata nel prossimo paragrafo.

2.2 Le previsioni scolastiche e "l'ideologia SVIMEZ"

Per comprendere le ragioni più profonde del permanere della politica di piano al centro delle strategie economiche e scolastiche, è necessario analizzare e comprendere il ruolo avuto dai teorizzatori della politica pianificatrice, nonché il contesto internazionale che determinò (o provò a determinare) in quegli anni l'orientamento delle politiche scolastiche in paesi come l'Italia.

Due nomi emergono su tutti in materia di pianificazione scolastica, quello dell'ingegnere Gino Martinoli e di Giovanni Gozzer: il primo ebbe l'incarico di presiedere la commissione istituita da Medici nel 1959 e rivestì un ruolo di primo piano in tutti i progetti di studio sull'evoluzione del sistema formativo, al secondo (dopo aver ricoperto la carica di Segretario generale della commissione nominata da Gonella nel '49 e aver fatto parte di tutte le commissioni di studio nominate dal ministero) fu affidato dal '63 al '65 e poi di nuovo nel '70/'71 l'Ufficio studi, documentazione e programmazione del ministero della Pubblica Istruzione, senza dubbio lo strumento più efficace di cui si dotarono le istituzioni educative italiane negli anni del boom

[253] Per l'anno 1962/63 si faceva riferimento a "operazioni di movimento di capitali", mentre per i seguenti a somme "che resteranno disponibili per la riduzione che si avrà nel complesso degli oneri predeterminati a carico

economico e che infatti non sopravvisse al cambio netto di scenario e clima politico in materia d'istruzione dei primissimi anni settanta.

In più occasioni nel corso di questo lavoro si è accennato alle ricerche compiute dal centro studi SVIMEZ (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel mezzogiorno), che da tempo collaborava con i governi italiani in materia economica e il cui fondatore, Pasquale Saraceno godeva di un influenza e un autorità indiscussa in tema di sviluppo industriale e ruolo dello Stato nell'economia[254].

Il ruolo di questa generazione di tecnici e studiosi, provenienti dall'accademica come dall'industria, meriterebbe un approfondimento specifico e non solo limitato a questa fase: nel momento in cui si stava affermando quel sistema parastatale d'intreccio fra politica ed economia cui si è fatto precedentemente cenno, si affermarono figure e istituti nuovi per caratteristiche e ruolo, per fare un esempio Giuseppe De Rita, membro delle commissioni di studio e figura chiave (come altri esponenti SVIMEZ) del futuro CENSIS, istituto che (come si vedrà) affiancò l'ISTAT negli anni settanta e ottanta nel suo lavoro di ricerca e indagine statistica e di cui De Rita fu segretario dal 1974 e presidente in tempi molto più recenti (2007).

Il 19 giugno 1959 una riunione convocata dall'allora ministro Medici affidò alla SVIMEZ e a due commissioni il compito di analizzare i cambiamenti economici e sociali in atto nel paese e di stimare quindi sviluppo e fabbisogno di manodopera, la sua distribuzione fra i vari settori produttivi, il relativo livello di formazione e, conseguentemente, le risposte che l'apparato formativo italiano doveva essere in grado di fornire di fronte a simili esigenze: la prima aveva il compito di evidenziare le esigenze di carattere quantitativo, cioè quanto personale e con quale livello formativo, la seconda doveva studiare e prevedere le trasformazioni sociali culturale e comportamentali della società italiana[255].

---

degli esercizi stessi". Legge n. 1073 del 24 luglio 1962, Provvedimenti per lo sviluppo della scuola nel triennio dal 1962 al 1965, art. 57. Pubblicata nella G.U. del 8 agosto 1962 n. 199 e rettifica 20/10/1962, n. 265.

[254] "Proprio dalla consapevolezza della unicità e non ripetibilità dei percorsi di sviluppo, ma anche dalla altrettanto forte convinzione che lo sviluppo, qualunque sia la traiettoria storica seguita, richiede comunque dimensioni adeguate alla produzione, Saraceno propone una sempre più matura visione del ruolo dello Stato nell'economia che, nella fattispecie italiana, assume in sequenza la forma dell'IRI, delle partecipazioni statali, dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, della programmazione economica. [...] Saraceno individuava il Paese come un sistema che nel suo insieme doveva funzionare in base a quegli stessi principi di formazione delle decisioni e di programmazione dei flussi che sovrintendevano all'organizzazione ed al funzionamento della impresa come sistema". Patrizio Bianchi, *Saraceno, economista industriale ed economista politico*, Quaderno d'Informazioni SVIMEZ n. 17 giugno 2002, supplemento al n.3-5/2002 della rivista Informazioni SVIMEZ, p. 14, Roma 2002.

[255] La prima commissione, presieduta da Martinoli, era composta da Giovanni Gozzer, Isidoro Franco Mariani, Gastone Miconi, Mario Milano, Tommaso Salvemini, Giuseppe de Rita, Pietro Longo e rese pubblico il suo lavoro con SVIMEZ, *Mutamenti della struttura professionale e ruolo della scuola*, Giuffrè, Roma 1961; la seconda,

Oltre alle due pubblicazioni ufficiali delle commissioni, altri lavori portarono la firma dei singoli responsabili, su tutti appunto Martinoli, impegnato in prima linea su questi temi anche dal punto di vista della cooperazione internazionale[256].

Non va sottovalutato infatti che quasi tutti questi studi avevano un collegamento diretto (nelle forme di veri e propri finanziamenti, della collaborazione o semplice ispirazione) con i lavori della Fondazione Ford, tutt'ora uno dei principali, più ricchi e ramificati *think tank* del mondo, in quel periodo impegnata nel promuovere studi e ricerche in grado di influenzare la classe dirigente dei paesi con cui gli Stati Uniti stavano stringendo sempre di più rapporti economici (non è un caso se dopo l'interesse di quegli anni verso l'Europa e l'Europa mediterranea in particolare, l'attenzione e il lavoro della Fondazione sia ora spostato nei confronti dell'America Latina, dell'Asia e dell'Africa).

Obbiettivo di questi studi era quello di proporre i principi di riforma e intervento sulla base di un'evoluzione della sfera produttiva e sociale di cui si pensava di potere tracciare delle sicure traiettorie.

Il compito principale degli esperti della Fondazione Ford era quello di stimolare una serie di paesi nel prendere consapevolezza sugli elementi e caratteristiche dello sviluppo economico, adeguando a questi le strutture formative: si stava verificando uno sviluppo delle singole economie nazionali continuo anche se irregolare; di conseguenza sarebbe stato sempre più pressante il bisogno di personale istruito ma soprattutto di quello specializzato ad altissimo livello, aspetto su cui alcuni paesi (fra cui l'Italia) erano particolarmente carenti; la mobilitazione delle risorse umane doveva conoscere quindi proporzioni inedite nella storia con uno sforzo dei governi nell'elevare la scolarità obbligatoria e aprire l'università a gruppi sempre più numerosi ma sempre più selezionati; istituire metodi di ricerca e insegnamento

---

presieduta da Manlio Rossi Doria e composta da Balbo, Bobbio, Gozzer, Parenti, Pizzorno, Prini, Bontadini, Glisenti, Scassellati, produsse SVIMEZ, *Trasformazioni sociali e culturali e loro riflessi nella scuola*, Giuffrè, Milano 1962.

[256] Gino Martinoli fu il prototipo del tecnico, uomo d'industria, coinvolto nella gestione della cosa pubblica negli anni dell'interventismo statale durante il boom economico. Ingegnere, prima della guerra lavorò per anni con ruoli direttivi alla Olivetti dove affinò le sue competenze dirigenziali a tutto campo. Sul finire degli anni '50 ebbe un ruolo chiave nella politica energetica guidata da Enrico Mattei, diventando presidente della SIMEA e dirigendo personalmente la centrale nucleare di Borgo Sabotino. Successivamente abbandonò l'impegno diretto nell'industria a favore dell'attività di studioso e consulente non soltanto per il ministero dell'Istruzione, diventando così una delle figure chiave, insieme con il già citato De Rita, del CENSIS di cui fu presidente fino alla sua morte. La mentalità dell'ing. Martinoli rappresenta bene a mio avviso quello strano ibrido fra tecnocrazia statalista ereditata dal fascismo, rinata nell'epoca del parastato dominato dai partiti degli anni '60 e '70, combinata con una fiducia monolitica nel libero mercato e nelle naturali pulsioni che la libertà d'impresa scatenerebbe se lasciata libera da vincoli: la dimostrazione di ciò sono le riflessioni con cui a distanza di anni sarebbe tornato a commentare i risultati delle sue previsioni, esprimendo un giudizio molto critico sugli effetti limitativi della ibertà d'impresa delle mobilitazioni operaie del periodo, a suo dire una delle cause (insieme alla

per formare una manodopera in grado di seguire i ritmi e le modificazioni imposte dal rapido mutamento tecnologico; l'importanza dell'includere la componente femminile in questi processi al contrario del passato; non temere l'eventualità di una sovra educazione della forza lavoro al pari di una sovrapproduzione di beni[257].

Presupposto di tutte le pubblicazioni, oltre che delle dichiarazioni dei tecnici e dei politici su cui questi studi avevano una notevole influenza, era il mantenimento per una quindicina d'anni del tasso di sviluppo del reddito nazionale che si era appena conosciuto sul finire degli anni '50, cioè intorno al 5% d'incremento annuo[258].

Niente più di questo elemento rappresenta quella che mi azzardo a definire "euforia da boom economico", che in varie forme investì la mentalità di classe dirigente e opinione pubblica italiana nei più diversi settori dell'economia e della società in genere.

La prima e più citata pubblicazione di questo genere è il risultato della commissione Martinoli istituita dal ministro Medici, *Mutamenti della struttura professionale e ruolo della scuola*, il cui obbiettivo era quello di determinare (a grandi linee) le modifiche da apportare all'apparato produttivo italiano, quali caratteristiche avrebbe avuto e come differenziare la forza lavoro e, in base a ciò, indicare il numero dei laureati e diplomati necessari e la natura della loro formazione.

L'analisi del sistema produttivo italiano si basava da un lato sul già citato tasso d'incremento del reddito che avrebbe portato nel '75 al doppio del PIL del '59[259], dall'altro sull'idea che il mercato del lavoro italiano avesse una contraddizione quasi genetica: un'eccedenza di personale generico scarsamente qualificato (ad alimentare una disoccupazione e una sottoccupazione non risolte da boom) unita a una carenza di personale tecnico altamente qualificato. Da qui la necessità di orientare e pianificare la formazione della manodopera del futuro, incanalando razionalmente la formazione dei giovani, riducendo letteralmente la popolazione studentesca in certi ambiti, aumentandola in altri, e ridisegnando gli ordinamento didattici dove necessario.

---

crisi economica degli anni '70) degli errori di previsione sullo sviluppo italiano. Questi aspetti saranno affrontati nelle conclusioni di questa ricerca.

[257] Coombs, direttore della divisione problemi educativi della Fondazione Ford, in *Prévoir le cadres de demain*, OECE, Bureau du personnel scientiphique et technique, Parigi 1960, da p. 30.

[258] Un tasso di sviluppo del reddito al 5% annuo era definita una previsione attendibile dallo stesso Medici, Medici, op. cit., p. 319.

[259] Guardando la tabella 3 della pubblicazione SVIMEZ sulle stime percentuali dell'incremento di reddito fra i tre settori dell'economia, si intuisce quanto fuoristrada fossero andate queste previsioni, secondo le quali il terziario e i servizi avrebbero persino conosciuto un ridimensionamento: industria dal 43 al 50%, agricoltura dal 18,9 al 12,8% e servizi dal 38,1 al 37,1%. SVIMEZ, *Mutamenti della struttura professionale e ruolo della scuola*, p. 18.

Il cuore del lavoro della commissione Martinoli sono quindi le stime, dettagliatissime, sulla ripartizione degli occupati nei tre settori dell'economia e, soprattutto, sulla composizione per qualifiche professionali dell'intera forza lavoro del paese. Sulle categorie professionali è necessario avere presente l'assoluta mancanza di uniformità fra tutti gli studi analizzati in questo lavoro e le stesse definizioni utilizzate da ISTAT e CENSIS, in merito una sistematizzazione critica fu compiuta dal Centro Europeo dell'Educazione in una pubblicazione, di cui si dirà a breve, e che rappresentò l'approdo della collaborazione SVIMEZ/ministero in merito alla previsione scolastica[260]: fra la classificazione elaborata da Eckaus per il dipartimento del lavoro statunitense, e quelle elaborate negli studi comparativi internazionali di Parnes e Harbison (di cui si dirà a breve), le due classificazioni della SVIMEZ (dirigenti e quadri superiori, tecnici, addetti a funzioni di coordinamento, capi subalterni, personale qualificato, personale generico) e quella ISTAT utilizzata nei censimenti e, a partire dal 1977, nelle rilevazioni trimestrali (Imprenditori/liberi professionisti, lavoratori in proprio e coadiuvanti, dirigenti e impiegati, operai e assimilati) sono quelle cui si farà riferimento in questo lavoro.

In base a queste (vedi Tabella A e B) si prevedeva che dei più di 21 milioni di occupati stimati per il 1975 (erano 18 milioni e 650.000 nel '59), il 5,9% fossero dirigenti e quadri superiori (cifra calcolata nel 2,9% nel '59), i tecnici 9,9, gli "addetti a funzioni di coordinamento" 11,8, i capi subalterni 4, il personale qualificato il 48,1 e il personale generico il 20,3.

Stima della struttura professionale degli occupati nel 1959 per settori di attività economica (valori assoluti arrotondati)								
Qualifiche	Agricoltura		Industria		Servizi		Totale	
	Occupati	%	Occupati	%	Occupati	%	Occupati	%
Dirigenti e quadri superiori	18.000	0,3	109.000	1,7	414.000	7	541.000	2,9
Tecnici	26.000	0,4	161.000	2,5	410.000	6,9	597.000	3,2
Addetti al coordinamento	-	-	278.000	4,2	915.000	15,5	1.193.000	6,4
Capi subalterni	-	-	137.000	2,1	41.000	0,7	178.000	1
Personale qualificato	354.000	5,7	3.348.000	51,2	1.081.000	18,3	4.783.000	25,6
Personale generico	5.802.000	93,6	2.507.000	38,3	3.049.000	52	11.358.000	60,9
TOTALE OCCUPATI	6.200.000	100	6.540.000	100	5.910.000	100	18.650.000	100

Tabella A. Classificazione basata sulle categorie professionali rilevate nel censimento 1951 per i vari gradi della gerarchia professionale. Per l'elenco completo delle attribuzioni cfr. SVIMEZ, *Mutamenti della struttura professionale e ruolo della scuola*, pp. 98-100.

[260] Centro Europeo dell'educazione, *Le strutture formative al 1975*, Fratelli Palombi, Roma 1966, pp. 253 – 267.

Stima della struttura professionale degli occupati nel 1975 per settori di attività economica (valori assoluti arrotondati)								
Qualifiche	Agricoltura		Industria		Servizi		Totale	
	Occupati	%	Occupati	%	Occupati	%	Occupati	%
Dirigenti e quadri sup.	24.000	0,5	383.500	4,6	849.000	10,2	1.256.500	5,9
Tecnici	70.000	1,5	943.500	11,4	1.082.000	13	2.095.500	9,9
Addetti al coordinamento	-	-	627.000	7,5	1.870.000	22,5	2.497.000	11,8
Capi subalterni	-	-	457.500	5,5	393.000	4,8	850.500	4
Personale qualificato	3.486.000	75	3.984.000	48	2.765.500	33,3	10.235.500	48,1
Personale generico	1.070.000	23	1.914.500	23	1.340.500	16	4.325.000	20,3
TOTALE OCCUPATI	4.650.000	100	8.310.000	100	8.300.000	100	21.260.000	100

Tabella B. Classificazione basata sulle categorie professionali rilevate nel censimento 1951 per i vari gradi della gerarchia professionale. Per l'elenco completo delle attribuzioni cfr. SVIMEZ, *Mutamenti della struttura professionale e ruolo della scuola*, pp. 98-100.

Ulteriori e più dettagliate stime scendevano nei particolari di questi calcoli rapportati ai tre settori dell'economia vale a dire l'industria, l'agricoltura e i servizi.

La seconda parte del lavoro è la conseguente previsione sulle strutture scolastiche di cui erano indicati i principi in base ai quali disegnare le riforme della scuola e dell'università: se a guidare la nuova scuola italiana doveva essere l'idea della "unificazione articolata" di un percorso più unico intorno a un asse centrale di materie comuni ai vari indirizzi che poi si differenziasse negli ultimi anni, per l'università la parola d'ordine della commissione Martinoli era differenziazione di titoli e percorsi, raccogliendo e sistematizzando così quel complesso di stimoli e idee che in merito circolavano già da tempo[261].

Limitandoci alla visione delle stime riguardanti l'università, la commissione prevedeva che i laureati passassero dallo 0,7% del totale degli occupati nell'industria nel 1959 al 12,8% nel 1975, dal 6,1% al 21,3% nei servizi e dallo 0,1% all'1,6% nell'agricoltura. Per far ciò era necessario passare dai 20.379 laureati del 1957 ai 90.000 del '75, per una popolazione universitaria che si stimava sarebbe arrivata a 400.000 studenti, da sostenere con un "salario scolastico rapportato alla capacità, attitudine e serietà degli studi dell'allievo", e investendo

[261] "Si ritiene opportuno dar luogo ad una istruzione che, pur essendo a carattere universitario, si risolva però in 2-3 anni di studio, preparando direttamente i propri alunni a quei tipi di lavoro altamente qualificato…, mentre nel normale periodo del corso di laurea ci si potrebbe qualificare ad ulteriori e più alti gradi di lavoro di livello superiore", ivi, p. 58.

seriamente sul corpo docente arrivando a 40.000 unità per un rapporto di dieci studenti per ciascun professore o assistente.

Nelle stime del '75 erano incluse e specificamente indicati i 40.000 "diplomati superiori" frutto della auspicata differenziazione: "si ritiene che per le funzioni di tecnici superiori, di addetti al coordinamento di grado superiore, di assistenti tecnici, e perfino in qualche caso di dirigenti e quadri superiori, sarebbero sufficienti due o tre anni di studio presso istituti superiori a grado universitario, tali da rilasciare un *diploma superiore*"[262].

Diversamente da ciò che ci si potrebbe aspettare, questi lavori non si concludevano con stime dettagliate degli investimenti monetari necessari e questo non solo perché non fosse compito della commissione ma, a mio parere, per la scomoda posizione in cui si trovava chi, come Martinoli, sapeva bene che i piani economici del governo che aveva commissionato questi studi non erano assolutamente adeguati alle esigenze indicate dal loro lavoro, come dimostra un giudizio, breve e superficiale ma certamente non generoso, che la commissione dava del piano nelle ultime pagine del lavoro: "non del tutto adeguato per i vari settori di studio, in particolare nel campo della ricerca scientifica fondamentale già estremamente sfavorita nella situazione attuale e praticamente trascurata nel piano decennale. D'altra parte, come si è già detto, l'impegno finanziario non solo dovrebbe essere maggiore di quello previsto, ma soprattutto dovrebbe essere diversamente articolato tra i diversi tipi di attività scolastica. […] Gli stanziamenti del piano più elevati dovrebbero essere diretti a favorire l'istruzione tecnica e professionale piuttosto che quella classica, scientifica e magistrale"[263].

I risultati della seconda commissione (denominata Rossi Doria dal nome del suo presidente) creata nel 1959 furono pubblicati soltanto nel 1962 ma il suo lavoro fu ben diverso da quello di Martinoli. Non c'erano stime dettagliate dell'evoluzione del mercato del lavoro ma si compiva una vera e propria rassegna dei cambiamenti sociali ed economici più determinanti del periodo (l'urbanizzazione massiccia, l'industrializzazione e i cambiamenti della struttura industriale, lo sviluppo delle tecnologie e dei consumi, etc.), in base ai quali si indicavano come necessari cambiamenti nei contenuti e nei metodi d'insegnamento nonché un'interazione maggiore fra la scuola e gli altri operatori culturali come la famiglia e le istituzioni pubbliche[264].

Ben più interessante è un altro studio, anche questo patrocinato dalla SVIMEZ ma firmato dal solo Martinoli, *L'università nello sviluppo economico italiano*.

---

[262] Ivi, p. 67.
[263] Ivi, pp. 81-82.
[264] SVIMEZ, *Trasformazioni sociali e culturali e loro riflessi nella scuola*.

A mio avviso, rappresenta una sorta di manifesto sull'università italiana in un sistema economico capitalistico maturo ed efficiente, in cui convivono da un lato l'esaltazione della logica aziendale e dall'altro il ruolo dello Stato nell'indirizzare lo sviluppo dell'economia e della società.

L'idea ispiratrice è che la società e le sue istituzioni possano essere gestite con lo stesso criterio aziendale costi/ricavi ma, ed è questo l'elemento che allontana queste riflessioni dalla logica privatistica dell'epoca neoliberale, l'investitore principale è lo Stato e l'obbiettivo lo sviluppo economico, sociale e culturale presupponendo che l'avanzamento di uno di questi aspetti trascini meccanicamente gli altri.

La metodologia di Martinoli era quella di sempre: si partiva dalla categorizzazione della forza lavoro e dalle esigenze formative dettate dai tempi, in questo caso in merito all'esigenza di dirigenti, la cima della piramide, alla cui istruzione è preposta appunto l'università. L'obbiettivo era l'elaborazione di un ideal-tipo caratterizzato da una ben precisa formazione universitaria, lo strumento erano invece le categorie e i criteri di classificazione del prof. Parnes per l'OCSE[265] e del professore Harbison[266].

Partendo dalla constatazione che i ritmi di sviluppo verificatisi nei due anni trascorsi dalla prima indagine si sono accelerati, Martinoli osava partire dalla premessa che "gli stessi traguardi posti alle strutture scolastiche nello studio SVIMEZ e riferentisi, com'è noto, al 1975, dovrebbero essere anticipati al 1970-72"[267].

Oggetto di studio erano le tendenze di quella che era definita la *produzione di laureati*, analizzando l'andamento per gruppi di corsi di laurea e, ovviamente, elaborando le consuete previsioni. Martinoli esprimeva preoccupazione per l'andamento delle iscrizioni in alcune facoltà, come economia e lettere: la situazione della prima era considerata esplosiva data la natura di "scuola serale" testimoniata dall'alto numero di studenti/lavoratori, mentre le facoltà di lettere erano considerate dal tecnico uomo d'industria semplicemente sovraffollate rispetto alle esigenze di manodopera con una formazione umanistica che erano indicate dai suoi lavori[268].

---

[265] Per comodità da questo punto in avanti e per questo capitolo si utilizzerà l'acronimo italiano O.C.S.E. (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) al posto della sigla internazionale talvolta rinvenuta in francese (OCDE) e in inglese (OECD) anche se fino al 1965 l'organizzazione di riferimento non fu questa ma la precedente O.E.C.E. (Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea).
[266] Gino Martinoli, *L'università nello sviluppo economico italiano*, Giuffrè, Milano 1962, pp. 3-4.
[267] Ivi, pp. 2-3.
[268] Ivi, pp. 20-23.

Il confronto fra le cifre stimate nel '62 e i dati reali del 1975 verrà affrontato a conclusione del presente lavoro anche utilizzando i confronti effettuati dagli stessi protagonisti[269], per adesso è importante segnalare il ruolo di queste previsioni e il fortissimo legame che per l'autore aveva lo studio delle tendenze del mondo del lavoro con quelle dell'istruzione.

In merito ai 1.250.000 dirigenti che Martinoli pensava ci sarebbero stati nel 1975 egli riteneva necessario che l'80% di questi fossero laureati ma contemporaneamente riteneva la cifra di un milione di laureati nella società difficile, se non impossibile, da raggiungere[270]. E' evidente quanto il tecnicismo di Martinoli gli impedisse di cogliere i molteplici aspetti culturali che avrebbero portato a ben altri numeri la popolazione studentesca, con lo sviluppo di fattori e variabili inedite per la società italiana e non ancora chiaramente visibili nei primissimi anni sessanta[271].

Lo studio proseguiva con alcune proposte di riforma concrete, sulle tematiche che si dibattevano in quegli anni ma con l'autorità di chi dava un contributo basato su *elementi scientifici*: "lo stabilire una correlazione fra numero dei laureati delle varie facoltà e natura ed esigenze dello sviluppo implica che intervenga, se non immediatamente, in avvenire, una certa disciplina per controllare e determinare quantitativamente, almeno come ordine di grandezza, le corrispondenti iscrizioni. Sicché un vaglio, se non un esame, all'ammissione all'università potrebbe assumere aspetti positivi"[272].

Probabilmente più libero dai legami con il ministero e il governo rispetto a due anni prima, Martinoli entrava nello specifico dello studio delle spese in istruzione dello Stato arrivando a teorizzare una spesa per l'università nel 1975 quattordici volte superiore al 1962 (di fatto invalidando le cifre di qualsiasi piano discusso fino a quel momento) e dopo avere calcolato il costo medio di ciascuna laurea proponeva di abbandonare la tradizionale visione degli studi universitari come un'opportunità riservata a chi se lo può permettere e di considerarli sempre più come un investimento della collettività nelle sue menti migliori: così intesa la formazione

---

[269] Due seminari presso la sede del CENSIS nel 1975 e nel 1976 realizzarono quest'opera di confronto fra le tecniche e le cifre delle previsioni e il quadro determinatosi nella metà degli anni '70. Dal risultato di questi incontri e degli apporti dei vari studiosi nacque il testo pubblicato dal CENSIS: Gino Martinoli, *Le previsioni scolastiche, Rendiconto di un'esperienza*, CENSIS, Roma 1978.

[270] Ivi, p. 31.

[271] A ben vedere, da attento osservatore delle dinamiche sociali qual era, non gli sfuggiva che l'elevato tasso di passaggio fra scuole e università era un fatto abbastanza peculiare del sistema formativo italiano, anche piuttosto che comprenderne le cause strutturali si limitava a ribadire l'esigenza di introdurre meccanismi di differenziazione della futura forza lavoro già dalle scuole: "l'alto valore di questo rapporto appare di una certa gravità, in quanto significa che la scuola media ha, e tende a mantenere, il carattere primitivo di transizione obbligata e di trampolino verso la laurea o comunque verso l'università: appare cioè ancora, se non marginale, largamente incompleta la sua funzione di preparazione verso una molteplice varietà di qualifiche intermedie". Ivi, p. 55.

[272] Ivi, p. 43.

universitaria doveva basarsi non soltanto su un attenta selezione ma anche e soprattutto su forme di assistenza e sostegno economico pressoché totali come ad esempio "studio remunerato o presalario o permanenza gratuita nei collegi universitari".
Nell'intervenire immediatamente sui tre punti critici del sistema universitario (l'insufficienza quantitativa delle strutture, un generale sistema formativo carente causa di dispersione e una mancata aderenza dei programmi alle reali esigenze della società) Martinoli invitava a considerare l'università una vera e propria azienda ma in una visione parzialmente diversa da quella che sarebbe stata dominante tre decenni dopo visto l'importante ruolo di guida e sostegno che Martinoli affidava allo Stato: "non dispiaccia pertanto, con tutte le riserve e le cautele del caso, un accostamento fra le strutture universitarie e quelle delle imprese industriali, strumenti di produzione di beni o di servizi: le une e le altre debbono darsi delle forme organizzate che consentano di affrontare i seguenti compiti", indicati nello studio delle esigenze imposte dallo sviluppo e dalle trasformazioni sociali, nella formulazione con largo anticipo dei programmi di espansione, nel controllo dell'efficienza e nell'indicazione degli indirizzi in relazione agli obiettivi individuati[273].

Martinoli e la SVIMEZ non erano casi isolati e tutto il loro lavoro era frutto di un contesto internazionale in cui la pianificazione scolastica e, più in generale, la correlazione fra sviluppo dell'istruzione e sviluppo dell'economia erano all'ordine del giorno di incontri, conferenze e agende di lavoro di vari gruppi internazionali, fra tutti l'OCSE e l'Unesco promotori rispettivamente del *Seminario Internazionale di Washington sulla pianificazione scolastica* dell'ottobre '61 e il *Colloquio sui rapporti fra lo sviluppo scolastico e lo sviluppo economico* del dicembre 1959. Ulteriore dimostrazione di ciò è la partecipazione dell'Ing. Martinoli a quello che rappresenta l'estensione di questi studi all'Europa mediterranea nel contesto del *Mediterranean Regional Project*, un progetto di studio e previsione sull'evoluzione del personale qualificato in Italia, Grecia, Jugoslavia, Turchia, Portogallo e Spagna, promosso dall'OCSE e per cui furono implementati gli studi sull'Italia affidati al CENSIS (che nel 1963 aveva assunto il ruolo della Svimez): ne nacque un altro studio pubblicato nel 1966, cui si è fatto riferimento per le classificazioni professionali, direttamente collegato al lavoro della "Commissione di studio sui problemi della programmazione scolastica" istituita dal Ministro Gui nel '63[274].

---

[273] Ivi, p. 55
[274] Centro Europeo dell'educazione, op. cit.

Sfogliando le pagine di questi documenti si percepisce, nei confronti dell'economia e del ruolo dei governi, un clima del tutto diverso da quello cui siamo abituati negli ultimi tre decenni e non potrebbe, giustamente, essere altrimenti.

Due sono i principi su cui si fondavano queste teorie: che l'obbiettivo di ciascun governo dovesse essere quello di lavorare al benessere della società e ad un aumento equilibrato del reddito nazionale; che l'istruzione e l'elevazione culturale di ogni settore sociale fosse uno degli strumenti principali non solo per diffondere benessere ma precisamente come strumento per la crescita economica e l'aumento delle ricchezze di un paese.

Il tutto in un dichiarato meccanismo di competizione con il blocco comunista, competizione in base alla quale "nei paesi industrializzati è la posta di una gara, il simbolo della capacità dei diversi sistemi politici di risolvere i loro problemi economici e sociali. Questa gara è divenuta tanto più accanita dopo che l'U.R.S.S. ha lanciato una sfida all'Occidente proprio su questo fronte"[275].

L'istruzione pubblica era considerata dagli esperti OCSE una voce d'investimenti su cui era antieconomico risparmiare in quanto rappresentava, ai loro occhi, uno dei motori essenziali dell'aumento della produzione. Gli investimenti da fare però, dovevano contemplare il tipo di struttura formativa ideale da sostenere, rovesciando la logica con cui si stava ragionando in Italia a proposito del piano decennale, che aveva la pretesa di investire subito (con risorse relative come abbiamo visto) per rimandare a un secondo momento l'aspetto riformatore[276].

Furono gli stessi autori del contributo alla conferenza OCSE a realizzare una breve rassegna delle politiche pianificatrici e di previsione scolastiche in alcuni paesi e per l'Italia, piuttosto che i piani, ad essere citati erano ovviamente gli studi della Svimez. Un'apposita politica di piano era perseguita in Francia (paese che più di ogni altro disponeva di un sistema formativo pubblico e fortemente centralizzato) dove esisteva una "Commissione per il fabbisogno scolastico, universitario e sportivo" alle dipendenze del "Commissariato generale del piano";

---

[275] Ingvar Svennilson, Friedrich Edding, Lionel Elvin, *Obbiettivi dell'educazione in Europa al 1970*, documento presentato alla Conferenza di Washington sul tema Politiche di sviluppo economico e di investimenti scolastici, in Giovanni Gozzer, a cura di, *Scuola e programmazione economica*, p.153. "E' universalmente ammesso al momento attuale che i governi hanno il dovere di orientare le attività economiche del Paese verso il benessere generale della società. Ci si rende sempre più conto che la politica seguita in materia di educazione può contribuire moltissimo alla realizzazione del benessere generale, ed anzi è uno degli strumenti più efficaci della politica economica; poiché la sua azione si aggiunge o si sostituisce a quella degli altri mezzi adoperati, la sua incidenza è sempre di primaria importanza." p. 164.

[276] Uno dei presupposti per la determinazione degli investimenti educativi era: "quale deve essere la struttura interna dell'educazione, la struttura istituzionale del sistema e quella dell'educazione stessa? Quali specializzazioni devono beneficiare di un carattere prioritario, Quali metodi pedagogici si devono scegliere a ciascuno dei tre livelli? Quali norme bisogna adottare per quanto concerne il personale insegnante, i locali scolastici, le attrezzature ecc?". Bastano questi pochi quesiti a dimostrare quanto lontana fosse la politica pianificatrice italiana dalle riflessioni portate avanti dagli esperti OCSE. Ivi, pp. 173-175.

per la Gran Bretagna (l'esatto opposto della Francia per tradizione amministrativa in campo formativo) erano citati studi sullo sviluppo dell'istruzione intrapresi dai singoli atenei mentre Svezia e Paesi Bassi disponevano di centri di previsioni e organismi di ricerca e pianificazione, specialmente per quanto riguardava il settore primario; per gli USA non si registravano politiche centrali analoghe, data la delega agli stati in materia d'istruzione, ma sappiamo quanto organismi come l'OCSE e la stessa già citata Fondazione Ford (e altre istituzioni analoghe) lavorassero in tal senso; forse il caso della Repubblica Federale Tedesca è, sulla carta, il più simile al caso italiano, con la nascita di studi coordinati da rappresentanti dei singoli lander, del Governo federale, delle Università e altri studiosi per l'elaborazione di un piano flessibile, applicabile allo sviluppo generale dell'Università con l'indicazione degli investimenti da fare in personale, infrastrutture e spese d'ogni genere[277].

Da questa rassegna e dalle raccomandazioni OCSE emerge una naturale tendenza a elaborare attenti studi sui fabbisogni, le carenze e gli aspetti specifici su cui intervenire prima di attuare programmi d'investimento e questo è forse l'aspetto più stridente del confronto fra quanto si discuteva in Italia (dove la prima commissione di studio di tal genere è istituita con la stessa legge che sanciva definitivamente il fallimento del progetto di piano decennale) e quanto si ragionava in Europa e nel mondo occidentale.

Le previsioni ottimistiche di uno sviluppo dei tassi di scolarizzazione erano cosa comune fra tutti gli studiosi del tema nel mondo occidentale, anche se i dati OCSE riportati dalla Tab. C sembrano più aderenti alla realtà (visto anche il metodo delle previsioni minime e massime) rispetto alle cifre assolute pubblicate dalla SVIMEZ.

Paesi e aree geografiche	**Anno di riferimento**	**1958 o ravvicinato**		**Previsione per il 1970**	
		Studenti universitari (in migliaia)	Tasso di scolarizzazione	Studenti universitari (ip. min./ip. max.)	Tasso di scolarizzazione
Zona O.C.S.E.		2.391	6,2 (a)	3.855/4.849	
U.S.A.	1958	1.307	12	2.314/2.848	16
Canada	1958	110	9,3	180/216	12
U.R.S.S.	1958	1.661	8,2	1.974/2.369	12
Svezia	1960	51	11	68/74	12
Svizzera	1956	12	3,4	21/29	7
Lussemburgo	1957	1,2	5,4	1,5/1,7	7
Belgio	1957	32	5,5	42/56	8

[277] Ivi, pp. 224-228.

Regno Unito	1957	123	2,4	170/213	5
Francia	1958	113	3,8	210/295	7
Danimarca	1958	16	5,6	26/30	7,6
Norvegia	1957	19	9,5	31/41	13,1
Germania R.F.	1958	193	4,6	216/249	7,5
Olanda	1958	37	4,7	58/82	7
Islanda	1957	0,8	6,8	0.9/1	8
Austria	1957	16	3,7	19/24	5
Irlanda	1957	7,5	4,2	8,8/9,7	5
Italia	**1957**	**155**	**3,9**	**171/257**	**6**
Iugoslavia	1956	72	4,1	86/120	7
Spagna	1958/59	96	3,3	127/175	5,5
Grecia	1956/57	25	3,3	28/28	3,5
Portogallo	1957/58	23	3,1	27/31	4
Turchia	1959/60	30	1,1	49/69	2

Tabella C. Fonte: Svennilson, Edding, Elvin, op. cit. Le cifre della popolazione universitaria sono da intendersi in migliaia; per tasso di scolarizzazione s'intende il numero d'iscritti ogni 100 coetanei. a) Il tasso di scolarizzazione della zona OCSE, senza USA e Canada, si aggirava intorno al 3,7 e se ne prevedeva un aumento massimo nel 1970 al 6,1.

L'opera di divulgazione delle riflessioni dell'OCSE era stata affidata all'Ufficio studi, documentazione e programmazione del ministero della pubblica istruzione diretto in quegli anni da un altro protagonista della pianificazione scolastica, Giovanni Gozzer.

Insieme con l'attività della SVIMEZ, il lavoro di quest'ufficio e le pubblicazioni che ne derivarono sono l'esempio di riflessione sulla pianificazione più in linea con le teorie elaborate dagli organismi internazionali, e non a caso il primo di questi lavori fu il commento al documento OCSE sopra analizzato.

E proprio da una collaborazione fra la SVIMEZ e il Centro Europeo per l'Educazione creato da Gozzer derivò il convegno di Frascati del 1961 sulla pianificazione scolastica.

Il fatto che nonostante il fallimento (imminente) del piano decennale, la pianificazione fosse ancora considerata il terreno su cui misurare l'efficacia delle politiche formative è confermato dallo sforzo di Gozzer e del suo ufficio nel fornire una definizione precisa di cosa s'intendesse per pianificazione scolastica, le differenze da quella economica e le tappe con cui realizzarla[278].

[278] "Possiamo dire che la pianificazione scolastica è l'insieme degli sforzi rivolti a prevedere le linee di probabile sviluppo dei vari settori del sistema scolastico, in rapporto alla mobilità dei fattori umani e alla complessità degli sviluppi economici, al fine di orientare l'azione degli organismi responsabili che hanno il compito di investire in spese per l'istruzione la parte dei fondi resi disponibili dall'aumento del reddito nazionale", *La Pianificazione*

Nonostante ricoprisse importanti cariche ministeriali, Gozzer non si tirò mai indietro dal criticare anche nettamente le politiche governative e, come si vedrà nei prossimi capitoli, non senza conseguenze.

Gli atti dell'incontro di Frascati sono abbastanza significativi della distanza che c'era fra questi studiosi e la classe politica. Per Gozzer il permanere del piano nell'ordine del giorno del Parlamento dimostrava che "esiste una disponibilità economica in progressivo aumento, nel campo dell'istruzione; e tuttavia i risultati di questo intervento non sembrano corrispondere all'entità delle somme stanziate e agli sforzi effettuati: sembra quasi che questi interventi, piuttosto che modificare profondamente le situazioni, rafforzino talune deficienze e le rendano più costanti, quasi croniche, e più evidenti"[279].

Era proprio la teoria della "cornice finanziaria" tanto cara ai difensori del piano ad essere nel mirino di Gozzer, per cui era inaccettabile che si pensasse che il carburante (i finanziamenti) bastasse a mettere in moto la macchina. Per questi motivi si preoccupò di divulgare quelle che secondo lui erano le tappe di un processo pianificatore che avrebbe dovuto partire dalla analisi e da una valutazione del sistema d'insegnamento in esame, proseguire con la determinazione degli obbiettivi che l'insegnamento avrebbe dovuto raggiungere in dieci anni (termine temporale non indicato a caso), a questo punto individuare le risorse economiche necessarie per i predetti obbiettivi (e non il contrario) e infine individuare organismi e strutture amministrative preposte ad attuare un vero piano di sviluppo della scuola[280].

Tornando al convegno di Frascati, va segnalato che non furono risparmiati neanche gli industriali, colpevoli secondo Martinoli di volere scaricare sull'università l'onere di una specializzazione formativa della manodopera che sarebbe spettata invece proprio a quelle industrie e aziende moderne di cui l'ingegnere aspettava con ansia lo sviluppo anche nel nostro paese[281].

---

scolastica, Atti dell'incontro sulle previsioni dello sviluppo scolastico, sul coordinamento delle iniziative, sulla pianificazione degli interventi, promosso dal Centro Europeo dell'Educazione e dalla SVIMEZ, Villa Falconieri, Frascati, 12-14 maggio 1961, p. 44.

[279] Gozzer, Introduzione al discorso sulla pianificazione scolastica, ivi, p. 294.

[280] Ivi, pp. 43-44.

[281] "E' veramente preoccupante la tendenza che hanno oggi le università di creare delle specializzazioni credendo in tal modo di andare incontro alle esigenze dell'industria. Questo fatto costituisce un ulteriore aspetto di quanto ho detto poc'anzi che gli industriali non sono in grado di esprimere esattamente le proprie esigenze. Essi infatti richiedono oggi che la scuola fornisca loro delle forze di lavoro già pronte per essere inserite immediatamente nel lavoro. Ma questa esigenza va contro i loro stessi interessi più lontani, in quanto la scuola non può e non deve dare una formazione così specializzata e ristretta entro limiti angusti. L'industria ignora e trascura così il suo compito più importante, quello cioè di fornire essa stessa una specializzazione aggiornata ai giovani che la scuola preparerà in senso generale con una buona preparazione di base ed un adeguata apertura mentale." Martinoli, Pianificazione scolastica ed esigenze del mercato di lavoro al 1975, ivi, p. 310.

Da Frascati non emerse certo un quadro lusinghiero nei confronti della classe dirigente economica e politica del paese, ma dai toni degli interventi si percepisce l'idea che la politica scolastica fosse ancora un cantiere aperto, con alle spalle una serie di progetti falliti certo, ma con la possibilità per i tecnici e gli studiosi come Martinoli e Gozzer di influire sulle scelte della politica.

Un ultimo riferimento internazionale da segnalare, è costituito dalle riflessioni del gruppo di studiosi raccolto intorno ai professori Frederick Harbison e Charles A. Myers, docenti di economia e relazioni industriali, interlocutori diretti degli studiosi italiani e autori di un testo di riferimento per gli addetti ai lavori nei vari paesi occidentali[282]. Si tratta dell'ennesimo caso di studi sull'evoluzione del mercato del lavoro e dell'apparato produttivo che implicava un ragionamento profondo sulla formazione della manodopera.

Il parallelo fra questo studio e il precedente condotto da Martinoli sull'università è d'obbligo: è chiaro quanto l'ingegnere italiano seguisse con attenzione da anni le elaborazioni di questo gruppi di studiosi e abbia voluto, insieme con la SVIMEZ, essere il primo ad applicare le stesse categorie e metodi al caso italiano.

Partendo dai criteri della distribuzione dei vari titoli di studio fra le popolazioni e del numero di persone ascrivibili alla categoria di forza lavoro qualificata (per cui si faceva esplicito riferimento ai lavori in giro per il mondo della Fondazione Ford), gli autori elaborano un sistema di classificazione dei vari paesi mondiali, reso più complesso dall'uso di altri indici come il numero di professioni nei singoli paesi (dai dentisti, agli avvocati, agli ingegneri) o gli iscritti ai vari livelli formativi sulla base dei dati forniti dall'OCSE e dall'UNESCO[283].

Già dall'elenco dei criteri di classificazione si capisce quanto peso gli autori diano alla formazione, alla creazione di una classe dirigente culturalmente preparata, alla selezione degli

---

[282] L'elaborazione degli organismi internazionali in merito alla connessione fra sviluppo economico e sviluppo formativo meriterebbe uno studio specifico e approfondito vista la mole di pubblicazioni, incontri e conferenze moltiplicatesi nel periodo in esame ad ogni livello. In questa sede si è limitata l'analisi a ciò che ha avuto un collegamento diretto con il quadro italiano e nello specifico sui temi dell'istruzione superiore.

[283] Questo l'elenco dei criteri che componevano il *composite index* in base al quale i paesi erano distribuiti in quattro macrogruppi, dai sottosviluppati agli avanzati (l'Italia faceva parte del terzo gruppo dei semi-avanzati): il numero d'insegnanti (World Survey of Education; Handbook of Educational Organization and Statistics, vol.I, Unesco, Parigi, 1955), d'ingegneri (fonte OCSE '59), di fisici e dentisti (Statistical Yearbook, 1956, United Nations, New York 1956) per 10.000 abitanti, il tasso d'iscrizione per ciascun livello di studi (Basic Facts and Figures, Unesco 1961) la percentuale di iscritti alle facoltà scientifiche e umanistiche (Basic Facts and figures Unesco 1961), il reddito pro capite in dollari, la percentuale di occupati nell'agricoltura (Production Yearbook, Fao, Roma 1958), le spese in istruzione sul pil nazionale (Basic Facts and figures ,Unesco 1961). Frederick Harbison, Charles A. Myers, *Education, Manpower, and Economic Growth. Strategies of Human Resource Development*, McGraw-Hill Book Company, New York 1964, p. 27.

investimenti nei diversi campi e livelli formativi, nella prospettiva di sviluppo economico dei paesi.

	Composite index	Per capita GNP, U.S. dollars	Per cent population in agriculture	Stock of high-level manpower: Teachers, 1st and 2d levels	Stock of high-level manpower: Engineers, scientists per 10,000 pop.	Stock of high-level manpower: Physicians, dentists per 10,000 pop.	Measures of educational development: enrollment ratios: 1st level unadj.	1st and 2d level adj.	2d level adj.	3d level unadj.	Orientation of higher education: per cent enrolled—: In science and technology	In humanities, law, arts	Expenditure on education, per cent of national income	Per cent in age group 5–14
Mexico	33.0	262	58	36.0	Na*	4.5	52	55	10.5	4.5	18.3	8.1	1.4	26.3
Thailand	35.1	96	85	57.4	Na	2.0	51	55	22.1	2.6	12.2	29.7	2.7	27.8
India	35.2	73	71	30.2	2.4	1.5	24	35	24.2	2.2	27.3	57.9	1.7	24.1
Cuba	35.5	431	42	36.6	Na	13.0	53	56	19.5	3.2	15.0	Na	3.4	23.7
Spain	39.6	293	49	35.1	11.4	11.0	72	72	21.1	3.7	16.8	55.6	1.4	17.0
South Africa	40.0	395	47	45.6	Na	5.7	62	64	25.0	3.0	Na	Na	3.1	24.3
Egypt	40.1	142	65	40.8	5.0	4.6	40	42	17.2	4.6	24.0	35.2	3.7	24.3
Portugal	40.8	224	48	Na	Na	8.0	52	58	21.3	3.9	25.2	36.3	2.0	18.5
Costa Rica	47.3	357	55	77.5	Na	4.5	60	70	28.8	3.7	8.8	61.7	4.0	26.3
Venezuela	47.7	648	41	59.4	Na	6.5	62	70	26.2	4.3	21.9	28.9	4.1	25.1
Taiwan	48.4	161	63	52.3	30.0	3.6	63	69	30.9	3.5	39.6	25.1	3.3	23.5
Greece	48.5	340	48	39.9	15.7	14.5	64	67	31.0	3.5	24.5	31.3	1.6	18.4
Chile	51.2	379	30	Na	Na	7.5	69	71	28.7	4.5	17.2	26.7	2.4	24.8
Hungary	53.9	490	53	55.0	Na	4.0	76	74	24.9	5.8	46.5	20.0	2.9	16.1
South Korea	55.0	144	75	34.6	Na	2.8	59	62	26.5	5.7	30.3	25.3	4.1	25.3
Italy	56.8	516	31	69.9	35.3	13.4	53	58	34.8	4.4	25.1	37.9	3.2	16.8
Yugoslavia	60.3	265	67	47.2	21.6	4.5	77	73	15.8	8.9	27.6	32.8	2.8	19.2
Poland	66.5	475	57	62.6	Na	8.0	73	86	42.5	4.8	52.3	14.5	4.8	18.2
Czechoslovakia	68.9	680	38	76.0	Na	13.0	94	89	28.4	8.1	46.1	6.4	Na	14.9
Uruguay	69.8	478	37	Na	Na	13.0	65	71	31.8	7.6	5.4	51.5	Na	Na
Norway	73.8	1,130	26	100.4	74.4	16.0	77	87	51.3	4.5	40.5	42.2	5.5	16.2
Mean (rounded)	50	380	52	53	25	7.7	62	66	27	4.6	26	33	3.1	22
Median (rounded)	48	357	49	50	19	6.5	62	69	26	4.4	25	31	3.1	24
Range	33.0–73.8	$73–1,130	26–85	30.2–100.4	2.4–74.4	1.5–16.0	24–94	35–89	10.5–51.3	2.2–8.9	5.4–52.3	6.4–61.7	1.4–5.5	14.9–27.8

*Na = not available.

Figura 1 Paesi del 3° gruppo classificati in base all'indice composto. Fonte: Harbison e Myers, op. cit., p. 47.

I paesi di questo gruppo si distinguevano dagli altri due al di sotto proprio per la qualità del loro sistema universitario, che consentiva loro di formare quasi tutta la manodopera

altamente qualificata di cui avevano bisogno, eccezion fatta per specifici campi di ricerca e specializzazioni, per cui essendo carenti di laboratori e istituti d'eccellenza specializzati necessitavano di importazioni di *know how* dall'estero. Proprio le carenze nell'indirizzare in un senso piuttosto che in un altro lo sviluppo della formazione universitaria era la caratteristiche che li escludeva dal gruppo dei paesi avanzati, situazione aggravata dal fatto che di fronte ai processi sociali in atto, fra tutti la corsa ai all'istruzione esplosa in tutto il mondo proprio in quegli anni, "troppo spesso hanno anche abbassato gli standard d'ammissione, affollato le loro aule e inadeguati laboratori, fatto affidamento su docenti part-time e sottopagati, e persistano in metodi d'insegnamento tradizionali che includono immense letture e ripetizione mnemonica di fatti riportati in esercitazioni successive"[284]. Appare evidente la volontà di riferirsi all'Italia, per la quale erano citati gli studi Svimez come una positiva controtendenza rispetto agli altri paesi del gruppo.

Gli autori (da tecnici dell'economia e dell'industria qual'erano, al pari di Martinoli) avevano ben chiare le sfide poste dalla fase ai paesi di questo gruppo, su tutte la pressione che le masse attuavano per iscriversi all'università, elemento che poneva la classe dirigente di fronte a una scelta: favorire (o più semplicemente non ostacolare) l'immatricolazione nelle facoltà dove il costo per studente è basso (le umanistiche su tutte) o istituire un'espansione selettiva indirizzando una quota d'immatricolazioni verso le facoltà tecniche e scientifiche più funzionali allo sviluppo economico?

Ovviamente la strada indicata era la seguente: "riforme dell'istruzione simili saranno più efficaci che semplici espansioni quantitative dell'istruzione superiore. Le pressioni politiche per più posti nell'istruzione superiore possono forzare verso un'imprudente espansione, e ci sarà bisogno di coraggio politico per resistere. Il peggiore errore è di scegliere l'opzione più facile: espandere ogni campo, facoltà, e università in proporzioni uguali. Questo potrebbe essere politicamente attraente, ma è disastroso per lo sviluppo strategico delle risorse umane"[285].

Alla classificazioni basate sui criteri sopraindicati, gli studiosi aggiungevano riflessioni di carattere politico sociale, sulla natura delle forme di governo all'interno del gruppo dei paesi semi avanzati in base alla quale, insieme con Norvegia, Grecia, Uruguay e Cile, l'Italia era definita un paese governato dalla classe media, caratteristica che aveva le sue influenze sull'istruzione: si trattava di società che credevano nell'espansione dell'istruzione pubblica vista più come un diritto ma non ancora come un sistema d'addestramento programmato per

---

[284] Ivi, p. 116.

l'economia (la libera scelta d'immatricolazione conferita agli studenti ne era la dimostrazione); in esse l'istruzione era considerato il principale motore sociale di mobilità verticale cosa che favoriva il funzionamento della democrazia, ma questo processo andava indirizzato attraverso forme di pianificazione scolastica, per cui era però necessario definire preventivamente gli obbiettivi, piuttosto che considerare l'espansione stessa un obbiettivo di per sé[286].

Per concludere questo paragrafo dedicato alla pianificazione scolastica, diamo un ultimo sguardo alla politica per capire gli effetti e l'influenza avuta dai documenti sopra analizzati nell'idea di politica scolastica dei principali partiti italiani, la Democrazia Cristiana e il Partito Comunista.

La riflessione più compiuta della DC sulle esigenze d'intervento nella formazione di manodopera qualificata e sulle deficienze strutturali dell'apparato formativo italiano in tal senso, è rappresentata da un documento di lavoro riservato del 30 gennaio 1962 (mai reso pubblico ma rinvenuto fra le carte dell'Istituto Sturzo) a cura del "Gruppo Istruzione e formazione professionale" della "Commissione per la elaborazione di uno schema organico di sviluppo nazionale dell'occupazione e del reddito interna al partito, dal titolo La formazione dei quadri direttivi", curato dal professor Francesco Parrillo[287].

Si tratta di un documento molto interessante, in linea con le riflessioni del convegno di San Pellegrino Terme, in cui si superava la semplice esaltazione per le stime su reddito, occupazione e fabbisogno di laureati della SVIMEZ (che contraddistinguevano gli interventi pubblici democristiani all'indomani della loro pubblicazione)[288], ma si analizzava criticamente la situazione universitaria indicando le precise strade di riforma da intraprendere, senza tra l'altro menzionare neanche una volta i piani di sviluppo della scuola.

---

[285] Ivi, p. 126.

[286] Ivi, p. 180 e pp. 195-202.

[287] Archivio Sturzo, *Segreteria Politica DC, serie Atti dei segretari, 8 Aldo Moro, corrispondenza con il governo, scatola 149, fascicolo 48*.

[288] "Si aggiunga che recentemente, uno studio compiuto, sotto gli auspici del Ministero della Pubblica Istruzione, ha dimostrato come nell'ipotesi attendibile che il nostro reddito continui a svilupparsi al ritmo di questi ultimi anni, si avrebbe, nel corso del prossimo quindicennio, il raddoppio del reddito nazionale, ed una imponente redistribuzione della popolazione attiva fra i vari settori produttivi e fra i diversi ordini e gradi degli stessi con una decisa tendenza verso una più alta qualificazione, che la Scuola deve favorire affinché lo sviluppo economico si attui con il minore costo. […] Tale stima è confortata dall'analisi dello sviluppo realizzato negli ultimi sette anni, dalle capacità di espansione della nostra economia, che dovrebbe beneficiare anche delle iniziative prese nell'ultimo decennio per migliorare la attrezzature produttive e per accrescere la produttività, nonché dal prevedibile aumento della domanda che troverà modo di effettuarsi, oltre che per il costante incremento del reddito pro-capite, per l'influenza che avrà sul tenore di vita delle nostre popolazioni il più stretto contatto con l'area del Mercato Comune Europeo." Non c'era un solo esponente politico che non fosse convinto del fatto che il reddito nazionale si sarebbe sviluppato a ritmi superiore al 4,5% per almeno vent'anni. Giuseppe Medici in *I piani di sviluppo in Italia dal 1945 al 1960*, Giuffrè, Milano 1960, pp. 317-319.

Le stime Svimez sul fabbisogno di dirigenti indicava certamente la necessità di sviluppare "un'istruzione di carattere universitario non solo diffusa, ma soprattutto concentrata più nelle discipline tecniche e scientifiche che in quelle umanistiche, scuole per dirigenti di azienda e per amministratori pubblici, incentivi alla ricerca scientifica sia nell'ambito delle università che delle aziende, formazione migliore di tecnici ed insegnanti"[289], ma con la consapevolezza che l'accesso e la selezione dell'università italiana era determinata dal permanere di forti disuguaglianze sociali, su cui era necessario intervenire con politiche che diversificassero l'offerta formativa (riproponendo l'idea del doppio titolo) e rafforzassero l'assistenza agli studenti. Non tutto poteva essere svolto nel campo universitario ed era necessario immaginare una formazione aziendale post universitaria specifica per i dirigenti.

Queste le riflessioni interne, mentre pubblicamente i ministri dell'istruzione democristiani sentivano invece il bisogno di dimostrare quanto la politica di piano (dal decennale al triennale passando per gli stralci) fosse l'adeguata risposta alla definizione di pianificazione scolastica della conferenza di Washington e relativi documenti OCSE, come dimostrano le dichiarazioni del ministro Gui alla fine del 1961[290].

Da parte comunista profonde critiche aveva attratto un altro testo di Martinoli, specifico sulla scuola, ispirato alla stessa logica analizzata in precedenza e in base alla quale le istituzioni formative dovevano seguire e adattarsi alle esigenze di sviluppo dell'economia reale[291]. In due articoli apparsi sulle riviste del partito nel 1962 non solo era attaccato l'estremo tecnicismo della logica di Martinoli rappresentato da una scuola "asservita al processo produttivo"[292], ma si criticava metodo e finalità dell'uomo dell'industria chiamato a delineare le linee di riforma della scuola, si esprimevano preoccupazioni per il ruolo del professore e la natura di insegnamenti che così intesi avrebbero potuto ridursi a un complesso di nozioni tecniche. Sotto accusa era il disegno complessivo del sistema formativo ideato dalla Svimez, definito come la nuova prospettiva sull'istruzione di riferimento delle punte più avanzate del capitalismo italiano: "far fare a tutta la nazione un balzo in avanti nella cultura per mezzo della scuola dell'obbligo, per poi bloccare il successivo sviluppo degli studi ai ragazzi *destinati* a mansioni di carattere subalterno; il tutto costruito in modo che dalle ferree maglie di questa

---

[289] Francesco Parrillo, *La formazione dei quadri direttivi*, p. 7.
[290].Luigi Gui, "La programmazione scolastica in Italia", prolusione tenuta all'Università degli studi di Padova, in "Annali della pubblica istruzione", n.1-2 1962.
[291] Gino Martinoli, *Tecnica, sviluppo economico e scuola*, Edizioni di Comunità, Milano 1962.
[292] Romano Ledda, *Una scuola per il neocapitalismo*, in "Rinascita" n. 2 1962, p. 14.

rete possano sfuggire soltanto i ragazzi superdotati, una volta debitamente assimilati, attraverso un dato tipo di programma, alle caratteristiche della classe dominante"[293].

A parte queste punte di polemica riguardanti una singola parte del lavoro di Martinoli (per quanto mettessero in discussione l'impianto complessivo del suo ragionamento) nel complesso, dalle pagine delle sue riviste specializzate, il PCI si mostrò sempre più stimolato dai lavori della SVIMEZ, a più riprese commentati: su tutti Gianfranco Ferretti che mostrò un interesse crescente per le cifre pubblicate da Martinoli, che servivano a rafforzare l'impianto di critiche ai piani della scuola la cui inefficacia e inadeguatezza era adesso dimostrato dalla oggettività di simili ricerche[294].

Quello che questi commenti mostrano è un generale accordo ideale di massima sulle riforme necessarie per adempiere le sfide imposte dallo sviluppo economico: i più critici commentatori potevano scagliarsi contro la logica aziendalista e produttivistica di Martinoli, altri prendere quelle riflessioni come spunto per avvalorare le critiche alle politiche governative, altri ancora assumevano acriticamente le tesi Svimez sostenendo la validità delle politiche messe in campo.

Dopo questi anni di riflessioni, dibattiti parlamentari, proposte di legge, pubblicazioni e studi internazionali, per le forze politiche, come per gli addetti ai lavori e l'opinione pubblica interessata al tema, non c'era alcun dubbio che in Italia vi fosse una penuria di quadri dirigenti in ogni campo, che modalità e contenuti degli insegnamenti dovessero essere ammodernati quanto prima e soprattutto che la diversificazione delle attività produttive imponeva a sua volta una nuova diversificazione dei percorsi formativi (che i più progressisti proponevano di spostare dalla scuola dell'obbligo agli studi universitari), unita all'esigenza di selezionare e indirizzare meglio le iscrizioni all'università in base ai binari su cui l'economia italiana si andava sviluppando.

Intorno a questo nucleo di concetti si sarebbe sviluppato per anni il dibattito sulla riforma universitaria, nato letteralmente sulle ceneri del piano decennale (la legge istitutiva della Commissione d'indagine era la stessa che varava il piano triennale) e i cui elementi chiave ed

---

[293] Bruna Martinelli Cordati, *Tecnica, sviluppo economico, scuola*, in "Riforma della Scuola" n. 8-9 1962, p. 6.

[294] "Il numero dei giovani che escono dall'Università è in molti settori insufficiente e la loro preparazione nella maggior parte dei casi inadeguata, […] la grande maggioranza dei laureati non ha una preparazione adeguata per l'esercizio degli uffici e delle professioni", Gianfranco Ferretti, *La crisi delle Università*, in "Rinascita", n.9 1958; "l'abisso tra la scuola che si ritiene necessario veder realizzata in Italia nel 1975 e la scuola italiana di oggi è pauroso; è tutt'altro che preso per preoccuparsene. […] Il piano decennale di fronte a queste cifre dimostra chiaramente la sua vera natura: salvo che per la scuola privata, solo banale e gretta ordinaria amministrazione, là dove invece sarebbe necessaria una netta e coraggiosa politica di emergenza", Gianfranco Ferretti, *Oggi e tra quindici anni*, in "Rinascita", n.10 1960, p.12. *Le lacune nella produzione dei quadri*, in "Riforma della Scuola", n. 6-7 1964, p. 8.

obbiettivi erano stati messi nero su bianco con il complesso di lavori dedicati alla pianificazione e previsione scolastica.

2.3 L'università al centro: l'elaborazione del Piano Gui.

Gli anni in cui si sviluppò in Italia il primo dibattito concreto su un progetto di riforma universitaria (che per la prima volta era affidata all'elaborazione del potere legislativo e non del solo governo com'era stato per la legge Casati, per la riforma Gentile e ovviamente per i successivi provvedimenti fascisti), possono essere considerati quelli in cui maggiore fu lo scarto fra le profonde esigenze di rinnovamento istituzionale e legislativo e le riforme poi effettivamente varate, fra le dichiarazioni d'intenti della classe politica al governo (specie della parte socialista) e l'effettivo impegno, dentro e fuori il Parlamento, per modificare a colpi di leggi un paese la cui struttura economico politica si stava rivelando ampiamente inadeguata alle profonde mutazioni sociali, culturali ed economiche.

Il progetto di riforma universitaria, il disegno di legge n. 2.314, è esso stesso l'emblema del fallimento del centrosinistra dal punto di vista innovatore e riformatore: tre anni di dibattito parlamentare, accademico e pubblico per una legge che in pochi volevano realmente e la cui difesa era nelle mani di pochi esponenti politici, spesso figure isolate dentro i propri stessi partiti.

Per chi osserva a distanza di decenni quella fase politica è relativamente facile rilevare quanto fosse difficile approvare una riforma complessiva dell'università per una coalizione che proprio sulla scuola aveva avuto le sue due ultime crisi di governo. Ai primi di giugno del '64 infatti i socialisti insieme ai social democratici e ai repubblicani si astennero sulla votazione di un articolo del provvedimento di bilancio-ponte della Pubblica Istruzione per il secondo semestre del 1964: il ministro aveva infatti inserito degli stanziamenti alla scuola elementare e media non statale che non erano stati oggetto di discussione fra gli alleati di governo. Ciò nonostante il secondo governo Moro nacque a luglio con ben sei ministeri in mano ai socialisti. Questo secondo governo effettivamente di centro sinistra sarebbe poi caduto nel febbraio 1966 per riformarsi subito dopo come terzo e ultimo dei governi Moro del decennio, nello stesso anno in cui i socialisti ritrovarono l'unità fra PSI e PSDI nel Partito Socialista Unificato.

L'incapacità della classe politica di rispondere con riforme di struttura alle esigenze dello sviluppo trovava degna corrispondenza nelle strategie dei dirigenti d'azienda e degli uomini chiave del sistema economico italiano, che si preoccuparono poco di gettare delle basi solide per uno sviluppo duraturo e puntando sullo sfruttamento delle enormi masse in fuga dalle campagne: la stagione di rivolta dentro e fuori le fabbriche che avrebbe contraddistinto la fine degli anni sessanta e gli anni settanta, ebbe la sua gestazione in questi anni di occasioni mancate e innovazioni non sperimentate[295].

Come abbiamo visto nelle pagine precedenti, un simile quadro era paradossalmente compatibile con la priorità assoluta che i governi di centrosinistra e i dirigenti dell'economia italiana avevano assunto: la programmazione economica, che si sarebbe concretizzata nel Progetto di programmazione di sviluppo economico, 1965-69, approvato alla fine di gennaio del '65 e basato anch'esso (come le previsioni che lo avevano preceduto) su una premessa di sviluppo del reddito nazionale del 5% annuo. Alcuni osservatori hanno fatto notare come sia quasi paradossale l'attuazione di un simile piano nel momento in cui "con l'improvviso abbassamento del tasso d sviluppo, venivano a cadere tutti i presupposti di una pianificazione che presupponeva un alto tasso di sviluppo e non aveva tra i suoi obbiettivi il sostegno del tasso di sviluppo"[296].

Se la programmazione economica generale conteneva tali contraddizioni, la politica di pianificazione scolastica ne avrebbe sviluppato di analoghe e, come si vedrà a proposito dell'approvazione del piano quinquennale, il concetto stesso di programmazione scolastica avrebbe visto molteplici interpretazioni.

La fine del piano decennale e l'approvazione della legge n. 1.073, *Piano per lo sviluppo della scuola nel triennio dal 1962 al 1965*, avevano sancito sulla carta il principio che lo sviluppo dell'istruzione dovesse basarsi sulla combinazione degli investimenti monetari/infrastrutturali e delle riforme strutturali, non solo per adeguare quantitativamente ma anche e soprattutto rinnovando la formazione della forza lavoro italiana ad ogni suo livello, in questa fase soprattutto sull'università. Come si vedrà, questo duplice aspetto della politica universitaria sarebbe stato riaffermato dai suoi principali protagonisti (Ermini, il ministro Gui) ma non si sarebbe mai completato: agli investimenti e interventi prettamente

---

[295] Riferendosi alla strategia economica dei dirigenti d'azienda a cavallo fra gli anni '50 e '60, Michele Salvati definì questa fase lo "sciopero del capitale" (cui sarebbe seguito per l'appunto quello del lavoro): riduzione de salari, contrazione dell'occupazione e intensificazione dello sfruttamento furono le basi della produzione italiana nella prima fase e quando la produttività prese poi il volo determinato tassi di sviluppo fra i primi in Europa, le contraddizioni di un simile sistema di rapporti produttivi e sociali esplosero generando le lotte operaie che avrebbero segnato un epoca. Michele Salvati, *L'economia italiana dal dopoguerra ad oggi*, Garzanti, Milano 1986.

"quantitativi" non sarebbero mai seguiti quelli "qualitativi" in un complesso gioco di opposizioni interne e dichiarazioni di facciata che avrebbero fatto arenare la parte più importante del cosiddetto piano Gui, le Modifiche all'ordinamento universitario.
Se dovessimo comprendere le priorità reali dei governi sull'istruzione analizzando i fatti e ignorando le dichiarazioni ufficiali, di prioritario la riforma dell'università non aveva poi molto. La stessa legge 1.073/62 disegnò un percorso abbastanza lungo di elaborazione di una riforma organica, prevedendo nelle norme transitorie il termine dei lavori della Commissione d'indagine per il 31 marzo 1963 (termine poi prolungato al 15 luglio) e la successiva presentazione di una relazione governativa entro al fine del 1963, termine poi posticipato all'estate di quell'anno. Neanche le successive scadenze per la trasformazione delle linee e delle relazioni in proposte di legge sarebbero state rispettate, slittando al 5 maggio 1965 la presentazione ufficiale del progetto n. 2.314 rispetto al termine di fine 1964 inizialmente previsto. Tre anni e due crisi di governo separano quindi l'affermazione ufficiale della necessità di una riforma strutturale dell'università come motore del cambiamento dell'istruzione italiana, dalla presentazione della relativa proposta di legge.
Oggetto di questo paragrafo è quindi il risultato del lavoro della Commissione d'indagine, il complesso di documenti noto come "piano Gui" e la successiva proposta di legge per l'università, ma anche quel complesso di interventi che furono definiti "quantitativi" e che rappresentano l'unico lascito concreto per l'università di questa prima fase di centro-sinistra, vale a dire la legge 14 febbraio 1963 n. 80 sull'assegno di studio universitario, la legge 26 luglio 1966 n. 585 istitutiva del ruolo di professori aggregati, la legge del 31 ottobre 1966 n. 942 "Finanziamento del piano di sviluppo della scuola nel quinquennio dal 1966 al 1970", la legge 24 febbraio 1967 n. 62 che istituì 1.100 nuovi posti di docente e più di 7.000 si assistente e infine la legge per il finanziamento dell'edilizia universitaria, la n. 641 del 28 luglio 1967.

Punto d'inizio di questa fase è quindi la Commissione d'indagine e la sua relazione, sulle cui proposte si sviluppò il dibattito legislativo, ma anche d'idee, in merito alla natura dell'università in relazione allo sviluppo economico.
Composta da 31 membri, 16 dei quali parlamentari (di quasi tutte le formazioni politiche, opposizioni incluse) e 15 "tecnici" di materie scolastiche ed economico-sociali, la Commissione lavorò divisa per gruppi tematici, riunendosi 38 volte in assemblee plenarie e lasciando l'elaborazione delle proposte sui singoli comparti della formazione al lavoro delle

[296] Leone Iraci fedeli, *La pianificazione del centrosinistra*, Roma 1995, p. 158.

sezioni: quella sull'università, coordinata dal democristiano Giuseppe Ermini, era la prima e si riunì in ben 78 occasioni, molto più di tutte le altre[297].

Il punto qualificante, ribadito fin dalle premesse della relazione e che dava il senso dell'elaborazione di una nuova politica scolastica era nel modo di intendere la programmazione e le riforme: se da un lato queste ultime assumevano sempre più il senso di una previsione di sviluppo, dall'altro programmare non poteva più significare soltanto espandere cifre e voci di spesa, ma implicava un intervento qualitativo concreto sulle strutture formative. L'altro scarto rispetto al passato era la collocazione dell'università al centro dell'istruzione, come motore propulsore del cambiamento dell'intero sistema e come tale il più bisognoso di una modernizzazione profonda[298].

Nella premessa della relazione erano indicate le direttive delle proposte specifiche che si avanzavano: migliorare la produttività degli atenei partendo dalla constatazione che mentre il numero di studenti cresceva a velocità sempre maggiori, i laureati avrebbero superato il tetto dei 30.000 l'anno solo nel 1966 (vedi la Tabella 5 dell'Appendice statistica); diversificare l'offerta formativa per tipologia di corsi e loro contenuti; istituire titoli diversi accanto alla laurea; programmare una formazione più completa e moderna per la figura per eccellenza degli studi universitari, i futuri dirigenti dell'economia come dei servizi, pubblici e privati, integrando i percorsi formativi, a prescindere dalla natura degli studi, con le discipline a carattere sociale e organizzativo; sostenere in modo più ampio la ricerca legandola maggiormente alla didattica (lo strumento indicato per realizzare questo processo sarebbe stato il dipartimento).

Volendo esprimere un giudizio complessivo sulla relazione, credo si possa definire come il testo ministeriale (e insieme politico vista la composizione della Commissione d'indagine) più attento alle dinamiche e alle istanze sociali di quegli anni: le disparità sociali, geografiche e culturali che determinano l'accessibilità degli studi universitari sono la premessa dei

---

[297] Dall'introduzione a Ministero della pubblica istruzione, *Relazione della Commissione d'indagine sullo stato e lo sviluppo della pubblica istruzione in Italia*, Roma 1963.

[298] "Ciò che un tempo erano le *riforme* della scuola, tende oggi ad essere assorbito nella più ampia *programmazione* della scuola, la quale non può esaurirsi nell'espansione quantitativa e nella previsione di scadenze tra loro collegate, ma necessariamente investe gli aspetti qualitativi della formazione dei giovani e le strutture che ad essa devono provvedere. La programmazione, che qui si delinea e propone, involge anche una serie di riforme". "Solo con una scelta prioritaria, che impone all'Università l'onere di essere all'origine e al centro di una organica politica scolastica, si può cercare di ottenere un'adeguazione quantitativa che non sacrifichi il livello qualitativo proprio delle nostre migliori tradizioni", Ministero della pubblica istruzione, *Relazione della Commissione d'indagine sullo stato e lo sviluppo della pubblica istruzione in Italia*, p. 8.

ragionamenti sulla natura delle riforme necessarie, partendo quindi dal principio del libero accesso di tutti i diplomati, "salvo opportune prove integrative disposte per legge"[299].

Il primo capitolo d'intervento indicato è quello della diversificazione dei titoli e quindi dei percorsi di studi universitari: la necessità affermata è quella innanzitutto di istituire i titoli inferiori alla laurea, professionali, "conseguibili presso istituti d'istruzione superiore, non necessariamente di tipo universitario". Quest'ultimo passaggio avrebbe aperto successivamente le porte a uno dei punti più controversi del progetto Gui, la possibilità che questo titolo professionale a metà fra un diploma di scuola e una laurea fosse pertinenza di istituti nuovi ("aggregati" a una qualche facoltà), dalla ambigua natura para-universitaria con propri organi di direzione e propri bilanci, additati dagli oppositori del d.l. n. 2.314 come i futuri atenei di serie b[300]. Nel dettaglio si proponevano titoli intermedi di questa natura per tutte le facoltà, in special modo ingegneria ed economia: la prima per esigenze del tutto professionali di qualifiche diverse, la seconda per una non troppo celata preoccupazione di un affollamento eccessivo delle facoltà economiche in tutta Italia.

Successivo alla laurea avrebbe dovuto essere il titolo propriamente scientifico, il dottorato, il cui ambito di pertinenza sarebbe stato il dipartimento. Per quanto tali titoli non fossero immaginati come seriali, gradini cioè di un unico percorso, le forme di collegamento fra questi diversi studi non erano granché specificate.

Le proposte sulla didattica puntavano a erodere l'eccessiva rigidità e uniformità dell'offerta formativa universitaria italiana, prevedendo maggiori libertà nella formulazione dei piani di studio, una diversa concezione delle discipline da coltivare omogeneamente su tutti il territorio e quelle lasciate alla libera iniziativa degli atenei, un'ovvia differenziazione dei corsi in base al titolo, accorpamenti consistenti degli esami, forti limitazioni alla possibilità di ripetizione degli stessi o di finire fuoricorso, un disegno nuovo dei percorsi didattici che prevedesse anni o bienni iniziali uguali dentro le facoltà seguiti da successivi percorsi differenziati, corsi propedeutici per colmare le differenze di preparazione fra scuole e studi universitari troppo diversi fra loro. Ma il centro della proposta in campo di organizzazione didattica era sicuramente rappresentato dai dipartimenti, strumento essenziale per unire didattica e ricerca con i compiti di formulare i singoli piani di studio (in base a prescrizioni del previsto Consiglio Nazionale Universitario) e coordinare l'attività di ricerca e studio a partire

---

[299] Ivi, p. 25.

[300] "Tutto ciò induce, in generale, ad auspicare un'articolazione a tre livelli o gradi principali degli studi superiori: *un primo livello di diploma* a carattere esclusivamente professionale, da realizzarsi anche al di fuori dell'ambito universitario; *un secondo livello analogo all'attuale laurea*, a carattere insieme scientifico e professionale ed infine *un terzo livello di dottorato di ricerca*, a carattere esclusivamente tecnico", ivi, p. 28.

da quella degli studenti dei corsi di dottorato; accanto ai dipartimenti c'era poi la proposta degli istituti policattedra, strumenti volti a scardinare l'individualità e l'isolamento dei precisi recinti didattico-scientifici rappresentati dalle cattedre dei professori di ruolo. A ben vedere nel testo elaborato dalla Commissione non si percepiscono nettamente le differenze fra questi due nuove istituti proposti e questa ambiguità sarebbe stato un facile argomento di polemica per chi vedeva nella creazione dei dipartimenti fonte di caos istituzionale per gli atenei[301].

L'altro grande tema al centro dell'attenzione per tutto il decennio (e per quello successivo) era quello della docenza, delle figure lavorative che la rappresentavano, dei concorsi per accedervi, dello status giuridico e professionale, riflessione che partiva ovviamente dalla constatazione delle carenze del momento: il pessimo rapporto studenti/docenti, specie in alcune facoltà come economia o giurisprudenza, e la mancata copertura dei posti già messi a disposizione (nel '62 erano trecento le cattedre e novecento i posti di assistente rimasti ancora vacanti).

In merito ai concorsi la relazione mostrò una netta discrepanza fra la lucidità con cui si elencavano i limiti del sistema in corso (mancanza di autonomia ma anche un meccanismo di cooptazione che riproduceva le storture del sistema) e la timidezza delle proposte in campo: la Commissione ammetteva di non essere giunta a proposte unanimi e si enunciava, ad esempio, l'idea di combinare l'elezione dei commissari per i concorsi con il sorteggio, proposta che dopo mille modifiche e marce indietro sarebbe stata quella definitiva dell'ultima versione del d.l. 2.314. Per citare chi ha concentrato i propri studi storici su questi elementi, "in pratica il sistema dei concorsi così come era non risultò più approvato da alcuno, ma quando si volle passare dalla critica alla modificazione del sistema vigente, nessuna proposta riusciva a trovare la maggioranza necessaria [...] per questo il deprecato vecchio meccanismo concorsuale, inviso a tutti, riuscì a superare indenne il vaglio e costituì uno dei punti che il ministro Gui, vista la frammentazione molteplice della commissione sull'argomento, si dichiarò poi impossibilitato a riprendere per formulare le proprie linee di sviluppo della pubblica istruzione"[302].

La Commissione si espresse poi in favore dell'istituzione dei professori aggregati, per facilitare la carriera dei futuri docenti e disporre di molteplici figure di docenti per molteplici percorsi e livelli formativi e, a maggioranza, per l'abolizione della libera docenza.

---

[301] "Mentre l'*Istituto policattedra* vuole rispondere alla necessità di armonizzare e coordinare l'attività di ricerca e didattica in discipline aventi un comune campo di indagine, il *Dipartimento dovrebbe costituire una ben distinta unità didattico-scientifica nell'abito delle singole facoltà*, con eventuali estensioni ad Istituti e cattedre di facoltà diverse". Ivi, p. 63.

[302] Rugiu, op. cit., p. 261.

Ovviamente il nodo spinoso era rappresentato dalla disciplina dei docenti, l'adempimento o meno cioè dei doveri accademici, strettamente collegato a quello del pieno impiego e quindi della compatibilità fra l'attività di professore e libera professione, oltre che con cariche politiche e pubbliche.

Su questo una Commissione così composta non poteva arrivare all'unanimità a formulare proposte nette: se il rispetto dei doveri accademici era considerato un problema di costume (cui porre rimedio con una serie di prescrizioni e indicazioni come il registro delle lezioni e la vigilanza del rettorato sul lavoro dei docenti) sul rapporto fra l'ufficio di professore e libere professioni emersero due posizioni. Una prima era quella di chi riteneva parzialmente risolta la questione con le norme per il rispetto di una maggiore disciplina: per questo commissari permaneva la sperequazione economica fra chi aveva un doppio stipendio e chi no, problema risolvibile con indennità economiche per chi si dedicava solo all'attività universitaria. Una seconda posizione sosteneva la necessità di prevedere due status lavorativi, il full-time (senza possibilità di esercitare altre professioni) e il part-time, con possibilità periodiche di passaggio all'una o altra condizione e relative indennità per speciali mansioni lavorative.

Altri passaggi da riportare sono quelli relativi alle previsioni di spesa e al diritto allo studio. Per le prime la Commissione valutava che si dovesse stanziare una spesa tra i 220 e i 240 miliardi di lire nei primissimi anni successivi e che in generale si dovesse prevedere nei 15 anni a venire una spesa media annua per l'università intorno ai 35 miliardi.

Sul secondo tema, logica conseguenza delle analisi sulle disparità economiche e sociali da superare, di proponeva l'attuazione di una seria politica di diritto allo studio che partisse dall'assunto che era "vero lavoro quello dello studente universitario, nel senso economico di attività diretta alla produzione di un bene, quale è la cultura", e il sostegno a questo lavoro sarebbe dovuto derivare da chi traeva un beneficio da questo lavoro culturale, la famiglia e soprattutto la comunità (ovviamente con le condizioni dell'accertato merito negli studi e delle ristrettezze economiche)[303]. Da ciò derivava la legge del 14 febbraio 1963 n. 80 sull'assegno di studio universitario, diventato proprio in quegli anni la principale (almeno dal punto di vista dell'immaginario nell'opinione pubblica) forma di sostegno allo studio universitario. Ovviamente la commissione prevedeva massicci investimenti in tutte le altre forme di assistenza, dalle mense alle case, ai collegi all'assistenza sanitaria alle facilitazioni per i materiali didattici.

---

[303] "Tale è il fondamento logico e giuridico dell'assistenza statale agli studenti universitari". Ivi, p. 99.

Ovviamente questo investimento della comunità non poteva avere i caratteri del "fondo perduto", ma andava collegato a un orientamento dei "giovani per quella preparazione scientifica e professionale, che sia di momento in momento, la più aderente ai bisogni effettivi del paese". E' evidente quanto avesse sedimentato "l'ideologia SVIMEZ", con le sue previsioni circa i fabbisogni di manodopera quantificabili in archi temporali superiori al decennio, oltre che con l'idea di superare di colpo la gerarchia fra studi umanistici e scientifici, ribaltandola di netto per favorire lo sviluppo di scienza e tecnica.

Due ultime proposte devono essere riportate per il peso che avrebbero avuto nei mesi seguenti: da un lato quella di rendere direttamente abilitanti all'esercizio della professione alcune lauree (ingegneria, medicina, chirurgia, economia per i commercialisti, chimica, farmacia) intervenendo quindi direttamente sugli ordinamenti didattici delle facoltà per colmare eventuali lacune; l'altro nucleo di proposte rilevanti riguarda il capitolo dell'autonomia, l'ultimo dell'intera relazione, in cui si riaffermava l'idea di un doppio livello d'autonomia, quella tradizionale delle singole sedi (e si specifica in merito alcune proposte minime riguardo la composizione del c.d.a. o i maggiori poteri da attribuire al corpo accademico) ma soprattutto quella del sistema universitario nazionale, che poteva essere garantita solo dalla nascita di un nuovo organo (a sostituzione della prima sezione del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione), il Consiglio Nazionale Universitario, organo di coordinamento delle singole autonomie ma anche di mediazione fra l'intero sistema e il potere esecutivo[304].

Come previsto dalla legge del '62, il ministro riportò nelle aule parlamentari i contenuti della relazione includendo i pareri del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione e del Comitato Nazionale dell'Economia e del Lavoro[305] e relazionando più dettagliatamente sugli aspetti quantitativi (sedi, facoltà, studenti, docenti e finanziamenti stanziati negli anni precedenti) della situazione universitaria[306]. I tempi inizialmente previsti si dilatarono di parecchio e il Parlamento ascoltò le proposte della commissione soltanto il 31 maggio 1964. Questo passaggio costituì una sorta di anticamera alla riforma effettiva arrivata nel maggio dell'anno dopo. A detta dello stesso Gui, le posticipazioni di tutti questi termini si resero necessarie per

---

[304] La Commissione proponeva inoltre che all'interno del futuro C.N.U. fosse istituito un apposito comitato finanziario per la ripartizione dei fondi e l'assegnazione dei posti di organico nelle varie sedi. Ivi, p. 127.

[305] Una sintesi dei due pareri è contenuta in Ministero della Pubblica Istruzione, Ufficio studi, documentazione e programmazione, *Il piano di sviluppo della scuola per il quinquennio dal 1966 al 1970*, Vol.I, Palombi, Roma 1967, p. 272.

[306] AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, *Relazione sullo stato della pubblica istruzione in Italia e linee direttive del piano di sviluppo pluriennale della scuola per il periodo successivo al 30 giugno 1965*, trasmessa alla Presidenza il 31 marzo 1964.

presentare proposte sulla riforma dell'università e interventi su tutta l'istruzione compatibili con i relativi capitoli del Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-70, la cui elaborazione e discussione in Parlamento contribuì a dilatare enormemente non solo questi passaggi preliminari ma la stessa discussione parlamentare sul d.l. n. 2.314[307].

Che la carica innovativa delle proposte della Commissione fosse stata smorzata grazie ai pareri dei due organi citati e all'azione del ministro Gui, era opinione diffusa allora e lo è ancora adesso per gli osservatori contemporanei[308].

Le linee direttive disegnate da Gui sulla base delle indicazioni della riforma contenevano già delle modifiche sostanziali rispetto alle proposte della Commissione d'indagine ed era evidente che il Ministro si sarebbe posto, da quel momento in poi, come mediatore fra gli interessi più conservatori e restii ai cambiamenti (di cui è emblema il posizionamento del CNEL) e le istanze riformatrici, oramai stabilmente al centro del dibattito a prescindere dalla volontà politica dei protagonisti del tempo.

Senza analizzare nel dettaglio la lunga relazione del CNEL[309] o quella del Consiglio Superiore, basta scorrere le pagine del testo portato da Gui in Parlamento nel maggio '64 per avere chiari quali sarebbero stati gli elementi concreti su cui la riforma si sarebbe lentamente arenata, a cominciare dalla spinta riformatrice stessa, che per il CNEL era del tutto secondaria rispetto a un potenziamento quantitativo di strutture che, prima di essere modificate, andavano verificate nel pieno delle loro possibilità[310].

Coerentemente con questa linea, il neonato Consiglio dell'economia e del lavoro si oppose alla creazione dei dipartimenti, all'idea di allargamento della rappresentanza a tutte le categorie universitarie (specie gli studenti), alla stessa proposta degli istituti aggregati (accolta invece dal Consiglio Superiore, molto favorevole alla loro istituzione al di fuori delle università) che

---

[307] Luigi Gui, *Libro bianco sull'università*, Abete, Roma 1973, p. 14.

[308] Antonio Santoni Rugiu, *La realtà ignorata*, editoriale dì apertura del n. 5 di "Scuola e Città" del 1964: "Esaminando la relazione che il Ministro Gui ha presentato al Parlamento sulla base della relazione della Commissione, e dei successivi pareri del Consiglio Superiore e del CNEL, la prima constatazione è che l'impegno verso una visione programmatica si sia ancor più attenuato. […] Se il C.S. si è di fatto imbrigliato nella sua antiquata logica interna, ben altro ci si poteva attendere dal CNEL cui si dovrebbe attribuire la capacità istituzionale di vedere la questione scolastica nella sua connessione con la dinamica di espansione democratica delle forze produttive e del lavoro, e conseguentemente la migliore disposizione a coglierne il significato complessivo in vita dei mutamenti generali da guidarsi e controllarsi in interventi e in tempi stabiliti. E' successo invece che anche nell'opinione del CNEL la grande assente sia stata proprio la programmazione scolastica". Vedi anche Bonini, *La politica universitaria nell'Italia repubblicana*, in Brizzi, Del Negro, Romano, op. cit., p. 437.

[309] Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, *Parere sulla Relazione presentata dalla Commissione d'indagine sullo stato e lo sviluppo della pubblica istruzione in Italia, nominata ai sensi dell'art. 55 della legge 24 luglio 1962, n. 1073*, Assemblea, 8 gennaio 1964, n. 64/40.

[310] "Rimane perciò il dubbio che sia prematuro programmare ed attuare tali modifiche prima di aver colmato le presenti lacune e di aver sperimentato se gli ordinamenti vigenti non siano ancora in grado di assolvere degnamente i propri compiti, se potenziati nei mezzi e negli uomini." Ivi, p. 11.

però poi, le stesse linee direttive del governo, riproponevano concretamente nella forma di quattro "scuole superiori" di studi tecnici, sociali, umanistici pratici e di educazione fisica. Questo passaggio delle linee direttive sugli istituti aggregati ha un certo peso, perché appare come il tentativo di dare una precisa natura a una proposta fino a quel momento avvolta in una nube di ambiguità: per le linee direttive questi istituti servono a sfollare le facoltà e il rapporto che si indica con i corsi di laurea fa trasparire la natura di filtro da un lato e di bacino di raccolta degli istituti aggregati (non a caso pensati esternamente alle facoltà), pronti ad accogliere quanti erano naturalmente selezionati dalla durezza degli studi universitari propriamente detti, limitando così fuoricorso e affollamento. Il passaggio sul duplice risultato (che si faceva triplice) tradisce questa impostazione nell'elencare come effetti prioritari di questa riforma "a) l'indirizzare a corsi di studio più pratici e meno impegnativi coloro che non risultino idonei a proseguire gli studi universitari, accentuando così il carattere orientativo selettivo dei primi anni di studio dei vari corsi; b) controllare il fenomeno delle bocciature reiterate e dei fuori corso; c) liberalizzare gli accessi alle Università, ammettendo per il tramite della Scuola superiore, cui l'accesso sarà più largo, coloro che, privi del titolo specifico di scuola secondaria prescritto per l'ammissione alle Università, abbiano dato prova di particolari attitudini"[311].

Anche e specialmente sui dipartimenti il passo indietro rispetto alla relazione iniziale fu notevole: l'opposizione netta del CNEL alla loro istituzione si accompagnava all'auspicio del Consiglio Superiore che i loro compiti fossero confinati al campo della ricerca, e questa sarebbe poi stata la natura proposta per questi nuovi organi nel progetto di riforma di Gui[312].

Anche per quanto riguarda le proposte della Commissione sul personale insegnante, proposte certamente non nette e che dimostravano una naturale cautela visti gli interessi anche individuali in gioco, il CNEL si schierò contro l'ipotesi di istituire forme di pieno impiego e, in coerenza con l'opposizione a ogni innovazione di struttura, auspicando un aumento degli assistenti (e quindi dell'idea stessa di lavoro precario dentro le facoltà) da preferire all'istituzione del nuovo ruolo dei professori aggregati. Entrambi i pareri si esprimevano inoltre contro l'ipotesi di abolire o riformare la libera docenza. In generale, all'occhio di chi osserva a distanza di decenni, stride la superficialità con cui questi documenti affrontarono la questione di un profondo rinnovamento del reclutamento e dello status giuridico del

---

[311] AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, *Relazione sullo stato della pubblica istruzione in Italia e linee direttive del piano di sviluppo pluriennale della scuola per il periodo successivo al 30 giugno 1965*, Volume II Parte I, Linee generali, pp. 47-48.

[312] AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, *Relazione sullo stato della pubblica istruzione in Italia e linee direttive del piano di sviluppo pluriennale della scuola per il periodo successivo al 30 giugno 1965*, Volume I, p. 74.

personale docente, rispetto al peso che questo tema ebbe nell'immobilizzare di fatto la discussione sulla riforma.

Altro elemento contraddittorio dei pareri dei due organi è il paragone fra le prese di posizione nette su alcuni elementi e l'assenza di proposte o giudizi su altri, come a proposito della liberalizzazione degli accessi, su cui il CNEL non si espresse minimamente mentre il Consiglio Superiore proponeva di spostare dalle università direttamente alle scuole l'applicazione degli strumenti necessari (corsi propedeutici) a colmare le eventuali lacune di preparazione dei diplomati[313].

Un'ultima differenza concreta da sottolineare fra la relazione della Commissione d'indagine e la posizione del Consiglio Superiore riguardava il capitolo della preparazione universitaria degli insegnanti delle scuole: mentre la Commissione propose di dare nuova vita alla facoltà di magistero, ridisegnandola come un'autonoma Scuola superiore di magistero per le lettere e le scienze in diretto collegamento con tutte le facoltà interessate, per il Consiglio Superiore la preparazione del futuro corpo insegnante era compito di specifici percorsi formativi (che includessero ad esempio elementi di pedagogia e didattica generale) interni alle singole facoltà[314].

Le linee direttive, fecero quindi propria l'impostazione più conservativa espressa dai pareri esterni ma con la responsabilità di non potere radicalmente capovolgere le proposte della Commissione d'indagine: un esempio è quello della rappresentanza negli organi universitari, per cui Consiglio Superiore e linee direttive proponevano non di allargare gli organi già esistenti ma di creare consulte e commissioni parallele più rappresentative con poteri consultivi.

Le linee avevano poi l'onere di entrare maggiormente nel dettaglio di alcune proposte, sia rispetto alla relazione, sia rispetto ai pareri. Per questo numerose pagine sono dedicate alle previsioni di spesa, agli investimenti sull'assistenza (con l'obbiettivo dichiarato di coprire con il neonato assegno di studio il 17% della popolazione studentesca nel 1970/71), alle proposte d'intervento specifico sull'ordinamento di alcune facoltà (scienze politiche da separare da giurisprudenza su tutto il territorio nazionale, riforma di agraria e veterinaria, corsi professionali specifici dentro economia, formalizzazione della divisione in bienni e trienni sul modello delle facoltà di ingegneria), sugli interventi edilizi e l'istituzione di nuove facoltà, atenei ed istituti da sviluppare regione per regione, circa la natura dei diplomi da istituire dentro le facoltà.

---

[313] Ivi, p. 67.

Giudicando in termini complessivi il passaggio dai risultati della Commissione d'indagine al complesso di proposte racchiuse nel cosiddetto "piano Gui" è evidente l'intervento della politica, intesa come opera di mediazione fra interessi piuttosto che rappresentazione delle tattiche dei partiti. I passi indietro dal punto di vista dell'innovazione sono evidenti, ma non ci sono differenze sostanziali fra la proposta generale della Commissione e quella delle linee Gui.
Il dibattito politico e pubblico intorno ai lavori della Commissione e a questa prima fase di proposte governative fu animato da posizionamenti anche poco coerenti dal punto di vista delle proposte o delle critiche tecniche, e rispondenti più a esigenze di posizionamento politico, esigenze anche mutevoli con il riscaldarsi del contesto sociale e l'esplosione delle mobilitazioni dentro le università.
Le posizioni assunte dagli intellettuali vicini o esponenti del PSI, raccolti intorno alla rivista "Scuola e Città", sono lo specchio di questi contraddittori elementi.
Nel corso della tavola rotonda organizzata dalla rivista nel 1963 sulla relazione della Commissione d'indagine, Aldo Visalberghi (illustre pedagogista, insieme a Codignola la penna più autorevole della redazione), nella sua relazione circa la parte relativa all'università, non rilevò critiche sostanziali alle proposte che non andassero oltre le solite richieste di una più ampia rappresentatività dentro gli organi universitari e di un aumento dei margini di autonomia; quel che più sorprende è l'elogio degli istituti aggregati, considerati strumento necessario per "riordinare ed espandere un settore di straordinaria importanza per l'economia e il progresso del paese in ogni campo, quello dei tecnici intermedi superiori e degli specialisti di ogni tipo, per i quali la scuola secondaria non è più sufficiente, ma la laurea è generalmente fuori luogo"[315]. Meno di due anni dopo, sulle pagine della stessa rivista, Visalberghi firmò un articolo di critica serrata in cui, a proposito del triplo titolo e degli istituti per il conferimento del diploma, denunciava lo snaturamento da parte del governo delle proposte della commissione per l'azione dei gruppi di pressione come l'ANPUR (Associazione Nazionale Professori Universitari di Ruolo) e la CRUI, che aveva trasformato questi strumenti in rigidi meccanismi di selezione sociale, spostata solo a un livello formativo superiore dopo il varo della scuola media unica[316]. Già l'anno prima la rivista aveva fortemente critica il ruolo di

---

[314] Ivi, p. 72.
[315] Atti della Tavola rotonda organizzata in sede da "Scuola e città" dedicata allo studio dei *risultati della Commissione Nazionale d'indagine sulla scuola*, "Scuola e Città" n.10 1963.
[316] "Il punto b) [vedi il brano delle linee direttive riportato in precedenza] non sia che un dettaglio del punto a) cioè di quella che possiamo chiamare la via all'in giù prevista per gli studenti sbuccioni. Il punto c) accenna invece alla via all'in su degli studenti senza titolo specifico, ma bravi. Non c'è neppure contraddizione nel fatto che queste due vie coincidano per tutto il corso degli studi di diploma: essi infatti sono concepiti come un promozione sociale per certuni, e una soluzione di ripiego per centri altri. Fra le due categorie si presuppone

Consiglio Superiore e CNEL, indicandoli come responsabili dell'arretramento dello spirito riformatore[317]. Ma è il numero del gennaio del '65 precedentemente citato quello più emblematico della difficoltà che vivevano in quel momento gli esponenti socialisti più impegnati sul tema della riforma: da un lato criticavano nettamente l'impostazione del piano Gui, le limitazioni dell'autonomia nel disegno delle competenze del futuro Consiglio Universitario Nazionale, il confinamento dei dipartimenti a "sede di preparazione dei dottori di ricerca", la mancata creazione dell'istituto di magistero, i mancati allargamenti della rappresentanza; dall'altro entrambi gli articoli si concludevano con un sostegno complessivo al disegno generale che strideva con titoli e contenuti dei loro contributi: per Codignola si trattava infatti di "un documento, significativo per accertare il limite entro il quale le forze di conservazione scolastica accettano una politica di ammodernamento: limite che la Commissione d'indagine aveva in realtà largamente superato"[318], per Visalberghi il piano Gui era "una cosa seria", che per responsabilità di forze interessate aveva invertito la linea indicata dalla Commissione ma che imponeva alle forze interessate al cambiamenti di "evitare ogni forma di opposizione globale preconcetta e tentate invece di rinnovare in sede parlamentare quei tipi di convergenza che avevano reso possibile la costituzione, i lavori e le conclusioni della Commissione d'indagine. In qualunque misura ci si riesca, sarà un passo avanti realizzato. Decisamente da evitarsi è l'azione d'insabbiamento, che rappresenterebbe in tutti i casi una perdita secca"[319].

Loro malgrado, i socialisti si sarebbero presto ritrovati a essere gli unici sostenitori di un disegno di legge al cui insabbiamento collaborarono attivamente pezzi importanti della maggioranza e la loro continua azione di miglioramento avrebbe a tal punto urtato le componenti interessate al mantenimento dello status quo, da rendere inverosimile l'approvazione della riforma.

Meno problematica ma pur sempre contraddittoria, almeno in questa prima fase, la posizione del PCI che aveva attivamente contribuito ai lavori della commissione con ben tre

---

evidentemente una differenza di origine sociale, che ha avviato i primi a studi liceali, i secondi a studi tecnici. Tutto torna, come si vede." Aldo Visalberghi, *Le "linee direttive" non riformano l'università*, in "Scuola e città" n. 1, 1965.

[317] "Se il CS si è di fatto imbrigliato nella sua antiquata logica interna, ben altro ci si poteva attendere dal CNEL cui si dovrebbe attribuire la capacità istituzionale di vedere la questione scolastica nella sua connessione con la dinamica di espansione democratica delle forze produttive e del lavoro, e conseguentemente la migliore disposizione a coglierne il significato complessivo in vita dei mutamenti generali da guidarsi e controllarsi in interventi e in tempi stabiliti. E' successo invece che anche nell'opinione del CNEL la grande assente sia stata proprio la programmazione scolastica". Antonio Santoni Rugiu, *La realtà ignorata*, in "Scuola e Città", editoriale del n. 5, 1964.

[318] Tristano Codignola, *Ragioni di una critica*, in "Scuola e città", editoriale del n. 1, 1965.

[319] Aldo Visalberghi, *Le "linee direttive" non riformano l'università*, in "Scuola e città" n. 1, 1965

parlamentari, tra cui Natta, autore poi di un articolo su "Riforma della scuola", in cui l'unica vera critica rivolta alla relazione riguarda l'assenza di "una linea generale valida per il rinnovamento e lo sviluppo della scuola italiana"[320].

Non che nel numero della rivista interamente dedicato ai risultati della commissione d'indagine ci fossero molti altri elementi specifici. Nel commento di Lucio Lombardo Radice alla parte della relazione sull'università e la ricerca, oltre alla constatazione di una scarsa innovazione delle proposte in merito a rappresentanza e democrazia interna, è sempre solo l'assenza di organicità delle proposte l'unico vero appunto comunista: per il resto si definivano "ingenui" i passaggi sulla disciplina dei docenti e sul pieno impiego (concetto considerato logico e scontato per un'università moderna), nonché antico il metodo affrontato, basato sul rispetto di quei pochi tradizionali "doveri accademici" di una figura, il professore d'università, ormai trasformata in un dirigente formativo con molteplici funzioni[321].

Non sono da segnalare critiche di rilievo in merito all'università emerse al convegno indetto dalla sezione culturale del PCI dal titolo "Scuola, stato e società" nel febbraio 1964, mentre è netto il cambio di toni al momento della presentazione delle linee e dell'intervento del Consiglio Superiore e del CNEL, dimostrato da un documento ufficiale della stessa sezione culturale del PCI del novembre '64: si denunciava il processo involutivo rispetto alla relazione e "il proposito di mutare il meno possibile strutture, contenuti e metodi della scuola"; sull'università nel mirino della polemica c'era il progetto di riaffermare il potere assoluto di rettori e professori di ruolo, aggravato dal ridimensionamento delle riforme di struttura a cominciare dai dipartimenti e dai limiti delle innovazioni e dei margini di liberalizzazione dei piani di studio.

Nel giro di pochi mesi il PCI avrebbe approfondito e di molto la sua linea di opposizione, presentando un proprio articolato progetto di legge e agendo in simbiosi con l'associazione degli studenti, l'UNURI (Unione Nazionale Universitaria Rappresentativa Italiana) in cui i giovani comunisti da qualche anno avevano deciso di intervenire stabilmente.

Per quanto riguardava invece il mondo accademico, per comprendere il posizionamento dei professori di ruolo rispetto ai risultati della Commissione d'indagine e le prime proposte governative, è necessario volgere lo sguardo ai due congressi dell'ANPUR del 1964, quello

---

[320] Alessandro Natta, *Utilità di un'indagine*, in "Riforma della Scuola" n. 8-9 1963.

[321] Fa sorridere che nell'assenza di critiche più profonde, l'autore facesse notare, stizzito, che nelle pagine della relazione i sistemi dei paesi socialisti erano citati solo una volta quando, a suo avviso, rappresentavano un esempio per l'offerta formativa rivolta ai lavoratori o per la formazione professionale. Lucio Lombardo Radice, *Commento alla sezione Università e ricerca scientifica, della Relazione sullo stato e lo sviluppo della pubblica istruzione in Italia*, in "Riforma della Scuola", n. 1 1964.

straordinario di Roma a marzo e il XIX del 17-19 dicembre tenutosi a Bologna, che riprendeva e formalizzava i punti emersi nei mesi precedenti. Nei vari punti l'associazione chiedeva una distribuzione territoriale più equilibrata e soprattutto un bilanciamento più intelligente fra il numero e le dotazioni di personale delle facoltà scientifiche e quelle umanistiche; i dipartimenti erano accolti se intesi come organi facoltativi a discrezione dei consigli di facoltà (il che equivaleva a renderli strumento opzionale per la gestione del potere baronale a livello locale) e lo stesso criterio si proponeva per l'istituzione dei dottorati; l'idea della tripla gradazione dei titoli era accolta con favore, a patto di eliminare l'ipotesi degli istituti aggregati ma soprattutto a condizione che "questi livelli inferiori non devono essere tappe organiche verso livelli superiori, ai quali i diplomati di tali livelli inferiori potranno accedere solo attraverso le necessarie ricostruzioni ed integrazioni di carriera", chiarendo quindi che la vera funzione dei diplomi doveva essere quella di sfollare i corsi di laurea con cui dovevano esserci adeguati sbarramenti (perché e come, stanti così le cose, si sarebbe prodotta una spinta a scegliere canali di studio così isolati è il dubbio che tutti i sostenitori di questa visione non si posero mai nel corso del dibattito); ovviamente non poteva mancare da parte della categoria la richiesta di maggiori margini di autonomia gestionale e decisionale degli organi locali, oltre che la proposta di dotare il futuro consiglio nazionale rappresentativo delle università degli stessi poteri e funzionamenti del CNEL; altre proposte più parziali (procedure più snelle per i progetti edilizi, abolizione della sessione d'esami di febbraio, pubblicità degli atti dell'ateneo, il riconoscimento con poteri consultivi delle rappresentanze studentesche) corredavano il pacchetto di osservazioni e proposte all'interno di un quadro tutto sommato favorevole alle progetto Gui[322].

Il resto delle associazioni universitarie più attive (gli studenti dell'UNURI, gli assistenti dell'UNAU, i professori incaricati dell'ANPUI) che da tempo animavano il *Comitato interuniversitario per la riforma e lo sviluppo dell'università*, erano in quei mesi in una mobilitazione permanente contro il piano Gui (annunciata in una conferenza stampa congiunta del 29 ottobre '64), il cui punto più alto precedente alla presentazione del d.l. 2.314 furono i quattro giorni di sciopero indetti fra marzo e aprile 1965 (e che erano stati preceduti dallo sciopero degli incaricati del 15 dicembre '64). Fra le carte raccolte all'Archivio centrale dello Stato relative al Gabinetto del ministero della pubblica istruzione, i documenti, gli

[322] Associazione nazionale professori universitari di ruolo, *Osservazioni sul capitolo concernente l'università della Relazione sullo stato della pubblica istruzione in Italia e linee direttive del piano di sviluppo pluriennale della scuola per il periodo successivo al 30 giugno 1965*, atti del XIX congresso nazionale, Bologna 17-19 dicembre 1964, Roma 1965.

articoli e le lettere di tutte queste associazioni di categoria e delle loro articolazioni locali rappresentano certamente la maggior parte[323]. In questa prima metà degli anni sessanta, l'attivismo studentesco e dei docenti più giovani e precari era ancora orientato ad influenzare con una concreta opera di pressione le scelte governative, alimentando una dinamica che se da un lato può e deve giustamente essere vista come una contrattazione di categoria, dall'altro svolse una fondamentale opera di politicizzazione delle università nonché di diffusione nell'opinione pubblica di istanze ed esigenze reali di un mondo accademico che stava rapidamente cambiando. Il PCI scelse di assecondare questo processo e di fare da cassa di risonanza delle richieste dell'associazione dell'UNURI, mentre contemporaneamente gli assistenti organizzati nell'UNAU guidata da Giunio Luzzatto trovavano in Codignola un interlocutore interessato e attento.

Le richieste e le proposte dell'UNURI trovarono così spazio sulle pagine della rivista comunista "Rinascita" che pubblicò le due proposte di legge (più linee ispiratrici che veri e propri d.l.) sulla struttura interna degli atenei e sull'assistenza[324]: per l'associazione studentesca il dipartimento era l'elemento con cui scardinare completamente l'università aristocratica dominata dai docenti di ruolo e dal sistema delle cattedre; il dipartimento avrebbe dovuto essere obbligatorio e costituire da subito l'"articolazione di base delle facoltà", gestendo i contributi ordinari, organizzando le chiamate dei professori e chiedendo la convocazione dei concorsi, definendo i piani di studio sulla base delle linee disegnate dal futuro consiglio nazionale; in questo progetto i margini di autonomia di dipartimenti e facoltà erano ovviamente grandi e ne derivava una relativa proposta di composizione degli organi di autogoverno degli atenei, con un corpo accademico inteso come somma delle assemblee dei dipartimenti e facoltà e più ampi poteri in merito all'approvazione del bilancio e degli ordinamenti didattici, un consiglio d'amministrazione composto da percentuali identiche di docenti di ruolo e non e studenti e rappresentanti degli enti locali e del ministero; l'altra proposta riguardava le forme di assistenza agli studenti e in particolare il presalario, istituito nel 1963 con la legge n. 80 e di cui si proponeva di aumentare l'importo ed estendere la platea di beneficiari (dalle 200.000 lire per i non residenti e le 180.000 lire per i residenti, l'UNURI proponeva di passare alle 500.000 lire e 360.000 lire, in realtà vari provvedimenti fra cui il piano quinquennale lo avrebbero elevato e reso maggiormente fruibile ammorbidendo i

---

[323] ACS, *Ministero della Pubblica Istruzione, Gabinetto – Affari Generali, b. 26.*
[324] *Università democratica*, in "Rinascita", n. 49-50 1964.

criteri, arrivando a erogare 360.000 lire per i residenti in comuni lontani da quello dove aveva sede l'ateneo e a 200.000 per i residenti)[325].

2.4 Il primo tentativo di riforma: la "2314"

Con la luce dei riflettori oramai stabilmente puntata sull'università e sulle relative proposte legislative, il 4 maggio 1965 il ministro Gui presentava alla Camera il disegno di legge n. 2314 con un titolo che da solo simboleggiava la cautela e il ridimensionamento delle istanze riformatrici, *Modifiche all'ordinamento universitario*.

Dal giorno passò all'esame della VI Commissione permanente della Camera che lo esaminò per due anni in sole trenta sedute, mentre sedici furono della Camera che lo discussero prima che la fine della legislatura imponesse altri ordini del giorno, dal 5 dicembre 1967 al 18 febbraio 1968.

In questo arco temporale la vita degli atenei cambiò radicalmente entrando in una fase inedita e intensa come nessun altra: occupazioni, mobilitazioni permanenti, dibattiti accessi divennero una costante in una dinamica che vide il suo picco persino dopo la caduta stessa della proposta Gui. Gli atenei si politicizzarono enormemente, uscendo dal tradizionale isolamento dell'università liberale aristocratica e diventando specchio delle contraddizioni e contrapposizioni che attraversavano il paese: il momento più emblematico da questo punto di vista è certamente rappresentato dall'assassinio alla Sapienza di Roma dello studente socialista Paolo Rossi, caduto dal ballatoio della Facoltà di lettere durante gli scontri provocati dai militanti del Movimento Sociale in occasione delle elezioni studentesche del 1966. L'ondata di occupazioni che seguì cambiò radicalmente i connotati della protesta studentesca, che da quel momento in poi si sarebbe politicizzata in termini globali come mai nella storia d'Italia, scavalcando il ruolo delle associazioni di categoria, specie studentesche (l'UNURI si sarebbe sciolta senza clamore nel 1968) che non sarebbero infatti sopravvissute al decennio "dell'azione collettiva".

Tornando alla proposta di legge Gui, per tutti "la 2314", c'è subito da dire che l'esame della Commissione fu incentrato su due proposte di riforma complessiva, quella governativa e il disegno di legge n. 2.650 a firma dei deputati comunisti, fra cui Berlinguer, Rossanda, Banfi, Natta e altri, presentata l'8 ottobre 1965.

---

[325] Ministero della pubblica istruzione, a cura dell'Ufficio studi e programmazione, *L'istruzione pubblica in Italia.*

Partiamo dalla presentazione del progetto in aula da parte del ministro Gui e dal testo originario della proposta[326], definita come l'intervento qualitativo di un piano innovatore che aveva nei precedenti (o successivi ma già annunciati) provvedimenti su assistenza, edilizia, incrementi di personale, creazione di nuove figure di docenti, la sua componente quantitativa, oltre che ovviamente il piano quinquennale per lo sviluppo dell'istruzione e la parte della generale programmazione economica del paese dedicata al comparto formativo.

Punto centrale era rappresentato dai tre livelli formativi indicati all'articolo 3 (corsi di diploma, corsi di laurea e corsi di dottorato): il primo per formare la ormai celebre figura dei tecnici superiori e quadri intermedi con una preparazione "impartita dalle università, o sotto il controllo dell'università" e che sarebbe stata definita non dal Parlamento o dagli organi rappresentativi degli atenei a livello nazionale (il previsto CUN) ma da leggi delega del governo; il secondo che si "caratterizza per entrambe le componenti, quella scientifica e quella professionale" e il terzo "privo di ogni riferimento a finalità professionali". L'orizzonte (definito dall'art. 1 e dall'art. 4) era ancora quello di delegare il più possibile il primo livello a istituti esterni alle università che dovevano essere dotati di personalità giuridica autonoma.

La proposta dei dipartimenti era definitivamente confinata agli ambiti della ricerca, individuando in questi nuovi organismi le sedi dei corsi del dottorato di ricerca: in realtà permaneva un elemento non chiaro, visto che sia i dipartimenti che gli istituti scientifici avrebbero dovuto coordinare più insegnamenti e più cattedre ma non erano specificate le differenze fra questi due diversi livelli di nuovo coordinamento e cooperazione interna alle facoltà. Viste le resistenze a simili innovazioni strutturali, Gui si vide costretto a renderne l'applicazione facoltativa, elencando gli elementi "d'incoraggiamento" alla loro istituzione: al dipartimento sarebbe stata conferita la gestione di strutture di ricerca e biblioteche, sarebbero stati condizione essenziale per la creazione dei corsi di dottorato e, cosa sicuramente più rilevante, i dipartimenti avrebbero ricevuto quote di finanziamenti ordinari diretti dal ministero che avrebbero potuto amministrare in autonomia.

Com'era prevedibile gli allargamenti della rappresentanza dentro gli organi d'ateneo non erano certamente la parte più innovativa: assistenti e studenti dentro il c.d.a. avrebbero avuto solo poteri consultivi, per i consigli di facoltà era esclusa la presenza studentesca da esplicarsi

---

Bilancio di legislatura (1963-1968), Roma 1968, p. 194.

[326] AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Documenti, Disegno di legge n. 2.314, presentato dal ministro della pubblica istruzione Luigi Gui di concerto col ministro del tesoro Emilio Colombo, *Modifiche all'ordinamento universitario.*

invece in appositi comitati consultivi paralleli con facoltà di esprimere pareri sull'organizzazione didattica e i piani di studio.

Il capitolo riguardante lo status giuridico del personale insegnante ha un'oggettiva rilevanza visto il fuoco incrociato cui sarebbe stato sottoposto: già dalla Relazione si percepisce un misto di cautela e scarse speranze di trovare consensi intorno al tema del rispetto dei doveri accademici e della definizione del rapporto fra attività professionali esterne e interne agli atenei, con Gui a dichiarare che "più che adottare misure che per la loro rigidità sarebbero probabilmente riuscite dannose all'insegnamento e al progresso scientifico, quale ad esempio il divieto assoluto di esercitare una libera professione, si propongono norme che mirano a scoraggiare le attività non strettamente universitarie e a riaffermare la disciplina, nella convinzione che, una volta raggiuntosi questo risultato, verrà a mancare il principale fondamento del problema"[327]. L'incoraggiamento era costituito dal premio d'operosità per i docenti non iscritti agli albi professionali che dedicassero con buoni risultati tutto il loro tempo al lavoro accademico ma il resto delle prescrizioni, contenute nei famigerati artt. 21 e 23, finirono ben presto nell'occhio del ciclone: non solo le proposte del diario delle lezioni, del monte ore da dedicare a didattica, seminari o ricerca, ma soprattutto i poteri di vigilanza conferiti (e questo fu davvero inspiegabile) al c.d.a., furono oggetto di aspre critiche che però non risolsero la questione, visto che il successivo testo approvato dalla VIII Commissione della Camera rafforzò questi elementi.

La definizione degli ordinamenti di lauree e diplomi era demandata agli statuti degli atenei e si ribadiva la principale preoccupazione dei propugnatori dei corsi di diploma, cioè che essi fossero la valvola di sfogo delle eccedenze dei corsi di laurea: "queste due indicazioni [le modalità con cui si può passare da un livello all'altro] rispondono, l'una, a giusti criteri di liberalizzazione degli accessi ai corsi di laurea; l'altra, ad esigenze di orientamento dei giovani che desiderino intraprendere studi più consoni alle loro attitudini, in relazione anche agli sbarramenti previsti dopo il primo biennio"[328].

Altro elemento oggetto di future polemiche (da parte liberale) era in realtà un intervento di buon senso, e cioè il rendere alcune lauree (lingue straniere, matematica e scienze, italiano latino, storia, geografia) direttamente abilitanti alla professione d'insegnante con insegnamenti specifici e tirocini negli ultimi anni di studi.

Un ultimo provvedimento importante era quello relativo all'istituzione del Consiglio Nazionale Universitario, che avrebbe sostituito la prima sezione del Consiglio Superiore della

---

[327] Gui, *Libro bianco sull'università*, p. 146.

Pubblica Istruzione in quanto organo di rappresentanza e coordinamento nazionale dei vari atenei nel loro rapporto con il potere esecutivo; la critica delle opposizioni si sarebbe concentrata sul fatto che il testo iniziale demandava la definizione della composizione e delle funzioni, nonché la sua stessa istituzione, all'ennesimo provvedimento delegato del governo.

Per comprendere fino in fondo lo stato d'animo e la strategia di Gui in questa fase è bene volgere lo sguardo ad un suo intervento, non a caso intitolato "le ragioni di un progetto di legge", nel corso di un convegno fondamentale per la costruzione del consenso intorno al progetto, quello del Comitato cattolico docenti universitari, "L'università oggi", del maggio '65 a poche settimane dalla presentazione del d.l.

Davanti a una platea che il ministro sperava amica, si scagliò con durezza contro sciopero e mobilitazioni, arrivando a sostenere l'antidemocraticità di proteste durante i lavori del Parlamento (viene da chiedersi se il ministro ritenesse legittime le proteste solo a leggi approvate)[329].

Per rispondere alle critiche circa gli scarsi passi avanti compiuti in direzione di una maggiore autonomia dei singoli atenei e del sistema universitario in generale, Gui alludeva a quello che sarebbe stato un elemento ricorrente del suo pensiero e cioè l'impossibilità di immettere elementi autonomistici ispirati al modello anglosassone in un sistema universitario di natura napoleonica e quindi centralistica, in cui lo Stato oltre a finanziare quasi interamente, garantisce giuridicamente per il valore dei titoli che le università rilasciano su tutto il territorio nazionale, avendo così l'obbligo di mantenere una rigida omogeneità fra contenuti degli insegnamenti e natura dei corsi di ciascun ateneo[330].

---

[328] Ivi, p. 147.

[329] "Non mi trovo consenziente con manifestazioni di sciopero. Si invoca tanto la democrazia, ma canone fondamentale della democrazia è il rispetto del Parlamento. Uno sciopero indetto quando un disegno di legge è presentato in Parlamento è un atto antidemocratico: è una pressione nei confronti del Parlamento di natura antidemocratica". Luigi Gui, Le ragioni di un disegno di legge, in Comitato di studio dei problemi dell'università italiana, *L'università Oggi, atti del convegno di studi sui problemi dell'università italiana, 22-23 maggio 1965*, Il Mulino, Bologna 1965, p. 216.

[330] "Voglio dire in concreto che le Università italiane sono dello Stato e promosse dallo Stato. Voglio alludere al fatto che lo Stato garantisce i titoli delle Università italiane al fine dell'esercizio di determinate professioni. L'ordinamento statalistico di derivazione napoleonica della società italiana è un quadro dentro il quale l'Università, anche in quello che si vuol cambiare, non può non inserirsi. [...] Vera autonomia comporta vera responsabilità. In ordinamenti anglosassoni c'è un'autonomia larghissima perché chi la esercita sconta direttamente in solido le conseguenze dei propri atti: il valore del titolo, poniamo, non è garantito dallo Stato, è soltanto valutato dalla società [...] Nel nostro ordinamento, così fatto –in cui lo stato non solo finanzia l'Università, che sarebbe forse l'aspetto meno rilevante, ma in cui automaticamente garantisce il titolo- come si può pensare ad un'autonomia assoluta, ad un distacco assoluto dall'organismo universitario dalla società nazionale?", ivi, pp. 219 e 223.

Anche il ridimensionamento delle funzioni del dipartimento era difeso dal ministro, che in fin dei conti faceva capire come non fosse all'ordine del giorno un ribaltamento dei rapporti che avevano dominato da sempre l'accademia, a cominciare dalla primazia della cattedra[331].

Per una volta, Gui trovò in quell'occasione una platea amica che sui temi del necessario equilibrio fra potere centrale e potere locale in favore del primo, della limitazione della rappresentanza dei non docenti di ruolo e dei rapporti da rafforzare fra università e mondo economico, riprendeva e scavalcava in determinazione le posizioni del ministro.

Il relatore al convegno sul tema dell'autonomia, Luigi Amirante, ribadiva il principio che ai finanziamenti statali crescenti e inediti degli ultimi anni era logico fa corrispondere un'ampia competenza del potere centrale sulla definizione degli ordinamenti didattici, affermando che "in un'università in fase di sviluppo come quella italiana, che ha più che mai bisogno di una programmazione organica, alcune decisioni devono necessariamente essere prese ad un livello che non è più quello della singola sede universitaria o della singola Facoltà, ma è il livello nazionale. Importa perciò assicurare a quel livello la presenza o almeno la voce delle singole sedi universitarie"[332].

Sia Luigi Amirante che Giulio Guderzo si scagliarono poi contro l'idea di un allargamento delle responsabilità decisionali dentro atenei e facoltà, manifestando una resistenza conservativa superiore a quella della stessa ANPUR. Se per il primo infatti non sembrava che si potesse neanche discutere il principio per cui "il governo delle università debba essere sostanzialmente affidato ai professori di ruolo", il secondo attaccava la logica stessa delle istanze portate avanti dagli studenti e dall'opposizione comunista in merito: "E' senz'altro errata, e va confutata, l'opinione di chi applica all'istituzione di cui ci occupiamo, l'Università, criteri di rappresentatività politica che le sono naturalmente estranei. Chi dice che l'Università è istituzione fondamentalmente aristocratica non sbaglia. Qui chi più sa più ha diritto di comandare. E' stupida, non che eversiva, l'impresa di chi vuole imporvisi sulla pura base del numero"[333].

L'ampio spazio dato a questo convegno è dovuto alla sua peculiarità: non sarebbe capitato tante altre volte un momento pubblico "consensuale" al piano Gui e non è un caso che si sia verificato a brevissima distanza dalla presentazione del d.l. n. 2.314. Di lì a poco la polemica si

---

[331] "Non ritengo che si possa pervenire a farne [il dipartimento] l'elemento fondamentale della vita dell'Università, perché, pur con tutta la lotta all'individualismo, credo che non si possa trasferire la responsabilità personale del professore nella scelta del suo insegnamento, nella condotta dell'insegnamento, alla volontà di una maggioranza che si verifichi nel dipartimento. [...] La responsabilità nell'insegnamento, in via fondamentale, deve pur sempre rimanere al professore, cioè alla cattedra", ivi, p. 226.

[332] Luigi Amirante, relazione sull'autonomia universitaria, ivi, p. 103.

sarebbe accesa e la discussione pubblica su queste tematiche si sarebbe enormemente politicizzata, anche grazie al ruolo nuovo, molto più attivo e propositivo del passato, dimostrato dai comunisti, che si andava a sostituire a quello rivestito dai socialisti negli anni delle battaglie sulla laicità dell'istruzione.

Proprio sul ruolo del PCI è adesso necessario soffermarsi. Il disegno di legge n. 2.650 e la annessa relazione introduttiva se da un lato offrono un contributo intelligente e ragionato su alcuni punti oggettivamente contraddittori del dibattito del momento (su tutti quello sul personale docente) dall'altro presentano anch'esse alcune contraddizioni e limiti oggettivi, fra cui quello di ispirarsi al modello anglosassone mischiandolo con elementi d'analisi e proposte d'intervento che rispondevano alle istanze sociali più radicali, e di per sé quindi difficilmente compatibili con il quadro tradizionale dell'università italiana ma anche con una stessa parte del modello cui si ispira la proposta.

Nell'analisi del problema dello status e dell'atteggiamento della classe docente, la relazione coglie a mio avviso subito il punto individuando nella natura storica dell'università italiana una matrice individualistica e oligarchica, naturalmente portata a resistere alle influenze della classe dirigente, qualsiasi essa sia: la logica conseguenza è che questa resistenza non può che assumere "forme aristocratiche e corporative" cui la proposta Gui intendeva rispondere con uno sbagliato spirito punitivo "atteggiandosi nei confronti dei professori di ruolo a censore, con piglio severamente punitivo, per concludere che l'autonomia accademica ha avuto conseguenze negative, e deve essere corretta e limitata"[334].

Il giudizio complessivo sul progetto "2314", approfondito poi dalla relazione di minoranza di Rossana Rossanda, era netto: si trattava dell'adeguamento delle strutture universitarie alle esigenze del capitalismo italiano industriale, i cui dirigenti conducevano da anni un'opera di pressione e influenza su governo e opinione pubblica per affermare la necessità di un certo tipo di riforma. Da ciò derivava, a parere del PCI, una precisa idea di formazione professionale (il cui strumento erano diplomi e istituti) scissa dalla necessaria base scientifica e culturale e di per sé dispregiativa come immaginario cui rimandava e qualità formativa effettivamente dispiegata: verso questa formazione così concepita si voleva far convergere la massa di studenti restituendo così agli atenei il loro naturale profilo oligarchico.

Un punto debole della critica comunista si sarebbe rivelato la costante critica alla scarsezza di finanziamenti che, come si vedrà più avanti, non avrebbe retto alla prova dei fatti visto che

---

[333] Giulio Guderzo, *Prospettive di democrazia nel mondo universitario italiano*, ivi, p. 175.

[334] AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, proposta di legge n. 2.650 d'iniziativa dei deputati Berlinguer, Rossanda, Ingrao, Natta, Seroni e altri, *Riforma dell'ordinamento universitario*, p. 2 e 5.

con il piano quinquennale approvato nel '66 e la legge sull'edilizia universitaria questi furono gli ultimi anni di incrementi massicci dei finanziamenti e gli ultimi grandi investimenti statali, se si escludono le spese per le immissioni di personale del decennio seguente.

Anche la sbandierata concretezza e realismo della proposta comunista si sarebbe rivelato un facile argomento retorico per i loro avversari visto che di applicabile nell'immediato il progetto aveva bene poco, come effettivamente in alcuni passaggi arrivarono pure ad ammettere gli stessi esponenti comunisti.

Uno dei principi fondanti del d.l. n. 2.650 era il rafforzamento del concetto di valore sociale degli studi compiuti, portato all'idea che lo studio universitario era da assimilare in tutto e per tutto a un lavoro di cui beneficia l'intera comunità, con le relative "conseguenze salariali" per una generazione di studenti-lavoratori, che dovevano potere studiare a spese della collettività. Da questo ne derivavano una serie di proposte sul diritto allo studio (il Capo II) di potenziamento dell'assistenza indiretta (con i molteplici riferimenti al modello dei college anglosassoni funzionali a costruire quella comunità totalizzante di docenti e discenti che i comunisti propugnavano), di estensione completa dell'assegno di studio e di esenzione totale di tutti gli studenti dal pagamento delle tasse, il tutto in un contesto di atenei completamente liberalizzati negli accessi, senza distinzioni per scuole di provenienza ma soprattutto aperti anche a chiunque anche senza un titolo di studio medio superiore ma che avesse compiuto 21 anni e superato una prova. Lo iato fra l'idealità di queste proposte e il loro essere inserite in un concreto progetto di legge è la principale contraddizione della proposta comunista, che rimandava per l'attuazione di una simile politica di diritto allo studio a una legge apposita sulla base di queste "indicazioni generali"[335].

Per quanto riguardava i temi prettamente didattici il principio ispiratore era quello di "consolidare l'unità fra cultura e professione, tenendo vivo il rapporto fra umanesimo scientifico e tecnicismo pratico, e ponendo alla base della preparazione professionale la metodologia propria della scienza nella sua più corretta applicazione"[336].

Ne conseguiva una diversa e maggiore dignità da conferire ai corsi di diploma contemplati come ipotesi necessaria a causa dello sviluppo delle forze produttive: dovevano unire metodi

---

[335] L'articolo 79 rimandava a migliore definizione, tramite l'elaborazione di un piano di sviluppo per l'istruzione e università, una serie di articoli che rappresentavano però le proposte più innovative della legge, svuotandola così di tanta concretezza: l'art. 6 sulla completa gratuità degli studi universitari , l'art. 8 sull'assegno di studio universitario che sembra essere destinato a tutti gli studenti, l'art. 15 sui finanziamenti diretti ai dipartimenti, l'art. 23 sul numero minimo di corsi (due) per ogni facoltà, il secondo comma dell'art. 32 relativo alla distribuzione degli atenei e alle norme e criteri per istituirne di nuovi, l'art. 63 sui numeri del corpo docente (non più di venti alunni a professore), l'ultimo comma dell'art. 66 sui passaggi agli anni successivi e le barriere interne ai corsi, l'art. 77 sul finanziamento ordinario. Ivi.

pratici applicativi con quelli scientifici e, ovviamente, dovevano essere ampiamente comunicanti con i corsi di laurea.
Per quanto riguardava il capitolo dell'autonomia, il disegno comunista la prefigurava molto ampia, con una cornice comune minima di fondamenti della preparazione professionale e scientifica che demandava alle facoltà il compito di articolare piani di studio e ordinamenti che avrebbero comunque dovuto lasciare pure ai singoli studenti i loro ampi margini di decisione da realizzarsi di concerto con il corpo docente, all'interno di un sistema didattico di stampo comunitario che tenesse docenti e alunni a stretto contatto per tutta la settimana tramite attività seminariali e di gruppo che superassero la rigidità della lezione cattedratica.
Ovviamente un simile progetto implicava il pieno impiego per docenti nell'idea stessa di un *full time* che riguardasse tutti, dai professori agli studenti.
Il centro di questa attività didattica era, anche per i comunisti, il dipartimento, organismo obbligatorio cui i docenti dovevano aggregarsi e in cui erano suddivise le facoltà, che a loro volta avrebbero dovuto definire e coordinare i piani di studio e gli insegnamenti dei dipartimenti. Ovviamente si prevedeva che essi fossero autonomi nel gestire i fondi erogati direttamente dal ministero.
Sul reclutamento dei docenti la proposta comunista era di certo unica ma realizzabile e offriva degli spunti interessanti (pur non risolvendo la contraddizione di un sistema basato sulla cooptazione con tutte le conseguenze che comportava): la creazione di un elenco di vincitori idonei da parte di commissari nazionali da cui successivamente le facoltà stesse avrebbero dovuto chiamare per riempire i posti, il tutto rendendo pubblico il procedimento.
Sulla docenza si riproponevano le categorie esistenti (compresi gli aggregati) e si propugnava una riqualificazione degli incaricati e dei liberi docenti come anello di congiunzione fra la didattica universitaria e l'evolversi delle discipline e delle professioni al di fuori degli atenei.
Tornando all'autonomia la proposta sulla natura e la composizione degli organi tradiva in termini ideali l'idea di un'indipendenza dal potere centrale visto che in tutti gli organi definiti di autogoverno locale (il proposto consiglio d'ateneo) e nazionale (il CUN riproposto anche dai comunisti) vi fossero rappresentanti dello Stato e della società civile, diventando veri e propri luoghi d'incontro fra accademici e politici. Su questo tema però, il progetto comunista riprendeva un ragionamento per cui sarebbe stato duramente attaccato dalla relazione di maggioranza di Ermini ma che, in realtà, chiariva un elemento oggettivo che nessuno aveva la lucidità o il coraggio di ammettere e cioè che anche la più progressista delle proposte sulla

[336] Ivi, p. 7.

rappresentanza (che i comunisti ovviamente facevano propria, propugnando la presenza di tutte le categorie accademiche per bilanciare lo strapotere dei professori di ruolo) contrapponeva al corporativismo dei docenti una somma di micro interessi corporativi e non avrebbe potuto essere altrimenti in una struttura, per forze di cose, piramidale e (anche nella migliore delle ipotesi) portata a costituire un ambiente chiuso com'era, ed è, l'università in ogni sistema sociale e politico.

Su questi due disegni di legge, quello governativo e quello comunista, lavorò la VIII Commissione Istruzione e belle arti della Camera modificando il primo e rigettando il secondo.

Considerando che le modifiche intervenute furono frutto della pressione politica esercitata dal dibattito esterno al Parlamento e del clima sempre più infuocato che si viveva negli atenei, è bene passare in rassegna le principali modifiche proposte dalla Commissione parlamentare, modifiche che avrebbero reso il provvedimento per alcuni aspetti ancora più inaccettabile per i settori più conservatori della politica come dell'accademica italiana[337].

I diplomi originariamente affidati all'esclusiva competenza degli istituti erano affidati alle facoltà (art. 1) e gli stessi istituti diventano opzionali. Il dibattito poi in aula li avrebbe eliminati del tutto accogliendo così le richieste delle opposizioni. Con gli Istituti spariva l'art. 4, il dibattito in aula avrebbe eliminato pure il connesso art. 5.

L'ordinamento e la durata dei corsi di diplomi e lauree (art. 3) non era più competenza di leggi delega ma non si disegnarono metodi alternativi, dal dibattito in aula sarebbe sparito il carattere di abilitazione professionale.

L'art. 8, ex articolo 7, regolava i dipartimenti, descrivendo meglio i suoi organi (consiglio di dipartimento, direttore e consulta) e compiti non più relegati solo alla ricerca e ai dottorati ma, grazie al lavoro della Commissione, riguardanti anche pareri sulla organizzazione delle cattedre (trasferimenti, incarichi, concorsi) e sui piani di studio. L'articolo successivo specificava meglio i mezzi finanziari messi a disposizione direttamente dal ministro e non più con la mediazione delle facoltà. Il dibattito in aula avrebbe ingigantito di parecchio questi articoli, descrivendo dettagliatamente compiti, natura e funzioni dei dipartimenti (e quindi prefigurandoli come base concreta della riforma, non più opzionali).

Per quanto riguardava gli altri organi accademici, la Commissione proponeva l'inserimento di due studenti dentro il Corpo accademico (che si cercava di trasformare in un organo meno

---

[337] Per un confronto fra il testo presentato dal Governo, quello approvato dalla Commissione per l'istruzione e le belle arti della Camera dei Deputati e il testo approvato dall'Assemblea per i primi otto articoli si rimanda a Gui, *Libro bianco dell'università*, pp. 363-435.

rituale e celebrativo) mentre per il c.d.a. i cambiamenti erano più consistenti: gli studenti da due passarono a uno, per i privati che contribuivano economicamente la soglia minima per partecipare al consiglio passava da 5 a 15 milioni di contributi annui, per i membri esterni che non contribuenti la soglia di approvazione passava dalla metà ai 2/3 del consiglio; la Commissione aggiunse pure l'obbligo di pubblicazione del bilancio d'ateneo ed eliminò la giunta interna (artt. 10, 11 e 12, ex art. 8).

In merito al Titolo III riguardante i concorsi e l'adempimento dei doveri accademici si modificarono alcuni elementi del sistema misto sorteggio/elezioni delle commissioni ma non la sostanza della proposta (si aggiunse l'apertura dei concorsi ai docenti stranieri), mentre l'art. 23 elencava ancora più dettagliatamente dell'ex art. 21 i doveri e gli obblighi cui erano tenuti i docenti.

Anche sull'incompatibilità (art. 27 ex art. 22) era confermato tutto tranne l'automatica messa fuori ruolo dei professori che non chiedevano l'aspettativa per incarichi politici.

La novità più rilevante era contenuta dalla norma sul pieno tempo, neanche prevista nella versione originaria: l'art. 28 stabiliva la percentuale (30%) di professori cui era consentito in ciascuna facoltà la professione esterna, si ipotizzava pure l'inserimento delle attività private dentro le facoltà e riguardo l'indennità (non più un premio) la si slegava dall'iscrizione agli albi. Nonostante le vibranti proteste dentro e fuori il Parlamento, le norme previste originariamente all'art. 23, quelle cioè sui poteri di vigilanza del c.d.a. in merito alla disciplina dei docenti, erano confermate con l'art. 30 che creava persino un'apposita commissione interna al consiglio.

Un'altra modifica sostanziale riguardava la classificazione degli insegnamenti: dalla distinzione obbligatori/facoltativi si passava a una tripartizione (art. 31, ex art. 24) fra quelli comuni su tutto il territorio nazionale, quelli che possono variare da corso a corso e quelli completamente affidati alla libera scelta degli studenti e per la prima volta si prevedevano piani di studio personalizzati. Si aggiunse poi un intero articolo sui corsi serali per lavoratori inizialmente non previsto (art. 36). Non si eliminò, anzi ne fu definito meglio l'ordinamento, delle lauree abilitanti (art. 37, ex art. 31).

L'art. 38 sostituiva l'art. 33 (da 8 a 16 commi) e istituiva direttamente il Consiglio Nazionale Universitario, definendo il numero dei membri (143) e la loro provenienza, i cinque organi interni (assemblea generale, giunta esecutiva, presidente, comitati universitari di settore, comitati di facoltà). Era infine confermato l'intento di varare un testo unico dell'università entro due anni dall'approvazione della legge e, con l'art. 42, se ne regolava il lungo iter di elaborazione.

Il lavoro della Commissione fu riportato in ben tre relazioni: quella di maggioranza presentata dal democristiano Ermini, quella di minoranza comunista a firma Rossanda e quella di minoranza liberale di Valitutti.

Partendo dalla prima non si ritornerà sui temi già illustrati dalla relazione che accompagnava la presentazione del d.l. n. 2.314, sugli intenti e il ruolo di traino del cambiamento che assegnava all'università. E' interessante però sottolineare i ripetuti passaggi in cui il relatore ridimensionava la portata innovatrice della riforma, ed è evidente che passaggi simili fossero diretti a quei soggetti (docenti ma soprattutto rettori) che avevano aspramente criticato l'ipotesi di imminenti stravolgimenti nelle strutture, come ad esempio il Consiglio Superiore e il CNEL i cui pareri, che abbiamo visto essere particolarmente negativi su numerosi aspetti e chiaramente mossi da una volontà conservatrice, erano definiti da Ermini "favorevoli […] pure esprimendo l'avviso che fosse prematuro addivenire alle grandi riforme di struttura prospettate dalla Commissione prima di colmare tali carenze (di locali, attrezzature, personale, mezzi)". L'intento dichiarato diventava quindi quello di "garantire nelle università quel giusto punto d'incontro tra passato e presente che è fonte e base di vero sapere e autentica civiltà. Sicché il disegno di legge non vuole contenere tutta la riforma ma piuttosto, con lodevole prudenza e nel rispetto della autonomia universitaria e in considerazione della estrema diversità di situazioni esistenti da facoltà e facoltà e da università ad università, limitarsi a suggerire e promuovere solo alcune fondamentali riforme, disponendo il meno possibile"[338].

Ovviamente Ermini, pur riconoscendo l'ampiezza e l'organicità della proposta e dell'opposizione comunista in generale, si scagliava contro il d.l. 2650, sottolineando il fatto che il famigerato progetto (il d.l. 2.314 di Gui) in linea con le esigenze del capitale industriale, derivava da una relazione frutto di un lavoro che anche i comunisti avevano fatto proprio con il lavoro dei commissari Donini, Natta e Sciorilli Borrelli. In merito alle proposte comuniste sul diritto allo studio e l'apertura degli accessi, oltre a sottolinearne l'infattibilità e con essa l'inconsistenza pratica del progetto, Ermini rivendicava pienamente il carattere selettivo, meritocratico e aristocratico degli studi universitari, rispondendo così ideologicamente all'offensiva altrettanto ideologica messa in campo dalle proposte comuniste. Anche la sintesi fra preparazione professionale e culturale, fra scienza e umanesimo, su cui il PCI basava la sua proposta didattica finì nel mirino del relatore che la definì "del tutto aberrante da ogni nostra tradizione", così come invece astratte e ideologiche anch'esse erano apostrofate le proposte

sull'applicazione dell'autonomia tramite una moltiplicazione degli organi locali e l'ampliamento dei loro numeri e competenze. Sempre in merito all'autonomia Ermini ritornava sulla impossibilità di applicare schemi come quelli anglosassoni al sistema italiano, proprio per il requisito del valore legale, e l'insistenza su questo tema è significativa dal momento che è proprio da questi passaggi che si immetterà nel dibattito degli anni e decenni successivi l'idea dell'abolizione del valore legale del titolo di studio, che fino a quel momento quasi nessuno aveva l'ardire di avanzare.

Passando a relazionare sul lavoro della Commissione, Ermini attribuiva la tempistica lunga al lento lavoro di ricezione delle istanze provenienti dal dibattito esterno al parlamento, rivendicando l'importanza storica della prima legge sull'università discussa e non imposta.

Illustrando i cambiamenti intervenuti nel testo Ermini sottolineò: il ridimensionamento degli istituti aggregati, tornati ad essere una possibilità e non obbligatori e in ogni caso senza personalità giuridica né autonomia; la necessità di conferire praticamente pari dignità a corsi di laurea e diploma specie se dentro le facoltà; il carattere facoltativo dell'istituzione dei dipartimenti, passaggio su cui la Commissione si era espressa all'unanimità; la soppressione degli sbarramenti all'interno dei corsi e l'istituzione di corsi serali per lavoratori; l'aggiunta di un articolo che istituiva direttamente il CUN senza rimandare a una successiva legge delega.

Due furono i temi su cui più a lungo si espresse il relatore: quello relativo alla "democratizzazione" degli organi e quello della docenza in tutti i suoi aspetti. Riguardo al primo Ermini riportò una discussione accesa e dai toni polemici e nella relazione ribadì che sa un lato ampliare la partecipazione negli organi locali alle varie categorie accademiche produceva un sano allargamento della responsabilità, dall'altro non doveva venire meno il riconoscimento della "massima responsabilità ai professori di ruolo, come a coloro che più di ogni altro sono vincolati alle sorti del loro Ateneo e che pertanto sia comunque da attribuire a questi ultimi la maggioranza numerica in quegli organi nei confronti dell'insieme dei rappresentanti delle altre categorie"[339].

Per quanto riguarda il tema della docenza: sui concorsi Ermini riportava le varie ipotesi in campo (fra cui istituire il sorteggio, ampliare gli elettori) per poi descrivere l'opzione adottata dalla Commissione di selezionare i commissari concorsuali sia con sorteggio che eleggendoli e riducendo a due il numero dei vincitori; sui doveri accademici nonostante le proteste l'elenco dei prescrizioni e degli obblighi dei docenti si era rafforzato mentre erano state eliminate ogni

---

[338] AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Relazione della VIII Commissione permanente (istruzione e belle arti) sul disegno di legge *Modifiche all'ordinamento universitario*, relatore Ermini per la maggioranza, p.10.
[339] Ivi, p. 22.

tipo di competenze di vigilanza per il consiglio d'amministrazione; più interessanti i passaggi su incompatibilità e pieno tempo, quest'ultimo infatti fu reso obbligatorio per i professori di ruolo proprio dal passaggio in commissione che aveva approvato a maggioranza l'incompatibilità fra insegnamento e incarico parlamentare e reso stabile l'indennità per chi optava per il tempo pieno, indennità che sostituiva l'idea di occasionali premi d'operosità.
Come si vede questa relazione riporta un atteggiamento duplice della maggioranza della Commissione: da un lato la preoccupazione di mostrare cautela, di ridimensionare la portata riformatrice, di tranquillizzare in merito ai cambiamenti strutturali, cosa che dimostrava una predisposizione all'ascolto delle istanze più conservatrici; dall'altro un rafforzamento delle norme e dei principi più determinati nell'attaccare i privilegi e lo status dei docenti, la cui resistenza era già in campo fin dentro il parlamento. Non ci sono ulteriori elementi per comprendere quanto i membri della Commissione, a cominciare dal relatore, si rendessero conto che simili provvedimenti non sarebbero mai stati accettati da pezzi importanti dei loro stessi partiti e che, quindi, a poco serviva rassicurare su aspetti tutto sommato meno sentiti rispetto a quelli che riguardavano carriere e status giuridico dei diretti interessati.
Passiamo ora al commento delle due opposizioni parlamentari al d.l. 2314, quella comunista e quella liberale: entrambe rappresentano un commento complessivo alla politica del governo e, specie quella del PCI, attaccano i presupposti stessi su cui si basava almeno idealmente il piano Gui.
La relazione presentata dall'on. Rossana Rossanda puntava il dito anche contro gli aspetti quantitativi del piano, come ad esempio gli aumenti di organici della l. 62/1967 che, creando 7.000 posti di assistente e solo 1.100 di professori di ruolo, puntava a basare lo sviluppo dell'università su insegnanti precari[340]. E' molto lunga la trattazione che metteva in luce gli squilibri e i limiti del sistema universitario e ciò ovviamente era funzionale a creare un quadro nefasto dello stato di cose in quel momento su cui il piano Gui agiva in funzione peggiorativa. Una premessa della critica comunista merita di essere sottolineata perché si tratta della prima volta che le previsioni e le stime frutto dell'"ideologia SVIMEZ" erano messe in discussioni da una forza politica: citando le due indagini ISTAT di quegli anni sull'occupazione qualificata, emergeva un ridimensionamento dell'assorbimento di lavoratori altamente qualificati nei vari settori a dimostrazione che lo sbandierato sviluppo del paese stava sì producendo de

[340] AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Relazione della VIII Commissione permanente (istruzione e belle arti), Relatore Rossanda Banfi Rossana, di minoranza, sul disegno di legge *Modifiche all'ordinamento universitario* e sulle proposte di legge *Riforma dell'ordinamento universitario*.

cambiamenti ma essi erano molto più lenti e contraddittori di quanto previsioni e stime di qualche anno prima avessero pronosticato[341].

Nel merito del testo del d.l. governativo modificato dalla Commissione queste erano le critiche che permanevano nel fronte comunista: la possibilità di creare gli istituti aggregati relegata alla scelta delle singole facoltà era solo un modo per scaricare a livello locale la responsabilità di questi strumenti malvisti dall'opinione pubblica e permaneva l'intento di creare atenei di vari livelli per sfollare dalla massa quelli che avrebbero dovuto mantenere un carattere aristocratico; il fatto che i diplomi fossero concepiti in parallelo ai corsi di laurea e non in serie rafforzava questo elemento; il dipartimento perdeva di senso ridimensionato nelle mansioni e reso facoltativo, riducendosi a una confederazione di cattedre; per quanto riguardava l'autonomia la relazione elencava in diciannove punti i tanti poteri rimasti al ministro e il CUN era considerato soltanto uno strumento di riproduzione dell'oligarchia piuttosto che uno vero strumento di autogoverno del sistema universitario; le norme sui concorsi non avrebbero spostato gli equilibri e il contemporaneo investimento nell'assunzione di assistenti lo confermava; riguardo le norme sui doveri accademici la relazione di Rossanda faceva della giusta ironia rilevando come su questioni date per scontate in giro per il mondo (incompatibilità e tempo pieno) in Italia si dibatteva animatamente, arrivando persino ad esultare per provvedimenti minimi considerati vittorie storiche ma che in realtà intaccavano minimamente la sostanza dei problemi rinviando la decisione (nel mirino dei comunisti le norme introdotte dalla Commissione sulle percentuali possibili di docenti con professore esterna); l'ultimo appunto verteva sulla rappresentanza e le istanze di democratizzazione che se per certi aspetti erano state accolte (la Commissione conferì un maggiore peso alle rappresentanze degli assistenti e in minima parte studentesche), dall'altro senza il rinnovamento profondo delle strutture che il PCI propugnava (a partire dai dipartimenti) la sostanza rimaneva immutata e i rapporti di forza tra le categorie interni agli atenei sarebbero rimasti gli stessi.

Escluse alcune specifiche petizioni di principio o idee di fondo (come quelle relative alla creazione di una comunità di studenti e docenti sul modello dei college anglosassoni) le differenze fra il progetto comunista e quello governativo non furono tali da giustificare la netta opposizione che il PCI mise in campo: paradosso vuole che più il testo governativo

---

[341] La relazione sottolineava come i ritmi di sviluppo verificatisi fino al 1963 non si stavano ripetendo e che quindi l'occupazione qualificata non avrebbe costituito fra il 13 e il 15% degli occupati al 1970 ma sarebbe rimasta verosimilmente intorno al 10%. Le due indagini ISTAT di riferimento sono ISTAT, Note e relazioni, *Indagine sull'occupazione qualificata*, n. 21 1964 e n. 31 1967. Ivi, p. 15.

subiva modifiche (in Commissione o in aula) nel senso auspicato dalle opposizioni, e più queste, specie i comunisti, opponevano una resistenza sempre più determinata. E' evidente come ciò dipendesse non tanto da profonde differenze di vedute (che pure c'erano ma che erano ben poco rispecchiate nei testi delle proposte di riforma), quanto dalle esigenze di posizionamento politico del principale partito d'opposizione che tempo aveva cominciato a non essere più l'unico riferimento politico dei settori più giovanili e sempre più conflittuali.

In merito alla relazione di minoranza presentata dai liberali, salta immediatamente all'occhio come le quarantotto pagine fossero la risposta dei deputati Valitutti, Badini Confalonieri e Giomo alle accuse di Ermini di avere condotto una opposizione non coerente, più di posizionamento che basata su critiche concrete[342].

I liberali decisero infatti di incarnare e fare proprie le posizioni più restie al cambiamento di alcuni settori delle comunità accademiche, come ad esempio i rettori e indicando nel d.l. n. 2.314 una fonte di caos normativa, non essendo l'assetto istituzionale predisposto a simili cambiamenti.[343] L'elemento di critica centrale era la presunta incostituzionalità del progetto su due aspetti, da un lato le violazioni dirette (precisi articoli incostituzionali) o indirette (per le procedure che alcuni articoli proponevano) dell'autonomia sancita dal sesto comma dell'Art. 33 della Costituzione, dall'altro la trasformazione di alcune lauree in abilitazioni professionali in contrasto con il quinto comma dell'art. 33 che prevedeva l'esame di stato per l'abilitazione alle professioni. Il punto di vista in merito era lo stesso dei rettori della CRUI e non a caso nella Relazione era direttamente citato il discorso del Rettore della Sapienza all'inaugurazione dell'a.a. 1966-67, Gaetano Martino, sull'autonomia universitaria intesa come difesa dall'ingerenza del potere politico. Per i liberali erano violazioni dell'autonomia: le riforme delle facoltà decretate da leggi delega del governo; le limitazioni alla libertà dei docenti poste dai dipartimenti e dalla vigilanza del c.d.a.; la nomina ministeriale di alcune figure dentro gli organi locali; l'eccessivo potere del ministro sui concorsi; le norme sulla disciplina e i doveri accademici dei docenti; i meccanismi di assegnazione dei fondi (per il quale chiedevano maggiori poteri per il CUN); in generale gli ampi margini di manovra del potere esecutivo sui vari aspetti della vita accademica. Critiche più precise erano invece

---

[342] "Anziché esprimersi in un proprio contrapposto costruttivo schema di ordinamento universitario si è esaurita in riserve a volte evanescenti di carattere generale o si è frantumata in critiche di dettaglio, in parte poi successivamente cadute per emendamenti apportati dalla Commissione al testo di legge". AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Relazione della VIII Commissione permanente (istruzione e belle arti) sul disegno di legge *Modifiche all'ordinamento universitario*, relatore Ermini per la maggioranza, p.15.

[343] AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Relazione della VIII Commissione permanente (istruzione e belle arti), relatori Valitutti, Badini Confalonieri e Giomo, di minoranza, sul disegno di legge *Modifiche all'ordinamento universitario* e sulla proposta di legge *Riforma dell'ordinamento universitario*.

dirette agli istituti aggregati (rifiutati in blocco), ai dipartimenti anche se resi facoltativi (si sarebbero posti al di sopra delle facoltà creando caos normativo interno e avrebbero rappresentato lo strumento d'applicazione di quelle istanze di democratizzazione che i liberali dichiaratamente rigettavano), agli sbarramenti interni ai corsi di laurea. Su alcuni elementi le critiche erano invece più sfumate, come ad esempio sui diplomi, considerati comunque utili ma la cui natura e istituzione doveva essere affidata alle singole facoltà, o sulla struttura istituzione degli atenei di cui si criticava la previsione di troppi organi (rispondenti solo all'esigenza di equilibri politici interni agli atenei) dalla composizione caotica (in un'ottica che definiva incoerente e pericolosa la presenza degli studenti), mentre il Consiglio Nazionale disegnato dalla legge appariva pletorico nella composizione e non diverso in modo sostanziale dalla prima sezione del Consiglio Superiore.

Per quanto riguardava le norme sulla docenza, il giudizio sul provvedimento in esame era generalmente molto negativo: richiamandosi alle idee in merito di Luigi Einaudi, proponevano l'introduzione del sorteggio totale delle commissioni giudicanti per i concorsi, proprio per conferire la massima fiducia al complesso del corpo docente; una netta contrarietà ai principi di incompatibilità e tempo pieno, criticando il principio per cui il ministro avrebbe dovuto stabilire la compatibilità o meno con l'insegnamento di alcuni incarichi esterni e sottolineando come fossero norme mancanti di due requisiti giuridici e strutturali, l'assenza di divieti normativi generali sul cumulo di professioni e la natura di una comunità accademica, quella italiana, differente da quella totalizzante dei college inglesi o americani e che quindi non richiedeva un impegno così globale dei docenti. La mancanza dei liberali su questo tema stava nel non andare oltre queste enunciazioni di criticità, nel sorvolare sulla questione dei professori/parlamentari e nel non proporre granché (si riproponeva come novità l'idea di sdoppiare le carriere tra chi svolgeva professioni esterne e contribuiva all'insegnamento accademico e chi si dedicava solo a quest'ultimo) lasciando intravedere un posizionamento naturalmente conservatore. Un ultimo passaggio merita di essere evidenziato, la critica del tutto politica al progetto comunista: nel riconoscere organicità e coerenza al disegno di legge n. 2.650, i liberali ne evidenziavano, da loro punto di vista, l'estrema pericolosità per i principi cui s'ispirava tra cui "il rifiuto di ogni esigenza selettiva, il primato accordato alla preparazione professionale, la rivendicazione ed applicazione del sistema rappresentativo come sistema formativo ed operativo degli organi di governo"; per i liberali la proposta di massima apertura degli accessi "fa salire ad altezze vertiginose il fanatismo del valore legale

del titolo di studio" [344], dimostrando così tutta la loro insofferenza nei confronti della "corsa al titolo di studio", aggravata da un valore legale che costituiva per certi aspetti uno dei freni all'esplicazione dell'autonomia[345].

Concludendo con le proposte del gruppo liberale, proposte generiche e non precise indicazioni legislative: la risoluzione (in direzioni immaginabili) del corto circuito fra valore legale garantito dallo Stato degli studi universitari, e la necessità di rendere autonomi gli ordinamenti ateneo per ateneo; il varo di una disciplina legislativa che faciliti il pareggiamento delle università libere con quelle statali; un rafforzamento del finanziamento pubblico connesso con una limitazione delle "indebite tentazioni di ingerenze paternalistiche del potere esecutivo"; un'inversione di tendenza rispetto alla liberalizzazione degli accessi universitari, da un lato "demitizzando il valore legale" e dall'altro lasciando libertà alle facoltà di istituire esami d'ammissione; rafforzare il diritto allo studio moltiplicandone gli strumenti; ristabilire un'adeguata distinzione fra studi universitari scientifici e abilitazione professionale, rivedendo anche le norme in merito all'esame di Stato.

Un generale plauso alle modifiche della Commissione arrivava dal Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, che prendeva atto con compiacimento dell'eliminazione degli istituti aggregati ma criticava che del diploma non si fossero ancora definiti adeguatamente natura e funzioni, "né siano minimamente prospettati i mezzi in uomini e strutture, premessa al funzionamento dei corsi di diploma"; il Consiglio insistette però nella critica alle norme che definivano nei dettagli i doveri accademici dei docenti, proponendo che fossero le facoltà a definirne i contorni e, per quanto riguardava la relazione fra insegnamento e attività professionale esterna, chiedeva fossero i singoli senati accademici ad esprimersi di concerto con il ministero, considerando però allo stesso tempo "deprecabile" la norma (lettera *f* dell'articolo 27 versione modificata) che istituzionalizzava due categorie di docenti *part time* e *full time*; all'interno della richiesta generale di maggiore visibilità e peso dei suoi pareri nell'elaborazione, si rimarcavano i limiti della struttura prevista per l'organo che l'avrebbe dovuto sostituire, il Consiglio Nazionale Universitario, considerato caotico e pletorico per come il legislatore l'aveva progettato[346].

---

[344] Ivi, p. 38.

[345] "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 l'autonomia", ivi, p. 45.

[346] Parere del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione in merito alle modifiche intervenute nell'VIII Commissione della Camera, Istruzione e belle arti, sul testo del disegno di legge n. 2.314 *Modifiche all'ordinamento universitario*, Roma 5 febbraio 1968.

Per quanto abbia rivestito un peso minimo nella vicenda del disegno di legge, uno sguardo al dibattito parlamentare in aula alla Camera si rende necessario perché, nei pochi giorni in cui ebbe luogo (dal 5 dicembre 1967 al 17 gennaio 1968 e poi ancora dal 18 gennaio all'8 febbraio per l'approvazione dei primi 8 articoli con i relativi emendamenti), emersero tutte le contraddizioni interne alle forze politiche e che ne avrebbero reso impossibile l'approvazione. In realtà, già il suo ingresso in aula aveva un valore relativo visto l'avvicinarsi della fine della legislatura e la consapevolezza diffusa che il dibattito e l'approvazione non si sarebbero esauriti in pochi giorni.

Questo il quadro degli interventi in aula raggruppati per forze politiche.

I più attivi oppositori si rivelarono i liberali che con dieci interventi (dei quali fra i firmatari della relazione di minoranza intervenne solo il deputato Giomo) ripresero le critiche basate sull'incostituzionalità della legge, allargandola anche alle norme relative alle diverse retribuzioni per la docenza (intervento del deputato Cariota Ferrara[347]), ribadendo la propria contrarietà ai diplomi[348], e ridimensionando il tema dell'assenteismo e del rispetto dei doveri accademici a una questione di costume[349].

Per quanto riguarda il PCI, se nel libero dibattito i deputati si limitarono a ribadire critiche e proposte contenute nel pacchetto relazione di minoranza/proposta di legge n. 2.650[350], fu nel corso dell'approvazione degli articoli che provarono seriamente a determinare qualcosa, intervenendo ben cinque volte nel corso del dibattito dell'8 febbraio (ultimo giorno del d.l. n. 2.314 alla Camera) a proposito degli articoli sui dipartimenti (dal 6 al 9 della nuova versione del d.l.), marcando così la propria presenza politica su una idea (quella di fare dei dipartimenti il centro della nuova università riformata, emblema di un nuovo modo di intendere la didattica e attuare una vita accademica di natura comunitaria) che assumeva il carattere di posizionamento ideologico e in contrapposizione alle numerose posizioni conservative in merito; è evidente che i comunisti scelsero di dare battaglia sul tema dei dipartimenti perché stava già assumendo una centralità, confermata dalla creazione, a discussione in aula iniziata, di un ristretto "comitato dei nove" con il compito di riformulare nei dettagli la proposta, e non

---

[347] AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 5 dicembre 1967, p. 41228

[348] AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 11 dicembre 1967, p. 41374

[349] AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 9 gennaio 1968, interventi degli Onorevoli Cassandro p. 42806 e Bonea p. 42074.

[350] "Personalmente, ad esempio, non sono affatto contrario all'articolazione dei titoli; sono da lunga data fautore della distinzione tra titoli professionali e titoli scientifici, ma ciò che assolutamente non possiamo accettare è che, attraverso l'articolazione dei titoli, si giunga in qualche modo ad una istituzionalizzazione della realtà attuale, quella che io chiamo delle due università, a questo ibrido, a questa contaminazione, incanalando la spinta di massa verso uno sbocco subalterno e chiuso". AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 11 gennaio

è un caso se il dibattito sui dipartimenti rappresenti la pietra tombale della vita parlamentare del disegno di legge n. 2.314[351].

Un altro elemento emblematico è la scarsa presenza dei socialisti nel dibattito generale, rappresentata dai soli due interventi di Achilli e Codignola. Il primo, per quanto si sforzasse di ribadire il posizionamento favorevole del suo partito, proponeva di definire più dettagliatamente alcuni aspetti del d.l. in un senso che non avrebbe mai trovato il favore del resto delle forze di maggioranza: "la soppressione delle norme sugli istituti aggregati; la necessità di affermare chiaramente che i diversi titoli sono gradini successivi di un medesimo organico programma di studi; l'esclusione dei cosiddetti corsi collaterali [...] sarebbe anche opportuno sancire in via assoluta l'incompatibilità fra insegnamento universitario e libera professione, sopprimendo il punto *c)* dell'articolo 28, che consente l'esercizio dell'attività professionale libera anche all'esterno dell'università di una parte del personale docente di ciascuna facoltà non superiore al 30 per cento"[352]. Codignola invece assunse toni più difensivi del d.l., tacciando di conservatorismo chi si opponeva all'approvazione: unico intervento della maggioranza del 10 gennaio '68 difese l'idea del triplo titolo e le norme su incompatibilità e tempo pieno, esprimendosi in favore di un allargamento delle rappresentanze studentesche negli organi universitari, da non portare però alle "estreme conseguenze"; più rilevante il suo contributo in fase di approvazione degli articoli, dove intervenne con vari emendamenti mirati ad eliminare del tutto l'ipotesi degli Istituti aggregati[353].

Rimane da descrivere il comportamento tutt'altro che lineare dei parlamentari DC (definito da Luzzatto "ostruzionismo di maggioranza"[354]) divisi fra i promotori della piano Gui (Ermini[355],

---

1968, intervento dell'onorevole Natta, p. 42230. AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 16 gennaio 1968, intervento dell'onorevole Rossanda, p. 42346.

[351] La discussione sugli articoli riguardati i dipartimenti comincio il pomeriggio dell'8 febbraio e vide un deciso attivismo dei deputati comunisti (Berlinguer, Brozuto, Rossanda, Seroni) cui rispose la sottolineatura del deputato liberale già relatore per la minoranza, On. Giomo, che notava lo squilibrio fra l'interesse delle sinistre su questo tema rispetto ad altri: "Sembra strano che tutte le sinistre abbiano fatto del dipartimento il loro principale cavallo di battaglia per la democratizzazione dell'università italiana, mentre altri problemi, come ad esempio quello del nuovo sistema dei concorsi, hanno trovato una minore eco, quando, a nostro giudizio, quest'ultimo insieme ad altri (ad esempio quello dello sdoppiamento delle cattedre universitarie ope legis) colpiscono nel vivo le gravi manchevolezze delle università italiane". AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, seduta dell'8 febbraio 1968.

[352] AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 11 dicembre 1967, intervento dell'on. Achilli p. 41385.

[353] Per il lungo intervento in difesa del d.l. dell'On. Codignola, Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Discussioni, seduta del 10 gennaio 1968, p. 42144; per gli emendamenti presentati dall'on. Codignola di concerto con gli Onorevoli Rosati e La Malfa, Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Discussioni, 18 gennaio 1968, da p. 42524.

[354] Luzzatto, *I problemi universitari nelle prime otto legislature*, in Mario Gattullo, Aldo Visalberghi, a cura di, *La scuola italiana dal 1945 al 1983*, La Nuova Italia, Firenze 1983, p. 173.

[355] "La relazione di minoranza dell'onorevole Rossana Rossanda Banfi e la sua replica, come pure i colleghi comunisti intervenuti, hanno insistito sul concetto a loro caro di università di massa [...]Ecco che cosa dice il dizionario citato per spiegare la parola «massa»: «Quantità indeterminata di materia informe» «o di cose o

Rosati e il ministro), alcuni sparuti difensori (De Zan, Magrì e Buzzi) e quei rappresentanti della categoria dei professori parlamentari che dimostrarono di rispondere più ai propri personali interessi che alla linea di partito, preoccupati di intervenire anche più volte esclusivamente sulle tematiche legate a tempo pieno e incompatibilità, rallentando così i lavori e soprattutto consegnando all'opinione pubblica l'idea di un d.l. inviso a pezzi consistenti della stessa maggioranza governativa.

Grazie all'intervento dell'onorevole democristiano Vedovato l'art. 27, quello che trattava il tema della incompatibilità fra incarichi politici e insegnamento, ebbe il primato di primo articolo citato in aula; le norme sui doveri accademici furono attaccate il 7 dicembre dal deputato D'Amato (anch'egli docente ovviamente), quelle sul tempo pieno da D'Antonio l'11 dicembre, di declassamento delle università a licei parlò l'onorevole Bettiol il giorno seguente (non propriamente toni attribuibili a un deputato della maggioranza), mentre Lucifredi si dichiarava generalmente favorevole verso un d.l. definito "accettabile" ma di cui, nello stesso intervento, aveva enunciato l'incostituzionalità per quanto riguardava i poteri dell'esecutivo nel definire gli ordinamenti delle facoltà tramite apposite leggi delega, e di cui aveva aspramente criticato tutte le norme relative all'incompatibilità e ai poteri di vigilanza del c.d.a. sui docenti[356].

Oltre alle risposta di Gui, di cui si dirà tra poco, sono da segnalare le difese del d.l. da parte dei deputati democristiani Magrì e Buzzi: il primo (facendo un classico intervento "di maggioranza", entusiasta della proposta, atteggiamento non comune come abbiamo visto fra le file democristiane) definì infondate le critiche comuniste sull'assenza di finanziamenti e difese le innovazioni negli organi di governo degli atenei che coinvolgevano gli studenti e le altre figure universitarie[357]; il secondo fu l'unico parlamentare democristiano a difendere chiaramente e senza ambiguità le norme sull'incompatibilità fra insegnamento e altri incarichi o professioni esterne, norme definite necessarie "per giungere ad una personalizzazione del rapporto docente-discente"[358].

---

persone messe là e accolte alla rinfusa»". Risposta al dibattito dell'On. Ermini, relatore per la maggioranza. AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, seduta del 17 gennaio 1968, p. 42419.

[356] AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 5 dicembre 1967, on. Vedovato, p. 41220; AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 7 dicembre 1967, on. D'Amato p. 41334; AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 11 dicembre 1967, on. D'Antonio p. 41391; AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 12 dicembre 1967, on. Bettiol p. 41427; AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 14 dicembre 1967, on. Lucifredi, p. 41589.

[357] AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 14 dicembre 1967, on. Magrì, p. 41609.

[358] AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 8 gennaio 1968, on. Buzzi, p. 42035.

Il 17 gennaio 1968, ultimo giorno di dibattito prima dell'esame degli articoli, si tenne la lunga replica del ministro Gui. I due passaggi certamente più contorti e che tradivano le contraddizioni intrinseche del disegno di legge, stretto tra pulsioni riformistiche e tensioni decisamente conservative, furono quelli sul natura stessa del d.l. che veniva definita una riforma non riforma ("questa legge non pretende di essere la riforma ma vuole provocare una riforma; riforma che dall'alto scenda verso il basso e di qui, se occorre, risalga verso l'alto. Una specie di evoluzione o, se più vi piace, di revisione dinamica dell'educazione e della cultura. Perché è finito il tempo delle riforme generali che prevedevano tutto e restavano immutabili talvolta per secoli, come le leggi dei Medi e dei Persiani. La realtà cambia rapidamente, bisogna sperimentare e ancora sperimentare e mediante la sperimentazione correggere gli errori.") e sull'autonomia universitaria che veniva, a detta di Gui, rafforzata proprio su quegli elementi per i quali l'opinione pubblica ne evidenziava le limitazioni[359]. Sempre in merito all'autonomia Gui riprendeva i temi della relazione di maggioranza di Ermini, cioè i limiti strutturali imposti dalla tradizione napoleonica dei nostri studi, auspicando al contempo che la sempre maggiore integrazione istituzionale fra i paesi europei potesse omogeneizzare e scardinare i particolarismi nazionali anche da questo punto di vista.

E proprio in merito a questo tema Gui rispose ai liberali e ai loro non troppo velati riferimenti alla necessità di rivedere l'assolutezza del valore legale del titolo di studio, chiarendo però che nessun membro della maggioranza ne auspicava l'abolizione.

Gui definì poi l'opposizione comunista come consequenziale unicamente alla logica propagandistica che il PCI aveva assunto nel paese, osservando che le critiche comuniste non avessero un grande fondamento e ridimensionando le differenze fra il propri progetto e quello del PCI[360].

Intervenendo sulle tematiche più sentite del momento, fra cui quella dell'accesso e dell'affollamento delle università, il ministro, dopo aver ribadito l'insostenibilità di forme di numero chiuso, ribadì la necessità di un sistema altamente selettivo in grado di "scoraggiare dal proseguimento degli studi superiori giovani non idonei o che attraverso l'iscrizione

---

[359]"Proprio per un rispetto concreto dell'autonomia universitaria, mentre traccia la figura di organi o di rapporti nuovi, vuole lasciare alle forze universitarie stesse la loro concretizzazione nel tempo e nei modi definiti in un responsabile esercizio dell'autonomia". Replica al dibattito del Ministro Gui, AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 17 gennaio 1968, p. 42430.

[360] "Io ammetto che esistono diversità importanti e numerose, ma ritengo che esse non costituiscono certo una base sufficiente per sorreggere l'offensiva frontale che Rossana Rossanda Banfi, Luigi Berlinguer, Seroni, Loperfido, Angiola Maria Massucco Costa, Maria Lisa Cinciari Rodano, e lo stesso onorevole Natta hanno mostrato di muovere almeno all'inizio del dibattito contro il testo governativo, riecheggiando la posizione propagandistica del loro partito nel paese, quasi che il testo del Governo fosse la controriforma e la loro proposta appunto la riforma". Ivi, p. 42431.

all'Università intendono perseguire obiettivi diversi da quelli del loro arricchimento culturale"[361]: questo passaggio, come quello già citato di Ermini sul rifiuto dell'idea di un'università di massa, mostra chiaramente l'impostazione ideologica dei promotori del d.l., strutturalmente incompatibile non solo con quella delle opposizioni, ma anche con i principi ispiratori della politica socialista in temi d'istruzione, oltre che con la naturale evoluzione dei rapporti sociali ed economici del paese: i continui attacchi alla "corsa al titolo", alla "ricerca del pezzo di carta" appaiono, con l'occhio dell'osservatore esterno, decisamente sfasati rispetto alla dinamica sociale in atto nel paese in quel momento, dinamica per la quale era assolutamente naturale che il titolo di studi, qualunque esso fosse stato, rivestisse l'elemento simbolico di riscatto e ascesa sociale per milioni di famiglie, oltre che strumento concreto per migliore le proprie condizioni di vita.

Per concludere il commento sulla replica di Gui e su questa fase del dibattito parlamentare, rimangono da segnalare i tentativi del ministro di ridimensionare e tranquillizzare i suoi colleghi sul tema del pieno impiego e dell'incompatibilità[362].

La votazione cominciò, come detto, il 18 gennaio 1968 superando così le richieste di ordine del giorno di non passaggio al voto presentate dal PCI, dal PLI e da deputati del gruppo misto: oltre agli emendamenti Codignola sugli istituti aggregati, si segnalano quelli governativi diretti a riaffermare il carattere scientifico e non abilitante per le professioni dei diplomi e delle lauree (in risposta alle critiche liberali) e il gran numero di proposte (tutte respinte) sui maggiori poteri da destinare agli statuti degli atenei e delle singole facoltà nella determinazione dei corsi e degli insegnamenti.

E' poi necessario segnalare due iniziative del ministro Gui prese in tempi molto vicini ma comunque in contesti diversi. Si tratta di due circolari ministeriali, la prima del 3 gennaio 1968, con allegata la relazione di maggioranza di Ermini, indirizzata ai provveditorati agli studi rispondeva al bisogno, avvertito dal ministero, di smontare il clima negativo creato da "ambienti esterni alla scuola, inteso a suscitare allarmi per l'istituzione del diploma universitario prevista dal disegno di legge insieme alla laurea e al dottorato di ricerca", ribadendo le opportunità formative e di collocazione lavorativa che avrebbe comportato nonché il suo stretto collegamento con i corsi di laurea (ma anche scaricando la responsabilità

---

[361] Ivi, p. 42436.

[362] "Riconosce la necessità di esercitare nell'università le professioni per le quali ciò è possibile; per quelle per le quali questo esercizio non è possibile, il testo del provvedimento propone una certa aliquota di docenti cui è consentito di non sottostare alle regole e ai relativi vantaggi del pieno tempo". Mentre precisava che la messa fuori ruolo dei docenti con incarichi parlamentari "comporta infatti il permanere del professore anche nell'università; solo, lo solleva dall'obbligo dei corsi ufficiali e delle relative incombenze". Ivi, p. 42442.

di istituirli all'autonomia delle facoltà)[363]. Con la seconda, del 18 marzo e quindi successiva alla mancata approvazione del disegno di legge, s'intendeva sollecitare rettori e direttori a fare, nelle forme possibili, piccoli passi in avanti nelle direzioni indicate dal d.l. n. 2.314 fra cui: predisporre e sperimentare, dove possibile, strutture simili ai dipartimenti, valorizzando le esperienze già in atto di raggruppamenti d'insegnamenti affini in istituti, con la consapevolezza che alla fine si sarebbe riformata l'università in questa direzione; affiancare agli organi ufficiali degli atenei (per i quali si proponeva di acconsentire a piccolissime rappresentanze di professori incaricati e liberi docenti) comitati consultivi per favorire la partecipazione attiva degli studenti su specifiche tematiche; sui piani di studio, il ministero avrebbe lavorato per l'emanazione, da parte della Presidenza della Repubblica di decreti per modifiche specifiche, in attesa di una riforma che conferisse più autonomia e sollecitando al contempo gli atenei a inviare indicazioni e richieste di modifiche[364].

2.5 Le reazioni alla riforma Gui

Più di due anni di vita di un tale progetto di riforma non si possono spiegare soltanto con lo studio del dibattito parlamentare, per comprendere il complesso intreccio di spinte e controspinte determinatosi sul disegno di legge n. 2.314 è necessario volgere lo sguardo dietro le quinte dei lavori delle istituzioni, dentro le stanze dei partiti, delle associazioni di categoria, dei gruppi che a vario titolo esercitarono una pressione in un senso o in un altro.

Non si può ovviamente non cominciare dalle forze promotrici del d.l., in special modo dalla Democrazia Cristiana.

Per il decennio che avrebbe dovuto essere delle riforme e dei piani economici di lungo respiro, la DC aveva cominciato ad attrezzarsi, come si è visto nel paragrafo precedente, con convegni di studio e conferenze come quello di San Pellegrino Terme del 1961. Nel maggio 1965, grazie all'impegno del deputato Rosati, era nata una sezione "università" all'interno della consulta del partito dedicata ai temi scolastici, sezione di cui fecero parte tutte le componenti e i posizionamenti della DC sulla riforma, dai docenti cattolici all'Intesa

---

[363] Circolare n.1 3 gennaio 1968, protocollo n. 145842/705/Ministro Luigi Gui, *Informazioni sulle modifiche all'ordinamento universitario*.

[364] Circolare n. 1.231 del 18 marzo 1968 della Direzione Generale per l'Istruzione Universitaria, diretta ai Rettori delle Università e ai Direttori degli Istituti di Istruzione Superiore, *Possibilità di sviluppo dell'autonomia universitaria nell'ambito della legislazione vigente.*

Universitaria (diretta da Ugo Trivellato), considerati da Sensini i due estremi dei posizionamenti interni alla DC[365].

Ne abbiamo notizia da un appunto indirizzato alla direzione DC proprio da Rosati, che descriveva così i lavori, la composizione e soprattutto le conclusioni di quei mesi di lavoro che, in teoria, avrebbero dovuto essere quelli della sistematizzazione delle idee democristiane di riforma dell'università[366].

Sul tema dei tre livelli di studio e relativi titoli prevalevano, nelle considerazioni dell'esponente DC esperto di tematiche scolastiche, le stesse preoccupazioni (sulla pari dignità scientifica che i corsi avrebbero dovuto avere) che poi sarebbero state delle opposizioni, e si avverte un certo scetticismo verso quel complesso di previsioni dettagliate sulla composizione della forza lavoro del futuro che imporrebbe riforme dell'istruzione di questa natura: in questo documento la proposta è chiaramente quella di tenere i corsi di diplomi interni alle facoltà e creare gli istituti aggregati solo in casi eccezionali, come si è visto, le linee direttive di Gui avrebbero proposto tutt'altro[367].

Il dipartimento era inteso come la "struttura armonicamente integrata ed essenzialmente necessaria all'ordinamento universitario", ma con la consapevolezza della necessaria gradualità per la loro introduzione. Anche sulla rappresentanza interna delle categorie le proposte erano quelle emerse come le più progressiste (del fronte della maggioranza) nel corso del dibattito, prevedendo partecipazioni studentesche (con poteri consultivi) e comitati più ampi da affiancare agli organi principali, proposta quest'ultima che sarebbe emersa solo in VII Commissione della Camera. Sulla docenza non si rilevano sostanziali differenze con le proposte di Gui e, specie sull'incompatibilità con gli incarichi parlamentari, risulta ancora più fuori luogo la resistenza interna al partito di governo su una proposta che, per l'appunto, circolava in termini ufficiali dentro al partito da due anni.

Su queste posizioni il segretario DC si preoccupò di dare indicazioni ai capigruppo del partito al Senato e alla Camera, indicazioni che conservavano però un margine talmente ampio di

---

[365] "E' un fatto: il mondo cattolico è condannato dal suo pluralismo interno, dalla molteplicità delle sue componenti ad evitare una scelta precisa di politica scolastica in senso qualitativo". Alberto Sensini, *La riforma universitaria*, Sansoni, Torino, 1966, p. 65. Le opinioni del gruppo giovanile dell'Intesa Universitaria furono raccolte in *Considerazioni e proposte dell'Intesa universitaria sul piano Gui*, Roma gennaio 1965.

[366] Lettera dell'on. Luigi Rosati alla Direzione Nazionale del partito della Democrazia Cristiana, Roma, 12 ottobre 1966. ACS, *Ministero della Pubblica Istruzione, Gabinetto – Affari Generali, b. 28*.

[367] "Le necessità di soddisfare talune esigenze professionali dello sviluppo economico, delle quali, comunque, non può essere tracciato fin d'ora un quadro sufficientemente preciso e circostanziato, non deve far porre in secondo piano l'indeclinabile garanzia di dignità universitaria di tali corsi che non possono avere un carattere meramente professionale, ma debbono necessariamente porsi su un piani di preparazione fondamentalmente culturale", Ivi.

interpretazione che ebbero scarsa efficacia nell'orientare le opinioni dei parlamentari democristiani[368].

Alle incertezze interne alla DC, si sarebbero presto sommate le resistenze degli alleati di governo, e in particolar modo di Codignola e dei Repubblicani che, stando alle lamentele di Gui interne al partito, dopo aver collaborato alla redazione della Relazione della Commissione d'indagine, stavano avanzando proposte in contraddizione sia con le linee Gui che con lo stesso programma di governo[369].

Durante tutto il 1967, anche se la riforma arrivò in aula solo a dicembre, si registrano numerosi solleciti formali, rivolti ai parlamentari democristiani, per approvare la riforma e lo stesso congresso nazionale del novembre '67 avrebbe confermato una generale preoccupazione per l'allungamento dei tempi dell'approvazione, seppur con sfumature diverse[370].

Fra il dicembre '67 e il febbraio '68, con il d.l. finalmente in aula, si tennero due importanti vertici fra i partiti di maggioranza: dal primo (dopo che su queste tematiche si discuteva da quattro anni) Gui dichiarò di avere delineato un accordo definitivo fra DC, PSU e PRI sui temi degli istituti aggregati, del tempo pieno e dell'incompatibilità e un relativo accordo di massima per i primi 10 art. (accordo che non ci sarebbe stato vista la presentazione dei tanti emendamenti, fra tutti quelli di Codignola sugli istituti aggregati);[371] il secondo a pochissimi mesi dalla fine della legislatura e con pochissimi articoli approvati dall'aula, delineò una

---

[368] Inviato anche al ministro Gui il 9 dicembre 1966. La scarsa incisività è dimostrata da passaggi come quello sull'incompatibilità incarichi/insegnamento su cui si rilevava una "obbiettiva difficoltà di conciliarli"e sul tempo pieno: "opportunità di stabilire modo appropriati con cui garantire la continuità del rapporto del docente politicamente impegnato con l'Università e di garantire il reinserimento all'atto in cui cessi l'impegno parlamentare". Ivi.

[369] "Dai contatti di Rosati con Codignola e Finocchiaro (e per altro verso dagli articoli sempre meno tollerabili della Voce Repubblicana) risulta confermato quanto avevo avuto modo di far presente, che cioè PSU e PRI disattendono completamente l'accordo sul testo della legge formulato insieme con noi e ne chiedono una revisione radicale. Come si può controllare facilmente, le loro proposte prescindono ora completamente dalle conclusioni della Commissione d'indagine, che sono invece la base dell'accordo e del programma di Governo. Quest'atteggiamento rimette pertanto in discussione la stessa esistenza del Governo su questo punto [...]Io in particolare, non soltanto non posso avventurarmi da solo su questo nuovo terreno né provocare le annunciate dimissioni in massa dei Rettori, ma non potrei mai sottoscrivere norme che sottraessero del tutto le Università da un legame organico con la sovranità popolare (attraverso il Governo e il Parlamento) e prevedessero la legalizzazione del caos permanente al loro interno. Il meno che se ne possa ricavare è che Codignola e PRI mirino ad impedire l'approvazione della legge". Lettera del ministro Gui al Presidente del Consiglio Moro, al segretario della Democrazia Cristiana Rumor e al dirigente dell'ufficio scuola DC Rosati, Roma, 28 febbraio 1967, ivi.

[370] Più volte il segretario Rumor ricordò, nel corso del Congresso, l'importanza e la necessità dell'immediata approvazione e tutte e tre le mozioni (amici di Taviani, Base e Sindacati e quella di Maggioranza) fecero propri queste pulsioni con diversi livelli di critica per come era stata condotto il lavoro parlamentare fino a quel momento. Atti del X Congresso Nazionale della Democrazia Cristiana, 23 – 26 novembre 1967, Milano, in *Atti e documento della Democrazia Cristiana*, da p. 2.190.

[371] Vertice di maggioranza del 19 dicembre 1967 fra i parlamentari Zaccagnini, Ferri, La Malfa, Codignola, Rosati, Ermini, Gui, Moro, e riunione dei responsabili scuola di PSU, DC e PRI del 21 dicembre. Ivi, pp. 2282 – 2284.

strategia a dir poco ottimistica e complessa, che confidava nell'approvazione del d.l. alla Camera prima della fine del mandato e una contemporanea modifica al regolamento parlamentare (illusione o vera e propria falsa promessa che rivedremo in merito al progetto di riforma successivo) per fare in modo di potere riproporre il testo approvato da un ramo del Parlamento nell'altro ma nella legislatura seguente. Inutile dire che niente di tutto ciò fu anche soltanto tentato dalle forze di maggioranza[372].

Un ultimo passaggio da sottolineare per quanto riguarda la Democrazia Cristiana, rappresentativo delle sue contraddizioni interne è quello relativo al posizionamento dei giovani del partito, testimoniato da un documento del movimento giovanile DC dell'8 febbraio 1968: alla preoccupazione per i ritardi accumulati si accompagnava l'auspicio di una rapida approvazione di una riforma che "se emendata in taluni punti, potrebbe essere in grado di costituire un primo passo […] si individuano tali punti nella soppressione totale degli istituti aggregati, nell'aumento del numero delle facoltà necessarie per istituire una Università, nella strutturazione dei titoli di studio in *serie* e non in *parallelo*, nella istituzione obbligatoria dei dipartimenti, in una più accentuata autonomia degli ordinamenti didattici". Come tutto ciò potesse essere compatibile con il dibattito parlamentare precedentemente descritto e, si suppone, a conoscenza dei giovani DC, è oggettivamente difficile da comprendere[373].

Le difficoltà della maggioranza non sono però attribuibili al complicato quadro interno alla Democrazia Cristiana.

Il Partito Socialista Italiano (che dal 1966 al 1969 si era riunito ai social-democratici di Saragat nel Partito Socialista Unitario) scontava un'arretratezza di ragionamento in merito all'università, specie se paragonata all'impegno e alle riflessioni spese per la scuola materna, per la scuola media e in generale per i temi della pedagogia, dell'educazione professionale, per la lotta all'analfabetismo e per la laicità della scuola. Ne sono prova le due conferenze del partito sulle tematiche scolastiche, quasi esclusivamente incentrate sui gradi di studio inferiori all'università[374].

Inoltre, come fece rilevare Felice Froio[375], l'atteggiamento socialista nei confronti delle proposte del ministro nel 1965 era condizionato dal fatto di avere causato già per due volte la

---

[372] *Vertice da Moro per l'universitaria*, in l'"Avanti!", 29 febbraio 1968.

[373] Lettera del delegato nazionale del movimento giovanile della Democrazia Cristiana, Giliberto Bonalumi, e dell'incaricato dell'ufficio scuola Gianfranco Astori al Presidente del Consiglio Moro, al segretario politico Rumor, al ministro Gui, al dirigente dell'ufficio scuola Rosati, a tutti i deputati e senatori dei gruppi DC di Camera e Senato. Roma, 8 febbraio 1968, ACS, *Ministero della Pubblica Istruzione, Gabinetto – Affari Generali, b.* 30.

[374] Partito Socialista Italiano, Convegno nazionale sulla scuola, Roma 14-15 gennaio 1961 e Roma 26-27 maggio 1962.

[375] Froio, *Università: mafia e potere*, p. 39.

caduta del governo, sostenuto sulla carta, proprio sulle tematiche scolastiche: il secondo governo Moro era per l'appunto caduto nel luglio '64 sull'approvazione del capitolo 88 del bilancio del ministero, che prevedeva l'erogazione di meno di 150 milioni all'istruzione privata, cosa che aveva fatto saltare i termini previsti per la presentazione dei progetti di riforma da parte del ministro secondo i tempi stabiliti dalla l. 1.073/62, o per lo meno questo era un argomento molto valido della DC per giustificare i ritardi e tenere adesso più sotto controllo gli alleati socialisti. I socialisti non erano più quindi nelle condizioni di condurre strenue battaglie interne alla maggioranza, a costo di non mettere definitivamente in discussione tutto l'impianto strategico proprio di una forza di governo.

Come rilevavano gli osservatori dell'epoca[376], analizzare le posizioni del PSI su scuola o università, coincideva con il seguire i ragionamenti di una persona sola, Tristano Codignola: come si è potuto vedere fino ad adesso, non c'è stata relazione fra i partiti di governo, posizionamento pubblico dei socialisti, trattativa con i soggetti esterni al parlamento, in cui il deputato socialista non abbia rappresentato in forma esclusiva il suo partito. Per molti un tale isolamento fu una delle cause della scarsa incisività dei socialisti sul tema universitario: da un lato le trattative interne alla maggioranza (e non a caso le lamentele del ministro Gui parlavano sempre e soltanto di una persona sola, Codignola), dall'altro la difesa pubblica del d.l.[377] e le relazioni costanti con le associazioni di categoria che ne chiedevano la modifica, su tutte l'UNAU degli assistenti, il cui presidente Giunio Luzzatto, era considerato uno dei più stretti collaboratori del deputato socialista[378].

Il posizionamento di Codignola (e quindi del suo partito) in merito agli istituti aggregati è emblematico delle difficoltà del ruolo che il deputato socialista ricopriva: al momento della presentazione del d.l. Codignola rivendicò pienamente la necessità di differenziazione dei percorsi universitari, giudicando corretta l'intuizione di creare degli appositi strumenti istituzionali per una formazione a metà tra il professionale e lo scientifico (quella dei corsi di

---

[376] Luigi Berlinguer, *Una riforma a pezzi*, in "Riforma della Scuola", n. 5-6 1965: "Il metodo è ormai quello vecchio: si incapsula il compagno Codignola fra quattro, lo si isola dal movimento e dalla sua base, e si inizia una estenuante trattativa, fatta di parole, di virgole, di sottili equilibri, ma sostanzialmente di un'inesorabile erosione dei principi e di contini ma inevitabili arretramenti. Il fatto però era già stato consumato all'inizio, nel momento in cui ci si è seduti a quel tavolo, in quelle condizioni, totalmente isolati ed indifesi di fronte all'intransigenza di Gui, all'astuzia di Ermini".

[377] Tristano Codignola in merito alle proteste negli atenei sull'"Avanti!" del 2 dicembre 1967, "Occorre dare all'università rimedi concreti. Spero che il provvedimento possa essere approvato sollecitamente dall'assemblea di Montecitorio ed essere quindi inviato al Senato per l'approvazione definitiva".

[378] Proprio Luzzatto descrisse anni dopo questa ambivalenza di Codignola, ricordando un dibattito televisivo in cui la sua difesa del d.l. fu nettissima, seguita però nei mesi dopo dagli sforzi per comprendere le ragioni di un'opposizione tanto netta quanto variegata. Giunio Luzzatto, a cura di, *Tristano Codignola e la politica scolastica italiana 1947-1981*, Atti del convegno di studi organizzato dall'assessore alla P.I. Maria Paola Profumo, Genova 2-3 aprile 1982, pp. 86-87.

diploma) ma, con l'eco montante delle proteste di cui Codignola era senza dubbio il più ricettivo fra i membri della maggioranza, affermava la necessità che tali istituti si concepissero come vere e proprie sezioni delle facoltà[379]; meno di tre anni dopo, nel corso del breve lavoro parlamentare in aula del d.l., proprio Codignola si sarebbe fatto promotore dei numerosi emendamenti già citati tesi ad eliminare del tutto la presenza degli istituti dal testo della riforma.

Su questi aspetti, sul ruolo interno al suo partito e l'isolamento che subì nelle trattative interne alla maggioranza, è esplicativo il convegno di Genova dell'aprile '82, curato anche da Luzzatto e dedicato appunto alla memoria di Tristano Codignola[380]. Dai ricordi e dagli interventi dello stesso Luzzatto, di Carlo Pucci (allora assistente dell'UNAU), di Beniamino Placido (ex funzionario della Camera per la VIII Commissione) emerge un ruolo determinante di Codignola (e, secondo Pucci, anche di Luzzatto) nella scrittura originaria del d.l. 2314 di concerto con il ministro Gui, nonché una ferrea volontà di portare a termine l'approvazione della "migliore delle riforme possibili"[381].

Questo ruolo di mediazione fra associazioni e maggioranza, assunto da Codignola, è confermato da una lettera a Gui del 2 ottobre '67, in cui il deputato socialista sollecitava a rivedere di concerto il testo del d.l. con le osservazioni di UNAU e ANPUR (non si citava l'UNURI) che si riteneva necessario mantenere dalla propria parte per facilitare l'approvazione.

---

[379] "Non si tratta di fare *tutti dottori*, ma di consentire la preparazione professionale a gradi professionali diversi, (senza preclusioni né nelle ammissioni né negli sbocchi) nell'ambito di una visione culturale e scientifica generale. La soluzione di questo difficile problema consiste nell'attribuire alla Università, e non ad altri una molteplicità di compiti: dalla preparazione professionale di alto livello, alla specializzazione scientifica, entro un quadro unitario. Mi pare che a questi fini la creazione degli Istituti aggregati come vere e proprie articolazioni delle facoltà e non come istituzioni parauniversitarie autonome, sia la soluzione più convincente, anche se non ci siano da nascondere i pericoli che possano derivarne se mancherà la vigilanza e l'impegno delle forze universitarie più coscienti e responsabili nella fase di attuazione". Dall'"Avanti!" del 28 aprile 1965.

[380] Racconta Beniamino Placido: "Poi un giorno Codignola venne su in commissione e mi disse *Sai, ho proprio l'impressione che non passi, che non ce la facciamo più. Perché? Il tempo c'è*. (Eravamo ancora relativamente lontani dalla fine della legislatura). *Non è il tempo che manca. E' che tutti, tutti i deputati che sono anche professori universitari (tutti, anche i nostri compagni) mi hanno vivamente raccomandato, con le lacrime agli occhi, o pressappoco, di non insistere su questa incompatibilità fra mandato politico-parlamentare e cattedra universitaria. Loro fanno la politica, sono deputati, sono ministri o presidenti del consiglio. Non possono farne a meno, devono servire il paese. Ma la cosa a cui più tengono, a cui veramente tengono, che è la loro vita è la cattedra".* Ivi, p. 105.

[381] Non a caso anche l'organizzazione degli assistenti, l'UNAU, era l'unica delle tre componenti del Comitato Universitario che auspicava l'approvazione della riforma anche nel 1967, come dimostra la lettera ai deputati *Le attese degli Universitari impegnati per la riforma in merito al d.d.l. 2314* (soppressione degli istituti, maggiore presenza di tutti i rappresentanti delle categorie inferiori ai docenti di ruolo in tutti gli organi, più potere di voto negli organi, richieste specifiche su *full time* e premio di operosità da allargare ad assistenti e incaricati esterni), (in ACS, *Ministero della Pubblica Istruzione, Gabinetto – Affari Generali, riforma dell'ordinamento universitario*, *b.* 26) e la serie di colloqui avuti con il ministro Gui in quei mesi (e in merito ai quali è lecito supporre un attivo ruolo di Codignola).

Rispetto al quadro appena descritto, assunse un ruolo del tutto politico di posizionamento la presentazione da parte di Codignola, Rosati e La Malfa (quindi di tutte le forze di maggioranza) a poche settimane dalla fine della legislatura di un disegno di legge sulla sperimentazione didattica e scientifica nelle facoltà. Con esso: s'indicava alle facoltà la necessità di sperimentare "nuovi organismi interfacoltà per la realizzazione di forme di organizzazione interdisciplinare di insegnamento e di ricerca", vale a dire i dipartimenti; si stimolavano sperimentazioni simili sugli esami e sulle modifiche da potere attuare agli ordinamenti didattici; si sollecitava l'ampliamento della composizione degli organi di governo locali, si istituiva un comitato nazionale con tutte le categorie universitarie per coordinare la suddetta sperimentazione[382].

Ovviamente un simile progetto non riuscì neanche ad essere debitamente esaminato dal Parlamento e rispondeva unicamente alla necessità di dimostrare una volontà riformistica per le forze di governo, a pochi giorni dal fallimento del d.l. 2.314 e nel pieno della contestazione studentesca.

Della strategia e delle risposte del Partito Comunista Italiano al d.l. 2.314 si è avuto modo di dire precedentemente. Basta qui ricordare che l'opposizione al piano Gui rappresentò per il PCI una sorta di momento costitutivo delle riflessioni sul tema dell'università, sul rapporto scienza/tecnica/professioni e questo è testimoniato dalla presenza sempre più costante del tema sulle pagine delle due riviste comuniste, "Riforma della Scuola" e la più generale "Rinascita"[383]. A partire dal già citato convegno del '64 organizzato dalla sezione cultura ("Scuola, Stato, Società"), l'elaborazione fu permanente e ciò fu in parte determinato dall'attivismo dei giovani comunisti dentro le università e in particolar modo dentro le due principali organizzazioni studentesche nazionali fino all'esplosione piena del movimento studentesco, l'UNURI e l'UGI[384].

Il partito decise infatti di applicare uno schema duplice per acquisire credito su un terreno, quello della riforma dell'università, su cui da un lato si percepiva la debolezza del governo e dall'altro i comunisti avevano un disperato bisogno di recuperare in radicamento sociale ed

---

[382] AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, proposta di legge n. 4999, *Disposizioni per la sperimentazione didattica e scientifica nelle università*, d'iniziativa dei deputati Codignola, Rosati, La Malfa, presentato il 17 marzo 1968.

[383] Particolarmente rilevante il n. 10 1965 del supplemento di "Rinascita", "Il Contemporaneo", interamente dedicato alla riforma dell'università e al confronto fra i progetti, in cui si riprendono i temi di critica e proposta della relazione Rossanda e del progetto comunista, con articoli di Luigi Berlinguer, *Le basi per una riforma*, Claudio Petruccioli, *Sviluppi produttivi e istruzione superiore* e ovviamente Rossana Rossanda, *L'università in Italia. Crisi antiche e di prospettive nuove*.

[384] Vero e proprio manifesto della FGCI fu l'articolo di Paolo Flores d'Arcais, *Ristrutturazione capitalistica e riforma dell'università*, "Riforma della scuola", n. 11 1965.

elaborazioni per non essere travolti e scavalcati dalla contestazione[385]. La strategia consistette, come si è visto, nell'assumere lo schema del disegno di legge governativo redigendone uno speculare che sui singoli temi sollevati dalla Commissione d'Indagine rispondesse con una serie di posizionamenti spesso più ideologici che concretamente differenti; dall'altro fare proprie tutte le rivendicazioni delle associazioni di categoria e soprattutto assumere interamente la battaglia per la "democratizzazione dell'università" che oramai si era imposta nel dibattito pubblico e politico[386].

Gioco facile ebbero poi i comunisti nel denunciare ritardi, rallentamenti e strategia "affossatrice" di pezzi importanti della maggioranza, specie nel momento in cui il d.l. entrò in aula,quando cioè liberali e soprattutto democristiani concentrarono il dibattito sulle tematiche legate alla docenza: questo fornì a comunisti altro terreno per accreditarsi come unica o quasi forza politica realmente intenzionata a discutere i problemi profondi dell'università[387].

Una particolare attenzione fu poi dedicata allo sviluppo dell'università nel Mezzogiorno con la promozione di un convegno specifico, *Mezzogiorno e Università*, svolto a Napoli nel '67, o i riferimenti al progetto di università in Calabria, che di lì a poco sarebbe stata istituita[388].

Un passaggio importante della critica comunista è quello che contestava l'impostazione di riforme che avrebbero dovuto creare il migliore quadro istituzionale possibile per le supposte esigenze di sviluppo economico: dopo avere subito anch'essi il fascino delle tante previsioni su sviluppo della forza lavoro e della produttività nazionale tra la fine degli anni '50 e l'inizio dei '60, il PCI bollò decisamente tutti i tentativi di riforma dell'istruzione come tentativi di adeguare scuole e università alle richieste dei settori più conservatori dell'apparato

---

[385] Non erano più i contenuti della riforma che stavano a cuore ai comunisti, bensì riuscire a limitare la frattura con gli studenti che nella loro contestazione non avevano salvato neanche il partito comunista", Froio, *Università: mafia e potere*, p. 55.

[386] Un plauso alle agitazioni studentesche di cui si esaltava il ruolo propositivo venne dai due articoli di Luigi Berlinguer, *Atenei con Gui* e Giuseppe Chiarante, *Anche l'università contro il centrosinistra*, in "Rinascita" n.5 e n.6 1967. Si veda anche la ripresa delle posizioni della cattolica Intesa Universitaria e dell'Unione goliardica italiana sulla 2.314 nell'articolo *Due prese di posizione per la riforma dell'università*, in "Riforma della Scuola" n. 10 1967. Sempre dalle pagine della stessa rivista fra il n. 4 e il n. 7 del 1968 furono pubblicati numerosi documenti e piattaforme rivendicative delle assemblee e delle prime occupazioni studentesche.

[387] "Arrivata poi in Aula, la legge è stata a lungo fermata da una lunga serie di interventi di esponenti democristiani e liberali, incentrati sul falso problema delle *incompatibilità* tra la carica di professore ordinario e quella di membro del Parlamento, che riguarda poche decine di persone, ma che è servito a far eludere problemi reali, su cui a ragione continuavano ad insistere i deputati dell'opposizione di sinistra". Gabriele Giannantoni, *Dall'università alla società*, in "Riforma della Scuola", n. 3 1968.

[388] Commento di Giuseppe Chiarante al convegno di Napoli in "Rinascita" n. 25 1967. Nino Romeo, *Università in Calabria*, in "Riforma della Scuola" n. 7 1967. Già nel 1961 era stato per breve tempo discusso un disegno di legge per l'ateneo calabrese: AP, III Legislatura, Senato della Repubblica,, Disegni di legge, Istituzione di un'università statale in Calabria, atto n. 1.676.

produttivo italiano, contestando quindi il principio stesso che invece era sbandierato in tutti i documenti e le prese di parola governative[389].

Per concludere questo excursus sulle *Modifiche all'ordinamento universitario* proposte da Gui, è necessario fare un quadro dei posizionamenti, analisi e proposte delle componenti universitarie nell'ultima fase storica in cui questa definizione coincise pienamente con organizzazioni ufficiali riconosciute in quanto tali persino dal governo: il '68 avrebbe presto spazzato via questo quadro, specialmente per quanto riguarda gli studenti, le cui richieste e mobilitazioni sarebbero state sempre più politiche e antisistema ma soprattutto all'interno di una dinamica diretta, in cui i movimenti non avrebbero più neanche concepito l'idea di organizzazioni o figure dirigenziali mediatrici delle loro istanze con la controparte governativa.

Per quanto riguarda invece il dibattito intorno al d.l. 2.314, il ruolo assunto dai professori di ruolo dell'ANPUR, dai rettori della CRUI e dalle tre organizzazioni riunite nel Comitato Universitario (ANPUI, UNAU e UNURI) fu più che determinante e, come si è visto, arrivò persino a scalfire nei contenuti e nelle tempistiche il piano Gui.

L'associazione nazionale dei professori di ruolo, l'ANPUR, ormai da tempo in contrasto e fuori dal Comitato Universitario dopo le mobilitazioni comuni dei primissimi anni del decennio, si espresse sul piano Gui ad ogni occasione ma tre sono i documenti essenziali per comprenderne il posizionamento e il livello di pressione e influenza esercitata nelle varie fasi di vita del d.l. n. 2.314[390].

Dal Congresso straordinario nazionale tenuto a Roma nell'estate del '65, fu adottata una lunga risoluzione in cui alle critiche alle linee direttive si accompagnava un quadro propositivo per punti generali[391]. Il centro della polemica, mentre si considerava comunque un fatto positivo che ci fosse in campo una riforma dell'università d'imminente approvazione, era costituito dalla mancanza di fiducia verso la classe docente nel complesso che il d.l. rappresentava, con i suoi "vincoli burocratici e controlli di merito" a limitare la libertà e la dignità del docente. Per

---

[389] "Al livello dell'università emerge con maggiore chiarezza ciò che è vero per tutti i momenti della politica scolastica, ossia che essa non è necessariamente condannata a limitarsi a registrare le esigenze che già sono maturate nella vita sociale, ma può essere essa stessa sollecitatrice e orientatrice dello sviluppo se sa porre in movimento nuove energie culturali e sociali assicurando così una più piena valorizzazione del potenziale umano di cui il paese dispone", Giuseppe Chiarante, *L'università in parlamento*, in "Rinascita", n. 24 1966.

[390] Il primo commento dell'ANPUR alle proposte Gui provenne dal Congresso nazionale di Bologna del 17-19 dicembre 1964, *Osservazioni sul capitolo concernente l'università della "Relazione sullo stato della pubblica istruzione in Italia e linee direttive del piano di sviluppo pluriennale della scuola per il periodo successivo al 30 giugno 1965"*.

[391] Associazione Nazionale Professori Universitari di Ruolo, *Risoluzione adottata dal Congresso straordinario dell'ANPUR nella seduta pomeridiana del 5 luglio 1965*, ACS, *Ministero della Pubblica Istruzione, Gabinetto – Affari Generali, b.* 27.

i docenti di ruolo la riforma doveva basarsi sul principio che solo altri professori devono potere giudicare i proprio colleghi, che l'autonomia universitaria doveva tradursi in concreto autogoverno, che l'insegnamento universitario non poteva avere luogo in sedi diverse dalle università (in riferimento agli istituti aggregati), che l'equilibrio fra gli organi d'ateneo doveva contemplare più ampi poteri al Corpo accademico e funzioni meramente amministrative al c.d.a., che i dipartimenti non potevano essere qualcosa in più di strumenti di coordinamento settoriali e facoltativi. Da queste idee generali derivava il commento alle singole proposte del piano Gui: il Consiglio Nazionale avrebbe dovuto essere totalmente elettivo, in grado di autoconvocarsi e con poteri d'iniziativa; andavano evitate le moltiplicazioni di facoltà distaccate dagli atenei mentre era necessario creare nuovi atenei nelle regioni sprovviste; urgeva regolamentare meglio lo status giuridico dell'istruzione universitaria privata specie per quanto riguardava i riconoscimenti dei titoli; la composizione dei consigli di facoltà andava mantenuta per com'era e comunque ispirata alla necessità di una maggioranza assoluta di professori di ruolo. Sui tre grandi temi della riforma e cioè la tripartizione dei titoli, i dipartimenti e la regolamentazione dello status giuridico dei docenti, il posizionamento dell'ANPUR è facilmente prevedibile: grande era la preoccupazione in merito ai diplomi, di cui si chiedeva venisse garantita pari dignità scientifica dei corsi di laurea e perciò si rifiutava nettamente l'ipotesi degli istituti aggregati; i dipartimenti non erano visti di buon occhio e si chiedeva che avessero competenza esclusivamente nell'organizzazione della ricerca, eventualmente con poteri consultivi sull'organizzazione dei piani di studio e che fossero istituiti solo su richiesta dei docenti interessati. Per quanto riguardava i temi strettamente legati alla categoria (pieno impiego, concorsi, status economico), l'ANPUR espresse una posizione che potrebbe essere definita "consapevolmente corporativa": alle richieste prettamente economiche sulle retribuzioni e sulle indennità (per le quali si agitava lo spettro di nuove mobilitazioni di categoria) non si accompagnava, come negli interventi dei parlamentari/docenti, la retorica sulla necessità che il professore sia immerso nella società, sulla imprescindibilità della professione private ecc., al contrario si ribadiva che il tempo piano avrebbe dovuto contraddistinguere tutto l'insegnamento universitario, e per far ciò si chiedeva di triplicare l'indennità dei professori che non avessero incarichi o redditi professionali privati elevati; sui concorsi si ribadiva il rifiuto netto dei sorteggi, totali o parziali.

Il giudizio sarebbe nettamente migliorato due anni dopo, quando il Consiglio di presidenza dell'associazione commentò il testo uscito dalla Commissione della Camera, molte delle preoccupazioni iniziali erano sfumate e la mancata approvazione del disegno di legge era

considerata una "vera sciagura" per l'università italiana: l'autonomia si riteneva fosse adesso "sufficientemente realizzata" con le norme sugli ordinamenti didattici; per i diplomi si chiedeva una regolamentazione rigida da parte delle facoltà; si apprezzava la natura facoltativa e la ristrettezza di compiti degli istituti policattedra e dei dipartimenti; le richieste si concentravano, oltre che sulle limitazioni alle proliferazioni di sedi, sull'ampliamento di competenze e ruoli del Consiglio Nazionale da una parte e del Corpo accademico dall'altra, mentre si continuava a manifestare insofferenza verso lo status giuridico e il trattamento economico dei docenti, lamentando una disparità di trattamento con altre categorie statali come i magistrati o i militari. Insomma rimasero solo le richieste più corporative e in generale si dichiarò un aperto sostegno a un progetto che nella sua rielaborazione, in molti aspetti (specie sulla rappresentanza interna) era venuto incontro alle posizioni dei docenti[392].

Il silenzio di questo documento sulle norme del famigerato ex articolo 23, quello relativo alle funzioni di controllo sui docenti da parte del consiglio d'amministrazione degli atenei, fu ben presto riempito da una lettera indirizzata al ministro Gui del 10 gennaio 1968, in cui alle enormi preoccupazioni circa l'imminente fallimento del progetto, si accompagnava la denuncia del tono punitivo con cui il d.l., e prima ancora la Commissione d'indagine, avevano trattato i docenti[393].

Per non affidarsi esclusivamente alle organizzazioni ufficiali, si riportano i pareri sul progetto Gui di due Corpi Accademici, quello dell'Università di Bologna e quello dell'Università di Padova, entrambi teatri di vivissime proteste contro il disegno Gui. Il posizionamento non era di netta opposizione e molte delle norme proposte erano considerate una risposta alle decennali richieste del mondo universitario ma, com'era prevedibile, le norme sulla disciplina dei docenti e i relativi compiti di vigilanza affidati ad un organo prettamente amministrativo come il c.d.a. da un lato, e i ristretti margini d'autonomia concessi agli atenei dall'altro, furono oggetto di forti dissensi. Si chiedeva in particolare che la gran parte delle proposte del d.l. fossero oggetto di applicazioni e sperimentazioni differenziate da ateneo ad ateneo, e quindi applicabili con ampi margini d'autonomia locale, specialmente quelle che riguardavano

---

[392]ANPUR, *Proposte relative al disegno di legge n. 2314 recante modifiche all'Ordinamento universitario approvato dalla VIII Commissione Permanente della Camera*, Roma 1967, ACS, *Ministero della Pubblica Istruzione, Gabinetto – Affari Generali, b.* 26.

[393] "Avvertiamo il pericolo che non si riesca a varare la legge di riforma dell'Università entro la presente legislatura. In tal caso la situazione universitaria continuerebbe a deteriorarsi gravemente e chissà per quanto tempo". E sulle norme contestate: "quest'associazione ha sempre respinto come ingiustificabile il tono punitivo di alcuni provvedimenti coi quali già la commissione d'indagine credeva di ovviare ai mali dell'Università, ma non ha esitato a chiedere essa stessa una disciplina delle attività professionali e una delimitazione delle incompatibilità quando ha giudicato essere quella la sola strada che autorizzava a chiedere la rivalutazione di

l'istituzione dei dipartimenti e le novità relative agli ordinamenti didattici. Non si tratta di posizionamenti sostanzialmente differenti da quelli delle associazioni di categoria, ma riflettono le principali preoccupazioni dei docenti riuniti in quanto comunità accademica, piuttosto che in quanto categoria professionale[394].

Per completare il quadro dei posizionamenti del corpo docente italiano in merito al piano Gui, serve ora soffermarsi sulle opinioni espresse da quel gruppo di studiosi, tecnici ma soprattutto docenti, d'ispirazione cattolico-progressista, raccolti intorno alla rivista Il Mulino e che da anni animavano il Comitato di studio dei problemi dell'università italiana, di cui si è già trattato nei paragrafi precedenti in merito al complesso di studi realizzati nei primissimi anni '60 sullo stato dell'università italiana, studi che nel panorama statistico e analitico dell'epoca rappresentano una delle principali fonti per lo studio del sistema universitario italiano. Con la professionalità che contraddistingueva questo gruppo, furono pubblicati ben 88 emendamenti correttivi del disegno di legge n. 2.314, di cui nel complesso sia aveva un giudizio ampiamente positivo e solo su due temi si auspicavano precise inversioni di rotta: la disciplina universitaria, il cui rispetto non poteva essere sotto il controllo di un organo come il consiglio d'amministrazione e la regolamentazione delle private attività professionali dei docenti, in merito ai quali si rigettava l'idea stessa di stabilire un regolamento universale in qualsiasi senso, richiedendo invece che un potenziato (rispetto alle prerogative disegnate dal d.l.) Consiglio Nazionale giudicasse caso per caso eventuali incompatibilità e modalità particolari di svolgimento delle singole attività professionali. Da rilevare l'accordo e il consenso generale sulle norme relative al triplo titolo universitario, sul Consiglio, sui dipartimenti, sulla nuova composizione degli organi accademici (incluse quelle che prevedevano una seppur minima rappresentanza studentesca); significativi sono anche i due filoni d'intervento che per il gruppo del Mulino andavano rafforzati: l'assoluta necessità di creare gli Istituti aggregati come organi staccati e periferici rispetto alle facoltà è certamente un posizionamento abbastanza isolato nel dibattito generale, mentre in tema di concorsi il gruppo sposava la proposta del sistema misto per la nomina delle commissioni, con l'idea di eleggere quindici possibili candidati fra cui poi sorteggiarne sette[395]. Da sottolineare infine come il giudizio del Comitato di studi sulla proposta di riforma sarebbe stato ancora più positivo al termine dell'esame e delle modifiche della Commissione della Camera, che si

---

quell'attività d'insegnamento e ricerca che ancora molti professori svolgono a tempo pieno negli istituti universitari". Roma, 10 gennaio 1968, ivi.

[394] I documenti sono riportati in appendice da Sensini, *La riforma universitaria*., da p. 217.

[395] Gli 88 emendamenti furono pubblicati come supplemento al n. 156 della rivista "Il Mulino" dell'ottobre 1965, a cura dell'Istituto di Studi e Ricerca Carlo Cattaneo.

giudicava essere stata ampiamente ricettiva delle proposte e contributi dell'intero dibattito sviluppatosi al di fuori delle aule parlamentari[396].

Passando ora alle posizioni di un'altra componente determinante e favorevole al piano Gui, quella dei Rettori organizzati nella Conferenza Permanente dei Rettori Italiani, va sottolineato come si siano da subito, a differenza dei docenti di ruolo, schierati favorevolmente rispetto al progetto. Le loro osservazioni e commenti, riportati in un complesso di tre documenti elaborati fra il 1964 e il 1967[397], si richiamavano più a questioni di principio che ad osservazioni concrete, ciò nonostante alcuni appunti vanno sottolineati: nel documento ufficiale di commento al d.l. 2314, quello del 1965, si criticava una probabile scarsa efficacia di un seppur buono progetto di riforma, scarsa efficacia determinata dalla confusione su alcuni nodi di fondo (si enunciavano contraddizioni fra alcuni criteri e principi ispiratori), dalla mancanza di modalità coerenti di passaggio dai vecchi sistemi a quelli proposti e dall'assenza di un meccanismo chiaro di finanziamento necessario ai cambiamenti proposti (appunto che avrebbe ben presto perso di senso con la presentazione del piano quinquennale); ovviamente al centro delle critiche stava il generale restringimento dei margini di autonomia universitaria (cui si univa la richiesta di maggiori margini di sperimentazione didattica) unita a "uno schematismo astratto sul piano degli organi di governo", decisi nelle forme e nei compiti in maniera troppo omogenea per università troppo diverse fra di loro. Furono da subito apprezzate invece le norme sui diversi titoli, da un lato perché per i Rettori corsi professionalizzanti erano un'assoluta necessità (lasciando però intendere che si continuavano a considerare le facoltà come sedi primarie), dall'altro perché bisognava "abolire il collegamento tra la laurea attuale e il titolo accademico dottorale, riservando questo ultimo al futuro titolo scientifico proposto dalla Commissione di indagine ed esistente in tutti i più progrediti ordinamenti".

In merito alle norme riguardanti la docenza, nonostante il sostanziale silenzio di questi documenti in merito, va segnalato un telegramma della CRUI al ministro Gui del 7 gennaio 1968 in cui si chiedeva esplicitamente di mantenere la normativa proposta in merito all'incompatibilità fra incarichi parlamentari e insegnamento.

---

[396] "Il Mulino", n. 178, n.8 1967.

[397] Si tratta di tre pubblicazioni relative ad altrettante riunioni della CRUI: *Compiti e dimensioni dell'università*, Roma 1965, conclusioni della riunione CRUI di Firenze, 3-5 maggio 1964, *La riforma dell'università. Osservazioni e proposte sul disegno di legge n. 2314*, Roma 1965, conclusioni della riunione CRUI di Roma 20-21 settembre 1965, *Nuove osservazioni per la riforma dell'università*, Roma 1967, mozione conclusiva approvata a Pisa l'11 febbraio 1967, preceduta da un *Memorandum* inviato al presidente del consiglio Aldo Moro il 17 gennaio 1967, ACS, *Ministero della Pubblica Istruzione, Gabinetto – Affari Generali, b.* 26.

Per quanto le mobilitazioni studentesche non siano oggetto di questa ricerca (richiedendone a mio avviso una specifica e dettagliata), va segnalata la netta opposizione e atteggiamento di chiusura dei Rettori che emerge dalle carte d'archivio del gabinetto del ministro Gui: a partire dall'autunno del '67 sono numerosissime le relazioni, anche congiunte fra rettorati e prefetture, sulle occupazioni e le agitazioni studentesche che sempre di più si stavano riproducendo nel paese, fra le quali emerge però anche uno spaccato di docenti e personalità in vista del mondo accademico propense a svolgere un ruolo di mediazione anche con il ministro per attenuare i provvedimenti che rettori e dirigenti delle forze dell'ordine stavano mettendo in campo[398].

Del fronte delle opposizioni universitaria al piano Gui si è avuto modo di dire nelle pagine precedenti ma è necessaria adesso una breve sistematizzazione. Il documento più significativo della fase di protesta e azione comune di queste associazioni è quello del 1965 di commento al disegno di legge Gui[399]. Qui la critica al progetto era complessiva e abbracciava più temi: dal rifiuto degli istituti aggregati, alla necessità di una maggiore valorizzazione di dipartimenti, di cui si chiedeva l'obbligatorietà e l'ampliamento delle funzioni al campo didattico dei corsi di laurea, e dei relativi consigli che si proponeva fossero composti per il 50% da una rappresentanza eletta di non docenti di ruolo; sempre legate alla maggiore democrazia interna erano le richieste di ampliamento di funzioni dei comitati consultivi; si rifiutavano le attribuzioni di poteri ai c.d.a. sulla vigilanza interna e si chiedevano maggiori poteri (e spazi di rappresentanza) per il Corpo accademico; sempre sull'aspetto didattico si chiedeva la soppressione di qualsiasi tipo di distinzione fra le materie; è inoltre da segnalare, sul tema della docenza e dei concorsi, la coincidenza fra le proposte del comitato e quelle del PCI (ad esempio per la proposta della lista di idonei vincitori su concorsi nazionali e sulla incompatibilità) mentre in merito all'attività professionale esterna si auspicava la creazione di meccanismi atti a favorirne l'inserimento dentro dipartimenti e facoltà.

Raccolte dentro il Comitato Universitario, le tre organizzazioni degli incaricati, degli assistenti e degli studenti procedettero comunemente fino al 1967, dividendosi poi nel corso di quell'anno e agendo in direzioni distinte e contrapposte: come si è già accennato, gli assistenti dell'UNAU cercarono e in parte ottennero un'interlocuzione diretta con la maggioranza

---

[398] Si segnala, a titolo esplicativo, una lettera di un noto esponente dell'ANPUR, il prof. Guido Calogero, indirizzata all'onorevole del PRI La Malfa del 11 marzo 1968 (e rigirata da quest'ultimo a Gui), in cui si chiedeva di non dare carta bianca alla polizia (già autrice di comportamenti discutibili secondo l'autore) nella riapertura dell'ateneo romano della Sapienza dopo la richiesta del rettore di intervenire per placare le proteste, ACS, *Ministero della Pubblica Istruzione, Gabinetto – Affari Generali, b.* 30.

[399] UNURI, UNAU, ANPUI, *Le proposte del Comitato Universitario relative al disegno di legge n. 2314*, Roma 1965.

tramite il ruolo del loro presidente Luzzatto e i suoi rapporti con Codignola, interlocuzione privata dimostrata dalle numerose lettere con il ministro Gui e relativi incontri descritti da una lettera dell'organizzazione inviata a tutti i deputati e in cui a chiare lettere si auspicava (si tratta delle prime settimane del 1968) l'approvazione del d.l. sul quale le richieste si limitavano alla soppressione degli istituti, a una maggiore presenza dei rappresentanti negli organi locali e nazionali con relativi maggiori poteri e la richiesta di ampliare le norme sul tempo pieno e soprattutto sull'indennità anche ad assistenti e incaricati[400].

Emergeva in queste dichiarazioni e strategie la volontà di differenziarsi dalle proteste sempre più conflittuali degli studenti, proteste di cui, è bene sottolinearlo, l'UNURI tra il '67 e il '68 non aveva il benché minimo controllo. Va infatti ricordato che i primi mesi del 1968 furono quelli della definitiva e inedita esplosione del movimento studentesco, in forme che raggiunsero un livello conflittuale tale da rappresentare un vero e proprio spartiacque non solo della vita accademica ma del complesso quadro sociale del paese, come dimostrato dagli eventi noti come la "battaglia di Valle Giulia", quando centinaia di studenti respinsero le forze di polizia mandate a sgomberare la facoltà occupata di architettura della Sapienza: si tratta dell'8 marzo 1968, a pochissime settimane dall'ultima discussione parlamentare sul d.l. Gui, da quel momento e per i dieci anni successivi, i riflettori su quanto succedeva dentro gli atenei non si sarebbero più spenti.

Proprio l'UNURI aveva negli anni precedenti animato le attività del Comitato, ad esempio raccogliendo la gran mole di documenti e analisi sullo stato dell'università e sulla riforma in numerose pubblicazioni che, come si è visto, trovavano ampio spazio sulle pagine delle riviste vicine al Partito Comunista[401].

Le richieste degli studenti dell'UNURI si concentrava su due filoni: l'ampliamento monetario e delle forme stesse di assistenza agli studenti, con il rafforzamento del presalario studentesco istituito nel 1962 e la richiesta di maggiori investimenti in edilizia abitativa e relative infrastrutture; le istanze relative a quella che veniva definita la "democratizzazione" dell'università e quindi l'ampliamento alla partecipazione studentesca degli organi locali, con la possibilità di disporre di poteri non soltanto consultivi. La democratizzazione auspicata dall'unione degli studenti era legata all'idea di una ristretta rappresentanza e per quanto fosse

---

[400] *Le attese degli Universitari impegnati per la riforma in merito al d.d.l. 2314*. L'incontro con Gui di cui si riporta un giudizio positivo risale al 20 dicembre 1967, ACS, *Ministero della Pubblica Istruzione, Gabinetto – Affari Generali, b.* 26.

[401] Giunta UNURI, a cura di, *Per la riforma democratica dell'università.* In riferimento alla relazione della Commissione d'indagine sullo stato e lo sviluppo della pubblica istruzione in Italia; UNURI, a cura di, *1964-65 Un*

una richiesta rivoluzionaria nei confronti di rettori e docenti di ruolo, ben presto sarebbe stata scavalcata e di molto dalle richieste di partecipazione diretta ai limiti dell'autogestione che si sarebbero sprigionate con l'esplosione del movimento studentesco, movimento che avrebbe fatto le sue prime vittime proprio in quelle organizzazioni (UNURI e UGI) che avevano la loro ragione d'esistere proprio nell'idea di potere rappresentare gli interessi complessivi del corpo studentesco italiano.

Oltre alla proposta di riforma dell'università, il Piano Gui era composto, come si è detto, da un complesso di altre leggi che affrontavano gli aspetti quantitativi dello sviluppo dell'università, in una prospettiva di espansione uniforme del sistema universitario nel suo complesso, inserita nel generale sforzo pianificatore di quegli anni, prospettiva che a detta di alcuni studiosi era doppiamente miope: da un lato perché s'ignorava la differenza fra espansione di alcuni settori e quella dell'intero sistema, dall'altro perché, secondo questo giudizio, l'esigenza del momento non era lo sviluppo meramente numerico da tradursi in un'università ad accesso più libero, quanto riforme prettamente strutturali che mantenessero elevati gli standard qualitativi di insegnamento e ricerca[402].

Al di là dei giudizi di merito del dibattito storiografico, è innegabile che con i ministeri Ermini e Gui ci sia stata una produzione legislativa sull'università assolutamente inedita al di là del fallimento stesso della legge n. 2.314.

La legge istitutiva dell'assegno di studio universitario, la n. 80 del 14 febbraio 1963[403], sancì anche nella terminologia il principio dell'utilità sociale degli studi universitari, utilità che imponeva il sostegno della comunità al percorso formativo del singolo studente: se nel 1962-63 i beneficiari furono appena 3.877 (1,2% degli iscritti), nel 1966-67 divennero 25.260 vale a dire il 5,5%, cifre ben lontane dall'auspicato (per i 1970/71) 17% del totale degli iscritti all'università, ma certamente un aumento significativo in termini relativi, favorito dai temperamenti attuati dal ministero rispetto ai rigidi criteri precedentemente stabiliti.

Un altro provvedimento da non considerare come meramente quantitativo è rappresentato dalla legge n. 585 del 25 luglio 1966[404], che istituì il ruolo di professori aggregati con compiti di ricerca e insegnamento e con il diritto a sedere nei consigli di facoltà, aggregati appunto,

---

anno per la riforma universitaria. UNURI, a cura di, *Il d.l. n. 2.314, modifiche all'ordinamento universitario, documenti delle Associazioni Universitarie*, Roma 1968.

[402] E' l'opinione, fra gli altri, di Andrea Graziosi che giudica quel periodo come il decennio delle occasioni perse "quando nel paese vi erano le energie, la volontà e il denaro necessari a mutamenti che pure vi furono ma non vennero governati". Andrea Graziosi, op. cit., p. 48.

[403] Legge 14 febbraio 1963, n. 80. *Istituzione dell'assegno di studio universitario*, Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 22 febbraio 1963.

alle varie cattedre delle facoltà: era sempre il ministero a decidere ogni anno quanti posti sarebbero stati messi a disposizione per poi essere assegnati con concorsi nei quali le commissioni contemplavano un sorteggio minimo dei componenti. Il fatto che la legge prevedesse all'art. 2 di affidare a questa nuova figura compiti anche diversi da quelli dell'insegnamento, relativi cioè ad un'attività che oggi definiremmo di tutoraggio agli studenti, sia in campo didattico che prettamente burocratico (compiti che probabilmente i docenti consideravano dequalificanti e gli assistenti l'ennesimo carico di lavoro non retribuito) fa pensare che oltre alle considerazioni relative al necessario aumento del corpo docente, l'enorme crescita della popolazione studentesca avesse sviluppato esigenze nuove, non prettamente didattiche, esigenze che richiedevano nuovi ruoli e funzioni. Va ricordato come la creazione di un ruolo intermedio fra i docenti di ruolo e gli assistenti, fosse già stato oggetto di numerose proposte da parte dell'ANPUR e soprattutto dell'UNAU e che in merito il PCI avesse presentato un progetto di legge tramite i senatori Donini, Luporini e altri che ricalcava appunto le idee degli assistenti[405].

Sempre in merito al personale docente nei primi mesi del 1967 fu varata la legge n. 62 del 24 febbraio che, utilizzando i fondi specifici messi a disposizione dal piano quinquennale di cui si parlerà a breve, istituì 1.100 posti di professore di ruolo da ripartire dal 1966/67 e il 1970/71. Con questa legge si fece però una precisa scelta politica perché accanto al migliaio di posti da professore di ruolo, con l'art. 14 si istituirono 7.000 posti da assistente fra il 1966/67 e il 1979/71, decidendo così di perseguire in un rapporto docenti di ruolo/assistenti che nel 1966/67 era di 1 a 10, e puntare quindi a un'espansione *low cost* del corpo insegnante.

Nonostante l'esperienza del piano decennale e il dibattito sulle "spese senza riforme" che aveva generato, il governo riproponeva la stessa strategia varando, con la legge n. 942 del 31 ottobre 1966[406], un piano di finanziamenti e investimenti (con la sostanziale differenza rispetto al passato che questi segnavano un netto aumento degli investimenti statali in istruzione, specie universitaria) prima di riformare le strutture, adducendo le cause di questa dinamica a motivazioni esterne alla volontà del governo, come la caduta del secondo governo

---

[404] Legge 25 luglio 1966, n.585, *Istituzione del ruolo dei professori aggregati per le Università e gli istituti di istruzione universitaria*. Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.188 del 30-7-1966.

[405] La proposta di legge del Partito Comunista per l'istituzione dei professori aggregati è quella di Fortunati del 1 novembre 1963, *Istituzione del ruolo dei professori universitari aggregati*, AP, IV Legislatura, Senato della Repubblica, proposte di legge, stampato n. 282; Lucio Lombardo Radice, *Un servizio pubblico. Tre proposte per l'università*, in "Riforma della Scuola" n. 10 1963, in cui oltre a quello sugli aggregati si descrivono le proposte sull'indennità scientifica di pieno impiego per docenti e assistenti elaborata dall'UNAU e quella relativa alla nuova composizione dei consigli d'amministrazione degli atenei.

[406] Legge 31 ottobre 1966, n. 942, *Finanziamento del piano di sviluppo della scuola nel quinquennio dal 1966 al 1970*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 15 novembre 1966.

Moro o l'approvazione di altre leggi (come la legge n. 62 del 26 giugno 1964 che faceva coincidere l'esercizio finanziario dello Stato con l'anno solare), senza rendersi però conto che così facendo si avvaloravano tutti gli elementi di strategia politica aspramente criticati (pure dai socialisti) fino a pochi anni prima[407].

Tutto ciò non è lasciato all'intuizione degli osservatori, ma fu preciso oggetto di polemica parlamentare fra maggioranza e minoranza come è deducibile dalla lettura delle relative relazioni in Senato e alla Camera.

Dalla prima, quella di maggioranza presentata dal senatore Spigaroli della Democrazia Cristiana, emerge infatti non solo una difesa incondizionata della strategia dei finanziamenti che devono precedere le riforme, come se il dibattito sul piano decennale e la conseguente legge che l'ha concluso non fossero mai esistiti, ma la teorizzazione stessa della neutralità di un piano di finanziamenti, che in quanto tale non caratterizza in nessun modo la politica scolastica: "le spese previste dal disegno di legge si riferiscono ad ordini di scuola già riformati oppure a forme d'intervento riguardanti le scuole da riformare [...] tali interventi si riferiscono alle esigenze quantitative non a quelle qualitative e perciò essendo la loro validità permanente non possono condizionare, come la maggioranza ha sempre sostenuto le future riforme. Anzi, come giustamente è stato asserito, il disegno di legge rappresenta una chiara testimonianza dell'assoluta indifferenza del Governo di fronte ai contenuti ed agli orientamenti delle riforme scolastiche che verranno sottoposti all'approvazione del Parlamento"[408].

La risposta della minoranza attaccò duramente questa concezione, ricordando come proprio la legge con cui si era superata l'empasse del piano decennale avesse affermato il principio "della pianificazione dei bisogni dell'istruzione e della qualificazione professionale, e quindi della necessità di un ampio rinnovamento delle strutture, dei metodi, dei fini

---

[407] "Per ragioni di cui farò cenno, non tutte le componenti del piano di sviluppo scolastico previste hanno raggiunto il traguardo desiderato: non è ancora avvenuta la presentazione al Parlamento di alcuni dei disegni di legge necessari, non si è giunti alla completa approvazione di altri già presentati. Ci si può dunque chiedere il perché di una documentazione forzatamente almeno in parte ancora incompleta, rispetto al piano globalmente considerato. L'approvazione della legge di finanziamento del piano di sviluppo della scuola nel quinquennio dal 1966 al 1970, appena entrata in vigore, segna senza dubbio, per la consistenza e la destinazione degli interventi e per le norme relative ai singoli settori, un momento particolarmente importante della programmazione scolastica messa in moto dalla legge 24 luglio 1962, n. 1073". Luigi Gui, Presentazione, in Ministero della Pubblica Istruzione, Ufficio studi, documentazione e programmazione, *Il piano di sviluppo della scuola per il quinquennio dal 1966 al 1970*, p. 6. Argomentazioni simili sempre dell'ex ministro si ritrovavano in Gui, *Libro bianco dell'università*, p. 15.

[408] Relazione della VI Commissione Permanente (istruzione e belle arti) del Senato della Repubblica, per la maggioranza Alberto Spigaroli, presentata alla Presidenza il 27 giugno 1966, in Ministero della Pubblica Istruzione, Ufficio studi, documentazione e programmazione, *Il piano di sviluppo della scuola per il quinquennio dal 1966 al 1970*, vol. II, *Il finanziamento del piano di sviluppo*, p. 57.

dell'insegnamento". Per il PCI, rappresentato dal senatore Piovano, questo piano era la dimostrazione dell'assenza di una volontà riformatrice tra le file della maggioranza che anzi in questo modo puntava a mantenere quelle che erano considerate le storture del sistema formativo, fra tutte il rapporto fra l'istruzione pubblica e privata[409].

Il PCI si trovava comunque in difficoltà nel rifiutare in blocco un piano che comunque garantiva aumenti consistenti di finanziamenti a tutti i comparti formativi e perciò la sua opposizione, nonostante le profonde critiche all'impianto e ai principi che ispiravano il programma di finanziamenti, si risolse in un triplice emendamento.

Nel passaggio alla Camera, i toni sprezzanti della maggioranza che rivendicava la giustezza di un simile finanziamento senza un'idea di riforma erano molto più sfumati: nella sua relazione Buzzi evocava un'idea di programmazione scolastica (concetto dal quale nessuna forza politica poteva più smarcarsi) come frutto dell'unione fra piani di sviluppo delle strutture e riforme strutturali, citando l'avvenuta presentazione del d.l. 2.314, anche se ciò non toglieva il fatto che su quel disegno di legge il Parlamento non era ancora stato chiamato a discutere e che quindi il programma di sviluppo rappresentava ancora un finanziamento a scatola chiusa[410].

L'opposizione, stavolta per il tramite del gruppo liberale, esprimeva con ancora maggiore chiarezza le critiche sulle contraddizione di fondo del programma di sviluppo, ribadendo la propria idea di programmazione scolastiche che doveva essere "innanzitutto e soprattutto qualitativa e solo subordinatamente e strumentalmente quantitativa"[411].

Per le opposizioni il problema principale non era semplicemente quello delle "spese senza riforme", ma che le eventuali riforme sarebbero state quelle derivate dalle linee direttive del piano Gui, che erano state presentate un anno prima ma che non avevano ancora generato una discussione parlamentare: il paradosso sottolineato quindi dai comunisti al Senato e dai

---

[409] "Si tratta di uno spostamento generale del discorso, dal riferimento ai bisogni quali sono imposti dallo sviluppo economico e sociale del paese, e dall'urgenza di una più vasta e moderna qualificazione delle forze di lavoro, a una prevalente accentuazione dei dati dell'espansione scolastico-demografica considerata nei suoi ritmi attuali, dei costi per alunno, delle disponibilità di bilancio; il che non può non comportare, nei fatti la rinuncia a intervenire positivamente sulle tendenze di sviluppo, limitandosi a cercare di tener loro dietro alla meno peggio". Relazione della VI Commissione Permanente (istruzione e belle arti) del Senato della Repubblica, per la minoranza Giorgio Piovano, presentata alla Presidenza il 13 luglio 1966, in Ivi p.119.

[410] "Anche la politica scolastica assume le forme e i metodi della programmazione e ciò a significare una razionalità di interventi rivolti al raggiungimento di obiettivi che sono , al tempo stesso, di riforma degli ordinamento per adeguarli alle nuove, constatate esigenze di sviluppo qualitativo e quantitativo della scuola e degli istituti culturali nel loro complesso. Nel concetto di politica scolastica programmata si opera, in sostanza, una felice sintesi tra l'idea di riforma e l'idea di sviluppo". Relazione della VIII Commissione (istruzione e belle arti) della Camera dei Deputati, per la maggioranza Carlo Buzzi, presentata alla Presidenza il 24 settembre 1966. Ivi p. 269.

liberali alla Camera era quello di trovarsi a votare su un programma di finanziamenti decisamente impegnativo per supportare una piano di riforma di cui il Parlamento non aveva fino a quel momento avuto modo di discutere e su cui ovviamente, in quanto minoranze, avrebbero fatto più o meno dura opposizione.

Passando dal dibattito politico all'analisi del testo del programma di sviluppo della legge n. 942/1966 la prima cosa da sottolineare è che questi stanziamenti rappresentarono un vero aumento sostanziale dei finanziamenti, specie per quanto riguardava l'università cui era riservato il titolo IV.

Per ogni singola voce di spesa era chiaro che si trattava di aumenti e che quindi ogni capitolo avrebbe ricevuto fondi aggiuntivi rispetto all'ordinario. La spesa per il personale (art. 26) nei cinque anni sarebbe stata di 77 miliardi e 635 milioni, con una ripartizione sempre crescente anno dopo anno, aumenti importanti erano riservati anche per il personale non insegnante e per la ricerca cui si destinavano in cinque anni 12 miliardi e mezzo (art. 30); il contributo ordinario alle università e agli istituti scientifici sarebbe aumentato di 6 miliardi e mezzo il primo anno, di 8,5 il secondo, di 11 il terzo di 15 il secondo e di 19 miliardi nel 1970; per l'assistenza universitaria si destinarono più di 26 miliardi solo per l'assegno universitario (art. 31) e per le altre forme di assistenza (case dello studente, mense, attività sportive, ecc.) altri 16 miliardi (art. 33).

Complessivamente si trattava di una spesa di 230 miliardi solo per l'università, cui andavano poi sommate le cifre per l'edilizia stanziate dalla legge n. 641 dell'anno successivo. Il risultato sarebbe stato lo sfondamento del tetto dei 140 miliardi di spesa solo per l'università nel 1970/71, stando ai bilanci consuntivi (le spese realmente effettuate) del ministero della pubblica istruzione[412].

Questo programma di sviluppo dell'istruzione rappresentava solo un pezzo, certamente centrale, del vero elemento su cui si qualificava (almeno nelle intenzioni) la quarta legislatura e l'idea stessa dei governi di centro sinistra, il piano economico generale. La sua elaborazione, discussione e approvazione ebbe carattere prioritario rispetto agli altri provvedimenti e, come in parte avvenne per il piano decennale, servì a distogliere l'attenzione dalle necessarie riforme di struttura (e non soltanto per l'istruzione): concentrando gli sforzi della politica su un'idea di pianificazione abbastanza confusa, che se da un lato centrava l'esigenza di governare in modo armonico lo sviluppo dell'economia italiana nei suoi vari settori, con l'atto

---

[411] Relazione della VIII Commissione (istruzione e belle arti) della Camera dei Deputati, per la minoranza Salvatore Valitutti, presentata alla Presidenza il 28 settembre 1966. Ivi p. 322.

[412] Si veda Tabella 8 in Appendice Statistica.

stesso di puntare su investimenti ed espansioni quantitative piuttosto che sulle riforme (che come abbiamo visto la DC in primis riuscì in tutti i modi ad evitare) condannava il paese a uno sviluppo caotico e incontrollato e che, tra l'altro, avrebbe nel giro di pochissimi anni conosciuto una brusca battuta d'arresto.

A precedere il piano, la pubblicazione del *Rapporto Saraceno*, testo elaborato dal vice presidente della Commissione per la programmazione nominata dal governo, vice presidente che, come abbiamo visto, era stato il teorico della programmazione economica per quanto riguardava la Democrazia Cristiana[413].

Dando uno sguardo alle pagine del *Rapporto* dedicate all'istruzione, si nota immediatamente quanto detto finora: l'accento era posto sulla necessità di triplicare il numero di diplomati universitari, esigenza posta come primaria anche rispetto alla produzione di laureati, e che partiva dalla constatazione della totale insufficienza dei corsi di diploma sperimentati in qualche università. L'indicazione era quella di investire fortemente su un'espansione quantitativa dell'istruzione universitaria, auspicando quindi "che nel corso del decennio il numero degli studenti al primo anno dei corsi di laurea e di diploma debba raddoppiare e il numero dei laureati e dei diplomati triplicare, il saggio di incremento della spesa per l'ordine universitario si valuta debba essere dell'ordine del 10%, raggiungendo nel 1968-69 l'importo di circa 115 miliardi. Al riguardo, occorre ricordare che a questo tipo d'istruzione erano destinati nel 1956-57 solo 15,6 miliardi; nell'esercizio 1963-64 la spesa risulta di 71,2 miliardi con un saggio di aumento del 24,2%"[414]. Le cifre effettive sarebbero state diverse e contraddittorie a dimostrazione che uno sviluppo basato solo sui numeri non era sinonimo di progresso: la spesa per l'università, stando ai bilanci consuntivi, sarebbe arrivata nel 1970 a 139 miliardi, ben più dei 115 auspicati dal Rapporto Saraceno ma anche dei 110 calcolati nei bilanci consuntivi del ministero per il 1966[415].

Gli immatricolati sarebbero passati dai quasi 112.000 del '66/'67 ai 240.400 del '76/'77, il numero di laureati dai 31.000 ai 72.000, non triplicato quindi ma comunque più che raddoppiato.

Passando dal Rapporto al Piano tutte queste osservazioni sono ampiamente confermate: ci si poneva infatti l'obbiettivo di quadruplicare in cinque anni i diplomi universitari e passare dai

---

[413] *Rapporto del vice presidente della commissione nazionale per la programmazione economica, Parte seconda*, *lo sviluppo dell'istruzione superiore*, in "Scuola e Città", n.2 1964 da p. 116.
[414] Ivi, p. 117.
[415] Si veda Tabella 8 in Appendice Statistica.

32.000 laureati del '65/'66 ai 40.000 del '69/'70, cifre che sarebbero state persino superate (senza generare però alcun entusiasmo) raggiungendo i quasi 57.000 laureati[416].

Si citavano le cifre da investire in edilizia e per la ricerca scientifica ad ogni suo livello (1.320 miliardi pari allo 0.7% del reddito nazionale), settore per il quale il Piano economico proponeva la creazione di un ministero specifico: non si comprende il motivo per il quale una simile proposta venisse avanzata esclusivamente in sede di pianificazione economica complessiva negli stessi mesi in cui tutta la classe politica era chiamata ad elaborare progetti di riforma del sistema universitario e dei suoi organi di governo. In generale questo Piano annunciava investimenti su tutta l'istruzione per 9.650 miliardi specificando senza remore (come se non fossero caduti due governi proprio su questo tema nei tre anni precedenti) che di questa somma 90 miliardi erano dedicati a investimenti in edilizia e assistenza agli studenti dell'istruzione privata.

Queste espansioni quantitative non avrebbero risolto i problemi dell'università e, in mancanza di adeguate riforme strutturali (proprio quelle che si sarebbero discusse senza mai approvarle per più di un decennio), tali cifre avrebbero persino aggravato la situazione dell'università italiana, accentuando però, come si vedrà, una strategia politica dettata dall'urgenza di rispondere solo con cifre (ad esempio le massicce immissioni di personale degli anni '70) alle sempre più profonde problematiche vissute dagli atenei e dal sistema universitario nel suo complesso, in anni che non sarebbero più stati quelli dominati dall'illusione di una duratura crescita economica.

Per chiudere questo breve excursus su questo capitolo della pianificazione, è bene evidenziare la stima sulla struttura professionale che il programma di sviluppo economico aggiornava al 1981 rispetto a tutte le altre previsioni che si fermavano al 1975[417]. Le categorie professionali usate erano pressocchè le medesime usate dalle stime Svimez in poi e servivano ad indicare le aspettative sul sistema formativo che si sono commentate in precedenza. Usando come riferimento le tabelle A e B del precedente paragrafo, relative alle rilevazioni al 1959 e alle stime per il 1975 realizzate dalla SVIMEZ, e confrontandole con le cifre pubblicate nel programma quinquennale, è facile notare come esse le riprendano integralmente con dei lievi aumenti assoluti e percentuali: ciò appare ancora più incomprensibile se consideriamo che nel 1966 si stavano già dimostrando fin troppo ottimistiche tutte quelle previsioni

---

[416] Per comodità si riportano i riferimenti alla pagine del *Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-70* dedicate all'istruzione pubblicate in Gui, *Libro bianco dell'università*, da p. 122.

[417] Gui, *Libro bianco dell'università*, p. 122 tabella 1 *Stima della struttura professionale dell'occupazione al 1964 e al 1981*.

sull'aumento dell'occupazione qualificata nel paese, come la relazione Rossanda al disegno di legge Gui sottolineò riportando un confronto fra due diverse indagini ISTAT sul tema.
Nel prossimo capitolo si ritornerà su queste cifre e previsioni ma già da questo passaggio comincia ad apparire il carattere più politico che tecnico di simili sforzi di previsione.
Chiaramente legata al varo del piano quinquennale era la legge sull'edilizia universitaria, la n. 641 del 28 luglio 1967, secondo provvedimento specifico di finanziamento alle infrastrutture universitarie dopo lo stralcio del piano decennale[418]. Si decretava lo stanziamento di 209 miliardi e 900 milioni dal 1967 al 1971, ripartiti in una cifra compresa fra i 41 e i 42 miliardi annui, ma quello che era più importante (e che la maggioranza rivendicò con più foga) era il nuovo metodo decisionale che stabiliva l'inserimento di qualsiasi opera all'interno di piani quinquennali specifici per l'edilizia e per ciascun ateneo, non specificando molto di più in merito alle procedure con cui questi piani avrebbero dovuto essere redatti, considerando che il resto del provvedimento contemplava solo le richieste che le singole università avrebbero dovuto portare al ministero.
Al netto di queste ambiguità, non certo insignificanti, il complesso di provvedimenti finanziari rappresentava un intervento economico in favore dell'università italiana notevole, e per certi versi inedito, di cui sarebbe ingiusto non tenere conto nel fare un bilancio delle politiche universitarie del periodo. Se tali interventi fossero il minimo necessario per garantire la funzionalità degli atenei o se invece essi rappresentavano uno sforzo particolare non è giudizio che si può dare con esattezza, quel che certo è che segnarono uno scarto rispetto al passato, sia per l'attenzione che da questo momento in poi riceveva l'università anche in termini di finanziamenti, sia per il carattere aggiuntivo che rappresentavano rispetto all'ordinario mantenimento delle esigenze finanziarie vitali per il sistema nel suo complesso.
Ultimo atto di questa legislatura e del relativo ministero diretto da Gui, fu la tanto attesa legge istitutiva dell'università calabrese, intervento diretto ad arginare la massiccia emigrazione di giovani studenti dalla più grande delle regioni rimaste senza università. Con la legge n. 442 del 12 marzo 1968 si creò un ateneo che avrebbe dovuto ospitare non più di 12.000 studenti nelle facoltà di lettere e filosofia, scienze, ingegneria e scienze economiche e sociali: alla sua costruzione furono destinate risorse specifiche della legge sull'edilizia universitaria e quote

---

[418] Legge 28 luglio 1967, n. 641, *Nuove norme per l'edilizia scolastica e universitaria e piano finanziario dell'intervento per il quinquennio 1967-1971*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 198 del 8 febbraio 1967.

specifiche dei nuovi posti di docente e assistente, come ormai da tempo prevedevano tutte le leggi sul personale[419].

Su questa fase della vita del sistema universitario italiano il giudizio di storici e osservatori non è mai stato clemente. E' opinione diffusa che la Democrazia Cristiana al governo non volesse davvero intervenire in riforme strutturali di grande portata, almeno per quanto riguardava l'università, e in generale un giudizio negativo è stato espresso sull'assenza di consapevolezza dei bisogni e di lucidità delle proposte di tutta la classe politica del tempo[420].

Per Andrea Romano il progetto di riforma di Gui conteneva elementi di novità "potenzialmente idonei a produrre reali cambiamenti", ma subì una lettura eccessivamente rigida e schematica da parte dell'arco parlamentare e dell'opinione pubblica rendendo così questo disegno di legge, al pari della successiva proposta n. 621 del '69, l'ennesima occasione mancata[421].

Luzzatto, che abbiamo visto protagonista della vicenda nel fronte degli assistenti universitari, invece attribuì esclusivamente alle contraddizioni della maggioranza la responsabilità dell'affossamento del disegno di legge: a suo modo di vedere a essere determinanti furono le pressioni della parte più conservatrice degli accademici, rese enormemente determinanti dalla sponda che trovarono in parlamento fra le file della maggioranza stessa e, in particolare, in quella componente accademico/parlamentare che vedeva nella proposta Gui un attacco diretto al proprio status decisamente privilegiato[422].

Parzialmente in linea con questa interpretazione è Santoni Rugiu che, trattando delle tematiche legate all'evoluzione della docenza evidenzia il vero dato politico di questa complicata vicenda e che si è cercato di far emergere nelle pagine precedenti, la mancanza di una seria volontà politica riformatrice[423].

---

[419] Legge 12 marzo 1968, n. 442, *Istituzione di una università statale in Calabria*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 103 del 22 aprile 1968.

[420] "Quel che più sorprende di quegli anni di silenziosa, ma radicale transizione, è la sfasatura che si verificò tra i problemi radicalmente nuovi che lo sviluppo industriale e dei consumi creava ed imponeva e la timidezza sconfinante, non di rado, nella vera e propria sterilità di u dibattito politico ed in parte anche culturale che non riusciva ad essere all'altezza di una situazione in profondo mutamento". Chiosso, *I cattolici e la scuola*, p. 125.

[421] Andrea Romano, *A trent'anni dal '68. Questione universitaria e riforma universitaria*, in "Annali di Storia delle Università Italiane", n. 2/1998, pp. 13-14.

[422] Luzzatto, *L'università*, in Cives, op.cit., p. 174.

[423] "In realtà la DC, di cui Gui era esponente di rilievo, già durante la seconda parte dei lavori della commissione aveva mostrato la preoccupazione che si giungesse a conclusioni troppo radicali, poco rispettose della necessaria continuità della tradizione. [...] Così quando due anni dopo circa il ministro Gui presenterà al parlamento la propria relazione si intenderà subito che per tutt'altro che favorevole alla autonomia delle università e anche a introdurre organi di autogoverno per il mondo accademico, dal momento che proponeva di venir autorizzato a far ricorso ad *uno strumento tecnico più spedito*, ossia un decreto delegato (come avverrà nell'80)", Rugiu, p. 272.

Ritengo infatti che l'opposizione, anche a tratti ridicola, dei parlamentari docenti sia stata la punta dell'iceberg e un elemento su cui scaricare la responsabilità di una strategia che in realtà non mirava affatto a riformare l'università in termini sostanziali. Come avrebbero dimostrato molto più chiaramente le vicende degli anni seguenti, la Democrazia Cristiana la riforma non la voleva ma la macchina riformista, spinta dall'afflato con cui era nato il centro-sinistra, aveva imposto la creazione della Commissione d'Indagine, espediente con cui in realtà la DC provò a uscire dalla pessima figura del fallimento del piano decennale. Una commissione d'indagine con quella composizione, in quel contesto politico e con le dinamiche sociali che sono state descritte, non poteva non formulare le proposte di riforma che infatti uscirono e con cui il neo ministro Gui dovette fare i conti. Il complicatissimo iter previsto dalla legge n. 1.073 del '62 e rallentato in tutti i modi dal ministro stesso, il coinvolgimento di due organi (del CSPI se ne capisce il motivo logico, del CNEL un po' meno) lenti nell'elaborazione e decisamente conservatori nelle opinioni espresse, i posizionamenti sui singoli punti del ministro e degli altri esponenti DC, l'evidente preferenza del ministro verso lo strumento dei provvedimenti delegati (inizialmente proposti da Gui per l'istituzione dei dipartimenti e del Consiglio Nazionale Universitario) e la relativa insofferenza verso procedure che contemplavano il coinvolgimento del Parlamento: messi tutti insieme, questi elementi descrivono una sottile strategia tesa da un lato ad insabbiare ogni istanza di riforma, come d'altronde stava accadendo anche in altri settori fondamentali per lo sviluppo del paese, dalla legge urbanistica all'istituzione delle regioni, dall'altro a ribadire il principio per cui se cambiamenti sostanziali avrebbero dovuto esserci nella struttura dell'università (nuove strutture come i dipartimenti, nuovi titoli come i dottorati), essi non sarebbero stati il frutto di complesse mediazioni fra forze politiche e men che meno della sperimentazione degli organi di autogoverno universitari, ma esclusivamente della volontà dell'esecutivo.

L'arenamento dei successivi tentativi di riforma e la modalità con cui poi si verificarono i cambiamenti nei primi anni '80 credo confermino in modo chiaro questa chiave di lettura.

CAPITOLO III

Dalla Riforma globale all'urgenza parziale (1969-1973)

3.1 L'ultimo tentativo di riforma: il progetto n. 612

La fase della storia italiana che va dal 1968 al 1973 ebbe come protagonista la politica, ma non sempre a esserne interpreti furono i suoi soggetti tradizionali, vale a dire i partiti rappresentati in Parlamento. Mentre nelle strade, nelle scuole, nelle università e soprattutto nelle fabbriche esplodevano mobilitazioni inedite per ampiezza e radicalità, mentre gli studenti e i giovani diventavano protagonisti delle cronache in tutto il mondo occidentale e non solo[424], in Parlamento andò in scena l'ennesimo atto della storia del centro sinistra, rappresentato dall'alternarsi di ben quattro governi ma soprattutto dalla solita contraddizione fra le esigenze di rinnovamento dell'assetto istituzionale, economico e sociale, il relativo dibattito nella società e la consueta inerzia riformatrice delle coalizioni governative. L'istituzione delle regioni (dopo più di vent'anni dalla stesura della Costituzione), l'introduzione del meccanismo referendario furono certamente le innovazioni principali operate dalla politica istituzionale, che per il resto si limitò a interagire con le spinte provenienti dalla società, come dimostrano le vicende dello Statuto dei Lavoratori del maggio 1970 (per il quale va riconosciuto un ruolo determinante ai fini legislativi ai socialisti e specialmente al senatore Giacomo Brodolini ma che rappresenta a tutt'oggi un unicum anche a livello internazionale proprio grazie all'unicità delle lotte operaie italiane esplose definitivamente dall'autunno caldo del 1969), della legge che introdusse il divorzio e della legge sulla casa del 1971 tenacemente richiesta dalle organizzazioni sindacali[425].

---

[424] Fra le decine di pubblicazioni esistenti sul tema si segnalano Giuseppe Carlo Marino *Biografia del '68. Utopie, conquiste, sbandamenti*, Bompiani, Milano 2004; Peppino Ortoleva, *Saggio sui movimenti del 1968 in Europa e in America*, Editori Riuniti, Roma 1988, con antologia di materiali e documenti.

[425] Gli aumenti salariali, lo Statuto dei Lavoratori (cui si aggiunse poi il riconoscimento ufficiale di poteri non scontati ai comitati unitari di base nelle fabbriche, i cub, frutto di mobilitazioni esterne ai sindacati tradizionali) furono le conquiste più evidenti di quello che molti storici considerano l'apice del movimento operaio italiano, lo sciopero del lavoro degli anni '69-'73 successivo allo "sciopero del capitale" degli anni precedenti e che per certi versi ne fu causa scatenante. In proposito cfr. De Bernardi, Ganapini, op. cit., da p. 679 e Ginzborg, op. cit., da p. 448.

D'altronde la stessa fragilità delle coalizioni di governo e i dibattiti laceranti all'interno dei principali protagonisti del centro sinistra (DC e PSI) resero palese l'incapacità di fondo nell'operare una profonda politica riformatrice, e a fare da specchio principale di questa tara strutturale fu, da un lato, l'inconsistenza pratica delle pianificazioni economiche e dall'altro le vicende legate all'istruzione, su tutte la mancata riforma universitaria.

Per quanto riguarda i socialisti, l'unificazione fra PSI e PSDI non pagò e alle elezioni del maggio '68 il Partito Socialista Unificato perse più del 5% di voti rispetto a quelli ottenuti dai due partiti singolarmente nel 1963, eliminando sul nascere ogni possibilità di rompere l'equilibrio istituzionale, obiettivo che aveva mosso all'unificazione. Ciò si tradusse per i socialisti (ritornati in due distinti partiti poco dopo) nel riconoscimento dei limiti del riformismo programmatico e delle idee di programmazione che avevano ispirato la politica di governo del partito negli anni '60[426].

La Democrazia Cristiana dal canto suo "proprio nel momento in cui aveva bisogno di una direzione chiara e sicura"[427] si trovava costretta a un dibattito sulle riforme sempre più pressante senza cha a ciò corrispondesse una ferma volontà politica di attuare e guidare il processo riformatore, l'incertezza sulle alleanze che sarebbe perdurata fino al 1976 confermava il dominio del gioco fra le correnti nel determinare la tattica del partito.

Fuori dall'arco governativo il Partito Comunista proseguiva la sua lenta marcia di avvicinamento elettorale (dal 27% del '68 al 33% del '75 fino al 34,4% del 1976) che, unita all'esplosione sociale globale di quegli anni, rappresentava il vero spauracchio delle destre più o meno conservatrici e non solo.

Un quadro così delineato si tradusse in quattro governi in meno di quattro anni, dal monocolore Leone durato pochi mesi (rilevante ai nostri fini solo per la presentazione del progetto Scaglia), ai tre governi Rumor e a quello guidato dall'ex ministro del bilancio Emilio Colombo fino alla primavera 1972, quando il neo presidente della Repubblica dopo aver indetto elezioni anticipate conferì l'incarico di formare un governo monocolore DC ad Andreotti e avviando così la breve esperienza di "centrodestra" di quegli anni. L'elezione di

---

[426] Ciufoletti, Degl'Innocenti, Sabbatucci, op. cit., p. 397 e p. 401: "L'orientamento del PSI andò spostandosi sul piano degli interventi nel mertio dei rapporti fra le forze sociali. Fu riconosciuto che il riformismo programmatico era stato più una enunciazione di obiettivi e di intenzioni che un effettivo intervento nella realtà…Sul piano strettamente politico il fallimento dell'unificazione, e dunque il mancato sfondamento elettorale sia al centro sia a sinistra per rompere il bipartitismo imperfetto, ebbero come contraccolpo il consolidamento del consociativismo, che fu ritenuto da taluni, non a torto, il vero elemento caratterizzante degli anni settanta". Paradosso vuole, come si vedrà più avanti, che proprio mentre il PSI e in generale il quadro politico istituzionale abbandonava l'enfasi sulla programmazione, in tema d'istruzione si approfondirono strumenti e che, non corrispondendo nessuna volontà politica, rimasero sulla carta.

[427] Ginzborg, op. cit., p. 441.

Leone a Presidente della Repubblica contro la candidatura di Pietro Nenni, e la nomina del governo Andreotti sono considerati la cesura rispetto a questo primo decennio di centrosinistra, una cesura brevissima visto che nel giugno 1973 il riequilibrio fra le correnti interne alla DC seguito al XII congresso fece da sfondo alla formazione del quarto governo Rumor e al rilancio del centrosinistra. Per quanto riguarda il tema oggetto di questa ricerca, serve ricordare che a questo quadro governativo corrisposero quattro diversi ministri della Pubblica Istruzione (non proprio il modo più efficiente di portare a compimento il progetto riformatore dell'università): Fiorentino Sullo fino a marzo '69, Ferrari Aggradi fino alla primavera successiva e infine Riccardo Misasi dal luglio 1970 al giugno 1972. Toccò poi a Oscar Luigi Scalfaro, ministro del governo Andreotti, l'onere di affossare definitivamente il progetto n. 612 esprimendo così anche sull'istruzione il senso di un governo in netta controtendenza con lo scenario politico precedente, e in contrasto con quello sociale (dopo quindici anni i liberali, più attivi oppositori della riforma universitaria, tornarono al governo). Non è certamente questa la sede per dilungarsi nella descrizione del più complesso scenario politico sociale della storia repubblicana, ma è bene ricordare il clima con cui il progetto di riforma che si analizzerà, e i suoi derivati, furono discussi nelle aule parlamentari con scuole, università e fabbriche occupate da un lato, e col delinearsi della strategia della tensione ad opera della destra eversiva e di pezzi dell'apparato di sicurezza statale dall'altro; una quadro i cui contorni e confini non sono (e probabilmente difficilmente lo saranno in futuro) del tutto chiariti specie in relazione alle forze di governo e alle responsabilità politiche delle compagini partitiche e istituzionali a partire da questi anni e per tutti i cosiddetti "anni di piombo".[428]

Questi furono gli ultimi anni di dibattito politico/pubblico con protagonista un concreto progetto di riforma dell'università, stabilmente presente nelle aule parlamentari per quasi tre anni senza essere approvato, base di partenza per gli stralci più determinanti e controversi dell'intero periodo in esame in questo lavoro, le leggi sulle liberalizzazioni di accessi e piani di studio del 1969, oggetto di analisi delle prossime pagine insieme al celebre disegno di legge n. 612 esaminato, dibattuto e più volte modificato dal Parlamento tra il 1969 e il 1971.

---

[428] Basti pensare che solo nove giorni separano l'approvazione in parlamento della legge n. 910, la tanto contestata liberalizzazione degli accessi universitari, dallo scoppio della bomba di piazza Fontana il 12 dicembre 1969. Inoltre, come gli eventi degli anni '70 renderanno evidente, l'università italiana, mentre si dibatteva di riforme o rinnovamento della docenza, fece da incubatrice delle principali organizzazioni rivoluzionarie e di quasi tutte le avanguardie politiche protagoniste delle mobilitazioni e in seguito delle esperienze di lotta armata nel paese, fra tutte gli atenei milanese e romano e la neonata facoltà di sociologia di Trento.

Dopo l'alternanza di ministri dell'istruzione dei governi Rumor-Colombo, il governo Andreotti nominò ministro Oscar Luigi Scalfaro, che chiuse ogni possibilità di ripresa di discussione della riforma universitaria approvata per metà, destrutturò il centro studi e programmazione del ministero (che aveva vissuto come si vedrà il suo periodo di attività più intensa proprio in quegli anni) e propose provvedimenti che rappresentavano un passo indietro di anni rispetto ai livelli faticosamente raggiunti dal dibattito pubblico e politico sulla riforma dell'università.
Lo scenario politico era quindi diverso da quel misto d'illusioni e volontà riformatrici e di inimmaginabile progresso economico che aveva contraddistinto la nascita dei primi governi di centro sinistra e i dibattiti intorno alle riforme dell'istruzione. I tempi delle previsioni sulla carenza di laureati per l'economia italiana apparivano ora lontanissimi e il dibattito si sarebbe stabilmente incentrato sull'inflazione dei titoli di studio, sulla deprecabile corsa al pezzo di carta da contrastare, sull'affollamento delle strutture universitarie e sull'insufficienza dei meccanismi assistenziali e di reclutamento e aggiornamento della classe docente. Questo anche perché le mobilitazioni dentro l'università si politicizzarono sempre di più, rinunciando all'orizzonte della riforma universitaria e assumendo come prospettiva di lotta l'unione con i lavoratori delle fabbriche contro il sistema economico nel suo complesso e assumendo le parole d'ordine dei movimenti rivoluzionari di tutto il mondo.
Mentre gli osservatori dell'epoca deprecarono questa strategia di fondo del movimento studentesco, accusando la mancanza di una spinta propulsiva studentesca per la riforma, a distanza di decenni appare evidente che la determinazione di socialisti e comunisti e i loro sforzi di elaborazione di sempre più complessi e progrediti progetti di riforma universitaria, fu certamente stimolata dalla preoccupazione di rincorrere e non farsi scavalcare da movimenti giovanili sempre più radicali dentro scuole e università.
Nell'analizzare il posizionamento e le proposte delle sinistre, specie del PCI, di quegli anni appare evidente la volontà di apparire all'avanguardia dell'innovazione, quasi con la consapevolezza che il posizionamento ideale su alcune tematiche (come riformare radicalmente l'università ad esempio) valesse più della reale capacità di incidere su questo o quell'aspetto della riforma in discussione.

Primo atto in tema d'università della V legislatura fu la presentazione del progetto di riforma Scaglia (ministro della pubblica istruzione durante il brevissimo governo Leone), mai discusso e ritirato poi ufficialmente nel luglio '69. La sua natura era a dir poco ibrida, considerato che, rimandando a una successiva riforma, assumeva il carattere di provvedimento parziale riprendendo alcuni dei temi del progetto Gui (partecipazione delle varie componenti agli organi universitari, alcune incompatibilità con l'insegnamento, parziali

liberalizzazioni dei piani di studio, il Consiglio Nazionale e uno specifico organo di rappresentanza studentesca nazionale) per poi discostarsene, come ad esempio in merito alla riorganizzazione strutturale, non nominando neanche i dipartimenti[429]. Data la quasi assenza di dibattito e rilevanza pubblica assunta dal provvedimento credo si possa inquadrare come una mossa quasi di rappresentanza per dimostrare, almeno nominalmente, la continuità di programmi fra la legislatura passata che aveva discusso di università per quattro lunghi anni e l'attuale, proprio mentre la situazione dentro gli atenei esplodeva definitivamente[430].

Il neo ministro Sullo, non certo una figura di secondo piano della Democrazia Cristiana visto anche il suo ruolo redazionale nella rivista del partito "La Discussione", propose a mezzo stampa a fine '68 una riforma in più atti, un progetto sulle strutture, uno sui docenti e uno sul diritto allo studio. Il tutto in linea con le dichiarazioni programmatiche del nuovo Presidente del Consiglio Rumor del 16 dicembre che annunciava un generico progetto di riforma basata su autonomia, riforma delle figure insegnanti, incompatibilità, tempo pieno e diritto allo studio (indicando la prospettiva dell'abolizione del valore legale del titolo di studio, dando così a questa proposta una legittimità che fino a quel momento neanche Gui, suo sostenitore, gli aveva conferito)[431].

Esattamente una settimana dopo le dichiarazioni del primo ministro, il governo dimostrò una inaspettata operatività con due interventi che se non avevano dimensioni e portata globale certamente ne avevano in termini politico-simbolici: con il decreto legge n. 1.241 del 22 dicembre '68, furono eliminati gli esami di accesso alle facoltà di magistero e con il d.l. n. 806, si aumentò l'importo degli assegni di studio[432].

Va precisato che il primo progetto di riforma presentato dopo la caduta del d.l. 2.314 e il progetto Scaglia fu quello del Movimento Sociale Italiano, presentato dal senatore Nencioni nel luglio 1968[433].

---

[429] Disegno di Legge n. 197, *Provvedimenti urgenti per l'Università*, presentato in Senato con procedura d'urgenza il 17 settembre 1968. Per una descrizione del progetto si veda "Annali della Pubblica Istruzione" n. 4-5 1968, p. 387.

[430] Riforma della Scuola non mancò di esprimersi criticando il progetto come in perfetta continuità con il piano Gui con qualche "contentino" di facciata sula docenza. Aurelio Marsi, *I "subalterni" vogliono un un'università non subalterna*, in "Riforma della Scuola", n. 10 1968, p. 16.

[431] AP, V legislatura, Senato della Repubblica, Discussioni, 16 dicembre 1968, intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri Mariano Rumor, da p. 2761.

[432] Decreto-legge n. 1241 del 22 dicembre 1968 *Abolizione degli esami di ammissione alle facoltà e agli istituti superiori di magistero* convertito nella legge 12 febbraio 1969, n. 8 e disegno di legge 23 dicembre 1968 n. 806 *Nuove norme per l'attribuzione dell'assegno di studio universitario* convertito in legge il 21 aprile 1969, n. 162.

[433] Proposta di legge n. 30 *Modifica dell'ordinamento universitario*, AP, V legislatura, Senato della Repubblica, Documenti, presentato il 3 luglio 1968 dal sen. Nencioni e altri.

Negli stessi giorni il Partito Liberale inaugurò la sua fase di maggiore attivismo in tema di riforma universitaria, presentando tramite il deputato Giomo alla Camera il proprio progetto (più concentrato sul diritto allo studio), il n. 788 replicando poi in Senato con la presentazione di un progetto più complessivo a firma del senatore Germanò[434].

Analizzando i contenuti delle proposte liberali, cui va aggiunto il progetto di legge n. 2.364 del febbraio '70 sull'abolizione del valore legale del titolo di studio[435], si intuisce un cambio di ruolo del PLI, adesso esplicitamente rappresentante di alcuni precisi interessi come quelli della CRUI (e di parte del corpo docente), le cui analisi come si vedrà, convergevano molto con i posizionamenti pubblici dei liberali.

La proposta a firma Germanò riprendeva alcune tesi finali del piano Gui, come il triplo titolo di studio tutti interni alle facoltà, l'istituzione dei dipartimenti limitata a compiti di ricerca e parziali aperture alla partecipazione agli organi di governo per le categorie di docenti subalterni e studenti. Il tratto caratteristico delle idee liberali riguarda l'enorme margine di autonomia conferito a facoltà e università in grado non solo di darsi propri statuti, ma di organizzare piani di studio (con possibilità di proposte studentesche) e singoli insegnamenti, di definire i dettagli degli obblighi dei docenti, di distribuire autonomamente i fondi con gli ampi poteri dei consigli di amministrazione; il tutto con il semplice parere del futuro Consiglio Universitario Nazionale e quasi nessun ruolo del Ministero. Ovviamente completava un simile quadro l'articolo 5 della proposta, poi sviluppato con il progetto del '70, di abolizione di valore legale dei titoli di studio cui accompagnare una profonda revisione degli esami di stato per l'accesso alle professioni. Le aperture alle rappresentanze dei non docenti di ruolo era diventata ormai imprescindibile ma comunque ampiamente limitata dall'assoluto predominio numerico dei docenti di ruolo in ogni organo e inficiata dalla previsione di organi di rappresentanza studentesca parallela con poteri consultivi (unica poi la proposta di obbligatorietà di voto per gli studenti). Per quanto pieno tempo e incompatibilità fossero enunciati in due specifici articoli (39 e 40) è emblematico che elencassero più possibilità che divieti: la libera professione e molti tipi di incarichi temporanei erano pienamente compatibili, nessun obbligo di scelta fra ruolo pieno e part time, aspettativa ma con mantenimento del posto e possibilità di svolgimenti di liberi corsi e ricerca per le cariche

---

[434] Proposta di legge n. 788 *Nuovo ordinamento dell'università* presentata il 22 dicembre 1968 dal dep. Giomo e altri e proposta di legge n. 394 *Nuovo ordinamento dell'università* presentata il 4 gennaio 1969 dal senatore Germanò e altri. AP, V legislatura, Camera dei Deputati, Documenti.

[435] *Norme per l'abolizione del valore legale dei tutoli di studio universitari e delega al Governo per la emanazione di norme legislative sulla disciplina dei concorsi per posti nelle amministrazioni statali e degli esami di stato per la*

politiche elettive, anno sabbatico possibile ogni sei anni, con gli stessi consigli di facoltà controllati dalla categoria chiamata così a giudicare sé stessa. In merito alle modalità concorsuali, i liberali si schierarono infine per il sorteggio integrale di commissioni di 3 o 5 docenti con il compito di indicare un solo vincitore e non più le terne.

A inizio '69, la presentazione di un autonomo progetto di riforma a cura del senatore democristiano Gronchi, apparentemente scollegato dal resto delle iniziative governative, non può che trovare spiegazione nell'assenza, ancora in questa fase, di una linea chiara d'azione sul tema all'interno del principale partito di governo, perché almeno sul piano dei contenuti la proposta era in linea con quel poco di elaborazioni pubbliche che la DC aveva prodotto fino a quel momento[436]. La proposta n. 408 del 17 gennaio 1969 puntava tutto su una concezione democratica decentrata, con un altissimo livello autonomia di facoltà e università tramite una delega per stimolare proposte di autoriforma al fine di realizzare una sorta di federalismo universitario[437].

Si perdonerà un salto temporale di pochi mesi ma per concludere la rassegna dei progetti di riforma discussi contestualmente al d.l. n. 612 è necessario soffermarsi sull'ultimo in ordine cronologico di presentazione, successivo di pochissimo a quello governativo, ma certamente determinante, fra le proposte di minoranza, per le ultime stesure del progetto n. 612: il progetto di legge n. 707 del Partito Comunista[438], presentato in Senato nel giugno '69 con lo stesso Sotgiu come primo firmatario e frutto di una elaborazione cui si era data priorità ai vertici del partito nei primi mesi del 1969[439].

---

abilitazione all'esercizio professionale, proposta di legge n. 2364 presentata il 26 febbraio 1970 dai deputati Giomo e Cassandro. AP, V legislatura, Camera dei Deputati, Documenti.

[436] Ancora nel 1969 erano pochi i testi ufficiali in cui erano scritte nero su bianco le idee democristiane sulla riforma universitaria, ma si può dedurre qualcosa da Mario Pagella, *Il coraggio di riformare*, in "La Discussione" n.18 1968, p. 11: "un'università moderna e democratica, decentrata ed inserita organicamente nel corpo vivo della comunità nazionale, dotata di autonomia e di autogoverno per una più organica e responsabilizzata partecipazione dei docenti e degli studenti ai diversi momenti della sua vita e del suo sviluppo". Come sarà sempre più evidente con le vicende del progetto n. 612, nonostante il lavoro dell'ufficio scuola del partito, parlare di idee ufficiali e condivise da tutta la Democrazia Cristiana sull'università può essere una forzatura.

[437] Proposta di legge n. 408 del 17 gennaio 1968 *Provvedimenti per l'università* a firma del senatore Gronchi e altri, AP, V Legislatura, Senato della Repubblica, Documenti. Il fulcro della proposta era il rinnovamento degli organi interni e il rapporto con l'autorità centrale, il tutto in vista di una riforma generale. "Tutto è prospettato in forma transitoria e sperimentale, dalla composizione dei tre organi di direzione e di governo (consiglio nazionale, consigli di ateneo e di facoltà), che dureranno in carica fino all'entrata in vigore di una legge-quadro, alle competenze a loro attribuite ed alla libertà consentita di modificare gli attuali ordinamenti per studi e le ricerche": Giovanni Gozzer, *La situazione dell'Università italiana alla vigilia degli anni '70 tra conservatorismo, riformismo e contestazione*, in "Futuribili" n. 15 1969, p. 16.

[438] *Riforma dell'università*, proposta di legge 11 giugno 1969 n. 707 presentata dai senatori Sotgiu, Piovano Farinetti e altri, AP, V Legislatura, Senato della Repubblica, Documenti.

[439] Una breve ricostruzione in Lucio Lombardo Radice, *La soluzione necessaria*, in "Riforma della Scuola" n. 6-7 1969, p. 3.

Fin dai primi articoli le innovazioni disegnate dal PCI non erano di poco conto, si proponeva infatti: non solo il libero accesso di tutti i diplomati ma anche chiunque avesse compiuto 21 anni previo esami di ammissione; il diritto allo studio si basava sull'idea di un salario generalizzato per tutti gli studenti dal secondo anno; ovviamente corsi serali per i lavoratori; piani di studio liberalizzati con abolizione delle tabelle ministeriali delle materie; revisione delle modalità di verifica con il passaggio dall'unica formula degli esami individuali alle verifiche seminariali e di gruppo; revisione degli esami che riprendeva quella della didattica, per la quale si portavano a compimento le suggestioni della vecchia proposta n. 2.650 ai tempi del dibattito sul piano Gui, di una didattica frutto di una vita comunitaria degli studenti e dei docenti entrambi "a tempo pieno" all'interno del dipartimento, culla di un inedito modo di intendere in termini più collettivi e partecipati possibile la produzione e diffusione dei saperi accademici; questi dipartimenti, sostitutivi delle facoltà avrebbero goduto di totale autonomia didattica e di ricerca; rispetto agli anni passati il PCI abbandonò l'idea dei titoli di studio multipli (finiti nel mirino della contestazione come strumento di rigida stratificazione sociale), proponendo il conseguimento della sola laurea; si sanciva il ruolo unico di docente-ricercatore, l'obbligo del pieno tempo e rigide incompatibilità professionali e politiche; per le carriere si prevedeva l'istituzione di contratti rinnovabili (20.000 erano quelli individuati come necessari nell'immediato) mentre per i concorsi si indicavano commissioni di 7 membri eletti dai docenti delle stesse materie; rispetto alla fase transitoria, cioè alle esigenze non più rimandabili di ingenti aumenti di personale (tema fra i più scottanti del dibattito e oggetto delle controverse norme transitorie del d.l. n. 612), i comunisti proposero l'inquadramento in ruolo i tutti gli aggregati e degli assistenti e incaricati con 3 anni di anzianità purché forniti di libera docenza e corsie preferenziali nei concorsi per incaricati e assistenti senza questi requisiti di anzianità; come è lecito aspettarsi fu sulle rappresentanze e la democrazia interna che le proposte dei comunisti risultarono più eclatanti, prevedendo assemblee di studenti formalizzate, assemblee di dipartimento studenti/docenti, consigli di dipartimento con uguali rappresentanti per docenti e studenti e ampie rappresentanze di tutte le categorie negli organi centrali insieme a quelle delle istituzioni locali e delle organizzazioni sindacali (nel consiglio di ateneo); una proposta innovativa e che andava in direzione dei progetti sulla programmazione elaborati anche in sedi meno "politiche" (i documenti dell'ufficio studi del ministero di cui si dirà più avanti), era quella del Consiglio regionale universitario con rappresentanti degli atenei a vario titolo, di tutte le istituzioni locali, degli organismi della programmazione, dei sindacati, con il compito di sviluppare progetti di ricerca e anche didattici organici alla struttura culturale sociale ed economica del territorio; da annotare che

composizioni analoghe (con rappresentanti dei sindacati) erano proposte persino per il Consiglio Nazionale Universitario di cui si chiedeva facesse parte anche il CNEL (curioso che proprio il PCI ne amplificasse il ruolo, considerato le resistenze conservative che questo organo mostrava da anni di fronte a ogni riforma).

Le premesse teoriche del progetto si basavano sull'idea di una riforma dell'università inserita in un rinnovamento complessivo della società, in stretto collegamento col mondo esterno. Per il Partito Comunista il movimento studentesco aveva aperto la contestazione contro il carattere di classe dell'istruzione e dell'università in particolare, strumento di riproduzione di consenso sociale e di formazione delle élite culturali ed economiche, entrata in crisi con la contraddizione fra l'esigenza di formare degli esecutori e la richiesta sempre più grande di una formazione scientifica e critica: a questa contraddizione la borghesia cercava senza successo di rispondere "limitando la vera e propria formazione scientifica ad una ristretta élite di studenti e dando invece alla massa degli studenti solo i primi rudimenti del metodo e della mentalità scientifica". Al carattere puramente tecnico-scientifico, neutrale dell'università, isolata dalla società, si era affermata l'esigenza di un'università consapevole dei sui legami con la società, della sua funzione, "nella quale elemento fondamentale della attività e della formazione sia la presenza dei problemi e delle lotte sociali e dei loro protagonisti". Dicevamo, il movimento aveva aperto la contestazione, ora stava sbagliando nell'abbandonare la prospettiva di una possibile riforma dell'università; necessità del partito diventava far comprendere l'importanza di una battaglia per un cambiamento legislativo dell'università "contro ogni ipotesi buddistica e contro la tesi puramente negativa che rinvia ogni problematica di rinnovamento dell'università all'avvenuta trasformazione delle strutture sociali"[440]. Per le mobilitazioni studentesche divenute embrione delle organizzazioni della sinistra rivoluzionaria, questi richiami alla lotta parlamentare (cui sarebbero seguiti i voti favorevoli alla Camera sul d.l. n. 612 modificato) non fecero che aumentare la distanza e la conflittualità fra questi movimenti e gruppi sempre più politicizzati e il Partito Comunista[441].

Un altro esempio, più banale se si vuole, rende a mio avviso l'idea dell'incongruenza fra un progetto che voleva creare un sistema universitario calato nella società, e una proposta, gli

---

[440] *I comunisti e la riforma dell'università*, proposta di discussione della sezione culturale del PCI, documento della sezione culturale del PCI, maggio 1969 in Ottavio Cecchi, *La laurea del proletario*, Editori Riuniti, Roma 1971, pp. 107-111.

[441] Il tema del rapporto fra movimento studentesco e PCI richiederebbe lunghe deviazioni dal'oggetto di questa ricerca, fra le varie fonti riferite al partito per questa fase si segnalano, *I comunisti e la scuola*, opuscolo a cura della sezione culturale del PCI, Roma 1968; *Movimento Operaio e movimento studentesco*, convegno di Ariccia 29-30 novembre 1 dicembre 1968 in "Nuova generazione", n. 24 1968 e il successivo convegno *Per la ripresa del movimento nell'università*, in "Nuova generazione", n. 43 1969.

atenei con non più di 15.000 studenti (artt. 5 e 6), che ignorava l'importanza socio culturale che i grandi centri universitari avevano acquisito (l'ateneo romano contava da anni più di 100.000 studenti, città come Bologna, Milano, Napoli, Pisa si stavano sviluppando anche in funzione delle masse studentesche che le popolavano da anni) e che non si sarebbe mai potuta ridimensionare a colpi di leggi.

Di fronte a queste proposte da parte della minoranza e in un tale scenario politico-sociale, divenne ben presto chiaro che dal governo sarebbe arrivata una proposta di riforma organica e non a tappe.

A darne ufficialità l'approvazione, il 5 marzo alla Camera, di un ordine del giorno presentato dal socialista Pieraccini (il padre politico del primo piano di sviluppo economico) insieme con i deputati Caron (DC) e Cifarelli (PRI) che impegnava il governo ad intervenire al più presto con una riforma organica dell'università. L'importanza di questo passaggio è data anche dal dibattito che ne nacque in aula e in particolare dall'intervento del comunista Sotgiu rappresentante dell'atteggiamento del PCI in questa nuova fase del dibattito sulla riforma, inaugurato con l'astensione su questo o.d.g.: se da un lato si muovevano pesanti critiche alla repressione del movimento studentesco (nei confronti del quale il PCI dimostrava in parlamento e sulla stampa un misto di comprensione quasi obbligata delle cause e una critica paternalistica delle sue "esagerazioni"), dall'altro si invitata esplicitamente il governo a collaborare in aula e cercare un'intesa sulla riforma con le opposizioni[442]. I toni aggressivi e sprezzanti della polemica sul piano Gui non si sarebbero più rivisti e tutto l'iter del progetto n. 612 avrebbe da quel momento contemplato un ruolo propositivo maggiore nei comunisti che non nelle opposizioni conservatrici, su tutti i liberali.

I socialisti, o per lo meno i loro esponenti principali per le tematiche scolastiche come Codignola (diventato senatore) e Santoni Rugiu, erano intenzionati a influenzare fin dall'inizio

---

[442] AP, V Legislatura, Senato della Repubblica, Discussioni, 5 marzo 1969, intervento del sen. Sotgiu, p. 5502: "Certo onorevoli colleghi, movimenti scomposti e parole d'ordine che il movimento studentesco ha talora lanciato costituiscono motivi di preoccupazione anche per un partito che, come il nostro, è espressione di un orientamento democratico e socialista largamente prevalente nella classe operaia, che può divergere con quanto emerge da alcuni settori del movimento studentesco. Ma non dovete meravigliarvi se, quando si tratta di scegliere tra un movimento scomposto e che qualche volta usa parole d'ordine sbagliate e i carabinieri con i carri armati, così come li aveva organizzati De Lorenzo, noi non abbiamo esitazioni e siamo dalla parte degli studenti, anche quando sbagliano"; sulla riforma: "E' cioè venuto il momento di investire il Parlamento del problema della riforma e lasciare il Parlamento decida, avendo chiara la consapevolezza che non saranno sufficienti le forze del centro-sinistra a varare una riforma democratica della scuola e dell'università italiana [...]. C'è, a nostro parere, onorevole Ministro, nel Parlamento una maggioranza che è in grado di varare una riforma democratica della scuola e dell'università", ivi p. 5505. L'importanza del lungo intervento di Sotgiu è confermata dalla sua pubblicazione come opuscolo a cura della sezione scuola del partito, *I comunisti per la riforma democratica dell'università.*

la stesura del progetto, rifiutando l'idea di subire un testo scritto esclusivamente da un ministro democristiano.

Una strategia più determinata era stata annunciata da Codignola all'indomani del fallimento della "riforma 2314" in un intervento di cui, per la sua estrema chiarezza si riporta un brano significativo: "c'è da chiedersi se in questa prospettiva non si porrà ai socialisti, che costituiscono pur sempre l'ago della bilancia, un problema generale di revisione della propria politica, non nel senso di rinserrarsi di nuovo in una opposizione pregiudiziale e permanente, ma nel senso di costringere, anche col passaggio all'opposizione, le forze più democratiche e mature del mondo cattolico ad uscire dal guscio, assumendo francamente la propria parte di azione rinnovatrice; se non si porrà ai comunisti il problema di un più preciso raccordo operativo coi socialisti (siano o no al governo), e soprattutto quello di una scelta da portare avanti nell'interesse del paese"[443].

Non è un caso se la prima pagina del 1969 di "Scuola e Città" ospitava l'editoriale di critica al progetto di riforma in tre tappe di ministro ribadendo l'importanza di un collegamento fra riforma universitaria e pianificazione economica (su cui si tornerà più avanti)[444].

Per chiudere questo breve quadro sul Partiti Socialista, è necessario citarne il ruolo contro la repressione subita dagli studenti fin dalle prime occupazioni del 1968: in cui far pesare il peso delle mobilitazioni e spingere sempre la rivista di tematiche educative riportava due proposte di legge Codignola, Banfi, Vignola e Iannelli *Delega per la concessione di amnistia e indulto*, da cui il decreto legge n. 2474 *Delegazione al presidente della repubblica per la concessione di amnistia e indulto* approvato alla Camera il 20 maggio 1970 e l'altra, *Condono di sanzioni disciplinari connesse con agitazioni politiche, sindacali e studentesche*[445]. Per i socialisti, che a differenza del PCI avevano perso da tempo un radicamento fra gli studenti, conservandone però fra la classe docente, il tentativo di mediare fra movimento e governo dissociandosi dall'attività repressiva (molto violenta in numerose occasioni) era una scelta obbligata per evitare di perdere ulteriori consensi alla sua sinistra; inoltre simili proposte erano perfettamente in linea con la tradizione garantista del partito e rispetto alle dichiarazioni del PCI apparivano (quantomeno all'opinione pubblica, difficilmente pure per i diretti interessati) come passi molto più concreti verso la conciliazione fra studenti e istituzioni[446]. La legge fu

---

[443] Tristano Codignola, *Una crisi rivelatrice*, in "Scuola e città", n. 3 1968, p. 115.
[444] Antonio Santoni Rugiu, *Sullo: volontà e priorità*, in "Scuola e Città", n.1 1969, p.2
[445] I testi dei due decreti legge sono pubblicati in "Scuola e città", n. 9 1968 p.468. Cfr. Ambrosoli, op. cit., p. 290.
[446] Questi tentativi di comprensione di Codignola delle ragioni del movimento furono a più riprese oggetto di dure critiche da parte di esponenti della Democrazia Cristiana, che arrivarono ad associare l'impossibilità di

approvata con i soli voti contrari di MSI e PLI e di singoli esponenti democristiani come il deputato Lucifredi[447].

In piena coerenza con la confusione dello scenario politico dell'epoca, a elaborare il progetto di riforma più dettagliato e organico del periodo fu un ministro, Sullo, ma a portarlo in consiglio dei ministri e poi in Parlamento fu Ferrari-Aggradi, subentrato dopo le dimissioni (mai chiarite) del primo il 22 marzo 1969[448].

Il 10 aprile 1968 il Consiglio dei Ministri approvava il disegno di legge e il 17 maggio era presentato nell'aula del Senato dove cominciò il lungo iter del progetto[449]: la Commissione istruzione del Senato dovette riunirsi per 69 volte, dal 10 maggio '69 fino al gennaio '71, portando in aula un testo allungato di decine di articoli e sostanzialmente modificato in alcune parti e per di più accompagnato da ben tre relazioni di minoranza oltre alla lunga relazione a cura di uno degli difensori principali del progetto, il senatore democristiano Bertola. Il testo approvato dall'aula del Senato, dopo ulteriori modifiche, passò all'esame della Commissione istruzione della Camera che lo modificò ulteriormente. L'ultimo atto della lunga vita parlamentare del d.l. fu la discussione alla Camera dei Deputati di un d.l. arrivato a contare 104 articoli. Proprio quest'ultimo passaggio rese evidenti le contraddizioni e le incongruenze che sull'approvazione di una simile riforma si stavano accumulando, con le sempre più manifeste opposizioni interne alla DC (a cominciare dall'ex ministro Gui intervenuto fra i primi il 21 ottobre 1971) e l'importanza determinante (alla Camera) dei voti favorevoli e delle astensioni sui singoli articoli del Partito Comunista che al Senato si era schierato all'opposizione ma che, anche per potere accusare d'inerzia il governo e di conservatorismo la DC, votò a favore fino e oltre il 10 novembre 1971: quel giorno, senza l'apporto comunista

---

condurre ad approvazione una riforma con il mantenimento del centro sinistra. Si vedano gli articoli di Giuseppe Sala, *Un'assenza che pesa* e *Innanzitutto l'uomo* in "La Discussione" n. 14 p. 9 e n. 17 p. 3 (editoriale) 1968.

[447] Per il relatore socialista Padula il provvedimento costituiva "uno dei punti programmatici più importanti della ricostituita coalizione di centrosinistra e mira a sdrammatizzare il clima seguito al cosiddetto autunno caldo dell'anno scorso[...] in considerazione dell'elevato numero di denunce cui quei fatti hanno dato luogo, ben 8.296 per un totale di 14.036 reati. Il governo non poteva restare indifferente all'obiettiva esigenza di un provvedimento che favorisse la pacificazione sociale, pur non rinunciando all'obiettivo più alto di una sostanziale riforma dei codici penale e di procedura penale": Rassegna parlamentare in "Annali della Pubblica Istruzione", n.3 1970 p. 334.

[448] Froio riporta alcune vicende interne alla Democrazia Cristiana, in Froio, *Università: mafia e potere*, p. 81.

[449] Per la prima versione e lo spirito con cui fu elaborata, si veda la *Bozza di relazione allo schema di disegno di legge concernente riforma dell'ordinamento universitario*, con cui fu presentata per la prima volta al Consiglio dei Ministri l'8 aprile 1969 e che definiva l'università "il luogo geometrico dell'intervento pubblico nella scuola". ACS, *Ministero della Pubblica Istruzione, Gabinetto – Affari Generali, b. 24*. A questo stadio del confronto fra le compagini partitiche, il docente unico era ancora un'ipotesi da rigettare, per la selezione dei docenti si pensava a soluzioni miste sorteggio/elezioni e sul diritto allo studio si prospettava un superamento dell'assegno di studio, ivi p. 9-11.

dichiarato esplicitamente da Giorgio Napolitano[450], il governo sarebbe caduto proprio sulla riforma tanto discussa[451]. I lavori della Camera proseguirono per qualche settimana arrivando all'approvazione dell'art. 30, per poi interrompersi in vista delle lunghe votazioni per l'elezione del Presidente della Repubblica che comportarono complesse trattative.

L'iter della tentata riforma, qui riassunto per sommi capi, sarebbe incompleto senza un quadro dei dibattiti interni e delle strategie dei partiti e un confronto con i posizionamenti ufficiali assunti con le relazioni di maggioranza e minoranza e gli interventi in aula.

Prima però è necessario ritornare sul piano dei contenuti analizzando la riforma elaborata da Sullo e Ferrari-Aggradi, i cambiamenti intervenuti nel corso delle estenuanti trattative parlamentari e gli unici provvedimenti concreti e fra i più determinanti della storia dell'università italiana, le liberalizzazioni di accessi e piani di studio approvati a fine '69 come provvedimenti urgenti in vista di una riforma che non arrivò mai.

Nel descrivere il progetto n. 612 non credo si possa parlare, come fa Miozzi, di una "2314 modificata"[452], considerato che già le premesse con cui fu elaborato il testo iniziale erano molto diverse: la proposta di riforma di Gui e tutto il suo piano furono immediatamente accompagnati dalla polemica che li vedeva più frutto dell'elaborazione unilaterale del ministro che non logica conseguenza della relazione della Commissione d'indagine; già dalla sua prima stesura la "riforma 612" era invece il frutto di lunghe trattative fra gli uffici scuola dei partiti di maggioranza, come d'altronde la triplice firma dell'o.d,g. votato nel marzo sta a dimostrare; essa sarebbe poi diventata sempre più ibrida, troppo per molti osservatori dell'epoca, risultando alla fine più aderente alla linea mediana delle posizioni delle componenti più riformiste della maggioranza e di quelle delle opposizioni, che aderente alla linea della maggioranza di governo come invece fu per la proposta n. 2.314. Come abbiamo avuto modo di vedere fino ad ora, prima ancora dei contenuti concreti e delle idee di riforma, a distinguere gli schieramenti era il senso politico delle proposte fatte e contestate, e in questo

---

[450] "Onorevoli colleghi della Democrazia Cristiana, desidero rivolgermi a coloro che tra voi con maggiore impegno e con posizioni più lineari stanno partecipando alla discussione di questa legge, per domandarvi se Davvero noi possiamo subire passivamente un quadro tale di incertezze e manovre nell'ambito del gruppo parlamentare del partito di maggioranza relativa, una quadro tale che giustifica il sospetto, onorevoli colleghi, che noi si stia lavorando per nulla. [...] Noi riteniamo che se questa discussione si dovesse concludere con un nulla di fatto, non potrebbero non derivarne gravi conseguenze per la vita dell'università italiana", AP, V Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 16 novembre 1971, on. Napolitano p. 32634.

[451] Froio, *Università: mafia e potere*, p. 105-108 il quale, da attento cronista dell'epoca in quanto giornalista de "La Stampa", riporta dettagliatamente le cronache di quei giorni, sottolineando, fra gli altri aspetti, che lo scrutinio segreto che consentì l'opera dei cosiddetti franchi tiratori interni alla maggioranza fu proposta dall'MSI che si era sempre schierato pubblicamente all'opposizione del d.l., lasciando così immaginare un disegno comune per affossare la legge fra le destre interne ed esterne alla maggioranza di governo.

[452] Miozzi, op.cit., p. 200.

il significato del d.l. n. 612 si discostò notevolmente dal n. 2.314 di Gui, e la sua stessa storia ebbe un epilogo solo formalmente analogo.

Il 17 aprile 1969 il ministro dell'istruzione Ferrari-Aggradi presentò in Senato il disegno di legge n. 612, ultima riforma complessiva e organica dell'università discussa dal Parlamento fino ad oggi[453]. Già dal principio sorsero contrasti dentro la maggioranza e nella stessa Democrazia Cristiana: i repubblicani, che fino a quel momento avevano partecipato alle trattative per la stesura del progetto, se ne discostarono non partecipando nei due anni successivi ai lavori delle commissione istruzione sia al Senato che alla Camera; ai primi di maggio, quando la VI commissione del Senato doveva organizzare i lavori, il senatore democristiano Dezan, che insieme con il Ministro e Codignola sollecitava l'inizio della discussione, era contraddetto da alcuni senatori (Spigaroli e Cassano) e dallo stesso capogruppo democristiano al Senato, il senatore Limoni, i quali proposero, senza preoccuparsi di contraddire il loro stesso ministro, indagini conoscitive e tempi lunghi per riflettere sulle proposte[454]. Di fatto l'operazione rallentamento riuscì e il ddl cominciò il suo percorso il 30 maggio 1969, oltre le indagini conoscitive[455] fu costituito un comitato ristretto fra i capigruppo e i responsabili delle rispettive sezioni scuola, comitato che si confrontò sui temi piuttosto che sui singoli articoli, cosa che avrebbe prodotto sì un testo condiviso come non mai ma fin troppo dettagliato per una legge che avrebbe dovuto avviare un processo riformatore.

Il progetto iniziale prevedeva: l'apertura degli accessi a tutti i diplomati (art. 3); un solo altro titolo oltre la laurea (si abbandonava l'idea dei diplomi), cioè il dottorato di ricerca, di durata triennale (art. 4) la cui sede sarebbe stata il dipartimento, cuore dell'innovazione proposta (art. 6) e organo motore della ricerca ad ogni livello e dell'organizzazione della didattica per questo nuovo livello di studi, raggruppava gli insegnamenti per affinità di ricerca anche tra diverse facoltà; il dottorato sarebbe stato il primo passo della carriera accademica, cui far seguire concorsi nazionali per il ruolo di docenti straordinari; la facoltà continuava a essere presente in questa prima stesura come contenitore dei vari corsi di laurea, disegnando così un sistema duale fra facoltà/didattica e dipartimento/ricerca (art. 9); il superamento della

---

[453] Disegno di legge n. 612 *Riforma dell'ordinamento universitario*, AP, V legislatura, Senato della Repubblica, Documenti, 17 aprile 1969.

[454] Froio, *Università: mafia e potere*, p. 83.

[455] La proposta delle indagini conoscitive, chiaramente un pretesto per allungare i tempi della discussione viste le polemiche che si stavano palesando, fu sostenuta in commissione anche dal PCI, che in questa fase iniziale della riforma alternò atteggiamenti concilianti a quelli più combattivi, analoghi a quelli usati contro il piano Gui. Non a caso le schede delle indagini erano pubblicate su "Riforma della Scuola" n. 6-7 1968 e rivendicate dall'editoriale di Girolamo Sotgiu, *L'impegno per l'università*, in "Riforma della scuola", n. 10 1969, p. 2.

distinzione fra materie fondamentali e complementari con l'indicazione di alcuni insegnamenti obbligatori per i corsi di laurea in tutta Italia e altri decisi localmente per i singoli corsi e la possibilità di proporre piani di studio individuali. Tornando allo spinoso tema della docenza, il progetto prefigurava due sole figure di docenti (ordinari e straordinari); le modalità concorsuali prevedevano, per il gradino più basso, commissioni miste di cinque fra ordinari e straordinari sorteggiati e giudizi di conferma dopo due anni con commissioni elette (art. 20), mentre le commissioni dei concorsi per ordinari (art. 21) sarebbero state composte da otto membri 5 sorteggiati e 3 eletti, in entrambi i casi i concorsi dovevano esprimere una graduatoria di vincitori; si sanciva il pieno tempo ma facendo un passo in più rispetto alle proposte liberali, visto che alla scelta del tempo pieno corrispondeva un'apposita indennità e la libera professione se continuativa era vietata, mentre l'incompatibilità politica comportava la messa in aspettativa.

Riguardo gli organi di governo si prospettava un consiglio per ogni livello strutturale (di corso di laurea, di dipartimento, di facoltà e d'ateneo), con una presenza studentesca e di non ordinari non trascurabile ma comunque bassa ai livelli più bassi (gli studenti erano la metà dei docenti nel consiglio di corso di laurea e 1/5 dei docenti nel consiglio di dipartimento) per poi equilibrarsi decisamente al vertice: il numero di ordinari e straordinari era pari nel consiglio d'ateneo e gli studenti rappresentavano il 25%; nel nuovo Consiglio Nazionale Universitario (art. 31-32) gli studenti sarebbero stati persino di più (30) rispetto ai 25 ordinari e straordinari, e dieci studenti del dottorato, alla presenza del presidente del CNR, dell'Accademia dei Lincei e altre figure di collegamento con la programmazione economica.

Le norme transitorie e finali sulla docenza sarebbero servite ad adeguare in pochissimo tempo l'organico del corpo docente alla crescita degli studenti, colmando in un colpo solo il ritardo accumulato: la soluzione proposta era drastica, diventavano ordinari ope legis tutti gli straordinari e i ternati; gli aggregati potevano scegliere fra permanenza nel ruolo ad esaurimento o il passaggio a docenti straordinari; diventavano altresì docenti straordinari gli assistenti con incarico o libera docenza, i liberi docenti assistenti da tre anni; gli assistenti ordinari erano ad esaurimento (alcune mansioni, come la ricerca, erano per l'appunto demandate alla nuova figura dello studente del dottorato e ai docenti straordinari per quanto riguardava gli aspetti didattici) e si prevedevano concorsi per la categoria di docenti straordinari riservati alle altre categorie più precarie di assistenti e incaricati (altro ruolo ad esaurimento).

Il testo faceva quindi dei notevoli passi avanti su alcuni temi rispetto al piano Gui (rappresentanza, regolamentazione docenza e organici, definizione dei compiti del

dipartimento) ma non operando in definitiva nessuna scelta di campo fra le diverse, e talvolta antitetiche, visioni possibili: si istituzionalizzava un dualismo facoltà/dipartimenti senza puntare però seriamente sulla ricerca in termini di piani e finanziamenti, depotenziando quindi un organo votato unicamente a quel compito; sulla docenza permanevano motivi di ambiguità sul tempo pieno (la differenza fra retribuzione con o senza indennità prevista non era, e non avrebbe potuto essere determinante per operare una seria selezione, per ovvie ragioni economiche di bilancio, specie con gli aumenti di organici previsti); le norme transitorie, con i passaggi di ruolo previsti, non potevano non scontentare i docenti ordinari, senza però soddisfare sostanzialmente le esigenze di democratizzazione dell'intera carriera visto che si creava di fatto un immenso bacino di subordinati, il cui successivo passaggio in ruolo sarebbe comunque stato determinato dalla volontà della classe docente ordinaria; senza contare (come si sperimenterà di lì a poco) che norme concorsuali del genere, visti i loro tempi e l'impegno che comportavano per una classe docente sempre più assorbita dall'aspetto didattico, non sarebbero mai state compatibili con grandi piani di veloce incremento d'organici.

La dimostrazione della complessità del tema docenza è data dalla centralità assunta dalla proposta del docente unico, enunciato dal ddl ma in realtà inesistente nella proposta che, infatti, prevedeva comunque due distinti livelli di carriera per quanto in una cornice ideale che formalizzava molto meno del passato la stratificazione. La reazione dei docenti non si fece attendere. Se l'ANPUR non riuscì a esprimere niente più che qualche comunicato contrario al docente unico proposto almeno fino al 1971 (quando pubblicò il Libro bianco sulla riforma con proposte specifiche sul testo approvato dal Senato), a esprimere l'animo dei docenti di ruolo fu una lettera aperta al ministro contro la proposta del docente unico e la contestuale massiccia immissione in ruolo, lettera che arrivò ad essere sottoscritta da più di 600 professori (ironicamente ribattezzata "La carica dei 600" dai sostenitori della riforma)[456]. La lettera aveva i toni di una risposta nervosa e allarmata di chi si dichiarava condannato da una riforma irrazionale e incivile. Formalmente, o almeno stando a quanto riportato dal lavoro giornalistico di Froio di quei giorni, questo tema fu la causa del ritiro dei Repubblicani dalla discussione sulla riforma, anche se pare evidente che il tutto rientrava nella strategia con cui il PRI uscì dalla coalizione di governo[457].

---

[456] I passaggi più importanti sono riportati in Froio, *Università: mafia e potere*, p. 82.

[457] Intervista realizzata al senatore del PSU Gianpiero Orsello riportata in ivi, p. 79. I socialisti dal canto loro puntarono i piedi contro questo atteggiamento dei docenti, definiti da Antonio La Penna "elefanti dell'immobilismo" contro una proposta, quella del docente universitario, che avrebbe eliminato "i mali più gravi dell'attuale struttura del corpo docente": *Un corpo mondo e senza slancio*, in "Scuola e città", n. 6 1969, p. 12.

Per quanto riguarda la rappresentanza, esprimere un giudizio tecnico su quanto proposto in questa prima versione del ddl è del tutto inutile: in un momento in cui nelle facoltà si reclamavano poteri auto gestionali basati su democrazia diretta e meccanismi assembleari permanenti, qualsiasi tipo di rinnovamento della rappresentanza studentesca non avrebbe accolto il favore pubblico di nessuna componente studentesca (il tempo delle organizzazioni nazionali che esprimevano pareri al ministro era terminato di colpo con il 1968 come si dirà più avanti), e sarebbero solo servite alle componenti più progressiste dell'arco politico per dimostrare la propria vicinanza alle mobilitazioni studentesche[458].

E' possibile passare ora in rassegna i posizionamenti rispetto a questa prima versione del d.l. n. 612, utile a dare un'idea su quanto il dibattito abbia influenzato le numerose modifiche o le prese di posizione di alcune componenti politiche.

Il 9 maggio 1969 la Conferenza Permanente dei Rettori, la CRUI, fece pervenire al ministero, rendendole poi pubbliche, le sue considerazioni e proposte di emendamento al testo governativo. Si trattava di un documento sostanzialmente critico e che intervenendo su vari aspetti chiedeva neanche troppo indirettamente di rivedere completamente il testo: come da tradizione la CRUI iniziava il suo documento con la richiesta di maggiori margini di autonomia delle singole università nei confronti del previsto Consiglio Universitario Nazionale, delle facoltà rispetto agli atenei, e dei docenti nei confronti dei dipartimenti; il rapporto fra dipartimenti e facoltà appariva ai rettori confuso e da risolvere, come d'altronde si criticava genericamente la separazione fra il momento della didattica da concludere con la laurea e quello della ricerca con il dottorato; si invitava a una maggiore flessibilità delle norme che regolavano il pieno impiego, sottolineando la necessità che la rinuncia a un lavoro esterno venisse premiata economicamente con formule e entità diverse da quanto previsto nel d.l. n. 612, in linea con quanto lamentato dall'ANPUR; si criticava nel complesso la ridefinizione delle carriere, rimarcando la necessità di mantenere una vasta e sempre più ampia categoria di "docenti–assistenti" proprio come cerniera generazionale e didattica fra i docenti e gli studenti, sottolineando come si dovessero ora considerare figure subalterne non più alla cattedra o al singolo docente quanto al dipartimento; la partecipazione studentesca negli organi veniva prima descritta come necessario contributo alla vita accademica, per poi essere inquadrata come una possibile sperimentazione ben attenta a presunti disastri avvenuti all'estero (citando senza descriverli il caso della Germania e dell'America Latina); infine il

[458] Prova della volontà del PCI di rappresentare il tramite politico delle mobilitazioni si ha nel gran numero di rassegne, report e documenti di assemblee studentesche e piattaforme rivendicative del movimento pubblicate da "Riforma della Scuola" nel 1968, si vedano in proposito i numeri 4/6-7.

fulcro della proposta, vero e proprio chiodo fisso di tutti gli oppositori della "riforma 612", era rappresentato dall'analisi per cui la crisi dell'università (identificata nell'espansione numerica causata dall'aumento della popolazione, del benessere e della parziale apertura degli accessi del 1961) era risolvibile solo abolendo il valore legale del titolo di studio e rivedendo le norme per l'accesso alle professioni, facendo così in modo che non affluissero più all'università "le masse che chiedono un pezzo di carta"[459].

A distanza di decenni il giudizio complessivo della nuova CRUI sarebbe stato decisamente più clemente per un "disegno di legge che tratteggiava dunque un sistema universitario abbastanza moderno, anche se su alcuni punti eccessivamente democraticista"[460], ma ciò non deve stupire più di quanto non faccia l'accento posto sull'abolizione del valore legale a quei tempi, posizionamento ad oggi completamente ribaltato con i rettori in prima fila da anni nell'opporsi a tentativi analoghi a quelli invece auspicati negli anni settanta.

Alla pretesa incompatibilità fra università di massa e valore legale del titolo di studio si richiamò anche Cammarella sugli annali della Pubblica Istruzione, ponendola come risultante finale e decisiva in questa fase della lunga storia dell'università italiana e collegandola alla questione più strutturale dell'autonomia del sistema universitario[461].

Come accennato più volte, in questa fase venne meno il ruolo delle associazioni di categoria ufficiali e che avevano interloquito o polemizzato formalmente con ministero e classe politica fino a quel momento. Sul fronte dei docenti, singoli esponenti o gruppi espressero in varie occasioni il loro posizionamento e specie nel corso del 1969 si riprodussero le pubblicazioni e le proposte di intervento legislativo di un gruppo di docenti dell'Università di Roma e non solo, provenienti (Radice) o vicini ai partiti della sinistra parlamentare e anche di governo (Visalberghi già collaboratore di Codignola nella redazione di "Scuola e Città").

---

[459] "La Conferenza dei Rettori è convinta che l'abolizione del valore legale della laurea sia un provvedimento che varrebbe a ridare serietà agli studi e a ottenere un loro maggiore rendimento sociale; alleggerirebbe il peso delle masse studentesche nell'Università a tutto vantaggio della serietà degli studi, ridarebbe slancio, interesse e personalità agli studi dei giovani non più vincolati a schemi formali": CRUI, *Considerazioni Generali sul disegno di legge n. 612 sulla riforma dell'ordinamento universitario*, ACS, *Ministero della Pubblica istruzione, Gabinetto – Affari generali, busta 24*, p. 3.

[460] CRUI, *Scheda sulla legislazione universitaria*, dal portale web della Conferenza dei Rettori Italiani.

[461] "Nella previsione di un milione di studenti universitari, sarà possibile insistere ancora sul valore legale del titolo di studio? Tale valore legale, è ovvio, fa nascere una legittima aspettativa nel laureato e allora è da chiedersi se il mercato del lavoro sarà in grado di assorbire centinaia di migliaia di giovani forniti di un titolo di studio superiore. Oppure la legittima aspettativa sarà frustrata? Senza contare che l'orientamento verso la massima liberalizzazione e la lotta che si conduce verso la cosiddetta *meritocrazia* impedisce una severa selezione. In definitiva l'Università di massa non ci sembra in armonia col principio del valore legale del titolo di studio. Da una crisi di questo principio dovrebbe poter derivare, come logica conseguenza, la crisi della pubblicità dell'istituto universitario e quindi dovrebbero aprirsi prospettive più concrete per un'ampia libertà d'istituzioni e d'insegnamento. In tal caso l'autonomia universitaria vedrebbe cadere molte delle sue limitazioni":

Proprio le pagine della rivista vicina al PSI ospitarono un documento inviato il 12 febbraio '69 all'allora ministro Sullo, in esso si chiedeva con decisione di rimuovere gli ostacoli al pieno espletamento dell'autonomia universitaria (tramite l'abolizione del Testo Unico del '33) e di puntare maggiormente sulla ricerca valorizzando il ruolo dei professori (con indennità maggiori e anni sabbatici pagati per ricerche); nel rivedere la struttura dell'università non si risolvevano i problemi di compiti e funzionalità di dipartimenti e facoltà (con ruoli che si sovrapponevano per l'organizzazione didattica); si esprimeva preoccupazione per le immissioni in ruolo che si stavano paventando e per i docenti si auspicava la fine della subordinazione (tramite l'applicazione del principio del docente unico e la partecipazione di tutte le figure agli organi) proponendo però l'istituzione di quattro figure docenti (assistenti, aggregati, ordinari e persino associati fuori ruolo); sempre sui docenti si rafforzavano le idee intorno all'incompatibilità da regolare nei dettagli e fortemente restrittiva nei confronti di incarichi e attività esterne. Il documento si chiudeva con le esigenze di dettagliato piani di incrementi finanziari e l'auspicio di un pronto intervento per la piena applicazione del diritto allo studio a cominciare dalla riforma della scuola secondaria superiore[462].

Questo l'orizzonte di proposte di un settore rilevante della docenza romana, in alcuni casi legata a doppio filo a precisi schieramenti politici, e rappresentante senza dubbio della componente più avanzata e progressista della docenza.

Ciò che può incuriosire è l'adesione, di alcuni dei più attivi dei docenti sopracitati, alle proposte di abolizione del valore legale del titolo di studio (stranamente assente dal documento su citato).

In una tavola rotonda organizzata dalla rivista "Civiltà delle Macchine", l'esponente socialista Orsello (ex liberale e social democratico ma fra i più attivi difensori della politica scolastica del centro sinistra) si ritrovò da solo a difendere la necessità di mantenere il valore legale del titolo di studio sia per evitare un meccanismo di concorrenza fra università in un sistema formativo già altamente differenziato geograficamente, sia per l'impossibilità di prescindere dalla natura storico culturali fortemente statale dell'istruzione pubblica italiana. Se può non stupire il ragionamento proposto in quell'occasione dall'ing. Gino Martinoli che, da studioso del mercato del lavoro, faceva notare come le assunzioni avvenissero solo formalmente in

---

Bruno Cammarella, *L'ordinamento universitario da Casati all'attuale progetto di riforma*, in "Annali della Pubblica Istruzione", n. 3 1969 p. 262.

[462] *Riforma dell'Università: le esigenze vitali*, documento elaborato da un gruppo di docenti dell'Università di Roma e inviato al Ministro Sullo il 12 febbraio 1969, sottoscritto da Giovanni Bollea, Federico Caffè, Giorgio Careri, Carlo Cattaneo, Marcello Conversi, Bruno de Finetti, Nora Federici, Giorgio Fuà, Gabriello Illuminati, Lucio

base al titolo considerate le verifiche e la formazione che aziende e industrie riservavano ai propri assunti, fa una certa impressione osservare il determinismo dell'ex dirigente giovanile del PCI, Paolo Flores D'Arcais, chiamato a moderare l'incontro, secondo il quale senza valore legale la società italiana non sarebbe più stata "costretta ad assorbire comunque tutti coloro che sono provvisti di un titolo di per sé capace a creare un diritto all'impiego e alla professione". Il punto di vista era ribadito, con il medesimo determinismo delle posizioni degli esponenti liberali, da Sylos Labini per cui "con l'abolizione del valore legale della laurea il tasso d'incremento –delle immatricolazioni- certamente diminuirebbe" mentre De Finetti (anche lui fra i firmatari del documento inviato a Sullo) attaccava la pretesa delle masse di un posto di lavoro statale sicuro, pretesa che senza valore legale sarebbe venuta meno[463].

Che la visione di Sylos Labini fosse organica a uno schieramento accademico culturale che cercava di influenzare dall'esterno le manovre politiche è confermato dalla pubblicazione, in collaborazione con la Fondazione Adriano Olivetti, delle *Proposte per la riforma universitaria*, nell'ottobre '69 a firma proprio di Sylos Labini e Illuminati. Questo documento riprendeva e approfondiva le proposte del documento inviato a Sullo, specialmente sui finanziamenti, sul ruolo più tecnico e meno politico del Consiglio, sulla richiesta di maggiore autonomia nella nascita dei dipartimenti e nell'organizzazione didattica e sistematizzava le proposte sulla docenza (una più alta indennità, periodi di borse di studio dopo tra il dottorato e la docenza, più potere ai dipartimenti nell'indizione dei concorsi ma con commissioni nominate dal futuro CUN, regolamentazione differenziata dell'incompatibilità e soprattutto il rifiuto di immissioni di massa da riservare per gli autori solo ai vincitori di concorsi); l'abolizione del valore legale, unita all'"assurdità" della codificazione nazionale delle materie su cui si basava la struttura a

---

Lombardo Radice, Giuseppe Montalenti, Giovanni Pugliese, Luigi Spaventa, Paolo Sylos Labini, Giorgio Tecce, Enrico Urbani, Aldo Visalberghi, in "Scuola e Città", n. 2 1969 p. 92.

[463] Per il moderatore Paolo Flores D'Arcais la tavola rotonda serviva a chiarire "quali aspetti negativi si possono considerare connessi con l'attribuzione del valore legale dato alla laurea, negativi per la società italiana costretta a prendere troppo sul serio quello che viene chiamato 'il pezzo di carta', negativi per l'università, strutturata in modo da sfornare quotidianamente questi diplomi ai quali viene attribuito un peso maggiore di quello che realmente non abbiano" e quindi con l'abolizione la società italiana non sarebbe più "costretta ad assorbire comunque tutti coloro che sono provvisti di un titolo di per sé capace a creare un diritto all'impiego e alla professione"; Giampiero Orsello fu tra i pochi di quel periodo a prendere nettamente parola (eccezion fatta per l'opposizione comunista) contro questa ipotesi: "le ripercussioni negative di una eliminazione del valore legale del titolo di studio sembrano altrettanto evidenti se si pensa al dato certamente non positivo emergente dalla concorrenza fra le università, con conseguente progressiva emarginazione di un numero crescente di Università a tutto vantaggio di una chiusura altrettanto progressiva degli alti studi universitari ad una nuova situazione 'classista' sia sul piano sociale sia su quello territoriale. [...] Ammesso che un vantaggio nella novità possa esservi, il prezzo sociale da pagare ci pare infinitamente superiore e tale da rendere inattuabile il proposito, almeno fino a quando le condizioni della realtà universitari e il progresso economico-sociale del Paese, insieme con un miglioramento del livello generale della popolazione italiana ed un superamento dei nuovi tipici squilibri, non lo possano rendere attuabile in una situazione del tutto modificata rispetto a quella attuale": in "Civiltà delle macchine", n. 3 1969, p. 19.

cattedre dell'università, erano visti come i fondamenti per l'applicazione coerente dell'autonomia universitaria, anche se il documento concludeva amaramente che un simile scenario era improbabile si auspicava un ruolo minimo dello Stato nell'indicazione delle materie dei piani di studio[464].

Tornando alla politica, la prima reazione del PCI alle trattative da cui scaturì la prima versione del d.l. n. 612 fu nettamente critica: un ddl che si giudicava tecnicamente più avanzato e, proprio per questo, sullo stessa traccia del "2.314" di Gui in quanto "cerca cioè una risposta *tecnicista* alla crisi universitaria, nella prospettiva che una serie di modificazioni dell'ordinamento delle università possa servire a ristabilire l'equilibrio perduto e a chiudere la fase di movimento che le lotte studentesche hanno aperto"[465].

I comunisti erano però consapevoli che la critica e il posizionamento dovevano essere più approfonditi e ragionati, non solo per ambire a influenzare la stesura definitiva della riforma, ma anche per esigenze di posizionamento politico di fronte alle mobilitazioni studentesche.

In questo senso va letta la risoluzione della direzione del partito pubblicata su "l'Unità" dell'8 marzo 1969, che schematizzava gli obiettivi dell'impegno comunista per il rinnovamento dell'università: rafforzamento del diritto allo studio, accessi completamente liberalizzati, democrazia interna tramite implementazione della rappresentanza di subalterni e studenti, docente-ricercatore unico senza gerarchie di poteri e funzioni, la dissoluzione della cattedra in favore dell'organo collegiale per eccellenza, il dipartimento[466].

I socialisti dal canto loro, nonostante avessero già avuto con Codignola un ruolo più che decisivo nella stesura della prima versione del d.l., non mancarono di pungolare il ministro con l'intento dichiarato di eliminare le facoltà dal testo della riforma e di ampliare i margini di liberalizzazione dei piani di studio; per il PSU si pose da subito la necessità di rispondere polemicamente all'ANPUR e ai 600 docenti che avevano manifestato nutrite resistenze ai passaggi di ruolo previsti dalle norme transitorie del ddl, resistenze che, secondo Santoni Rugiu, avevano avuto influenza nel far arretrare la carica innovatrice della riforma[467].

La determinazione dei socialisti era dimostrata dalla critica netta di La Penna al progetto comunista, di cui si denunciava l'astrattezza in merito al nodo della selezione e in generale

---

[464] Gabriello Illuminati, Paolo Sylos Labini, *Proposte per la riforma universitaria*, Edizioni di Comunità, Milano 1970, per i passaggi sul valore legale p. 23.
[465] Giuseppe Chiarante, *La tecnica della riforma*, in "Riforma della Scuola" n. 3 1969 p. 7.
[466] *Impegno dei comunisti per un effettivo e profondo rinnovamento dell'università*, Risoluzione della direzione del PCI, in Giovannini, op. cit., p. 110.
[467] Antonio Santoni Rugiu, *Si e no nel ddl per l'università*, editoriale, in "Scuola e città", n. 4 1969, p. 169.

una "certa passività" di fronte alle mobilitazioni degli studenti, come ad esempio nelle proposte di rappresentanze paritarie negli organi di governo[468].

Prima di esaminare i cambiamenti apportati dal dibattito in commissione e in aula al Senato e poi alla Camera, è necessario premettere che dal testo del progetto n. 612 furono stralciate alla fine del 1969 le norme relative alla liberalizzazione degli accessi e dei piani di studio, grazie al lavoro costante di Codignola che, nel bene e nel male, da quel momento in poi gli sarebbe stato per sempre associato. Non si proseguirà qui oltre nella descrizione delle leggi n. 162 – 910 del 1969 e n. 924 del 1970, primo pacchetto di norme ribattezzate "provvedimenti urgenti" e alle quali, data la rilevanza, sarà dedicato il prossimo paragrafo.

Tornando alla riforma dell'università va subito precisato che il testo governativo subì modificazioni profonde e tutte nel senso richiesto dall'opposizione comunista e dai socialisti, con il risultato di portare a 104 gli articoli nella versione poi approvata dal Senato e di produrre in testo che non avrebbe mai incontrato il favore delle componenti più conservative anche interne al governo e alla DC.

La novità più grande era costituita dalla abolizione totale della facoltà con gli atenei strutturati intorno al dipartimento, centro di didattica e ricerca; l'accesso all'università, oramai liberalizzato con la legge n. 910 era confermato e rafforzato con corsi trimestrali di orientamento, ma soprattutto si ampliava a chiunque avesse compiuto 25 anni previo esame (la proposta comunista riguardava i ventunenni); era soppressa la distinzione fra materie fondamentali e complementari e si ribadiva la liberalizzazione dei piani di studio; si accoglievano come opzionali alcune modifiche delle modalità d'esame demandando la loro definizione ai dipartimenti; si riproponeva il diploma come titolo precedente e non alternativo alla laurea e si allungava il dottorato a quattro anni; si accoglievano le richieste sulla docenza dello schieramento di sinistra, con l'eliminazione di qualsiasi stratificazione di docenti e l'istituzione del ruolo unico senza distinzioni fra ordinari e straordinari; le innovazioni sulla docenza proseguivano con l'introduzione dei ricercatori borsisti per cinque anni a seguito del lungo dottorato quadriennale, categoria da cui si sarebbe attinto per i concorsi per docente, con commissioni di cinque docenti eletti fra una rosa di nomi redatta dal dipartimento; per le immediate esigenze di aumento di organico (l'obiettivo erano 22.000 "docenti unici" nel '76/'77) si ampliava la categoria dei passaggi al ruolo di docente unico che

---

[468] "Mi sono convinto che con la sua attuazione non solo passeremmo dalla giungla nella palude, ma che le conseguenze sarebbero tali da impaludare e discreditare per un po' di tempo la causa del socialismo in Italia", Antonio La penna, *Postille sulla riforma universitaria*, in "Scuola e città" n. 9 1969 p. 449.

riguardava adesso tutti gli ordinari, straordinari, aggregati e ternati (i vincitori a vario titolo di concorsi per docenza), con concorsi riservati per incaricati e assistenti e altre garanzie per le varie figure precarie, confermano al contempo la proposta dei docenti associati a contratto; il tempo pieno era ulteriormente regolamentato (con un preciso monte orario e giornaliero) e aumentata l'indennità, mentre si rafforzavano i divieti di attività esterne retribuite con eccezioni regolamentate e il passaggio all'aspettativa per incompatibilità diventava passaggio al fuori ruolo; per quanto riguardava gli organi di governo e le rappresentanze, passando dal criterio delle percentuali alle cifre assolute (modificabili per i piccoli atenei) i rapporti numerici cambiavano in favore degli studenti dentro il consiglio di dipartimento, si istituiva il consiglio d'amministrazione delle opere universitarie, spariva il collegio dei revisori di conti e nel consiglio d'ateneo adesso entravano membri designati dalla regione (8), dalla provincia (4) e dal Comune (4), dal sindacato (3) e dagli enti in rapporto con l'università; sempre sul versante della partecipazione si sanciva il diritto di iniziativa e proposta ricreativa e culturale; anche il Consiglio Universitario Nazionale cambiava nella sostanza visto che dalla rappresentanza garantita ad ogni categoria si passava a quaranta membri da eleggere nei consigli d'ateneo, si aggiungevano membri del CNEL e si confermavano quelli designati dal Parlamento, dell'Accademia dei Lincei e del CNR[469].

Nel gennaio 1971 furono presentate le relazioni, una di maggioranza e tre di minoranza, che accompagnarono l'ingresso della riforma e degli altri progetti presentanti nell'aula del Senato.

La relazione certamente più critica era quella presentata il 21 gennaio 1971 dai due senatori liberali Germanò e Premoli: tutto l'impianto della riforma, tutte le innovazioni proposte (liberalizzazioni di accessi e piani di studio, dipartimenti) erano considerate peggiorative, specie in relazione al mantenimento del valore legale del titolo di studio, grazie al quale era impossibile garantire l'adeguata autonomia degli atenei (esigua quella prevista dal d.d.l.) che avrebbero dovuto decidere da soli le forme in cui promuovere il progresso della scienza.

Nettamente contraria ai principi ispiratori del testo era la relazione dei senatori Nencioni e Dinari del Movimento Sociale Italiano, presentata il 2 febbraio 1971: i riferimenti alla comunità universitaria fatti dalla relazione Bertola erano denunciati come derivazioni di quello spirito sovversivo con cui si riproducevano le assemblee di studenti e docenti, le

[469] Le modifiche più sostanziali e numerose furono apportate dalla commissione VI del Senato ma ulteriori e più limitate provennero dal dibattito al Senato che ne precedette l'approvazione il 28 maggio 1971, nonché con i primi trenta articoli approvati nel dibattito alla Camera. Per il testo in discussione alla Camera, arrivato a contare 104 articoli, AP, V Legislatura, Camera dei deputati, Documenti n. 3.450. Significativa di quanto i socialisti stessero seguendo e determinando le modifiche alla riforma è la pubblicazione, su "Scuola e Città", del testo

liberalizzazioni degli accessi avrebbero ben presto negato nei fatti l'accesso alla cultura e la possibilità di scelta a causa dell'inevitabile sovraffollamento degli atenei (per la verità già in corso da anni) e lo stesso presalario avrebbe generato più malcontenti che pacificazione fra gli studenti.

La relazione comunista, presentata il 19 gennaio 1971 dal senatore Piovano, criticava sì l'impianto complessivo della riforma ma senza che nessun elemento concreto fosse esplicitamente indicato come dannoso. Come si è accennato le modifiche della commissione avevano accolto molte delle proposte e spinte provenienti dal PCI e dai socialisti creando una situazione inedita in Parlamento (almeno per quanto riguarda l'istruzione): nella sua relazione Piovano ribadiva la necessità di modificare il testo (i richiami alle estreme resistenze con il Piano Gui erano ben lontani), specie in punti in cui si era già fatta sentire l'influenza dell'opposizione, come i mutamenti dei metodi didattici, l'implementazione degli strumenti di diritto allo studio, gli spazi da conferire all'iniziativa studentesca, forme sempre meno corporative di governo degli atenei, un rapporto sempre più stretto fra riforma dell'istruzione e programmazione[470].

La relazione di maggioranza, presentata dal protagonista delle trattative per la DC, il senatore Ermenegildo Bertola, il 13 gennaio 1971, riportando le discussioni delle commissione e rappresentandone al contempo la risultante mediata e anche il pensiero personale del relatore, è lo specchio delle tante contraddizioni che oscuravano il destino del d.l.[471].

La relazione risulta insolitamente lunga, oltre cento pagine, a causa del tentativo evidente di rispondere alle tante questioni sollevate dal dibattito pubblico sull'università degli ultimi anni.

Nel descrivere la crisi dell'università si denunciava l'abuso della cattedra che ha causato gerarchizzazioni, la crescita studenti andata oltre ogni previsione, una didattica ed esami vecchi in metodi e contenuti. Si ribadiva il concetto che un'università che preservava il valore legale dei titoli non poteva non essere selettiva, ma con la tendenza ad accogliere i grandi numeri. E' una relazione molto più consapevole delle problematiche sul campo rispetto a tanti documenti ufficiali dell'epoca, ne è un esempio il passaggio sul difficile equilibrio da trovare

---

licenziato dalla Commissione del Senato e dei singoli articoli approvati in aula nel corso di tutto il 1970, si vedano in proposito i numeri 1, 2, 4, 6, 7 1970.

[470] Per una panoramica sulle relazioni di minoranza si veda "Annali della Pubblica Istruzione", n.1 1971, p. 77.

[471] Il testo della lunga relazione è pubblicato in Ufficio Programma della Democrazia Cristiana, *La Riforma Universitaria*, Edizioni Cinque Lune, 1971, da p. 561. Si veda anche Ermenegildo Bertola, *Un'università 'aperta' in una società in rinnovamento*, in "La Discussione", n. 3 1971, p. 22.

fra la riproduzione di saperi formativi universali e di quelli specializzati, equilibrio che a detta del relatore i dipartimenti rischiavano di non risolvere.

Il tema del rapporto università – società, tanto caro all'opposizione comunista, era ampiamente trattato: si analizzava la funzione anche contestativa dell'università, il suo essere strumento di trasformazione della società ma anche la sua necessaria disposizione ad assecondare esigenze e linee di sviluppo: in merito la relazione comparava l'andamento dell'economia statunitense e italiana, la distribuzione del reddito in relazione ai titoli di studio nel paese, la distribuzione di titoli per settore occupazionale, compiva comparazioni internazionali sui tassi d'iscrizione per dimostrare l'assurdità delle paure circa i troppi studenti; furono così portate in aula cifre e riflessioni che quasi mai erano state oggetto d'analisi parlamentare. Era una relazione che provava a interagire col clima del momento, analizzando le ragioni sociali e culturali del movimento studentesco, interrogandosi sulle cause del malessere giovanile, individuate nello squilibrio tra il progresso tecnologico e la crisi di valori e principi morali.

Rispondendo alle polemiche sulle spese per il presalario studentesco e il diritto allo studio, la relazione ribadiva la convinzione "che le spese dedicate alla formazione culturale dei cittadini quando usate razionalmente, sono degli investimenti economicamente produttivi", ma concludeva il ragionamento sul tema sottolineando la differenza fra diritto allo studio e "diritto al titolo di studio" e "diritto al posto di lavoro adeguato a un titolo", collegando questi ultimi all'esclusivo merito personale e rimarcando i precisi limiti delle responsabilità e dei doveri dello Stato nei confronti dei cittadini.

Il tema della partecipazione democratica degli studenti negli organi universitari era riportato come uno dei più dibattuti e le soluzioni, rafforzate dalla commissione, erano poste in contrapposizione al meccanismo assembleare, ispirato a vaghe idee di democrazia diretta, causa nella storia di innumerevoli abusi.

L'autonomia era stata rafforzata e con essa gli stimoli alla programmazione: gli atenei, resi dalla commissione ancora più forti nei confronti del previsto CUN, erano chiamati a redigere piani di sviluppo locali che in sede di Consiglio Nazionale sarebbero stati composti e collegati al resto della programmazione economica: era l'ennesima dichiarazione d'intenti, ineccepibile sulla carta ma destinata a restare tale, che i socialisti avrebbero rivendicato come una vittoria della loro strategia per affermare meccanismi e principi della pianificazione a ogni livello della gestione statale. Per eliminare ogni sfumatura di carattere punitivo nelle norme riguardanti il tempo pieno e l'incompatibilità (anche se le norme in realtà si erano inasprite); nella relazione si rivendicava a gran voce l'abolizione degli assistenti, collegandola alla fine della

cattedra e quindi della subordinazione di un docente verso un altro, e a ben vedere le garanzie per la nuova figura di ricercatore erano elevate, con assegni rinnovabili fino a nove anni complessivi e la garanzia di assunzione nel settore pubblico in caso di mancata carriera accademica.

La relazione era nettissima su un altro tema legato all'insegnamento, l'abolizione della libera docenza: riportando le cifre sull'abnorme inflazione del titolo, sul rapporto insensato nelle facoltà fra i 3 e 19 liberi docenti per ogni ordinario, sulla media del 13,4% di liberi docenti con incarico di insegnamento, se ne dimostrava l'assoluta incoerenza rispetto allo spirito con cui si voleva riformare e rendere efficiente la didattica dentro gli atenei.

Bertola riportava poi il lungo dibattito sui dipartimenti, con la scelta di determinare il meno possibile dall'alto e i pericoli di sovrapposizione fra consiglio di dipartimento e di corso di laurea; sull'introduzione dei diplomi teneva a specificare che non si trattava della riproposizione della formula del d.l. n. 2.314 ma si collegavano a corsi di specializzazioni o aggiornamento professionale.

Altro passaggio significativo della relazione di maggioranza riguardava il tema dell'abolizione del valore legale del titolo di studio, obbiettivo principale del PLI con il sostegno della CRUI e della Prima Sezione del Consiglio Superiore: alla conclusione della commissione che non la riteneva attuabile, Bertola aggiungeva le sue considerazioni per cui la considerava un obbiettivo cui tendere insieme con la liberalizzazione dei concorsi pubblici, sottolineando però il presupposto sbagliato di chi la riteneva la soluzione all'affollamento, visti i numeri studenteschi dei paesi dove il titolo aveva solo valore scientifico.

Infine è utile segnalare l'onere finanziario previsto dalla riforma fino al 15 ottobre 1977, 1.819 miliardi e 698 milioni, cui erano da aggiungere i singoli finanziamenti ordinari annuali e le spese per l'edilizia, delle quali si aspettava ancora lo sblocco di almeno una parte dei fondi previsti dalla legge n. 641.

Per concludere e dare il senso delle difficoltà con cui questo lungo d.d.l. avrebbe dovuto essere approvato, si riportano due passaggi conclusivi della relazione: se nell'introduzione Bertola precisava che "Questa riforma non vuole mettere in moto una mera sperimentazione, ma, salvo illusioni, è difficile credere che tutto ciò che in essa è scritto darà ottimi risultati", a conclusione della lunga esposizione definitiva il testo "non certo perfetto e forse neppure tutto chiaro e facilmente comprensibile", rimarcando il suo carico innovativo e la sua unicità a

livello internazionale quasi come giustificazioni di una futura applicazione incerta per praticabilità e risultati[472].

Passando al dibattito parlamentare, da una rapida visione degli interventi nelle due aule emergono differenti atteggiamenti nei due principali partiti, la DC e il PCI, a differenza di socialisti e liberali perfettamente coerenti rispettivamente nel rivendicare e criticare sempre gli stessi elementi della riforma.

In Senato, infatti, il PCI continuò a dichiarare opposizione al progetto n. 612, votando contro l'approvazione dei singoli articoli a maggio e esordendo con un contorto intervento di Sotgiu: si riconoscevano le tante innovazioni del progetto per poi definirle etichette, si denunciava che le aperture alla partecipazione non erano abbastanza ma che non sarebbero stati i comunisti ad opporsi, si denunciava in generale un testo macchinoso e involuto per rivendicarne l'influenza avuta nei miglioramenti rispetto a quello governativo.

Gli argomenti (venuti meno nell'altro ramo del Parlamento) elencati nella dichiarazione di voto del senatore Perna, non appaiono così determinanti da giustificare il voto nettamente contrario, essi si basavano sull'insufficienza dei finanziamenti previsti e sulla necessità di implementare partecipazione studentesca affiancandola a quella delle forze sindacali. Il significato di questa insistenza sull'ampliamento degli organi di governo universitario a rappresentanze delle istituzioni locali e delle forze sindacali, appare legato al progetto del PCI di contare di più dentro l'amministrazione universitaria proprio attraverso queste figure, proprio nel momento in cui la nascita delle regioni dava ai comunisti una forza istituzionale locale (tra l'altro in alcune delle regioni universitarie per eccellenza come l'Emilia-Romagna e la Toscana) gravida di aspettative da un lato e timori dall'altro[473].

Nella prima seduta, l'intervento di Germanò , per i liberali, ribadiva le critiche sull'autonomia da ampliare, sulla nascita dei dipartimenti da rendere più libera, sulle liberalizzazioni causa di sovraffollamento.

E' inutile cercare di trovare un filo conduttore unico per gli interventi della Democrazia Cristiana: alla difesa delle norme sul tempo pieno da parte del senatore Scardaccione, rispondevano le critiche di Bollettieri contro le immissioni ope legis e per una legge che

---

[472] Ufficio Programma della Democrazia Cristiana, *La Riforma Universitaria*, collana "Programma DC" diretta da Tommaso Morlino, pp. 561 – 694, Edizioni Cinque Lune, Roma 1971.

[473] "Se si vuole uno sbocco positivo della crisi in atto, si deve avere la forza di comprendere che il governo delle singole università, inteso a livello di consiglio di ateneo come strumento politico-culturale di propulsione [...] non può non essere aperto decisamente, nettamente e notevolmente alle forze sociali promotrici del rinnovamento generale del Paese, quali oggi si esprimono attraverso le istanze elettive delle regioni, delle province e dei comuni e le organizzazioni di massa dei lavoratori italiani": AP, V legislatura, Senato della Repubblica, Discussioni, 24 febbraio 1971, intervento del sen. Fortunati (PCI), p. 21285.

andava approvata anche se difettosa, una linea ribadita da Trabucchi mentre altri, come Bettiol attaccavano con toni da opposizione il mantenimento del valore legale (come anche il senatore democristiano Smurra) e l'abolizione delle facoltà.

I socialisti non mancarono di evidenziare questa strategia distruttiva della DC, manifestando con Codignola serie preoccupazioni circa la sua approvazione, stante questo quadro politico: non che anche l'esperto senatore non fosse consapevole di alcuni limiti della legge, come sulla riorganizzazione, specie nell'immediato, della docenza, sull'indennità da aumentare per concretizzare il tempo pieno, sulla scarsità degli interventi sulla ricerca, sui rischi del dualismo corsi di laurea/dipartimento. L'intervento di febbraio di Codignola rappresenta il posizionamento ufficiale sul testo modificato e i punti insoluti del d.l.: il senatore difendeva le norme sull'autonomia, amplificata in sede di commissione, sul diploma intermedio, ma senza canalizzazione rigida, sulle liberalizzazioni degli accessi arrivando a prospettare per il futuro l'apertura del dottorato anche ai non laureati, sul docente unico e il passaggio dagli assistenti ai ricercatori; auspicava una definizione maggiore dei compiti di programmazione del Consiglio Universitario Nazionale proponendo un organo intermedio fra quello e il CIPE; in merito alla polemica sul valore legale Codignola ribadiva la pretestuosità del legame fra abolizione e liberalizzazione, per lui ridurre il valore del titolo al solo livello scientifico avrebbe snaturato la funzione dell'istruzione pubblica del paese (vari i suoi riferimenti agli atenei privati e al loro appoggiarsi strumentalmente al meccanismi pubblici come quelli sulla docenza)[474].

Il posizionamento più coerente delle opposizioni di sinistra provenne dal PSIUP, nettamente contrario al progetto dall'inizio alla fine della sua discussione[475].

Il dibattito al Senato si concluse l'11 marzo '71 con le repliche del relatore di maggioranza Bertola e del ministro Misasi, subentrato a Ferrari-Aggradi con il rimpasto del governo Rumor: nel ribadire il fermo impegno della DC per l'approvazione della legge rinnovarono gli appelli a collaborare per ulteriori modifiche (su autonomia, ricerca, dipartimenti, tempo pieno, cioè gran parte della legge) e a intendere la legge come l'incipit di un progetto riformatore.

C'erano insomma tutte le premesse perché, nonostante l'approvazione del Senato, lo scenario si complicasse ulteriormente alla Camera.

---

[474] "La sottrazione allo Stato della funzione primaria di certificare la validità del titolo di studio sarebbe una innovazione che cambierebbe alla radice la funzione e la configurazione della scuola pubblica in itala mettendo l'intero organismo scolastico in balia di forze privatistiche capaci di organizzare competitivamente le strutture dell'istruzione": ivi, intervento del sen. Codignola (PSI), p. 21272.

[475] AP, V legislatura, Senato della Repubblica, Discussioni, 5 marzo 1969, intervento del senatore Cuccu p. 5510.

Trasmesso il 14 giugno, dal 22 cominciò l'esame in commissione e dal 21 al 29 ottobre 1971 si svolse il dibattito generale in aula con le repliche di relatori e ministro l'8. Dal 9 novembre al 3 dicembre 1971 furono approvati infine soltanto i primi trenta articoli in 27 sedute contro le 18 in cui fu approvato tutto il testo del progetto al Senato: dato che da solo descrive l'ostruzionismo subito dalla proposta di riforma.

A inaugurare il fuoco incrociato alla Camera sulla riforma fu l'ex ministro Gui con un lungo intervento il primo giorno di dibattito, poi ripubblicato nel suo volume *Testimonianze sulla scuola* con il titolo *Università e società*.

Il fulcro della sua critica al d.l. n. 612 si basava sull'ambiguità irrisolta fra un sistema universitario libero e senza legami con lo Stato (sul modello anglosassone) e un altro ordinato e rispondente a esigenze e piani elaborati a livello statale (citando l'Unione Sovietica): a questo corto circuito erano ricollegate le problematiche della larga rappresentanza prevista e del mantenimento del valore legale, che sarebbe diventato obiettivo polemico di Gui da quel momento in avanti[476].

Nello stesso giorno alle critiche di Gui fecero eco gli interventi dei deputati democristiani Riccio e De Maria, riprendendo i contenuti dell'ex ministro a tal livello da rendere evidente la strategia ragionata da una componente della DC, e rendendo scontata l'ironia dell'opposizione stavolta tramite il missino Nicosia[477].

Le repliche dei relatori l'8 novembre confermavano questo quadro: il deputato Giannantoni del PCI sottolineavano le spaccature nella maggioranza auspicando una maggiore chiarezza del d.l. mentre il relatore di maggioranza, il deputato democristiano Elkan confermava i toni avuti da Bertola al Senato sulla consapevolezza dei limiti del progetto insieme alla necessità di approvarlo. Fu il ministro Misasi a rispondere con più determinazione alle polemiche sollevate, con una replica più in sintonia con quanto affermato da Codignola in Senato che non con gli interventi del suo partito alla Camera: il problema del numero chiuso o dell'abolizione

---

[476] "Se si creano organi di governo in cui tutte le parti sono rappresentate, ed ai quali si conferisce autonomia ed iniziativa, non capisco più perché allora su questa struttura si continui a stendere il manto protettivo del riconoscimento giuridico del titolo di studio da parte dello Stato". Secondo Gui con il d.d.l. Stato e ministro perdevano poteri effettivi, visto che il ministro "interviene soltanto su conforme parere del CNU" (sigla che indicava il Consiglio Nazionale universitario). Concludeva che "questo disegno di legge certamente risolve il conflitto fra le parti; ma in certo modo con esso tutte le componenti universitarie diventano baroni, perche tutti esercitano un potere statuale senza controlli e senza risponderne ad alcuno". Per comodità si riportano i riferimenti al testo ripubblicato in Gui, *Testimonianze sulla scuola*, pp. 453-455.

[477] "Mi si permetta rilevare che, in questa fase iniziale della discussione sulle linee generali del provvedimento, il mio è il terzo intervento di opposizione ma, desidero precisare, il primo proveniente dall'area extragovernativa: perché mi è sembrato che i primi due siano stati interventi di opposizione dell'area governativa": ivi, intervento del deputato Nicosia (MSI).

del valore legale era giudicato fittizio e illusoria la prospettiva di uno sfollamento dell'università senza valore legale[478].

Alla Camera andò quindi di scena il vero e proprio affossamento della riforma, approvata nei primi 30 articoli solo grazie ai voti del PCI ma la cui approvazione definitiva strideva con le manovre di preparazione della coalizione di centro destra e che avrebbero avuto concretizzazione di lì a poco con l'elezione di Leone alla presidenza della Repubblica contro la candidatura di Nenni.

Proprio in concomitanza con la fine dell'esame del d.l. in commissione del Senato, sulla riforma (e sugli altri progetti) si espresse il CNEL, la cui assemblea lo esaminò in nove sedute dal 19 novembre 1970 al 15 gennaio 1971. Da un confronto fra il resoconto dell'assemblea finale del 10-11 febbraio con il documento di osservazioni e proposte poi redatto, emerge una differenza di fondo: le prese di posizione definitive che adesso saranno elencate, per esempio sull'autonomia e sul valore legale dei titoli, erano molto più nette di quanto fosse stato il dibattito interno in cui erano emerse posizioni più sfumate ed eterogenee, segno di un significato prettamente politico del documento finale poi redatto.

In merito a un progetto di cui si ritenevano, "in linea di massima", adatti i criteri ispiratori (autonomia, partecipazione, diritto allo studio), si avanzavano osservazioni di principio e si proponevano emendamenti specifici: il rafforzamento dell'autonomia doveva passare per più ampi poteri discrezionali alle università piuttosto che al CUN, ma per realizzarsi pienamente era necessario eliminare il presupposto di una "libertà vigilata e costretta da modelli di struttura e da tipologie obbligate che il sistema prevede con uniformità generalizzata" e cioè il valore legale del titolo di studio; le forme che garantivano il diritto allo studio andavano riviste nei termini di un rafforzamento di mezzi e strutture (criticando implicitamente l'erogazione del presalario); un punto su cui batteva il Consiglio era il necessario rafforzamento dell'educazione permanente, fra le principali responsabilità dell'università. Fra le proposte di emendamento proposte dal CNEL si segnalano: il conferimento di una totale autonomia statutaria degli atenei; maggiore libertà e autonomia nella definizione e nascita dei dipartimenti; il conferimento di valore solo scientifico ai titoli di studio e la fine di primazie dei titoli nei concorsi pubblici; la critica al presalario si traduceva in realtà nella proposta dei prestiti d'onore a tasso agevolato, non proprio in linea con l'idea ribadita dalla relazione di maggioranza al d.d.l. al senato per cui l'investimento in istruzione era da considerarsi sempre e comunque un investimento produttivo per la società; sugli organi di governo il CNEL

[478] Un'utile sintesi delle repliche è riportata in "Annali della Pubblica Istruzione", n. 1 1971, p. 74.

proponeva, come il PCI, l'istituzione di un Comitato regionale universitario per una gestione più organica e la facilitazione di meccanismi programmatori e si suggeriva l'istituzione di un Comitato nazionale permanente all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri; sulla docenza e sui provvedimenti in merito più urgenti si ribadiva il principio che il passaggio in ruolo dovesse essere riservato ai vincitori di concorsi e si chiedeva che i concorsi straordinari fossero del tutto identici a quelli ordinari; infine si sottolineava la non attendibilità delle previsioni di spesa e l'impossibilità di esprimere una valutazione sul quadro finanziario[479].

Tra il gennaio e il febbraio '71 furono vari gli elementi che confermarono la precarietà del progetto riformatore, contrariamente a quanto ci si potrebbe aspettare guardando solo all'approvazione del d.l. in Senato.

Il 13 e il 22 gennaio l'Ufficio Programma della DC, diretto dal senatore Morlino, organizzò un convegno per discutere della riforma con i docenti vicini al partito democristiano e alla presenza del ministro e di alcuni parlamentari (fra cui il il relatore al Senato Bertola).

Il convegno si trasformò in una demolizione del progetto n. 612, scenario decisamente annunciato visto che proprio la classe docente più vicina al partito era quella che da mesi e anni andava manifestando la propria insofferenza verso i provvedimenti in discussione in Parlamento. Da ciò derivano i dubbi sul vero obiettivo perseguito dal partito con un tale convegno organizzato in quel preciso momento, dubbi che non potrebbero essere descritti meglio che non con le parole di uno dei partecipanti: "c'è il rischio che, rispetto agli intenti divergenti che esistono in questa assemblea, il risultato ultimo sia quello di registrare il dissenso sulla riforma universitaria, per dire *questa riforma non la vuole nessuno, quindi non si fa*"[480].

Già i toni della presentazione della riforma usati dal relatore Bertola accentuavano prudenze e autocritiche della relazione presentata in Senato: il lavoro della commissione sul testo ("strutturato in modo faticoso") non poteva essere giudicato né migliorativo né peggiorativo, si ribadivano le enormi difficoltà dello scenario accademico ma soprattutto Bertola, padre politico del testo del d.l. n. 612, riesumava la validità della proposta di riforma Gronchi del gennaio '69 che "proponeva una soluzione, rispettabilissima, e bisogna dirlo, per certi versi

---

[479] ACS, *Ministero della Pubblica Istruzione, Gabinetto Affari Generali,* b. 24, *Relazione Illustrativa delle valutazioni e posizioni emerse nel corso della discussione generale sui vari aspetti della riforma dell'ordinamento universitario* e CNEL, *Osservazioni e proposte sul disegno di legge di riforma dell'ordinamento universitario*, Roma 1971.

[480] Salvatore Saetta, assistente di diritto del lavoro all'Università di Palermo, in Atti del convegno "L'incontro della Dc con i docenti", Roma 13 – 22 gennaio 1971, in *La Riforma Universitaria IV*, Programma DC, Edizioni Cinque Lune, Roma 1971, p. 53. Sulla stessa linea Sergio Cotta, ordinario di filosofia del diritto all'Università di Roma, "un convegno che venga così in ritardo non può assolvere che a due funzioni: o a preparare un coperchio per il bidone, oppure a preparare una scusante per non fare niente", ivi p. 79.

migliore, a mio modo di vedere, ma che aveva il torto di essere arrivata tardi nel tempo" e, nelle stesse repliche conclusive, non difese nessuna delle norme ribadendo le tante difficoltà incontrate, Con queste premesse, la grandissima maggioranza degli interventi furono critiche aspre a principi e norme del progetto di riforma, fra cui l'incerta natura del dipartimento, il rapporto tra questo e il corso di laurea e tra i rispettivi consigli, l'immissione ope legis e i criteri di anzianità/merito, la liberalizzazione degli accessi, lo svilimento della libertà d'insegnamento all'interno della collegialità dipartimentale, le forme della partecipazione negli organi universitari che non teneva conto delle differenze oggettive fra categorie enunciando un'astratta e pericolosa parità; i (pochi) interventi più clementi furono quelli che individuavano i problemi della riforma nel suo non andare a fondo delle tematiche affrontate come a proposito dell'autonomia da conferire agli organi locali.

La DC quindi era attraversata da numerose polemiche interne che, anche quando non riguardavano espressamente il progetto di riforma, contribuivano a rendere debolissima la prospettiva di un'approvazione e i suoi sostenitori: ne è un esempio la polemica scatenata, tramite articoli di giornale e persino un'interrogazione parlamentare dall'ex ministro Scaglia contro il ministro Misasi in riferimento a suoi presunti abusi al tempo della sua permanenza al Ministero della giustizia (oggetto dell'attacco erano un condono a personaggi in odore di mafia e un trasferimento sospetti di due detenuti)[481].

Tornando alla riforma, visto l'eco decisamente negativo (probabilmente ricercato da una parte dello schieramento democristiano) diffusosi dopo il convegno, specialmente fra gli alleati di governo, la DC, sempre tramite il suo ufficio programma, diffuse il documento approvato dalla sua direzione nazionale il 23 febbraio '71. In esso si difendevano le norme sull'incompatibilità, sul dipartimento e sul ruolo unico, ma neanche questo documento evidentemente finalizzato a diffondere e rivendicare l'operato della DC per riformare l'università, riusciva ad difendere pienamente i contenuti di questa riforma: sul valore dei titoli si metteva in discussione la loro "determinazione legale" e in merito alle immissioni in ruolo ope legis si contraddiceva il testo successivamente approvato in Senato[482].

---

[481] Istituto Luigi Sturzo Archivio Storico, *Segreteria Politica, atti dei segretari, Mariano Rumor*, Uffici centrali, circolari, scatola 215 fascicolo 7.

[482] "Si rendono necessari il superamento della rigida determinazione legale dei titoli rilasciati dall'università, consolidata su vecchie tipizzazioni professionali"; sulla docenza "l'opportunità di agevolarne l'immissione nel ruolo unico dei docenti deve realizzarsi senza sostituire con criteri di anzianità il giudizio di idoneità scientifica": documento approvato dalla Direzione nazionale DC il del 23 febbraio 1971, ivi pp. 550 e 557.

All'inizio del dibattito in aula del d.d.l., l'atteggiamento pubblico dell'altro padre putativo della riforma, il PSI di Codignola e Santoni Rugiu (specialmente il primo oggetto di aspre critiche al convegno DC), fu decisamente diverso rispetto a quello di Bertola e degli altri democristiani.
In un lungo articolo il senatore Codignola esponeva nei dettagli le norme del testo modificato dalla commissione senatoriale, sottolineando il ruolo positivo del PCI (non a caso già nel '69 Scuola e Città pubblicò la proposta di legge comunista) di cui erano state ascoltate e accettate tante proposte e delle categorie di docenti subalterni (ovviamente soddisfatti delle immissioni in ruolo che d.d.l. prospettava), la cui spinta aiutò Codignola nel "braccio di ferro" con la DC cui fa riferimento uno studioso che queste dinamiche le vide sicuramente da vicino, Giunio Luzzatto[483].
Di fatto questo testo era molto più chiaro dell'opuscolo democristiano citato prima, senza le ambiguità che circondavano le prese di posizione dei più aperti e progressisti esponenti DC ma sono da evidenziare le preoccupazioni degli esponenti socialisti: per un quadro politico che si stava complicando ed evolvendo in senso contrario a quanto necessario per condurre a buon fine l'approvazione della riforma che sarebbe stata ancora osteggiata "da forze potenti, politiche, accademiche, corporative"[484]; per questo si faceva sentire l'assenza degli studenti nel processo di redazione e se ne auspicava un ritorno d'interesse al momento dell'applicazione.
Il PCI, come evidenziato dal dibattito parlamentare, aveva deciso dal canto suo di puntare sull'approvazione di una riforma profondamente modificata e di rivendicarla come una vittoria della propria strategia. L'evoluzione del progetto in commissione al Senato faceva ben sperare i comunisti al punto da dichiarare apertamente che da parte loro non sarebbero arrivate manovre o tattiche ostruzioniste. Al convegno nazionale del partito sulle tematiche universitarie, tenuto a Firenze il 30 e 31 gennaio '71, Giovanni Berlinguer parlava ancora "di un mutamento profondo della legge per configurare un rapporto dinamico fra università e società", anche se nella sostanza non si proponeva poi molto in più rispetto a quanto già ottenuto, ribadendo inoltre la necessità di approvare la riforma: "All'agitazione inconcludente

---

[483] Luzzatto, *I problemi universitari nelle prime otto legislature*, in Gattullo, Visalberghi, op. cit., p. 175.
[484]"Anche ammesso che la situazione politica consenta di portare a compimento l'opera legislativa intrapresa, resta l'interrogativo se l'università troverà in sé stessa e nella società, le forze necessarie alla rinascita": Tristano Codignola, *La riforma universitaria*, in "Scuola e Città" n. 5-6 1971, p. 222; "L'attuale tendenza evolutiva in cui, ahimé, l'Italia si è inserita e che la sta portando a scivolare verso uno status di produttività culturale semi-coloniale", Antonio Santoni Rugiu, editoriale, ivi p. 3.

contro ogni riforma preferiamo un'opposizione puntuale, una lotta per modificare sostanzialmente la legge"[485].

Per quanto riguarda la reazione al progetto n. 612 delle forze sociali, universitarie e non, lo scenario era molto differente rispetto a quello registrato durante la discussione del piano Gui: se gli industriali manifestarono una certa dose di disinteresse, accodandosi ai posizionamenti pubblici del Partito Liberale contro il valore legale del titolo di studio e per il mantenimento di meccanismi selettivi[486], c'era invece da registrare la nascita di un nuovo soggetto, i sindacati scuola che, per quanto debolissimi dentro gli atenei, non mancarono di esporsi pubblicamente sul d.d.l., preludio al maggior protagonismo che avrebbero assunto tra il '72 e il '73.

Nel 1967 era infatti nato il Sindacato Nazionale Scuola della CGIL, a seguito dell'iniziativa di settori aderenti alla Federstatali-CGIL nel giugno dello stesso anno. Comprendeva tutti i lavoratori dall'istruzione, dalla materna all'università, anche se le rappresentanze in quest'ultima erano davvero esigue[487]. Di fatto però l'SNS-CGIL, specie grazie al caos regnante fra le associazioni universitarie, avrebbe avuto un ruolo sempre più decisivo, di concerto con i corrispettivi CISL e UIL con cui stava costruendo la Federazione sindacale unitaria, nelle trattative che avrebbero portato ai provvedimenti urgenti del '73[488].

I docenti universitari non erano più riuniti in un unico cartello da anni dopo lo scioglimento del Comitato Universitario (l'UNURI si era sciolta già nel 1968) e le divisioni interne all'ANPUR: nei primi mesi del 1968 i docenti più progressisti (molti dei quali ex membri dell'UNAU in quanto assistenti) diedero vita all'Associazione nazionale docenti universitari, l'ANDU che si distinse nei primi mesi di discussione della riforma per la difesa del principio del docente unico, contro cui si scagliava l'ANPUR (non senza ambiguità) e che era stato al

---

[485] Giovanni Berlinguer, relazione introduttiva al Convegno nazionale del PCI sull'università, Firenze 30 – 31 gennaio 1971, in "Critica Marxista" n. 2 1971.

[486] "Fu probabilmente per una buona dose di scetticismo sulle capacità della maggioranza di governo di condurre in porto uno sforzo così ciclopico in tempi certi, mentre negli atenei e nelle piazze infuriava a contestazione giovanile, che gli organi direttivi della Confindustria non presero immediatamente posizione sui contenuti della 612": Giorgio Fiocca, *Storia della scuola. Le istituzioni educative e la Confindustria*, Sipi, Roma 1994, p. 70. Sempre Fiocca riporta gli impegni degli industriali per la riforma della facoltà di economia, per l'introduzione di titoli intermedi e corsi di formazione manageriali. La stessa parte riguardante ricerca, scuola e formazione del testo della relazione della "Commissione per la revisione dello Statuto confederale" diretta da Leopoldo Pirelli, era del tutto vuota di riferimenti concreti a questa riforma o a provvedimenti da prendere, limitandosi a sottolineare la svalutazione naturale del valore legale dei titoli in un'università aperta sempre più alle masse, Confindustria, *Relazione della Commissione per la revisione dello Statuto confederale, I*. Orientamenti degli imprenditori privati nella società italiana, Roma 1970, p. 99.

[487] Si vedano in proposito Ambrosoli, op. cit., p. 250 e Natale Di Schiena, Mario Mascellani, a cura di, *Per una storia della politica scolastica della CGIL 1945-1973*, in *Il sindacato nella scuola*, quaderno di "Rassegna Sindacale", n. 52-53 1975.

centro dei contrasti fra gli incaricati dell'ANPUI e gli assistenti dell'UNAU. Seguire nel dettaglio le vicissitudini e le polemiche fra le varie associazioni non sempre è opera utile ai nostri fini, anche se alcune sono rilevanti per il peso assunto: in questa fase si affermò l'esigenza di organizzazione e rappresentanza di tutti i precari e subordinati, non più ascrivibili a categorie dai contorni definiti visti i piani del governo, e in alcuni casi ciò rafforzò la presenza della CGIL, come dimostrato dalla confluenza nel 1970 della neonata ANDS (Associazione nazionale docenti e ricercatori subalterni)[489].

In due documenti dell'aprile e del settembre 1971, l'SNS-CGIL definì pubblicamente la sua linea sulla riforma in discussione e sui problemi dell'università in generale, il rifiuto del d.l. n. 612 si accompagnava alla denuncia del carattere fortemente classista del sistema universitario, cui conseguiva la richiesta di interventi mirati immediati su diritto allo studio, ricerca, gestione e struttura degli atenei, docenza. Sul diritto allo studio si affermava il principio che il salario studentesco dovesse essere erogato su criteri unicamente reddituali per favorire unicamente figli della classe lavoratrice, puntando nella prima fase a coprire un terzo della popolazione studentesca universitaria; i sindacati affermavano il principio opposto a quanto sostenuto dal senatore Bertola nella relazione al d.l.: il problema della disoccupazione dei laureati (se ne calcolavano 15.000 in quell'anno) e della sottoccupazione andava scardinato non screditando il titolo o limitando l'accesso, ma puntando all'affermazione del binomio diritto allo studio – diritto al lavoro, in coerenza con l''obiettivo della piena occupazione che faceva da sfondo alle strategie pubbliche del sindacato. Nel richiedere un maggior impegno finanziario sulla ricerca, il sindacato denunciava la preminenza di quella privata rispetto alla pubblica, 253 miliardi contro 233. Il sindacato, in linea anche con le proposte del PCI, reclamava la propria presenza e quella degli enti locali in tutti gli organi di gestione dell'università, che sommata a quella studentesca avrebbe dovuto essere maggioritaria rispetto a quella dei docenti. In merito a questi ultimi, si sosteneva con forza il principio del docente unico a tempo pieno, si giudicavano insufficienti gli obiettivi d'incremento del progetto e per questo si proponeva che l'immissione in ruolo riguardasse chiunque avesse un rapporto di lavoro continuativo nell'università, ed è da sottolineare lo spazio inedito dato alle rivendicazioni del personale tecnico amministrativo degli atenei.

---

[488] Si segnala anche il foglio delle sigle sindacali SUNPU-CGIL-FNDS "Se ci sei batti un colpo" del 10 novembre 1970 rivolto al ministro. ACS, *Ministero della Pubblica Istruzione, Gabinetto – Affari Generali*, b. 24.

[489] Si veda in proposito la Risoluzione finale del convegno dei settori provinciali scuola aderenti alla Federstatali-CGIL del 3-4 giugno 1967 e *Per il sindacato scuola CGIL* documento preparatorio all'assemblea di Ariccia del 16-17 dicembre 1967 che avrebbe costituito il Sindacato nazionale scuola CGIL, entrambi in Ricuperati, *La scuola in Italia dalla legge Casati a oggi*, p. 332.

Segnalo infine il fatto che il documento dell'aprile '71 è uno dei testi di rivendicazione più "tecnici" del periodo, ricco di dati sulla produttività degli studi (laureati, ritardi, abbandoni, fuoricorso), sugli scenari occupazionali e sulla provenienza sociale della popolazione universitaria. Dati tra l'altro utili a dimostrare l'esiguità dell'intervento finanziario aggiuntivo previsto dalla riforma, considerato che i 472 miliardi per la ricerca scientifica e i quasi 603 miliardi per il diritto allo studio erano già comprensivi degli stanziamenti ordinari, riducendo l'aggiuntività sostanzialmente alle spese per l'incremento di personale (725 miliardi e 684 milioni fra il 1971 e il 1977)[490].

Oltre la nascita del sindacato di categoria, il fatto politicamente più rilevante fu la costituzione del CNU, Comitato Nazionale Universitario, dall'unione dei docenti di ruolo dell'ANDU, dei ricercatori dell'ANRIS (Associazione nazionale ricercatori istruzione superiore) e dei tanti gruppi di docenti precari locali. Così costituito il CNU si fece promotore già dal '70 di agitazioni e scioperi, dimostrando una decisa volontà d'incontro con i settori più riformisti del movimento studentesco. Nei confronti della riforma l'associazione decise dichiaratamente di evitare di influenzare o addirittura emendare il progetto come cercavano di fare l'UNAU, l'ANPUR e soprattutto la CRUI, accogliendone alcune idee come positive per scardinare gerarchie e clientele (tempo pieno, la fine della cattedra, docente unico, incompatibilità, immissione i ruolo ope legis al posto dei concorsi)[491].

Manca ancora uno sguardo al posizionamento ufficiale nei confronti del d.l. n. 612 dei professori di ruolo dell'ANPUR, reso pubblico con il *Libro bianco sulla riforma universitaria*, discusso al Congresso del febbraio '71[492].

Si tratta di un documento dai toni sprezzanti che in capitoli intitolati "Come cambiare la 612" e "Proposte di emendamenti che non facciamo", poneva pesanti critiche a ciascun punto saliente del progetto: già contrari alla scomparsa degli assistenti, ritenevano deleteria l'interpretazione del principio di docente unico data dalla commissione del Senato,

---

[490] Documento CGIL, CISL, UIL, sui problemi e sulla riforma dell'università (aprile 1971) e allegato, Lettera della CGIL, della CISL e della UIL ai gruppi parlamentari sulla riforma dell'università (settembre 1971), in Mario Gattullo, *Documenti sulla scuola I*, Cooperativa Libraria Universitaria, Bologna 1972, p. 603 e p. 617.

[491] I primi documenti ufficiali rispecchiano la formazione politica legata al movimento dei componenti del Comitato: "La nascita e lo sviluppo delle nostre associazioni e del CNU fanno parte del processo di maturazione che ha investito il Paese negli ultimi anni, e che sta portando i lavoratori dal piano della pura difesa salariale alla contestazione dei rapporti di lavoro e delle finalità tradizionali della produzione. Il CNU rappresenta un tentativo di coagulare e rafforzare nell'università le spinte connesse con questa maturazione, superando attraverso tale unificazione la resistenza delle forze reazionarie ed anche le contraddizioni che sorgono inevitabilmente entro lo stesso movimento di contestazione e di rinascita", Comitato Nazionale Universitario, *Per l'università di domani*, atti del congresso di Padova, Marsilio 1972, p. 14

[492] *Libro bianco sulla riforma universitaria*, in supplemento a "L'Università Italiana", n. 3 1971, elaborato dal consiglio di presidenza dell'ANPUR il 2 marzo 1971 su mandato del Congresso (XXIX) di Montecatini del 19 - 21 febbraio 1971.

contrapponendo la propria basata sull'idea di stessi diritti di partecipazione agli organi di governo ma di ben tre precise figure docenti (il docente-ricercatore, il ricercatore-docente e l'assistente di entrambi), ribadendo di fatto l'importanza di funzioni e gerarchie; a questo faceva eco una critica sferzante alle proposte sulla partecipazione studentesca di cui vale la pena riportare il testo: "gli attuali professori di ruolo non intendono combattere, in occasione della riforma, nella quale sono impegnati gli interessi di tutto il Paese, una battaglia che potrebbe essere giudicata corporativa, per cui essi *si limitano a riaffermare che qualora la miopia della classe politica permetterà che si instaurino negli organi di governo universitari situazioni nella quali occorrerà dissociare le proprie responsabilità da quelle di una eventuale maggioranza irresponsabile, essi lo faranno e denunceranno al Paese le conseguenze di quella miopia*"[493]. Sul valore legale del titolo di studio, pur lasciando trasparire una preferenza netta per la sua abolizione, proponevano l'affiancamento di "certificati scientifici" ai titoli aventi valore legale. Infine segnalo due posizionamenti abbastanza scontati: sul dibattuto tema delle immissioni in ruolo, com'è logico aspettarsi, ribadivano il principio che dovessero essere riservate ai soli vincitori di concorsi a qualsiasi titolo (ternati, aggregati, ecc.) mentre sul tempo pieno si denunciava l'esiguità della indennità prevista.

Il risultato di questo dibattito sulla riforma, per la seconda volta incentrato sulla docenza (con il d.l. n. 2314 il problema erano incompatibilità e tempo pieno, con il d.l. n. 612 docente unico e immissioni in ruolo), fu da molti giudicato "demagogico e disordinato" e fece parlare di "fase accentuatamente sindacale e corporativa del discorso universitario, in cui il declino dell'iniziativa del centro sinistra vide giganteggiare in tutti i campi le richieste settoriali e le autorità estenuarsi in un lavoro di mediazione e di continui raggiustamenti"[494].

Di "coacervo di bassa demagogia, arrembaggio ai posti, disordine mentale, mancanza assoluta di competenza e velleitarismo punitivo verso i cosiddetti 'baroni'" parlava il professore Felice Ippolito, denunciando altresì l'arretramento del testo della commissione del Senato che aveva basato gli scatti di carriera e le immissioni in ruolo su esclusivi criteri d'anzianità[495]. Obiettivo polemico di Ippolito erano anche le tante contraddizioni sull'idea di autonomia, con ampi margini di libertà locale previsti affiancati da notevoli poteri lasciati nelle mani dell'autorità centrale[496].

---

[493] Ivi, p. 9.
[494] Luigi Pedrazzi, *La politica scolastica del centro sinistra*, il Mulino, Bologna 1973, p. 21.
[495] Felice Ippolito, *Università: crisi senza fine*, I libri de l'Espresso, Milano 1978, p. 47 e p. 55.
[496] Ivi, p. 53.

A mio avviso il giudizio più coerente e lucido fra i tanti commenti contemporanei alla riforma, proveniva ancora una volta da Giovanni Gozzer, che il ministro Misasi richiamò all'Ufficio studi e programmazione del ministero per quella che sarebbe stata l'ultima fase della politica pianificatrice sull'istruzione e che sarà analizzata a breve.

In un lungo articolo del 1969, apparso sulla rivista "Futuribili", dedicato al commento del Rapporto Jantsch (documento che insieme a quelli dell'UNESCO tracciava le ipotesi di sviluppo dei meccanismi di apprendimento e riproduzione del sapere universitario)[497]. Dopo aver descritto per sommi capi i contenuti delle varie proposte di riforma, sottolineava come tutte insistessero sulla stessa logica con proposte, ad esempio sullo stato giuridico dei docenti che non corrispondevano a differenti funzioni né a diverse idee su come formare il docente universitario, vero problema rispetto a quello della sua selezione su cui il dibattito era incentrato da anni. Gozzer puntava a smontare l'importanza e la centralità stessa assunta da alcuni punti del dibattito: il tempo pieno era definito sì come un'esigenza etica, ma da risolvere con un nuovo rapporto funzionale fra istituzioni, docenti e studenti mentre se la partecipazione studentesca agli organi era da considerarsi legittima, per lui l'idea di cogestione doveva essere la risultante di una crescita comune piuttosto che un fatto legislativo; non si faceva nessun passo avanti sull'innovazione necessaria da imprimere alla didattica e ai metodi di apprendimento (tema su cui insistevano il documento UNESCO e il Rapporto Jantsch) e ciò riguardava anche il progetto comunista che pur non proponendo "modi nuovi di rapporto fra formazione e professione, tra ricerca e industria, tra materie e interdisciplinarietà", almeno dimostrava una giusta consapevolezza in merito alle disuguaglianze sociali e alle discriminazioni che continuavano a caratterizzare il sistema formativo nel suo complesso[498].

Le elezioni anticipate del maggio 1972, con la crescita delle destre (l'8,7% per l'MSI-Destra Nazionale che aveva assorbito alcune formazioni monarchiche) e la presenza di Leone alla presidenza della Repubblica, fornirono gli elementi concreti alla DC per accantonare l'esperienza del centro sinistra con tutto il suo portato di riforme (più discusse che varate) di cui il d.l. n. 612 aveva costituito il centro negli ultimi anni (insieme alla programmazione economica). Sull'istruzione il cambio di prospettiva era nell'aria già dal '71: la corrente "di base" della DC, di cui il giovane ministro Misasi era esponente fra i più in vista insieme a De

---

[497] Erich Jantsch, *La programmazione integrale per i "sistemi congiunti" della società e della tecnologia – il compito fondamentale dell'università* testo integrale del rapporto pubblicato con il commento di Giovanni Gozzer in "Futuribili", n. 15, 1969, pp. 31 ss.

[498] Giovanni Gozzer, *La situazione dell'Università italiana alla vigilia degli anni '70 tra conservatorismo, riformismo e contestazione*, in "Futuribili" n. 15 1969, p. 16.

Mita, abbandonò sempre di più la connotazione progressista a seguito delle elezioni amministrative del '71, arrivando a far parlare di sé come di un riformatore diventato reazionario[499].

Il governo di Giulio Andreotti con Scalfaro alla Pubblica Istruzione non ci mise molto ad accantonare il d.l. n. 612, pur ribadendo a parole il proprio impegno per una nuova riforma universitaria[500]. A nulla servì il tentativo di PSDI e PSI di ripresentare due diverse proposte ispirate al testo del progetto n. 612 approvato al Senato nella precedente legislatura, appellandosi alla possibilità di far ricorso alla procedura abbreviata prevista dal regolamento del Senato[501].

Di riforma si sarebbe continuato a parlare per pochi anni mentre gli unici passi concreti sarebbero arrivati con la logica dell'urgenza e dei provvedimenti varati "in vista della riforma universitaria", passi compiuti già all'inizio della discussione sul progetto di riforma n. 612, e precisamente nel dicembre 1969 con il provvedimento forse più controverso e dibattuto fino alle riforme di fine anni '80: le liberalizzazioni di accessi e piani di studio di cui si parlerà nel paragrafo successivo insieme agli ultimi tentativi di pianificazione scolastica discussi contestualmente alla tentata riforma.

3.2 Tra politica d'urgenza e pianificazione

Nel paragrafo precedente si è descritto il processo che ha portato al definitivo fallimento della prospettiva di riformare globalmente l'università. Contemporaneo a questo

---

[499] Froio, riporta un'intervista a un ex collaboratore di Misasi, *Università: mafia e potere*, pp. 96-97.

[500] "Per quanto riguarda l'università, il Governo presenterà rapidamente un disegno di legge che, evitando i pericoli di una minuta regolamentazione dei singoli istituti e nel rispetto della autonomia universitaria, recepisca i punti essenziali su cui sembra si sia maturato ormai un ampio consenso: il diritto allo studio, l'istituzione del dipartimento e del consiglio nazionale universitario, il ruolo unico del docente, il maggior impegno dei docenti stessi e l'individuazione di nuove forme di reclutamento dei giovani che intendo dedicarsi alla carriera scientifica (dottorato di ricerca)", AP, VI legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, seduta del 4 luglio 1972, p. 85.

[501] Proposte n. 25 e n. 28 *Riforma dell'ordinamento universitario*, presentate il 25 maggio 1972 rispettivamente dal senatore Schietroma e dal senatore Pieraccini e altri, AP, VI Legislatura, Senato della Repubblica, Documenti. Così Giunio Luzzatto giudicava l'operazione compiuta dalla maggioranza sul'"Avanti!" del 14 febbraio 1973: "Quando il governo rifiutò di adottare per la riforma l'iter accelerato previsto per i progetti approvati nella precedente legislatura, il compagno Pieraccini osservò al Senato che si ritardava così qualunque intervento per l'università italiana e di urgente poteva esserci solo la riforma: era l'inizio del luglio 1972. Il governo replicava che a settembre avrebbe presentato i nuovi testi, ma a tutt'oggi non sono neppure giunti al consiglio dei ministri. Leggi anche rilevanti e tecnicamente complesse per cui è stata adottata la procedura accelerata hanno invece già compiuto l'intero iter parlamentare (obiezione di coscienza) o stanno per compierlo (diritto di famiglia, riforma del codice penale, legge speziale per Venezia) La procedura ritardatrice scelta dalla maggioranza dimostra che la conclamata esigenza di misure parziali non è altro se non la volontà di non attuare la riforma".

processo è stato il definirsi della così detta "politica dell'urgenza", l'unica a produrre cambiamenti concreti dentro l'università italiana dal dopo guerra agli anni '80.

Sarebbe un errore però intendere come rette parallele la politica delle riforme tentate e quella dei provvedimenti urgenti: quest'ultima fu diretta conseguenza della prima e non solo per la banale constatazione che al fallimento di una riforma (nello specifico il d.l. n. 612) seguì la necessità di apportare cambiamenti in un modo o nell'altro, ma soprattutto perché alcuni di questi provvedimenti (le leggi n. 910 e 924 del 1969[502]) non sarebbero mai state approvate e mai in tempi così celeri se non fossero state contestuali alla discussione sulla riforma più complessiva[503].

Un discorso parzialmente diverso riguarda i "provvedimenti Malfatti" del 1973 (d.l. n. 580 poi legge n. 766/1973[504]), il cui tema (il rinnovo delle forme concorsuali per i docenti e i passaggi in ruolo) ebbe un suo dibattito specifico, in Parlamento e fuori, scollegato e anzi diretta conseguenza di una riforma che non era più, sostanzialmente ma non formalmente, all'ordine del giorno dell'agenda politica.

Ad aggravare il paradosso e a completare il quadro di una politica fatta sull'urgenza nonostante il decennio passato a discutere di riforme, furono gli ultimi tentativi di pianificazione e programmazione scolastica (più avanti si descriveranno la parte sull'università del Progetto '80 e i documenti preliminari preparati dall'Ufficio studi del ministero) passati dalle mani dei politici a quelli dei tecnici, cosa che ne aveva aumentato aderenza alla realtà e scientificità di metodi e obiettivi, senza che però vi corrispondesse alcuna applicazione in assenza di una forte volontà politica.

Come fa notare Pedrazzi, nel complesso gioco di equilibri su cui si reggevano i numerosi governi di centrosinistra, "le possibilità d'innovazione erano maggiori con i piccoli incisivi

---

[502] Legge 11 dicembre 1969, n. 910, *Provvedimenti urgenti per l'Università*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 314 del 13 dicembre 1969; legge 30 novembre 1970, n. 924, *Nuovi provvedimenti per l'Università*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 310 del 9 dicembre 1970.

[503] La dimostrazione di ciò è la lunga lista di provvedimenti mirati e d'applicazione immediata dei primi anni della legislatura e con cui ebbero luogo i tanti piccoli cambiamenti che, uniti alle norme trattate in questo paragrafo, rappresentano le uniche evoluzioni del sistema universitario dopo decenni di dibattito: il DPR 14 luglio 1970, n. 725 con il quale furono stanziati 25 miliardi aggiuntivi per il finanziamento diretto delle università, in funzione degli aumenti previsti per la prima fase d'attuazione della riforma in discussione; l'istituzione della seconda università di Roma con la legge 22 novembre 1972, n. 771, *Istituzione di una seconda Università statale in Roma*; la legge 3 giugno 1971, n. 360, *Provvedimenti per il personale docente delle università*, con cui si confermarono gli incarichi dei docenti; l'avvio ufficiale del Corso di Laurea in Sociologia, dichiarato equipollente ai titoli di laurea in Scienze Politiche e in Economia e Commercio; l'avvio del Corso di Laurea in Urbanistica (D.P.R. 14 ottobre 1970, n. 1009); il miglioramento dei sistemi operativi delle Opere Universitarie e la nascita del Corso di Laurea in Discipline delle Arti, della Musica e dello Spettacolo con il DPR 30 ottobre 1970, n. 1192; il riordino del triennio di ingegneria (D.P.R. 27 settembre 1970, n. 827).

[504] Legge 30 novembre 1973, n. 766, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1 ottobre 1973, n. 580, recante misure urgenti per l'Università, pubblicata sulla "Gazzetta Ufficiale" n. 310 del 1 dicembre 1973.

provvedimenti, mentre la grande legislazione onnicomprensiva esalta soltanto i più contrapposti poteri di veto esistenti nel corpo sociale e politico, premiando di fatto gli interessi e le posizioni costituite"[505].

Tutti questi elementi, e quelli trattati nel precedente paragrafo, fanno di questa fase di vita dell'università italiana il suo periodo più contraddittorio e convulso sia per le ragioni sociali più note e raccontate ma anche per la confusa politica di gestione dell'università messa in campo da governi, partiti e gruppi di potere.

La politica dell'urgenza quindi ebbe due momenti distinti, i provvedimenti del 1969 e quelli del 1973, i primi ispirati e fortemente sostenuti dal PSI di Codignola durante la discussione sul d.l. n. 612, i secondi realizzati dal ministro Malfatti con un'influenza meno diretta delle altre forze politiche nonostante un maggior dibattito specifico sui loro contenuti.

Le due leggi del 1969 sono da considerare come i passi più concreti dell'università italiana verso l'apertura sociale alle masse, o quantomeno i provvedimenti che più di ogni altro assecondarono il processo in corso.

Con la legge n. 162 dell'aprile 1969 s'intervenne sul diritto allo studio: in attesa di regolamentare l'intera tematica con l'affidamento alle regioni di imminente costituzione, si rafforzò il principale e il più dibattuto sostegno agli studi finora concepito, il presalario studentesco istituito nel 1963 con la legge n. 80. Questa prevedeva un assegno di 200.000 lire per gli studenti residenti nel comune doveva aveva sede l'università cui erano iscritti e 360.000 lire per gli studenti fuori sede, la legge n. 162 elevò gli assegni a 250.000 e a 400.000 lire. Le cifre degli studenti beneficiari non si avvicinarono però neanche lontanamente all'obiettivo del 17% della popolazione studentesca indicato dalla linee direttive di Gui già nel 1964 per il 1970/71[506]. Questa fu la principale critica mossa dai liberali, che da un lato proponevano di alzare il tetto di reddito dei beneficiari così da ampliarne la platea stabilmente al di sotto del 10%, e dall'altro criticarono fortemente la fonte economica di questo provvedimento, per cui si annunciava lo storno di 5 miliardi dagli stanziamenti accantonati del bilancio del ministero, esattamente la parte prevista per l'edilizia di una delle leggi sull'istruzione meno applicate di sempre, la n. 641 del 1967[507].

---

[505] Pedrazzi parla di legislazione minuta contrapposta alla legislazione onnicomprensiva. Pedrazzi, op. cit., p. 21.

[506] AP, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Documenti, *Relazione sullo stato della pubblica istruzione in Italia e linee direttive del piano di sviluppo pluriennale della scuola per il periodo successivo al 30 giugno 1965*, Volume I, p. 72.

[507] "Se consideriamo la situazione generale di tutte le università italiane, vediamo che la percentuale rispetto agli iscritti è stata del1'1,71 per cento nell'anno 1962-63, del 3,87 per cento nel 1963-64, del 5,53 per cento nel 1964-65, del 7,17 per cento nel 1965-66, del 7,87 per cento nel 1966-67 e del 7,12 per cento nel 1967-68 (vi è stata quindi una flessione). Ciò mentre il « piano Gui » indicava nel 1970 una percentuale del 17 per cento di

Nel precedente paragrafo si è visto come l'assegno di studio, specie dopo l'approvazione di questa legge, stesse finendo nel mirino da un lato delle critiche più conservatrici (cui si accompagnava la richiesta di maggiori principi meritocratici nella sua erogazione), per i suoi alti costi e l'assenza di garanzie sull'aumento della produttività studentesca dentro gli atenei, dall'altro delle sinistre che ne chiedevano la totale generalizzazione, considerato che non stava sostenendo gli studi dei figli della classe operaia, o almeno non quanto quelli dei figli del nuovo ceto impiegatizio, grande maggioranza (come si vedrà) di questa nuova composizione di massa dell'università. Nel mirino della critica dell'opposizione di sinistra stava il principio meritocratico, di cui si metteva in discussione l'idea stessa, stanti le disuguaglianze profonde della società italiana, e che trasformavano di fatto strumenti come il "presalario come premio per chi già può frequentare -e per di più con alto profitto- gli studi"[508].

Di fatto però, nonostante fosse segno di grande modernità inserirli nei piani di riforma e nei documenti dei partiti, i riferimenti all'erogazione di nuove tipologie di servizi (dall'assistenza legale a quella medica) e a nuove strutture in cui sviluppare una vita collegiale per le masse universitarie sul modello anglosassone, le vicende della legge sull'edilizia e del secondo ateneo romano stavano dimostrando come questi capitoli d'intervento fossero i più difficili da progettare e applicare, specialmente quelli che richiedevano grossi investimenti infrastrutturali da inserire nei complicatissimi equilibri territoriali ed urbani.

Per una legislatura che doveva rispondere in termini riformisti all'espansione della popolazione universitaria e alle pressioni sociali che gravavano sull'istruzione, aumentare l'erogazione di salario si rivelò l'unica strada percorribile, la più immediata e propagandabile dei più complicati interventi sull'erogazione dei servizi.

Il disegno di legge fu presentato alla Camera già nel dicembre 1968, dopo il passaggio in Senato e l'approvazione con procedura urgentissima in settima commissione, ritornò alla Camera per essere discusso e approvato definitivamente il 17 aprile 1969. Ad anticiparlo di qualche giorno la circolare del ministero n. 86 dell'11 aprile, con la quale le relative competenze furono affidate alle opere universitarie[509].

---

studenti universitari che avrebbero dovuto beneficiare del presalario": AP, V Legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, 6 marzo 1969, intervento del deputato Giomo p. 5341.

[508] "Il merito per essere realmente tale presuppone l'eliminazione delle discriminazioni di partenza, sociali e culturali. E' forse lo studio ugualmente faticoso per il figlio dell'operaio e per il figlio del professionista che può godere nella famiglia, nella casa, nella stessa situazione urbanistica in cui vive di una infinità di vantaggi di cui l'altro non può godere?", ivi, intervento del deputato comunista Giannantoni, p. 5357.

[509] Fino a quel momento, come ricorda Nicola Tanno, "le forme di assistenza diretta come borse e assegni da parte delle Opere universitarie erano ancora regolate da leggi ispirate all'impostazione giuridica degli anni '20 e '30 per la quale l'elargizione di benefici agli studenti non era dovuta in quanto titolari di un diritto soggettivo ma all'attività arbitraria dello Stato il quale non indicava attraverso alcuna legge né il valore monetario dei benefici

Il 17 ottobre 1969 i senatori Codignola (PSU), Bertola (DC), Carraro (DC) e Iannelli (PSDI) presentarono la proposta di legge n. 873 (la n. 1997 alla Camera), i primi "Provvedimenti urgenti per l'università", concernenti le liberalizzazioni di accessi e, all'articolo 2, dei piani di studio[510], il tutto "fino all'attuazione della riforma universitaria". Il d.l. fu discusso e approvato in due giorni in VI Commissione al Senato e in altrettanti in VIII Commissione alla Camera, quindi con un dibattito parlamentare praticamente inesistente per un disegno di legge presentato congiuntamente dai due principali partiti di governo (anche se i toni della discussione in commissione istruzione della Camera faceva intendere la paternità di Codignola, firmatario della relazione che accompagnava il d.l.[511]). Dalla proposta di legge fu stralciato la commissione del Senato stralciò l'articolo 6 che divenne la già citata legge n. 924 del 1970 sul blocco dei concorsi. La liberalizzazione degli accessi fu poi regolata dalla circolare del Ministero della pubblica istruzione n. 3.124 del 24 dicembre 1969.

Così discussa e approvata la legge n. 910 prevedeva: la possibilità d'iscrizione a qualsiasi facoltà per qualsiasi diplomato con un anno integrativo per chi proveniva da studi superiori quadriennali; la possibilità di predisporre liberi piani di studio da far autorizzare al consiglio di facoltà per l'anno accademico 1969/70 (a prorogare il termine sarebbe stato l'articolo 2 della legge n. 924 dell'anno dopo); si interveniva sul diritto allo studio con l'esonero dalle tasse per i beneficiari di assegno di studio; ai docenti incaricati si prorogava di un anno l'incarico; si interveniva sulla libera docenza, eliminandolo come requisito per la conferma degli assistenti.

Poco prima del governo, il 10 ottobre il PCI aveva presentato alla Camera la proposta n. 1.883, *Liberalizzazione degli accessi all'università*: in soli tre articoli si proponeva la totale apertura

---

né fissava alcun criterio relativo al reddito dei beneficiari. Accanto all'assistenza diretta delle Opere vi era poi la poco significativa attività diretta dello Stato e quella attuata da enti pubblici di previdenza e assistenza. La norma più importante degli anni '50 fu la Legge Ermini che si rivolse soprattutto al tema della dispensa dalle tasse universitarie lasciando, tra l'altro, all'amministrazione universitaria con l'ausilio dell'Opera, il compito di individuare la categoria di *famiglia in condizione non agiata*. Per la concessione dei benefici sia nelle leggi anteguerra sia in quelle del dopoguerra risultarono sempre decisive valutazioni agli esami di profitto ben al di sopra della sufficienza": Nicola Tanno, *Il diritto allo studio universitario in Italia*, *L'evoluzione normativa e le problematiche attuali delle politiche di welfare in favore degli studenti universitari*, Roma 2010, p. 36.

[510] Tecnicamente, la legge 910/69 fissava nuove disposizioni circa l'ordinamento didattico, attraverso la modifica delle tabelle, fino ad allora regolamentate dal R.D. 28 novembre 1935, n. 20044; dalla legge 11 aprile 1953, n. 312; dal R.D. 30 settembre 1938, n. 1652 e dalle tabelle predisposte dal R.D. 7 maggio 1936, n. 882.

[511] Così il deputato Giomo sull'orario della seduta della Commissione: "nessuno dei parlamentari avrebbe la facoltà taumaturgica di tenerci svegli a lavorare fino a quest'ora di notte salvo il primo firmatario della proposta di legge, il senatore Codignola", il quale non era neanche più deputato ma senatore. AP, V Legislatura, Camera dei Deputati, Commissione VIII istruzione e belle arti in sede legislativa, 20 novembre 1969, p. 214.

alle immatricolazioni per tutti i diplomati e per tutti i ventunenni anche se sprovvisti di diploma ma previo esame, inoltre si esoneravano gli studenti da qualsiasi tipo di tassa[512].

L'aver anticipato di qualche giorno il governo permise ai deputati comunisti (e forse l'obiettivo era proprio questo) di poter rivendicare una funzione di impulso alla legge n. 910, non evitando peraltro l'uso di formulazioni alquanto ambigue su un posizionamento né contrario né favorevole[513] in merito da parte di un partito che aveva fatto della totale apertura degli accessi uno dei punti cardine della propria proposta, come dimostra la risoluzione della direzione del PCI pubblicata da "L'Unità" dell'8 marzo '69[514]. I comunisti sarebbero rimasti fermi sostenitori della liberalizzazione e a Giovanni Berlinguer si deve l'argomentazione più lucida del periodo contro la tesi del sovraffollamento universitario legata al valore legale: "Oggi si dice che l'università sforna giovani senza lavoro. In realtà essa inforna e restituisce poi con scarsa qualifica una parte dei giovani che la società lascia senza lavoro. E' un riflesso, più che una causa della disoccupazione. Non a caso la popolazione universitaria è cresciuta a dismisura nel Sud"[515].

I più decisi oppositori della legge furono i liberali, che presentarono il febbraio successivo il proprio progetto sull'abolizione del valore legale del titolo di studio: furono queste le discussioni parlamentari in cui i liberali iniziarono ad affermare il binomio liberalizzazione/svalutazione titolo, denunciando la trasformazione degli atenei in "fabbriche di pezzi di carta" per studenti illusi[516].

---

512 AP, V legislatura, Camera dei Deputati, Documenti, Proposta di legge n. 1883, *Liberalizzazione degli accessi all'università*, presentata il 10 ottobre 1969 dai deputati Giannantoni, Raicich, Natta e altri.

513 "Vogliamo una università di massa ed insieme altamente qualificata; riteniamo che la liberalizzazione sia un fatto nuovo se accompagnato da altri interventi, e tutte le lotte sociali spingono in questa direzione. Noi quindi non diciamo di no al principio sancito in questa legge, ma non possiamo nemmeno dire di sì": intervento del deputato Giannantoni, AP, Camera dei Deputati, V legislatura, Commissione VIII Istruzione e Belle arti in sede legislativa, 20 novembre 1969, p. 210.

514 "La direzione indica come obiettivi immediati ed essenziali per l'avvio di una effettiva riforma: [...] 2) la liberalizzazione dell'accesso a qualunque facoltà universitaria da ogni scuola media superiore. 3) l'avvio di un processo di trasformazione democratica dell'università, attraverso il riconoscimento agli studenti di uno spazio democratico di potere e di iniziativa, con la facoltà di promuovere assemblee, corsi, seminari, con il diritto [] di ottenere modificazioni dei piani di studio anche sulla base del lavoro individuale e di gruppo svolto dagli studenti": *Impegno dei comunisti per un effettivo e profondo rinnovamento dell'università*, Risoluzione della direzione del PCI, in "l'Unità", 8 marzo 1969.

515 Giovanni Berlinguer, *I comunisti per l'università*, relazione di Berlinguer al Convegno nazionale del PCI sull'università di Firenze del 30-31 gennaio 1971, in Giovannini, op. cit., p. 124. Sulle differenze anche quantitative dell'andamento delle iscrizioni al tra nord e sud Italia si soffermano anche Barbagli, op. cit. e Roberto Moscati, op. cit., p. 110. Il tema sarà approfondito nelle conclusioni.

516 Nel suo intervento durante dibattito in Commissione il deputato Alberto Giomo affermava che "L'industria dei pezzi di carta danneggia tutti i giovani che sembrano avvantaggiarsi dalla università, creando nuovi delusi. L'università sta diventando infatti un particolare tipo di industria specializzata per rilasciare titoli che non hanno alcun valore nel giudizio di capacità; ma che servono soltanto per chiedere i diritti e pretendere di occupare dei posti. I giovani non sono aiutati a svolgere e valorizzare le loro doti naturali attraverso gli studi, ma sono soltanto illusi, in quanto si fa credere loro di poter occupare posti. [...] O voi accettate il principio della liberalizzazione e

Nonostante la liberalizzazione degli accessi e dei piani fosse presente già nella prima proposta di riforma del governo, e nonostante il ruolo del senatore DC Bertola nel redigere la futura l. 910, furono numerosi gli interventi e le esternazioni pubbliche di esponenti democristiani contrari all'apertura, manifestati non tanto durante la preparazione della l. 910 quanto durante la discussione sul d.l. n. 612, contribuendo a renderne più caotica e improbabile l'approvazione. A tal fine è bene ricordare nuovamente l'intervento dell'ex ministro Gui, sorta di accusa generalizzata verso ogni aspetto della politica universitaria del governo: "anche la liberalizzazione assoluta delle provenienze per l'accesso all'Università, se da un lato ha rappresentato un elemento certamente democratico, una spinta in senso popolare per l'accesso agli studi universitari, che mi trova pienamente d'accordo, dall'altro non è stata coerente con la logica profonda delle nostre istituzioni universitarie. Anzi, è stato un elemento di contraddizione che ha colpito l'Università in un momento molto delicato, quando essa stava faticosamente digerendo l'incremento naturale della sua popolazione studentesca in seguito all'allargamento delle possibilità d'istruzione, ed ha creato, specialmente in determinate facoltà, problemi di estrema difficoltà"[517]; gli facevano eco molti altri interventi, tra cui segnalo quello del senatore Zaccari che, mentre ribadiva il sostegno al progetto n. 612, individuava nelle liberalizzazioni di piani di studio e accessi i passaggi verso la dequalificazione degli studi e la creazione di un "proletariato con laurea"[518].

Ciò detto la Democrazia Cristiana, con tutte le sue contraddizioni, favorì il rapido iter e l'approvazione dell'apertura totale degli accessi e questo probabilmente per ragioni di natura politica e non solo: la prima era la sconvenienza di opporsi (per di più con una eterogeneità di pareri interni contrastanti, seppur prevalenti sulle tesi della necessità di regolare gli accessi) per l'ennesima volta all'offensiva dell'alleato di governo (i socialisti) su un tema reso caldissimo dal clima dentro gli atenei, elementi che probabilmente fecero percepire alla DC i

---

lo accettate fino alle ultime conseguenze, o altrimenti, se siete coerenti con le vostre posizioni, non potete accettare altro che il principio di una rigida programmazione, e voi, della sinistra, sareste domani, se comandaste nel nostro paese, i primi ad affermare il numero chiuso nelle università, secondo le esigenze della società e dell'economia": intervento del deputato Giomo, AP, V legislatura, Camera dei Deputati, Commissione VIII Istruzione e Belle arti in sede legislativa, 20 novembre 1969, p. 216.

[517] AP, Camera dei Deputati, V legislatura, discussioni, 21 ottobre 1971, intervento del deputato Luigi Gui, pubblicato come *Università e società*, in Gui. *Testimonianze sulla scuola*, op. cit., p. 452.

[518] "Si afferma, anzi si riafferma nel disegno di legge il principio della liberalizzazione degli accessi universitari: d'accordo, ma non è naturale che possa sorgere la preoccupazione di dar vita in questo modo ad un «proletariato con laurea», cioè ad una categoria di persone frustrate e disilluse, tragicamente polemiche verso una società che ha favorito sì l'accesso ai più alti gradi della cultura ma che non è in grado di risolvere per tutti il problema della vita? Si afferma, anzi si riafferma, nel disegno di legge il principio della liberalizzazione dei piani di studio: d'accordo, ma non è naturale che possa sorgere la preoccupazione di favorire per questa via una dequalificazione dell'istruzione universitaria con conseguente svalutazione dei titoli di studio, premessa per l'abolizione del

rischi di un eventuale arroccamento conservativo; altro elemento su cui si tornerà a breve e che non è dato sapere quanto influenzò o meno la strategia DC era la possibilità che l'università attutisse una disoccupazione inaspettata per i diplomati, funzione che l'università italiana, con lo status sociale che il titolo di studio rappresentava, aveva già cominciato a svolgere e che di fatto rinviava le tensioni dovute alla disoccupazione, sfumando e attutendo l'impatto dei giovani con il mondo del lavoro.

I più convinti sostenitori della legge furono senz'altro i socialisti, e in particolar modo Codignola, come ci ricordano gli interventi del convegno in sua memoria del 1981, fra cui si riporta quello di un ex funzionario della VIII Commissione della Camera, Beniamino Placido: "la volle fortemente, e la ottenne. […] Ma facevo notare amichevolmente, timidamente a Codignola: questo non affollerà l'università? Non la renderà impraticabile? *Non dartene pensiero, mi rispose. Quando vedranno che all'università ci va tanta gente, vedrai poi che adegueranno tutte le strutture a cominciare dall'edilizia*. Naturalmente non è accaduto. Non poteva accadere. Il dramma del riformista è anche in questo: non può fidarsi del futuro"[519].

Lo stesso Codignola rivendicò più volte il provvedimento, specie durante la discussione sul progetto di riforma n. 612, rifiutando le tesi del sovraffollamento e delle necessità di programmare il numero di accessi, dimostrando una chiave di lettura d'ispirazione marxista sull'analisi delle disuguaglianze sociali e sull'idea di merito individuale, più simile a quella del PCI che non del suo alleato di governo[520].

In realtà, esclusi socialisti e comunisti e le nascenti SNS-CGIL e CUN (e quindi anche i docenti dell'ANDU e alcuni ex esponenti dell'UNAU come Luzzatto), il dibattito pubblico fra gli addetti ai lavori (accademici e tecnici) fu impietoso prima, durante e dopo il provvedimento. Per un teorico della programmazione come Gozzer, già disilluso circa le reali possibilità di pianificare concretamente percorsi di sviluppo dell'istruzione organici alle reali esigenze e capacità dell'intero sistema economico, l'apertura degli accessi era un vero e proprio sotterfugio – così

---

valore legale del titolo di studio stesso?": AP, V legislatura, Senato della Repubblica, Discussioni, intervento del senatore Zaccari, 28 maggio 1971, p. 24846.

[519] Beniamino Placido in Luzzatto, a cura di, *Tristano Codignola e la politica scolastica italiana 1947-1981*, op. cit., p. 103.

[520] "Lungi dall'essere provata l'asserzione che la liberalizzazione ha determinato l'afflusso eccezionale che si è ora verificato, diciamo che essa ha determinato una più libera e diversa redistribuzione tra i corsi di laurea, ha distrutto il mito estremamente pericoloso del liceo classico come canale privilegiato, ha reso inevitabile una riforma coraggiosa della scuola secondaria superiore. […] Quando alla riforma istituzionale si accompagnerà in modo soddisfacente quella sociale, attraverso l'eliminazione delle strozzature che si frappongono ancora al ricambio fisiologico delle classi sociali, allora si porrà concretamente il problema della programmazione del numero": AP, V legislatura, Senato della Repubblica, Discussioni, 24 febbraio 1971, intervento del senatore Codignola, p. 21261.

lo definiva Gozzer –, con cui si rimandava all'università il compito di verificare competenze e formare forza lavoro[521].

Come si è visto nel paragrafo precedente, a proposito del dibattito sull'abolizione del valore legale del titolo di studio[522], era diffusa la convinzione che l'apertura degli accessi a tutti i diplomati dequalificasse definitivamente il valore effettivo della laurea per un mercato del lavoro che dimostrava già in quel momento di non potere assorbire così tanta manodopera qualificata.

A tutt'oggi il giudizio della storiografia è generalmente negativo sull'apertura degli accessi, giudicata banalmente la causa del sovraffollamento dell'università[523], ad eccezione di Graziosi che, pur manifestando una netta contrarietà al principio, o meglio, all'applicabilità di un sistema universitario aperto a tutti per come si è visto in Italia, fa notare come l'incremento di immatricolazioni più cospicuo si sia verificato nel decennio precedente anche perché, come si analizzerà nell'ultimo capitolo, i meccanismi di selezione avrebbero continuato a manifestarsi sotto forma di abbandoni e fuoricorso[524], elemento confermato da un confronto fra le Tabelle 3 e 5 dell'Appendice Statistica che mostra quasi il raddoppio del rapporto laureati/abbandoni fra il 1969 e il 1979, da poco più di un abbandono per ogni laureato a più di due abbandoni per ciascun dottore ogni anno[525]. Nel prossimo capitolo si analizzeranno meglio i meccanismi di selezione di classe (abbandoni, fuori corso) che di fatto si sostituirono agli sbarramenti all'ingresso rimossi definitivamente nel 1969. In merito per adesso è utile far riferimento allo studio di Corrado De Francesco che riporta i dati su iscrizioni e abbandoni scorporati per corso di laurea: ne emerge che il tasso d'abbandoni si è mantenuto stabile in quelle facoltà che hanno mantenuto una popolazione studentesca "tradizionale", che sono quindi state investite relativamente dall'afflusso di massa di neoiscritti provenienti da istituti tecnici e professionali

---

521 "Nel sotterfugio c'è anche un risvolto demagogico; ma c'è soprattutto una conseguenza gravissima: che ogni tentativo di definire il rapporto, in una relazione dialettica, fra scuola secondaria e università viene definitivamente accantonato a favore di una indiscriminata apertura": Giovanni Gozzer, *La situazione dell'Università italiana alla vigilia degli anni '70 tra conservatorismo, riformismo e contestazione*, in "Futuribili", n. 15, 1969, p. 19.

522 Sempre in controtendenza fra tutti il prof. Ippolito, che pur giudicando "nefaste" le liberalizzazioni di accessi e piani, proponeva senza i pudori tanto diffusi il numero programmato in tutte le facoltà conferendo il presalario prima dell'immatricolazione per consentire di prepararsi agli esami d'ingresso: Ippolito, op. cit., p. 67.

523 Miozzi, op. cit., p. 209, si vedano anche Andrea Romano, op. cit., p. 16; molto critici anche Catalano, op. cit., p. 33 e Ginzborg, op. cit., p. 405, il quale definisce i provvedimenti una "bomba a orologeria"; toni non presenti in nessuno scritto di Ricuperati, decisamente meno convinto dei presunti effetti nefasti delle aperture.

524 Graziosi, op. cit., p. 54.

525 Da 1,24 nel 1969 a 2,12 nel 1979, Tabelle 3 e 5 in Appendice statistica; su questi dati concorda De Francesco: "Con la politica di liberalizzazione degli accessi, l'università ed il conseguimento di una laurea sono stati presentati come 'a portata di mano' di chiunque, mentre in realtà è stato soltanto ampliato il numero di candidati da cui scegliere per autoselezione (abbandono) i futuri laureati e quindi, con una ulteriore selezione, le future

(Medicina, Farmacia, Lettere), dato inverso per le facoltà che più di tutte hanno attratto i nuovi studenti universitari, vale a dire Scienze Politiche, Sociologia e Psicologia: "Il tasso d'abbandoni nel corso del primo anno – era la conclusione di De Francesco – tende ad essere più elevato dove minore è la presenza di liceali, di studenti a tempo pieno (non lavoratori) e di figli di liberi professionisti e imprenditori"[526].

Il progetto di fondo, voluto o meno, è stato lucidamente descritto da Recuperati: "di fronte all'aggravarsi della situazione economica e al calo dei livelli di occupazione, si cercava di contenere l'espansione scolastica nello stesso momento in cui sembrava la si favorisse: incrementando e allargando le fasce di mortalità nei diversi ordini e gradi"[527].

Com'è possibile vedere dalle cifre della Tabella n. 3, l'incremento "boom" d'immatricolazioni avvenuto nell'anno accademico di entrata in vigore della legge n. 910, +25,4% nel 1970/71, trovava eguali solo in quello dell'anno della prima apertura parziale degli accessi ad alcune facoltà (+25,7% nel 1962/63), mentre il confronto fra la media dei due decenni non lascia dubbi sul fatto che l'incremento della popolazione universitaria era un processo che durava da anni e stava anzi rallentando la sua inevitabile corsa: 12,37% il tasso d'incremento delle immatricolazioni annuo negli anni sessanta, rispetto al 3,9 del decennio seguente, il che equivalse a un aumento del 190% di immatricolazioni annue tra '61 e '71 contro un aumento del 25% dal '71 all'81[528].

Sempre la Tabella 3 ci offre un'altra chiave di lettura dell'incremento della popolazione universitaria e dell'incidenza su di essa dei provvedimenti del 1969, il tasso di passaggio dalle scuole superiori all'università: dalla vigilia delle liberalizzazioni a dieci anni dopo il tasso di passaggio passò dal 61% al 58,5%, confermando il picco isolato del 1971 con un tasso del 66,9% e arrivando poi sul lungo periodo al record negativo del 48,4% nel 1982/83. Cifre che ci confermano come il tasso di passaggio non fu certamente "sconvolto" dalle liberalizzazioni, il cui effetto pare essere stato quello d'aver accompagnato il processo piuttosto che averlo generato, come in pochissimi a dire il vero hanno provato a ribadire[529].

élites": Corrado De Francesco, *La selezione nell'università di massa*, "Il Mulino", n. 5, settembre/ottobre 1977, p. 659.

[526] Ivi, p. 669.

[527] Canestri, Ricuperati, *La scuola italiana dalla Legge Casati ai giorni nostri*, p. 275.

[528] Tra l'altro esattamente dieci anni dopo, nel 1979 iniziò un calo netto delle iscrizioni fino all'anno accademico '82/'82, complessivamente del 9%: cfr. Tabella 3.

[529] Come ha sostenuto la professoressa Maria Corda Costa al convegno in ricordo di Tristano Codignola, "essa –la liberalizzazione- non portò gravi scosse, come invece si volle far credere indebitamente; solo al primo anno di applicazione ci fu un incremento, del resto non spropositato, d'iscrizioni, ma nei quattro anni successivi il tasso di incremento di assestò sui livelli normali: ancora oggi sarebbe assai difficile dimostrare che la liberalizzazione sia una pur limitata causa delle difficoltà tra cui si muove l'università, che d'altronde ha invertito la tendenza

Se il tasso di passaggio cresceva ma lentamente, le cifre assolute dei diplomati in dieci anni erano invece più che raddoppiate, passando dai 126.000 del 1960/61 a 299.000 nel 1970/71, con una provenienza dai licei passata da quasi il 26% al 23%: con le profonde e risapute differenze di provenienza sociale fra diplomati di licei e istituti, mantenere il blocco che impediva a 222.000 diplomati su 283.000 (per fare un esempio riferito alla vigilia della liberalizzazione, il 1968/69) di potere scegliere la propria facoltà, significava rinunciare manifestamente a rimuovere gli ostacoli più vistosi che favorissero quel ricambio sociale nel paese, che alla luce dello sviluppo economico era universalmente considerato come una necessità storica.

A confermare l'oggettiva insostenibilità di queste cifre c'era un confronto internazionale sul numero di laureati che per l'Italia sarebbe stato impietoso allora come oggi[530]; un confronto internazionale che la stessa relazione Bertola di presentazione in Senato del d.l n.. 612 nel 1971 era costretta a riportare per dimostrare che l'Italia era un paese ben lontano dall'avere un numero di studenti universitari considerabile eccessivo[531].

Molto più probabilmente, come accennato precedentemente, la scelta di cedere alle pressioni per una totale apertura fu motivata anche nei settori più restii della DC da una strategia tesa a calmierare gli effetti di una disoccupazione dei diplomati crescente, dovuta da un lato all'enorme espansione della scuola ad ogni livello (dal '55 al '69 il numero dei diplomati aumentò del 112% ma la libertà d'immatricolazione riguardava meno del 30% di loro[532], vale a dire la percentuale degli iscritti ai licei), ma soprattutto alle difficoltà di un mercato del lavoro di un apparato produttivo che non viaggiava sulle cifre previste.

Effettivamente in nove anni, dal '60 al '69 i diplomati in cerca di prima occupazione erano passati da 60.000 a 124.000, rappresentando nel 1970 il 36% della forza lavoro in attesa di

---

all'espansione numerica": Luzzatto, a cura di, *Tristano Codignola e la politica scolastica italiana 1947-1981*, op. cit., p. 72.

[530] Conferenza dei Ministri europei dell'Educazione dell'Unesco, *L'accès à l'enseignement supérieur*, Vienna 20-25 novembre 1967, Document de travail n. 3, Paris, 1967.

[531] Secondo la relazione di maggioranza il tasso d'iscrizione era del 9,3% in Italia, del 43 negli USA, del 24 in URSS, del 16 in Francia: Ufficio Programma della Democrazia Cristiana, *La Riforma Universitaria*, p. 613.

[532] "Si tratta sostanzialmente di diplomati degli istituti tecnici, la cui incidenza percentuale sul totale dei diplomati con accesso all'università sale dal 33% al 46% tra il 1956 e il 1961, per toccare il 50% nel 1966. […] Nel 1968/69 i diplomati tecnici sono già il 37% delle matricole e la percentuale delle matricole provenienti dai licei è già da alcuni anni sotto il 45% (43% nel 1968/69)": Giorgio Marsiglia *L'università di massa: espansione, crisi e trasformazione*, in Simonetta Soldani, Gabriele Turi (a cura di), *Fare gli italiani. Scuola e cultura nell'Italia contemporanea*, Il Mulino, Bologna 1993, p 137. Si confrontino anche i dati sugli iscritti alle scuole superiori della Tabella 4 in Appendice statistica.

primo impiego[533]. Stando a questa interpretazione, la funzione di parcheggio sottolineata poi da Berlinguer ma già individuata con lucidità dal PSIUP nel corso del dibattito parlamentare[534], sarebbe stata l'obiettivo da perseguire per una riforma che, è bene ricordarlo, in termini puramente economici non costò nulla visto che i logici adeguamenti di personale e infrastrutture avrebbero avuto un destino non fortunato, come si vedrà.

Forse per alleggerire il peso di una singola legge già nell'occhio del ciclone, dal d.l. n. 873 (futura legge n. 910) nell'ottobre del '69 fu stralciato l'articolo 2, base della successiva legge n. 924 approvata definitivamente nel novembre del '70, i "nuovi provvedimenti urgenti", ribattezzati Codignola bis. Se con i primi, aprendo le porte dell'università, Codignola aveva toccato uno dei nervi scoperti dell'università e di chi se ne occupava a vario titolo, con i secondi il senatore socialista avrebbe rafforzato la pessima opinione che alcuni settori avevano di lui, sospendendo i concorsi per i posti di ordinario e aggregato e abolendo gli esami per la libera docenza, sempre "in vista della riforma universitaria": l'obiettivo era quello di rendere in qualche modo inevitabile l'approvazione di una riforma che modificasse in modo sostanziale il sistema di reclutamento e rispondesse nel più breve tempo possibile alle esigenze quantitative di personale docente.

Per Codignola —e stando alle cifre riportate da Bertola e ai casi descritti da Buzzati Traverso[535] era difficile dargli torto— la libera docenza era uno degli ostacoli da rimuovere per passare da una università dalla natura individualistica e aristocratica a un'università moderna, rappresentava una "realtà mafiosa, residuo di un mondo e di una università superati"[536]. La legge tuttavia non tolse il titolo a chi lo deteneva, ma si limitò a impedirne la

---

[533] Corrado De Francesco, Paolo Trivellato, *La laurea e il posto. Istruzione superiore e mercato del lavoro in Italia e all'estero*, Il Mulino, Bologna 1978, p. 59 e tabella 5.3 p. 158 elaborata su ISTAT, *Annuario di statistiche del lavoro*, vari anni.

[534] Significativo che a esporre il problema fosse una forza politica decisamente favorevole all'apertura per tutti di ogni livello formativo; si veda ad esempio l'intervento di Carlo Sanna: "Allora si offre a questi giovani, come alternativa –alla disoccupazione, la prosecuzione degli studi a livello universitario nella illusione che, spostando la scelta lavorativa in avanti, si possa risolvere il problema dell'occupazione. E' questa, una pura illusione; se, infatti, mancano i posti per i diplomati, mancano anche per i laureati. Noi non possiamo accettare che, nel momento in cui si decide un allargamento della base delle università, non si decida contestualmente un allargamento del diritto allo studio. […] Ampliare l'accesso all'università senza ampliare il diritto allo studio significa, in realtà restringere il diritto allo studio": AP, V legislatura, Camera dei Deputati, VIII Commissione Istruzione e belle arti, 3 dicembre 1969, intervento del deputato Sanna, p. 219.

[535] La relazione Bertola riportava lo squilibrio rilevato, per esempio, nel 1966/67 per cui a fronte di un 6% di liberi docenti nel settore letterario-filosofico, a Medicina si raggiungeva il 65%: ivi, p. 679. Si veda anche Adriano Buzzati Traverso, *Un fossile denutrito*, il Saggiatore, Milano 1969 per un quadro degli abusi e del malcostume legato all'istituto della libera docenza.

[536] Si trattava di un intervento netto e deciso contro il malcostume e le clientele, la cui importanza è ribadita dalla sua pubblicazione *Fine della libera docenza*, in "Scuola e città", n. 11-12, 1970, p. 565; cfr. AP, V Legislatura, Senato della Repubblica, Discussioni, 24 novembre 1970, p. 18765.

riproduzione, rinviando alla riforma la definitiva abolizione dell'istituto[537]. Essa inoltre impediva, con l'articolo 2, la riproduzione di sedi universitarie e facoltà, ponendo fine alla proliferazione incontrollata in corso tra riconoscimento di università libere e nascite incontrollate di sedi distaccate. Infine, questa legge, all'articolo 4, ribadiva i contenuti della l. 910 in merito alla liberalizzazione dei piani di studio. Anche su questo provvedimento, l'unica opposizione netta provenne dai liberali, di cui si segnala l'intervento del senatore Premoli[538], e la denuncia di rallentamento rivolta nella stessa seduta alla Democrazia Cristiana dal PSIUP, visto il rinvio alla discussione in aula da parte della VI Commissione del Senato[539].

Come ricordato più volte, questa fase del centrosinistra fu quella in cui si consumarono gli ultimi esperimenti di pianificazione economica nazionale, con idee e progetti che avevano in primo piano l'istruzione e lo sviluppo del sistema universitario. Va subito chiarito che praticamente nulla di quanto previsto fu applicato, a nulla corrispose mai la minima iniziativa legislativa ed è opinione comune che gli stessi progetti di riforma dell'università rispondessero poco alla programmazione disegnata[540].

In tema di programmazione in quel periodo tutto ruotava intorno al *Progetto '80*, un piano di sviluppo dell'economia e della società italiana elaborato dal Ministero del bilancio e della programmazione economica nel 1969 con proiezioni che arrivavano alla soglia degli anni '80[541]. Credo valga la pena di sottolineare alcuni passaggi che danno il senso del distacco fra l'analisi dei tecnici e la reale volontà politica del Parlamento, una distanza che si sarebbe approfondita enormemente nella seconda metà degli anni '70, periodo in cui la crisi economica avrebbe imposto politiche opposte a quelle auspicate con questi ultimi progetti programmatori.

---

[537] Come ricorda Rugiu "L'annuncio che la libera docenza sarebbe stata abolita fece sì che nell'ultima sessione bandita nel '69 ma svolta durante il '70, partecipassero candidati in numero almeno quadruplo, con effetti visibili anche nell'aumento delle pubblicazioni per l'occasione stampate, senza però corrispondenza tra l'improvviso incremento della quantità e l'apprezzamento della loro qualità": Rugiu, op. cit., p. 296.

[538]"Con uguale vigore noi liberali riteniamo si debba contrastare l'abolizione *tout court* della libera docenza, almeno fin quando l'argomento non sarà definito nella sua sede naturale, ossia in sede di riforma universitaria generale": AP, V legislatura, Senato della Repubblica, Discussioni, 24 novembre 1970, seduta del 24 novembre 1970, intervento del sen. Premoli, p. 18731.

[539] "A questo punto ci chiediamo a quali e conclusione si vuole arrivare? Quali manovre subdole si vogliono attuare? Perché 'tanto disaccordo tra la Democrazia cristiana della Camera e la Democrazia cristiana del Senato? Perché questo dissenso tra la Democrazia Cristiana del Senato ed il Governo? Perché il quadripartito è così diviso su una legge che ormai non avrebbe più significato se esistesse la volontà politica di approvare in Aula la tanto attesa riforma universitaria?": ivi, intervento del sen. Pellicanò, p. 18722.

[540] Barbara Burn, *Il sistema emergente di educazione superiore in Italia*, in *Università: diagnosi e terapia*, p. 39; Maria Lucia Giovannini, *Breve storia di una riforma mancata*, in "Scuola e professione", n. 5-6, 1976, p. 389.

[541] Ministero del bilancio e della programmazione economica, *Progetto 80: rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975*, Feltrinelli, Milano 1969.

Alla base di *Progetto '80* c'era l'idea che la progettazione sociale fosse motore dello sviluppo, con un settore pubblico che passava "da una funzione prevalentemente passiva rispetto ai settori 'produttivi' alla funzione attiva di centro del processo dello sviluppo"; fra questi progetti sociali il "progresso dell'istruzione e della cultura" era al primo posto, seguivano la qualificazione e promozione del lavoro, la protezione sanitaria e la sicurezza sociale, la tutela dell'ambiente e del territorio, il sistema di trasporti e comunicazioni[542].

Ne derivava la previsione per il 1980 di un'università al centro della vita culturale di tutta la nazione, con un milione d'iscritti, un rapporto studenti docenti di 1/10 contro 1/21 del momento, un'università quindi rinnovata sulla base di una maggiore autonomia, la conferma della flessibilità dei piani di studio, una struttura dipartimentale, l'applicazione del tempo pieno e del ruolo unico. Per l'inizio degli anni ottanta si prevedeva una spesa complessiva per tutta l'istruzione, pari al 7% del reddito nazionale contro il 5% del 1967.

Il passaggio certamente più interessante riguardava le tre ipotesi di sviluppo annuo del reddito nazionale al 5, al 5,8 o al 6,5% (con le ultime due corrispondenti a situazioni quasi da piena occupazione) e la certezza che "ogni ipotesi che implichi un più contenuto aumento della produttività sembra oggi poco probabile"[543]. L'ipotesi per cui si propendeva nel rapporto era quella di uno sviluppo medi annuo per il decennio del 6%, un reddito nazionale da passato 36.000 a 79.000 miliardi, un reddito pro capite da 670.000 a un milione e 350.000 lire, un'occupazione complessiva passata da 19,4 a 21,7 milioni (così distribuita: agricoltura dal 24 al 12%, l'industria dal 40 al 42% il terziario dal 28 al 34%, di cui nella pubblica amministrazione da 1,7 a 2,7 milioni). Il tutto sorretto da un volume di investimenti sociali in istruzione, ricerca e sanità che sarebbe passato da 3.300 miliardi a 8.700 miliardi[544].

Se queste cifre, che rilette a distanza di decenni appaiono surreali, si uniscono alla riflessione di alcuni storici se ne comprende meglio la genesi e anche la funzione politica: per molti, la sopravvivenza del centro-sinistra ma soprattutto la riuscita del progetto del Partito Socialista di spostare a sinistra il programma di governo, si basava su un alto tasso di sviluppo costante, che avrebbe prodotto un volume di ricchezze e sviluppo da ridistribuire tramite riforme e programmazione economica[545]. L'insistenza per la pianificazione e la crescente accuratezza

---

[542] Alle direttrici teoriche dello sviluppo dell'istruzione era dedicata la prima parte del capitolo IV *Le direttive per i progetti sociali*, *Cultura e progresso civile* e *Formazione e qualificazione professionale*.

[543] Ivi, p. 58.

[544] Per i dettagli delle previsioni si vedano le Tavole 1 e 2, *Formazione e impiego del reddito* e *Occupazione*, il tutto riferito al periodo 1967-80, ivi, pp. 62-65.

[545] "L'organicità del disegno riformatore quale avevano auspicato i socialisti nell'ipotesi di un tasso alto e costante di sviluppo non ci fu. Il collegamento con la programmazione venne meno. [...] La programmazione si fondava sul presupposto dell'elevazione' e della 'stabilità' del tasso di sviluppo, e in qualche modo prescindeva

sarebbe quindi una sorta di ultimo tentativo del PSI di Nenni di dare un senso progressista alla partecipazione ai governi Rumor, strategia quasi obbligata dall'incalzare della conflittualità sociale e dalle crescenti conquiste del movimento operaio. Questo il senso politico, ma la realtà dell'economia italiana e l'evoluzione del mercato del lavoro sarebbero state ben altre.

Tornando al *Progetto '80*, la prima sezione della prima parte dell'Appendice conteneva specifiche indicazioni sulla base delle linee ideali di riforma delineate nel capitolo IV: si proponeva un sistema formativo pluralistico basato su autonomia e decentramento; si avvertiva forte la necessità di riconoscere diritti di riunione, associazione e persino autoformazione per gli studenti. Per realizzare questa delega di funzioni e redistribuzione di poteri, l'istituzione delle regioni era considerata l'opportunità imprescindibile. Gli strumenti con cui si sarebbe dovuto procedere erano la riforma e un costante meccanismo di sperimentazione.

Questi i punti centrali della riforma, che esposti in quel momento rappresentavano le proposte concrete per il d.l. n. 612: il dipartimento; un meccanismo che prevedesse indicazioni nazionali minime sui piani di studio unite alla massima sperimentazione locale; lo stato giuridico unitario per docenti a tempo pieno con rapporti di lavoro basati sulla parità di diritti e il principio della collegialità delle decisioni (per esempio sull'autorizzazione di attività per terzi, fermo restando il vincolo per cui almeno la metà degli eventuali ricavi avrebbe dovuto essere devoluto all'ateneo); la massima liberalizzazione degli accessi non solo per tutti i diplomati ma anche per coloro che avessero superato una certa età, previa verifica delle competenze. Sul diritto allo studio è impressionante la vicinanza d'idee fra le posizioni espresse da socialisti e comunisti e la concezione espressa dal documento ufficiale della pianificazione economica italiana, dove infatti si affermava: "Così inteso, il diritto allo studio interessa l'intera popolazione studentesca ed il criterio del 'merito scolastico' perde progressivamente il suo ruolo di individuazione dei soggetti destinatari degli interventi, mentre il criterio del 'bisogno' determina solo l'ordine di priorità per l'estensione e l'intensità degli stessi"[546]. Concretamente si proponeva di assumere la prospettiva del superamento dell'assegno di studio in favore di un rafforzamento dei servizi agli studenti erogabili nell'ambito di centri universitari residenziali; significativa dell'impostazione era la proposta

---

dall'azione a breve. Il dibattito e le politiche congiunturali che ne accompagnarono l'avvio mostrarono la debolezza del disegno originario, e soprattutto evidenziarono le difficoltà della sinistra al governo in una fase congiunturale avversa": così Ciufoletti, Degl'Innocenti, Sabbatucci, op. cit., pp. 343-344.

[546] Ivi, p. 71; si veda l'intervento in aula già citato del 24 febbraio 1971 del senatore Codignola.

di forme di prestito onerose alternative alle borse, prevedendo al contempo la possibilità di trasformarle in prestiti a fondo perduto.

Le premesse per un simile quadro erano però davvero lontane. Un esempio su tutti fu la vicenda dell'edilizia universitaria, al cui finanziamento avrebbe dovuto provvedere la legge n. 641 del 1967: da quei fondi si attinse per le spese ordinarie o per quelle straordinarie, come gli stanziamenti necessari per il finanziamento della legge n. 162 sul diritto allo studio, al punto che già il documento preliminare al *Progetto '80* doveva prendere atto che degli investimenti previsti dal nuovo piano era più naturale auspicare l'utilizzazione di quanto restava della legge n. 641, non proprio il miglior modo per attuare quanto previsto nel *Progetto '80*[547].

L'esempio più concreto del fallimento dei programmi di edilizia universitaria del periodo è senza dubbio la vicenda della seconda università di Roma, finalmente istituita con la legge 22 novembre 1972 n. 771 ma in merito alla quale, cinque anni dopo, Codignola lamentava l'assenza di concreti passi avanti, cosa che comportava così che "Roma ha cessato praticamente, coi suoi 120.000 iscritti, di disporre più di una università degna di questo nome"[548].

Durante la convulsa vita del ministero del periodo, con l'avvicendamento fra tre diversi ministri in tre anni, la pianificazione scolastica ricevette nuovo impulso, specialmente da quando Misasi richiamò nella prima metà del '70, Giovanni Gozzer a dirigere l'apposito Ufficio, dove rimase fino al 1972[549]. Fu così che nacque il Comitato tecnico per la programmazione scolastica[550], costituito nel maggio '70 di concerto con il Ministero del Tesoro "allo scopo di elaborare il materiale preparatorio per le proposte del nuovo Piano di sviluppo della Scuola per il quinquennio 1971-75", di cui il primo risultato furono le *Proposte per il nuovo piano della scuola*[551].

---

[547] Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Testo provvisorio del documento programmatico preliminare (Elementi per l'impostazione del programma economico nazionale 1971-5)*, Roma 1971.

[548] Tristano Codignola, *Appunti di riflessione sulla riforma universitaria*, in "Scuola e città", n. 7-8, 1977, p. 290.

[549] Secondo Pedrazzi (giornalista e sostenitore convinto della strategia di avvicinamento fra cattolici e socialisti) obiettivo di Misasi era di intervenire sulla scuola secondaria superiore, rallentando le pressioni sulla riforma dell'università e prendendo tempo per l'elaborazione di un piano di sviluppo e di riforma, usufruendo del contributo di uno dei massimi esperti di programmazione scolastica media e superiore, appunto Gozzer, Pedrazzi, op. cit., p. 22.

[550] Presieduto dal ministro e in sua assenza da Gozzer, ne facevano parte i prof. Aldo Agazzi, Beniamino Andreatta, Adriana Bich, Bruno De Finetti, Enrico De Mita, Mauro Laeng, Luigi Pedrazzi, Giovanni Prodi, Giuseppe Rossini, Tommaso Salvemini, Paolo Sylos Labini, Lamberto Valli, Aldo Visalberghi, Alfredo Vinciguerra, e i dott. Luciano Benadusi, Giuseppe De Rita, poi dal 13 luglio '70 si aggiunsero i proff. Paolo Prodi, Pietro Armani, Mario Pagella, e i dott. Aldo Zelioli e Pietro Mistretta, poi sostituito con il dott. Aldo Tonelli.

[551] Comitato tecnico per la programmazione del Ministero della Pubblica Istruzione**,** *Proposte per il nuovo piano della scuola*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1971.

Queste furono precedute da un'altra pubblicazione dell'Ufficio studi[552], con cui si tiravano le somme del precedente piano nei dettagli delle spese sostenute nel quinquennio 66-70: si evinceva che su 8.967,7 miliardi di spesa corrente del Ministero per tutta l'istruzione, 761 erano andati all'università (pari all'8,8%); da rilevare che nello stesso periodo le spese in conto capitale (quindi investimenti infrastrutturali) furono 233,6 miliardi complessivi, di cui l'84,5%, e cioè 197,4 miliardi, dedicati al potenziamento delle strutture degli atenei[553]. Il tutto era il frutto dei tanti provvedimenti che, nonostante il naufragio del disegno di legge n. 2314, erano stati faticosamente approvati: la legge n. 942 del 31 ottobre 1966 sui finanziamenti del piano, la legge n. 62 del 24 febbraio 1967 per i 1.100 nuovi posti di professore e i 7.000 di assistente, la legge sull'edilizia del 28 luglio 1967 n. 641 (per la parte relativa all'università), e infine la l. 162 del 21 aprile 1969 sulle nuove norme per l'assegno di studio universitario[554].

Le cifre sul personale docente erano quelle che più di tutte mostravano la lentezza con cui la volontà d'incrementare e potenziare il sistema trovava poi concreta applicazione: degli 800 posti di docente aggregato istituiti con la legge del '66 alla fine del 1970 ne erano stati coperti 513, mentre l'espansione più massiccia era riferita agli assistenti, aumentati in un solo anno (68/69 – 69/70) di 1.300 unità, arrivando alla cifra di 14.805.

Non sempre le cifre globali rendono idea delle difficoltà del sistema, per questo si ritiene utile riportare la distribuzione dei docenti di ruolo fra le facoltà, da cui emerge un certo squilibrio per alcune facoltà (Giurisprudenza, Economia, Medicina, Scienze), peraltro non giustificata dai numeri studenteschi in casi come Medicina o Scienze matematiche, fisiche e naturali.

---

[552] Ministero della Pubblica Istruzione, Ufficio studi e programmazione, *Documenti sul piano della scuola 1966-70 e obiettivi del nuovo piano 1972-76*, Roma 1971.

[553] Ivi, p. 235. La somma dei totali indicati dalla pubblicazione dell'Ufficio Studi corrisponde ai dati della Tabella 8 dell'Appendice Statistica riferiti al periodo, già comprensivi delle spese in conto capitale.

[554] Ivi, p. 254.

Ripartizione per facoltà dei posti di professore universitario di ruolo

(Anno accademico 1970-71)

FACOLTÀ	Posti d'organico		Posti occupati
	Statali	Convenzionati	
Giurisprudenza	455 + 9 s	4	359
Scienze politiche	104 + 3 s	9	81
Economia e commercio	258	49	200
Scienze statistiche demografiche ed attuariali	20 + 1 s	2	14
Lettere e filosofia	456 + 15 s	30	355
Scienze economiche e bancarie	9	6	9
Magistero	206 + 2 s	32	139
Lingue e letterature straniere	50	10	33
Medicina e chirurgia	724 + 7 s	114	651
Scienze matematiche, fisiche e naturali	647 + 18 s	14	522
Chimica industriale	18	1	14
Ingegneria	372 + 14 s	23	317
Farmacia	86 + 6 s	1	57
Architettura	83 + 2 s	1	63
Agraria	178 + 8 s	18	133
Medicina veterinaria	89 + 10 s	9	79
Economia marittima	10	1	7
Scienze nautiche	7	—	3
Scuola normale di Pisa (classe lettere e classe scienze)	9 + 10 s	—	9
Scuola di ingegneria aerospaziale	9	—	5
Scuola di paleografia musicale	2	—	1
Scuola speciale per archivisti e bibliotecari	4	—	2
Totale	3.796 + 105 s	324	3.053

(s) = Soprannumero.

Figura 2. Ripartizione per facoltà dei posti di professore universitario di ruolo nell'A.A. 1970/71. Ministero della pubblica istruzione, Ufficio studi e programmazione, *Documenti sul piano della scuola 1966-70 e obiettivi del nuovo piano 1972-76*, p. 255

Le proposte per il nuovo Piano, elaborate dal gruppo descritto prima, provarono a definire un nuovo metodo rispetto agli esempi, difficilmente giudicabili positivamente, del discusso piano decennale e di quello triennale dei primi anni sessanta[555]. Gli obiettivi di questo "processo programmatore" (differente da un singolo piano), sempre più inserito "nei grandi impegni di riforma che sono sul tappeto" erano quelli di una "socializzazione della scuola" da trasformare

[555] Comitato tecnico per la programmazione del Ministero della Pubblica Istruzione, *Proposte per il nuovo piano della scuola*, p. 11.

in "servizio culturale a tempo pieno" e della necessità di perseguire il "decondizionamento sociale" dell'istruzione attraverso la generalizzazione della base del diritto allo studio e secondo una strategia articolata per fasce e gruppi sociali[556]. In merito all'università e alla riforma in discussione si sottolineava l'importanza dei diplomi ("sui quali si gioca la capacità dell'università di recuperare la funzione di preparazione professionale e di instaurare nuovi rapporti con i settori più dinamici del contesto socio-economico") e si ribadiva la necessità di percorsi di "educazione permanente" in grado di ridefinire "un nuovo equilibrio tra tempo lavorativo e tempo formativo", necessità che sarebbe stata solo parzialmente soddisfatta con il provvedimento sulle 150 ore di cui si parlerà più avanti[557]. Cifre e stime sul fabbisogno analoghe a quelle rendicontate nella precedente pubblicazione completavano il quadro di proposte, mentre un saggio specifico di Bonani, Gozzer e altri si concentrava sui meccanismi di collegamento fra queste proposte di piano e la riforma universitaria, ammonendo sui pericoli della "*scissione del momento di sviluppo istituzionale da quello di investimento programmatico*"[558]. Proprio uno degli autori di questo saggio avrebbe poco dopo espresso un giudizio molto negativo in merito "al ruolo del Ministero della Pubblica istruzione che "possedendo tutti gli strumenti finanziari e normativi per attuare, se non una pianificazione, un efficace coordinamento, si è limitato a fungere da distributore di fondi, dando alla propria burocrazia l'unico compito di gestire il bilancio annuale"[559].

Altro lavoro da citare è uno specifico progetto del centro studi del ministero, quello del *Gruppo di lavoro sulla edilizia scolastica ed universitaria* che formulò un piano di spesa fino al '76 di 1.182 miliardi comprensivi dei 200 non ancora utilizzati della legge n. 641, di cui avrebbero riguardato l'università 150 miliardi di intervento ordinario e 180 straordinario, con la creazione di 6-8 nuovi centri universitari "in aree di riequilibrio" (Piemonte, Abruzzo, Lazio, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Sicilia); inoltre si delineava una precisa ripartizione delle responsabilità dello Stato (cui sarebbe spettata la ripartizione dei finanziamenti tra le regioni e la compilazione delle linee di sviluppo e dei relativi progetti

---

556 Ivi, p. 17

557 Ivi, p. 72.

558 "Questa scissione ha caratterizzato la storia dell'università italiana durante gli anni '60, isolando le politiche finanziaria ed edilizia da quelle di innovazione strutturale e vanificando in pratica tutti i tentativi di trasformazione autonoma delle singole università": Giampaolo Bonani, Giuseppe Fioravanti, Giovanni Gozzer, Pier Giovanni Palla, Alberto Zuliani, a cura di, *Problemi di collegamento delle 'Proposte di piano' con la riforma universitaria*, ivi, p. 221.

559 Gianpaolo Bonani, *Per una struttura diversa*, in *Università: diagnosi e terapia,* p. 87. Bonani dopo l'esperienza come collaboratore dell'Ufficio studi del ministero, per il quale realizzò uno specifico rapporto sull'applicabilità dei dipartimenti (*Il dipartimento nella riforma*, Rapporto per l'Ufficio studi del Ministero della P.I., Roma 1971), divenne direttore dell'Ufficio Studi della Fondazione Rui, da quegli anni in poi sempre più attiva come vero e proprio *think tank* sulle politiche scolastiche.

legislativi, attraverso la formulazione da parte del Consiglio Nazionale Universitario di un piano quadro nazionale a medio e lungo periodo), degli organi regionali (che avrebbero dovuto individuare luoghi, stilare piani regionali e ripartire fondi tra sedi) e delle università (chiamate a delineare propri piani di sviluppo)[560]. I tecnici del ministero in quegli anni lavorarono alacremente per inaugurare un metodo di pianificazione, investimenti e riforma integrato con l'obbiettivo primario di ridisegnare la geografia universitaria nazionale, creando nuove sedi per ridistribuire al meglio la popolazione studentesca. Ne è ennesimo esempio un altro studio dell'Ufficio per la preparazione di un *Documento preliminare ad una conferenza tra Ministero, regioni e Università* dell'estate 1973, che non ci sarebbe mai stata. Il progetto era tanto ambizioso quanto destinato a non vedere mai la luce: si parlava di *sistemi integrativi di università* da creare in specifiche aree territoriali, all'interno dei quali "le singole sedi universitarie che lo costituiscono non dovranno moltiplicare autonomamente le unità didattiche e di ricerca, ma rendersi complementari l'una e l'altra, per mezzo di un *coordinamento gestionale*, fin da oggi in parte possibile", il tutto per razionalizzare l'investimento previsto, invertire la tendenza della proliferazione indiscriminata delle sede e puntare così a quattro sistemi universitari composti da unità fra loro complementari e assolutamente integrate alle esigenze di sviluppo dei rispettivi territori (Piemonte occidentale; Lazio meridionale - Molise; Campania meridionale - Lucania; Calabria settentrionale)[561].

Un tentativo di maggiore concretezza e adesione alla realtà è rappresentato da un altro studio che nei primi mesi del '73 il ministero commissionò all'ISPE grazie al lavoro che all'ufficio studi e programmazione svolgeva a quel tempo il prof. Paolo Prodi: obbiettivo dello studio era delineare previsioni a breve termine circa le reali possibilità occupazionali per i laureati e, ciò che è importante sottolineare era l'emergere della consapevolezza della limitatezza delle analisi del rapporto istruzione/professionalità, sia di quelle basate sul calcolo costi/benefici fra investimenti negli studi e retribuzioni salariali conseguenti, sia delle previsioni dei fabbisogni di istruzione basate sulla previsione dello sviluppo economico, a sua volta

---

[560] Franco Karrer, *Centri universitari e sistemi regionali*, in *Università diagnosi e terapia*, p. 106. Sempre Karrer citava l'esistenza di un altro progetto coordinato dal dr. Comes, dal prof. Prodi, da Bonani, De Martino, Grussu, Guidi, Malesani, Puppi e dall'autore, per la preparazione di un *Documento preliminare ad una conferenza tra Ministero, regioni e Università* nell'estate 1973.

[561] Studio coordinato dal Comes, Prodi, Bonani, De Martino, Grussu, Guidi, Malesani, Puppi e Karrer, ivi, pp. 113 – 115.

derivante dal previsto sviluppo tecnologico, da entrambi infatti "se ne potrebbero trarre risultati generici o comunque di dubbia attendibilità"[562].

Per quanto la lettura di questi testi sia interessante, specie per i toni progressisti e per il tentativo di delineare un metodo programmatore innovativo, ulteriori approfondimenti su questi documenti risultano inutili visto il loro totale scollamento da quello che fu lo sviluppo quasi inerziale del sistema formativo e universitario in particolare: la temuta scissione dal momento di riforma istituzionale da quello dell'investimento programmatico non ci sarebbe stata, ma semplicemente per la completa assenza di entrambi i momenti.

Ricuperati sottolineava l'inapplicabilità di un progetto di riforma complessivo che appariva come un "grande disegno di ingegneria intellettuale, che voleva calarsi come una scatola perfettamente confezionata su un contesto che non accettava di farsi imprigionare neppure da un progetto ragionevole e avanzato"[563].

Secondo Gattullo "la ragione più specifica – del fallimento delle riforme – risiede nel carattere di spreco delle riforme scolastiche del centro sinistra, dal momento che esse sarebbero soprattutto servite a mascherare la disoccupazione giovanile e intellettuale, e sarebbero pertanto rimaste senza contropartita immediata o ravvicinata in termini di profitto. Le riforme avrebbero infatti richiesto il reperimento delle risorse necessarie a pagarne i costi, e dunque l'eliminazione di altri sprechi, cioè degli sprechi connessi con alcune delle più clamorose forme di rendita diffuse nel nostro paese. Se questa eliminazione è pensabile in fasi di forte espansione economica, quando il profitto industriale è talmente elevato da poter avere forza e interesse tali da rompere (momentaneamente) i suoi intrecci e le sue alleanze con quelle forme di rendita, questa rottura non appare possibile nei momenti di crisi"[564].

Anche non volendo assumere questo collegamento netto fra congiuntura economica e spazi di riforma, è innegabile che rispetto a tanti temi, l'istruzione in primis, il governo Andreotti rappresentò la reazione, tra l'altro più o meno dichiarata, al fallimento dell'ipotesi riformista del centro sinistra, fallimento che non può essere legato esclusivamente alle dinamiche parlamentari ed elettorali.

---

[562] ACS, *Ministero della Pubblica Istruzione, Gabinetto Scalfaro*, b. 24, *Considerazioni preliminari per lo svolgimento di una indagine sulle relazioni fra sistema formativo e sistema economico*, febbraio 1973, Roma, p. 9.
[563] Ricuperati, *La politica scolastica italiana*, in Aldo Agosti, Luisa Passerini, Nicola Tranfaglia, *La cultura e i luoghi del '68*, Franco Angeli, Milano 1991, p. 427.
[564] Gattullo, *Documenti sulla scuola II*, p. LXXIX.

3.3 I provvedimenti del '73

Dalle elezioni del maggio 1972 l'ipotesi di un governo spostato a destra divenne concreta, con i risultati elettorali del PSI da un lato (sceso al 9,6%, con il PSIUP fuori dal Parlamento) e delle destre dall'altro (l'MSI-DN arrivò all'8,7%) a confermare la scelta della DC di non avallare più le spinte riformistiche e progressiste imposte dalla presenza dei socialisti al governo. Il secondo governo Andreotti rimase in carica fino al 12 giugno 1973 quando cioè i repubblicani ritirarono il loro appoggio alla coalizione DC, PSDI, PLI. Dopo questa breve esperienza di centro destra la DC optò per il ritorno all'alleanza con il PSI, non prima di aver risolto, con il cosiddetto "patto di Palazzo Giustiniani" che precedette il XII Congresso del partito, le numerose faide interne da cui derivava questa insicura strategia di governo[565]: la VI legislatura fu quindi guidata da altri due governi Rumor e altri due governi Moro, scelta rafforzata dall'esordio dello scenario politico regionale caratterizzato dall'avanzata delle sinistre (specialmente del PCI). Per quanto riguarda l'istruzione, dal ministero Scalfaro si passò alla lunga permanenza di Franco Maria Malfatti, confermato in tutti i governi della legislatura e quindi rimasto in carica per ben quattro anni, un record rumoroso confrontato agli avvicendamenti immediatamente precedenti.

La breve permanenza di Scalfaro a Viale Trastevere non ebbe effetti legislativi concreti ma ciò non deve far pensare a un ministero neutro, tutt'altro: i provvedimenti proposti dal Ministro in tema di scuola e università rappresentarono senza dubbio la risposta di destra al dibattito che li aveva preceduti e ai sommovimenti che stavano animando specialmente le scuole superiori. Ne sono dimostrazione le proposte di reintroduzione del latino nella scuola media, i tentativi di regolamentazione delle assemblee nelle scuole, l'innalzamento del limite di alunni per classe da 25 a 30, le dichiarazioni efficientistiche contro ritardi e caos negli istituti scolastici[566] e, per fare un esempio sulla situazione universitaria, la nota ministeriale con cui si autorizzò il rettore del Politecnico di Milano ad introdurre tetti d'iscrizione alla Facoltà di

---

[565] Ginzborg, op. cit. p. 470.

[566] Froio, *Università: mafia e potere*, p. 113; Francesco Zappa, *Anacronismo di Scalfaro*, in "Riforma della Scuola", n. 9 1972, p. 6; Ricuperati, *La politica scolastica,* in *Storia dell'Italia repubblicana II*, p. 751 in cui si cita la contrattazione sul tema della scuola fra Governo e Confederazioni sindacali, che produsse l'accordo del 17 maggio 1973 e la legge-delega 30 luglio 1973, n. 477 che, secondo Ricuperati, "fornisce la misura del 'recupero' governativo operato rispetto ai punti più avanzati dell'accordo di maggio con le confederazioni sindacali. La legge appare pervasa da una marcata volontà di sperimentazione, ma soprattutto per ciò che concerne il controllo delle forze sociali e sindacali sulla scuola, che la legge tende a vanificare con il carattere pletorico e burocratico degli organi collegiali". I testi dell'accordo e della legge in Canestri, Ricuperati, *La scuola in Italia dalla legge Casati a oggi*, pp. 334- 340.

architettura, nota difesa dal sottosegretario liberale Valitutti, dopo le interrogazioni parlamentari presentate sia dal PCI che dal Movimento Sociale Italiano[567].

Ma la dimostrazione più evidente della rottura rappresentata dal ministero Scalfaro, escludendo il contenuto delle leggi proposte, è la soppressione stessa dell'Ufficio Studi e Programmazione del Ministero della Pubblica Istruzione seguita ai licenziamenti dei suoi dirigenti ad opera del Ministro in persona[568]. Oltre a rappresentare la distanza fra i tecnici programmatori e la politica, ciò significava rinunciare ufficialmente al proposito di sviluppare una politica organica di sviluppi dell'istruzione, dell'economia e della società, dimostrando implicitamente il rifiuto, da parte di chi dirigeva politicamente l'istruzione italiana, che questa assecondasse lo sviluppo economico e la domanda sociale d'istruzione sempre crescente. Non che l'attività dell'Ufficio avesse prodotto risultati concreti, come abbiamo visto, ma la sua soppressione risulta, ad una analisi posteriore, pienamente coerente con il rafforzamento della "politica dell'urgenza", inaugurata nel '69 e proseguita nel 1973.

Un simile quadro era appesantito dalla disillusione di chi si era fatto portatore della necessità di uno sviluppo organico e programmato dell'istruzione, fra tutti Gozzer che nell'ottobre '73 dichiarava senza remore: "Non credo nelle riforme. Non sono le riforme a cambiare la situazione, L'insegnante che passa dalla vecchia scuola media alla nuova, non è dalle riforme che trae lo stimolo per modificare i suoi comportamenti, ma da una capacità autonoma e stimolata di ricerca"[569].

Proseguendo con ordine, è necessario ripartire dai primi mesi del 1973 quando furono presentate ben tre proposte di riforma e relativi progetti di interventi urgenti.

---

[567] Interrogazioni dei senatori Ruhl Bonazzola, Perna, Piovano, Urbani, Veronesi, Papa, Scarpino e dei senatori Nencioni, Tedeschi, Bacchi, Filetti, Mariani: AP, Senato della Repubblica, VI legislatura, Discussioni, 6 dicembre 1972, da p. 3320. Dibattito in aula sintetizzato anche in *Rassegna parlamentare*, "Annali della Pubblica Istruzione", n. 6, 1972, p. 629

[568] Nel ricordato convegno in memoria di Tristano Codignola, fu Paolo Prodi a raccontare il licenziamento repentino da parte di Scalfaro del dirigente dell'ufficio, reo di aver contraddetto il ministro in un'intervista di Giorgio Pecorini su "l'Espresso"; cfr. in proposito l'intervento di Beniamino Placido in Luzzatto, a cura di, *Tristano Codignola e la politica scolastica italiana 1947-1981*, p. 144.

[569] Giovanni Gozzer in "Rocca", Quindicinale della Pro Civitate Christiana, n. 20, 1973, citato in Antonio Santoni Rugiu, *Riforme e colpi di coda*, in "Scuola e città", n. 10 1973, p. 3. "Gozzer ispiratore critico protagonista oppositore sempre di primo piano, sui fili di una trama che da progettone di riforma Gonella passa attraverso la gestione dei centri didattici negli anni '50, il suo abbandono polemico degli stessi Centri, la creazione dell'Ufficio programmazione della PI (ahinoi, il settore meno programmabile di una amministrazione statale tutta improgrammabile) ai primi del '60, l'assunzione e rapidissime dimissioni dalla segreteria generale della Commissione d'indagine '62, il successivo abbandono dell'Ufficio programmazione, e l'esilio –diciamo così– a Frascati e la ripresa dei contatti internazionali, del rientro alla Programmazione nel '70 con Misasi di cui fu anche ispiratore (vedi la famigerata maxi-circolare) fino all'abbandono definitivo (per ora) del Ministero e il suo ennesimo rientro nella sfera privata e "frascatana. [...] Insomma Gozzer, dopo averle invocate e sollecitate, ora non crede più nelle riforme. Non è il solo. Anche noi, anche io, nel mio piccolo, non credo più alle riforme. Per meglio dire non credo si facciano più in futuro riforme come quelle che abbiamo vanamente inseguito negli anni '60 (secondarie e università)".

L'iniziativa fu presa dal PCI, che colse l'opportunità di mostrarsi come principale promotore politico della riforma universitaria rispetto al governo di centro-destra, che aveva interrotto il processo riformatore delle precedenti formule governative di centro-sinistra.

Il disegno di legge n. 776, presentato nel gennaio '73 al Senato[570], riprendeva alcuni temi portanti delle proposte comuniste aggiornate alla luce, per esempio, dell'introduzione delle regioni e continuava a essere ispirato al necessario legame fra l'istituzione universitaria e la società (o, sarebbe meglio dire, le forze sociali): si proponeva la solita apertura totale degli accessi universitari, inclusa la possibilità per i venticinquenni non diplomati; il diritto allo studio, basato su erogazione di assegni sempre più "in natura" cioè tramite numerosi servizi assistenziali per gli studenti, era demandato completamente alle regioni di cui si esaltava il ruolo; si riproponevano organi assembleari degli studenti con ampi poteri sia a livello di dipartimento che di ateneo; si ribadivano ampi margini di autonomia universitaria locale nella definizione dei piani di studio e nella gestione finanziaria degli atenei; il dipartimento era confermato come struttura fondamentale dell'università (non si citavano le facoltà); si ribadivano in termini assoluti i principi del tempo pieno e dell'incompatibilità per una figura unica di docenti (reclutati attraverso concorsi nazionali annuali con commissioni elette), in cui entravano automaticamente tutti i docenti straordinari, ternati ed aggregati (ruolo ad esaurimento); il reclutamento dei docenti sarebbe avvenuto nel bacino della nuova figura di ricercatore universitario, figura sostitutiva dell'assistente; si riproponevano i meccanismi di programmazione universitaria nazionale e locale attraverso il Consiglio regionale universitario (caratterizzato dalla composizione "sociale" già osservata nelle precedenti proposte) e il programma di sviluppo universitario e economico nazionale, per una programmazione che partiva dalle proposte locali da armonizzare in sede centrale. Due mesi dopo, i comunisti presentarono alla Camera altri due disegni di legge, chiaramente estrapolati dal progetto di riforma generale, mirati su diritto allo studio il primo e su personale docente e organi interni il secondo[571].

La settimana dopo la presentazione alla Camera del d.l. comunista, esordì il primo progetto di riforma presentato autonomamente dal PSI, che di fatto riproponeva in maniera più attenuata

---

[570] AP, VI legislatura, Senato della Repubblica, Documenti, *Riforma dell'università*, proposta n. 776 presentata al Senato della Repubblica il 18 gennaio 1973 dai senatori Piovano e altri.

[571] AP, VI legislatura, Camera dei Deputati, Documenti, *Misure urgenti per l'attuazione del diritto allo studio e per lo sviluppo dell'università*, proposta n. 1834 e *Misure urgenti per il personale docente per gli organi di governo dell'università*, n. 1.835, presentate alla Camera dei Deputati l'8 marzo 1973 dai deputati Napolitano, Natta, Berlinguer e altri.

le idee dei progetti di riforma comunista[572]: il diritto allo studio (per cui si prevedeva ovviamente un'implementazione) doveva passare alla totale competenza delle regioni, prevedendo forme di autogestione studentesca di alcuni servizi (all'interno delle opere universitarie) in un quadro che prevedeva margini dei partecipazione studentesca in tutti gli organi leggermente maggiori di quanto proposto, per fare un esempio, nella prima versione del d.l. n. 612; anche i socialisti ribadivano i principi di tempo pieno e incompatibilità, prevedendo però la possibilità di rifiutarlo e diventare professori part-time; anche i socialisti proponevano l'istituzione dei contratti di ricerca come primo passo della carriera accademica, e la trasformazione di 15-20.000 insegnanti subalterni in docenti di ruolo; i concorsi avrebbero dovuto nominare non più una terna di vincitori ma tanti vincitori quanti erano i posti disponibili.

Con l'intento di incalzare il governo sul tema universitario, il PCI presentò in Senato altri due progetti di legge estrapolati dal progetto di riforma[573]: due proposte di provvedimenti urgenti sul diritto allo studio e sul personale docente e gli organi di governo, presentate nel marzo '73, a distanza di settimane dal d.l. n. 776, non poteva avere altro significato che quello di dimostrare che anche sul terreno (evidentemente più concreto) della politica dell'urgenza, il PCI era in grado di fare le sue proposte, obbligando così un governo reticente a intervenire sull'università e presentare i propri progetti.

Nel prolifico mese di marzo del 1973 anche il ministro Scalfaro presentò in Senato il disegno di legge n. 1.012 *provvedimenti urgenti per l'università* e n. 1.013 *Nuove norme sull'università*[574].

Di fatto, e questo riguardava tutte le proposte, i progetti di riforma rappresentavano le cornici ideali di riferimento, quasi come passaggio obbligatorio se si voleva prendere posizione sull'università dopo più di un decennio di dibattito politico e due riforme discusse per anni, ma era ormai diffusa la consapevolezza che l'unico intervento fattibile sarebbe stato un progetto mirato, teso a modificare più o meno sostanzialmente qualche aspetto della vita universitaria. Viste le difficoltà di rendere operative le disposizioni d'investimento in strutture e servizi, e viste le pressioni delle varie componenti accademiche (il cui consenso

---

[572] AP, VI legislatura, Senato della Repubblica, Documenti, *Provvedimenti per la riforma universitaria*, proposta n. 981 presentata al Senato della Repubblica il 16 marzo 1973 dai senatori Pieraccini e altri.

[573] AP, VI legislatura, Senato della Repubblica, Documenti, *Misure urgenti per l'attuazione del diritto allo studio e per lo sviluppo delle università*, proposta n. 988 e *Misure urgenti per il personale docente e per gli organi di governo delle università*, proposta n. 989 presentate al Senato della Repubblica il 21 marzo 1973 dai senatori Piovano e altri.

era sempre più importante per i principali partiti, sinistre incluse), i provvedimenti più urgenti sarebbero stati universalmente quelli sulla docenza, cui si accompagnava con accezione opposte per destra e sinistra la necessità d'intervenire sul diritto allo studio[575].

La proposta di riforma di Scalfaro, e la relazione che l'accompagnava, operarono anche simbolicamente un distacco dal recente passato, definendo il problema dell'affollamento degli atenei connesso alle liberalizzazioni del '69 e descrivendo la fine del d.l. n. 612 come collegata a legittime perplessità diffuse dentro e fuori il Parlamento, effettuando un posizionamento retroattivo fra le fila delle critiche interne al governo rispetto al dibattito recente.

Il progetto n. 1.013[576] enunciava l'autonomia come primo principio, demandando però al potere centrale la determinazione di quasi tutti gli aspetti caratterizzanti la vita didattica dell'università, dalla natura e tipologia dei dipartimenti alle materie fondamentali (riaffermando così l'idea di una netta distinzione fra due gruppi di materie, al punto che nel progetto principale le materie complementari avrebbero dovuto essere esclusiva competenza dei nuovi professori associati); sul tema dell'autonomia i passi in avanti erano pochi rispetto all'istituzione del Consiglio Nazionale Universitario, di fatto poco più che l'esistente Prima Sezione del Consiglio Superiore; anche i piani di sviluppo per le nuove università, che in alcuni progetti erano stati concepiti con un incipit locale, prevedevano un procedimento fortemente centralizzato; si riproponeva il dualismo dipartimento/corso di laurea per sostituire le facoltà[577]; la riforma aveva poi una peculiare concezione del docente unico[578], che infatti prevedeva docenti ordinari, straordinari (ruolo in cui si immettevano i ternati e gli aggregati, non operando le massicce immissioni in ruolo previste con le varie versioni del d.l. n. 612) ma soprattutto la figura dell'associato, al centro di dure trattative all'interno e fuori della maggioranza; il primo livello della carriera sarebbe stato il dottorato di ricerca e per le

---

[574]AP, VI legislatura, Senato della Repubblica, Documenti, *Provvedimenti urgenti per l'università*, proposta n. 1.012 e *Nuove norme sulle università*, proposta n. 1.013, presentate al Senato della Repubblica dal ministro Scalfaro il 28 marzo 1973.

[575] "Consapevoli che non esiste in Parlamento una maggioranza che sia in grado di portare avanti le riforme, puntano sulle misure urgenti che, a loro parere, dovrebbero risolvere subito i mali più gravi degli atenei": Froio, *Università: mafia e potere*, p. 117.

[576]*La riforma dell'università*, in "Scuola e città", n. 4, 1973, p. 160.

[577] La facoltà era ritenuta "un aggregato di egemonia di campi di ricerca e di gruppi di discipline centro di prepotere universitario in quanto ha favorito decisioni e scelte, determinate da gruppi ristretti e collegati in campo nazionale e talora di singoli, in ordine ai concorsi a cattedre, alla copertura dei ruoli per chiamata o trasferimento, alla distribuzione dei fondi di dotazione ai singoli istituti, alla selezione e progressione in carriera degli assistenti, alla attribuzione degli incarichi di insegnamento. Per questo la volontà largamente dominante si è già espressa per la soppressione della Facoltà". Il testo della relazione di presentazione del progetto è riportato anche sugli "Annali della Pubblica Istruzione", n.1, 1973, p. 45.

[578] "Con l'istituzione del professore associato si è voluta instaurare l'unità del ruolo dei docenti in cui tutti coloro che hanno responsabilità di insegnamento e di ricerca sono riuniti nel Consiglio del corso di laurea, senza

commissioni dei concorsi si prevedeva la nomina tramite sorteggio; si enunciava una presunta maggiore durezza sul tempo pieno nella riforma rispetto ai provvedimenti urgenti ma, rinviando al consiglio di dipartimento la decisione su eventuali deroghe al divieto di svolgere professione, l'applicazione del principio risultava ugualmente elastica; in merito alla partecipazione di studenti e lavoratori subalterni ai nuovi organi, i minimi rapporti numerici previsti (tre dottorandi per il consiglio di dipartimento, studenti pari a ¼ dei docenti in quello di corso di laurea), si rimarcava il senso di responsabilità cui erano chiamati specialmente gli studenti, con toni più o meno simili a quelli della proposta di provvedimenti urgenti dei socialisti.

I provvedimenti urgenti proposti dalla coalizione di centro destra riguardavano essenzialmente docenza e diritto allo studio, con l'obbiettivo di portare a casa un cambiamento concreto[579]: sul secondo l'obbiettivo era la limitazione effettiva di alcuni strumenti, come l'assegno che si conferiva per un terzo entro dicembre e il resto all'espletamento degli esami, vale a dire all'inizio dell'anno seguente; sulla docenza l'impianto era lo stesso della riforma, consolidando maggiormente la gerarchizzazione, visto che il ruolo degli assistenti diventava a esaurimento contemporaneamente alla immissione in questo di tutte le figure precarie più basse; ma la vittoria della parte più conservatrice dello schieramento (destra DC e PRI) era la creazione dell'associato e lo svuotamento del principio del docente unico con l'articolo 4, nonostante le resistenze del PSDI e le proteste esterne del PSI[580].

Contestuale alla presentazione dei progetti di legge sull'università, fu il progetto di riforma della scuola secondaria superiore, su cui non si proseguirà oltre se non per segnalare la proposta d'introduzione di esami d'ammissione integrativi per diplomati che volessero iscriversi a corsi di laurea non omogenei con gli studi fatti[581].

E' necessario prendere il terreno scolastico come spunto per aprire una breve parentesi su una componente determinante per le politiche governative sull'istruzione tutta da quel momento in avanti: il sindacato scuola. A partire dai primi mesi del '73 l'attività sindacale si era intensificata, i sindacati confederali, uniti dal patto del 1972[582], diedero vita il 12 e 13

---

discriminazioni e senza rapporti di personale dipendenza anche se hanno differenti posizioni nello svolgersi della carriera docente": *La riforma dell'università*, in "Scuola e città", n. 4, 1973, p. 162.

[579] *Provvedimenti urgenti per l'università,* in "Scuola e città", n. 3, 1973, p. 105.

[580] Froio, *Università: mafia e potere*, pp. 117-118.

[581] AP, V legislatura, Camera dei Deputati, Documenti, articolo 7 del d.d.l. n. 1975, *Norme per la riforma della scuola secondari superiore*, presentato dal ministro Scalfaro il 4 aprile 1973.

[582] Documento Conclusivo del Convengo CGIL CISL e UIL, sulla scuola, Roma 3-4 marzo 1972, in Canestri, Ricuperati, *La scuola in Italia, dalla legge Casati ad oggi*, p. 334.

marzo 1973 a uno sciopero di tutti i lavoratori dell'istruzione, mentre all'università si affiancarono i docenti del Comitato Nazionale Universitario per uno sciopero contro le proposte Scalfaro dal 13 al 17 marzo[583]; nello stesso giorno il debole governo Andreotti sottoscrisse un accordo che fece cantare vittoria ai sindacati[584], ma che, secondo Ricuperati, fu "recuperato" su posizioni più conservative con la successiva legge-delega 30 luglio 1973 n. 477 e soprattutto con i decreti delegati che ne sarebbero seguiti, contro i quali le mobilitazioni si sarebbero poi riproposte[585]. L'orizzonte della lotta sindacale era generale e, puntando ad affermare un progetto conflittuale di lungo periodo, le proposte reazionarie del governo di centrodestra costituivano l'occasione perfetta per crescere, anche se la fase successiva sarebbe stata ricca di contraddizioni, con il ritorno al governo di coalizioni di centro-sinistra come controparti. Sull'università l'accordo rimandava direttamente ai provvedimenti in discussione, su cui un governo consapevole di non avere vita lunga, prometteva di ascoltare le seguenti richieste dei sindacati: la stabilizzazione di tutte le figure più precarie nel nuovo ruolo di ricercatore a contratto; l'immissione in ruolo di aggregati (comunque ad esaurimento) incaricati a vario titolo e assistenti; un'applicazione netta del principio di ruolo unico (a tempo pieno) senza la previsione di ulteriori figure oltre i docenti ordinari (salvo una iniziale fascia retributiva inferiore); l'inquadramento nel ruolo di ordinari di tutti i ternati e gli aggregati (ipotesi condivisa da quasi tutte le proposte che abbiamo visto); si chiedevano inoltre 40.000 posti messi a concorso in quattro anni e, sul diritto allo studio, il suo ampliamento come importo e criteri d'assegnazione; completava la piattaforma lo stimolo a una programmazione delle nuove sedi di concerto con le Regioni, mentre mancava la richiesta presente negli anni precedenti, di una maggiore partecipazione agli organi universitari della docenza subalterna (contemplata invece nelle proposte di legge comuniste di quell'anno)[586].
Nelle università non c'erano più grandi mobilitazioni di massa contro le politiche governative sull'istruzione, come all'epoca del ministero Gui, non per questo mancarono le iniziative delle organizzazioni sindacali e politiche, inquadrate in uno schieramento largo per opporsi al ministro Scalfaro, come dimostra la conferenza stampa del luglio '73 convocata per esporre le

---

583 Froio *Università: mafia e potere*, p. 122.
584 "La caratterizzazione 'confederale' dell'accordo sindacato-governo del 1973 non è limitata all'affermazione dello stato giuridico (questo è appunto il senso del principio della contrattazione triennale), ma è fortemente presente nei contenuti stessi dell'accordo, e, per ciò che riguarda la condizione giuridica dei lavoratori della scuola, nell'aver individuato la stretta connessione tra stato giuridico del personale ed organizzazione delle strutture scolastiche", in "Quaderni di rassegna sindacale", n. 52-53, 1973, p. 41.
585 Si veda il giudizio che ne fanno Canestri e Ricuperati in op. cit. p. 278 oltre che per il testo dell'accordo confederazioni - governo, gli articoli essenziali della legge n. 477 del 1973 e alcuni decreti delegati, da p. 335; per una bibliografia si veda Ricuperati, *La politica scolastica italiana*, in *La cultura e i luoghi del '68*, p. 434.

ragioni del dissenso contro le proposte di Scalfaro e che riuniva dai gruppi socialisti a quelli comunisti, i sindacati, e l'attivismo cattolico più progressista[587].

Per chiudere il quadro sindacale è necessario citare la conquista delle "150 ore" di permesso di studio retribuito riconosciuto dall'articolo 28 del contratto nazionale dei metalmeccanici del 19 aprile 1973[588]: frutto anche delle elaborazioni più progressiste, realizzate specialmente negli ambienti vicini a socialisti e comunisti[589], in merito all'idea di formazione continua ma in un'accezione parzialmente diversa rispetto a come sarebbe stata sviluppata negli anni '90, e cioè nel senso di opportunità formative per forza lavoro già impiegata e quindi come momento formativo qualificante sostenuto dallo Stato, nulla in comune con l'alternanza scuola lavoro, significato attuale di "formazione continua"[590]. Questa legge, insieme alle conquiste di sempre maggior rappresentanza negli istituti scolastici, sono da considerare le vittorie sindacali sull'istruzione del periodo, a testimonianza dell'ampiezza delle rivendicazioni e dello spirito sociale piuttosto che corporativo di molte di queste vertenze[591].

---

[586] *Piattaforma rivendicativa (ufficiosa) dei sindacati confederali dell'università,* gennaio 1973, in Gattullo, *Documenti sulla scuola I*, p. 231.

[587] *Per una università qualificata e di massa*, conferenza stampa promossa da Nucleo Universitario "Don Minzoni" di Gioventù Aclista Romana, Sezione universitaria "E. Curiel" del PCI, Nucleo Universitario "R. Morandi" del PSI, Lega degli studenti cattolici "Avvenire democratico", CGIL-scuola, CISL-Università, FIOM, SUNIA, Unione Lottisti, Comitato Unitario Studenti medi, UIL-Università, SUNPU-CGIL, CISL-non docenti, CISL-ricerca, SUR-CGIL, Federazione Unitaria Edili Roma luglio 1973, ACS, *Ministero della pubblica istruzione, Gabinetto Malfatti*, b. 26.

[588] Si veda Barbara Pettine, *Le 150 ore. Suonata per i padroni*, speciale di "Inchiesta" e "Fabbrica e Stato" n. 7-8, 1973. Per un quadro completo del provvedimento e della sua applicazione si rimanda ai numerosi articoli apparsi su "Scuola e città" n. 7-8, 1975: Franco Marini, *Le 150 ore e la strategia del sindacato*, relazione introduttiva al convegno organizzato dalla federazione unitaria CGIL-CISL-UIL a Roma del 4-5 aprile 1975 dallo stesso titolo, p. 299, in cui si segnalano le 28 facoltà universitarie coinvolte nel progetto nell'anno precedente; Maria Corda Costa e Aldo Visalberghi, *Educazione ricorrente dei lavoratori e strutture formative post-obbligatorie*, p. 324; Benedetto Vertecchi, *Università e educazione ricorrente*, p. 334; Giorgio Allulli, *Università: dagli studenti lavoratori alle 150 ore*, p. 341; in appendice al numero le tavole dei 74 seminari universitari e degli altri svolti nelle scuole in"150 ore", con le cifre relative alle frequenze effettive.

[589] Si veda ad esempio Ufficio studi e programmazione del Ministero della pubblica istruzione, Ufficio attività culturali dell'Istituto della Enciclopedia italiana, *Alcuni aspetti del problema dell'educazione permanente*, Ministero della pubblica istruzione, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma 1976. *"L'inserzione dell'istruzione universitaria in un processo globale di educazione continua* dovrà avvenire attraverso la creazione di più livelli di laurea, nuove aggregazioni disciplinari e funzionali alla mobilità interna del personale. Il piano deve quindi dare soluzioni alla formazione spontanea di una fascia di 'disadattati da sistema' a cui si può rispondere solo moltiplicando le vie all'istruzione. Primo terreno in cui sperimentare è la formazione del personale docente con la qualificazione, collocazione e riqualificazione continua attraverso luoghi specifici come ad esempio i dipartimenti di scienze dell'educazione": *Problemi di collegamento delle 'proposte di piano' con la riforma universitaria*, Giampaolo Bonanni, Giuseppe Fioravanti, Giovanni Gozzer, Pier Giovanni Palla, Alberto Zuliani (a cura di), in Comitato tecnico per la programmazione del Ministero della Pubblica Istruzione, *Proposte per il nuovo piano della scuola*, p. 222.

[590] Per una bibliografia in merito alle "150 ore" si veda Ricuperati, *La politica scolastica*, in *Storia dell'Italia repubblicana II*, p. 752, ricco di riferimenti sui decreti delegati sulla scuola.

[591] Si vedano i documenti riportati in Canestri, Ricuperati, *La scuola in Italia dalla legge Casati a oggi*, da p. 367, fra cui un documento della FIOM-CGIL da un convegno di Milano del 24 luglio 1972, e il commento fatto dall'FLM di Reggio Emilia. Per altri documenti sindacali di riferimento sulle 150 ore e altre vertenze, Gattullo, *Documenti sulla scuola III*, da p. 222.

Tornando al dibattito sulla politica universitaria è utile riassumere il pacchetto di proposte del centro destra sull'università, da cui emerge il carattere evidente di reazione al dibattito decennale e specialmente alla sua deriva più recente[592]: forme di numero chiuso, limitazione dell'assegno di studio (accompagnato alle note difficoltà a rendere operative altre forme di sostegno allo studio e all'aumento degli studenti), incrementi di personale previsti dimezzati rispetto al d.l. n. 612, conferma e implementazione delle gerarchie professionali nell'ambito della docenza, limitazione dell'autonomia e della libera iniziativa didattica[593]. Per quanto questo lavoro non si soffermi sulla ricostruzione degli eventi che scossero la vita delle università in quegli anni, è doveroso segnalare che numerosi commentatori associarono questa breve fase di politica universitaria alla recrudescenza della violenza fascista, specialmente nelle scuole, che ebbe nella morte dello studente Roberto Franceschi a Milano uno degli episodi principali[594].

Nel solco della politica dell'urgenza, non mancò la proposta di provvedimenti dei socialisti, di fatto una piccola riforma in quattordici articoli[595]. Il primo elemento che salta all'attenzione è la sostanziale omogeneità con la proposta governativa, almeno per quanto riguarda il *vulnus* di tutti i provvedimenti urgenti e cioè la docenza: il passaggio a ordinari era riservato a vincitori di concorso, il docente unico spariva anche dalla prospettiva socialista (la proposta era stata elaborata dalla Commissione scuola del PSI) che prevedeva il passaggio a docenti straordinari per gli aggregati (ruolo a esaurimento); anche in questo caso alla previsione dell'esaurimento della figura dell'assistente faceva da contraltare l'immissione nel ruolo di tutte le figure più precarie, così sul diritto allo studio lo schema risultava similare, per quanto

---

592 Critiche nette provennero dal Partito Comunista, incentrate principalmente sui tentativi di introduzione di sbarramenti agli accessi e dell'abolizione del valore legale, sull'arretratezza della proposta didattica, nonché sulla "campagna allarmistica" del capo del Governo Andreotti e le tesi che indicavano nelle liberalizzazioni del '69 le cause della definitiva crisi dell'università: si vedano in proposito Gabriele Giannantoni, *La lotta per una università di massa fattore di trasformazione sociale*, sunto della relazione di Giannantoni al convegno di Napoli "Didattica e ricerca nell'università di massa"; Maria Musu, in "L'Unità", 10 marzo 1973; Giovannini, op. cit., p. 130. Si veda anche la dichiarazione di Giuseppe Chiarante a nome della commissione scuola del PCI riportata in Froio, *Università: mafia e potere*, pp. 119-120.

593 Pessimo il giudizio di un osservatore attento di dinamiche scolastiche, il prof. Mario Gattullo che, proprio in quegli anni, cominciò a esporsi pubblicamente con saggi e articoli; a suo parere queste proposte rientravano nel più vasto disegno di "Aiutare il padronato in difficoltà, aumentando la disoccupazione giovanile e indebolendo perciò forza contrattuale delle lotte operaie; diminuire gli studenti iscritti, e far sembrare perciò che la scuola funzioni in modo un po' meno disastroso di oggi; scatenare tra gli studenti comportamenti individualistici e corporativi, costringendoli a studiare 'di più' e 'meglio' per mantenersi al pari con gli studi; scoraggiare e reprimere, col ricatto della selezione dura, gli eventuali tentativi di organizzazione politica degli studenti; ottenere il consenso delle varie 'maggioranze silenziose', soddisfatte di una scuola nuovamente seria perché finalmente capace di selezionare come una volta": cfr. Gattullo, *Documenti sulla scuola III*, op.cit, p. XXIV.

594 Ivi, p. XXIV; Froio, *Università: mafia e potere*, p. 114.

595 *I 'preliminari' del PSI*, in "Scuola e città" n. 3, 1973, p. 110. La previsione d'incremento per l'organico dei professori di ruolo era di 12.000 nuovi posti in tre anni rispetto ai 10.000 in cinque previsti dalle proposte governative, ma i sistemi concorsuali erano disegnati su modalità del tutto similari.

non ci fossero le limitazioni immediate previste dalla proposta Scalfaro. All'interno di un progetto che trasformava nella sostanza ma non nel nome gli istituti scientifici in dipartimenti, si ridisegnavano gli organi di governo locale con rappresentanze legate all'effettiva volontà di partecipazione delle varie componenti e si prevedeva la possibilità di piani di studio per studenti/lavoratori spalmati su più anni a parità di tasse; quello che rendeva particolare la proposta socialista era la primazia conferita alle libertà di riunione e associazione politica di studenti docenti e lavoratori degli atenei, garantita dall'art. 1 del progetto, caratterizzato da uno spiccato senso antirepressivo emblematicamente posto in primo piano quasi a volere rimarcare la differenza sostanziale sul tema con il progetto governativo[596], di fatto l'unica.

A giugno il governo Andreotti era caduto, il PSI tornava al governo di centro sinistra, presieduto da Mariano Rumor per la quarta volta, e il Ministero dell'istruzione (in cui si riattivava l'Ufficio Studi e Programmazione) passava al democristiano Franco Maria Malfatti.

C'erano ormai tutti gli elementi perché questa nuova coalizione presentasse un provvedimento mirato su uno dei temi più urgenti ma soprattutto su cui maggiormente si giocava credibilità e consenso dei partiti, la docenza. Al contrario l'accordo di governo sulla presentazione di una legge quadro sarebbe stato immediatamente disatteso, riducendosi a un elenco di dodici punti sui temi della docenza, del rinnovamento democratico degli organi, dell'edilizia e della programmazione di nuove sedi. Certo le esigenze di adeguamento del personale alle crescenti cifre studentesche erano pressanti, ma non fu certamente quello l'unico incentivo al decreto legge 1 ottobre 1973 n. 580 trasformato con qualche modifica nella legge 30 novembre 1973 n. 766[597].

Pur non volendo assumere i toni dei più critici osservatori[598], è evidente che il passaggio dalle proposte di massicce immissioni in ruolo del dibattito del d.l. n. 612 a quelle previste dai provvedimenti urgenti del '73, si spiega anche con la volontà delle forze di governo di non

---

[596] "Il Psi non mancherà all'appuntamento: le sue proposte urgenti avranno però un segno contrario a quelle del governo in quanto si sforzeranno di aprire la strada alla riforma": così Tristano Codignola, in Froio, *Università: mafia e potere*, p. 119.

[597] Decreto Legge 1 ottobre 1973 n. 580, *Misure urgenti per l'università*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 255 del 2 ottobre 1973; Legge 30 novembre 1973 n. 766, *Conversione in legge con modificazioni, del decreto-legge 1 ottobre 1973, n. 580, recante misure urgenti per l'Università*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 310 del 1 dicembre 1973.

[598] Ad esempio Gattullo in proposito sottolineava: "Si fa leva soprattutto sulla corporazione dei suoi funzionari. Per questo la legge cerca di accaparrarsene materialmente e ideologicamente il consenso, rimette in piena funzione i meccanismi della gerarchia, della mobilità ascensionale, della cooptazione, e si propone di esercitare una drastica selezione alla base della piramide della gerarchia. Gli aumenti di stipendio e la loro divaricazione, la riproposizione della cogestione, la promozione o la stabilizzazione per alcune categorie di docenti, la riapertura dei concorsi a cattedra, la prevedibile espulsione di migliaia di borsisti sono i provvedimenti utilizzati a tali fini": Gattullo, *Documenti sulla scuola III*, p. XXXV.

turbare gli equilibri di potere presenti nell'accademia, senza contare che, come i critici dell'opposizione facevano notare già fra il '69 e il '72, basare gli aumenti di personale quasi esclusivamente su più o meno tradizionali concorsi annuali avrebbe comportato tempi lunghi e nessuna certezza di efficienza: l'espletamento della sola prima tornata delle tre previste dalla legge n. 766 sarebbe quindi stata una fine già annunciata[599].

Anche le nuove formule concorsuali, con le commissioni composte per sorteggio, avrebbero rappresentato un'evoluzione più formale che sostanziale, non dando nessuna garanzia dell'assenza di alleanze e accordi nella designazione dei vincitori, visto che il sistema gerarchico e il potere dei docenti di ruolo dentro le facoltà non era stato minimamente scalfito dai provvedimenti[600].

Tornando al testo del decreto legge[601], esso prevedeva l'istituzione di 7.500 nuovi posti di ruolo in tre anni fino al 1975-76; un'immissione nei ruoli di docente straordinario per i soli aggregati e vincitori ternati di concorsi precedenti (in linea con i precedenti progetti presentati dal governo di centro destra ma anche dal PSI); spariva la proposta del docente associato ma in compenso si stabilizzava la figura dell'incaricato che, con l'esaurimento del ruolo degli aggregati, e le immissioni in quello di assistente, garantivano una presenza massiccia di personale docente subordinato rispetto ai docenti di ruolo, mantenendo rapporti numerici abbastanza squilibrati fra docenti in ruolo e non per tutto il decennio[602]; le norme concorsuali venivano modificate con l'introduzione del meccanismo della commissione sorteggiata di cinque membri, si prevedevano contratti per laureati e assegni per la ricerca scientifica; si stabiliva per legge il coinvolgimento delle regioni nella programmazione delle nuove sedi universitarie ma limitato al diritto di esprimere pareri su progetti ragionati a livello centrale, il tutto accompagnato da nuove norme per sveltire i procedimenti sull'edilizia universitaria. Nel testo approvato come legge n. 766 furono aggiunte due norme, ossia gli articoli 7 e 8: la prima aumentava lo stanziamento per l'assegno di studio di quattro miliardi, prevedendo le medesime limitazioni ipotizzate già da Scalfaro per gli iscritti al primo anno (e stabilendo che per l'assegno non potesse essere dedicato più del 30% del totale dei fondi per

---

[599] Così Francesco Bonini, *La politica universitaria in età repubblicana*, in Brizzi, Romano, Del Negro, op. cit., p. 446; Luzzatto accenna alle pressioni dei sindacati per un ope legis di stabilizzazione in ruolo per tutti i subalterni, dal momento che dopo pochi anni non si espletavano i concorsi previsti per 6.000 assistenti: *I problemi universitari nelle prime otto legislature*, in Gattullo, Visalberghi, op. cit., p. 181.

[600] "Le nuove modalità fondate sul sorteggio dei commissari avrebbero introdotto nella gestione dei concorsi (ed era la prima volta che succedeva) un elemento di casualità molto accentuato, sebbene le alleanze accademiche tra scuole e gruppi consentissero di fatto di limitarne gli effetti più dirompenti": così Giuseppina Fois, *Reclutamento dei docenti e sistemi concorsuali*, ivi, p. 479.

[601] La descrizione più completa dei contenuti e delle conseguenze concrete dell'applicazione dei provvedimenti urgenti è in Rugiu, op. cit. da p. 297.

il diritto allo studio), la seconda riguardava la nuova definizione di alcuni organi di governo locale degli atenei, come per esempio il Consiglio di facoltà, dove si contemplava una presenza "con diritto di parola e proposta" di almeno cinque studenti (oltre a contrattisti e assegnisti)[603].

Il principio dell'urgenza fu accettato in modi diversi dai vari partiti di maggioranza e opposizione: il PSI durante la discussione per la conversione in legge alla Camera rinunciò quasi del tutto a determinare il dibattito, mentre sulle pagine di "Scuola e città" uno dei massimi esperti di scuola del partito, Antonio Santoni Rugiu, criticava aspramente metodo (procedimenti d'urgenza) e merito (nessuna garanzia contro il sistema clientelare nei concorsi, adattabile alle nuove forme introdotte)[604]; lo stesso Codignola, ritornando sul tema pochi anni dopo avrebbe espresso un giudizio pessimo dei contenuti e del processo politico che produsse i provvedimenti urgenti[605]; il PCI se da un lato rinunciando all'ostruzionismo, accettava l'idea dell'approvazione definitiva, non mancò di presentare alcuni emendamenti qualificanti sulle libertà politiche e d'associazione dentro gli atenei e sul tempo pieno e incompatibilità, con l'obbiettivo di testimoniare la propria posizione in merito; la più dura opposizione provenne dai liberali che, non potendo contare su numeri e forze (anche intellettuali) sufficienti per condurre un serio ostruzionismo, si fecero promotori del più gran numero di emendamenti a quella che sarebbe poi stata la legge n. 766, tutti nel senso chiaramente conservatore indicato dalle loro precedenti proposte[606].

L'"opposizione diversa" praticata dal PCI che, unita alla fine delle mobilitazioni dei sindacati confederali, permise al governo di trasformare in legge un provvedimento che cambiava poco

---

[602] Si vedano le cifre della Tabella 6 dell'Appendice statistica.

[603] I testi del d.l. n. 580, degli emendamenti apportati dal Senato durante la discussione sulla trasformazione in legge e del testo definitivo poi approvato come legge n. 766, sistematizzati dalla Commissione scuola del PSI, sono pubblicati in "Scuola e città" n. 10-11-12, 1973, pp. 523, 575, 627.

[604] "Tuttavia, i commissari saranno tutti professori universitari di ruolo ed è come dire che i brogli non saranno più possibili prima e la rosa dei vincitori non potrà essere preventivamente manipolata (come spesso scandalosamente avveniva) ma tutte queste belle cose potranno avvenire durante i lavori della commissione. Il dato più preoccupante è che cade nelle mani della persona del Ministro della PI un potere che nemmeno la autoritaria legislazione fascista gli concedeva: di decidere discrezionalmente quali concorsi vadano fatti e quali no, e per quanti posti": Antonio Santoni Rugiu, *Riforme e colpi di coda,* in "Scuola e città", n. 10, 1973, p. 482.

[605] "Concordati contro la volontà della sezione-scuola del PSI, nel luglio '73, erano un tipico esempio d'intervento tampone, destinato a mantenere invariati, anzi ad aggravare sensibilmente i mali dell'università: infatti, mentre da parte laica ci fu chi si mostrò persuaso che esistesse nella DC il proposito di far seguire davvero, secondo l'impegno programmatico, la definitiva riforma, la volontà del neo-ministro on. Malfatti era orientata in tutt'altro modo, tanto da non predisporre neppure le norme necessarie per affrontare gli ulteriori problemi che si sarebbero determinati al momento dello sbocco triennale di quei provvedimenti": cfr. l'editoriale di Tristano Codignola, *Appunti di riflessione sulla riforma universitaria*, in "Scuola e città" n. 7-8, 1977, p. 290.

[606] La discussione in aula sulla conversione in legge del d.l. 580 durò tre giorni in Senato (nella cui VI Commissione era durata invece nove sedute) e cinque alla Camera (e altri cinque nella VIII Commissione), si vedano: AP, VI legislatura, Senato della Repubblica, Discussioni, sedute del 24, 25 e 26 ottobre 1973; AP, VI legislatura, Camera dei Deputati, Discussioni, sedute del 19, 20, 21, 22 e 23 novembre 1973.

o nulla della struttura dell'università, cristallizzava alcuni squilibri ma consentiva letteralmente di "calmare le acque", accontentando parte delle richieste resistenti a profonde trasformazioni ma potendo rivendicare comunque un interventismo legislativo mirato e veloce.

Il risultato principale fu che dopo dieci anni il governo Rumor non sarebbe più stato giudicato per la mancata approvazione di una riforma organica, prospettiva che dal 1973 nei tre anni successivi sarebbe stata del tutto abbandonata[607]. Il PCI rinunciò a fare ostruzionismo, nonostante nella proposta ci fosse ben poco dei contenuti rivendicati dal partito attraverso le sue proposte, per non parlare della profonda lontananza che divideva la legge n. 766 del 1973 dai testi del d.l. n. 612 discussi e parzialmente approvati da entrambi i rami del Parlamento appena un anno e mezzo prima. In merito, il giudizio di omogeneità nella politica scolastica di questa fase, fra sinistra parlamentare e sinistra di governo, dato da Gattullo è difficilmente confutabile[608]. Anche stavolta l'istruzione era stata immediato banco di prova dei mutamenti di strategia politica: un mese prima dell'approvazione della legge n. 766, il segretario del partito comunista, Enrico Berlinguer, aveva esposto le ragioni della strategia poi ribattezzata del "compromesso storico" fra i tre grandi partiti della democrazia italiana, DC, PSI e PCI, che si sarebbe tradotta in ripetute astensioni in Parlamento (strategia fondamentale in molti casi per la sopravvivenza del centro-sinistra) e in una rinuncia di fatto ad un'opposizione attiva al governo, il tutto per trovare una via tutta italiana rispetto agli scenari di enorme polarizzazione fra destra e sinistra presenti nello scenario politico internazionale e che consentisse al PCI un ingresso "graduale" nella stanza dei bottoni della politica italiana[609]. Anche sull'istruzione il PCI intendeva uscire dalla "condanna all'opposizione perenne"[610] sempre più insostenibile per un partito che aveva ormai stabilmente raggiunto il 30% dei voti,

---

[607] Luzzatto, *I problemi universitari nelle prime otto legislature*, in Gattullo, Visalberghi, op. cit., p. 179; Rugiu, op. cit. p. 304.

[608] "Nella misura in cui le componenti 'avanzate' del centro sinistra riuscivano a rompere i condizionamenti delle forze moderate e conservatrici, accettando il confronto con le proposte della sinistra, le loro stesse indicazioni acquistavano maggior incisività riformistica (come per esempio è accaduto in sede parlamentare, col ddl 612"), ne conseguiva che le proposte del governo e dell'opposizione erano sostanzialmente simili "diversificandosi in misura più o meno accentuata a seconda dei temi, soprattutto in rapporto al peso dei condizionamenti, all'interno della coalizione del centro sinistra, delle componenti più arretrate. […] Quantunque più decise, incisive e 'avanzate' di quelle del centro sinistra, -le proposte della sinistra- non intaccano per nulla la subordinazione del funzionamento dell'istituzione agli obbiettivi di fondo ad essa affidati da una società divisa in classi": Gattullo, *Documenti sulla scuola II*, pp. CLX-CLXI; "lungi dall'avviare una riforma, come s'è detto, né in senso efficientistico né in senso democratico, il 'nuovo' centrosinistra ha voluto rimettere in piedi le condizioni istituzionali per pacificare e reprimere": Mario Gattullo, *I provvedimenti Malfatti, malvagi ma non urgenti per l'università*, in "Inchiesta", n. 12, 1973, p. 59.

[609] Enrico Berlinguer, *Riflessioni sull'Italia dopo i fatti del Cile*, in "Rinascita", n. 9- 10, 1973. Si veda Ginzborg, op. cit., p. 478. Per evidenti ragioni non ci si dilungherà sull'analisi di uno dei momenti politici più decisivi della storia repubblicana.

cosa che si tradusse nella fine di ogni opposizione concreta sull'università nel momento finale della sua permanenza al centro dell'agenda politica italiana.

Di fatto si chiudeva una fase della politica universitaria italiana: la riforma, e la sua mancata approvazione, non avrebbero più messo seriamente in difficoltà nessun governo (credo si possa dire quasi fino ai giorni nostri); molte categorie professionali avrebbero abbandonato la propria tradizionale irrequietezza, il conflitto sociale sembrava essere definitivamente uscito fuori dalle facoltà, ma soprattutto si stavano costruendo le premesse per una definitiva disillusione circa le aspettative di sviluppo dell'economia del paese, delle ricchezze individuali e in generale del lento ma inesorabile progresso della società italiana. Le ragioni del definitivo ridimensionamento delle spinte riformistiche sono, a mio avviso, da ricercare principalmente nel mutato scenario economico e sociale del paese, prima ancora che nelle complesse architetture della politica italiana del periodo, come si cercherà di dimostrare nel capitolo finale del lavoro.

[610] Ricuperati, *La politica scolastica italiana*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, p. 754.

CAPITOLO IV

Dai problemi di strutture e personale alla riforma per decreti

(1976 – 1982)

4.1 E' possibile riformare l'università?

La fase in esame in quest'ultima parte della ricerca copre un arco temporale abbastanza lungo, quasi tutti gli anni settanta e i primi anni ottanta; questo non perché pochi siano gli elementi e i passaggi da analizzare, al contrario si tratta dell'unico momento in cui le riforme dell'università, se così è possibile definirle, furono effettivamente varate anche se in forme che non è lecito aspettarsi come conseguenza di quasi tre decenni di dibattiti e tentativi. Viceversa, i cambiamenti intervenuti con provvedimenti dell'80 possono essere valutati, e così furono considerati al momento della loro definizione, come l'unico sbocco possibile dopo decenni di vero e proprio impantanamento di qualsiasi processo riformatore complessivo dell'università.

Si tratta di quella fase di politica scolastica e universitaria che Ricuperati definì della "gestione burocratica e presto stanca della democrazia dei decreti delegati"[611] in cui, secondo Luzzatto era "di moda la teoria dell'armadio, da far passare smontato (cioè con tante leggi distinte) attraverso una porta rivelatasi troppo stretta, per ricomporlo dall'altra parte"[612].

Più avanti si proverà ad esprimere un giudizio in merito, quello che è certo è che con il D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382[613], ci furono dei cambiamenti negli aspetti didattici, professionali e amministrativi nella vita dell'università italiana ma non in una prospettiva riformistica, se per

---

[611] Ricuperati, *La politica scolastica*, in *Storia dell'Italia Repubblicana* Vol.II, op. cit., p. 718.

[612] Luzzatto, *I problemi universitari nelle prime otto legislature repubblicane*, in Gattullo, Visalberghi, op. cit., p. 187.

[613] *Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 209 del 31 luglio 1980 – Supplemento Ordinario.

riforma si intende un cambiamento radicale delle strutture e delle procedure esistenti[614]. I cambiamenti avvennero tramite un meccanismo "sovrappositivo" in cui le innovazioni (dipartimenti, docenti associati e dottorato di ricerca) andarono ad affiancare o razionalizzare gli elementi propri della struttura universitaria italiana (e in particolare le facoltà, le varie forme di precariato docente, la gerarchia fra più livelli della docenza).

Senza dubbio, per quanto riguarda il discorso pubblico e politico sull'università, lo scarto fra questo periodo (i cui estremi possono schematicamente essere '73/'80) e quello precedente a cavallo fra gli anni sessanta e settanta, è enorme.

Non solo perché in questa fase si consolida una dimensione ormai massificata dell'istruzione e dell'istruzione superiore, dimensione che negli anni immediatamente precedenti aveva appena preso forma, ma soprattutto per il quadro politico che fece da sfondo alla vicenda della non-riforma dell'università italiana.

Credo si debba connettere lo scemare dell'afflato riformistico (e la sua pallida riproposizione nel biennio '76/'78) al contesto dei governi della "non sfiducia", della solidarietà nazionale e della quasi totale assenza di conflittualità politica dentro il Parlamento (già di per sé in netto contrasto con i livelli di conflittualità e violenza sociale che contemporaneamente esplodevano nelle strade e che avrebbero avuto nel movimento del '77, nell'assassinio di Moro e nelle ultime stragi fasciste i loro momenti più significativi).

In altre parole: anche in questa fase un progetto (anzi, più progetti) di riforma dell'università vissero a lungo in Parlamento (confinati nel Comitato ristretto della VII Commissione Istruzione e Belle Arti del Senato e infine con un progetto approvato dall'aula nei soli primi cinque articoli), ma a confrontarsi non c'erano più progetti di riforma che guardavano a idee differenti di società (il d.l. 2314 di Gui e il progetto comunista n.2650 entrambi del 1965[615]), né tantomeno forze politiche e singoli parlamentari disposti a logoranti battaglie politiche in nome di un progetto riformistico (come nel caso del d.d.l. n. 612, del PSI e soprattutto di Codignola, ma lo stesso è possibile dire di Gui). Al contrario la discussione sulla riforma dell'università si basò su progetti di legge quasi del tutto omogenei[616], che non contemplavano stravolgimenti di strutture e profondi processi di cambiamento ma erano ispirati a principi di

---

[614] Nell'analisi, gli elementi della crisi riformistica possono essere differenti ma concorde è la conclusione, per esempio Miozzi individuava nella "clamorosa caduta della proposta di creazione del docente unico; l'eliminazione della libera docenza; la messa a esaurimento del ruolo degli assistenti; la tolleranza generale a lasciare crescere altre ramificazioni nella giungla di posizioni precarie a far crescere spropositatamente i numeri sono tutte circostante che provano l'inattuazione del disegno riformista", Miozzi, op. cit., p. 272.

[615] Si veda il quarto paragrafo del II capitolo, da p. 147.

[616] Per un rapido confronto fra i quattro progetti di legge oggetto di discussione alla Commissione del Senato a partire dal 1977 si veda *La riforma universitaria: i quattro disegni di legge*, in "Scuola e Città" n.3 1977, da p. 327.

realismo, la cui capacità di acquisire consensi e legittimità dipendeva dall'applicabilità e concretezza che li caratterizzava più che dalla bontà del progetto in sé o dall'obbiettivo di fondo che si poneva. Anche il giudizio della classe politica su quella che tutti definivano "la crisi dell'università" andò sempre più omogeneizzandosi, sulle sue cause e sui possibili rimedi, e ciò non poteva non condurre a provvedimenti parziali e di certo non sconvolgenti.

Agli occhi di scrive tutto ciò è chiara conseguenza dello scenario politico della seconda metà degli anni '70 e per questo è bene ricapitolare i passaggi fondamentali che lo caratterizzarono.

Fra le elezioni regionali del 1975 e quelle politiche del 1976 il PCI passò dal 27% del 1972 al 34,4% di quattro anni dopo, mentre il PSI oscillava fra il 12 e il 10. Complessivamente le sinistre rappresentavano la maggioranza del paese e avrebbero rappresentato la maggioranza anche in Parlamento[617]. In questo clima, specialmente per le elezioni politiche del 1976, si parlava apertamente della possibilità di "sorpasso" elettorale del PCI sulla Democrazia Cristiana (possibilità che mai si verificò), vista come più che concreta in entrambi gli schieramenti, rendendo a poco a poco sempre più credibile l'uscita dei comunisti dall'angolo dell'opposizione perenne[618]. Questo era d'altronde l'orizzonte cui mirava la dirigenza comunista e Berlinguer in particolare, come si è ricordato nel precedente capitolo a proposito della strategia inaugurata con il celebre articolo del segretario comunista su *Rinascita* del '73[619].

Anche per quanto riguardava l'istruzione la strategia comunista era adesso ispirata da principi di realismo e orientata a assumere maggiore credibilità possibile in quanto forza di governo in grado davvero di riformare il sistema formativo, come dimostrano le parole di Chiarante, durante gli anni sessanta la principale voce comunista dentro e fuori il Parlamento, al convegno di Roma del 1976[620]. In merito non avrebbe potuto essere più chiara la voce comunista più autorevole in materia di istruzione, Lucio Lombardo Radice che, nell'editoriale della rivista da lui diretta, all'indomani del celebre esito elettorale delle amministrative del

---

[617] Sull'avvicinamento elettorale del PCI alla DC si veda Guido Crainz, *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni ottanta*, Donzelli, Roma 2005, da p. 526.

[618] Giancarlo Galli, *Il Piave democristiano*, Longanesi, Milano 1978 da p. 82.

[619] Si veda il capitolo precedente e Ginzborg, op. cit., da p. 478.

[620] "Anche dalle analisi della situazione universitaria emerge con forza l'esigenza di una diversa direzione politica, quale può essere assicurata –noi crediamo- solo con la partecipazione a responsabilità di governo del Partito Comunista": Giuseppe Chiarante, Due decenni di mancata riforma, relazione al Convegno nazionale del PCI del Teatro delle Arti, Roma 28-29 marzo 1976, in Giuseppe Chiarante, Aldo Tortorella, *Per la riforma universitaria*, Editori Riuniti, Roma 1976, p. 24.

'76, chiedeva alla DC di inaugurare la strada della collaborazione di governo con il Partito Comunista anche in Parlamento[621].

Nella DC invece convivevano a fatica varie anime (organizzate come risaputo in riconosciute correnti) che rivelarono un'ambivalenza di atteggiamenti e strategie, di cui quelle sul caso Moro furono le più evidenti e tragiche, ma che si possono attribuire anche al tema universitario (come si vedrà, anche in questa fase grande era la differenza fra programmi elettorali e dichiarazioni pubbliche dei singoli parlamentari)[622].

Anche nel partito socialista gli scenari cambiarono in fretta: da Nenni la segreteria era passata a De Martino e, nel 1976, a Bettino Craxi che pose come principale obbiettivo il distacco dal PCI, affermando un metodo e una pratica politica interna ed esterna al partito caratterizzata dalla ben nota spregiudicatezza e leaderismo[623].

L'ultima esperienza di centrosinistra, per come si era andata definendo dopo l'intermezzo del primo governo Andreotti di "centrodestra", terminò nel 1976, quando il PSI tolse la fiducia al governo Andreotti a causa del profondo dissenso socialista al progetto di legge governativo sull'aborto. Nel frattempo lo scandalo "Lockheed"[624], che coinvolse tra gli altri l'ex ministro Gui, contribuì a costruire un'immagine sempre più logora del potere democristiano cui il PCI ebbe buon gioco di contrapporre quella del "partito dalle mani pulite", che a sua volta sarebbe stata premessa del sostegno comunista ai provvedimenti sull'austerità[625]. Questo e altri elementi determinarono il clamoroso risultato elettorale comunista delle elezioni anticipate dell'estate 1976 che portò il PCI a due punti percentuali dalla Democrazia Cristiana. In piena crisi economica e in anni permeati dalla conflittualità sociale, le principali forze politiche del paese diedero vita a quattro governi, tutti presieduti da Andreotti e definiti di "Solidarietà Nazionale" che di fatto furono governi monocolore democristiani con l'astensione delle opposizioni di sinistra, almeno fino al gennaio 1978 quando, dall'ultimo rimpasto di governo,

---

621 "Un governo unitario di fatto, una maggioranza unitaria di fatto, si contrappone oggi in modo evidente, clamoroso, a un governo e a una maggioranza di parte che gruppi privilegiati ancora potenti vorrebbero ancora una volta sancire nel diritto", Lucio Lombardo Radice, *Una sola vera soluzione fare avanzare nel paese la collaborazione democratica*, in "Riforma della Scuola", n. 6-7 1976, p.3.

622 SI veda Crainz, *Il paese mancato*, p. 531.

623 Sull'ascesa di Craxi dentro il PSI e le strategie del partito che ne conseguirono si veda Ciufoletti, Degl'Innocenti, Sabbatucci, Storia del PSI, op. cit., da p. 427.

624 Sullo scandalo "Lockheed" si veda Ginzborg, op. cit., p. 502 e Crainz, *Il paese mancato*, op. cit., p. 538.

625 "Questa è l'esigenza da cui siamo partiti: chiarire la nostra concezione dell'austerità, la nostra visione di quel che consideriamo la necessaria scelta di una politica di austerità, precisandone criteri e contenuti, e indicare gli sbocchi di questa politica, rendendone esplicita la carica innovatrice, e ponendo in rilevo i mutamenti che essa comporta e sollecita nel meccanismo di sviluppo economico, nei rapporti sociali, nei modi di vita, nelle relazioni tra lo Stato ed i cittadini, nelle relazioni tra l'Italia e il resto del mondo". Giorgio Napolitano, introduzione a, Partito Comunista Italiano, *Proposta di progetto a medio termine*, Editori Riuniti, Roma 1977, in cui sono elencati gli obbiettivi, potremmo dire, di governo del partito comunista.

il PCI (insieme a PSI, PRI, PSDI), pur non prendendo nessun ministero, entrò ufficialmente a far parte dell'area di governo[626].

Da parte sua, la CGIL e tutte le formazioni sindacali confederali decisero di collaborare con l'austerità in linea con la strategia dei rispettivi referenti partitici[627], arrivando a trattare separatamente con il governo soluzioni intermedie per le categorie docenti rappresentate, scavalcando le trattative politiche in corso sulla riforma e i provvedimenti transitori sulla docenza e generando non pochi malumori fra comunisti e soprattutto socialisti come si vedrà.

Non è questa la sede per riflettere e analizzare le trattative e il processo che portò al sostegno, più o meno indiretto, delle sinistre ai governi democristiani. Limitandoci al tema di questa ricerca, va sottolineato come le trattative e gli accordi programmatici fra i principali partiti in merito all'istruzione non furono salutati da tutti i protagonisti come avanzamenti costruttivi verso una positiva politica di riforma dell'università[628]. Lo scetticismo di chi, come Codignola, per anni aveva faticosamente combattuto con i ministri dell'istruzione democristiani era evidente dagli ammonimenti che lanciati ai comunisti su quelle che definiva come pericolose "cambiali in bianco", consapevole che le formule ufficiali dei documenti erano interpretabili in tanti modi diversi, come ad esempio sul tema della programmazione delle nuove sedi, citata negli accordi ma poi messa in discussione dai tanti progetti di legge sulle nuove sedi da riconoscere o creare ex novo che, come si vedrà, affollarono le aule parlamentari nella seconda metà degli anni '70[629].

---

[626] Sull'accordo di governo dell'estate 1976, ivi p. 544 e le tante fonti citate specialmente per i commenti dei periodici dell'epoca. Nella primavera '78 dopo le insistenze del PCI avvenne un rimpasto di governo e, pubblicamente, la formula ufficiale della coalizione passò dal "governo delle astensioni" a quello della "non sfiducia", ma nella sostanza non cambiò nulla a cominciare dalla presidenza del Consiglio dei Ministri rimasta saldamente in mano ad Andreotti.

[627] "Il 24 gennaio 1978, in una famosa intervista su "la Repubblica", Luciano Lama si dichiarò favorevole alla limitazione dei salari, all'aumento della produttività e alla mobilità operaia in cambio di una riduzione della disoccupazione e di una maggiore attenzione ai problemi del Mezzogiorno. […] Le confederazioni sindacali accettarono una parziale sterilizzazione della scala mobile, un contenimento delle ore di sciopero e sottoscrissero accordi aziendali sulla mobilità e produttività. In cambio i sindacati ottennero assai poco. […] La più grave conseguenza fu la crescente delusione tra la base della CGIL, il diminuito impegno della classe operaia, e il conseguente indebolimento sa del PCI sia del sindacato nelle trattative con i loro alleati-oppositori". Ginzborg, op. cit., pp. 523-524. Si tratta della cosiddetta "svolta dell'Eur" formalizzata nell'Assemblea dei consigli generali e dei quadri CGIL, CISL e UIL del 13-14 febbraio 1978.

[628] Nelle dichiarazioni alla Camera nel giorno del suo insediamento, Andreotti citò (dopo una lunga trattazione sui temi della sicurezza dello Stato e sulla congiuntura economica) le "innovazioni significative dell'ordinamento degli studi superiori", che si sarebbero dovute tradurre nell'introduzione dei dipartimenti, nel diploma di primo livello, nel dottorato di ricerca, nel nuovo stato giuridico e conseguente trattamento economico del personale docente e non docente; con un occhio particolare alla facoltà di medicina, "la cui specifica riforma è indifferibile, anche in connessione con la riforma sanitaria", il tutto nell'ottica di "esaltare il principio costituzionale dell'autonomia delle università", *I programmi dei governi repubblicani dal 1946 al 1978,* Centro Romano Editoriale, Roma 1978, p. 648.

[629] Per Codignola "il principio di una politica di programmazione dello sviluppo dell'Università per arrestarne la crescita irrazionale e la progressiva dequalificazione" affermato negli accordi di governo era messo in

Come da previsioni quindi, nella VII legislatura l'attività legislativa si concentrò su lunghe trattative: i dibattiti sulle leggi sull'edilizia e urbanistica produssero l'ignorata e aggirata legge sull'edificabilità e sul rispetto dei piani regolatori, la legge sull'equo canone (il cui carattere di compromesso ne vanificò la portata innovatrice) e il piano decennale di edilizia residenziale pubblica; grazie alla battaglia di Franco Basaglia nel maggio 1978 fu promulgata la legge sulla malattia mentale che chiuse per sempre il vecchio modello di manicomi (ma senza avere i mezzi per sostituirli con strumenti ispirati alle idee del protagonista di quella mobilitazione); ultima in ordine di tempo, ma senza dubbio il provvedimento più determinante per la società e l'opinione pubblica italiana del periodo, fu la legge sull'aborto, la celebre 194 del 22 maggio 1978, promulgata come frutto di trattativa parlamentare per evitare di attuare il referendum promosso dal movimento femminista e dai Radicali e emblema del distacco fra i sommovimenti sociali in atto in quel momento e una parte cospicua delle forze politiche, in particolare il Partito Comunista. Prova ne è il fatto che, pur essendo stata una legge formalmente nata in parlamento, le stesse forze politiche provarono ad abrogarla promuovendo il referendum del 1981.

Nel marzo '78, dopo una lunga crisi di governo durata quasi due mesi, si raggiunse l'accordo programmatico fra i partiti che precedentemente avevano sostenuto il governo astenendosi dal voto di sfiducia. Nasceva il IV governo Andreotti, stavolta come detto con l0ingresso delle sinistre e dei partiti minori nella maggioranza (esclusi i liberali defilatisi all'ultimo momento). Che nel secondo governo di questa legislatura ci sarebbe stato poco spazio per una prolifica attività riformatrice fu chiaro dal giorno del giuramento dei sottosegretari: il 16 marzo 1978 un commando delle Brigate Rosse rapì l'allora segretario della DC Aldo Moro uccidendo gli uomini della sua scorta; il corpo di Moro sarebbe stato ritrovato senza vita tre mesi dopo simbolicamente lasciato in una via a metà strada fra la sede del Partito Comunista e quella della Democrazia Cristiana. Le dichiarazioni programmatiche del IV governo Andreotti, a

---

discussione già dal semplice calendario delle discussioni parlamentari, le stesse enunciazioni su tempo pieno e incompatibilità per i docenti sarebbero rimaste un "flatus vocis", mentre sul PCI ribadì: "Non credo che questo insieme di premesse contribuirà a ridare credibilità politica al sistema, anche se da parte comunista s'insiste nell'affermare che la conquistata legittimazione democratica del PCI apre spazi del tutto nuovi alla stessa politica scolastica; e certo li aprirebbe se, per ottenere quel risultato, il PCI non avesse firmato pesanti cambiali in bianco, che si vanno manifestando in una serie di comportamenti di acquiescenza allo 'specifico' del potere democristiano, che non possono suscitare serie perplessità e notevole allarme", Tristano Codignola, *Appunti di riflessione sulla riforma universitaria*, in "Scuola e Città", n. 7-8 1977, p. 291. In riferimento alla strategia comunista, sempre Codignola scrisse: "Ebbene, dopo quarant'anni di milizia politica, dopo venti d'impegno continuativo per avviare un processo di trasformazione della nostra scuola che sia al livello della ispirazione costituzionale, ci sia lecito riaffermare che non attraverso il costume dilagante di compiacere la forza politica maggiormente responsabile del dissesto del paese, e prima di tutto della caduta verticale del nostro sistema formativo, per un'immaginaria acquisizione di potere, si determinano le condizioni di una rinascita", Tristano Codignola, *Università: le scelte*, in "Il Ponte", n. 2 1977, p. 167.

poche ore dal rapimento, furono ovviamente monopolizzate dall'argomento e, per quanto riguarda l'istruzione, furono limitate a un passaggio in cui si citavano i progetti, in discussione da mesi, di riforma della scuola secondaria superiore e dell'università per di più invocando una gradualità della loro applicazione e una verifica della loro compatibilità con le esigenze dell'economia e delle casse dello Stato in crisi[630].

E' opinione diffusa fra gli storici che proprio questi furono gli anni in cui il PCI, da partito delle mani pulite, fu totalmente inglobato nella gestione del potere e nelle pratiche di lottizzazione dell'immenso comparto pubblico in cui già qualche anno prima era entrato anche il PSI[631]: anche la stessa battaglia comunista per il decentramento di poteri a regioni e enti locali (battaglia condotta anche sul tema universitario come si vedrà), che portò alla parziale riforma dell'amministrazione pubblica con la legge n. 382 del 1975, va vista nella più ampia strategia comunista di contendere alla DC fette importanti di gestione del potere pubblico in ogni settore e per questo andava colta l'opportunità offerta dalla formazione di giunte locali (dalle elezioni amministrative del giugno '75 nacquero le giunte "rosse" in Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Lombardia, Piemonte, Liguria e in varie grandi città fra cui Napoli).

Nel gennaio 1979 alle dimissioni dell'ennesimo governo Andreotti seguì l'annuncio della fine del sostegno comunista al governo e alle elezioni del 3 giugno 1979 gli effetti della compartecipazione governativa (subordinata) si fecero sentire: il PCI perse quattro punti percentuali a fronte di una DC intorno al 38% e un PSI anch'esso più o meno stabile[632]. L'elezione di un Presidente della Repubblica dichiaratamente antifascista nel 1978, Sandro Pertini, fu il vero fatto nuovo di questa fase della politica istituzionale che, di contro, si avviava a vivere piccoli cambiamenti significativi sul piano simbolico ma non sostanziale: iniziata con due governi presieduti da Cossiga, l'VIII legislatura fu la prima con un primo ministro non democristiano, il repubblicano Spadolini dal giugno 1981 (dopo le dimissioni di Forlani a seguito dello scandalo P2), sotto cui nacque la coalizione di governo definita del

---

630 "I progetti di riforma della scuola secondaria superiore, dell'università e della formazione professionale, sono già in Parlamento. Ci siamo impegnati ad approvarli; ci sono già molti punti di convergenza, delineatisi in senso alle Commissioni; però anche in questa materia dobbiamo fare dei conti molto precisi in modo da sapere che cosa possano rappresentare queste riforme per la nostra economia nazionale, graduandone, quindi, l'attuazione", *I programmi dei governi repubblicani dal 1946 al 1978,* p. 668.

631 "Il progressivo appannarsi della 'diversità comunista' e il graduale inserimento del PCI nelle logiche del 'sistema dei partiti' aprivano la strada a una 'partitocrazia totale e onnivora' che si sarebbe dispiegata interamente fra il 1976 e il 1979, all'ombra dei 'governi di unità nazionale' [...] La scelta di non incalzare una DC in crisi rende poco più che formale l'opposizione alla politica economica del governo, ancora incentrata su contributi a pioggia alle imprese e del tutto inadeguata alla situazione del paese". Crainz, *Il paese mancato*, pp. 536-537.

632 Si veda ivi p. 581; Ginzborg, op. cit., p. 541.

“pentapartito” (DC, PSI, PRI, PSDI, PLI) proseguita poi con un altro governo Spadolini e un ritorno di Fanfani.
Le elezioni politiche del 1983 riavvicinarono comunisti e democristiani ma nel contesto di un calo ormai costante di voti del PCI (29,9% nell’83, 26,6% nell’87) e soprattutto di un crollo della DC (32,8%), premessa al più lungo governo nella storia della Repubblica fino a quel momento, quello di Bettino Craxi, durato fino al 1987.
Per completare il quadro istituzionale, il Ministero dell’Istruzione non rispecchiò la volatilità dei governi di quegli anni: Franco Maria Malfatti mantenne il suo posto oltre la VI legislatura anche nei primi governi Andreotti sostenuti dall’astensione delle sinistre. Dal marzo 1978 per un anno a viale Trastevere fu la volta di Mario Pedini che, come il suo predecessore, legò il suo nome a un pacchetto di norme urgenti, i decreti Pedini sulla docenza resi necessari dalla scadenza di quella massa di incarichi, assegni e borse di studio nati nel 1973 e che avevano portato avanti la didattica in quegli ultimi anni. Durante il suo dicastero e fino a quello successivo del liberale Valitutti si discusse di riforma universitaria nel già citato Comitato della commissione senatoriale, ma il fatto che il nome di nessuno di questi ministri sia associato a queste trattative (il cui risultato fu la “bozza Cervone” dal nome del relatore del senatore DC) fa intuire come il tema della riforma dell’università in quanto tale abbia vissuto sottotraccia in questa fase. Al contrario proprio il ministero Valitutti (preceduto dai pochi mesi di permanenza di Giovanni Spadolini dal marzo all’agosto ’79) sarebbe stato quello più prolifico di provvedimenti sull’università: dalla legge n. 31 del 1979 che istituì il Consiglio Universitario nazionale e corresse le norme concorsuali per la docenza, alla legge 28 dell’80 che definì la delega al governo per emanare quello che sarebbe diventato il D.P.R. n. 382 del 1980.
Adolfo Sarti e Guido Bodrato furono i ministri dell’istruzione che precedettero un'altra lunga permanenza, quella della prima donna a capo del ministero dell’Istruzione, Franca Falcucci, già sottosegretaria, e ministro democristiano dall’ultimo governo dell’VIII legislatura e poi per tutti i governi Craxi.

Questa lunga digressione introduttiva è necessaria a mio avviso per inquadrare la vicenda universitaria all’interno del contesto più complessivo che la generò, non a caso questo lavoro si chiude con l’analisi di questi anni, a giudizio di chi scrive, capitolo finale di una vicenda contrassegnata da tentativi di riforma e gestione dell’esistente e che, dalla fine degli anni ottanta in poi, avrebbe assunto altre caratteristiche in uno scenario generale sconvolto da repentini cambiamenti politici, nazionali e internazionali.

Credo che sia possibile riassumere il periodo in esame alla luce di due elementi: sullo sfondo la riforma universitaria, intesa nel senso più largo possibile come scenario indiscutibile anche legittimare ogni singolo micro-provvedimento parziale (la formula "fino all'attuazione della riforma universitaria" si trova, con poche varianti, nella quasi totalità dei provvedimenti presentanti e approvati); nel concreto l'altro e principale elemento al centro dell'attenzione della politica e del dibattito pubblico (di quello rimasto chiaramente) riguardava la gestione di un sistema universitario popolato da quasi un milione di studenti (tetto superato nel '78/'79) ma con strutture e personale del tutto inadeguate e che in anni di crisi economica non forniva più garanzie occupazionali post laurea.

E' bene evidenziare gli elementi principali dello stato dell'università italiana, da tutti ormai considerata università di massa e in crisi.

Complessivamente negli anni '70 la popolazione studentesca aumentò di quasi 400mila unità, esattamente come nel decennio precedente, nella prima metà degli anni '80 la crescita si arrestò, aumentando di sole 60mila unità dall'80 all'86 per poi accelerare nuovamente e arrivare e superare il milione e mezzo nel 1992/93[633].

La distribuzione della popolazione studentesca fra le facoltà si riequilibrò: gli iscritti nel gruppo letterario passarono dal 34,1% del '69/'70 al 22,6% di dieci anni dopo mentre, nello stesso periodo, crebbero di più di sette punti percentuali gli iscritti alle discipline mediche, più di sei nelle materie giuridiche e meno di quattro nel gruppo economico statistico; si rallentò uno degli effetti distorti denunciati dagli avversari delle liberalizzazioni del '69, vale a dire l'inflazione d'immatricolazioni verso le facoltà considerate la scelta più facile per i non liceali, come lettere ed economia.

La stessa considerazione può valere anche per uno degli indici più indicativi del ruolo dell'università nel sistema formativo, il tasso di passaggio dalle scuole medie superiori: ebbe il suo picco nell'anno accademico '71/'72 con il 66,9%, certamente per l'effetto anche solo evocativo delle liberalizzazioni, dieci anni dopo nell'81/'82 era sceso al 51,6, quindi si immatricolava poco più della metà dei diplomati, raggiungendo persino il 48,5% l'anno seguente (per poi ritornare stabilmente oltre il 60% dal 1984/'85, quando la popolazione studentesca delle scuole medie superiori superava i due milioni e mezzo, spingendo per un altro ciclo espansivo dell'università fino alla prima metà degli anni '90).

Anche il tasso d'iscrizione conferma che la corsa verso l'università si stabilizzò proprio nella seconda metà degli anni '70 (dal 13,4% del '71/'72 al 17,8% dell'81/'82), ritornando poi al

picco del 19% raggiunto nel 1978/'79 solo nel 1989/'90 e crescendo a velocità sostenute poi nel corso degli anni '90 (oggi è di poco al di sotto del 40%)[634].

Il malfunzionamento dell'intero sistema formativo, occupazionale e produttivo è testimoniato dalle cifre dei fuoricorso, degli abbandoni e dei laureati: i commentatori dell'epoca erano abituati a riconoscere in queste le cifre della crisi universitaria, considerandole però effetti di dinamiche esclusivamente accademiche, come le liberalizzazioni degli accessi del '69, le mancate riforme dello stato giuridico della docenza o il varo ritardato e spuntato dell'ordinamento dipartimentale. Penso sia impossibile spiegare come problemi di legislazione universitaria sbagliata la stabilizzazione dei fuori corso (il 30% dall'81/'82 in poi), gli abbandoni (cifra record di 174.894 solo nel 1980/'81) e addirittura il calo dei laureati (dai 77.160 laureati del 1978 ai 72.427 del 1985) a fronte dell'aumento degli iscritti (anche se rallentato)[635]; al contrario sono convinto che vadano analizzati come malfunzionamenti complessivi dell'intero sistema formativo e del suo legame con il mondo del lavoro.

Guardando all'aspetto prettamente quantitativo del panorama della docenza, il pessimo rapporto personale docente/studenti migliorò nel decennio in esame: dal picco di 77 studenti per ciascun insegnante (di qualsiasi livello) del '70/'71 si passò a 61,6 a uno nell'80/'81 e infine a 40,7 a uno del'85/'86, passando nel complesso da 36.116 unità nel '70/'71 alle 43.270 dell'80/'81, per superare infine la cifra di 50.000 a metà anni '80. Di fatto quindicimila unità insegnanti in più negli ultimi quindici anni oggetto di studio di questa ricerca.

Gli ordinari aumentarono di quasi due volte e mezzo da 3.348 a 8.122 in dieci anni e mantenendosi sugli 8.500 fino all'85/'86 (per effetto della doppia tornata concorsuale effetto della legge 766/73 e della legge 31/1979), il livello intermedio di docenza passò da 5.418 professori (incaricati e poi associati) a 8.884 negli anni '70, ed esplose con l'entrata in vigore del D.P.R. e la creazione del ruolo degli associati, arrivando a 18.504 unità nell'85/'86; i subalterni (nelle loro molteplici forme) rimasero compresi tra i 25 e i 27mila, scendendo di un paio di migliaia a partire dalla loro trasformazione in ricercatori e l'immissione nel ruolo di associati sempre con il Decreto dell'80[636].

---

[633] Tabella 1 in Appendice Statistica, per la serie storica completa si veda la voce istruzione del portale http://seriestoriche.istat.it/.

[634] Per i tassi di passaggio, d'iscrizione e gli abbandoni si veda la Tabella 3 in Appendice Statistica, per le serie storiche complete fino all'anno accademico 2009/'10 si veda la voce istruzione del portale http://seriestoriche.istat.it/.

[635] Per la serie storica sull'andamento dei fuoricorso si veda Tabella 1 in Appendice Statistica, per l'evoluzione del tasso di passaggio, d'iscrizione e degli abbandoni si veda Tabella 3.

[636] Per le serie storiche sulla docenza si veda Tabella 6 in Appendice Statistica.

Le analisi dei partiti sulla crisi dell'università degli anni settanta non erano omogenee tanto quanto lo furono in seguito le proposte di riforma, ma certamente un elemento era comunemente considerato critico: le liberalizzazioni di piani di studio e soprattutto degli accessi all'università. Nonostante le sfumature e i ragionamenti più o meno consapevoli, per tutti la crisi dell'università era una crisi di cifre, di un quantitativo di studenti che aveva investito strutture e personale decisamente inadeguati[637].

Sul fronte governativo, la maggior parte degli interventi in merito erano tesi a dimostrazione l'irreversibilità di un fenomeno che era necessario controllare, con un dibattito interno che finiva sempre per discutere di numero chiuso o programmato e la disponibilità del partito a forme di programmazione degli accessi[638].

Anche su questo non mancavano le contraddizioni, a cominciare dal ministro Malfatti che sa un lato denunciava un passaggio troppo elevato e soprattutto facile dalle scuole all'università, dall'altro in più occasioni si scagliò contro chi "piangeva per l'alluvione d'iscritti all'università"[639]. Nel '77 però fu proprio il ministro a mostrare la contraddizione presente anche nel campo delle sinistre dove nessuno rivendicava le aperture del '69 ma nessuno faceva autocritica auspicando un ritorno indietro rispetto a quel passaggio[640].

Ad esempio il PCI, che ovviamente non poteva scagliarsi contro la totale apertura delle immatricolazioni del '69 con gli stessi argomenti dei settori più conservatori visto che fino al

---

[637] Emblematico, da questo punto di vista, il fatto che, su "Tuttoscuola", all'allarmismo per l'eccesivo affollamento degli atenei si accompagnasse nello stesso articolo un confronto fra le idee di riforma di DC, PCI e PSI giudicandole più in sintonia di quanto non fossero mai state. Gino Empoli, *Si salvi chi può! Un milione all'università*, in "Tuttoscuola" n. 22 1976, p. 18. Per l'allora ministro Pedini alla crisi dell'università italiana avevano concorso, "accanto a concause storiche e sociali, esperienze dubitali e soprattutto tra queste un momento particolare dovuto al 'libero accesso', al passaggio da un'Università d'élite ad un'Università di massa, per il quale non si è provveduto in tempo utile ad un adeguamento delle strutture ricettive e funzionali degli Atenei ed a un maggiore assistenza degli studenti", AP, Senato della Repubblica, VII legislatura, discussioni, 19 gennaio 1979, p. 16325, pubblicato in Mario Pedini *Una proposta per l'università*, Edizioni della torre, Cagliari 1980, p. 100. Per un altro ministro, il liberale Valitutti, un ruolo nei fenomeni degenerativi dell'università, oltre che le liberalizzazioni del '69 lo ebbe anche la contestuale riforma degli esami di maturità resi troppo facili, si veda il discorso tenuto dal Ministro dell'Istruzione Salvatore Valitutti alla seduta del Consiglio Universitario Nazionale del 5 settembre 1979, pubblicato in "Annali della Pubblica Istruzione", n. 5 1979, p. 519.

[638] Dalla conferenza della DC del '76 si vedano, fra tutti gli interventi di Pietro Prini, p. 39, e soprattutto del senatore Faedo che definì l'espansione come "una piena che ha rotto gli argini" e per cui "è mancato l'elemento regolatore della piena, che in altri paesi ha ben funzionato, e cioè l'assorbimento da parte del mondo del lavoro di tecnici e diplomati a livello intermedio", dichiarando al contempo l'indisponibilità del partito a una politica di "rigida programmazione, la quale fissi a priori il destino degli individui, qualunque siano i criteri di scelta", *Una nuova università per la società italiana*, Atti della conferenza Nazionale promossa dall'Ufficio Scuola della D.C. (Bologna 23-24 ottobre 1976), Edizioni Cinque Lune, Roma 1977, p. 52.

[639] Nel '76 il ministro evidenziò "gli anomali tassi di promozione, che ormai in Italia si aggirano intorno al 90% rispetto, ad esempio, alla media del 65% del baccalaureato francese, e anche ai tassi di passaggio superiore all'Università", in *Una nuova università per società italiana*, op. cit., p. 301, mentre due anni prima non si capacitava "che sia meglio un paese in cui vi è meno cultura superiore di un paese che ha più cultura superiore", concetto ribadito in altre occasioni, *La scuola e la società*, *gli anni '70*, Atti della Conferenza nazionale promossa dall'Ufficio Scuola della DC (Firenze 30 ottobre 3 novembre 1974), edizione Cinque Lune, Roma 1976, p. 518.

1969 dichiarava il suo favore a un apertura totale[641], doveva però giustificare il voto contrario in Parlamento dell'epoca, individuando in quella legge, avulsa da una politica occupazionale e formativa complessiva, una delle cause della crescente disoccupazione intellettuale[642]. Per altri esponenti del partito il problema era stata la contestuale assenza di una riforma della scuola secondaria che aveva così creato quel corto circuito fra formazione scolastica e formazione universitaria che produceva squilibri nelle popolazioni studentesche dei vari corsi di laurea[643]: da qui derivarono le proposte dei comunisti di razionalizzazione e redistribuzione piuttosto che di selezione e chiusura (anche se, nella traduzione normativa, il confine fra questi concetti sarebbe stato molto sottile)[644]. In questo senso sono significative le parole con cui, già nel '74 Cervone deresponsabilizzava completamente la Democrazia Cristiana dal non aver gestito l'entrata in crisi dell'università (crisi riconosciuta e invocata, eccezione per Malfatti, dal suo partito più che da qualsiasi altro)[645].

Di fatto le necessità d'adeguamento di personale e di strutture didattiche, di servizi e residenziali occupò attenzioni ed energie di tutto lo schieramento politico tra gli anni '70 e '80 e le analisi più approfondite dei problemi strutturali e decennali del sistema formativo rimasero patrimonio degli addetti ai lavori delle sezioni scuola di alcune formazioni politiche: "la riforma che non arriva" e che quindi obbligava la politica a occuparsi di docenza ed edilizia per fronteggiare l'afflusso è una spiegazione che rovescia il problema di una riforma che continuò ad essere discussa, in questo decennio, senza convinzione alcuna mentre il dibattito

---

640 *Malfatti: sono contrario a rinviare le riforme*, intervista al ministro Malfatti, in "Tuttoscuola", n. 43 1977, p. 16.

641 Si riveda il posizionamento già citato nel precedente capitolo in *Impegno dei comunisti per un effettivo e profondo rinnovamento dell'università*, Risoluzione della direzione del PCI, in Giovannini, op. cit., p. 110.

642 Scriveva il deputato comunista Giannantoni nel '77: "proprio la rottura del vecchio rapporto tra scuola secondaria superiore e università operata dalla leggina sulle liberalizzazione degli accessi all'università (divenuta dannosa proprio perché, per troppi anni, è rimasta priva del suo necessario presupposto, cioè la riforma della scuola secondaria superiore) è tra le ragioni principali non solo della crisi dell'insegnamento universitario, ma, anche, di rimbalzo, di tutta la fascia scolastica preuniversitaria", Gabriele Giannantoni, *Che rapporto tra secondaria e università?*, in "Rinascita" n. 21 1977, p. 14.

643 In una tavola rotonda presieduta da Fabio Mussi, il preside della facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Pisa, Prof. Giovan Battista Gerace, parlò delle liberalizzazioni come di un "salutare turbamento che era finito per introdurre guasti profondi all'università su cui sono stati scaricati i problemi irrisolti all'interno della scuola". *La riforma fallita*, in "Il contemporaneo", *Università una crisi nella crisi*, supplemento al n. 5 1976 di "Rinascita", p. 14.

644 "Penso alla liberalizzazione degli accessi all'università: è stata positiva perché ha spezzato certe barriere e reso più urgente l'esigenza di andare al superamento del quadro attuale, differenziato delle scuole secondarie; ma mancando questa riforma, la liberalizzazione degli accessi ha finito col sottolineare inevitabilmente i dislivelli di preparazione di chi arriva all'università, e ha contribuito quindi ad evidenziare la crisi universitaria", Giuseppe Chiarante, in "Critica Sociologica", n. 39/40 1976, p. 21.

645 "Il fatto è che l'università sia divenuta improvvisamente troppo affollata, non era preparata a tale servizio perché inadeguata né trova ancora il come e il modo di risolvere la sua crisi. Ma si poteva evitare tutto ciò? A mio avviso no, nella misura in cui si è ottemperato al dovere di obbedire alla Costituzione, di soddisfare le giuste pressioni dei giovani, di avere ossequio al Parlamento nella sua alta funzione di legislatore", Vittorio Cervone, *La scuola e la società*, *gli anni '70*, op. cit., p. 102.

divenne infuocato sui problemi della docenza e si moltiplicarono gli interventi sulla programmazione degli investimenti edilizi e la fondazione di nuove università.
Non mancò chi, sempre più isolato, mise in luce l'avvitamento di questo meccanismo per cui l'aver "voluto immettere il crescente volume del nuovo nella capacità ricettiva del vecchio, determinando una situazione esplosiva di progressiva instabilità" comportò un inevitabile schiacciamento dei problemi sui nodi degli organici, dell'edilizia e delle strutture[646].
Questa fu la dinamica che portò a concentrare gli interventi legislativi tra il 1969 e il 1980 al personale docente e alle strutture degli atenei, nuovi e vecchi (con l'aggiunta del loro rapporto con i nuovi enti locali, le regioni): prima di parlare di riforma dell'università è necessario quindi analizzare le due tematiche, che possono essere a loro volta considerate come parte di una politica di gestione e adeguamento dell'esistente ai mutamenti in corso.

4.2 Nuovi atenei per nuovi studenti: lo sviluppo delle strutture universitarie.

Quello delle sedi, da statizzare, allargare, riconoscere o fondare ex novo fu uno dei temi degli anni settanta e ottanta e specialmente della VII legislatura, che si tradusse in una moltiplicazione di singoli progetti di legge sulle singole università, l'esatto opposto di quanto avrebbe richiesto una politica di programmazione dello sviluppo (centro nevralgico della politica sull'istruzione e l'economia per tutti gli anni sessanta, almeno nelle intenzioni della politica). Per impulso di una varietà di soggetti privati, a volte in collaborazione con le istituzioni locali, si erano riprodotte numerose iniziative, tutte slegate da un piano di sviluppo nazionale che, d'altro canto, non c'era, come puntualmente non mancavano di far notare socialisti e comunisti[647].
Nel 1975 il ministro Malfatti presentò un disegno di legge per statizzare quattro sedi in Abruzzo e istituire quella del Molise, della Basilicata e sanare le situazioni di Cassino e

---

[646] "Il metodo tipico del governo democristiano, dell'affannoso rincorrere la realtà anziché del programmare con rigore previsionale, ha determinato una situazione pratica di insostenibilità delle strutture, che è il cavallo di battaglia delle posizioni conservatrici: numero chiuso, interventi auspicati solo per l'edilizia, rigorosa selezione, no al valore legale dei titoli o alla liberalizzazione degli accessi e dei piani di studio, sono in sostanza le ricette che da anni si propongono per tentare di ridare alla università una funzione che appartiene al passato". Tristano Codignola, *Università: le scelte*, in "Il Ponte", n. 2 1977, p. 157.
[647] "Né il divieto di istituire nuove università, né il divieto di istituire nuove facoltà hanno fermato tale processo, il cui andamento è esemplare: l'organizzazione, dapprima, di atenei o corsi liberi; la richiesta, sempre più pressante, poi, (talvolta per legge, talaltra per decreto presidenziale) del valore legale, con efficacia retroattiva,

Viterbo[648]; sempre il Ministro ripropose un pacchetto di disegni di legge d.l. il 22 luglio 1977 (tenendo conto dei pareri espressi dal CIPE alla seduta del 12 maggio 1975) per statizzare l'ateneo trentino (nato proprio per impulso della DC locale), i poli abruzzesi de L'Aquila, Chieti e Teramo, la libera università di Urbino, di Viterbo, aggiungendo la proposta di nuova istituzione di centri universitari a Cassino, Brescia, Verona, Basilicata (Potenza), Molise (Campobasso), la realizzazione del già deciso polo di Reggio Calabria (come si è visto primo progetto nato nel contesto almeno formale della programmazione universitaria discussa dalle forze politiche), e il tanto atteso varo del secondo ateneo romano a Tor Vergata[649]. Quest'ultima era ormai realtà sulla carta dopo l'approvazione della legge 22 novembre 1972, n. 771, nata dalla convergenza del progetto socialista Pieraccini e di quello democristiano a firma Falcucci[650]. La vicenda degli atenei laziali è l'unica che vide un compimento sul finire degli anni '70, comprendendo in un'unica legge tutta la casistica possibile in merito a nuove sedi di università pubblica, in assenza della programmazione nazionale necessaria, a quanto pare, soltanto sulla carta: con la legge n. 122 del 1979, votata a larga maggioranza e con la sola astensione di comunisti, missini e sinistra indipendente, si stabilivano al Titolo I le norme per realizzare Tor Vergata, al Titolo II quelle per statizzare la libera università di Viterbo (nata nel 1969 con le Facoltà di Magistero, di Economia e Commercio e Scienze Politiche e seguita poi da facoltà come agraria, rimasta a tutt'oggi unica nel Lazio) in Università degli Studi della Tuscia, e al titolo III istituiva l'Università degli studi di Cassino e del Lazio meridionale (il cui antecedente era l'Istituto pareggiato di Magistero e il Consorzio universitario cassinese)[651].

Per completezza d'analisi va detto che nell'unica legge su investimenti in infrastrutture e nuove sedi accademiche del decennio, approvata soltanto tre anni prima di quella riguardante

---

degli insegnamenti impartiti e degli esami svolti; l'ottenimento, infine dell'inclusione tra le istituzioni universitarie dello Stato", Mario Gattullo, *Sui nuovi progetti di riforma dell'università*, in "Inchiesta" 1977, p. 36.

[648] Sulla storia dell'ateneo viterbese per il periodo in esame si vedano i saggi di Tommaso Dell'Era e Marco Paolino in CISUI, *Annali di storia delle università italiane*, n. 16 2012, dedicato interamente alla storia dell'università della Tuscia.

[649] AP, Senato della Repubblica, VII legislatura, disegni di legge comunicati alla Presidenza il 22 luglio 1977: n. 848 *Istituzione dell'università degli studi di Trento*; n. 849 *Statizzazione delle università abruzzesi e di Urbino*; n. 850 *Istituzione delle università degli studi di Brescia e Verona*; n. 851 *Istituzione dell'università degli studi della Basilicata, del Molise e di Reggio Calabria*; n. 852 *Realizzazione della seconda università di Roma e istituzione delle università statali della Tuscia e di Cassino*. Una descrizione dei progetti è presente in *Annali della pubblica istruzione*, n. 6 1977, da p. 651 tenendo conto del parere del CIPE della seduta del 12 maggio 1975.

[650] Legge 22 novembre 1972, n. 771, *Istituzione di una seconda Università statale in Roma*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 326 del 18/12/1972.

[651] Legge 3 aprile 1979, n. 122, Realizzazione della seconda Università di Roma e istituzione delle Università statali della Tuscia e di Cassino, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 107 del 18/4/1979. Questo progetto di legge fu discusso per quasi due anni fra le due aule del Parlamento ma soprattutto in VII Commissione del Senato dove un ruolo di primo piano nella sua definizione, specie dopo le modifiche intervenute nel passaggio alla Camera, fu assunto dal senatore democristiano Faedo, ex rettore dell'università di Pisa e ex presidente del CNR.

gli atenei laziali e di cui si dirà a breve, non c'è alcun riferimento agli investimenti e alle statizzazioni che si sarebbero verificate fra il 1979 e il 1982.

Per tornare alla metà degli anni settanta, al termine anticipato della VI legislatura al Senato giacevano numerosi progetti di legge, di cui tre d'iniziativa governativa, che riguardavano ben 21 sedi universitarie (da statizzare, riconoscere o creare ex novo) in tredici diverse regioni italiane (Udine, Trento, Pordenone, Brescia, Verona, Cremona, Viterbo, Cassini, Frosinone, Campobasso, Benevento, Caserta, L'Aquila, Pescara, Chieti, Teramo, Urbino, Potenza, Foggia, Reggio Calabria, Roma Due). Più o meno altrettanti progetti affollavano l'ordine del giorno delle discussioni alla Camera.

Un simile caotico quadro oltre a essere lo specchio del dedalo di clientele che dai territori e dagli atenei arrivava fino in Parlamento, era la dimostrazione di una sostanziale ingovernabilità dell'espansione del sistema universitario nazionale, contro la quale governi e ministri dell'epoca fecero ben poco[652]. Paradosso vuole che si erano affermati i principi opposti per legge soltanto due anni prima: l'articolo 10 della legge n. 766 del 1973 vietava espressamente di riconoscere università esistenti e statizzare anche singoli corsi di laurea, al di fuori di un programma nazionale concordato con il CIPE e con ciascuna regione interessata. Inoltre era da considerarsi del tutto valido il divieto di istituire nuove facoltà, corsi o intere università derivante dall'articolo 2 della legge n. 924 del novembre, non essendo stata varata alcuna riforma generale dell'università in cui tale sviluppo fosse stato previsto e organizzato[653].

Per la sua relazione si veda AP, VII Legislatura, Senato della Repubblica, VII Commissione Istruzione Pubblica e Belle Arti, Ricerca Scientifica, Spettacolo e Sport, resoconti, 28 marzo 1979, p. 468.

652 In numerosi ritagli di giornale conservati all'Archivio Centrale emerge chiaramente il ruolo degli esponenti DC nei vari consorzi locali specialmente in Abruzzo, Calabria e Molise e che i nervi su questo tema fossero scoperti lo dimostra una lettera dell'allora dirigente nazionale dell'Ufficio Scuola DC, on. Cervone, con cui risponde alla lettera di un pendolare viterbese studente de La Sapienza, polemizzando con Natta che si era posto contrario alla proliferazione delle sedi, rivendicando l'ordine del giorno proposto al Parlamento per realizzare la seconda università di Roma, l'università del Lazio sud (Cassino) e l'università del Lazio Nord (Viterbo). Queste ultime erano, nelle dichiarazioni dei democristiani, vere esigenze sociali, insieme con la seconda università romana, Intervista al Prof. Stella, responsabile dell'università della Democrazia Cristiana, in "Critica Sociologica", n. 39-49 1976, p. 98.

Dal canto loro i comunisti denunciavano quella che era la "Faida di notabili DC in Calabria" (in "l'Unità", 2 gennaio 1974) scatenata dall'apertura (statale) di un polo universitario a Cosenza, che legittimava richieste di riconoscimenti e istituzioni nel resto della regione. ACS, *Ministero Pubblica Istruzione, Gabinetto Scalfaro, B. 23*.

653 "Fino all'entrata in vigore della legge di riforma dell'ordinamento universitario non possono essere istituite, autorizzate o riconosciute con provvedimento amministrativo nuove istituzioni universitarie, salvo che si tratti di facoltà o di corsi di laurea nella stessa località in cui ha sede l'Università statale o riconosciuta che ne fa richiesta", articolo 2, Legge 30 novembre 1970, n. 924, *Nuovi provvedimenti per l'Università*, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 310 del 9 dicembre 1970. Da un punto di vista prettamente giuridico quindi, tutte le iniziative legislative descritte in questo paragrafo erano da considerarsi illegittime. Quella che Graziosi definisce una "scelta chiave" riferendosi al coinvolgimento del CIPE nella programmazione delle nuove sedi si rivelò, a mio avviso, un passaggio puramente formale viste le modalità con cui poi effettivamente si moltiplicarono le sedi universitarie. Cfr. Graziosi, op. cit., p. 58.

Il ministro Malfatti avrebbe dovuto inaugurare il suo programma di governo sul tema presentando una relazione sui "criteri generali per l'istituzione di nuove sedi universitarie in ottemperanza all'art. 10 dei provvedimenti urgenti per l'università" (da lui stesso emanati) prima che in Parlamento arrivassero tante proposte di legge sulle sedi, a maggior ragione prima che lo stesso governo le presentasse. Inspiegabilmente passarono mesi dalla presentazione di questa relazione al CIPE e poi in Parlamento. La commissione istruzione del Senato, nella sua interezza, non accolse di buon occhio il testo né le modalità d'azione del governo e, dopo estenuanti trattative sui singoli progetti di legge su ciascuna nuova sede (dal 26 novembre al 18 dicembre 1975), emanò un testo fortemente critico della politica governativa, presentato dal senatore Democristiano Scaglia; in esso si criticava il ritardo ministeriale nell'elaborare e presentare la relazione e i relativi progetti di legge, si chiedeva di "porre un freno alla proliferazione incontrollata delle sedi universitarie e di dirigere ed orientare la scolarizzazione a livello universitario", si denunciava lo "sviluppo caotico, distorto e non finalizzato dell'università italiana"; anche gli elementi più propriamente programmatori della relazione ministeriale erano oggetto di critica della Commissione che concludeva con una critica complessiva alla strategia governativa (per quanto in commissione ci fossero esponenti delle forze di maggioranza) indicando i criteri con cui si sarebbe dovuto procedere: puntare a università con strutture residenziali (non solo casa dello studente ma anche sostegni economici diretti per il mercato degli affitti) per le regioni che ne sono prive, stabilire livelli minimi di studenti per cui si deve procedere all'istituzione o riconoscimento di nuove sedi (almeno 3.000 studenti e 200 per i nuovi corsi); non assolutizzare l'esigenza di decentramento per non "liceizzare" troppo l'insegnamento universitario; fermare la proliferazione legando ogni nuova università a un progetto di legge, citando l'università di Reggio Calabria e il secondo ateneo romano come esempi di atenei nati per l'impulso del Parlamento; nelle conclusioni si avanzavano proposte di intervento di riforma complessiva come l'abolizione delle facoltà, l'istituzione dei dipartimenti, lo stop ai nuovi incarichi di insegnamento; si auspicavano precisi divieti rispetto ad alcuni insegnamenti, ritenuti inflazionati come studi e come sbocchi professionali e per cui si stimolava un ridimensionamento e un blocco nell'istituzione di facoltà e corsi di magistero, una sospensione dei corsi di laurea delle facoltà di scienze politiche, di psicologia e di sociologia, un disincentivo ai corsi in scienze biologiche, economia, lettere[654]. Questo elemento differenziale rispetto all'accesso ai singoli corsi e relativi percorsi professionali sarebbe stato

[654] *Criteri generali per i provvedimenti per le nuove sedi universitarie*, Ordine del Giorno della VI Commissione

negli anni seguenti patrimonio di tutte le forze politiche fra cui si diffuse l'illusione che una razionalizzazione delle immatricolazioni (rispetto alle sedi affollate o a singoli corsi)potesse passare, piuttosto che per l'istituzione del numero chiuso, tramite un meccanismo d'incentivi e disincentivi all'immatricolazione in alcuni corsi, differenziando ad esempio la fruizione dei servizi di diritto allo studio[655].

Alla luce di ciò, era scontato che le dichiarazioni programmatiche del terzo governo Andreotti, con cui nell'agosto 1976 s'inauguravano i governi dell'astensione, includessero alla voce università la necessità di una programmazione delle nuove sedi sulla base dei contributi elaborati dal CIPE, oltre che la rapida approvazione delle leggi sull'adeguamento delle strutture[656].

Per PCI e PSI lo sviluppo spontaneo delle sedi e la strategia del governo in merito erano la negazione stessa della programmazione dello sviluppo formativo che, specie per i socialisti, aveva rappresentato l'obbiettivo primario sull'istruzione della loro permanenza al governo[657].

Durante la discussione in VII Commissione al Senato il PCI presentò le sue *Proposte in ordine alla programmazione delle sedi universitarie e di istituzione di nuove università* che sostanzialmente esprimeva considerazioni analoghe all'ordine del giorno poi approvato dalla

---

Istruzione e Belle Arti del Senato della repubblica, 18 marzo 1975, in Chiarante, Tortorella, op. cit., p. 87.

655 Descrivendo la strategia occupazionale che avrebbe dovuto permeare la riforma di un'università strettamente legata alle istituzioni locali, Visalberghi sottolineava l'esigenza di "sistemi di incentivazione e disincentivazione dei vari indirizzi di studio tramite l'assistenza che è anch'essa di gestione regionale, e la determinazione del numero degli ammessi anno per anno ai corsi di diploma", questi ultimi al centro del rapporto atenei/regioni, Aldo Visalberghi, *Università, società, territorio*, in "Scuola e Città", n. 3 1977, p. 135; Codignola considerava simili meccanismi di incentivazione/disincentivazione una politica "elastica" di diritto allo studio, parte integrante della programmazione nazionale, Tristano Codignola, *Università: le scelte*, in "Il Ponte", n. 2 1977, p. 161. In riferimento a facoltà come medicina o a quelle che formavano gli insegnanti, per le quali si presumevano come fattibili le stime sul fabbisogno professionale Chiarante ribadiva: "Si avvii subito un serio discorso di programmazione, che potrà essere precisato dall'istituendo Consiglio Nazionale Universitario e che preveda il ricorso a strumenti di incentivazione e disincentivazione, per orientare le scelte fra i diversi corsi di studio", Chiarante, *Per la riforma universitaria*, p. 34; Di politica di incentivi e disincentivi sui corsi di studio tramite l'assistenza parlava esplicitamente anche il programma elettorale democristiano per le elezioni del 1983, Direzione centrale della democrazia cristiana dipartimento scuola e ricerca scientifica, *Scuola, ricerca e innovazione in un paese moderno,* p.9; Anche i repubblicani ritenevano socialmente più sostenibile una politica di orientamento sulle iscrizioni analoga a quella proposta dagli altri partiti, rispetto a numeri chiusi mirati per alcuni corsi, intervista a L. Gatto, responsabile del PRI per l'università, in "Critica Sociologica"n. 39-40 1976, p. 58. In merito va segnalato il giudizio molto critico il giudizio di Gattullo: "Il marchingegno della manovra sugli stanziamenti relativi al diritto allo studio si presenta con una carica di gravità maggiore degli altri, perché, oltre che selettivo, anche ricattatori, esso non intacca la libertà di scelta degli studenti abbienti, ma condiziona in modo deciso solo quella dei figli di operai", Gattullo, *Sui nuovi progetti di riforma dell'università*, in "Inchiesta" 1977, pp. 35-36.

656 Dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio, On. Giulio Andreotti, al Parlamento del 4 agosto 1976, in Ufficio scuola della Democrazia Cristiana, a cura di, *La DC per la scuola*, Roma, settembre 1976, p. 18.

657 "Per quanto riguarda le dislocazioni universitarie, sarei fermissimo nella opinione di mantenere il blocco a nuove istituzioni, vere cattedrali nel deserto (con l'unica eccezione della seconda università romana. […] Considerata anche la prevedibile crisi d'investimenti che ci terrà imbrigliati per parecchio tempo, la istituzione indiscriminata di nuove sedi non può sfuggire né alla logica politico clientelistica, né alla povertà delle strutture e ad un risicato funzionamento": Codignola, *Università: le scelte*, in "Il Ponte", n. 2 1977, p. 162.

Commissione ma con maggiore rigidità sul rapporto programmazione generale – produzione legislativa[658].

Il PSI, deciso sostenitore dell'apertura di Tor Vergata, non riuscì ad avere un ruolo determinante in tutta la vicenda se non per ribadire la propria nettissima opposizione alla proliferazione di sedi private da riconoscere e statizzare[659], proseguendo sul terreno dell'istruzione superiore quella internabile partita a scacchi con l'alleato democristiano, rappresentata dalla battaglia sulla laicità dell'istruzione e del ruolo dello Stato in merito. Codignola, dalle pagine della stessa rivista con cui si denunciò un meccanismo stimolato dalle rivalità municipali[660], rivendicò la passata programmazione economica e dell'istruzione degli anni '60 come unico argine alla moltiplicazione indiscriminata che sarebbe cominciata già allora senza il PSI al governo[661].

La programmazione delle nuove sedi e dello sviluppo universitario in generale fu uno degli elementi maggiormente caratterizzanti delle proposte di riforma complessiva di PSI e PCI(artt. 4-5 e 6 nel d.l. n. 649 del PSI e art. 4 del d.l. n. 486 del PCI), rispetto al d.d.l. n. 663 del governo: se da un lato le sinistre vincolavano l'istituzione di nuove università a precisi progetti di legge legati alla programmazione generale (con differenti ruoli attribuiti a governo e nuovo Consiglio Universitario Nazionale), dall'altro il governo si limitò a prevedere un parere del Consiglio sull'istituzione di nuove sedi, per cui non era specificata nessun'altra procedura (art. 33 del disegno di legge n. 663).

Due posizionamenti politici meritano di essere ricordati per la loro, almeno dichiarata, intransigenza sul tema delle università libere: quello social-democratico e quello liberale: il

---

658 Chiarante, Tortorella, op. cit., p. 83.

659 "Con il pretesto del pluralismo la DC ha preteso di far finanziare le università cattoliche dallo Stato. Ciò non è pluralismo ma integralismo. Cioè faccio una università cattolica, di ispirazione cattolica, con insegnamento cattolico, tendente quindi a perpetuare la tradizione cattolica e tutto ciò a spese della collettività. Questo non è pluralismo bensì integralismo e arroganza del potere, Il pluralismo si realizza invece nel momento in cui i docenti di varie estrazioni culturali e ideologiche convivono all'interno degli atenei determinando una dialettica fra culture diverse": intervista a on. Bartocci, responsabile scuola del PSI, in "Critica Sociologica", n. 39-40 1976, p.110.

660 "Rivalità municipali che hanno inventato in pochi anni tre università in Calabria, due in Abruzzo, che tengono in piedi quattro università nelle Marche": Raffaele La Porta, *Compiti dell'Università fra le comunità locali e regionali,* "Scuola e Città", n. 3 1979, p. 108.

661 "Il carattere paradigmatico delle opposte concezioni che si contendevano il campo furono da un lato l'istituzione per volontà di Fanfani della Facoltà di Magistero di Arezzo (staccata dalla sua eventuale sede naturale di aggregazione, Siena) e dall'altro la legge istitutiva a Cosenza dell'unica università calabrese (ministro Mancini ai LL.PP.), impostata come grande centro culturale europeo, unico in Italia a carattere residenziale, capace di risollevare dallo squallore della emarginazione la regione più povera d'Italia. […]L'unica battaglia di espansione delle sedi che meritasse di essere combattuta era la seconda università di Roma, come primo passo per la ristrutturazione del sistema formativo superiore nelle regioni Lazio-Abruzzo, particolarmente colpite dal fenomeno dell'inurbamento studentesco a Roma e dalle iniziative clientelari particolarmente incancrenite nella zona.": Tristano Codignola, *Appunti di riflessione sulla riforma universitaria*, editoriale "Scuola e città", n.7-8 1977, p. 289.

PSDI che nel 1976 dichiarava la sua nettissima contrarietà a quella che definiva la "fiera della vanità" (riferendosi alla continua nascita di nuove sedi accademiche)[662]; sulle pagine della medesima rivista i liberali Melillo e Dejek descrissero la programmazione all'italiana come un azione spesso retroattiva che si traduceva in una politica di sanatoria piuttosto che programmatrice, arrivando a definirsi persino non liberali sul tema dell'università privata[663].
Entrambi i partiti avrebbero votato in seguito a favore di tutti i provvedimenti legislativi di riconoscimento e statizzazione di atenei sorti per iniziativa privata (a partire dalla legge sulle università laziali di cui si è detto al piano di sviluppo quadriennale che si analizzerà a breve), dimostrando, nel migliore dei casi, una perfetta conoscenza delle singole sedi, del loro valore didattico e scientifico e delle necessità dei territori in cui erano inserite, nel peggiore un trasformismo notevole su un tema su cui grandi erano i posizionamenti contraddittori e i conflitti d'interessi.
Anche la CGIL si schierava contro la "proliferazione delle sedi", elemento che per il sindacato aveva aggravato i fenomeni di disoccupazione intellettuale, per di più avvenuta spesso nella prospettiva di risparmiare sulle spese (su siti e strutture) e non individuando prioritariamente un senso dell'attività accademica in un determinato territorio e relativi sbocchi professionali[664]. Oltre a questa presa di posizione s'indicava però un tale elenco di nuovi centri che è difficile intuire la differenza con la "proliferazione": oltre ad accelerare i tempi per Tor Vergata i sindacati confederali chiedevano d dare priorità a Chieti, L'Aquila, alla Basilicata, al Molise, al Lazio, a Brescia e Urbino, il tutto "definiti in accordo fra università ed enti locali e regionali"[665].

---

[662] "La fiera delle vanità non va incoraggiata, ma mortificata. Alcune università libere sono il frutto di questa fiera delle vanità. Da ciò dipende in concreto il No del PSDI alla loro statizzazione. Eccezioni possono anche verificarsi, ma si deve trattare di *realtà* oggettivamente meritevoli". Intervista all'Avv. M. Notarangelo, PSDI, in "Critica Sociologica" n. 39-40 1976, p. 121. Senza alcuna malizia dobbiamo prendere atto che gli atenei statizzati fra il 1979 e il 1982 con le leggi n.122/1979 e n. 590/1982 erano per i social-democratici quelle realtà oggettivamente meritevoli che facevano eccezione, resta il dubbio su quali fossero le altre non altrettanto meritevoli.
[663] Ivi, p. 130.
[664] "Parlo di sedi libere riconosciute verso cui oggi si pone il problema di statizzazione e di un processo di riconversione, sono nate sostanzialmente incentivando quei settori (pensiamo a Magistero, a Scienze Politiche e così via), che comportavano un basso tasso di investimenti, un reclutamento del personale docente e non docente spesso assai poco qualificato sul piano scientifico, una scarsa presenza degli studenti, quindi una maggiore facilità di accesso ma che poi non facevano altro che condurre insieme a una incentivazione della disoccupazione intellettuale nei settori in cui già c'era un eccesso sul mercato", intervista al Prof. Cazzaniga, responsabile università della CGIL Scuola, in "Critica Sociologica", n. 39-40, 1976, p. 23. Si confronti il quadro descritto da Cazzaniga con l'elenco realizzato più avanti delle statizzazioni e riconoscimenti avvenuti tra il '79 e l'82, nonché con i capitoli precedenti per le polemiche sull'eccesso di studenti nelle facoltà di economia e sulla necessaria riforma di magistero e della preparazione degli insegnanti: quasi tutti gli atenei liberi riconosciuti partirono da magistero ed economia.
[665] CGIL, CISL, UIL, CNU, Cisapuni, *Documento sulla vertenza per l'Università*, in Ufficio Scuola della Democrazia Cristiana, *Università: proposte per la riforma*, Roma 1976, p. 54.

Più netto il posizionamento della CISL che distingueva fra atenei nati comunque per stimolo di consorzi o comunque con un ruolo delle istituzioni locali (Urbino, Abruzzo, Brescia, Trento), e altri di cui si lamentava una carenza organizzativa cui era sbagliato pensare avesse dovuto sopperire lo Stato (il Lazio, Catanzaro), che avrebbe dovuto poter "decidere liberamente dove e come fare l'università prescindendo dall'esistente"[666].
Questa riflessione però avrebbe dovuto essere da stimolo per tutte le forze politiche, sinistre incluse, che ritenevano prioritaria la delocalizzazione di poli accademici o la creazione di nuovi nelle aree depresse del paese, per limitare l'afflusso di studenti nei grandi centri (Roma, Napoli, Bologna, Milano). Al netto dei singoli interessi privati che potevano o meno sottostare a ciascun singolo progetto, a distanza di decenni è evidente l'errore di valutazione di chi ignorava completamente che la motivazione dell'immatricolazione a centinaia di chilometri di distanza non fosse semplicemente l'assenza di un ateneo nelle vicinanze, ma la ricerca di inserimento in tessuti sociali, formativi, culturali e produttivi più vivi rispetto alle zone di provenienza, in un movimento provincia/campagna verso le grandi città in corso da decenni e che coinvolgeva tutte le estrazioni sociali.

Come accennato, nel marzo 1976, fu approvato il piano pluriennale da 550 miliardi per l'edilizia universitaria che, di fatto, servì a finanziare il completamento della mole di progetti rimasti incompiuti dall'approvazione della legge n. 641 del 1967 di cui si è già parlato[667]. Con la stessa legge (articolo 4 della legge n. 50 del 1976) Fu creato un comitato interministeriale per la programmazione degli interventi edilizi cui avrebbero partecipato anche rappresentanti delle regioni, dei rettori e dei direttori dei consigli d'amministrazione degli atenei oltre a tecnici di vario tipo, il tutto per sopperire alla mancanza di quello strumento che facesse da stabile raccordo fra queste figure istituzionali, un comitato universitario nazionale che tutte le forze politiche auspicavano da un decennio ma che non aveva finora visto la luce.
A distanza di qualche settimana, con una legge riguardante finanziamenti straordinari per il meridione e parziale riforma della Cassa per il Mezzogiorno, furono stanziati 200 miliardi per le università meridionali, secondo criteri e modalità del tutto ragionate a livello centrale dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e dal CIPE[668]. Il senso di un intervento

---

[666] Intervista al Prof. Gian Paolo Rossi, CISL Scuola, responsabile per l'Università, "Critica Sociologica", n. 39-40 1976, p. 39.
[667] Legge 6 marzo 1976, n. 50, *Piano pluriennale di finanziamento dell'edilizia universitaria*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 74 del 20 marzo 1976.
[668] "Per la realizzazione di un programma straordinario di interventi a favore delle università meridionali è destinata la somma di 200 miliardi di lire a carico dello stanziamento di cui all'articolo 22 della presente legge. Tale somma sarà ripartita, su proposta del Ministro per la pubblica istruzione d'intesa con il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, dal CIPE che fisserà altresì i criteri e le modalità per l'impiego della

del genere, non meglio specificato in questo o in altri dispositivi legislativi, si colloca esclusivamente all'interno della politica complessiva di finanziamento a pioggia perseguita per il meridione e non può essere analizzato in questa la sede; di certo non può essere colto come un pezzo di una programmazione per lo sviluppo universitario nazionale (che non c'era), né come incentivo alla crescita di atenei da cui ci si aspettava un ruolo "drenante" rispetto all'afflusso verso i grandi centri (finanziando nello specifico che cosa?)[669].

Nella seconda metà degli anni settanta PCI e PSI strutturarono uno dei pochi elementi caratterizzanti che differenziò le loro analisi e proposte sull'università rispetto ai progetti governativi: la creazione di sistemi universitari regionalizzati[670], con varie forme di consigli universitari in cui programmare attività didattica, ricerca e investimenti in strutture per il diritto allo studio e per la formazione professionale.

L'art. 4 del d.d.l. comunista n. 486 del 1977 (proposta che era l'elaborazione del testo presentato pubblicamente nel già citato convengo del Teatro delle Arti di Roma del 28-29 marzo 1976) proponeva che nuove università potessero essere statizzate o istituite solo per legge e all'interno dei programmi di sviluppo universitario biennali che i governi erano tenuti a presentare (con pareri di regioni e Consiglio Nazionale Universitario) ogni due anni (art. 14). La peculiarità della proposta comunista, in linea con la visione decentratrice più generale a favore delle regioni, era costituita dal "comitato ordinatore" composto da docenti del CUN, e rappresentanti di Regione, Provincia, Comune e Ministero e che avrebbe fatto le veci del consiglio d'ateneo per il primo anno, meccanismo riproposto poi a livello inferiore e con le dovute proporzioni anche per l'istituzione/riconoscimento di nuove facoltà o singoli corsi. Con l'articolo 14 il PCI proponeva il Consiglio Regionale Universitario, vero organo di raccordo fra ateneo e società fondamentale per predisporre una politica per il diritto allo studio coordinata, per la messa a disposizione delle attrezzature e del personale

---

somma medesima". Articolo 19, comma 4, Legge 2 maggio 1976 n. 183, Disciplina dell'intervento straordinario nel mezzogiorno per il quinquennio 1976-80, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.121 del 8/5/1976.

[669] La legge per l'edilizia, secondo il prof. di urbanistica del Politecnico di Milano Campos Venuti, "non fu preceduta da una rigorosa e disaggregata analisi della situazione, da confrontare con i finanziamenti proposti per le sedi esistenti, da statizzare o da creare ex-novo, distinti per facoltà, prospettando di conseguenza il nuovo quadro che si voleva ottenere. […] Le cause di questo modo di procedere, anche, ma non soltanto per le decisioni che riguardano l'università, sono naturalmente da ricercare a livello politico e in primo luogo nella responsabilità di governo della Democrazia Cristiana", anche se un ruolo di causa indiretta lo assumeva anche la cultura troppo umanistica tradizionale italiana che "determina un comportamento politico che tende a privilegiare le ideologie, le forme, le sovrastrutture, le istituzioni rispetto alle conoscenze, ai contenuti, alle strutture, ai programmi", Giuseppe Campos Venuti, *Università e territorio*, in Zanardo, Maldonado, Campos Venuti, D'Albergo, *La riforma universitaria*, Seminario promosso dalla sezione emiliano-romagnola dell'Istituto Gramsci, febbraio 1978, Editori Riuniti, Roma 1979, p. 89.

[670] Definito così in Partito Socialista Italiano, *Le Proposte del P.S.I. per la riforma universitaria*, conferenza stampa svolta a Roma l 28/5/1976 (Codignola, Gnoli, Luzzatto), in "Scuola e Professione", n. 5-6, 1976, p. 35.

dell'Università per progetti formativi, di ricerca e di qualificazione personale sul territorio nell'ottica generale di uno sviluppo civile, culturale, economico e sociale della regione grazie alla presenza dell'ateneo[671].

Funzioni analoghe per questo nuovo organo erano previste nel progetto socialista che però delineava più nel dettaglio il meccanismo della programmazione: gli artt. 5 e 6 del progetto n. 649 del 1977 prevedevano la redazione di progetti di programmi (contemplanti anche interventi edilizi) a livello dei singoli consigli d'ateneo, coordinati poi dal consiglio regionale universitario (artt. 27 e 28) che poteva prevedere così anche istituzione di nuove sedi universitarie. Il tutto sarebbe poi dovuto arrivare al nuovo CUN e da lì al CIPE e al Ministero, passaggi da cui poi il governo avrebbe dovuto elaborare i programmi pluriennali di sviluppo delle Università, da approvare con legge[672].

Una riflessione più profonda per il PSI la fornì Visalberghi che, come sempre dalle pagine di "Scuola e Città", chiariva meglio i binari su cui avrebbe dovuto correre il rapporto università/regione, individuando per la prima precisi compiti con una vasta gamma di obiettivi: essere sede di ricerca applicata per specifiche esigenze del territorio; un uso "idraulico" dell'assistenza universitaria da incentivare per gli iscritti in determinati corsi o disincentivare per altri, sempre in base alle necessità locali; una collaborazione attiva fra strutture universitarie e quelle gestite dagli enti locali su sanità, assistenza sociale, difesa dell'ambiente, dei beni culturali da far vivere attraverso il rilascio diplomi professionali universitari, che come si vedrà saranno un punto fermo di tutte le proposte di riforma. Condizione essenziale era la nascita del Consiglio Regionale Universitario, "considerato indispensabile da comunisti e socialisti" e "al sicuro da tentazioni corporative"[673].

Per gli esperti di tematiche scolastiche di area socialista, l'idea di un'università al centro della programmazione(sia come oggetto che come soggetto propulsore) era strettamente intrecciata all'idea dei "sistemi regionali", il cui sviluppo era visto in antitesi alla proliferazione indiscriminata delle sedi. Rileggendo le proposte socialiste, si avverte la volontà di voler trovare in questa idea la risposta a tutti i problemi universitari: dal diritto allo

---

[671] Disegno di legge n. 486, *Misure per la riforma dell'università*, d'iniziativa dei senatori Bernardini, Salvucci e altri, comunicato alla presidenza del Senato il 27 gennaio 1977, pubblicato in *La riforma universitaria: i quattro disegni di legge. La Proposta del PCI*, in "Scuola e Città", n.3 1977, p. 327. Per Chiarante un simile organismo avrebbe dovuto svolgere "un'importante funzione promozionale per affermare un nuovo ruolo dell'università in rapporto alla domanda della realtà produttiva e sociale", Chiarante, Due decenni di mancata riforma, in Chiarante, Tortorella, op. cit., p. 29.

[672] Disegno di legge n. 649, Riforma dell'ordinamento universitario, d'iniziativa dei senatori Cipellini, Maravalle e altri, comunicato alla Presidenza del Senato il 22 aprile 1977, pubblicato in, *La riforma universitaria: i quattro disegni di legge. La Proposta del PSI*, in "Scuola e Città", n.3 1977, p. 334.

[673] Aldo Visalberghi, *Università, società, territorio*, in "Scuola e Città", n. 3 1977, p. 135.

studio da riformare tramite "terminali universitari" erogatori di servizi e affidati a neolaureati con contratti a termine, a corsi professionalizzanti per studenti delle scuole con neolaureati come docenti, a corsi di diploma universitari da dislocare sul territorio in collaborazione con gli enti locali (una proposta che partendo da presupposti diversi ricordava però i tanto criticati "istituti aggregati" del Piano Gui)[674]. E' chiaro come questo progetto fosse strettamente legato all'idea di un maggior ruolo del PSI nel governo degli enti locali, rispetto allo spazio angusto lasciatogli nello scenario politico nazionale del "compromesso storico".

Anche il PSDI, in una delle pochissime proposte organiche di riforma dell'ordinamento universitario, il d.d.l. 686 1977, proposero il consiglio regionale universitario (art. 42) e la programmazione pluriennale universitaria (art. 39) che però, curiosamente, non contemplava minimamente il consiglio regionale universitario (previsto tre articoli dopo): si disegnavano piuttosto meccanismi complessi per coordinare a livello regionale i progetti di piani quinquennali elaborati dai singoli atenei (una riunione fra delegati delle giunte d'ateneo convocata dal Rettore dell'ateneo più grande)[675].

Per quanto riguarda la DC già nel '74, Vittorio Cervone, dirigente nazionale Ufficio Scuola della DC, nella sua relazione introduttiva alla prima Conferenza Nazionale dell'Ufficio non menzionò nemmeno l'eventualità d'istituzioni di raccordo intermedie fra università e enti locali, concentrando la sua proposta nella presenza di enti locali e soprattutto aziende nel nuovo organo di consiglio d'ateneo[676].

Il tema ovviamente fu discusso nel comitato ristretto del Senato che discuteva della riforma, in cui il Senatore Trifogli attaccò la proposta del Consiglio regionale universitario, definendolo nel migliore dei casi inutile, nel peggiore strumento per ridurre l'autonomia degli atenei[677].

Dalle pagine di "Tuttoscuola", periodico indipendente ma vicino ad ambienti democristiani (le cui elaborazioni non mancavano di comparire puntualmente), si levarono dubbi di legittimità

---

[674] Codignola, *Università: le scelte*, in "Il Ponte", n. 2 1977, pp. 162-163.

[675] Disegno di legge n. 686, *Riforma dell'ordinamento universitario*, d'iniziativa dei senatori Ariosto, Roccamonte e altri, comunicato alla Presidenza del Senato il 13 maggio 1977, pubblicato in *La riforma universitaria: i quattro disegni di legge. La Proposta del PSDI*, in "Scuola e Città", n.3 1977, p. 360.

[676] "Si auspica un Consiglio d'Ateneo, che ha la competenza politica della gestione. Dovrebbero far parte le componenti del mondo universitario, i sindacati, le Regioni, i Comuni e naturalmente, anche i rappresentati delle aziende, in modo che la programmazione, oltre ad essere di base, sia veramente rispondente a precisi bisogni della comunità in cui l'Università opera", Vittorio Cervone, in *La scuola e la società*, *gli anni '70*, p. 109.

[677] "O sono inutili, in quanto l'ente regione ha già la possibilità di pronunciarsi su problemi universitari di interesse regionale o possono spingere l'Università sulla strada della regionalizzazione e della effettiva riduzione della sua autonomia", AP, Senato della Repubblica, VII legislatura, Comitato ristretto della VII Commissione Istruzione, intervento del 16 giugno 1977, pubblicato anche in Alfredo Trifogli, *La riforma universitaria. Riflessioni, proposte, risultati*, Bardi, Roma 1979, p. 9.

costituzionale e di "omogeneità nazionale" circa un ruolo crescente delle regioni sull'istruzione universitaria[678].

Dubbi ribaditi nei documenti ufficiali della DC[679] insieme ai costanti richiami al necessario pluralismo dell'offerta formativa nella società, pluralismo che si doveva tradurre in garanzie per le università private[680]: su questo il più esplicito fu senza dubbio Mario Pedini che, pochi mesi prima di diventare ministro, dichiarò in parlamento che nel piano di perfezionamento e dilatazione dell'Università andava collocato "il varo urgente di Università già 'private' e da statizzare in zone ricche di domanda universitaria" in riferimento al testo definito in Commissione grazie all'operato del senatore Faedo e che sarebbe diventata la legge n. 122 del 1979[681]. In realtà le parole di Pedini (scettico persino sul trasferimento di delle competenze sul diritto allo studio alle regioni[682]) erano perfettamente coerenti con il programma della DC per le elezioni anticipate del 1979 dove per la prima volta si faceva riferimento esplicito alla necessità di garantire agli atenei non statali "strumenti giuridici e finanziari idonei ad assicurare la continuità del servizio da esse reso alla comunità"[683].

Stando a questi posizionamenti, non stupisce che dal corposo testo democristiano che fu uno dei riferimenti per la discussione sulla riforma fra '77 e '79 in Commissione al Senato, il d.d.l. n. 663 del 1977, non vi fosse traccia né di accenni al consiglio regionale universitario o a strutture analoghe, né di riferimenti poco più che nominalisti in merito alla programmazione universitaria, di cui non si indicavano strutture, modalità e finalità.

---

[678] Nicola Bruni, *L'università è in coma facciamone una nuova*, in "Tuttoscuola" n.11 1976, p. 11.

[679] La formula ufficiale era "pubblico non deve coincidere con statale", Ufficio della Scuola della Democrazia cristiana, a cura di, *Università proposte per la riforma*, Edizioni Cinque Lune, Roma 1976, pp. 8-9, mentre, più esplicitamente, nel documento finale della Conferenza del '76 si riaffermava l'impegno della DC per iniziative legislative atte a "garantire, nel pluralismo e nella autonomia delle scelte culturali, la esistenza e lo sviluppo delle Università non statali", *Una nuova università per la società italiana*, p. 378.

Una voce fuori dal coro, ma non a caso non propriamente organica allo schieramento parlamentare democristiano, fu rappresentato, proprio alla Conferenza del '76 dal direttore del CENSIS De Rita il quale, in un significativo intervento che si analizzerà più avanti, prefigurò, in apparente sintonia con le proposte delle sinistre, un'università "agganciata al territorio, ai bisogni di quel territorio senza alcuna grande indicazione di sistema nazionale o addirittura a livello di scienza sovranazionale", affermazione non approfondita e non ripresa in altre occasioni e quindi di difficile interpretazione, in ivi p. 153.

[680] "I punti irrinunciabili sono la libertà della scuola, la libertà di insegnamento e ricerca, il pluralismo culturale. Questi punti sono insidiati quanto si crea nei fatti, se non nelle parole, una linea tendente alla emarginazione della scuola privata, insidiandone la sua dignità o compromettendone la sua sopravvivenza: la difesa della scuola privata nulla toglie al dovere dello Stato di potenziare e di migliorare la scuola statale", Ufficio scuola della Democrazia Cristiana, a cura di, *La DC per la scuola*, p. 7.

[681] Discorso sul d.d.l. di Riforma universitaria (testo di riferimento del sen. Cervone), Senato della Repubblica 19 gennaio 1979, in Pedini, op. cit., p. 115.

[682] "Non vedo ancora pronte le strutture regionali per assicurare continuità di servizio delle opere universitarie in un momento tanto delicato, in coincidenza, è possibile, con l'inizio delle riforme", *Mettiamoci al lavoro*, discorso pronunciato alla Conferenza nazionale dei Rettori di Fiuggi del 4 aprile 1978, pubblicato in Pedini, op. cit., p. 40.

Per concludere questa vicenda è necessario fare due salti in avanti.

Il primo per superare la discussione sulla riforma ormai fallita a fine 1979, e assistere al varo definitivo della legge che trasferì alle regioni unicamente il capitolo dell'assistenza universitaria, della gestione delle opere e dei relativi servizi in forme che sarebbero dovute passare tramite il varo di una riforma e, in assenza di essa di un decreto del presidente della repubblica[684]. Di fatto si estrapolò da

Senza più la garanzia della "non sfiducia" del PCI, i governi fra '79 e '80 optarono per l'uso sistematico dello strumento del decreto (fu così per i due "decreti Pedini" e poi per il D.P.R. n.382) e anche in questo caso tempi e modalità del trasferimento di funzioni passarono per il decreto legge 31 ottobre 1979 n. 536, convertito in legge 22 dicembre 1979 n. 642 e soprattutto tramite il D.P.R. n.382, che vedremo essere il punto d'arrivo di tutte le tematiche che si affronteranno nelle prossime pagine[685].

Con il secondo si deve arrivare al 1982 (in mezzo il già menzionato intervento sugli atenei laziali), al varo cioè del tanto atteso piano di sviluppo quadriennale delle università, legge n. 590, con cui si "statizzarono" un quantitativo tale di atenei liberi e in forme tali, da sembrare a distanza di decenni una vera e propria sanatoria[686], volta anche a permettere in alcuni casi la sopravvivenza di poli accademici che non potevano più contare sul reperimento privato di risorse[687].

---

[683] Ufficio centrale scuola e ricerca scientifica DC, *Scuola Università Ricerca Scientifica. Programma della Democrazia Cristiana*, opuscolo per le elezioni politiche del 1979, p. 15.

[684] Nel 1976 nella Dc in merito al trasferimento alle regioni di alcune competenze i posizionamenti erano ancora confusi, un idea più chiara era quella di Luigi Frati (allora docente universitario dirigente della CISL) alla conferenza del partito nel 1976: "riconfermiamo la tradizionale constante scelta della Democrazia Cristiana, il diritto allo studio universitario va collocato nell'ambito delle competenze dell'ente regione. Questo non significa che la regione debba gestire direttamente l'erogazione di servizi agli studenti, come può sembrare da proposte fatte dai partiti e anche dalla Democrazia Cristiana nel suo documento di enunciazione della conferenza, ma che nel suo ambito vadano portate le competenze legislative di quadro, […] Si ritiene cioè che si possa lasciare agli enti regione stabilire le modalità diverse di realizzazione del diritto allo studio nei vari servizi. L'ente gestore potrebbe essere un consorzio del quale facciano parte enti locali, forse produttive e sociali", in *Una nuova università per la società italiana*, p. 191.

[685] Decreto Legge 31 ottobre 1979 n. 536, *Trasferimento alle Regioni delle funzioni, dei beni e del personale delle Opere Universitarie di cui all'art.44 del D.P.R. 24/7/1977, n.616* (*Attuazione della delega di cui all'art.1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.234 del 19/8/1977, Supplemento Ordinario), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.297 del 31/10/1979 e convertito in legge con la Legge 22 dicembre 1979, n. 642, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 ottobre 1979, n. 536, concernente il trasferimento alle regioni delle funzioni, dei beni e del personale delle opere universitarie di cui all'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616*, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n.351 del 28/12/1979.

[686] Il meccanismo di sanatoria e di riconoscimento ex post di singole iniziative locali era stato attaccato già dal '75 dalla rivista comunista Riforma della Scuola, si veda Silvino Grussu, *Programmazione decentramento*, in "Riforma della Scuola" n. 4 1975, p. 4.

[687] Legge 14 agosto 1982, n. 590, *Istituzione di nuove università*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.231 del 23/8/1982, Supplemento Ordinario. E' emblematico, a mio avviso, che solo il Titolo I con i suoi quattro articoli, siano i vero e proprio piano e che invece il resto della legge, come da titolo, sia dedicato all'istituzione di ciascun

Complessivamente divennero sedi di università pubbliche o di singoli corsi ben nove città per un totale di sei nuovi atenei diventati statali che, sommati a quelli del '79, aggiunsero quasi dieci nuovi atenei nel panorama accademico italiano; complessivamente dal 1978/79 al 1988/89 si passò da 286 a 335 facoltà distribuite, molto più di prima, sull'intero territorio nazionale[688].

Un rapido elenco degli interventi rende l'idea della dinamica complessiva con cui si concluse il pluridecennale dibattito sullo sviluppo, più o meno programmato, del sistema universitario italiano. Dinamica, a mio avviso, specchio del particolarismo e della perdurante assenza, nella classe politica al potere nei decenni in esame, di una strategia complessiva di sviluppo del sistema universitario.

Nel 1982 divenne statale la Libera Università degli Studi dell'Aquila (nata nel 1964) con le sue facoltà di magistero, medicina e chirurgia, ingegneria, scienze matematiche, fisiche e naturali, il tutto anche grazie all'operato in VII Commissione del Senato di un illustre cittadino aquilano, il Senatore democristiano Achille Acilli[689].

Sempre in Abruzzo divenne statale il polo abruzzese costituito dalle sedi di Chieti, Pescara a Teramo: era nato nel 1960 come Consorzio Universitario Abruzzese per opera della Camera di Commercio, della Cassa di Risparmio e di sessanta comuni della regione, riconosciuta come Libera Università Abruzzese degli Studi "Gabriele d'Annunzio" dal ministro Gui nel 1965, entro la metà degli anni ottanta comprendeva quasi tutte le facoltà "classiche" (lettere, giurisprudenza, scienze politiche, l'immancabile magistero) oltre ad alcune specifiche come geologia, veterinaria e farmacia.

Nacque l'università del Molise a Campobasso (Capo IV) con le facoltà di Agraria e di scienze economiche e sociali.

Nacque persino un altro ateneo in Lombardia (Capo III), Brescia, dove si creò un polo distaccato delle facoltà di medicina di Parma e di ingegneria del politecnico di Milano.

---

singolo ateneo. Sui contenuti del piano si ritornerà in finale di capitolo secondo la consueta analisi diacronica degli interventi legislativi.

[688] Insieme con il D.P.R. n.382, l'intervento in favore di questi atenei venne pienamente rivendicato dalla Democrazia Cristiana come il salto di qualità fatto fare all'università, "dopo dieci anni caratterizzati da una forte spinta verso l'appiattimento, che aveva trovato la sua espressione legislativa nel d.d.l. presentato dal Sen. Codignola era necessario recuperare gli indispensabili valori di competenza, merito efficienza", Direzione centrale della democrazia cristiana dipartimento scuola e ricerca scientifica, *Scuola, ricerca e innovazione in un paese moderno*, programma per le elezioni politiche del 1983, p. 8.

[689] Relatore un anno prima di un progetto di legge riferito unicamente a Trento e l'Aquila per correggere le posizioni retributive e giuridiche di alcune figure professionali dei due atenei. Si veda AP, Senato della Repubblica, VIII legislatura, documenti, progetto di legge n. 2082 del 11 ottobre 1982, *Modifiche ed integrazioni alla legge 14 agosto 1982, n. 590, recante istituzione di nuove università*.

Divenne università pubblica anche la Libera Università degli Studi di Ancona (Capo II), nata come facoltà di economia distaccata dal libero ateneo di Urbino e oggi nota come Università Politecnica delle Marche.
Con il Capo V fu definitivamente varata l'Università degli Studi di Reggio Calabria con le facoltà di architettura, agraria, ingegneria, medicina e giurisprudenza.
Peculiare è il processo che portò al riconoscimento dell'università veronese (Capo VI): nel 1959 per impulso dell'allora sindaco della città e la collaborazione della Camera di Commercio nacque la facoltà di economia, inglobata nel 1963 dall'ateneo padovano che poco tempo dopo trasferì alcune facoltà nella stessa Verona. Dopo alterne vicissitudini e mobilitazioni pubbliche che coinvolsero anche la cittadinanza, l'università di Verona ottenne lo status di università pubblica (con le facoltà di medicina, economia, magistero) con il piano quadriennale del 1982.
Infine va citato il caso trentino, dove lo sviluppo dell'autonomia locale e di forme di autogoverno contemplarono ben presto lo sviluppo universitario. Già si è detto della nascita dell'Istituto di Scienze Sociali (la prima facoltà di sociologia e la prima ad accesso completamente liberalizzato per tutti i diplomati), con il voto quasi unanime del consiglio provinciale e per impulso del suo presidente, il democristiano Bruno Kessler. Fra il '72 e il '73, la nascita di nuove facoltà sarebbe coincisa con la trasformazione in Libera Università dell'ateneo e, come era logico aspettarsi vista la presenza di Kessler in Parlamento proprio durante l'VIII legislatura, un intero titolo della legge n. 590 (il terzo, dall'articolo 40 al 50) fu dedicato alla statizzazione dell'ateneo e al contestuale riconoscimento di peculiari margini di autonomia.
Fra tutti gli atenei portati all'attenzione del Parlamento in quegli anni, solo quello di Urbino (dove il democristiano Carlo Bo fu rettore per quasi mezzo secolo) non fu incluso nei due passaggi di riconoscimento fra '79 e '82, ottenendo la statizzazione soltanto fra il 2007 e il 2012.
Ogni singolo ateneo ha certamente la sua storia, composta da peculiari percorsi di sviluppo, rapporti con il territorio e con il potere centrale, che richiedono analisi e riflessioni specifiche.
Per quanto attiene a questo lavoro, si è ritenuto doveroso esporre schematicamente il punto d'approdo della programmazione, se così può essere definita, dello sviluppo delle strutture dell'istruzione universitaria italiana: paradosso vuole che lo sviluppo di sedi di un sistema universitario fortemente accentrato si realizzò per impulsi locali e senza un'idea centrale a fare da guida legislatura dopo legislatura, con il vertice del sistema che riconobbe a un certo punto (precisamente fra il 1979 e il 1982) una situazione di fatto. Dei dibattiti sulla programmazione economica della fine del decennio precedente era rimasto un pallido

ricordo, peraltro messo apertamente in discussione da chi, come Pedini, aveva deciso di allinearsi "con gli economisti che sul piano internazionale stanno sottoponendo ad un ripensamento critico lo stesso concetto di programmazione"[690]: lette adesso queste parole appaiono collegate con il cambio netto di strategie economiche e politiche che proprio all'inizio degli anni '80 avrebbero cambiato per sempre la società e l'economia dei maggiori paesi occidentali e non solo, abbandonando definitivamente sia la prospettiva di un controllo più o meno grande dello Stato sull'economia, sia la sua missione nel garantire diritti, tutele e sviluppo dei cittadini tramite un'estesa rete di servizi pubblici.

4.3 L'impresa impossibile: riordinare la docenza

Quasi tutti gli anni '70, per quanto riguarda l'università furono interamente occupati dal tema del personale docente, dei suoi numeri, del suo stato giuridico, del suo trattamento economico.

In merito è opinione diffusa, come si vedrà anche fra la classe politica dell'epoca ovviamente con differenti sfumature, che i provvedimenti urgenti del 1973, che avrebbero dovuto rappresentare l'adeguamento sostanziale del corpo docente al dilatarsi dell'utenza universitaria, aggravarono la situazione strutturando un complicato sistema di lavoro precario su cui si basò la docenza per quasi un decennio.

Il decreto n. 580, poi convertito con la legge n. 766 del 1973, prevedeva un ampliamento di organici, per quanto riguardava i professori di ruolo, di 7.500 unità con tre tornate concorsuali. Come era prevedibile, e da pochi previsto[691], pensare che nell'università italiana di quegli anni si potessero nominare centinaia di commissioni l'anno, in più proseguendo nella normale attività didattica e scientifica, era pura utopia.

Per formare le commissioni giudicatrici della prima tornata concorsuale (con il nuovo sistema del sorteggio) occorse più di un anno: fra il 14 marzo e il 24 giugno 1974 si provvide alla ripartizione fra le facoltà dei nuovi posti di ruolo e al raggruppamento delle discipline per le quali era possibile richiedere concorso e solo per dicembre si conclusero le operazioni di formazione delle commissioni. Solo una tornata fu così effettuata e i primi, e unici, 2.500 posti di docente ordinario furono assegnati per l'anno accademico 1975/76. Contemporaneamente

---

[690] *Mettiamoci al lavoro*, discorso pronunciato alla Conferenza Nazionale dei Rettori, Fiuggi 4 aprile 1978, in Pedini, op. cit., p.40.

[691] Gattullo, *I provvedimenti Malfatti, malvagi ma non urgenti per l'università*, in "Inchiesta" n. 12 1973, p. 59.

nel 1974 furono assegnati 3.000 assegni biennali di formazione scientifica e didattica e l'anno seguente altri 3.000, per arrivare a complessivi 15.000 assegni di studio erogati fino al 1977/78. Le figure professionali che svolgevano funzioni didattiche si erano così moltiplicate: oltre ai docenti ordinari e straordinari, agli incaricati (stabilizzati e non) e alle varie forme di assistentato (ordinari, incaricati, straordinari, volontari, lettori di lingue e convenzionati) c'erano i contrattisti, gli assegnisti, gli assegnisti incaricati e i professori incaricati esterni non stabilizzati, unica figura in meno era quella degli aggregati. Ad esclusione dei docenti ordinari e straordinari e degli assistenti di ruolo per cui era prevedibile, in un modo o nell'altro e con tempi incerti, un loro passaggio nel livello superiore, la gran parte delle figure elencate erano fortemente precarie, essendo legate all'università da contratti che sarebbero scaduti il 31 ottobre 1978. E' innegabile che se il rapporto numerico studenti docenti è rimasto invariato, o è persino sceso (dal 72,3 del 1972/73 a 66,6 del 1977/78 fino a scendere sotto la soglia di 50 studenti per ciascun studente nei primi anni '80), contemporaneamente all'aumento degli studenti ciò è dovuto a questa immissione massiccia di personale con bassissime garanzie contrattuali, in un'università ancora dominata dal sistema degli istituti monocattedra e quindi imperniata sui rapporti di potere che ruotavano intorno ai docenti ordinari.

Se, per semplificare, si vogliono utilizzare le macrocategorie usate all'epoca di docenti di livello alto (ordinari), intermedio (assistenti e incaricati) e precario (borsisti, assegnisti e contrattisti di vario genere), per tutti i livelli dopo il "giro di boa" dei provvedimenti urgenti del 1973 si assistette a una moltiplicazione di condizioni contrattuali e retributive, che moltiplicarono le richieste settoriali (e micro settoriali) trascendendo anche l'idea di posizionamento corporativi: gli ordinari erano l'unica categoria in cui era cambiato poco da questo punto di vista, permanendo i sei livelli stipendiali, le uniche differenze riguardavano eventuali incarichi e ruoli di potere dentro o fuori gli atenei; al livello intermedio gli assistenti potevano avere o no un incarico, i docenti incaricati potevano o meno essere assistenti, con incarichi retribuiti o gratuiti, stabilizzati e non, entrambe le categorie potevano essere liberi docenti e gli assistenti potevano esserlo per incarico o persino supplenti (in totale si contavano venti differenti condizioni occupazionali a questo livello); all'ultimo livello con le nuove figure degli assegnisti e dei contrattisti si era arrivati a sei condizioni differenti. In totale 32 strati di docenti cui andavano sommati gli addetti alle esercitazioni[692], gli assistenti

[692] Gli addetti alle esercitazioni per effetto della legge 24 febbraio 1967, n. 62 furono incaricati a svolgere funzioni di assistenza, su proposta dei Consigli di amministrazione elle facoltà e delle sedi universitarie. La legge di conversione del "Pedini 2" la n. 54 del 1979 annullò tale disposizione. La legge del '67 fu una vera e propria moltiplicatrice di categorie come ad esempio i "borsisti di addestramento didattico e scientifico" (art. 21).

interni, i tecnici laureati e, per medicina, i medici interni con funzioni didattiche[693]. Un simile quadro formale, aggravato dalla continua tensione di concorsi annunciati, formalizzati e realizzati solo in parte (con il conseguente portato di aspettative e tensioni che creavano) generava un clima di rivendicazioni caotiche e contraddittorie, aumentando più o meno reali scale e gerarchie di potere all'interno delle facoltà.

E' oggettivamente difficile quantificare precisamente le categorie sopra elencate anche a causa delle doppie mansioni molto diffuse[694], anche se i vari contributi dell'epoca pur differenziando nelle cifre sono concordi nel descrivere un enorme massa di poco più che laureati inseriti nel complicatissimo schema occupazionale che si è provato a descrivere; per semplicità si fa riferimento alle categorie utilizzate dall'ISTAT per le sue rilevazioni e sistematizzate successivamente in occasione della compilazione delle serie storiche[695]: da queste si evince una cifra oscillante fra i 26.000 e i 28.000 unità insegnanti ma non docenti (né ordinari né straordinari) nel periodo '72/'78 e quindi rientrante nell'enorme massa di precari citata da più autori[696].

In questo quadro è da segnalare un altro elemento di squilibrio e polemica (il Comitato Nazionale Universitario chiese a più riprese di rivedere le posizioni di "immotivato privilegio" di "ridotte parti del corpo docente"[697]) che confermava la preminenza assoluta dei docenti ordinari dell'epoca: una sentenza della Corte Costituzionale nel 1974 equiparò il loro stipendio (al livello retributivo più alto) a quello dei più alti dirigenti statali, vale a dire il

---

[693] Mario Gattullo, *I docenti precari nell'università*, in "Inchiesta" n.19 1975, pp. 62-63.

[694] "Un ruolo più un incarico, il doppio incarico, il congedo e il doppio incarico, il comando e l'incarico o il doppio incarico, la supplenza sul congedo, l'incarico gratuito accompagnato dal contratto o dall'assegno", l'ammissione è dello stesso Gattullo, si veda *Sui Nuovi progetti di riforma dell'università*, in "Inchiesta" n. 12 1977, p. 55.

[695] Si veda Tabella 6 in Appendice Statistica.

[696] Per approfondire la semplificazione compiuta dall'ISTAT nelle serie storiche si deve ricorrere all'*Annuario Statistico dell'istruzione* per ciascun anno in esame e unire i dati con quelli delle tavole presenti in Ministero della Pubblica Istruzione, *Situazione dell'Università italiana, Studi e Documenti degli Annali della Pubblica Istruzione*, Roma 1978. Se ci si vuole basare sulle cifre dei commentatori dell'epoca il quadro si complica: Rugiu individuava in una massa di 12.000 neolaureati immessi fra il '74 e il '75, il blocco che "lasciò ben pochi spazi agli aspiranti esterni che verranno in tempi successivi ai nostri giorni", in Rugiu, op. cit., p. 301; Gattullo nell'articolo su citato parla, per il 1973, di 3.727 docenti ordinari, cifra confermata dall'ISTAT che però non semplifica poi in livello intermedio (19.300 nel '73 per Gattullo) e precario (9.000 nello stesso anno) come fece il docente bolognese ma in docenti (ordinari e straordinari, incaricati e poi associati) e in altro personale insegnante. L'esperto di tematiche scolastiche del PCI Chiarante parlava nel 1976 di una massa di 17.000 assistenti di cui 4.500 incaricati stabilizzati e 2.000 non stabilizzati, ma triplicava i numeri dei nuovi assegnisti e borsisti per cui erano previsti 9.000 posti per ciascuna delle due nuove categorie, si veda Giuseppe Chiarante, Due decenni di mancata riforma, relazione al Convegno del Teatro delle Arti di Roma del 28-29 marzo 1976, in Chiarante, Tortorella, op. cit., p. 37.

[697] Comitato Nazionale Universitario, *Proposta per una conferenza nazionale sull'università*, in "Scuola e Professione", n.5-6 1976, p. 46.

"livello A" degli ambasciatori[698], il tutto mentre la questione del tempo pieno e dell'incompatibilità fra la professione di docente ed altre esterne, era tutt'altro che risolta.
Nel fare l'elenco dei temi al centro del dibattito e delle proposte di legge sembra di tornare indietro di dieci anni (o di un paio di capitoli riferendosi al presente lavoro) ritrovando le problematiche tutte legate alla docenza del tempo pieno, dell'incompatibilità, delle retribuzioni, delle forme concorsuali. E questo nonostante interventi legislativi annunciati come risolutivi di alcune delle questioni relative alla docenza, come ad esempio l'assegno di indennità per il pieno tempo previsto dall'art. 12 del d.l. n. 580: per ottenerlo bastava una dichiarazione sottoscritta di non svolgere libera attività professionale o regolare attività di consulenza "con un reddito annuo, escluso quello dei diritti di autore, superiore a due milioni di lire", cifra che con il decollo dell'inflazione degli anni '70 certamente era superata per tante consuete attività esterne anche saltuarie, scoraggiando così anche il docente più onesto dallo scegliere il tempo pieno per percepire l'indennità, o quello meno onesto dal dichiarare il vero[699].
Il quadro generato dai provvedimenti urgenti del '73 era quello con cui la classe politica dovette fare i conti ma, dopo i clamorosi fallimenti riformisti degli anni passati, la determinazione ad intervenire era decisamente non adeguata all'urgenza dei problemi.
I giudizi sugli effetti del d.l. 580 dello stesso partito di maggioranza che più di tutti aveva la paternità della situazione, la DC, non furono omogenei e divennero sempre più critici col passare degli anni e l'aggravarsi della situazione. Il responsabile scuola del partito, on. Tesini, affermò alla conferenza del partito sulle tematiche scolastiche che i provvedimenti urgenti del '73 "il punto d'avvio per un processo riformistico, pur fra tante riserve ed ostilità"[700]: se con ciò intendeva dire che resero oggettivamente necessario sanare la situazione che quegli stessi provvedimenti crearono, certamente aveva ragione, anche se sanare non significò riformare.
Certamente più dense di significato le opinion espresse da Mario Pedini. E' ricordato come il ministro dei decreti che provarono a "mettere una toppa" sul problema del precariato creato nel '73. Non c'è da stupirsi perciò se i suoi giudizi su quei provvedimenti fossero i più netti e col passare degli anni i più critici, fra le fila della Democrazia Cristiana: nel '78 Pedini li definì

---

[698] "Le male lingue insinuarono che –forse con qualche fondamento- i membri della Corte prossimi alla scadenza del mandato, essendo in buona parte professori universitari avanti nella carriera (a partire dal presidente Bonifacio) avessero così voluto predisporsi un più gratificante rientro nell'insegnamento": Rugiu, op. cit., p. 305. Anche non volendo prendere in considerazione l'opinione di Rugiu, è certo che il caso rappresentava l'ennesima dimostrazione di un conflitto d'interessi per docenti universitari che dovevano giudicare o legiferare sui propri trattamenti economici.
[699] Sull'evoluzione delle retribuzioni dei docenti si veda Giovanni D'Addona, *La buona paga dell'accademico*, in "Tuttoscuola" n. 108 1980.

"cosa deteriore" "allorquando, per mancanza della riforma, essi diventano 'stato permanente'"[701]; una simile affermazione astratta dal contesto di metà anni '70 può essere considerata genuina, ma se poi si riflette sul fatto che la stessa Democrazia Cristiana di Malfatti e Pedini ha aspettato fino al 1976 per cominciare a riproporre idee di riforma, vaghe almeno fino al 1977, quando divenne pubblica non la proposta della Dc bensì quella quasi personale Malfatti, allora l'assenza della riforma non può più essere considerata una giustificazione per il caos normativo creato dai provvedimenti urgenti, perché lo stesso partito che ne aveva la responsabilità non fece nulla per quasi quattro anni per riformare l'università.

Successivamente, nel 1980, durante la discussione sulla legge delega n. 28 che generò il D.P.R. n. 382, il giudizio si fece più negativo: "una cosa è certa: quei provvedimenti consacrarono e legittimarono, sia pure involontariamente, il precariato nella sua molteplicità, mortificarono l'Università di ruolo, indebolirono la dignità della docenza, abolirono la libera docenza, l'assistentato, quella terza fascia di docente che è indispensabile ricostruire per la fisiologia dell'Università italiana"[702].

Come spesso si è raccontato, a mettere in evidenza le ambiguità della politica universitaria democristiana fu Tristano Codignola, già molto critico durante l'approvazione del d.l. n. 580[703] e censore sempre più isolato (dentro e fuori il suo partito) delle conseguenze deleterie che questi provvedimenti avevano creato, il tutto con la malafede, a suo parere, del ministro Malfatti che non fece nulla per avviare la riforma pur essendo rimasto al ministero nei quattro anni a seguire[704]. Anche in questo caso le parole di Codignola erano tardive e contraddittorie visto che, come il PLI non mancava di ricordare, questi provvedimenti furono sì un'iniziativa di Malfatti ma senza il tacito consenso delle sinistre non sarebbero mai stati approvati[705]. Non a caso le critiche del PCI, retroattive, si concentrarono sulle errate modalità di definizione dei criteri di ripartizione dei posti da assegnare e nella formazione delle commissioni e non si

---

[700] *Una Nuova università per società italiana*, atti della conferenza nazionale DC, op. cit., p.27

[701] AP, Senato della Repubblica, VII legislatura, discussioni, 15 febbraio 1979, p. 16783, pubblicato in Pedini, op. cit., p.128.

[702] AP, Senato della Repubblica, VIII legislatura, discussioni, 6 febbraio 1980, p. 4509, pubblicato in Pedini, op. cit., p. 139.

[703] Si veda terzo capitolo, p. 264.

[704] "Concordati contro la volontà della Sezione-scuola del PSI, nel luglio '73, erano un tipico esempio d'intervento tampone, destinato a mantenere invariati, anzi ad aggravare sensibilmente i mali dell'università: Infatti, mentre da parte laica ci fu chi si mostrò persuaso che esistesse nella DC il proposito di far seguire davvero, secondo l'impegno programmatico, la definitiva riforma, la volontà del neo-ministro on. Malfatti era orientata in tutt'altro modo, tanto da non predisporre neppure le norme necessarie per affrontare gli ulteriori problemi che si sarebbero determinati al momento dello sbocco triennale di quei provvedimenti", Codignola, *Appunti di riflessione sulla riforma universitaria*, in "Scuola e Città", n. 7-8/1977 p. 289.

[705] p. 129 critica soc.

riscontrano giudizi completamente negativi (sui criteri ispiratori dei provvedimenti piuttosto che sulle conseguenze della loro applicazione) da parte degli esponenti comunisti, impegnati dalla seconda metà degli anni '70 ad accreditarsi come interlocutore preferenziale della DC anche rispetto ai socialisti, elemento che si noterà maggiormente a proposito delle proposte di riforma, quando la vicinanza di contenuti fra i progetti comunista e democristiano fu maggiore di quanto non lo fosse tra le idee della DC e i loro ex alleati di governo[706].

Passando dalla politica al sociale, è necessario ora dedicarsi alla vertenza (ma sarebbe meglio dire alle vertenze) che un simile quadro fece scoppiare e che affermò definitivamente i sindacati confederali come interlocutori privilegiati del governo sul tema universitario (coincidendo questo pressoché interamente, nel decennio in esame, con il tema della docenza) e in generale facilitò la costruzione di sindacati e organizzazioni di precari e lavoratori dell'università in forme e dimensioni del tutto inedite.

La massa di lavoratori con contratti a scadenza che i provvedimenti[707] crearono furono infatti il terreno ideale per il radicarsi delle organizzazioni sindacali, cui alcuni osservatori dell'epoca attribuiscono perfino un ruolo nell'aver rallentato e poi impossibilitato lo svolgimento delle altre due tornate concorsuali nell'ottica di una strategia che avrebbe visto nell'avanzamento di ruolo tramite ope legis di migliaia di precari e subalterni il vero obbiettivo delle organizzazioni sindacali[708].

Nel dicembre 1976 fu rielaborata e resa pubblica la piattaforma[709]di CGIL, CISL e UIL nata sulla vertenza aperta il 27 marzo 1975, arrivata ad un ipotesi di accordo il 20 maggio dell'anno dopo ma poi scavalcata dall'accordo firmato da governo e rettori per gli aumenti di salario per contrattisti e assegnisti[710]. In essa si facevano delle proposte di riforma generale

---

[706] *Università: ma i concorsi vogliamo riaprirli o no?,* interviste a Rosario Romeo (DC) e Gabriele Giannantoni (PCI), in Opinioni a confronto, "Tuttoscuola" n. 50 1978, p. 18-19. Mussi in una tavola rotonda descrisse i provvedimenti urgenti come un fallimento che aveva risolto pochissimi problemi e ne aveva aggravati altri, *La riforma Fallita*, in "Rinascita" n. 5 1976, p. 14.

[707] Provvedimenti del '73 definiti dalla CGIL "mini-controriforma", in cui "l'elemento più negativo è stato ed è la scissione, in questi provvedimenti, fra problemi del personale e assenza di risposte ai problemi riguardanti la ricerca e i rapporti fra università e paese", intervista al Prof. Cozzaniga, CGIL scuola, in "Critica Sociologica", n. 39-40 1976, p. 26.

[708] Luzzatto, *L'università*, in Cives, op. cit., p. 181.

[709] *Piattaforma contrattuale dei sindacati confederali della scuola*, in "Scuola e Professione", n. 5-6 1976, da p. 594.

[710] Particolarmente duri i toni di Luigi Frati, allora esponente di primo piano della CISL, "salvo andarsi ad accordare con il Presidente della Conferenza dei Rettori sull'aumento ai contrattisti ed assegnisti, escludendo la contingenza. Con tale iniziativa i partiti hanno di fatto compromesso su questo punto la trattativa che era in corso con il Ministero della P.I. Fare processi ora servirebbe a poco. Anche noi, come dirigenti sindacali, dovremmo forse essere processati, per aver dato credibilità ad una classe politicamente latitante. La vertenza si è trascinata per mesi sino a finire in modo riduttivo su alcuni punti minimi che rappresentano l'ossigeno per categorie che hanno avuto finora solo calci sui denti". Nonostante ciò Frati si dimostrava ben disposto verso i progetti di riforma presentati in quei mesi da PCI e soprattutto DC, al cui convegno del 1976 presiedette il gruppo di studio sul diritto allo studio. Segue nello stesso volume la pubblicazione dell'*Ipotesi di accordo tra il*

sugli organi di governo dell'università, per concentrarsi ovviamente sul personale docente. I sindacati chiedevano: l'istituzione del Consiglio regionale universitario con l'attribuzione di notevoli ruoli (persino la ripartizione dei finanziamenti) anche se, curiosamente dati i precedenti, non si reclamava la presenza sindacale; l'incremento e la razionalizzazione della spesa per ricerca; l'istituzione dei dipartimenti sostitutiva delle facoltà, la creazione di un consiglio di ateneo sostitutivo del senato accademico e del consiglio d'amministrazione. Per quanto riguardava il trattamento economico e lo stato giuridico del personale docente e non: sorvolando sui dettagli tecnici delle richieste salariali, si chiedeva l'incompatibilità per le attività professionali (salvo forme di convenzioni e collaborazioni con i dipartimenti) e per qualsiasi carica politica di rilievo, si stabiliva in 36 ore il minimo di impegno settimanale dei docenti (partecipazione a organi di governo accademici inclusi) e soprattutto si chiedeva il diritto alla contrattazione sindacale su ogni atto amministrativo, alla rappresentanza sindacale (ma solo "per le organizzazione più rappresentative a livello nazionale") nelle commissioni giudicanti assegnazioni e trasferimenti, e alla presenza sindacale in ogni stipula di convenzione fra ministero e altri enti; sul reclutamento si chiedeva un periodo di formazione dei futuri insegnanti (il dottorato definito "docente ricercatore in formazione". Per quanto riguarda il tema più scottante, le "norme transitorie" (vale a dire cosa fare nell'immediato con i lavoratori subordinati e precari esistenti a prescindere da riforme e ridefinizioni degli status giuridici), i sindacati chiedevano l'inquadramento *ope legis* nel nuovo ruolo di "docente ricercatore in formazione" per i contrattisti, gli assegnisti e i borsisti ministeriali (queste ultime due categorie previo giudizio d'idoneità) mentre, nel nuovo ruolo unico "articolato in due fasce con sbarramento interno superabile dal quarto anno attraverso giudizio d'idoneità", si chiedeva l'inquadramento *ope legis* per tutti gli assistenti ordinari anche convenzionati e per i professori incaricati stabilizzati, previo giudizio d'idoneità per i professori incaricati e i tecnici laureati. Il tutto insieme a 9.000 nuovi posti di docente da assegnare tramite concorso.

Le richieste portate all'attenzione del governo fra '75 e '76 sono descritte in un altro documento[711], rappresentativo anche del Comitato Nazionale Universitario (nato dall'unione delle associazioni dei ricercatori, dei docenti non di ruolo e di tanti gruppi di docenti

---

ministro della Pubblica Istruzione on.le Franco Maria Malfatti, la federazione CGIL-CISL-UIL ed i sindacati scuola ed Università CGIL-CISL-UIL, CNU, Cisapuni. CISL, *La CISL e l'Università*, estratto da "CISL scuola e ricerca", 22 maggio 1976, suppl. al n. 7, in Ufficio scuola della Democrazia Cristiana, *Università proposte per la riforma*, Roma 1976, da p. 57.

[711] CGIL, CISL, UIL, CNU, Cisapuni, *Documento sulla vertenza per l'Università*, in ivi, da p. 53.

precari[712]) e del Cisapuni (Confederazione Italiana Sindacale Autonoma Personale Universitario) che condussero la vertenza insieme ai sindacati confederali: per la ricerca si proponeva l'istituzione di un fondo d'ateneo in cui far confluire i finanziamenti che sarebbero dovuti corrispondere alla programmazione in sede di Consiglio Universitario Nazionale di cui si chiedeva l'istituzione in sostituzione della prima sezione del Consiglio Superiore della P.I.; per le sedi si chiedeva una politica di seria programmazione e di leggi edilizie appropriate; si specificava meglio la visione del dipartimento e i tempi di sperimentazione necessari; si chiedeva una politica di diritto allo studio basata sui servizi piuttosto che sul presalario e con specifiche formule per gli studenti lavoratori sulla scia delle "150 ore"; per la docenza, oltre a ribadire la centralità della contrattazione triennale si specificavano i sette livelli retributivi che avrebbero dovuto riguardare il ruolo unico per cui si descriveva nel dettaglio il regime di tempo pieno, unica condizione discriminante per il godimento dei diritti di elettorato attivo e passivo per quasi tutti gli organi (quindi con nessuna differenza di responsabilità e diritti all'interno delle fasce salariali di cui era composto il corpo docente)[713].

Un'idea precisa della progressione di carriera, che questo fronte in mobilitazione prevedeva dovesse esistere per i docenti, era descritta nelle proposte del Comitato Nazionale Universitario, struttura para sindacale che affiancò i sindacati confederali e che in realtà, come si ricorderà, era antecedente alla formazione delle sezioni universitarie di questi ultimi. Si tratta del documento di più ampio respiro fra quelli descritti finora, non tanto per la richieste che ricalcavano quelle delle piattaforme (tranne che per la richiesta di creazione di un ministero specifico per l'università e la ricerca) ma soprattutto perché piuttosto che un documento di contrattazione si trattava di un manifesto che chiamava ad una conferenza nazionale fra tutti i soggetti in campo (politici, sindacali associativi) per definire idee comuni di riforma dell'università[714]. Chiaramente inattuabile, questa proposta ricalcava lo spirito delle mobilitazioni del decennio precedente coerentemente con la natura del Comitato.

Un primo giro di boa della vicenda si verificò nel marzo 1977 quando, il 22 marzo, il Ministro Malfatti sottoscrisse un'ipotesi di accordo[715] con le sigle sindacali confederali più il Cisapuni che, oltre al tema del personale docente e non docente, includeva la convergenza su alcuni

---

[712] Si veda III Capitolo, p. 227.

[713] Si veda a che CGIL, CSIL, UIL, *Dipartimento, ricerca scientifica e programmazione universitaria*, convegno di Bologna maggio 1976 di cui alcuni riferimenti in "Scuola e professione" n. 5-6 1976, da p. 402.

[714] Comitato Nazionale Universitario, *Proposta per una conferenza nazionale sull'università*, in "Scuola e Professione", n.5-6 1976. Si veda anche l'intervista al Prof. Battistin, Presidente del Consiglio Nazionale Universitario, in "Critica Sociologica" n.39-40 1976, da p. 87 e *Il CNU sollecita i concorsi e i dottorati*, in "Tuttoscuola", n. 52 1978, p. 74.

elementi della proposta di riforma del ministro. Entrambe le parti ribadivano la necessità di riformare strutture e ordinamenti didattici, di programmare sviluppo dell'università e delle attività di ricerca e didattica tramite organi preposti (consiglio nazionale universitario e una conferenza nazionale triennale), di rinnovare le forme del sostegno al diritto allo studio tema sul quale il ministro si impegnava formalmente a presentare un progetto di legge per il passaggio delle relative competenze alle regioni. Del progetto Malfatti i sindacati accolsero con favore le idee di razionalizzazione e incremento dei fondi per la ricerca, l'istituzione di dipartimenti e corsi di laurea sostitutivi e non sovrapposti (come poi furono nella proposta di riforma della DC) alle facoltà e agli istituti, la creazione e le funzioni dei nuovi organi nazionali (CUN, consiglio d'ateneo, consiglio di dipartimento e corso di laurea) e d'ateneo per i quali però i sindacati ribadivano "la necessità che non si creino differenziazioni ingiustificate fra i docenti delle due fasce er quanto concerne l'organizzazione della didattica e della ricerca e che siano previste forme di partecipazione di tutte le componenti": ovviamente questo elemento rendeva la creazione di due figure docenti di fatto svuotata nel senso che il governo aveva in mente e fu fra i pochi veri elementi di contrasto fra tutte le sinistre e i vari ministri in quegli anni.

Sul personale docente l'accordo prevedeva: corsi per dottorati quadriennali che rilasciassero un titolo avente valore puramente accademico e per il quale il numero dei posti doveva corrispondere a reali esigenze e possibilità d'assorbimento da definire in sede di programmazione nazionale; una definizione del pieno tempo dei docenti (con un minimo di quattro giorni e dodici ore settimanali dedicate a vario titolo alla didattica) e delle varie incompatibilità con altre professioni, incarichi (fatto salvo alcune possibilità di deroga e le solite convenzioni fra enti esterni e dipartimenti), attività imprenditoriali e commerciali e soprattutto anche con cariche pubbliche e politiche di vario genere; l'inquadramento di quasi tutto il personale (l'accordo, infatti, continuava a prevedere assegnisti e contrattisti con l'inserimento in questi ultimi dei borsisti ministeriali) nelle due figure docenti di ordinario e associato, entrambe accessibile per concorso, con a solita formula del "ruolo unitario articolato in due fasce" con cui però si conservava "l'unicità della funzione docente". Sarebbero stati inquadrati nella categoria dei docenti ordinari i professori ordinari e straordinari, inclusi quelli convenzionati e in soprannumero ed era ribadita l'urgenza d bandire i concorsi per 5.000 posti già previsti dal 1973; nella categoria degli associati sarebbero entrati, a domanda, gli incaricati stabilizzati, gli assistenti ordinari e categorie

[715] *Ipotesi di accordo tra ministro della pubblica istruzione e sindacati scuola confederali*, siglato il 22 marzo 1977,

equiparate e i tecnici laureati di ruolo previo giudizio d'idoneità (anche se i sindacati insistettero per estendere quest'ultima possibilità anche agli incaricati non stabilizzati) mentre il numero di posti da associato messi a concorso sarebbero stati 7.000. Per la massa di precari non docenti ma che reggevano, di fatto, la struttura universitaria nazionale l'accordo prevedeva una proroga di contratti, borse e assegni, fino all'espletamento di tre tornate concorsuali per associato. Fra passaggi di carriera e nuove tornate l'accordo prevedeva la messa a concorso complessiva di 9.000 posti di ordinario e associato fino al 1980, quasi superfluo ricordare che ciò non avvenne.

La ragione di una simile dettagliata descrizione dell'accordo risiede nel fatto che, anche se non produsse effetti legislativi immediati, i suoi contenuti furono la base del primo decreto Pedini del '78 (che provò a unire all'esigenza di prorogare i contratti in scadenza anche una riforma dello status giuridico) ma soprattutto del decreto dell'80 con cui, effettivamente, si riformò l'organico di tutto il personale docente e non docente.

Questo protagonismo dei sindacati, inserito in un clima tornato esplosivo dentro gli atenei che non sempre in realtà si rivelò essere punto di forza delle organizzazioni confederali, non fu ben visto da chi di trattative con i ministri democristiani ne aveva condotte più di chiunque altro. Ben prima dell'accordo Codignola aveva criticato la strategia sindacale di rapporto diretto con il governo che, a suo dire, aveva buon gioco nel tenere buone le categorie con promesse di confronto che non si concretizzavano mai[716]. Ad accordo siglato i suoi commenti si fecero feroci: dalle pagine di "La Repubblica" Codignola parlò esplicitamente di "una svolta di tipo costituzionale che presuppone l'accantonamento dell'attività legislativa ordinaria per privilegiare il rapporto diretto esecutivo - sindacato" [717], il tutto era la prova di "una decadenza strisciante delle nostre istituzioni democratiche"[718]. Per l'esponente socialista i sindacati stavano prestando il fianco alla strategia governativa che prevedeva, in cambio dell'inquadramento di decine di migliaia di precari, l'accantonamento di una seria prospettiva riformistica, per di più sancendo un'insostenibile differenza di funzioni fra docenti definita la "contro assicurazione sindacale": insomma se persino il sindacato accettava una gerarchia fra

---

in Ippolito, op. cit., p. 105.

[716] Tristano Codignola, *Università: le occasioni perdute e quelle da non perdere*, in "Città e Regione" n. 5 1976, p. 92.

[717] Tristano Codignola, *Il ministro Malfatti veglia sull'Università*, in "La Repubblica" 24 marzo 1977, p. 6.

[718] Tristano Codignola "*Tutto da rifare per l'università*", in "La Repubblica" 21 aprile 1977, p. 6.

docenti, la battaglia per il docente unico che i socialisti combattevano ormai quasi da soli diventava pura ideologia[719].

Ma la strada intrapresa dai sindacati non aveva creato malumori solo in settori della politica. Se da un lato i docenti del Comitato Nazionale Universitario conducevano ormai in solitaria le proprie mobilitazioni a partire dal '78, rivendicando piattaforme rappresentative solo del comitato[720], erano invece i numerosi coordinamenti dei precari i veri antagonisti dei sindacati confederali e dei partiti che discutevano la riforma al Senato.

Il 1978 fu un anno denso di mobilitazioni per i tanti gruppi organizzati di assegnisti, borsisti, contrattisti e le tante figure più o meno professionali dell'università italiana. Nei primi mesi del '78 si riunirono a Padova dichiarando la propria avversione alle strategie di compromesso di partiti e sindacati e chiedendo il posto fisso per tutte le figure professionali precarie e cambiamenti sostanziali ed egualitari per lo status giuridico ed economico di tutte le figure docenti[721]. Una piattaforma che col tempo si sarebbe radicalizzata insieme con il crescere

---

[719] Nel già citato editoriale di "Scuola e città", Codignola definì l'accordo in sé "un atto grave per il precedente che crea circa la sovranità del Parlamento" e i suoi contenuti come "la contropartita del mantenimento di una scala gerarchica fra docenti", Codignola, *Appunti di riflessione sulla riforma universitaria*, in "Scuola e Città", n. 7-8 1977, p. 289.

[720] Lo stato d'agitazione in tutti gli atenei era proclamato per le "vivissime preoccupazioni sollevate dalle prospettive della riforma universitaria e della ristrutturazione della ricerca scientifica quali emergono dai tentativi di accordo tra i partiti" mentre la piattaforma del comitato reclamava: l'incremento dei posti da mettere a concorso per la prima fascia di docenti così da rispondere alle attese dei precari, la definizione del dottorato che tenesse conto del necessario reclutamento e degli sbocchi extra universitari; l'aumento delle retribuzioni dei docenti; il passaggio dalla fascia inferiore alla fascia superiore della docenza mediante il doppio meccanismo concorsuale a numero chiuso e per giudizio idoneativo. *Il CNU sollecita i concorsi e i dottorati*, in "Tuttoscuola", n. 52 1978, p. 74.

[721] Nello specifico la piattaforma dei precari prevedeva: la richiesta di nessun licenziamento; la garanzia di occupazione per tutti i lavoratori dell'università; la trasformazione di tutti i rapporti di lavoro in nero e precario in rapporti stabili a tempo indeterminato; inquadramento unico di tutti i docenti con articolazione in cinque livelli e un impegno settimanale di 35 ore di lavoro per tutti; l'incompatibilità assoluta con lavori esterni; aumenti retributivi per le fasce più basse, abolizione della cattedra e della titolarità degli insegnamenti; il rovesciamento didattica attuale tramite la generalizzazione dei seminari; sviluppo servizi sociali. *No alla selezione dicono i 'precari' degli atenei*, in ivi, p. 75. Nello stesso numero della rivista un'intervista al dirigente CGIL responsabile per l'università, Cazzaniga, si descrive il nervosismo creato nel sindacato da queste mobilitazioni e soprattutto si evince una sintonia fra intervistatore (non certo un riformatore progressista per i toni usati) e l'intervistato sulle cause della situazione esplosiva fra i lavoratori dell'università e alcune ipotesi di d'intervento: nel rispondere al giornalista che attribuisce alla fine dell'assistentato e all'utopia del docente unico buona parte dell'origine dei problemi, "Cazzaniga ammette che la vecchia normativa secondo cui un assistente doveva conseguire la libera docenza entro un determinato numero di anni, pena l'estromissione dall'università, aveva del buono" per Cazzaniga "i guai sono cominciati quando si è voluta sviluppare la carriera dell'assistente, introducendo la figura anomala dell'assistente a vita. La trasformazione è avvenuta, lo riconosco, sotto la spinta di rivendicazioni corporative, ma va anche detto che rispondeva oggettivamente alle esigenze dei professori della Facoltà di Medicina che avevano bisogno di scaricare su altri il peso crescente dell'assistenza ai malati nelle cliniche. E' qui che la figura dell'assistente è stata definitivamente snaturata…E a nulla sono serviti i vari provvedimenti di carattere economico, da quelli del '58 alle 'misure urgenti' del '73, perché deliberati senza un collegamento organico e senza riformare contestualmente le strutture dell'università". Soluzione dei sindacato era quella di puntare su un turnover di 1.000 docenti annuo e il contestuale inserimento annuale di 1.500 neolaureati nel dottorato: cifre non basate su nessun elemento concreto. Girolamo Arnaldi, *Cazzaniga (CGIL): la rivolta dei precari*, in ivi, p. 49.

delle mobilitazioni contro il decreto ribattezzato "Pedini Uno", poi decaduto e che si analizzerà a breve[722].

Il quadro sociale dentro l'università, volendo limitarci ad osservare solamente chi lavorava negli atenei, era reso ancor più polarizzato dal posizionamento e dalle idee espresse a più riprese dall'organizzazione dei docenti di ruoli, l'Unione Sindacale Professori Universitari di Ruolo. L'USPUR era nata dalla trasformazione dell'ANPUR in un'organizzazione "con prerogative di carattere sindacali per i propri iscritti" e rappresentativa della seconda figura di docente di ruolo nata nel 1973 accanto agli ordinari, i docenti incaricati[723].

Nella mozione conclusiva del convegno di Tirrenia del febbraio 1978 (nelle stesse settimane in cui i lavoratori precari si riunirono a Padova) il giudizio era molto negativo sulla politica che ha governato eludendo i problemi e degradando così l'università[724]. I toni e i contenuti delle rivendicazioni svelano una classe docente che, di fronte all'esplosione delle tensioni sociali e alla letterale confusione della politica sull'università, decise di rappresentare le istanze più conservative e anche letteralmente corporative[725]: alla programmazione degli accessi (che da più interventi era intesa come vero e proprio numero chiuso) si aggiungeva la richiesta di abolire il valore legale dei titoli; si chiedeva una "precisa differenziazione delle funzioni e delle responsabilità decisionali delle fasce di docenti" (ponendosi agli antipodi delle posizioni sul docente unico), accompagnata ad un appello ad abbandonare prospettive demagogiche nella riforma degli organi di governo (gli ordinari più di altri alimentarono le polemiche sul presunto "assemblearismo" con cui si volessero creare i dipartimenti); si opponeva un rifiuto netto a ogni ipotesi di immissione nel ruolo di ordinari per canali privilegiati, non solo l'ope legis ma anche con concorsi speciali; si ribadiva l'assoluta e intoccabile libertà didattica e scientifica del docente; si opponeva un rifiuto netto al trasferimento alle regioni di competenze di governo sugli atenei. A tutto ciò si accompagnava

---

722 Per le proteste durante i giorni di discussione delle leggi di conversione dei decreti Pedini e l'evolversi delle piattaforme rivendicative si veda *Contro gli aspetti reazionari del decreto Pedini e l'ambiguità sindacale*, in "Lotta Continua", 5 dicembre 1978, p. 5; *Università: si estende in tutta Italia la protesta dei precari* e *Se non ci assumete tutti qui scoppia un Sessantotto. In fermento Roma Bologna Padova e Napoli*, in "La Repubblica", 1 dicembre 1978.

723 Dal portale web http://www.uspur.it/sindacato/storia.

724 USPUR, *Perché l'Università? Le basi culturali per la riforma dell'università.* Atti del Convegno di Tirrenia dell'USPUR (Unione Sindacale Professori Universitari di Ruolo), 25-26 febbraio 1978, Giappichelli, Torino 1978. Note dal convegno sono riportate anche in *Le richieste dell'Uspur*, per l'università, in "Tuttoscuola" n. 52 1978, p. 75.

725 "Noi, che abbiamo vissuto nella vecchia ANPUR i tempi difficili dell'attacco all'Università, abbiamo combattuto per lungo tempo una battaglia di retroguardia contro il movimento studentesco che strumentalizzava l'Università per il tentativo di maturazione politica di se stesso. [...] appena abbiamo potuto siamo passati anche al contrattacco e abbiamo ottenuto con la sentenza della Corte Costituzionale per la dirigenza un successo per l'Università., che ha bloccato per un poco la strada di ogni scivolamento verso la degradazione della Università":

la richiesta, quasi una forma di rito irrinunciabile, di riformare gli ordinamenti didattici per adeguarli alle sfide della modernità, connessa però al rifiuto di prestare la propria "collaborazione per la rovina dell'Università"[726]. L'analisi e il dibattito compiuto dai docenti era a tutto campo, spaziando dalle cause della crisi economica alle sue ripercussioni sull'apparato produttivo e le esigenze di qualificazione professionale sempre più al ribasso; non potevano mancare i confronti internazionali con i sistemi universitari stranieri che programmavano gli accessi (confronti che non tenevano mai in considerazione i livelli occupazionali di quei paesi, continuando nella illogica comparazione con il socialismo reale in cui si sfiorava la piena occupazione), per avvalorare la tesi per cui garantire a tutti il "diritto all'università" era illogico oltre che incostituzionale (alimentando l'eterna sfida interpretativa sul celebre passaggio dell'art. 34 sui "capaci e meritevoli"). Le polemiche non risparmiarono neanche le idee governative e il ministro Malfatti in persona (tra l'altro presente per buona parte dei lavori), le cui dichiarazioni sulla bontà dei numeri studenteschi e la necessità di aumentare la frequenza, erano contrapposte alle gravi carenze infrastrutturali dell'università[727].

Un anno dopo, posizioni simili arrivarono direttamente in Parlamento, tramite la celebre lettera sottoscritta da 160 docenti ordinari di vari atenei italiani, vero e proprio appello (nel pieno dei lavori del comitato sulla bozza Cervone) affinché si lasciassero "cadere tutti i progetti e i disegni in precedenza approntati per la riforma universitaria e la cui applicazione sarebbe stata fatale alla sopravvivenza dell'università come sede di libera ricerca e di libero insegnamento"[728]. Se possibile, il messaggio di questa lettera era ancora più conservatore, nel senso più letterale del termine, della piattaforma dell'USPUR di un anno prima: la titolarità della cattedra e la piena e incondizionata libertà e autonomia del docente era considerata vitale per l'esistenza dell'università, ragion per cui di doveva abbandonare del tutto l'ipotesi dipartimentale (diventata con gli anni patrimonio di quasi tutte le proposte in campo, politiche e non) e con essa ogni velleità programmatrice; infine l'insegnamento avrebbe potuto ritornare a essere funzionale solo con il ripristino della libera docenza e dell'assistentato. Per questi docenti l'università ideale era quindi quella degli anni 50 con istituti monocattedra dominio indiscusso degli ordinari con potere totale sula carriera e

---

insomma avere 3000 ordinari pagati come ambasciatori era, secondo questo docente, qualificava l'intera università italiana, Vittorio Castellano, in ivi, pp. 41-42.

[726] Ivi, p. 14.

[727] Alberto Ronchey, *Domanda e interessi di una società di massa*, in ivi da p. 17.

[728] Pubblicata in "Tuttoscuola" n. 85 1979, p. 91.

l'attività professionale delle categorie inferiori e nessuna possibilità di discussione di metodi e contenuti didattici.

Prima di passare ai momenti di svolta per quanto riguarda la docenza italiana (i due decreti Pedini sui contratti dei precari, la legge n. 31 del '79 che cambiò le norme concorsuali e infine il D.P.R. n. 382) è bene fare una veloce rassegna delle idee dei principali partiti dell'arco costituzionale in merito allo status giuridico e le forme di reclutamento della docenza universitaria.

Guardando alle dichiarazioni e ai progetti di riforma poi confluiti nei lavori per la "bozza Cervone" salta all'occhio la maggiore coincidenza fra le posizioni di comunisti e democristiani rispetto ai socialisti[729]. Per questi ultimi la battaglia sull'unicità di ruoli e funzioni dei docenti era centrale, come chiarito ("personale universitario è docente e non docente") ancor prima di presentare la propria proposta di legge, nel corso della conferenza stampa del maggio '76 tenuta da Codignola, Gnoli e Luzzatto[730].

Nel disegno di legge socialista n. 649 all'art. 34 del Titolo II erano definiti i termini del tempo pieno e i doveri del personale docente (che sarebbero stati permanete oggetto di discussione dei nascenti consigli di dipartimento), oltre che le incompatibilità, anche politiche, che ne avrebbero contraddistinto l'impiego. Va subito ricordato che le incompatibilità della funzione docente con cariche politiche, presente anche nel disegno di legge comunista con un intero articolo dedicato (n. 25), non era minimamente menzionata dal progetto DC che così eludeva uno dei temi più scottanti di decenni di dibattiti. Le uniche differenze fra i docenti, nel progetto comunista, sarebbero state retributive con sei scatti salariali da conseguire per anzianità; i meccanismi concorsuali erano immaginati con il sistema misto per composizione delle commissioni (elezione dei membri più sorteggio); dal punto di vista quantitativo per quanto riguarda il nuovo ruolo unico di docente si confermavano le cifre del decreto del '73 più concorsi per 2.000 posti da bandire ogni anno dal 1980 al 1983; per i docenti subalterni in realtà i socialisti non prevedevano stravolgimenti, infatti si confermava la figura ad esaurimento dell'assistente cui andavano destinati altri 9.000 posti, si prevedeva (tramite legge delega) la proroga di contratti per assegni e borse di studio e si creavano due nuove figure: una permanente di professore associato (inteso in questo caso come docente esterno

---

[729] Lo ammette pure il professore Stella della DC, almeno per quanto riguarda dipartimenti e docenza, sottolineando invece la divergenza fra un progetto discusso con la base (quello DC) e uno discusso solo dalla dirigenza come quello comunista. Intervista al Prof. S. Stella, in "Critica Sociologica" n. 39-40 1976, p. 94.

[730] *Le proposte del P.S.I. per la riforma universitaria*, conferenza stampa svolta a Roma il 28 maggio 1976, in *Università proposte per la riforma*, op. cit., p. 31. Si veda anche il già citato articolo di Codignola su "Il Ponte" del febbraio 1977 pp. 164-165.

cui affidare incarichi di insegnamento, art. 44) e il professore stabilizzato, ad esaurimento, in cui inquadrare tutte le forme di incarichi e con progressioni di carriera salariali analoghe ma parallele a quelle dei docenti unici, di fatto era un altro ruolo docente in un progetto di legge che, nonostante la battaglia sul ruolo unico confermava le figure più precarie, manteneva in piedi l'assistentato e istituzionalizzava tre diverse figure docenti. Anche questo progetto, come quelli degli altri partiti, individuava (art. 46) in un periodo di formazione e ricerca dei neolaureati, sostenuto da un assegno di studio, il bacino in cui reclutare le varie figure docenti dell'università: oramai il dottorato era un'idea comune a tutti i partiti.

Nel progetto di legge n. 486 del PCI (il primo presentato fra quelli poi confluiti nel comitato ristretto del Senato) le differenze sulla tema della docenza con il progetto socialista erano ben poche (più o meno uguali le idee su doveri dei docenti, incompatibilità e tempo pieno e simili per quanto riguardava la nuova figura di contratti per neolaureati), di cui una però simbolicamente significativa: nella nomina delle commissioni per i concorsi, come già Chiarante aveva esplicitato[731], i comunisti ritenevano necessario introdurre nel nuovo ruolo unico due livelli retributivi ben distinti e intesi non come scatti d'anzianità ma con un concorso nazionale (per le cui commissioni il PCI proponeva il PCI proponeva un sistema integralmente elettorale) per il passaggio dall'uno all'altro (art. 29); nella prima fascia sarebbero stati inquadrati i docenti incaricati e gli assistenti per cui, a differenza di quanto proponeva il PSI, si dichiarava la fine di ogni nuovo concorso. Quello che la DC criticava fortemente dello schema comunista era che a queste differenti fasce retributive non corrispondeva nel d.d.l. 486 una differenza di diritti o doveri fra le due fasce docenti, idea paradossalmente propria, almeno fino al 1977, anche del PLI[732]. Significativa è l'assenza nel bene più breve testo comunista di qualsiasi riferimento alla stabilizzazione o anche solo alla proroga dei contratti di assegnisti e borsisti, neanche menzionati nel progetto di legge.

Prima di passare all'analisi delle proposte sulla docenza del governo, è necessario ricordare che gran parte di queste mutuarono la proposta di riforma (molto più essenziale rispetto a quella che seguì) del ministro Malfatti, presentata al Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione ma mai approdata in Parlamento: essa però divenne ben presto pubblica

---

[731] I due livelli retributivi "con una verifica per il passaggio da uno all'altro livello ci pare indispensabile per non configurare una carriera puramente automatica", intervista a Chiarante in "Critica Sociologica", n. 39-40 1976, p. 39.

[732] Sulla differenza di diritti e doveri fra diverse fasce docenti (che il PLI prevedeva numerose e tutte con esami intermedi) Melillo e Dejek dichiararono "a tale livello di diritti vedo così difficilmente separare le cose quando si ha la stessa funzione didattica, quando si partecipa agli stessi consigli di facoltà, è difficile differenziare molti aspetti diventano solo formali. Vedo solo un'incentivazione retributiva, come nell'alta dirigenza, dove le

rivelandosi, insieme alla famosa circolare del febbraio '77 che limitava la compilazione dei piani di studio individuai, una delle micce dell'esplosione contestativa degli atenei di quell'anno[733].

Venendo alle idee della DC sulla docenza è necessario partire dalla più volte citata conferenza nazionale del 1976. Il gruppo di studio in merito fu diretto dal prof. Stella il quale, nella sua relazione, polemizzava con il PCI che prevedeva solo differenze retributive fra i docenti. Il vero punto dirimente fra DC (o sarebbe meglio dire governo) e social-comunisti stava tutto nel riconoscimento di una maggiore esperienza amministrativa didattica e di ricerca della seconda fascia di docenti prevista, da cui doveva derivare un'attribuzione di maggiori responsabilità della seconda fascia rispetto alla prima (che si traduceva nella possibilità di diventare rettore, direttore di dipartimento, nonché una rappresentatività maggiore in termini relativi, nei vari organi), prede vendo complessivamente un organico doppio per la prima fascia rispetto alla seconda[734]. Stella disegnava uno schema di carriera che, nel "rifiutare ogni concezione verticistica"[735], prevedeva l'accesso per concorso al dottorato, un concorso nazionale per la prima fascia e poi un secondo concorso per il livello di docenza più alto, dimostrandosi (nel '76) possibilista in merito alla proposta di CNU e sindacati di giudizio idoneità fra le due fasce al posto del un concorso. Sulle norme concorsuali il sorteggio era visto con scetticismo mentre si individuava nel dottorato, nell'abbassamento dell'età per i concorsi, nell'abolizione della cattedra e nell'introduzione del sistema dipartimentale, gli anticorpi alla riproposizione di "elaborati giuochi di squadra" nella definizione delle carriere.

Il d.d.l. governativo n. 663 fu uno dei più articolati e complessi presentati in quegli anni e regolava nei dettagli alcuni degli aspetti sopra esposti. I docenti erano divisi in due fasce, ordinari (in cui erano inquadrati gli attuali più quelli previsti dal '73 da mettere ancora a concorso) e associati (in cui si sarebbero inquadrati assistenti, incaricati stabilizzati e tecnici laureati con una certa anzianità previo giudizio d'idoneità, più altri 7.000 posti da mettere a concorso artt. 40 e 41). Ben quattro articoli erano dedicati al dottorato di ricerca (dall'8 all'11); un attenta descrizione degli organi di governo delle strutture universitarie (cui era dedicato tutto il Titolo III), della loro composizione e le relative cariche serviva chiaramente a

---

retribuzioni sono molto differenziate tra base e vertice, conditio sine qua non solo certo per coloro che lavorano a tempo pieno", intervista a Melillo e Dejek, esponenti PLI, in "Critica Sociologica", n. 39-40 1976, p. 131.

[733] Del progetto Malfatti, solo il Titolo IV composto dal solo articolo 31 definiva la nuova composizione del corpo docente. Il testo completo *Nuovo ordinamento dell'istruzione universitaria*, è pubblicato in "Scuola e professione" n. 5-6 1976, da p. 601.

[734] Salvatore Stella, Relazione introduttiva ai lavori della VII commissione personale e reclutamento, in *Una nuova università per la società italiana*, p. 223.

tranquillizzare il corpo docente ordinario che in quegli anni, come si è visto, vedeva nei futuri dipartimenti il riconoscimento istituzionale di quelle che consideravano le degenerazioni dell'assemblearismo che i movimenti di studenti (ma da quegli anni anche di precari della didattica) replicavano da anni: un esempio era la composizione del consiglio di dipartimento di cui avrebbero fatto parte tutti i docenti ordinari di un dato dipartimento e un pari numero di associati a rappresentare tutta la categoria[736]. Le commissioni per i concorsi erano previste con il sistema misto (art. 43) ed erano regolati i doveri accademici dei docenti (art.47) e del tempo pieno (in merito al quale si rimarcava la necessità di fargli corrispondere adeguate idoneità), anche se sulle incompatibilità l'assenza di quelle politiche non era l'unica anomalia visto che anche le attività esterne professionali erano vietate (art.48) "se non alla condizione che essa sia compatibile con il pieno assolvimento dei doveri accademici" (art. 49). Le dichiarazioni programmatiche sull'eliminazione del precariato[737]trovavano parziale concretizzazione con gli artt. 52 e 53 che eliminavano incarichi e assegni. Il tutto sarebbe dovuto avvenire tramite decreti delegati che il governo avrebbe elaborato in collaborazione con una apposita commissione prevista all'art. 7 composta da senatori, deputati, esperti nominati dal ministero fra gli esponenti dell'istituendo CUN e del CNR, altri esperti nominati dal CNEL e rappresentanze sindacali: curiosamente si prevedeva l'utilizzo di una specifica nuova commissione di tal genere nonostante la proposta di legge prevedesse l'istituzione, ormai in cantiere da anni, del Consiglio Universitario Nazionale (art. 32).

Nel riassumere la sostanza delle proposte salta all'occhio una sostanziale omogeneità nella traduzione concreta di idee che i singoli partiti si sforzavano di dichiarare divergenti se non radicalmente opposte, almeno fino alla formazione del comitato ristretto. Gli stessi socialisti sostenitori del docente unico proponevano un complicato sistema di figure docenti mentre e l'afflato democratico e assembleare che aveva caratterizzato le proposte di revisione degli organi di fine anni sessanta delle sinistre si era perso in tecnicismi inevitabili. Una delle poche differenze sostanziali, ma non certo determinanti riguardava l'incompatibilità con cariche politiche elettive, la cui assenza nei progetti governativi faceva alquanto rumore dopo le polemiche aspre che duravano da tempo. Le differenze sui contingenti da inquadrare, sulle migliaia di posti in più o in meno da mettere a concorso non cambiavano la sostanza di

---

[735] Fra i pochi interventi scettici che un simile sistema eliminasse le gerarchie (l'unico riportato negli atti della conferenza), l'intervento del prof Paolo Blasi, in Ivi, p. 242.

[736] Contro questa impostazione si veda Gabriele Giannantoni, *La riforma universitaria a un passaggio decisivo*, in "Rinascita", n. 23 1978, p. 8, "non si vede ragione per cui direttore di dipartimento debba essere un professore ordinario".

[737] Ufficio Scuola della Democrazia Cristiana, *Università proposte per la riforma*, p. 18-19.

proposte che in nessun caso prevedevano quelle sanatorie o massicce immissioni in ruolo che ciascuna categoria reclamava per sì in un crescendo di corporativismo e anche condivisibili richieste di stabilizzazioni.

Un simile quadro più o meno omogeneo, all'interno dei governi di solidarietà nazionale, non poteva non portare a tentativi di risoluzione tecnica da parte della politica dei problemi più immediati, come appunto le migliaia di contratti assegni e borse che nell'autunno 1978 era pronti alla decadenza. L'urgenza spinse però al tentativo di chiudere la partita della riforma degli status giuridici e ciò complicò notevolmente i lavori parlamentari, infiammando ancor di più il già caldo clima degli atenei.

Il 31 ottobre 1978 era prevista la scadenza dei contratti per migliaia di "non docenti" che svolgevano le più diverse funzioni di didattica e ricerca nelle università (compreso, come rilevo il senatore Pinto, la funzione di relatori delle tesi di laurea). Come si è visto la gran parte di essi, o la parte più attiva, era in stato d'agitazione da mesi e le mobilitazioni si susseguivano ma senza replicare i livelli di scontro che avevano animato le proteste studentesche dell'anno precedente.

Il 22 settembre '78 in un incontro fra gli uffici scuola dei partiti che a vario titolo sostenevano il governo, nella sede del gruppo parlamentare della Camera del PCI (di cui Pedini avrebbe elogiato lo spirito collaborativo di quelle settimane[738]).

Un mese dopo, il 21 ottobre fu così varato il decreto legge n. 642 ribattezzato "Pedini Uno", il 23 novembre la Commissione Istruzione del Senato trovò l'accordo e il 29 fu approvato dall'aula. Composto da otto lunghi articoli dopo le modifiche delle rispettive commissioni istruzione, non divenne legge per la forte opposizione di radicali, demo-proletari e missini, manifestatasi specialmente nel dibattito alla Camera del 16 dicembre. C'è da dire che essendo stata discussa in sole tre sedute parlamentari (4, 14 e 16 dicembre alla Camera a contratti già scaduti da più di un mese), l'azione di ostruzionismo sulla legge di conversione del decreto non era certo difficoltosa, in contesto come si è visto di mobilitazione permanente delle categorie interessate.

Il decreto prevedeva quello che fu ribattezzato il "ruolo unico e bino"[739] dei docenti divisi in una prima fascia di ordinari e in una seconda di associati, entrambi con accesso per concorso nazionale (con commissioni composte con sistema misto secondo l'art. 5), con un organico di

---

[738] "Devo certo rendere atto al partito comunista che, non c'è dubbio, sin dall'inizio del nostro dibattito esso si era pronunciato a favore di una semplice proroga della situazione dei precari", AP, Senato della Repubblica, VII legislatura, Discussioni, 15 febbraio 1979, p. 16781, in Pedini, op. cit., p. 127.

[739] Rugiu, op. cit., p. 308.

15.000 unità. Sempre l'articolo 1 specificava la rigida differenza di responsabilità e funzioni fra ordinari e associati, con compiti di coordinamento e indirizzo di ricerca e didattica appannaggio dei primi e senza i tanto discussi dipartimenti a conferire un certo livello di collegialità nella pianificazione delle attività. L'articolo 1bis inoltre delegava il governo a regolare trattamento economico, tempo pieno e incompatibilità citando, per quest'ultima, giusto quelle relative a cariche presso enti o società, senza accennare ad altre attività professionali e a incarichi pubblici e politici. L'inquadramento nel ruolo di associati avrebbe riguardato professori incaricati con sette anni di incarico e gli assistenti ordinari con tre anni di incarico, e per questo ruolo era previsto inoltre giudizi di conferma ogni tre anni. Il sesto comma dell'art. 4 specificava che per le università non statali (non poche come si è visto) gli oneri aggiuntivi derivanti dalla riforma dello status del personale sarebbe stato a carico dello Stato. Il problema del precariato si risolveva creando il ruolo del professore aggiunto (art. 6) con un contingente iniziale previsto di 14.000 posti e uno stato giuridico pari a quello dei assistenti ordinari regolato dalla legge del 1958 (la n. 349). In esso sarebbero confluiti gli assegnisti, borsisti, perfezionandi, titolari di altre borse e assegni, gli assistenti incaricati e supplenti, i lettori, i medici interni universitari, e si sarebbero banditi concorsi per altri 4.000 posti. Le loro funzioni, dettagliatamente elencate, sarebbero spaziate dalla ricerca scientifica al tutoraggio per gli studenti, dai corsi di esercitazione ai compiti in laboratorio, da attività seminariali a non meglio specificati "compiti didattici integrativi". Non essendoci una riforma delle strutture si prevedeva una minima rappresentanza di associati e ancor più esigua di aggiunti nei consigli di facoltà. Un ultima categoria che il decreto formalizzava era quella dei docenti a contratto con corsi integrativi e complementari (art. 5bis). Se a queste figure si sommava il dottorato di ricerca previsto dal testo Cervone e ormai punto fermo di qualsiasi proposta di riforma, le figure professionali impegnate a vario titolo in docenza e didattica sarebbero state ben cinque, come non macò di far notare in aula l'on. Pinto[740].

Con l'art. 8 si ritoccavano al rialzo le indennità per i docenti mentre l'art. 10, abbastanza avulso dal resto del testo, alzava il reddito minimo per aver accesso all'assegno di studio universitario, tematica su cui certamente forte era l'esigenza di riformare ma che inserita in questo decreto (e in questo contesto) amplificò la natura caotica del decreto, amplificando

[740] "La riforma in discussione nell'altro ramo del Parlamento sancisce infatti che le cose restino come sono ora, per cui continueranno ad esservi il docente ordinario, gli attuali baroni, l'associato, l'assistente e l'incaricato. Gli aggiunti non sono ancora stati inclusi, ma lo saranno presto. Vi è in compenso un ulteriore novità in materia di docente unico: si istituisce il dottorato di ricerca, che rappresenterà così il quinto livello di docenza, sotto la veste di un corso di perfezionamento. Questa ulteriore frammentazione della funzione del docente nell'università è

nell'opinione pubblica (o almeno in quella che seguiva la vicenda) l'impressione che si volessero mettere delle toppe ad alcune situazioni ritenute urgenti dalla classe politica.

Nonostante l'afflato riformistico che il ministro gli conferiva[741], è difficile non definire questo decreto come pura opera di ingegneria istituzionale, a metà strada tra una riforma vera e propria (in una decina di articoli) e un provvedimento tampone che, cambiando denominazione ad alcune categorie a accorpandone altre, creava le condizioni per il mantenimento dello status quo nei rapporti e nelle funzioni dei vari livelli di docenza negli atenei. Il fatto che questa riforma, se così può essere definita, arrivava avulsa dal resto di tematiche discusse in Parlamento da mesi, per non dire decenni, come appunto l'introduzione dei dipartimenti non conferì certo al decreto la necessaria credibilità.

Stante questo testo e le tempistiche obbligatorie per la sua conversione in legge, le opposizioni rimaste in parlamento ebbero buon gioco nel rilevarne le contraddizioni e rallentare il dibattito quanto serviva per bloccarne la conversione[742].

Come rileva Miozzi lo scenario si era ulteriormente complicato: il fronte sindacale si era spaccato ulteriormente, con gli stesso confederali che un anno prima avevano esultavano per quella che consideravano una vittoria (l'accordo del marzo '77) in mobilitazione davanti Montecitorio, e con i socialisti che incalzarono il governo per le ambiguità e le mancanze del decreto su tempo pieno e incompatibilità.

Un alleato sicuro del governo furono i repubblicani di Spadolini, presidente della Commissione istruzione del Senato che stava lavorando alla bozza Cervone[743], ma non poteva bastare per convertire il decreto.

In realtà, anche il posizionamento pubblico del PCI era favorevole alla conversione del decreto come dimostrato dalle dichiarazioni di Achille Occhetto[744], Bernardini Gian Mario Cazzaniga e

---

inoltre un paravento -mi sia consentito dire - dietro il quale si istituzionalizza il precariato e il lavoro nero a termine 'e sotto pagato", AP, Senato della Repubblica, VII legislatura, Discussioni, 16 dicembre 1978, p. 25451.

741 Riferendosi al primo decreto Pedini, il Ministro affermava: "Il vecchio decreto Pedini rientrava certo nella logica della innovazione di tutta la struttura universitaria ed era coerente con la riforma, si proiettava sul futuro", ", AP, Senato della Repubblica, VII legislatura, Discussioni, 15 febbraio 1979, p. 16783, in Pedini, op. cit., p. 128.

742 Il Ministro Pedini lo definì "un ostruzionismo parlamentare oscuro, su quale dovremmo meditare non tanto in questo momento come attori di politica universitaria, quanto piuttosto come uomini preoccupati del normale funzionamento – a garanzia di libertà – della nostra istituzione parlamentare privilegiata", AP, Senato della Repubblica, VII legislatura, Discussioni, 22 dicembre 1978, p. 15990, in M. Pedini, op. cit., p. 125. Si veda anche il commento critico sull'ostruzionismo della rivista Tuttoscuola: Vinciguerra, *E' un visionario: vuole le riforme*, in "Tuttoscuola", n. 68-69 1979, p. 5. Per una descrizione più dettagliata dei lavori parlamentari in cui si bloccò la legge di conversione del decreto n. 642 (il "Pedini Uno") si veda la rivista dell'Istituto per la Cooperazione Universitaria, "SIPE - Servizio stampa per l'educazione e lo sviluppo", n. 124 1979, pp. 13-15.

743 Per il segretario repubblicano, i provvedimenti ponte sulla docenza "Non sono una nuova pioggia di provvedimenti urgenti ma il complesso delle norme della futura riforma relative allo stato giuridico dei docenti che vengono anticipate per motivi di opportunità. Si chiameranno provvedimenti di transizione", Girolamo Arnaldi, *Spadolini: l'università possibile*, in "Tuttoscuola", n.63 1978, p. 27.

soprattutto dell'onorevole Giannantoni che, sulle pagine della rivista ufficiale del partito, fa intuire come in realtà la partita sulla conversione del decreto unita a quella per la riforma, si fosse trasformata in un arena caotica in cui alche esponenti della maggioranza stavano remando contro[745]. Riferimenti d'altronde speculari a quelli fatti poi dal Ministro che accusava i comunisti, riferendosi al complesso di dibattiti sul primo e sul secondo decreto, si avere avuto atteggiamenti diversi fra i due gruppi parlamentari di Camera e Senato[746].

Poco dopo Luzzatto, commentatore non troppo distaccato delle vicende universitarie, individuò con puntualità quale fosse stato il nodo di fondo di tutta la vicenda sulla docenza di quegli anni e in particolare del decreto Pedini[747]: i sindacati, più o meno in sponda con i partiti di sinistra, si illudevano di avvicinarsi a un effettivo docente unico con pari funzioni, il governo e i settori più conservatori si sforzavano di trovare le formule più complesse e articolate per mantenere intatte gerarchie e responsabilità decisionali dentro gli atenei, non andando contro così le categorie che a vario titolo rappresentavano (il contingente di parlamentari docenti era ancora notevolmente nutrito, specie fra le file della DC)[748].

Tutto ciò non mancò di essere esplicitamente citato negli interventi di Mellini[749] per i radicali e di Gorla e Pinto per i demoproletari, quest'ultimi dichiaratamente vicini alle mobilitazioni e

---

[744] Si veda anche una sua intervista su "l'Unità" del 19 novembre 1978 in cui spiega come il PCI propendesse inizialmente per due sole fasce di docenti ma che la necessità di intervenire ha favorito la convergenza.

[745] Si vedano: *Università: l'eccezione e la regola*, intervista di Mussi a Occhetto, in "Rinascita", n. 42 1978; Carlo Bernardini, *Contro il lassismo di fondo*, in "Rinascita" n. 47 1978, p. 6 in cui rivendica le modifiche sul quantitativo di posti da professore aggiunto; Gian Mario Cazzaniga, *Il difficile passaggio alla riforma*, in "Rinascita" n. 48 1978, p. 11; Gabriele Giannantoni, *Decreto e Riforma: la riprova dell'università*, in "Rinascita" n. 50-51 1978, p. 3 in invitava a legge "i resoconti del dibattito e si vedrà che alcuni partiti della maggioranza vi sono intervenuti attraverso rappresentanti che hanno parlato a titolo personale e contro il decreto", mentre sul governo: "per due mesi è vissuto alla giornata, senza preoccuparsi minimamente di sviluppare una propria iniziativa capace di portare a buon fine l'approvazione, di fronte ad ostacoli prevedibili, ma anzi cedevole di fronte alle varie spinte e tensioni, atteggiandosi a mero notaio e, in certi momenti, addirittura accreditando la tesi che questo decreto non fosse poi suo ma dei partiti della maggioranza". Un anno dopo una delle firme più autorevoli del partito avrebbe criticato la politica per decreti e il concentrarsi del dibattito sui problemi del personale, Asor Rosa, *Partiamo dai precari, ma soprattutto dall'università*, in "Rinascita", n. 42 1979, p. 7.

[746] "Il governo non deve essere mediatore tra opposte opinioni dei rami del Parlamento, né tanto meno deve esserlo oggi, allorquando esso è un Governo incaricato solo di affari ordinari; né tanto meno si sentirebbe di essere mediatore addirittura all'interno dei gruppi politici data la posizione diversa degli stessi gruppi politici del PCI, alla Camera e al Senato". AP, Senato della Repubblica, VII legislatura, discussioni, 15 febbraio 1979, p.16781, pubblicato in Pedini, op. cit., p. 125.

[747] "Quale dosaggio va adottato tra minore o maggiore differenziazione tra i ruoli da un lato, e più o meno restrittivi criteri di inquadramento dall'altro?", Luzzatto, *I problemi universitari nelle prime otto legislature*, in Gattullo Visalberghi, op. cit., p. 185.

[748] Secondo Bonini, "su questo testo si appunta da un lato l'ostruzionismo dei gruppi esterni alla 'solidarietà nazionale', radicali, demoproletari e missini, dall'altro una serie di contrasti interni alle forze politiche che pure sostenevano il governo (dotato con ogni probabilità della più larga maggioranza della storia repubblicana), che riflettevano le divisioni trasversali presenti tra i diversi gruppi, in particolare a proposito dell'inquadramento *ope legis* e delle questioni relative allo stato giuridico dei docenti, a partire della questione del tempo pieno", Bonini, *La politica universitaria nell'Italia repubblicana*, in Brizzi, Del Negro, Romano, op. cit., p. 448.

[749] Attaccando l'ipocrisia di un docente unico solo dichiarato, Mellini attaccò: "Mettetevi d'accordo: lo volete unico o no? Ma fare in primo luogo questa affermazione della determinazione di una unicità della funzione

alle organizzazioni dei precari universitari e portatori in aula delle istante, e dei toni, usati da questi contro i loro superiori nelle facoltà[750].

Incalzato da alcune sentenze di tribunale contro il ministero per il mancato rinnovo dei contratti e con la fine anticipata della legislatura sempre più imminente (il compromesso su cui si basavano i governi della solidarietà nazionale si era ormai svuotato e dai primi mesi del '79 i comunisti tolsero il loro sostegno), il governo optò per la riproposizione di un decreto dopo aver trovato una convergenza con i capigruppo dei partiti di maggioranza in un vertice presieduto da Andreotti il 20 dicembre '78. Fu così varato il n. 817 del 23 dicembre 1978 con cui si prolungarono di un anno i contratti, gli assegni, le borse e tutte le forme di collaborazione a tempo determinato dei lavoratori dell'università convertito in legge n.54 del 19 febbraio 1979[751]. La conversione in legge avvenne in poche sedute con i soliti toni ambivalenti fra chi rivendicava l'opposizione al precedente decreto (Democrazia Proletaria su tutti[752]) e chi accusava gli altri partiti principali di atteggiamenti contraddittori[753], il tutto

---

docente, stare a formulare questa dichiarazione di principio, che apre in modo direi sciatto, inutile e vago una legge, che per il resto contiene già tante formulazioni così vaghe, astratte e poco chiare, significa semplicemente volere dare subito la sensazione che questa è, nel suo complesso, una legge di aria fritta. Vi proponiamo quindi, a questo punto, l'abolizione di questa prima proposizione, 'nel quadro della unicità della funzione docente'. Perché il quadro resti del tutto astratto e del tutto ingannevole, se la funzione docente sia unica o no lo si dovrà stabilire con definizioni di carattere concreto, preciso, chiaro, che abbiano un immediato riscontro giuridico". "A mio avviso, quindi, non dobbiamo parlare di 'due fasce', ma di 'due categorie' si dirà: se parliamo di categoria l'unicità della funzione docente viene compromessa. Allora voi - Governo e maggioranza - che volete parlare di unico ruolo in due categorie, in sostanza siete meno favorevoli all'unicità della funzione docente, al ruolo unico dei docenti di quanto lo siamo noi, che vi abbiamo proposto questa formulazione. Ebbene, io sono disposto ad essere tacciato di essere nemico della patria per aver formulato un emendamento che forse sottolinea questa non unicità, perché credo che sia primo dovere quello di esigere chiarezza.[...] In queste condizioni, formulata in questo modo, in presenza di professori ordinari e di professori associati (e poi parleremo del problema dei professori ordinari) unicamente ed esclusivamente una forma di alibi, di delusione e quindi - lasciatemi dire, il termine è presente - di truffa.....A questo punto, il sospetto di un atteggiamento poco chiaro e -lasciatemi dire- alquanto truffaldino nella formulazione dell'espressione 'unicità del ruolo' credo sia perfettamente legittimo. Io credo che si possa realmente ritenere che questa unicità non esiste, e che la parola ruolo venga usata in una accezione completamente diversa", AP, Camera dei Deputati, VII legislatura, Discussioni, 16 dicembre 1978, p. 25448 e 25457.

750 "L'ordinario, com'è noto, è il barone intoccabile al quale qualsiasi provvedimento governativo, qualsiasi rinnovamento deve garantire il 'feudo' la possibilità di investire 'cavalieri', l'uso di 'vassalli' e - non è una posizione estremistica - anche di schiavi, se è vero che tutti continuano ad usare il termine 'barone' che è un termine medievale - lo voglio sottolineare ancora una volta - nei confronti di docenti di questo tipo.
Gli aggiunti universitari costituiscono realmente la terza fascia di docenti. [...] Oggi abbiamo non soltanto l'unità e la trinità del docente unico, ma la superiamo di molto e il mistero si fa sempre più intricato- e più assurdo", intervento dell'On. Pinto, ivi, pp. 25449-25450.

751 *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 817, recante norme transitorie per il personale precario delle Università*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 51 del 21 febbraio 1979.

752 "Lo valutiamo meno negativo non nel senso che esso rechi un qualche apporto veramente positivo alla questione universitaria, ma per il fatto che almeno non vi sono, come era invece nel precedente decreto, quelle gravi ipoteche e quelle prevaricazioni che avrebbero condizionato inesorabilmente il discorso più generale sulla riforma universitaria", AP, Camera dei Deputati, VII legislatura, Discussioni, 7 febbraio 1979, intervento dell'on. Gorla, p. 27220.

753 "Trova così alimento il sospetto, più volte da me manifestato in quest'aula, che ci siano settori politici consistenti, innanzitutto all'interno del partito di maggioranza relativa, che hanno come finalità politico-

contornato da giudizi generali per cui senza la riforma questo provvedimento non sarebbe servito[754].

Con questo decreto il problema dei precari era semplicemente spostato di un anno. Il 31 ottobre 1979 scaddero nuovamente i contratti e il Ministro Valitutti (si era ufficialmente scalfito il monopolio democristiano pluridecennale sul ministero), in un quadro politico differente rispetto all'anno precedente, approntò una strategia duplice: con il decreto legge n. 535 del 31 ottobre si prolungarono di un paio di mesi tutti i rapporti professionali[755], dall'altro lato si presentava un disegno di legge per delegare il governo a riordinare lo status giuridico della docenza, esattamente quanto sancito dalle conclusioni, rimaste sulla carta, della bozza di riforma Cervone. Due mesi non bastarono però a varare la legge di riforma della docenza e fu necessaria una terza proroga[756], anch'essa bimestrale valida fino al 29 febbraio 1980, stavolta coincidente con l'entrata in vigore della nuova normativa.

Lo stesso giorno della presentazione del primo decreto Pedini, fu presentato dal governo il disegno di legge per istituire il Consiglio Universitario Nazionale, estrapolandone il testo dalla bozza Cervone su cui ormai c'era la convergenza di un'amplissima maggioranza[757]. Su proposta del presidente della VII Commissione Istruzione del Senato, Spadolini, il 21 dicembre 1978 furono aggiunte in commissione le norme, sempre provenienti dalla bozza Cervone, relative alla riforma dei concorsi e al varo (con le nuove norme) della tanto aspettata seconda tornata concorsuale da 2.500 posti da ordinario prevista fin dal 1973 e per cui, come

---

ideologica quella di una dequalificazione progressiva della nostra organizzazione scolastica, per aprire spazi sempre più ampi alla scuola privata e per legittimarne il finanziamento da parte dello Stato e degli enti locali." Intervento del on. del PSI Bartocci, ivi, p. 27218.

754 "Siamo convinti anche noi che se questa situazione durasse a lungo ci porterebbe a conseguenze nefaste per il pericolo di una doppia Università: un'Università precaria con incarichi stabilizzati ed una Università per Concorsi: Ma noi siamo qui ad offrire, per tempo, un decreto provvisorio che stabilisce semplice continuità di situazione giuridica e che si giustifica ancora semplicemente come ponte verso la riforma", AP, Senato della Repubblica, VII legislatura, discussioni, 15 febbraio 1979, p. 16783 pubblicato in Pedini, op. cit., p. 129.

"Un provvedimento-tampone, una toppa ulteriore posta sul tessuto sdrucito dell'università italiana: i problemi, i problemi veri, quelli drammatici, dell'università si dislocano tutti al di là e al di fuori di esso. Devo dire subito che noi non cederemo alla tentazione di fare questa comparazione, perché -non ho difficoltà a riconoscerlo- una comparazione tra la misura dei problemi e il provvedimento sarebbe ingenerosa o indiscreta. […] Questo non basta, che con le toppe e con i provvedimenti-tampone non si può più andare avanti. Il varo della riforma è un'esigenza oggettiva ed improcrastinabile ed è condizione imprescindibile per la salvezza dell'università", intervento dell'on. del PCI Masiello, in ivi, pp. 27206 e 27209.

755 Decreto Legge 31 ottobre 1979 n. 535, Proroga dei termini previsti dal decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 817, convertito, con modificazioni, nella legge 19 febbraio 1979, n. 54, recante norme transitorie per il personale precario delle Università, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 297 del 31 ottobre 1979.

756 Decreto Legge 30 dicembre 1979, n. 664, *Norme per il personale precario dell'Università,* pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 355 del 31 dicembre 1979.

757 Disegno di Legge n. 1435, *Istituzione e composizione transitoria del Consiglio Universitario Nazionale*, presentato dal Ministero della Pubblica Istruzione il 25 ottobre 1978.

fa notare Luzzatto, il ministero e i suoi dirigenti correvano il rischio di condanne penali per il mancato espletamento (entrarono in carica nell'A.A. 1980/81)[758].

La convergenza delle principali forze politiche rappresentate in Senato fu molto alta, come dimostrano le parole del senatore comunista Urbani, per il quale con questo provvedimento si dava il Parlamento dava una risposta forte alla decadenza del primo decreto sui precari, dimostrando così la sua volontà riformatrice. In più passaggi Urbani specificava su quali punti il PCI aveva rinunciato a proporre modifiche per senso di responsabilità, dando così il suo consenso all'istituzione di un Consiglio Universitario Nazionale che non aveva nulla dei poteri, funzioni e degli strumenti che le sinistre auspicavano da anni (come pareri obbligatori sulla ripartizione dei posti di docente ma soprattutto un ruolo attivo nella programmazione a tutto campo dell'università)[759].

Fu così varata a tempo record la legge n. 31 1979 che in un solo colpo riaprì i concorsi (generando un effetto a catena sui posti disponibili nei livelli inferiori, proprio uno di quegli elementi che aveva generato il caos normativo di cui sopra) e istituì l'organo di governo delle università italiane di cui si parlava da quindici anni e su cui, da parte dei partiti della sinistra, si erano concentrate le aspettative sulla programmazione[760]. Queste però erano destinate a ridimensionarsi visto che il nuovo organo era una replica della prima sezione del Consiglio Superiore. Al nuovo organo, varato nel pieno delle trattative per la riforma universitaria, fu attribuito un ruolo meramente consultivo per il ministero e l'assenza di uffici e strumenti di alcun genere (nell'art. 31 del d.d.l. socialista n. 649 si proponevano commissioni su didattica e ricerca, ma anche la proposta governativa di riforma prevedeva ampi poteri di proposta nella destinazione dei fondi per la ricerca), rendeva impossibile immaginare che potesse diventare la sede di elaborazione centrale di indagini, studi e proposte da elaborare sul territorio nazionale: la programmazione dello sviluppo universitario e i processi di sperimentazione da avviare in meccanismi virtuosi fra centro e periferia, come nei tanti progetti di riforma di

---

[758] Nel frattempo, il 31 gennaio 1979, un accordo sindacale con il governo adeguò il trattamento economico dei docenti a quanto previsto nell'art. 8 del primo decreto Pedini.

[759] "Noi avremmo preferito che fosse stato inserito in questo provvedimento anche quel paragrafo del decreto decaduto che si riferiva esplicitamente al compito del Consiglio universitario nazionale di dare un parere obbligatorio per quanto riguarda la distribuzione dei posti e l'altro relativo ai criteri di tale distribuzione. Ci rendiamo conto delle ragioni di opportunità e di coerenza anche con gli accordi intervenuti fra i gruppi dopo la caduta del primo decreto Pedini e quindi abbiamo senz'altro accolto l'opinione degli altri Gruppi di non formalizzare questa richiesta", AP, Senato della Repubblica, VII legislatura, discussioni, 22 dicembre 1978, intervento del Senatore Urbani del PCI, p. 15967. Da segnalare l'intervento molto più scettico e critico, ma sempre ispirato dall'idea di "responsabilità" del senatore socialista Maravalle, in ivi, p. 15968.

[760] *Istituzione e composizione transitoria del Consiglio universitario nazionale, nonché nuove norme sui concorsi per posti di professore universitario di ruolo*, Legge 7 febbraio 1979, n. 31 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 41 del 10 febbraio 1979.

comunisti, socialisti ma non solo, era completamente fuori dall'orizzonte immediato dell'università, e visto il clima politico, anche da quello futuro. Certo la sua composizione fu più rappresentativa (oltre agli ordinari erano previsti rappresentanti per tutte le categorie professionali, precari, studenti e personale non docente inclusi) e aggiornata rispetto ad istituzioni centrali che avevano ormai un peso notevole nell'elaborazione di studi e proposte (come il CNEL) ma ciò non bastava a mutare la sostanza di un organo destinato a non incidere mai sulle vicende universitarie. L'art. 3 disciplinava le nuove norme per i concorsi accontentando chi pensava che un cambiamento tecnico potesse mettere fine ai "giochi di squadra" citati precedentemente: si prevedeva il sorteggio di un numero doppio di commissari rispetto a quanti avrebbero poi composto la commissione, fra questi si sarebbe poi proceduto all'elezione.

Dopo pochi mesi si chiuse l'esperienza dei governi di 'solidarietà nazionale' e con questa qualsiasi ipotesi di una riforma ragionata e condivisa dalla gran parte delle forze politiche: questo non vuol dire che non seguirono cambiamenti, anzi, ma l'epoca dei grandi confronti parlamentari sui temi dell'istruzione superiore si era quasi definitivamente chiusa lasciando il campo alla legislazione per decreti: complice la morte di un qualsiasi dibattito pubblico su questi temi, era inevitabile la riduzione dei cambiamenti che pure ci furono (e sostanziali) a fatti quasi puramente tecnici.

L'analisi sul tema della docenza si chiude qui proprio per non affrontare l'ultimo decisivo passaggio riformatore della docenza, il D.P.R. 382, al di fuori del processo d'evoluzione del percorso riformistico, oggetto del prossimo paragrafo.

4.4 Il massimo punto d'incontro: la "bozza Cervone"

Come si è più volte ricordato, a partire dal 1976 gli uffici scuola dei principali partiti ripresero l'elaborazione di progetti di riforma complessivi dell'università italiana, in un crescendo di contributi che ben presto spinse, in un contesto che favoriva questa convergenza come quello dei governi della 'non sfiducia', a far confluire il dibattito parlamentare nel comitato ristretto che elaborò quella che fu definita la 'Bozza Cervone'.

Tra il 1975 e il 1976 i tre principali partiti tennero importanti conferenze nazionali sul tema della scuola e nello specifico dell'università: cominciò il PSI con il convegno di Montecatini del gennaio '75, a marzo '76 fu la volta del già citato convegno del Teatro delle Arti di Roma del

PCI sulla riforma universitaria e nell'ottobre dello stesso anno la conferenza nazionale sull'università organizzata dall'Ufficio scuola della Democrazia Cristiana.

Questo avveniva dopo che per un paio d'anni l'attenzione della politica sull'istruzione era andata concentrandosi sulla necessità di riforma della scuola media superiore nella convinzione, diffusa trasversalmente, che bisognasse intervenire in quel livello per armonizzare i percorsi formativi fra scuola e università, prevedendo nell'uno o nell'altro livello corsi ed esami integrativi e giudizi d'idoneità, considerando che era impensabile e improponibile, almeno per i principali partiti, proporre sostanziali passi indietro riguardo le liberalizzazioni degli accessi del '69[761]. Il dibattito sulla riforma della scuola confluì, analogamente a quello sull'università, nel lavoro dell'VIII Commissione Istruzione della Camera, arrivato a compimento nel 1978 con un testo "unificato" di riforma rimasto sulla carta[762]. Tutto ciò, al pari della strategia sull'università, era parte integrante dell'accordo di governo dopo la crisi apertasi fra '77 e '78 e che portò all'ingresso delle sinistre nella maggioranza (ingresso che, come ricordato, non scalfiva minimamente il monopolio democristiano assoluto di ministri e sottosegretari).

Non si scenderà nei dettagli dell'analisi sulla bozza di riforma della scuola secondaria superiore né sulle idee dei partiti in merito[763], basta qui segnalare la confluenza (con dichiarate riserve per quanto riguardava il PCI[764]) dei principali partiti su alcuni elementi strettamente connessi con la politica universitaria come: il trasferimento a regioni e comuni dei servizi di diritto allo studio per le scuole (artt. 9-10), la struttura unitaria di tutta la scuola con un primo anno d'orientamento e quinto anno dedicato all'approfondimento di un indirizzo scelto o per la professionalizzazione o per il proseguimento degli studi (art. 2); una maggiore difficoltà dell'esame di maturità, già presente in tutte le proposte di riforma;

---

[761] Gattullo lo definì un "atteggiamento paranoico nei confronti della scolarizzazione di massa, giunto fino ad attribuire la responsabilità della dequalificazione dell'università ai provvedimenti di apertura", Gattullo, *Sui nuovi progetti di riforma dell'università*, in "Inchiesta", n. 8 1977, p. 32.

[762] Il testo è pubblicato in "Tuttoscuola" n. 47 1978, p. 18 con il commento di uno degli editorialisti della rivista, Dino Pieraccioni, approfondito poi in Dino Pieraccioni, "Riforma della secondaria: questa sarà la volta buona?"n. 52 1978. Si veda anche Alessandro Giordano (DC), *Noi la riforma l'avremmo delineata benino, ma la crisi…*, in "Tuttoscuola", n. 49 1978, p. 15. La prima proposta di riforma della scuola fu quella presentata alla Camera dal PCI, la n. 1068 del gennaio 1977, seguirono quelle del PSI (n. 1355 dell'aprile 1977) e del governo (d.d.l. n. 1275 del marzo 1977).

[763] Significativa la proposta comune a PSI e DC di rendere più difficili gli esami di maturità ma soprattutto, per quanto riguarda il progetto governativo, di relegare i corsi di diplomi post secondaria a istituti extra universitari. Limitare gli effetti delle liberalizzazioni appariva veramente un obiettivo comune a tutti i partiti.

[764] Marino Raicich (PCI), *Però secondo i comunisti c'è ancora da scavare*, in "Tuttoscuola" n. 49 1978 p. 15. Va ricordato a dir il vero che tale disegno rispondeva già abbastanza alle idee manifestate dal PCI: "necessità che la nuova scuola secondaria superiore sia organizzata in modo unitario, superando l'attuale struttura a 'canne d'organo', e che sulla base delle *opzioni*, che si collocheranno accanto alla cosiddetta *area comune*, dovrà essere

l'immatricolazione a corsi di università coerenti con l'indirizzo seguito a scuola ed esami integrativi da superare presso le università in caso contrario.

Non è possibile comprendere il senso del dibattito e delle riforme della scuola e dell'università di quegli anni senza partire dal problema occupazionale che in quel momento riesplodeva con forza, sia per i diplomati che per i laureati dopo le brevi illusioni del boom economico e delle relative previsioni. Un confronto fra queste e i dati concreti dell'assorbimento nel mercato del lavoro di unità professionali con elevati titoli di studio verrà condotto nelle conclusioni di questo lavoro. Per adesso ci si limiterà ad un breve quadro della problematica occupazionale che, unita alle tensioni sociali sempre più espressione di questa una massa di lavoratori precari e disoccupati, rappresentò nella seconda metà degli anni '70 il vero e proprio spauracchio della politica formativa per tutti i principali partiti e esperti del settore[765]. In questo senso non potrebbero essere più esplicite le parole di Andreotti nel giorno dell'insediamento del primo governo della "non sfiducia" nel 1976 che annunciava la "predisposizione legge quadro sulla formazione professionale, e ciò al fine di creare un migliore rapporto tra scuola, professionalità ed occupazione. Lo spettro della cosiddetta disoccupazione intellettuale ci obbliga ad essere in proposito quanto più possibile attenti e lungimiranti, perfezionando anche le tecniche di orientamento dei giovani"[766].

Dalle ricostruzioni di chi si occupò in quegli anni del rapporto formazione – mercato del lavoro (essenzialmente sociologi) emergono chiaramente le crescenti difficoltà d'inserimento lavorativo dei laureati: basandosi sui dati degli annuari delle statistiche del lavoro realizzate dall'ISTAT emergeva che il tasso di disoccupazione dei laureati passò dal 2,5% del 1967 al 5,8% del 1976, un dato che disaggregato per sesso ovviamente peggiorava nel caso delle donne, con un aumento fino al 9% nel periodo considerato[767]. Una serie storica, quella realizzata da De Francesco sulla base delle rilevazioni trimestrali ISTAT, che mostra quanto la fine degli anni settanta abbia rappresentato il periodo di maggiore crisi occupazione per i

---

articolato anche il sistema degli accessi all'università", Gabriele Giannantoni, *Che rapporto tra secondaria e università?*, in "Rinascita" n. 21 1977, p. 14.

[765] Una lettura che valeva anche per chi aveva diretto mercato del lavoro e politiche formative fino a quel momento: "L'eccedenza di titolari di competenze professionali ben definite e specifiche, per i quali non sia possibile una collocazione operativa congrua, è elemento di grave tensione sociale e come tale è di per sé oggettivamente un fattore negativo", dell'Ufficio Scuola della Democrazia Cristiana, *Università proposte per la riforma*, p. 7.

[766] *I programmi dei governi repubblicani, dal 1946 al 1978,* Centro Romano Editoriale, Roma 1978, p. 647.

[767] De Francesco, Trivellato, *La laurea e il posto*, Tabella p. 152.

laureati del paese: nel 1978 si raggiunse il picco del 7,4% di laureati disoccupati e solo nel 1985 si ritornò al 5,8% del 1976[768].

Ovviamente le percentuali erano ben peggiori per i diplomati, nonostante l'antidoto alla disoccupazione (almeno ai fini delle indagini conoscitive) rappresentato dall'immatricolazione: il tasso di disoccupazione di questi ultimi viaggiava stabilmente oltre il 7% (oltre l'11% per le donne con picchi quasi del 17% fra il '69 e il '70)[769].

Fra il 1978 e il 1979 si contarono 31.000 diplomati disoccupati a fronte di 2.000 laureati disoccupati in meno, vale a dire un aumento del 6,7% per i primi e una diminuzione del 2,6% dei secondi[770]. Riferendosi alle difficoltà occupazionali immediate (cioè a un anno dalla laurea) si era passati da 8.000 laureati del 63/64 ancora senza lavoro nel 1965 (il 28%) a 26.000 laureati non ancora occupati nel 1975 dei 66.200 della leva dell'anno precedente (il 39%)[771]. Dati questi che peggiorano se si eliminano dalle statistiche gli studenti lavoratori, non rientranti nella categoria di disoccupati già al conseguimento del titolo di studio. Altro fattore che attenuava la pesantezza di queste statistiche era il non inconsueto ritorno nella condizione di studente per il conseguimento di una seconda laurea e, soprattutto, l'ingresso (magari dopo infruttuosi periodi di ricerca) di un gran numero di laureate nella categoria delle casalinghe, fra le quali nel 1971 le laureate erano poco meno di 50.000 di cui 10.000 sotto i trent'anni[772].

Com'è lecito immaginare, non tutte le facoltà erano uguali. Dalla rielaborazione dei dati del Censimento del 1981 compiuta da De Francesco risultava un evidente vantaggio dei laureati in ingegneria, dei quali "solo" 71 laureati su 100 che avevano conseguito il titolo in quell'anno era ancora in cerca di prima occupazione, rapporto che saltava a 268% nel caso dei laureati in lettere, 190 in lingue, 180 in filosofia, 170 in scienze naturali e così via[773].

Chiaramente le rilevazioni fra un anno e l'altro hanno un valore relativo e richiederebbero l'inserimento in ben più ampie serie storiche, ma forniscono comunque un'idea del quadro

---

[768] Corrado De Francesco, *L'istruzione universitaria*, in *Immagini della società italiana*, ISTAT, Roma 1988, p. 214, unendo i dati riportati in questo contributo con quelli delle altre fonti citate e con quelli direttamente estrapolabili dai rapporti CENSIS si ottiene la seguente serie storica della media annuale del tasso di disoccupazione per titolo di studio 1967-1985, sia per i laureati (2,5-2,5-3-3,6-4-4,2-4,8-4,4-5,3-5,8- 7,4-6,9-5,9-5,4-6-6,2-5,8-5,8) che per i diplomati (8,8-9,2-9,9-9,3-8,5-9,3-8,5-7,1-7,8-8,4-13,9-13,8-13,5-14,4-14,3-15-15,4-15,3), per entrambe le serie non furono stati pubblicati i dati relativi al 1977. Di seguito la percentuale di laureati fra coloro in cerca di prima occupazione dal 1970 al 1977: 3,2% - 3,5- 4% - 4,4% – 4% - 6% - 4,9% – 5,2.

[769] CENSIS, *XII-1978 rapporto sulla situazione sociale del paese*, Roma 1978, p. 152.

[770] CENSIS, *XIII-1979 rapporto sulla situazione sociale del paese*, Roma 1979, pp. 234-235.

[771] De Francesco, Trivellato, *La laurea e il posto*, Tabella p. 165.

[772] Ivi, p. 169.

[773] De Francesco, *L'istruzione universitaria*, in *Immagini della società italiana*, p. 218.

generale, senza contare che molto spesso il dibattito politico era influenzato dagli ultimi dati pubblicati, allora come oggi strumentalizzabili ai fini dei posizionamenti del momento.
Che il mercato del lavoro stesse colmando le sue esigenze di "quadri direttivi", cioè di forza lavoro al livello massimo di formazione era un dato più o meno comune in tutta Europa e sicuramente accelerato dalla fine del ciclo espansivo dell'economia iniziato nel dopoguerra. In vari paesi nella seconda metà degli anni '70 i laureati disoccupati crescevano: in Germania Federale i disoccupati dichiarati con titolo di studio universitario erano aumentati del 31% fra il '75 e il '76 (più di 20.000), in Francia dai 46.200 del 1976 si era passati ai 51.000 del 1977, in Gran Bretagna prendendo ad esempio i laureati del 1974/75 si calcolava un numero quasi doppio di disoccupati a un anno dal conseguimento del titolo rispetto alla leva precedente (5.800 laureati senza impiego rispetto a 3.800)[774].
Più in generale il tema della disoccupazione giovanile era all'ordine del giorno anche per le istituzioni europee, secondo cui i disoccupati under 25 nel '76 nella Comunità Europea erano arrivati a rappresentare il 37% di tutti i disoccupati con un aumento che, nello specifico tra il 1967 e il 1976, era stato dell'838% in Francia, del 490% in Germania Federale, del 447% in Belgio, del 407% in Gran Bretagna e si calcolava del 96% in Italia, con la differenza che i giovani disoccupati italiani erano stati calcolati sugli "under 21", rilevando che l'incremento più grande era stato proprio quello italiano mentre fuori risultava più lento ma costante nel tempo[775]. A confermare il triste primato italiano anche prima di questo periodo il rapporto CEE del '72 che registrava il 59,2% di disoccupati nel paese in età compresa fra 14 e 24 anni contro il 37,8% della Francia, il 31,2% del Belgio e il 16,6% della Germania[776].
Lo spettro della disoccupazione intellettuale aleggiava anche oltreoceano dove le previsioni del College Placement Council per il 1985 parlavano di 13,1 milioni di unità di forza lavoro con un titolo di studio a fronte di 12,2 milioni di posti[777], anche se il tasso di disoccupazione dei laureati registrato nel 1979 negli USA era dell'1,8% per gli uomini e del 3% per le donne, ben al di sotto quindi della media italiana[778].

---

[774] De Francesco, Trivellato, *La laurea e il posto*, p. 126.
[775] Sandro Damiani, *Non sembra ma l'università è ancora un po' classista*, in "Tuttoscuola" n. 34 1977, p. 15, in cui si riportavano anche cifre sulle provenienze sociali che saranno riprese più avanti.
[776] *Rapporto sull'evoluzione della situazione sociale nella CEE*, Bruxelles febbraio 1972, riportato in Barbaresi, Colombo, Nobile, Meroni, Rocca Rey, a cura di, *Laureati e disoccupati,* Vallecchi, Firenze 1975, p. 5.
[777] *Cominciamo a ripensare il ruolo dell'università*, in "Tuttoscuola" n. 36 1977, p. 62, in cui si riportano accenni al dibattito fra chi come Barbara Burns (responsabile programmi internazionali dell'Università del Massachusetts) non vedeva soluzioni possibili e chi, come Perkins (Presidente dell'ICED, Istituto per lo Sviluppo Educativo di New York) ribadiva che la domanda di accesso ai livelli di formazione superiore non doveva conoscere ostacoli o limitazioni.
[778] Corrado De Francesco, Paolo Trivellato, *L'Università incontrollata*, Franco Angeli, Milano 1985, p. 42.

Anche in questa fase, come già ricordato nei capitoli precedenti a proposito del dibattito intorno alle previsioni degli anni '50 e '60, non mancò chi sottolineava l'impulso dato alle immatricolazioni universitarie da chance occupazionali calanti, mentre le famiglie continuavano (fino ad oggi) a essere l'ammortizzatore sociale primario della massa di disoccupati, specie quelli laureati vista la provenienza maggiore, fra questi, di famiglie che potevano sostenere lunghi periodi di inoccupazione dei propri figli[779].

La mancanza di ricostruzioni storiche dettagliate basate sulle rilevazioni e i censimenti ISTAT e CENSIS sull'andamento del mercato del lavoro è, a mio avviso, uno dei percorsi di ricerca più necessari per la storia della istruzione in Italia e delle politiche che l'hanno governata, e ciò vale maggiormente se con le analisi arriviamo agli ultimi decenni appena trascorsi, come dimostra la coincidenza anche temprale di riforme dell'università e del mercato del lavoro negli anni '90. Per quanto ci interessa dimostrare in questa sede si riportano altri dati, relativi alle indagini CENSIS sulle situazioni sociali del paese.

Guardando alle liste d'avviamento al lavoro dei giovani disoccupati del 1977 risultavano iscritti il 60% dei laureati in lettere dell'anno precedente (13.050 su 21.537 laureati), il 43,4 dei laureati in psicologia (443 su 1.016), il 42,4% dei laureati in giurisprudenza (2.522 su 6.016), il 40% dei laureati in biologia (1.552 su 3.878), il 27% dei laureati in scienze politiche (825 su 3.006), mentre decisamente basse intorno al 10% le cifre riguardanti i laureati in agraria, economia e fisica (rasenti lo 0 ovviamente in merito a medicina).

Affrontando il problema in termini generazionali emergeva un aumento di disoccupati fra il 1978 e il 1979 del 2,5% per i giovani d'età compresa fra i 20 e i 24 anni e del 12,5% per i più giovani (14 – 19 anni)[780]: complessivamente il tasso di disoccupazione giovanile (categoria in cui l'ISTAT inseriva i giovani compresi fra i 15 e i 24 anni e che riguardava, va sottolineato, coloro che non frequentavano né la scuola né l'università) che era del 23,9% nel 1977, superò il 35% nella seconda età degli anni '80; dati che peggioravano sensibilmente disaggregati per regioni (al sud e nelle isole la disoccupazione tra i 15 e i 24 anni superò stabilmente il 55% in quello stesso periodo)[781]. Ampliando la forbice d'età, toccando quindi la fascia di giovani compresa fra i 14 e i 29 anni a prescindere dal titolo di studio posseduto (l'ISTAT iniziò

---

[779] "Le famiglie, quindi, e con esse, la scuola, sono diventate due entità protettive che ritardano l'impatto dei giovani con il lavoro", intervista a Livio Pescia, esperto di problemi dell'educazione del CENSIS, Alfredo Orlando, *L'inutile piacere di chiamarsi dottore*, in "Tuttoscuola" n.2 1975, p. 54. De Francesco e Trivellato individuano nell'emigrazione al nord da parte dei laureati del sud, nel mantenimento delle famiglie e nell'espansione del settore pubblico i fattori che hanno allentato le tensioni sociali derivanti da questi squilibri e illusioni disattese, in De Francesco, Trivellato, *La laurea e il posto,* pp. 169-170.

[780] CENSIS, *XIII-1979 Rapporto sulla situazione sociale del paese*, p. 233.

soltanto nel 1977 a raccogliere dati disaggregati contemporaneamente per titolo ed età), la crescita era evidente: dal 1978 al al 1985 si era passati dal 18 al 26,1% con accelerazioni che riguardavano essenzialmente i titoli di studio più bassi o i lavoratori appena alfabetizzati[782].

Per passare all'analisi del dibattito politico sul tema niente è più utile di una breve rassegna sul gruppo di studio della più volte vitata conferenza del '76 della Democrazia Cristiana sui temi dell'occupazione, diretto dall'allora direttore generale del CENSIS Giuseppe De Rita, il quale con franchezza e cognizione di causa inquadrava il problema del rapporto formazione/lavoro in un'ottica di chiaramente neoliberista[783]. Nella sua analisi il punto di partenza era rappresentato dai 105-125 mila laureati disoccupati e dai 500.000 diplomati disoccupati, in merito ai quali attaccava "piagnogneria generalizzata" e le molteplici propose di "inserimento forzoso e artificioso di questi giovani nel sistema occupazionale". De Rita individuava in due nodi le cause del cortocircuito del rapporto formazione/occupazione: "la fine della scuola come fattore di mobilità sociale, la fine dell'illusione di poter diventare un paese industriale moderno": nel secondo elemento si spiegava il fallimento delle previsioni degli anni '50 e '60, mentre il primo trovava il suo fondamento in quella che De Rita definì un'università "massificata, liceizzata, banalizzata": un giudizio basato non solo sul mero dato quantitativo ma anche sulla provenienza degli iscritti (per cui indicava nelle facoltà economiche e sociali le "facoltà dei geometri e dei ragionieri") e sugli abbandoni, quantificati dal 1960 al '76 in 682.000 (vale a dire il 40% degli iscritti dello stesso periodo).

Nella sintesi del suo gruppo di studio s'individuavano quattro elementi su cui riformare l'istruzione, da intrecciare fra loro per risolvere (anche se De Rita usò le parole di difesa e adattamento alla dinamica, più che di soluzione) il problema del collegamento fra formazione universitaria e sbocchi professionali: l'introduzione del numero chiuso o programmato; il diploma di primo livello; una riforma della scuola che valorizzasse la formazione professionale a livello intermedio; l'individuazione di forme specifiche programmate di occupazione dei laureati "prescindendo dal normale funzionamento del mercato del lavoro", che in fondo era esattamente quello che De Francesco e Trivellato indicarono nell'espansione

---

[781] Serie storiche ISTAT, *Tassi di occupazione, di disoccupazione e di attività per classe di età, sesso, regione e ripartizione geografica - Italia - Anni 1977-2011.*

[782] De Francesco, *L'istruzione universitaria*, in *Immagini della società italiana*, p. 214. Per un confronto con l'estero si veda De Francesco, Trivellato, *L'università incontrollata*, op. cit., pp. 42-45 dove però gli stessi autori mettono in guardia in merito a confronti fra dati presi con tecniche di rilevamento troppo diverse e persino in diversi archi temporali.

[783] Per la relazione De Rita, *Una nuova università per la società italiana*, op. cit., da p. 145. "Mi rendo conto che vi propongo una logica neoliberista di Università, di corsa libera, di autonomia dei singoli, di limitata uniformità delle scelte. Però i processi degradativi che l'Università italiana ha avuto in questi ultimi anni non si risolvono con ulteriori scelte di sistema".

abnorme del settore terziario e della pubblica amministrazione di quegli anni. De Rita, non avendo le responsabilità politiche di chi doveva apparire come innovatore, non aveva remore a identificare le sue proposte in un'operazione di restauro dell'università per porla di nuovo in sintonia con un sistema produttivo e professionale che non si era modernizzato[784].

Stante questo quadro, per il direttore del CENSIS la riforma dell'università poteva essere ispirata a tre differenti criteri (definite come "tre scelte molto brutali"), senza via d'uscita: o una rigida predeterminazione dei ruoli professionali e della relativa formazione che avrebbe dovuto essere ultra-selettiva e canalizzata; o un sistema completamente liberalizzato senza alcuna canalizzazione delle iscrizioni lasciando il momento della selezione al mercato del lavoro; o un'università come semplice luogo di consumo culturale di base, soluzione che dava poi per scontato l'esito della seconda, e cioè di una selezione anche crudele ad opera del mercato del lavoro.

Nelle analisi dei comunisti, l'elemento messo in luce da De Rita sul modello di sviluppo produttivo e sulle tare strutturali del mercato del lavoro italiano, fu ripreso da numerosi interventi. Chiarante legò i cambiamenti nelle iscrizioni, il loro rallentamento che sarebbe diventato anche una breve decrescita, alla crisi di precisi sbocchi professionali, dovuta a un'organizzazione dei servizi arcaica, sottolineando inoltre come l'allargamento numerico degli studenti non avesse pienamente coinciso con allargamento basi sociali studenti[785]. Dalle pagine della stessa rivista ancora nel 1975 si esprimevano dubbi sul fatto che interventi normativi restrittivi in campo universitario (numero chiuso, disincentivo rappresentato dall'abolizione del valore legale) miranti a ridurre il numero di studenti e quindi di futuri aspiranti a posizioni professionali che non c'erano, potessero essere efficaci senza un intervento strutturale sul sistema economico e sociale[786].

Nel più volte ricordato convegno del PCI sulla riforma universitaria del '76 Chiarante pose la riconversione tecnologica e produttiva e maggiore qualificazione delle attività terziarie come unico possibile campo d'intervento per risolvere il problema della disoccupazione[787]. Problema cui, come sottolineava l'altra relazione, si era posto un freno consapevole aumentando la popolazione studentesca, come dimostrava l'aumento delle spese per il diritto

---

[784] De Rita descrisse "un sistema occupazionale che va privilegiando sempre d più situazioni di tipo interstiziale dove sostanzialmente il quadro direttivo, il laureato di tradizionale logica non ha alcun ruolo; così come va progredendo, al di fuori della realtà interstiziale, una realtà burocratico-egalitaria in cui la mobilità sociale data dalla laurea o dal possesso di un titolo di studio o di un livello superiore di istruzione, in pratica regge poco", ivi, p. 164.

[785] Giuseppe Chiarante, *Università analisi di un processo*, in "Riforma della Scuola" n. 4 1975, p. 4.

[786] Gaetano Domenici, *Dopo la laurea*, in "Riforma della Scuola", n. 4 1975, p.12.

[787] Chiarante, Tortorella, op cit., p. 33.

allo studio, diventato un vero e proprio ammortizzatore sociale[788]. Entrambe le relazioni mettevano in evidenza la collocazione subordinata dell'Italia nell'ambito di una divisione internazionale del lavoro fra i paesi avanzati (di cui era emblema il gran numero di brevetti importati piuttosto che prodotti in casa), elemento che aveva trasformato la scuola e l'università in "un insieme di interessi di categoria da amministrare o come aree di parcheggio per forza lavoro giovanile"[789]

Studiando i toni e le sfumature del discorso comunista in merito a queste problematiche si nota un cambiamento decisivo a partire dal 1977 quando, con il PCI al governo o a un suo sostegno indiretto, la soluzione di questi problemi (che continuavano a essere considerati strutturali, come un'industria povera e una pubblica amministrazione che assumeva per logiche clientelari) passava sempre di più per una riforma dell'istruzione[790].

Emblematici i toni usati dallo stesso Tortorella che nel 1977 individuava nelle proposte comuniste di riforma dell'università lo strumento per trasformarla da "strumento di dominio della classe dominante, in luoghi in cui, attraverso le necessarie specializzazioni, si contribuisce al processo di liberazione umana"[791].

Una riflessione più approfondita, speculare per certi versi a quella neoliberista di De Rita la propose Aldo Zanardo, il quale domandosi (retoricamente) quanto le forze politiche fossero realmente intervenute nell'istruzione e nell'economia per invertire queste tendenze, constatava come fosse stato inevitabile il ridimensionamento del discorso sull'università ai particolari della ristrutturazione istituzionale. Quello che era mancato era quindi una consapevolezza della contraddizione inevitabile tra le esigenze precise di una società industriale (ad esempio qualche centinaia di migliaia di lavoratori a più o meno alta qualifica) e la "potenzialità educativa" che una simile società, anche mediamente industrializzata come l'Italia, inevitabilmente sprigionava, con la conseguenza che "l'università va ad assumere,

---

[788] Chiarante, Tortorella, op cit., p. 51.

[789] Giuseppe Chiarante, *Due decenni di mancata riforma*, in Chiarante, Tortorella, op. cit., p.16. Va citata la polemica che Giovanni Gozzer mosse ai comunisti dopo la conferenza nazionale del '76, accusandoli di avere dedicato da sempre pochissimo spazio alle proposte sulla formazione professionale: "Mi pare che ci sia un grosso fatto nelle elaborazioni politico-scolastiche del PCI che lascia perplessi: il fatto cioè che questo grande partito di massa, di dichiarata radice popolare e democratica, non abbia veduto l'importanza di una politica della formazione professionale come vettore di reale trasformazione. Ci si dirà che il PCI ha sempre sentito questo problema; e certo non la ha trascurato. Ma è fuori di discussione che esso ha sentito in via privilegiata le questioni universitarie e secondarie. Il PCI ha quindi a suo modo favorito quel rigonfiamento secondario-universitario che è sfociato egli attuali punti critici di alta disoccupazione e gli attuali ripensamenti sembrano tardivi", Giovanni Gozzer in, *L'opinione di Gozzer, Le responsabilità del PCI*, "Tuttoscuola", n. 13 1976, p. 23.

[790] Elencando gli elementi di riforma proposti dal PCI, Bernardini enunciava l'uscita dell'università, grazie ad essi, da una condizione "tribale e dissociata a una università parte consapevole di un corpo più vasto e più dinamico", Carlo Bernardini, *Nuova dimensione per l'università*, in "Riforma della Scuola", n. 2 1977, p. 6.

[791] Aldo Tortorella, Mutare il segno di classe, in "Riforma della Scuola", n. 2 1977, p. 4.

accanto alla tradizionale funzione di formare individui colti per le professioni colte, la fu zione di formare individui colti anche per le professioni non colte": la "sovrappopolazione intellettuale" era perciò un fatto inevitabile e non sarebbe bastato, secondo Zanardo e quindi andando contro anche a certe dichiarazioni di parte comunista, uno sviluppo industriale e tecnologico in gradi di riassorbire la manodopera qualificata in eccesso perché il meccanismo sarebbe stato comunque in opera. La soluzione indicata, proposta come egualitaria, poteva avere un risvolto decisamente pericoloso, purtroppo verificatosi nei decenni seguenti: "In sostanza bisogna dare dignità e accettabilità al lavoro manuale, non predicandone l'utilità o la bellezza o la redditività, ma uniformando di fatto e di più lavoro intellettuale e lavoro manuale da tutti i punti di vista: quello retributivo, quello del tempo occupato, quello del controllo cui sono sottoposti"[792].

Questa idea che servisse una compenetrazione tra istruzione classica e formazione professionale, che bisognasse elevare la dignità dei lavori manuali a quella dei lavori più intellettuali, rendendo più "produttiva" la formazione universitaria innestandola di elementi applicativi e professionalizzanti, accomunava le proposte comuniste con quelle del PSI che già dal convegno nazionale del '75 proponeva che la riforma della scuola e quella dell'università fossero ispirate a questo principio nella definizione di canali formativi continui fra i due livelli[793]. Secondo Visalberghi infatti, per aggredire la disoccupazione intellettuale erano necessari sistemi di alternanza scuola/lavoro con l'obbiettivo di "lavorare seriamente alla realizzazione di tutto un largo ventaglio di titoli realmente qualificanti sul piano professionale nel senso di un'università rinnovata"[794]. Lo stesso Codignola diede assoluta centralità a questo concetto, definendo i due momenti formativi (professionale e culturale di base) come "il filo rosso che collega l'intero iter formativo" e in base a cui andavano ispirate le riforme, ammonendo nello stesso tempo il PCI dal non commettere l'errore che era stato suo e del suo partito pochi anni, vale a dire illudersi di potere risolvere queste problematiche in sede di trattativa riformistica con la DC[795]. Il limite di questa posizione era che neanche il PSI aveva elaborato una strategia diversa e fu inglobato ben presto in quello che Codignola vedeva come un vicolo cieco.

---

[792] Aldo Zanardo, *Punti strategici per l'università*, in "Critica Marxista, n. 2 1978, pubblicato in Giovannini, op. cit., p. 161.

[793] Il punto di partenza dell'analisi era che "la connessione fra prodotti universitari e sbocchi professionali continua a costituire un problema drammatico", dal convegno di Montecatini *Prospettive socialiste per la scuola*, 24-26 gennaio 1975, in "Scuola e Politica", n. 1-2 1975, p.11.

[794] Aldo Visalberghi, *Università, società, territorio*, relazione introduttiva presentata al Convegno nazionale del PSI su "Riforma dell'Università: un impegno socialista verso il paese", in "Scuola e Città", n. 3 1977, p. 131.

[795] Tristano Codignola, *Università: le scelte*, in "Il Ponte", n. 2 1977, pp. 159-160.

Si ritiene utile sottolineare un ultimo elemento relativo ai due approcci speculari di chi era stato l'artefice politico delle innovazioni legislative universitarie, il PSI e la DC: i primi in più occasioni ribadirono che dal loro punto di vista il d.l. 612 rappresentava "il punto più alto finora raggiunto nella elaborazione della riforma"[796], descrivendolo come una sorta di vero e proprio manifesto politico del partito da integrare con alcune proposte che in realtà richiamavano più il piano Gui che l'idea di università ribadita fino a quel momento da Codignola e compagni, come i "terminali universitari" per la formazione professionale, sorta di istituti aggregati ribattezzati in nome di una collaborazione fra gli enti locali e gli atenei. Come evidenziato più volte quello che caratterizzava, almeno nelle dichiarazioni, il PSI era una manifesta disillusione nei confronti della Democrazia Cristiana[797], in una prospettiva però di aperta competizione con i comunisti, diventati dal '76 in poi principale interlocutore dei governi DC. Di questi invece ogni esponente DC rivendicava l'operato dei governi e dei ministri DC in merito all'enorme espansione della popolazione studentesca a tutti i livelli, processo identificato come "conseguenza di scelte in gran parte operate dalla DC ed orientate a sollecitare e ad accogliere le istanze di sviluppo intellettuale di un numero sempre crescente di cittadini"[798].

Questa volontà di far apparire la DC come artefice dello sviluppo quantitativo dell'istruzione si scontrava poi con le dichiarazioni, ben più sincere, dei suoi esponenti, come ad esempio quelle dell'ex ministro Gui (non proprio una comparsa nella storia della politica sull'istruzione democristiana), che nella seconda metà degli anni '70 si scagliò ripetutamente contro l'incremento delle iscrizioni all'università, proponendo a più riprese come unica soluzione, a quella che definiva una vera e propria patologia, il vecchio bivio numero chiuso o l'abolizione del valore legale[799].

Queste le premesse, le impostazioni e le strategie dei partiti, preludio e retroscena alla presentazione dei vari progetti di legge sull'università: il PCI presentò la sua proposta il 27

---

[796] Ivi, p.156, concetto ribadito nelle relazioni introduttive al convegno di Montecatini *Prospettive socialiste per la scuola* del 1975.

[797] "Con la DC, con gli attuali rapporti di forza, con l'attuale schieramento parlamentare, non c'è assolutamente nulla da fare", Codignola, *Università: le occasioni perdute e quelle da non perdere*, in "Città e Regione", n. 5 1976, p. 91.

[798] Ufficio Scuola della Democrazia Cristiana, *Università proposte per la riforma*, p. 5.

[799] In merito alle liberalizzazioni del '69: "subite a livello di governo e di parlamento che hanno reso patologico, per l'artificiosa accelerazione della rapidità e dell'intensità del suo svolgersi, il fenomeno sino allora fisiologico dell'incremento d'iscrizioni all'università", Luigi Gui, in "Il Popolo" 14 aprile 1977, in Luigi Gui, *Nuove testimonianze sulla scuola*, op. cit., p. 30. "O numero chiuso per l'ammissione all'università o abolizione del valore legale del titolo di studio, […]l'essenziale è togliere di mezzo la contraddizione, e perciò il danno, della situazione attuale in cui lo Stato continua a garantire formalmente con il suo riconoscimento la validità di un titolo cui purtroppo, nella maggioranza dei casi, non risponde più nella sostanza alcun contenuto culturale adeguato", Luigi Gui, in "Il Popolo" del 25 aprile 1977, in ivi, p. 34.

gennaio 1977 (n. 486 al Senato), il PSI il 22 aprile (n. 649), mentre il governo approvò in Consiglio dei Ministri il d.l. n. 663 il 29 aprile 1977; pervennero infine anche la proposta del PSDI (proposta n. 686) e linee di riforma del Partito Liberale, in merito alle quali si sorvolerà sull'analisi dato il peso decisamente minimo avuto nel dibattito politico e nell'opinione pubblica[800].

In realtà tutti questi progetti erano stati anticipati da due iniziative dello stesso Ministro Malfatti, pretesti scatenanti del vero fatto politico universitario del 1977, la mobilitazione studentesca più intensa della storia dei movimenti sociali italiani[801].

La prima iniziativa del ministro fu una circolare ministeriale del 3 dicembre 1976 che prevedeva limitazioni a partire dall'anno in corso per la stesura dei piani di studio. Di fatto la circolare fu applicata in soli quattro atenei, Palermo (non a caso prima università occupata di quell'anno), Torino, Napoli e Padova, mentre negli altri casi i rettori trovarono il modo di ignorarla, come alla Sapienza di Roma dove il rettore Ruberti rinviò apposta la convocazione del Senato Accademico. In un clima sempre più incandescente il 3 febbraio l'applicazione della "circolare semiclandestina"[802] fu rinviata all'anno successivo, il che equivaleva ad invalidarla quasi definitivamente[803].

La seconda fu la presentazione di un progetto di riforma elaborato personalmente dal ministro e dai suoi collaboratori, ma che non andò mai oltre la presentazione al Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione[804]. Prevedeva: l'istituzione dei tre titoli con una delega al governo per la riforma dell'ordinamento didattico di laurea diplomi e dottorati (previo parere di una apposita commissione che ricordava in parte le proposte che circolavano da tempo sulla composizione del futuro Comitato Universitario Nazionale ma senza le parti sociali); la creazione dei dipartimenti non sostitutivi delle facoltà e limitati alla sola organizzazione della

---

[800] Disegno di legge n. 486, *Misure per la riforma dell'università*, del 27 gennaio 1977 d'iniziativa dei senatori Bernardini, Salvucci e altri; Disegno di legge n. 649, *Riforma dell'ordinamento universitario*, del 22 aprile 1977 d'iniziativa dei senatori Cipellini, Maravalle e altri; Disegno di legge n. 663, *Riforma dell'università e dell'istruzione artistica*, del 29 aprile 1977 presentato dal Ministro della P.I. (Malfatti) di concerto col Ministro del Tesoro (Stammati) e altri membri del governo.

[801] Fra le tante pubblicazioni sul movimento del '77 si segnalano: Gad Lerner, Marino Sinibaldi e Luigi Manconi (a cura di), *Uno strano movimento di strani studenti. Composizione, politica e cultura dei non garantiti*, Feltrinelli, Milano 1978; Lanfranco Caminiti e Sergio Bianchi, a cura di, *Settantasette, La rivoluzione che viene*, Derive Approdi, 2004.

[802] *La circolare semiclandestina*, in "Il Messaggero", 30 gennaio 1977.

[803] Per dare un'idea del clima respirato negli atenei, lo stesso giorno in cui il governo faceva marcia indietro sulla circolare, a Roma un corteo partito dalla Sapienza devastò la sede del Fronte Universitario di Azione Nazionale di via Sommacampagna (in risposta agli scontri del giorno prima nella città universitaria in cui erano stati feriti lo studente Guido Bellachioma e Paolo Mangone), finendo poi con una sparatoria fra manifestanti e polizia non lontano dall'ateneo. Nanni Balestrini, Primo Moroni, *L'orda d'oro*, *1968-1977. La grande ondata rivoluzionaria e creativa, politica ed esistenziale*, Feltrinelli, Milano 2007, p. 533.

[804] *Nuovo Ordinamento dell'istruzione universitaria*, in "Scuola e Professione", n. 5-6 1977, da p. 601.

ricerca e alla gestione dei dottorati; un quadro delle rappresentanze interne e della composizione degli organi d'ateneo con una marcata predominanza degli ordinari nei numeri come nelle responsabilità, dai consigli di corso di laurea e dipartimenti (in cui era prevista la presenza di tutti gli ordinari e di rappresentante delle altre categorie, mentre l'assemblea di dipartimento si limitava alla discussione di una relazione del direttore) ai nuovi organi centrali (nel consiglio d'ateneo dei dieci rappresentanti del corpo docente erano previsto otto ordinari e due associati, rapporto che nella Giunta d'ateneo si manteneva costante; il Consiglio Universitario Nazionale con poteri di fatto solo consultivi e con una composizione di 35 ordinari, 15 associati e esigue rappresentanze delle altre categorie e delle figure presenti in quasi tutti gli altri progetti, ad eccezione delle parti sociali; un aumento delle tasse universitarie senza che si menzionassero interventi sul diritto allo studio; sulla docenza conferiva al governo la delega per istituzionalizzare i due ruoli (a differenza di tutti gli altri progetti non erano presenti le artificiose formule sull'unicità del ruolo divisa in due funzioni), gli ordinari in cui inquadrare gli ordinari e straordinari attuali più quelli previsti dal 73, e gli associati per stabilizzare gli assistenti e gli incaricati già presenti più quelli previsti dal '73; per i concorsi era prevista la formazione delle commissioni tramite sistema misto mentre, allo spinoso capitolo degli obblighi dei docenti non menzionava neanche l'incompatibilità della funzione docente con le cariche politiche.

Una delle prime reazioni fu quella della rivista di area PSI "Scuola e Città" che con Luzzatto già nel dicembre '76 dichiarava inaccettabile quella che definiva come una "minestra riscaldata", in cui mancava totalmente qualsiasi accenno a una politica programmatoria, in cui si dimostrava una totale chiusura rispetto a una partecipazione più sociale alla gestione universitaria, con una definizione molto vaga di compiti e funzioni dei docenti di cui si preoccupava solo di delineare le gerarchie[805]. Luzzatto raccoglieva poi l'invito rivolto alle forze politiche da parte di Spadolini, neo presidente della Commissione Istruzione del Senato, a convergere sulle linee generali dell'azione riformista[806].

Una stroncatura ancora più netta provenne da Codignola, i cui giudizi sulla DC si facevano ormai sempre più negativi. Per l'esperto socialista la proposta Malfatti non era inaccettabile solamente per i suoi contenuti (comunque aspramente criticati), ma "per la filosofia

---

[805] Giunio Luzzatto, *Università: la "riforma" ministeriale*, in "Scuola e Città", n. 12 1976, p. 529.

[806] Il protagonismo repubblicano fu costante per tutto il 1977, si veda ad esempio Giovanni Spadolini, *Ora tocca al parlamento,* in "La Stampa" 16 aprile 1977. Per le idee di riforma del PRI si veda l'intervista all'on. Gatto in "Critica Sociologica" n. 39/40, 1976, da p. 56, in cui si auspicava una rapida introduzione dei dipartimenti e del dottorato, si esprimeva una netta contrarietà all'idea docente unico (trovando salutare il cambio di linea

tradizionalmente autoritarie e codina" che ispirava un progetto definito come "goffo tentativo gattopardesco di svolta moderata" che non faceva i conti con esigenze e sensibilità nuove maturate negli ultimi anni[807].

Più conciliante in merito il comunista Chiarante, per il quale il progetto aveva sì delle lacune (se ne lamentava la poca chiarezza delle parti relative alla docenza e alla sovrapposizione di facoltà e dipartimenti) ma era soprattutto il metodo ad essere oggetto di critiche: un governo che di fatto non aveva la maggioranza in Parlamento e si reggeva sulle astensioni dei partiti prima all'opposizione non poteva concepire una riforma nelle stanze chiuse del Consiglio dei Ministri, ma era necessario ripartire da un confronto fra tutte le forze politiche[808].

Paradossalmete, fu proprio il movimento del '77 a conferire un ulteriore spinta al confronto fra le principali forze politiche: il carattere dissacrante e dichiaratamente ostile verso sindacati e partiti (la cui manifestazione più celebre fu certamente la cacciata del leader della CGIL Luciano Lama dalla Sapienza il 17 febbraio), unì il fronte politico nella condanna delle pratiche del movimento e della violenza politica che riempiva le pagine dei giornali (espressione di una dinamica che andava bel oltre il movimento esploso nelle università). Se va data per scontata la condanna ferma del movimento da parte della Democrazia Cristiana, il dato nuovo era la visione che i comunisti ne davano e che ricevano dal movimento: il PCI lo definì un "tentativo di sconvolgere la vita democratica dell'università e della città"[809], arrivando a formulare una riunione apposita del Comitato Centrale per condannare la dinamica in corso[810], mentre lo stesso Codignola (protagonista come si è visto anni prima di iniziative per l'amnistia dei reati legati alle mobilitazioni del 1968/69) apostrofava come straccioni le manifestazioni di piazza, dedite "all'esercizio del turpiloquio e all'imbrattamento dei muri"[811].

In questo quadro politico si confrontarono i partiti sulle idee di riforma dell'università che si descriveranno per temi, tralasciando le questioni riguardanti la docenza e la programmazione delle nuove sedi analizzate in precedenza.

---

comunista in merito) a forme di numero chiuso e all'abolizione del valore legale, immaginando al contempo una riforma differenziata facoltà per facoltà.

[807] Codignola, *Università: Le scelte*, in "Il Ponte", n. 2 1977, p. 166.

[808] Giuseppe Chiarante, *Università: quale rapporto con lo sviluppo del paese*, in "Rinascita" n. 16 1977, p. 10.

[809] "Tentativo che non è certo separabile da tanti altri episodi che hanno segnato la ripresa di una strategia del terrore e della provocazione", Gabriele Giannantoni, *A che cosa si deve dire sì*, in "Riforma della Scuola", n. 2 1977, p. 7.

[810] *Sulla grave crisi della scuola e dell'università*, Documento della Direzione del PCI, in "l'Unità" 20 febbraio 1977, pubblicato in Fabio Giovannini, *I comunisti e università*, op. cit., p. 149. Per un idea più precisa del rapporto fra PCI e movimento si vedano i numerosi numeri della rivista "Rinascita" del 1977, in cui si offre una cronaca a volte dettagliata degli episodi più cruenti delle assemblee e dei rapporti fra FGCI e militanti dell'autonomia.

[811] Codignola, *Università: Le scelte*, in "Il Ponte", n. 2 1977, p. 166.

E' bene partire dai due elementi di risposta alla sfasatura precedentemente descritta fra istruzione e mercato del lavoro, vale a dire la regolazione degli accessi tramite numero chiuso o programmato e l'istituzione di diplomi di primo livello. A questi va aggiunto l'altro elemento ricorrente di questa storia dell'università italiana, la proposta di abolizione del valore legale del titolo di studio, più o meno intesa come deterrente rispetto alla "corsa verso il titolo" da tanti denunciata come una delle cause del problema.

Su quest'ultima c'è da segnalare l'ennesima contrapposizione interna alla DC fin dal 1974 (oltre a quella espressa dal posizionamento dell'ex ministro Gui, favorevole all'abolizione): alla conferenza di quell'anno infatti il relatore del gruppo di studio sull'università Remo Cacciafesta pose come nettamente incompatibili (proprio come Gui) il mantenimento di un valore legale riconosciuto dallo Stato per ogni titolo di laurea conseguito in ciascun ateneo, con l'accesso completamente libero ad ogni facoltà da qualsiasi scuola secondaria di provenienza, auspicando anche forme di "numero chiuso nascosto o numero chiuso liberale" da realizzarsi tramite semplici inviti da fare agli studenti cui far seguire un'automatica selezione per meriti, più o meno la stessa visione "neoliberista" proposta due anni dopo da De Rita[812]. Paladina dell'abolizione del valore legale fu come sempre Confindustria che, ripresa parola nell'80 dopo anni di silenzio sulle tematiche dell'istruzione, riservò all'università solo questa specifica proposta[813].

In generale la DC, o almeno coloro che del partito avevano in quel momento l'onere di rappresentarne la linea ufficiale sulla riforma dell'università si espressero contro l'introduzione di numero chiuso o programmato, rigettando come si è visto l'idea di limitare in qualsiasi modo la libertà di scelta del singolo cittadino, e prevedendolo eventualmente solo per alcune facoltà prettamente professionalizzanti, come medicina[814]; lo stesso Malfatti lo definì in più occasioni un provvedimento parziale e che non risolveva il problema[815]. Come sottolineato da Stella il problema andava spostato sull'orientamento da fornire agli studenti e su un'offerta formativa da "professionalizzare" con i soliti diplomi di primo livello[816]. Coerentemente con la linea ufficiale il d.l. n. 663 del governo non accennava minimamente alla regolazione degli accessi, tematica affrontata invece nel campo della riforma della scuola con l'inasprimento degli esami di maturità e la individuazione di canali formativi più differenziati,

---

[812] Remo Cacciafesta, in *La scuola è la società*, pp. 283-284.
[813] Benedetto Vertecchi, *Una scuola per la società industriale*, note in margine al convegno di Confindustria dove si è diffuso il documento "Ipotesi progettuale di riforma della scuola italiana", in "Scuola e Città", n.6-7 1980, p. 310
[814] Luigi Frati, in *Una nuova università per la società italiana*, p. 189.
[815] Franco Maria Malfatti, ivi, p. 301.

da connettere poi con i diplomi. Questi ultimi erano previsti dall'art. 7 del progetto governativo che però ne delegava la definizione all'opera del governo, insieme ai nuovi corsi di laurea e di dottorato (artt.8-11). L'idea di una didattica da esprimere a più livelli, come la definì il senatore Faedo nel '76[817], doveva corrispondere per Tesini ad una puntuale programmazione delle formazioni professionali in grado di prevedere l'identificazione di nuove figure di operatori[818]. Proprio questo elemento, ripreso con entusiasmo anche dalle riviste specializzate vicine ad ambienti DC[819], la capacità cioè di individuare le figure professionali cui avrebbero dovuto tendere i diplomi era l'elemento critico che già lo stesso Malfatti aveva fatto notare alla conferenza democristiana del '76[820].

Nel fronte DC fu proprio Giovanni Gozzer, esperto di tematiche scolastiche e di programmazione ma non organico al partito, a centrare il cuore del problema in un articolo di aspra polemica con il sociologo Ferrarotti. Mentre contro quest'ultimo invocava la necessità di una professionalizzazione maggiore di ogni tipo di studi, definendo le materie sociali "un *bla bla bla* che crea nuove leve di disoccupati", riprese le riflessioni del sociologo francese Raymond Boudon che si domandava perché, pur avendo ormai da tempo la Franca creato vari livelli di formazione universitaria più applicativa e professionale (DUT, diplomi di primo livello negli atenei e IUT, diplomi universitari di tecnologia negli istituti universitari di tecnologia) "dove studi più facili, insuccesso più raro, tempi più brevi, posto più sicuro", la gran massa degli studenti continuasse a puntare sui tradizionali corsi di laurea: la risposta è che la posta in palio garantita (o presunta tale) dalla laurea era più ghiotta di quella dei corsi di diploma e il divario retributivo persistente nel mercato del lavoro valeva bene, per gli studenti, la scommessa su un percorso di studi più lungo e complicato[821]. Vale la pena

---

816 Prof. Stella in "Critica Sociologica" n. 39-40 1976, p. 98.

817 Alessandro Faedo, in *Una nuova università per la società italiana*, p. 55-60.

818 Si veda il documento sull'università dell'Ufficio Scuola DC "proposte per un dibattito sulla riforma universitaria" in Giancarlo Tesini, *La DC e l'università*, in "Tuttoscuola" n. 11 1976, p. 59. Va segnalata la contrarietà della CISL all'introduzione dei diplomi in assenza di una riforma secondaria superiore che determinasse nuovi canali formativi, si veda l'intervista al Prof. Gian Paolo Rossi in "Critica Sociologica" n. 39-40 1976, p. 36.

819 Editoriale di Alfredo Vinciguerra, *Muoversi per l'università*, in "Tuttoscuola" n. 21 1976, p. 7, in cui si fa riferimento alla necessità di "favorire una professionalità più articolata e flessibile e contribuire, direttamente e indirettamente, a ridurre la disoccupazione intellettuale", nell'ottica di un'università che non deve alimentare il mito del lavoro dei colletti bianchi restituendo anzi piena dignità a ogni livello lavorativo. Inevitabile che da queste posizioni derivasse l'esaltazione per il Community College statunitense, si veda l'editoriale di Alfredo Vinciguerra, *Perché non il Community College?*, in "Tuttoscuola" n. 35 1977, p.7.

820 Malfatti, in *Una nuova università per la società italiana*, p. 310.

821 Giovanni Gozzer, *La laurea in bla-bla crea nuove leve di disoccupati*, in "La Discussione", n. 4 1978, p. 5, in cui si fa riferimento all'articolo di Raymond Boudon *Effets perverse et ordre social*, pubblicato da Presses Universitaries . Sulla legge della scommessa: "essa si fonda sulla teoria dei giochi, Chi opta per la laurea invece che per il DUT punta su una 'scommessa' supplementare, in vista di un premio più consistente. La scommessa non è assurda, dice Boudon, perché i trattamenti economici dei titolari dei due diplomi sono analoghi 'in media'; in un numero

affermare che se la classe politica italiana da allora fino ad oggi, avesse avuto conoscenza di quella che Boudon definì "la legge della scommessa", forse la storia della riforma dell'università, specialmente quella più recente, sarebbe stata parzialmente diversa.

Per quanto il d.d.l. n. 486 del PCI non prevedesse forme di regolazione degli accessi, in pieno dibattito nel comitato ristretto il senatore Urbani si dichiarò favorevole a forme di numero programmato inserite in un più ampio processo di programmazione per il quale poneva, come condizioni essenziali, la continuità del governo (che di lì a pochi mesi proprio il suo partito avrebbe fatto vacillare) e un improbabile sostegno al discorso riformatore del Parlamento da parte della base universitaria (non proprio disposta ad ascoltare in quei mesi un dibattito che sembrava alquanto distaccato dallo scenario sociale)[822]. Sul tema dei diplomi invece i comunisti erano quelli più scettici, soprattutto rispetto a una introduzione generalizzata e non finalizzata a precisi profili professionali. Non a caso nelle relazioni introduttive del convegno del '76 né Chiarente né Tortorella li menzionarono e non comparivano nella bozza di proposta di riforma resa pubblica in quella sede[823]. Il successivo progetto, il d.d.l. n. 486 li prevedeva all'art. 3 delegandone la definizione in sede governativa.

Più articolata era la riflessione del PSI in merito.

Alla conferenza stampa del '76 in cui si annunciò il ritorno in campo delle idee di riforma dell'università socialiste, il partito illustrò le ipotesi di periodi di orientamento formativo per studenti provenienti da scuole secondarie troppo diverse rispetto al percorso universitario scelto, Visalberghi parlò poi un anno dopo di esami di idoneità per i corsi di primo livello da mantenere sperimentalmente per un decennio ma non per i corsi di laurea: il progetto di legge n. 649 all'art. 10 prevedeva esami d'idoneità per indirizzi "non congruenti", con l'aggiunta di opzioni di studio a tempo pieno o parziale (artt. 12 e 13) per studenti lavoratori[824]. In merito ai diplomi (previsti dall'art. 7), a differenza dei comunisti, il PSI ne

---

considerevole di casi, la laurea conduce a risultati economici ben più consistenti. In questa situazione un calcolo elementare mostra che gli studenti hanno più interesse a 'scommettere' sul corso lungo che su quello ridotto. Soltanto se il corso lungo fosse irto di ben maggiori ostacoli o se le probabilità del premio, e cioè del guadagno al termine di tale corso, fossero assai più modeste, non ci sarebbe alcuno stimolo a 'scommettere' sul corso lungo".

[822] Il senatore Urbani spiegava le ragioni di un numero programmato differente dal numero chiuso: "piuttosto che consentire che continui spontaneamente ad espandersi un esercito di laureati e diplomati, il cui titolo, per le aspettative in base alle quali è stato conseguito e per le sue effettive valenze, spinge coloro che lo detengono a premere per ottenere un posto qualsiasi nell'amministrazione pubblica e nel terziario", Giovanni Urbani, *La programmazione universitaria*, in "Riforma della Scuola", n. 1 1978, p. 8.

[823] *Bozza di proposta di legge per l'avvio della riforma universitaria*, in *Per la Riforma Universitaria*, p. 65; si vedano anche i dubbi di Chiarante in "Critica Sociologica" n. 39-40 1976, p. 11 e i cenni al dibattito interno al comitato in Gian Paolo Vitale, *Onorevoli senatori quale università volete?*, in "Tuttoscuola" n. 33 1977, p. 12.

[824] Si vedano: Le Proposte del PSI per la riforma universitaria, in "Scuola e Professione", n. 5-6, 1976 p. 38; Visalberghi, *Università, società, territorio*, in "Scuola e Città", n. 3 1977, p. 134 e il testo del d.d.l. n. 649 pubblicato in "Scuola e Città", n. 2 1977 da p. 335.

valutò ben presto l'esigenza in questa fase, avvalendosi del confronto internazionale per dimostrarne l'assoluta esigenza[825]. Nella già citata relazione di Visalberghi al convegno del partito del '77, si esponeva la tesi già ricordata dei diplomi come momento di valorizzazione della fase applicativa e professionale, accusando persino di demagogia chi criticava i progetti (governativo e socialista) che li prevedevano ed individuandone nei in centri universitari plurifunzionali, distaccati dall'ateneo, la sede naturale, in un'omogeneità della didattica universitaria garantita dalla parallela proposte del docente unico[826].

La diversificazione dei titoli avrebbe continuato ad avere assoluta centralità negli anni seguenti come dimostrato da un convegno organizzato dall'ambasciata statunitense a Roma nel 1980 e in cui l'allora ministro Valitutti avrebbe lamentato l'eccessiva uniformità di tutto il sistema formativo italiano[827].

L'altra grande innovazione discussa da anni era l'introduzione dei dipartimenti, della cui necessità erano convinti tutti, o quasi. Ancora nel 1974 nella DC emergevano forti dubbi di chi ne vedeva solo uno smembramento inutile delle facoltà[828] o, e questo era la maggiore perplessità, organi dell'ateneo dominati da logiche assembleari e permeati da una collegialità che avrebbe snaturato il senso stesso dell'accademia italiana. Se il primo ordine di perplessità fu ben presto superato, non così per il secondo che rimase elemento di polemica fino alla definizione in sede comune della bozza Cervone[829]. Non a caso le differenze, davvero minime, fra i progetti su questo tema riguardarono due aspetti, le modalità e i tempi per la loro istituzione e la composizione e i poteri degli organi che li avrebbero gestiti (oltre a una maggiore valenza sostitutiva degli organi esistenti conferita ai progetti delle sinistre), mentre le proposte convergevano sul loro carattere sostitutivo delle facoltà e sul non relegarli a mera gestione dei corsi di dottorato di ricerca. Sul primo tema era il PCI a prevedere (art. 9) tempi

---

[825] Aldo Visalberghi, *Proposte organiche per l'università*, dal convegno di Montecatini "Prospettive socialiste per la scuola" 24-26 gennaio 1975, in "Scuola e politica" n. 1-2 1975, p. 30.

[826]Visalberghi, *Università, società, territorio*, in "Scuola e Città" N. 3 1977, pp.132-133.

[827] *La diversificazione dell'insegnamento negli istituti di istruzione superiore*, convegno del 21-22 febbraio 1980 presso l'ambasciata degli Stati Uniti d'America, Roma, in "Universitas" n.2 1980, p. 4.

[828] Per fare un esempio, i riferimenti fatti nel '74 da Vittorio Cervone a principi di collegialità nel funzionamento generale dell'ateneo, spariranno da ogni intervento pubblico democristiano, Cervone, in *La scuola è la società*, p. 106.

[829] Per il relatore sull'università alla conferenza Dc del '74, Remo Cacciafesta, i dipartimenti apparivano solo come strumenti per "smembrare le facoltà", in ivi, p. 280. Nel '76 invece il dibattito interno alla Dc riguardò chi vedeva nei dipartimenti un'eccessiva settorializzazione della didattica contro chi al contrario li riteneva i luoghi essenziali dell'interdisciplinareità: Prini espresse proprio questa preoccupazione (accanto a quella di un eccessiva apertura assembleare) cui rispose il senatore Faedo, in *Una nuova università per la società italiana*, pp. 43 e 57. Sempre in quella sede Rognoni era convinto che, per quanto il tema non andasse posto per evitare battaglie ideologiche, l'istituzione dipartimentale avrebbe eroso l'effettivo valore legale dei titoli (su cui in tal senso interveniva il mercato del lavoro) ribadendo la necessità di una linea mediana tra un sistema troppo

più lunghi di sperimentazione con un ruolo determinante attribuito all'istituendo CUN, il progetto governativo (art. 21) non ne indicava affatto mentre per il progetto del PSI sarebbero diventati operativi con il varo della legge e senza sperimentazione. Tutti e tre i progetti indicavano due organi di gestione: uno più largo definito consiglio di dipartimento dal PCI (art. 10) e assemblea dal PSI (art. 21) e dalla DC (art. 22): uno più ristretto che il PCI definiva "giunta" e il PSI e la DC "consiglio". Nelle attribuzioni di competenze per la gestione della didattica e della ricerca i comunisti (art. 7) conferivano maggiori poteri all'organo più ampio mentre il PSI e soprattutto la DC ne riducevano grandemente il ruolo: secondo il d.l. n. 663 avrebbe solo dovuto discutere la relazione annuale del direttore di dipartimento, unico responsabile e pianificatore delle attività (artt. 24 e 25). Differenze fra i progetti esistevano poi sulle possibilità di voto e decisione delle varie componenti in merito alle tematiche riguardanti i docenti stessi, per cui specialmente governo e socialisti proposero complicati meccanismi decisionali interni agli organi dipartimentali.

Nelle dichiarazioni del PCI il dipartimento era il centro propulsore del rinnovamento universitario, momento di coesione di un rinnovato legame fra didattica e ricerca e luogo in cui sperimentare gestioni più collegiali dell'attività accademica, rimandando persino, tramite essi, a un'idea diversa di società[830]. L'idea socialista in merito fu invece chiarita da Codignola nel '76 che ne vedeva sì il ruolo disgregante degli attuali meccanismi di potere accademici (imperniati sull'istituzione della cattedra organizzata nella facoltà) ma, e questo era sicuramente un segno del clima e della sua predisposizione cambiata verso i movimenti sociali universitari tra '68 e metà anni settanta, metteva in guardia dai rischi di una gestione eccessivamente assembleare[831].

Un'altra differenza, probabilmente più nominale che altri riguardava i consigli interdipartimentali previsti dal PCI (art. 7), che a sua volta non prevedeva un consiglio di corso di laurea previsto invece nei progetti di PSI e DC, con i primi che attribuivano a consiglio di corso poteri nella definizione dei piani di studio e della didattica creando così uno sdoppiamento rispetto al dipartimento (art. 25). Per il resto tutti e tre i progetti proponevano il consiglio d'ateneo come sostitutivo del senato accademico con il PCI (artt. 16 e 33) che individuava per la composizione metà docenti più rappresentanti del CNR, della regione, del

---

gerarchico e l'involuzione assembleare. Il relativo organo di governo p. 203 deve essere sì innovazione che superi sistema gerarchico ma anche evitare involuzione assembleare, ivi, pp. 203 e 220.

[830] Si vedano: Salvatore D'Albergo, *Dipartimenti e nuova didattica*, in "Riforma della Scuola" n. 2 1977, p. 14; la relazione di Chiarante alla conferenza comunista del '76 in *Per la riforma universitaria*, pp. 24.e 27 ed è emblematica la centralità conferitagli nella più volte citata intervista in "Critica Sociologica" n. 39-40 1976, p. 13.

[831] Codignola, *Università: le occasioni perdute e quelle da non perdere*, in "Città e Regione" n. 5 1976, pp. 93-94.

comune e rappresentanti delle parti sociali su proposta del CNEL; più o meno identica la composizione proposta dal PSI (art. 23), mentre la DC (art. 14) ne proponeva una numero più ampio, distinguendo (unico progetto a farlo) le cifre dei rappresentanti dei docenti ordinari e di quelli associati; tutti e tre i progetti attribuivano ai docenti (e il progetto governativo specialmente ai docenti ordinari) la totalità delle dell'elettorato attivo e passivo e le responsabilità a livello di gestione dell'ateneo. Altra differenza riguardava l'elezione del rettore (PCI art. 17, DC artt. 16 e 17) che per le sinistre era compito del consiglio d'ateneo, mentre per il governo il diritto spettava a tutto il corpo dei docenti ordinari dell'ateneo.

Riguardo alle procedure con cui rinnovare gli ordinamenti didattici i socialisti prevedevano un ruolo sia del nuovo CUN sia dei consigli d'ateneo mentre PCI e DC proponevano in merito un accentramento marcato nelle mani del Parlamento (per i comunisti) e del ministro (per i democristiani) dei passaggi decisivi.

Più in generale va rilevato come su tutti i campi d'intervento di lungo periodo previsti dai tre progetti di riforma le sinistre attribuissero un maggior ruolo al Parlamento o al CUN mentre la DC fosse propensa a conferire maggiori spazi di delega al governo, forte d'altronde del suo trentennale monopolio.

Per quanto riguarda la ricerca[832], solo il PCI ne propose un sostanzialmente aumento negli stanziamenti (art. 20) su cifre comunque inferiori, come fece notare Gattullo[833], a quelle previste nel 69/71 con il d.l. n. 612; altra peculiarità avrebbe potuto essere la proposta di creare un ministero separato per la ricerca e per l'università avanzata dal senatore democristiano Faedo ma non ve ne fu traccia nella proposta governativa[834].

Sul tema del diritto allo studio i progetti di DC e PCI tacciano completamente, a dispetto del fatto che nel primo si preveda un sostanzioso aumento delle tasse (art. 58)[835] e che, riguardo al secondo, vi fosse stata in ambienti comunisti una discreta elaborazione con proposte più o meno articolate (come si è visto anche per indirizzare verso alcuni corsi e atenei piuttosto che

---

[832] Al tema della ricerca fu data grande attenzione dagli animatori della rivista "Scuola e Città", si vedano i contributi di Gian Maria Bertin sul rapporto ricerca didattica, *L'idea di Università e tendenze riformatrici* e *La ricerca nella riforma universitaria: problemi e proposte legislative*, in "Scuola e Città" n. 9 p. 372 e n. 12 p. 505, 1978. Sul tema la rivista continuò a dare spazio anche negli anni successivi, come dimostra la trasposizione e prosecuzione sulle sue pagine del dibattito al seminario di studi di Milano del 23 novembre 1979 presso la sede del Centro nazione di Prevenzione e Difesa Sociale, la cui sintesi, a cura di Giovanni Balduzzi apparve in *La ricerca universitaria tra autonomia e programmazione*, "Scuola e Città" n. 2 1980, cui seguì un'indagine condotta presso l'Ateneo di Bologna fra docenti e operatori della ricerca, sempre a cura del Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale e del CNR, diretta da Gino Martinoli. Questo lungo percorso e i risultati dell'indagine sono riassunti in Gianni Balduzzi, Giovanni Maria Bertin, *Un nuovo quadro normativo per la ricerca universitaria: il D.P.R. 382*, in "Scuola e Città" n. 8 1980, p. 82.

[833] Gattullo, *Sui nuovi progetti di riforma dell'università*, in "Inchiesta", n. 8 1977, p. 37.

[834] Alessandro Faedo, in *Una nuova università per la società italiana*, p. 67.

[835] Tema su cui il PSI delegava ogni anno la definizione a Parlamento e governo (art. 49).

altri) fino ad arrivare a quelle più complesse e di difficile attuazione formulate da Radice del 1977[836]. L'assenza del tema nel progetto democristiano è ancora più significativa se si valuta il lavoro del gruppo di studio presieduto da Frati alla conferenza del '76, in cui tra l'altro l'allora esponente CISL immise un po' di sano realismo nei confronti della ricetta ormai predicata da tutti di sostituire il presalario con l'erogazione di maggiori servizi, ricordando come per questi andassero individuate le forme e i mezzi reali e citando per esempio il problema residenziale studentesco nei grandi centri universitari di Napoli e Roma[837]. Anche il PSI predicava questa ricetta[838] ma almeno, a differenza degli altri due progetti, provvide in due articoli (artt. 14 e 15) a specificare le forme con cui effettuare le delega alle regioni dell'erogazione di tutti i servizi relativi: passaggio che, come ricordato, sarebbe stato compiuto nel pieno del lavoro di elaborazione della bozza Cervone nell'estate del 1977 con la "Legge Faedo" n. 808.

Sulla base di questi progetti si definì quel poco di tematiche universitarie comprese nell'accordo programmatico per il "governo dell'astensione" dell'estate 1977. Il testo prevedeva una politica di programmazione, il mantenimento del valore legale dei titoli di studio "soltanto per professioni che richiedevano particolari competenze" (testo che lasciava spazio a diverse interpretazioni), "l'introduzione di studi a ciclo corto per determinate professioni", riequilibrio territoriale delle sedi, prove integrative per le immatricolazioni a parziale revisione della liberalizzazione, ampliamento del processo di democratizzazione dell'ateneo e una maggiore serietà negli studi e nel lavoro dei docenti con la garanzia della libertà d'insegnamento[839].

Un accordo che fu molto criticato da tecnici della materia più o meno esterni come Gozzer che ne mise in luce punto per punto tutte le contraddizioni e quelli che definì "escamotages", consapevole in realtà che il punto di arrivo di confronti partiti troppo da lontano non poteva essere una soluzione efficiente[840].

Approdate in Senato queste proposte di riforma, più una lunga serie di proposte d'intervento più parziali presentate da partiti minori[841], furono demandate alla VII Commissione Istruzione in seno alla quale si formò un comitato ristretto che lavorò assiduamente in lunghe trattative.

---

[836] Radice proponeva canali di studio differenziati per studenti lavoratori e un diritto allo studio totale per studenti a tempo pieno cui dare un salario durante gli studi e la certezza del posto fisso dopo, il tutto orientato a dalle reali esigenze produttive del paese, Lucio Lombardo Radice, *Rifondarla e subito*, in "Riforma della Scuola", n. 2 1977, p. 10.

[837] Luigi Frati, in *Una nuova università per la società italiana*, p. 174.

[838] Visalberghi, *Università, società, territorio*, in "Scuola e Città" N. 3 1977, p. 135.

[839] Testo completo dell'accordo in "l'Unità" del 30 giugno 1977 da p. 8.

[840]Questi accordi contenevano per Gozzer "dosi abbondantissime di unilateralità, confusione, dogmaticità, contraddizioni, utopia, escamotages, presunzione, mistificazione, irresponsabilità", Giovanni Gozzer, *Sei partiti per un programma*, in "Tuttoscuola" n. 39-40 1977, p. 37.

Il primo risultato fu l'elaborazione di quindici articoli (già battezzati "testo Cervone" dal nome di colui che stava coordinando i lavori e sarebbe stato poi relatore generale del progetto condiviso) sui principi generali e sulla programmazione poi, nell'aprile 1978 si arrivò all'intesa su alcuni punti (ricerca, dottorato, tempo pieno incompatibilità). Sulla base di quella che oramai era la "Bozza Cervone" (51 articoli presentanti in commissione dal senatore DC) la commissione del Senato lavorò dal 6 giugno al 18 ottobre 1978 e infine, nel novembre 1978 approdò in aula nel bel mezzo delle discussioni analizzate in precedenza, per il rinnovo o la riforma delle condizioni contrattuali dei precari dell'università. Il dibattito generale si concluse il 19 dicembre e fino al 23 gennaio furono approvati in aula i primi cinque articoli, ma ormai il PCI aveva annunciato che non avrebbe continuato il sostegno indiretto al governo e le sorti del progetto apparivano chiare a tutti.

Ciò detto un rapido esame dei contenuti della bozza approvata in commissione serve a dare un'idea del livello di compromesso raggiunto fra le forze politiche, un compromesso che per negli ambienti degli addetti ai lavori di area progressista e socialista avrebbe rappresentato un punto molto più avanzato, seppur contraddittorio, rispetto ai contenuti del futuro D.P.R. dell'80[842].

Stando ai primi articoli l'autonomia universitaria era garantita dalla potere statutario e conferito agli atenei unito alla facoltà di dotarsi di regolamenti amministrativi e contabili; si istituivano quattro titoli di studio: diploma, laurea, specializzazione (per specifiche professioni) e dottorato di ricerca di durata quadriennale e retribuito con borsa di studio; si istituivano consiglio e giunta d'ateneo su criteri di composizione più vicini a quelli proposti dalla DC che dalle sinistre; un lungo articolo (19) specificava le modalità e i fini della programmazione triennale del sistema universitario, riguardante l'organizzazione dei corsi (e il loro accesso) di ciascun livello, della ricerca e dello sviluppo infrastrutturale, il tutto in stretto collegamento con la programmazione nazionale economica e sociale; una vittoria delle sinistre poteva essere considerata la definizione con l'art. 22 del consiglio universitario regionale, ma solo nelle regioni dove esisteva più di un ateneo, con funzioni di raccordo fra atenei e altri enti, di sviluppo e gestione del sistema di sostegno al diritto allo studio, iniziative di potenziamento didattico, di ricerca e di qualificazione e aggiornamento professionale (sulla

---

[841] Per un elenco completo, "Annali della pubblica istruzione", n. 4-5 1979, p. 500.

[842] Luzzatto non ne diede un giudizio positivo, e come lui Gattullo, anche se entrambi lo considerarono di gran lunga migliore del D.P.R. successivo ed effettivamente, dal loro punto di vista, l'arretramento su alcuni temi cari alle sinistre (doveri dei docenti, programmazione, raccordo con enti locali, regolamentazione degli accessi, diplomi di primo livello) era innegabile. Si veda Gattullo, *Sui nuovi progetti di riforma dell'università*, in

carta più o meno le funzioni proposte da PCI e PSI); alla ricerca scientifica e alla sua programmazione erano dedicati due articoli (24 e 25); la questione degli accessi si risolveva, con l'art. 28 nel modo che, più o meno velatamente, soddisfaceva tutti, e cioè con esami integrativi per immatricolazioni non coerenti con il percorso formativo scolastico e con la definizione in sede di programmazione dei numeri nazionali consentiti per ogni corso; l'art. 29 disciplinava il dottorato di ricerca, i suoi doveri e i suoi sbocchi professionali, ristretti alla docenza universitaria o scolastica; il tema della docenza (art. 31) si risolveva con l'annunciata formula del ruolo unitario articolato in due fasce (ordinari e associati) con un organico rispettivo di 15.000 unità e, con l'art. 32, si definivano le norme del tempo pieno (minimo di 12 ore settimanali con obblighi da definire in sede di consiglio di dipartimento) e delle incompatibilità che si estendevano, elemento significativo perché presente in tutti i progetti non approvati, anche alle cariche politiche; l'articolo 33 definiva infine le norme per i concorsi con il sistema misto e con l'art. 35 si delegava il governo a regolamentare il trattamento economico di tutto il personale[843].

Il PCI sembrava il più soddisfatto del lavoro del Comitato, plaudendo alle soluzioni sulla programmazione che puntavano a orientare le iscrizioni degli studenti verso esigenze definite in sede di programmazione nazionale, agli esami integrativi per le immatricolazioni in corsi non coerenti e ai riferimenti generali su diritto allo studio, su cui i senatori comunisti riscontravano con soddisfazione l'avvicinamento delle posizioni politiche, lasciando intendere più o meno velatamente la convergenza dei posizionamenti altrui sui loro[844]. Giannatoni invece in un dettagliato articolo spiegò il posizionamento dei comunisti per ogni punto (in cui emergevano dubbi sull'impostazione della bozza Cervone sul dottorato e il contrasto fra i consigli interdipartimentali e i consigli di corso di laurea), descrivendo le distanze profonde che ancora permanevano sulla composizione e i poteri dei vari organi, a partire dai consigli di dipartimento, mentre Bernardini, sempre su "Rinascita", dimostrò una maggiore consapevolezza rispetto ai suoi precedenti giudizi rilevando l'atteggiamento non molto collaborativo da parte del governo su alcuni temi (docenza e democratizzazione degli organi su tutti)[845].

"Inchiesta" n. 8 1977, p. 49 e Giunio Luzzatto, *I problemi universitari nelle prime otto legislature*, in Gattullo, Visalberghi, op cit., p. 181.

[843] Una descrizione del testo è presente in "Annali della pubblica istruzione", n. 4-5 1979, p. 501. Per i primi cinque articoli approvati in Senato, A. Trifogli, *La riforma universitaria. Riflessioni, proposte, risultati*, p. 86.

[844] Giovanni Urbani, *La programmazione universitaria*, e Carlo Bernardini, *Quattro punti per l'istruzione superiore*, in "Riforma della Scuola" n. 1 1978, p. 8 e p. 12.

[845] Gabriele Giannantoni, *La riforma universitaria a un passaggio decisivo*, in "Rinascita" n. 23 1978, p. 8; Carlo Bernardini, *Riforma Universitaria i punti ancora sospesi*, in "Rinascita" n. 33 1978, p. 12.

Sulle trattative in merito alla programmazione, come si è visto vero obiettivo del PCI, i democristiani avevano avuto buon gioco nel passare per i difensori delle libertà del cittadino, come dimostra l'intervista fatta a Cervone pubblicata su "Tuttoscuola" che ribadiva come le forme di numero chiuso fossero inaccettabili per la maggioranza[846]. Nella stessa intervista è significativo l'affondo dato al PSI e alla sua idea di docente unico, definita utopistica. Questa la posizione di un personaggio definibile, in questo frangente, quasi come una figura di garanzia, mentre altri esponenti della Democrazia Cristiana si dimostravano molto più sinceri nell'esprimere le ben note preoccupazioni in merito a una produzione troppo ampia di laureati sul mercato del lavoro, come ad esempio Trifogli, che denunciava come troppo poco incisive le formule proposte dalle sinistre[847].

Niente rappresenta di più lo scollamento del lavoro del Comitato dallo scenario sociale e politico esterno ad esso, della conferenza stampa del segretario socialista Bettino Craxi del 20 settembre 1978. Convocata appositamente per raddrizzare la linea del partito sulla riforma, essa sconfessò la strategia e le dichiarazioni collaborative dei senatori socialisti della VII Commissione del Senato, definendo il testo concordato più arretrato delle proposte delle passate legislature, insufficiente nella definizione degli obblighi dei docenti, eludibile per quanto riguardava il superamento delle facoltà con i dipartimenti e confuso in merito al dottorato. Ovviamente cuore della polemica erano le diverse funzioni dei docenti anche se, come rilevato precedentemente e come non mancarono di far notare le altre fazioni politiche,

---

[846] "Il numero chiuso si muove in un'ottica di neomalthusianesimo culturale, e restringe il respiro dell'università. Detto questo l'esigenza di una certa programmazione c'è. Io credo che le forze politiche devono farsi un discorso molto chiaro in materia. C'è direi un po' d'ipocrisia in tutti o, se questa è una frase forte, un po' di pigrizia mentale nell'uscire da canoni e di sapersi dare soluzioni adeguate", *Cervone: sono possibili conseguenze sulla riforma*, in "Tuttoscuola" n. 35 1977, p. 16. Su un numero precedente della stessa rivista erano descritte e criticate le posizioni del PCI precedentemente esposte e al centro del dibattito nel Comitato e sono riportati brevi giudizi sui lavori; negativi per il PSI fino a quel momento, più positivi da due punti di vista speculari, la CGIL e la CRUI che tramite il prof. Salinari esprimeva il suo assenso ai tre livelli di studio, al dipartimento ma soprattutto al crollo "del mito del docente unico". Gian Paolo Vitale, *Onorevoli senatori quale università volete?*, in "Tuttoscuola", n. 33 1977, p. 12.

[847] Riferendosi a una cifra da lui stesso calcolata di 245.000 laureati "eccedenti" fra il 1972 e il 1978 si domandava "se in momenti di crisi economica quale quello attuale sia giustificata una spesa così ingente per la formazione di laureati di cui la società italiana non ha bisogno", perciò proponeva di "dar mandato al Ministro, in attesa che i meccanismi della riforma e della programmazione economica nazionale entrino in funzione, di presentare al Parlamento, sentiti il CNEL, le organizzazioni sindacali e l'attuale sezione universitaria del Consiglio Superiore della pubblica istruzione, proposte che prevedano annualmente soluzioni concrete in ordine alla programmazione degli accessi", nell'immediato valutava positiva la programmazione prevista dalla "Bozza Cervone "al fine realizzare un equilibrato raccordo tra iscrizione ai corsi di laurea e di diploma ed esigenze di sviluppo […] e una migliore utilizzazione delle strutture", AP, Senato della Repubblica, VII legislatura, Comitato ristretto della VII Commissione Istruzione, 16 giugno 1977, pubblicato in Trifogli, op. cit., pp. 14 e 19.

era la stessa proposta socialista a proporre fino a quattro ruolo con funzioni docenti dentro l'università[848].

Alla fine un anno e mezzo di trattative non produssero alcun risultato concreto, eccetto per quelle norme estrapolate (legge 31 su CUN e concorsi) che modificarono, di poco, qualche aspetto del funzionamento dell'università italiana. Confrontando questa fase della storia della riforma dell'università con le precedenti salta all'occhio la discrepanza esistente fra l'alto livello di dialogo e collaborazione fra le forze politiche (seppur fra mille contraddizioni nei risultati e nelle intenzioni di ciascuno) con l'assoluta assenza di attenzione esterna ad esso. Se di fatto, a dispetto del lavoro della Commissione del Senato, quelli furono gli anni dominati dal tema della docenza è proprio perchè la riforma delle strutture e degli ordinamenti universitari non suscitava più alcun interesse al di fuori di parte dei soggetti interessati: essenzialmente i lavoratori dell'università. Come si è visto gli stessi studenti, come e più che nel '68, non posero mai, se non nelle prime settimane del 1977, la loro attenzione al dibattito parlamentare sull'università, e su questo elemento sarebbero necessarie riflessioni più approfondite sulle condizioni sociali di quel corpo studentesco, nonché sul contesto politico della fine degli anni '70. La difficoltà dell'economia e dell'occupazione con le misure d'austerità e l'impennata dell'inflazione, la conflittualità sociale nelle strade e la lotta armata dei numerosi gruppi (rivoluzionari e fascisti) il rapimento e l'assassinio di Aldo Moro, le secche dei governi di "solidarietà nazionale" impantanati in lunghe e inconcludenti trattative, con tutto quello che questi elementi appena accennati comportarono, fecero scivolare inevitabilmente il tema universitario in piani del tutto secondari, relegati ad addetti ai lavori dei vari partiti (come si è visto in alcuni casi persino smentiti dai loro stessi segretari).

Quindici anni di dibattito politico sul tema aveva però lasciato degli elementi ormai acquisiti, potenziali basi per un intervento più immediato che forse (e fu questa la convinzione dei governi futuri), come condizione essenziale, necessitava un superamento delle lunghe ed estenuanti trattative tra forze politiche.

---

[848] Dalla conferenza stampa di Bettino Craxi 20 settembre 1978. Si veda la cronaca e la polemica di Nuccio Ciconte, *Per l'università ripensamento del PSI*, in "l'Unità" 21 settembre 1978, p. 2. Si veda anche l'intervista a Craxi di Girolamo Arnaldi, *Onorevole Craxi, a quale università pensa?*, in cui l'autore incalza il segretario socialista nel condannare il periodo di subalternità del PSI ai comunisti come quello in cui i socialisti hanno espresso il peggio di loro, in "Tuttoscuola" n. 62 1978, p. 29.

4.5 La riforma per decreti: I DPR degli anni '80

La fase politica successiva alla "solidarietà nazionale" aperta con il governo Cossiga, ebbe geometrie di governo variabili e per certi versi inedite. Da una coalizione fra democristiani, liberali e socialdemocratici, si passò in un anno al ritorno dei socialisti di Craxi al governo e l'esclusione di socialdemocratici e liberali, elemento che sull'istruzione ebbe degli effetti visto il passaggio del ministero dell'istruzione dal liberale Valitutti, che redisse la legge n. 28 dell'80 che istruiva il decreto delegato, al democristiano Sarti (cui sarebbero seguiti Bodrato e Falcucci) vero autore del D.P.R. di riforma dell'università. I socialdemocratici, e con loro i repubblicani, tornarono presto in coalizione con il primo governo Forlani, nell'ottobre dell'80, mentre con il primo governo non guidato da un democristiano, Spadolini, nel giugno dell'81 nacque la formula che resse la politica italiana per quasi un decennio, quella detta del "pentapartito", dall'inizio della IX legislatura nell'estate dell'83, saldamente nelle mani di Bettino Craxi. Questo breve riepilogo è importante per comprendere in che quadro avvenne il cambiamento normativo più significativo della storia dell'università italiana, il decreto dell'80 e perché la fase successiva all'avvento di una riforma attesa da decenni in realtà rappresentò una mera (e complessa) gestione dell'esistente, con un carico di corporativismo dei soggetti coinvolti e un'estraniazione dell'università dal contesto sociale e politico persino aumentata rispetto agli anni passati. da Un quadro in cui l'unico escluso era di fatto il Partito Comunista italiano, di certo in declino come consensi rispetto al decennio precedente, ma rappresentante di più di un quarto dell'elettorato italiano[849].

Restando sul tema della riforma dell'università, in questa legislatura si ripartiva su un accordo ormai acquisito sia sui contenuti che sul metodo: l'idea di riforma globale era decaduta un po' per tutti i partiti (giusto il PRI si esprimeva in questa fase per una riforma globale giudicata più fattibile rispetto a tanti provvedimenti) e si era affermato, secondo Tesini, "un approccio di tipo processuale e sperimentale al tema della riforma", che sarebbe dovuta passare per una legge che ne descrivesse le linee guida generali per poi lasciare al governo la possibilità di emanare uno o più decreti, nella visione più centralistica, o di lasciare il campo aperto alla sperimentazione degli atenei (idea presente, con differenti sfumature, nelle dichiarazioni di

[849] "La gestione di questa legge, nata a ridosso dei difficili anni dell'unità nazionale e segnata fortemente da una cultura del compromesso e del dialogo che avrebbe dovuto proseguire, fu invece realizzata in tempi di democrazia bloccata, in cui l'unico progetto di una maggioranza prima a cinque poi a quattro partiti aveva come scopo fondamentale quello non solo di ritardare l'ingresso del PCI nell'area di governo, ma di svuotarlo, sottraendogli quelle adesioni nel ceto medio che ne avevano determinato la crescita e ne avevano fatto il punto di riferimento di nuove speranze e d'ipotesi riformatrici", Ricuperati, *La politica scolastica*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, p. 762.

PSI e PCI in questa prima fase della legislatura); in merito ai contenuti, ad elencazioni praticamente identiche sui temi (dipartimenti, diplomi e contestuale valorizzazione della formazione professionale, strutturazione in due fasce del personale docente, obblighi dei docenti, riorganizzazione della ricerca, autonomia e programmazione) corrispondevano idee diverse sul peso da dare a ciascuno degli elementi[850]. Per il PCI infatti la programmazione e la formazione professionale restavano al centro delle proposte sull'università, mentre la tutela delle libertà dei docenti, nel contesto della definizione dei loro obblighi e delle incompatibilità della funzione con altre professioni, ritornavano più volte nelle dichiarazioni democristiane. Se per chi aveva governato il paese per decenni, la continuità di queste proposte con il passato era scontata e ovviamente rivendicata, opinioni diverse attraversavano il fronte comunista, uscito indebolito dal sostegno al governo negli anni precedenti, e diviso fra chi ne rivendicava l'utilità anche in termini di una maggior efficacia della politica sull'istruzione superiore, e chi proseguiva nelle critiche ai provvedimenti parziali moltiplicatisi sul finire degli anni '70 come se il PCI fosse stato sempre in coerente opposizione ad essi[851].

A favorire un'omogeneità di pensiero sulle ipotesi d'intervento la permanenza di alcuni sottosegretari all'istruzione anche tra una legislatura e l'altra: il caso più evidente fu quello di Franca Falcucci della DC, sottosegretaria dal 1976 e successivamente ministro senza

---

[850] Per un quadro delle idee dei partiti sull'università fra la VII e la VIII legislatura si vedano i seguenti contributi della rivista "Tuttoscuola": Marco Tosatti, *Ma davvero tutte le riforme sono da buttare nel cestino?*, in "Tuttoscuola", n. 76 1979, p. 10 con le interviste a Luciano Benadusi per il PSI, Marisa Rodano per il PCI e Tesini per la DC; Gian Paolo Vitale, *Ecco i programmi dei partiti per la scuola e l'università*, in "Tuttoscuola", n. 77 1979, pp. 8-9 in cui per la DC si sottolineava l'obbiettivo di volere assicurare autonomia ai singoli atenei, pluralismo delle istituzioni, libertà di ricerca e insegnamento, assetto organico del personale sulla base dei decreti Pedini, la programmazione delle sedi, il triplo titolo di studio, una concreta autonomia per il CNR, mentre per il PCI una "rigorosa politica di programmazione dell'università nei suoi vari aspetti, istituzione dei dipartimenti, nuovo stato giuridico docenti, democratizzazione organi di governo, nuovo rapporto università società, organizzazione flessibile degli studi"; Gian Paolo Vitale e Clemente Mimun, *Le idee dei partiti per l'ottava legislatura*, intervista ai responsabili degli uffici-scuola, in "Tuttoscuola" n. 87 1979, p. 69, dove le interviste a Giancarlo Tesini per la DC (affascinato dall'idea di riproporre in Italia il sistema del Community College statunitense), Achille Occhetto per il PCI (per il quale era imprescindibile la legge sulla formazione professionale e meccanismi di programmazione regionale), Luciano Benadusi per il PSI, Ethel Porzio Serravalle per il PRI, Alberto Tempora per il PSDI (quest'ultimo favorevole a "leggi quadro che stabiliscano grandi linee del riordinamento degli studi"), Savino Melillo per il PLI (sostenitore dell'operato dell'allora ministro Valitutti), Nicola Manca per il PDUP (contrari a singoli provvedimenti parziali e per una ripresa del dibattito complessivo sulla riforma) e Silverio Bacci dell'MSI (sostenitore dell'impossibilità di riformare per inadeguatezza irrisolvibile delle strutture formative).

[851] In merito si confrontino le critiche di Occhetto ai provvedimenti degli anni '70 che non rispondevano ad "alcuna finalità complessiva", nella citata intervista apparsa su "Tuttoscuola" a cura di Vitale e Mimun, e la polemica rivolta anche verso l'interno di Cazzaniga che elencò quasi con toni rivendicativi i tanti interventi legislativi del periodo del sostegno al governo*, L'esordio degli anni ottanta*, in "Critica Marxista" n. 5 1979, pubblicato in Giovannini, op. cit., p. 169. In quegli anni comunque Occhetto appare come una delle voci più autorevoli del partito in materia, si veda ad esempio la conferma del programma comunista per l'università basato su diplomi, sperimentazione dipartimentale, organizzazione flessibile della didattica, tempo pieno, incompatibilità, ma soprattutto professionalizzazione dei canali formativi nel *Documento approvato alla III Conferenza nazionale del PCI sulla scuola*, pubblicato in ivi, p. 173.

soluzione di continuità, insieme agli onorevoli Armato e Drago, rimasti nella squadra del ministro dell'istruzione dai governi Andreotti a quelli Spadolini[852].

Sciolto il comitato ristretto che aveva lavorato alla bozza Cervone, era ormai funzionante un altro luogo di mediazione politica, più rappresentativo tra l'altro dell'intreccio d'interessi dei soggetti coinvolti nella riforma universitaria, il Consiglio Universitario Nazionale che, per l'appunto, il 26 settembre approvò (con 40 voti favorevoli e due contrari) un documento i cui si chiedeva di intervenire per approvare la riforma dello status giuridico dei docenti (riprendendo l'ormai assodata idea del doppio ruolo,con una seconda fascia aperta per le varie figure intermedie esistenti e una terza fascia come bacino di reclutamento e formazione del nuovo personale docente)[853].

Con questo impulso il governo, nella persona del Ministro dell'istruzione del PLI, Salvatore Valitutti, presentò un disegno di legge inizialmente destinato a conferire la delega al Governo per il riordino della docenza[854]. Nel contesto descritto fu più agevole rispetto al passato il lavoro della Commissione Istruzione della Camera che in otto sedute, dal 7 al 29 novembre, lavorò sul disegno di legge n. 810 ampliandone significativamente il contenuto: dal progetto iniziale (che già prevedeva l'istituzione del doppio ruolo di ordinari e associati, il dottorato di ricerca e la nuova figura dei ricercatori per inquadrare tutte le figure precarie che lavoravano negli atenei) furono aggiunti importanti capitoli dedicati alla "sperimentazione didattica e organizzativa", vale a dire alla nascita dei dipartimenti e al rinnovamento di tanti aspetti organizzativi interni degli atenei, rinnovamento che enunciava lo sviluppo di inediti margini di autonomia e flessibilità delle strutture universitarie ad ogni livello.

Il nuovo disegno di legge, approvato alla Camera in sole cinque sedute, con i voti contrari della sinistra indipendente, dei radicali, dei repubblicani e dei missini, passò al Senato dove fu parzialmente modificato fra il gennaio e il febbraio e rimandato alla Camera per l'approvazione definitiva il 13 febbraio[855].

---

[852] Proprio in riferimento all'apparato amministrativo del Ministero, va segnalata la riflessione di Domenico Fazio, Direttore Generale dell'Istruzione Universitaria fra le pochissime analisi sull'università che, citando le liberalizzazioni del '69, non gli conferiva il carattere distruttivo attribuito dal dibattito generale, ipotizzandone persino un utile effetto redistributivo di un aumento dell'utenza inevitabile, in "Universitas" n. 1 1980, p. 12.

[853] Luzzatto, *I problemi universitari nelle prime otto legislature repubblicane*, in M. Gattullo, A. Visalberghi, op. cit., p.186

[854] Disegno di Legge n. 810 *Delega al Governo per il riordinamento della docenza universitaria*, presentato il 29 ottobre 1979.

[855] Per una sintesi della relazione del Ministro Valitutti del 29 ottobre alla Camera si veda "Universitas" n. 1 1980, p. 121, dove è pubblicato il testo originario del disegno di legge n. 810, mentre la relazione della VIII Commissione della Camera (relatore Tesini) dopo gli ultimi aggiustamenti è sintetizzata da "Annali della Pubblica Istruzione" n. 1 1980 p. 97.

Proprio la trasformazione da intervento di riordino della docenza a progetto di riforma anche didattica e organizzativa ispirata all'idea di sperimentazione, trasformò il d.l. da progetto governativo a riforma ampiamente condivisa, come sottolineato dallo stesso Occhetto alle dichiarazioni di voto alla Camera del 19 dicembre 1979[856]. Punto di vista condiviso fra comunisti e socialisti era la critica al massimalismo degli anni precedenti e al corporativismo delle categorie interessate, elemento che nel caso dei secondi si traduceva in forti autocritiche non prive di contraddizioni. Nell'intervento in aula del 15 dicembre dell'Onorevole socialista Andò emergevano i tanti aspetti contraddittori dei mescolamenti di uomini e di idee in corso nel PSI da anni: il provvedimento che si stava per approvare veniva giudicato migliore di tutti gli esperimenti precedenti (facendo allusioni anche a quelli che nel passato furono bandiere del PSI guidato su queste tematiche da Codignola, ormai definitivamente ai margini del partito) e un superamento delle resistenze massimaliste proprie anche del suo partito, sostenitore in passato di provvedimenti parziali dagli effetti negativi[857]. Più in generale la linea socialista nei confronti della legge era di sostegno a un progetto che si considerava tutto sommato positivo ma di cui si criticavano le norme sul tempo pieno opzionale previste dall'art. 7: l'intransigenza sul docente unico (dimostrata da Craxi fino a pochi mesi prima) era

---

[856] AP, Camera dei Deputati, VIII legislatura, discussioni, 19 dicembre 1979, Occhetto (PCI), p. 6423 "disegno di legge che non è più governativo per gli interventi e la collaborazione di tutte le forze politiche e degli stessi sindacati in seguito agli emendamenti che si sono avuti in Commissione, nel Comitato dei nove ed in aula, non ci troviamo più di fronte ad un progetto governativo, come ha fatto intendere, del resto, apertamente lo stesso ministro Valitutti" e quindi "Questa stessa considerazione ci permette di operare una distinzione chiara tra la nostra collocazione, di opposizione rispetto al Governo, ed il nostro atteggiamento circa l 'attuale legge: questa distinzione la riteniamo ora doverosa non solo perché non è nostra abitudine far prevalere i dati di schieramento sui contenuti e sugli interessi del paese, ma anche perché non possiamo non cogliere, nel risultato acquisito, la presenza di proposte, di concezioni e di un modo di intendere il processo riformatore, che è anche il nostro. Infatti, siamo stati tra i primi a mettere in discussione l'illusione della riforma globale"; ivi p. 6424 "Il valore di questa legge è proprio quello di chiamare in causa i protagonisti, di metter e in movimento le forze spirituali del mondo accademico, di uscire dall'agonia dei contrapposti interessi corporativi per tornare finalmente a praticare e far praticare la riforma, nel vivo dell'esperienza"; ivi, p. 6425 "Proprio per questi motivi, siamo indotti a sostenere questo provvedimento e riteniamo che esso vada difeso dalla controffensiva conservatrice, perché si tratta non solo della sistemazione del precariato, ma anche dell'incremento dei fondi della ricerca e per quanto riguarda l'elezione del rettore della riapertura ai giovani di una base elettorale. Noi consideriamo perciò questa legge soltanto un punto di partenza e non già un punto di arrivo, uno strumento di lotta che deve farci uscire dall'immobilismo di tanti anni, che ha aperto la strada a posizioni di estremismo e di violenza."

[857] Ivi, Andò (PSI), p. 6078 "tali atteggiamenti di sterile massimalismo hanno sovente caratterizzato anche la stessa posizione delle forze di sinistra, anche del mio partito. Alcune posizioni assunte negli anni passati indubbiamente non sono state utili ad una larga intesa tra le forze democratiche che considerassero il problema della riforma come il banco di prova per un accordo possibile, anziché come momento di confronto tra astratte ideologie contrapposte. In questo senso, si pensi alla sufficienza con cui fu considerato il primo progetto di legge di riforma, che l'esperienza degli anni successivi doveva poi rivalutare nel suo spirito di fondo; un provvedimento, questo, che appare, alla luce di fatti, certo più avanzato, tanto per fare un esempio, rispetto alla famosa «bozza Cervone», in questa sede tanto giustamente criticata, ma su cui si era avuta la convergenza dei partiti dell'unità nazionale".

un ricordo[858]. Da parte comunista gli interventi di chi era da sempre coinvolto nelle trattative per le riforme, facevano emergere una maggiore consapevolezza, sia della pericolosità di una riforma fatta per deleghe al governo[859], sia del fatto che a rendere positivo il decreto , nella loro ottica, fosse l'urgenza dei problemi e i tanti fallimenti del passato più che gli elementi (dipartimenti, dottorato, riordino docenza comunque parziali di cambiamento, conferendo quindi un carattere quasi di ineluttabile necessità a contenuti e metodi di questa riforma per decreti[860].

Nel contesto di un dibattito parlamentare comunque scarno e non certo paragonabile per contenuti e tempi alle precedenti discussioni sulla riforma, va rilevato l'atteggiamento ostile dei repubblicani rappresentato da Spadolini, non tanto per il peso concreto del contributo e del voto del PRI in Parlamento, ma per il ruolo invece di stimolo alla 'bozza Cervone' avuto dall'esponente repubblicano negli anni precedenti[861].

Nel fronte governativo, significativi gli interventi di Gui in conclusione del dibattito alla Camera, ben attento a mettere in luce gli elementi ormai sempre presenti nelle sue valutazioni pubbliche sull'università: criticò (ma non fu l'unico[862]) il numero eccessivo di ordinari e associati che il progetto prevedeva (una base di 15.000 unità per ciascuna categoria,

---

[858] AP, Senato della Repubblica, VIII legislatura, Discussioni, 6 febbraio 1980, Maravalle (PSI) p. 4511, in realtà persino sulle norme sul tempo pieno non mancarono le contraddizioni nel campo socialista, come dimostrato dalla soddisfazione in merito dimostrata da Benadusi in Fabio Matarazzo, *Evoluzione della legislazione italiana*, in "Universitas" n. 1 1980, p. 121.

[859] AP, Camera dei Deputati, VIII legislatura, discussioni, 15 dicembre 1979, alla camera Asor Rosa (PCI), p. 6093 "strumento pericoloso, in quanto eccezionale, che e noi abbiamo accettato unicamente nello spirito di responsabilità che ha ispirato la nostra azione". Cazzaniga, riferendosi allo strumento della delega ne descrisse il risultato come una miniriforma elaborata in ambienti ristretti, individuando come problematiche: la moltiplicazione non controllata dei canali di finanziamento, la supplenza dell'iniziativa privata specie nell'aggiornamento professionale, la parcellizzazione delle discipline, Gian Mario Cazzaniga, *Ricerca e Università*, in "Critica Marxista n.5 1979, pubblicato in Giovannini, op. cit., p. 169.

[860] AP, Senato della Repubblica, VIII legislatura, Discussioni, 6 febbraio 1980, Chiarante (PCI), p. 4548-9 "crediamo che un provvedimento come quello sottoposto oggi al nostro esame, se certamente è ben lontano dal rispondere ai problemi complessivi aperti nell'università italiana, ed è quindi tale da sollecitare un esame più generale dei temi che riguardano l'ordinamento istituzionale dell'università, è però un provvedimento che almeno tenta di percorrere una strada nuova rispetto alle esperienze del passato: né le leggi di insieme, né i provvedimenti di sanatoria, né i provvedimenti tampone, né le leggi di proroga, ma invece una legge che, pur avendo un raggio di intervento limitato e aspetti anche insoddisfacenti, tende a creare delle condizioni perché possa avviarsi il processo di risanamento e di riqualificazione che è indispensabile per rimettere in moto un processo riformatore nell'università italiana". Sui limiti ivi, p. 4550: limiti che discendono dall'assenza di un più chiaro ordinamento generale cui ricondurre le scelte che riguardano l'organizzazione e le funzioni della docenza o di limiti che esprimono quell'assenza di una politica di programmazione che sta a monte di questo disegno di legge".

[861] Ivi, Spadolini (PRI), p. 4492 "dire che tale proposta legislativa abbia risolto il problema universitario, intorno al quale si sono affaticate generazioni di italiani, è cosa che, accanto alla presunzione, rasenta la comicità": anche per il leader repubblicano l'immissione negli associati era troppo massiccia e senza una distinzione netta con gli ordinari per funzioni e responsabilità, dimostrandosi contrario anche all'istituzione di un ruolo subalterno che poteva essere a vita, quello dei ricercatori.

[862] Rastrelli (MSI) lamentò l'inclusione negli associati degli incaricati stabilizzati entrati nel '73 e degli incaricati che ancora non aveva completato il triennio, ivi, p. 4484.

superabile con l'ingresso in "sopranumero"), giudicandolo in prospettiva eccessivo sia per le probabili difficoltà burocratiche nell'espletamento dei concorsi ma anche per il calo demografico dovuto agli "edonismo e di decadenza della nostra società"; mise in guardia l'inevitabile decadenza del valore legale del titolo di studio dopo l'avvio del processo di sperimentazione; ribadì il sostegno alle università private, contrastando l'emendamento del Radicale Teodori che chiedeva di non finanziare ulteriormente gli atenei non statali nell'istituzione del ruolo degli associati; rivendicò un collegamento diretto fra i contenuti della legge che si stava approvando con quelli che lui stesso espose in parlamento nel 1965, l'ormai celebre Piano Gui[863]. Più in generale va registrata l'estrema compattezza del fronte

---

[863] AP, Camera dei Deputati, VIII legislatura, discussioni, 18 dicembre 1979, Luigi Gui (DC), p. 6215 "quello che invece mi sembra veramente sproporzionato, anche alle esigenze più ottimistiche delle nostre università, è il numero dei posti dei professori ordinari, di quelli a contratto e degli associati […] quale giustificazione c'è per un numero così esorbitante di professori ordinari, da 3 mila o poco più a 15 mila?" e per dimostrare che era inverosimile continuare a prevedere aumenti di studenti espresse del giudizi piuttosto singolari sull'andamento demografico e i costumi degli italiani, "se stiamo a badare alle statistiche, vediamo che gli elementi di edonismo e di decadenza della nostra società, che portano a sfruttare la vita ma non a trasmetterla, ci danno una flessione continua del numero dei nati". Contrario a non sostenere (come propose l'emendamento Teodori) le università private nel cambio di trattamento economico di alcuni docenti (assistenti che diventano associati fondamentalmente). "Oggi si confessa, amici, di non avere più nessuna speranza di riforma; e nel clima di sfiducia in cui è nata questa legislatura e che noi vorremmo rompere, con il ritorno ad un confronto fra tutte le forze politiche anche su questi grandi temi che investono il futuro della società, la legge-delega è una legge sfiduciata e compromissoria, svincolata da ogni ipotesi riformatrice, volta soltanto a sanare le situazioni più pesanti o più penose di stato giuridico, ma senza alcun raccordo con qualunque idea generale della università di domani. Ora noi pensiamo che almeno a questo ramo del Parlamento tocchi di temperare i guasti maggiori che questa legge può portare, di correggere gli errori più macroscopici senza arrestarne o ritardarne l'iter, di far sì che il futuro, quando potremo riprendere la marcia per la riforma, sul serio e senza i condizionamenti corporativi, dell'università italiana, non sia compromesso. Noi lavoriamo soprattutto perché non sia compromesso il futuro!", ivi, p. 4505. "Tutto questo mi sembra un elemento fortemente negativo per quanto riguarda le esigenze qualitative della università italiana e lo sviluppo della ricerca, a parte gli aspetti finanziari della spesa" e ovviamente dubbi sui concorsi "vorrei sapere dal ministro, oltre che dalla commissione, come prevedono di affrontare le incombenze delle decine di migliaia di operazioni di concorso e di giudizi di idoneità per il passaggio a professore ordinario, associato, o ricercatore, che conseguono alla eventuale approvazione di queste norme e di questi numeri", AP, Camera dei Deputati, VIII legislatura, discussioni, 18 dicembre 1979, Luigi Gui (DC), p. 6216. Riferendosi all'introduzione del dottorato di ricerca, delle borse di perfezionamento, dell'incompatibilità (seppur "in termini alquanto eccessivi"), alla presenza delle varie componenti negli organi di governo, all'istituzione (se pure sperimentale) dei dipartimenti, al coordinamento della ricerca: "sarei tentato di dire: manca solo l'introduzione organica del diploma, e poi ci sono tutti gli elementi di modifica strutturale proposti sin dal 1963, che ebbi l'onore di presentare alle Camere sin dal 1965", AP, Camera dei Deputati, VIII legislatura, discussioni, 19 dicembre 1979, pp. 6413-6414. Una similitudine con la celebre "2314" rilevata anche da Luzzatto, in Gattullo, Visalberghi, op. cit., p. 188, in cui s'ironizza anche sulle polemiche sulla successiva "612" in merito ai suoi 106 articoli e alla minuziosità delle prescrizioni che prevedeva. Di nuovo Gui sul valore legale dei titoli: "ma se a sperimentazione e l'autonomia delle singole università dovessero –com'è giusto- dare adito, localmente, ad elaborazioni finali tanto diverse tra di loro quanto a contenuto culturale, come la metteremmo con il valore legale, cioè nazionale, del tutolo di studio? Da tempo si propone –e, quanto più si consoliderà l'ambito europeo e si travalicherà quello nazionale nella competizione tra gli atenei, si proporrà- una sua graduale abolizione, ma occorre intanto procedere in modo coerente, e non intimamente contraddittorio. Più autonomia, più sperimentazione, più libertà, e conseguentemente un minor valore legale, cioè più responsabilità delle singole istituzioni universitarie e non del consiglio nazionale universitario", e sugli accessi, "non basterà questo provvedimento: rimane aperto, per esempio, il problema degli accessi e della frequenza degli studenti, e quello di una proporzione ragionevole tra il numero di questi e la ricettività, in ogni senso, degli atenei", AP, Camera dei Deputati, VIII legislatura, discussioni, 18 dicembre 1979, Luigi Gui (DC), p. 6345. Tutte le

democristiano sul disegno di legge n. 810, una compattezza inedita se si pensa alle tante critiche interne che piovute dai banchi della DC ad ogni progetto di riforma presentato dai precedenti governi e discusso dal Parlamento[864].

Se c'è un nome democristiano che è possibile legare a questo provvedimento, è certamente quello del responsabile dell'ufficio scuola del partito, l'on Giancarlo Tesini, relatore alla camera del d.l., artefice delle non troppo complesse trattative che lo ridefinirono e suo principale sostenitore dentro e fuori il Parlamento[865].

Fu così approvata nel febbraio del 1980 la legge n. 28, che in tredici articoli delegava il governo a intervenire sui temi già citati su binari che già la legge delega, ridefinita in ogni dettaglio dal lavoro di Tesini e Valitutti, si preoccupava di indicare[866]: un nuovo assetto della docenza, suddivisa in due fasce di ordinari e associati (art. 3); l'istituzione del ruolo dei ricercatori (con un organico previsto inizialmente in 16.000 unità di cui 4.000 a concorso libero) in cui inquadrare i titolari di borse, assegni e contratti derivanti legge n. 766 del '73 (art. 7); per gli ordinari si delineava un'applicazione graduale (entro il 1981/82) del tempo pieno (opzionale) e delle incompatibilità sia professionali sia con cariche politiche (art. 4), oltre alla possibilità di inquadramento in sovrannumero (elemento che avrebbe consentito un'espansione degli organici oltre le previsioni); speculari a queste le norme che regolavano gli obblighi degli associati, ruolo in cui erano inquadrati gli incaricati, gli assistenti, i tecnici laureati e le figure specialistiche simili con tre anni di attività didattica e scientifica, il tutto tramite giudizio di idoneità (art. 5), elemento che fornì argomenti a chi veniva accusato di favore inquadramenti di massa; l'art. 6 istituiva i professori a contratto per corsi che non dovevano superare un decimo del totale; l'art. 8 era quello dedicato al dottorato di ricerca; l'art. 9 riordinava e aumentava i fondi per la ricerca di 200 miliardi fra il 1980 e il 1982 con una ripartizione che prevedeva che il 60% andasse direttamente agli atenei e per il restante

---

dichiarazioni di Gui in merito questo dibattito parlamentare sono raccolte in Luigi Gui, Nuove testimonianze sulla scuola, op. cit., da p. 69.

[864] Si vedano gli interventi dei senatori democristiani Spitella, Saporito, Mezzapesa, Bompiani in AP, Senato della Repubblica, VIII legislatura, Discussioni, 6 febbraio 1980, tutti accomunati dall'accento posto sull'innovazione del docente associato, l'abbandono dell'utopia del docente unico e il rifiuto che la legge operava di stabilizzare tramite meccanismi di ope legis.

[865] "E' venuta maturando la consapevolezza che è necessario un approccio di tipo processuale e sperimentale al tema della riforma, rispetto a progetti monumentali che erano da prendere o lasciare. [...] Ritardi e fallimenti sono in gran parte da addebitare alla pretesa di risolvere tutto e subito, di regolamentare ciascun aspetto della vita universitaria, con una rigidità insopportabile per un sistema che esige, al contrario, la massima articolazione e duttilità [...]. Filo conduttore del disegno di legge è l'esaltazione degli spazi di autonomia e di autodeterminazione dell'università", Giancarlo Tesini, *Per l'università una legge che apre la via alla riforma*, in "Tuttoscuola", n. 89 1979, p. 10.

40% a progetti di ricerca d'interesse nazionale, il tutto tramite decreto ministeriale dopo il parere del CUN[867]; alla sperimentazione dipartimentale era riservato l'art. 10, non imposta ma prospettata come una possibilità per gli atenei per affiancare le facoltà sulle attività dei ricercatori, dei dottorandi e delle scuole di specializzazione, senza prevedere compiti inerenti all'organizzazione didattica. La sperimentazione organizzativa avrebbe avuto termine dopo quattro anni, a seguito dei quali gli atenei e il ministero avrebbero concordato le forme dell'istituzione, o meno, di queste nuove strutture in ogni caso parallele a quelle esistenti. Alle istanze di democratizzazione degli organi di gestione delle università, che si trascinavano da anni senza più l'afflato partecipativo con cui erano nate, si rispondeva con l'allargamento della base elettiva del rettore (art. 11) e non prevedendo sostanziali differenze e responsabilità fra le due fasce docenze. Gli ultimi due articoli erano dedicati alle norme transitorie e alle disposizioni finanziare derivanti dal nuovo assetto.

Nell'ultimo giorno utile (alla scadenza cioè del quarto mese di delega previsto dalla legge n. 28) fu varato da un nuovo governo (senza i liberali e il ministro Valitutti che aveva scritto la legge n. 28) il Decreto Presidenziale n. 382[868]. Si passava dai 13 articoli della legge ai 124 di un decreto che definivano nei dettagli i campi su cui interveniva: un elenco di prescrizioni molto più ampio e particolareggiato rispetto a quanto si fossero mai spinte tutte le precedenti proposte di riforma analizzate in questa ricerca[869].

Rispetto alla legge delega un'aggiunta importante era quella dell'art. 2 che disponeva una la lenta e macchinosa predisposizione di un piano di sviluppo quadriennale da parte del ministro, sentito il parere del CIPE e del CUN e che, oltre a dedicarsi alla programmazione della ricerca e alla distribuzione del personale, doveva tenere conto dell'evoluzione delle immatricolazioni e degli sbocchi professionali, senza però che fossero previsti interventi sulla programmazione degli accessi. Il principio della programmazione universitaria era finalmente

---

[866] Legge 21 febbraio 1980, n. 28, *Delega al Governo per riordinamento della docenza universitaria e relativa fascia di formazione, e per la sperimentazione organizzativa e didattica*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 54 del 25 febbraio 1980.

[867] Di aumento dei fondi per la ricerca soltanto nominale in quanto eroso da un'inflazione molto veloce parlò Tullio De Mauro, si vedano gli stralci della relazione di Tullio De Mauro al Convegno nazionale del PCI di Roma, 27 gennaio 1983, *Il punto sulla sperimentazione. Dipartimento e didattica nell'Università italiana*, in Sezione scuola e università del PCI, *Università e progetto. L'iniziativa del PCI 1982/1983*, Roma 1983, p. 18.

[868] Decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, *Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica*, Gazzetta Ufficiale n. 209 del 31 luglio 1980, Supplemento ordinario.

[869] Per una descrizione dettagliata si vedano Fabio Matarazzo, *S'avanza il nuovo docente e s'intravede il dipartimento*, in "Tuttoscuola" n. 106 1980, p. 24 e Domenico Fazio, *E' quasi una riforma*, ivi, p. 26.

sancito, la sua pratica attuazione e la sua effettiva incisività sarebbero state o argomento di polemica o ennesimo tassello di una disillusione riformatrice ormai cronica[870].

In sedici articoli si regolava lo status degli ordinari, cui era garantita a chiare lettere la libertà d'insegnamento (anche se erano tenuti a una relazione triennale pena l'esclusione dalla distribuzione dei fondi per la ricerca) e l'inamovibilità (possibilità di essere trasferiti solo su richiesta dell'interessato), prevedendo (art. 13) un vasto campo d'incompatibilità, comprese quelle politiche e tempo pieno (art. 11) che però, essendo previsto in termini opzionali anche per i professori nello status di "fuori ruolo", di fatto diventava una norma aggirabile e decisamente contraddittoria[871].

Il capo III, con cinque articoli, istituiva e regolava lo status dei docenti associati, per cui va sottolineata l'assoluta mancanza di sostanziali differenze di status con gli ordinari, neanche per quanto riguardava i diritti elettorali attivi. Il capo successivo, con altrettanti articoli, regolava lo status dei docenti a contratto (studiosi esterni da chiamare negli atenei) di cui non si ponevano limiti numerici (elemento che avrà conseguenze)[872].

Il capo V dall'art. 30 al 34 istituiva il ruolo di ricercatore universitario in cui erano inquadrate le figure indicate già nel testo della legge delega.

Nel Titolo II era regolato il reclutamento dei vari ruoli e ben dodici articoli erano dedicati al ruolo di docente associato (dal 42 al 53), di cui il più controverso si rivelò essere quello dedicato all'inquadramento in ruolo, l'art. 50, oggetto di ben due sentenze costituzionali[873] per la non contemplazione di varie figure dei policlinici e delle facoltà di medicina. Il concorso per associati prevedeva sia una valutazione dei titoli che due prove, mentre i concorsi a ordinario rimanevano basati unicamente su una valutazione dei titoli. Come ha fatto notare Ambrosoli, "non era difficile notare come le modalità di assunzione ricalcassero quelle tradizionali"[874]. Le tribolate vicende dei precari dell'università del decennio precedente indussero il legislatore a regolamentare nei dettagli anche l'inquadramento e il reclutamento

---

[870] Emblematico il fatto che la circolare n. 209 del 1981 sui Piani di Sviluppo fu inviata ai rettori il 5 marzo, per approdare nei consigli di facoltà qualche settimana dopo, chiedendo però di far pervenire indicazioni dettagliate sui piani entro il 30 aprile.

[871] I limiti delle forme del full time previste dal D.P.R. sono ripresi da M. Gattullo, *Un passo verso la riforma dell'Università?*, in "Scuola e Città", n. 6-7 1981, p. 253: la sua opzionalità, la validità per soli due anni, l'entrata in vigore differita rispetto al complesso del decreto, il fatto che non impegnasse inizialmente che i soli ordinari e soprattutto non prevede alcuna sanzione in caso di non osservanza, al contrario delle più rigide norme che regolano l'incompatibilità.

[872] Sulle differenze retributive fra ordinari e associati, A. S. Rugiu, op. cit., p. 309.

[873] Corte Costituzionale 9-14 aprile 1986, n. 89 pubblicata in G.U. n. 16 del 23 aprile 1986 e Corte Costituzionale 5-13 luglio n. 397 pubblicata in G.U. n. 29 del 19 luglio 1989.

[874] Ambrosoli, op. cit., p. 448.

per concorso del ricercatori universitari, cui era dedicato il Capo III del Titolo II (dall'art. 54 all'art. 62).

In generale non si prevedevano forme d'inquadramento per i ruoli di associato e ricercatore che non prevedessero giudizi d'idoneità e ciò in parte a contraddire chi criticò la legge come una grande sanatoria mascherata. Per il legislatore era impensabile, e controproducente per i bisogni quantitativi degli atenei, non mantenere al proprio posto le decine di migliaia di precari che a varo titolo reggevano le sorti della didattica universitaria. Di fatto l'immissione massiccia c'era già stata nei decenni precedenti e non si poteva tornare indietro. Come fa notare Ricuperati fu però la sua applicazione negli anni seguenti a fornire argomenti ai critici di sanatorie e immissioni ope legis, con la crescita pletorica del ruolo di associati ma soprattutto di ricercatori crescita che da tanti è considerata un vero e proprio tappo rispetto ai giovani dottorandi degli anni seguenti[875].

Dall'art. 63 all'art. 80 era regolata il funzionamento della ricerca scientifica, la creazione dell'Anagrafe nazionale delle ricerche e la possibilità per gli atenei di stipulare convenzioni e contratti con soggetti esterni (art. 66). A regolare l'attività e lo status giuridico del dottorato di ricerca erano dedicati gli art. dal 68 al 74.

Con il Titolo IV nascevano finalmente nelle università italiane i dipartimenti, o meglio se ne avviava la sperimentazione, tramite la possibilità di nominare una commissione d'ateneo (art. 82). A dirigerlo un direttore, coadiuvato da un consiglio (composto da docenti e ricercatori) e da una giunta, con il compito di proporre piani di ricerca, richiedere finanziamenti e personale docente e predisporre relazioni annuali, mentre al consiglio erano riservato poteri di proposta e consultivi. Accanto ai dipartimenti potevano sorgere gli istituti, raggruppamenti ai fini didattici di singole discipline (art. 88), a coordinare dipartimenti e istituti potevano essere chiamati specifici centri interdipartimentali (art. 89), mentre strumenti di connessione con l'esterno potevano essere rappresentanti da centri di ricerca e centri di servizi interdipartimentali. (art. 91), cui successivamente fu aggiunta la possibilità di far parte di consorzi per la ricerca con enti esterni[876].

La moltiplicazione delle strutture era evidente in un meccanismo che sembrava voler soddisfare tutte le proposte dei vari progetti di ricerca degli anni precedenti, ma che era

---

[875] Ricuperati, *La politica scolastica*, in *Storia dell'Italia Repubblicana II*,., p. 763. Rugiu, op. cit., p. 315 parla di un costante aggiramento del perentorio divieto dell'art. 123 per assumere personale di vario titolo non previsto da questo decreto.

[876] In un articolo su "Tuttoscuola" n. 109 1980, p. 29 si riportano le indicazioni della circolare ministeriale del 4 dicembre 1980 sulle procedure per l'avvio dei consigli di corso di laurea e consigli di facoltà.

avviato a riprodurre un sistema ancora più burocratizzato e che avrebbe richiesto interventi amministrativi costanti.

Al rinnovamento della didattica era dedicato solo l'art. 92, poco più che un invito a sperimentare forme alternative d'insegnamento in connessione con soggetti esterni. Di fatto quindi si innovavano le strutture (con tutte le cautele e le resistenze che si potevano celare dietro l'idea di sperimentazione) ma a ciò non sarebbe corrisposto un rinnovamento di forme e contenuti della riproduzione dei saperi accademici.

Dall'art. 94 all'art. 98 le norme che confermavano di fatto gli organi esistenti, con l'unica novità rappresentata dai consigli di corso di laurea, cui era dedicata la regolamentazione dell'attività didattica e dei piani di studio e a cui si affiancavano i confermati consigli di facoltà e i nuovi consigli di dipartimento con le competenze che si sono viste. E' proprio sul ruolo direttivo di questi organi, esclusivamente riservato ai docenti ordinari, che si misurava l'unica vera (e rilevante) distinzione di ruoli con i docenti associati, come non mancò di sottolineare uno dei più strenui difensori dell'idea di docente unico, Mario Gattullo[877].

Quasi tutte le norme finali riguardarono la docenza e contenevano disposizioni tecniche ma dal risvolto pratico determinante e non a caso oggetto di polemiche[878].

Gli articoli 107 e 108 regolarono la gradualità dell'entrata in vigore dei regimi di tempo pieno e incompatibilità, non ritenuta sufficiente da alcuni senatori democristiani e socialisti che ne proposero un ulteriore rallentamento nel 1982 per i docenti seduti in quel momento in Parlamento[879].

L'art. 111 escludeva dal giudizio d'idoneità per gli associati gli incaricati stabilizzati e chi aveva tre anni di incarico, elemento che fornì un argomento a chi accusava il provvedimento di poco rigore nel reclutamento. Nonostante il fermo divieto di nuovi incarichi l'art 113 consentiva la conservazione di quelli già esistenti e l'art. 114, aprendo alle supplenze di posti non assegnati, lasciò grandi margini di manovra per coprire vuoti, insieme con l'art 116 che consentiva di conferire incarichi a contratto a tempo determinato in attesa dei bandi dei posti previsti per gli associati, norma che legittimava ingressi paralleli all'università che poi

---

[877] Mario Gattullo, *Un passo verso la riforma dell'Università?*, in "Scuola e Città", n. 6-7 1981, p. 250.

[878] Da rilevare finalmente l'esordio di un ruolo un po' più determinante del Consiglio Nazionale Universitario nella fase di applicazione della legge, dimostrato dai due documenti sull'avvio della sperimentazione dipartimentale e sull'istituzione dottorato di ricerca, che ispirarono quasi completamente le relative due circolari ministeriali del marzo 1981 n. 266 e n. 65 dell'aprile 1981.

[879] *Proroga del termine di cui all'articolo 108 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, concernente il riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica*, proposta di legge n. 3623 del 5 agosto 1982 dei deputati Carpino (PSI) e Ianniello (DC); L'evoluzione dei contenuti della proposta approvata alla Camera e decaduta al Senato sono descritti da Fabio

avrebbero necessariamente richiesto meccanismi di sanatoria. Con l'art. 119 gli assistenti che non superavano i giudizi o non presentavano domanda conservavano senza limiti temporali il loro posto. Al netto di un giudizio sulla necessità o meno di tutelare i diritti di tutte le categorie di lavoratori dell'università, è innegabile che, nonostante la ridefinizione normativa, rimanesse un quadro frastagliato delle figure docenti e differenti canali d'accesso.

Da segnalare è infine il contenuto dell'art. 115 che consentiva a privati che avessero versato almeno cento milioni annui al bilancio dell'ateneo, di far parte dei Cda: un elemento questo che sarebbe stato rafforzato dalle riforme previste dal ministro Ruberti fra gli anni '80 e '90, finendo fra gli obbiettivi della contestazione studentesca di quegli anni.

Se da parte DC la difesa ex post della legge fu una costante[880], lo stesso non avvenne per chi come il PCI avallò da partito d'opposizione il progetto: da un lato infatti il progetto di università del partito aveva (almeno in termini nominali) molto in comune con i contenuti portanti del D.P.R., dall'altro però l'enfasi posta dai comunisti su alcuni elementi (come la trasformazione dipartimentale degli atenei[881]) le lentezze e le contraddizioni della tanto invocata sperimentazione dipartimentale che non solo tardava a diventare effettiva ma di cui si cominciava a percepire la scarsa incisività[882].

In merito al dibattito politico sulla legge risultano interessanti le critiche mosse da chi aveva redatto il disegno di legge per conferire la delega al governo ma poi era passato all'opposizione, l'ex ministro Valitutti, il quale doveva anche in qualche modo legittimare l'opposizione del suo partito al nuovo governo, evidenziando le contraddizioni fra la legge n.

Matarazzo, *Al prossimo round*, in "Universitas", n. 7 1983, p. 79 e Fabio Matarazzo, *Un positivo clima di aggiustamenti*, in "Universitas", n. 6 1982, p. 112.

[880] Ancora a distanza di cinque anni gli onorevoli Sarti e Pedini ponevano il D.P.R in stretta continuità con i decreti Pedini e la "Bozza Cervone" come "un momento molto qualificato di una riforma universitaria complessa" e resa ancor più complicata da un quadro in cui l'università italiana non aveva il ruolo che avrebbe dovrebbe dovuto avere nella promozione della ricerca rispetto all'iniziativa dell'apparato industriale. Nella stessa intervista Sarti p. 32 rilevava amaramente lo spegnersi del dibattito una volta soddisfatte le richieste di garanzie delle varie categorie di personale, Emanuele Lombardi, *Via alla riforma della riforma*, in "Universitas", n. 18 1985 p. 29.

[881] Si veda la relazione di Occhetto al convegno nazionale PCI "Sperimentazione e processi di riforma", Roma 25-26 maggio 1981 in cui l'organizzazione dipartimentale è definita "una dei banchi di prova più significativi di un superamento da sinistra della crisi dello stato sociale nell'ambito della lotta per una diversa divisione sociale del lavoro", in Giovannini, op. cit., p. 180.

[882] *Materiali e proposte per un programma di politica economico-sociale e di governo dell'economia*, giugno 1982, la cui parte sull'istruzione è pubblicata in Giovannini, op. cit., p. 183, in cui si ribadiscono le idee del PCI sulle necessarie connessioni fra formazione universitaria e mercato del lavoro: "una struttura produttiva ad alto tasso di qualificazione ha bisogno di un sistema formativo caratterizzato dalla diversificazione dei titoli e dalla capacità di revisione dei profili professionali….in questo contesto è da accogliere la proposta di istituire diplomi universitari che corrispondano alla domanda reale di livelli intermedi di specializzazione". Per un quadro delle contraddizioni fra competenze delle facoltà nella programmazione e ruolo subalterno o puramente nominale del dipartimento si vedano le critiche di Paolo Massacci che sottolineava anche come le limitatezze finanziarie

28 (a detta sua già modificata in peggio dall'intervento delle Commissioni di Camera e Senato) e il successivo decreto presidenziale sull'avvio sperimentale dei dipartimenti e sulla docenza: per il primo elemento evidenziava come il periodo di sperimentazione quadriennale della legge 28 fosse stato annullato per le nuove università, obbligate a costituirsi tramite dipartimenti da subito; le norme sulla docenza invece dimostravano "lo spirito di rivincita su quelle parti della legge più rigorose e meno accessibili alle pressioni clientelari", con un cambio sostanziale fra quanto previsto dalla legge n. 28 (che ispirava le immissioni in ruolo a principi meritocratici chiudendo le anomalie del periodo '69/'73), e il D.P.R. che "ubbidiva ad esigenze e tentazioni opposte aprendo nuovo passaggi all'inserimento di nuovi incarichi di insegnamento attraverso la stipulazione di contratti a termine". Per Valitutti si trattava di una vera e propria operazione restauratrice, condotta dalla stessa maggioranza che dieci anni prima aveva prodotto la situazione che la legge delega voleva sanare. Secondo vai tutti un altro problema di astrattezza e inapplicabilità riguardava la legge n. 590 sulle nuove sedi che, nel porre limite di 40.000 studenti per ateneo, non indicava in essere nessun meccanismo normativo per renderlo operativo[883].

Negli anni seguenti la riforma proseguì a colpi di decreti, di cui quelli più determinanti nel marzo 1982 (durante il governo Spadolini): il D.P.R. 371 sul regolamento amministrativo contabile e il D.P.R. 162 che istituì e regolò le scuole speciali, quelle di formazione e perfezionamento[884].

Il primo derivava dall'art. 86 del D.P.R. dell'80, e fu frutto del lavoro di una commissione composta da docenti universitari e dirigenti ministeriali del ministero del Tesoro, della Ragioneria Generale dello Stato, del Ministero della Pubblica Istruzione, e dirigenti amministrativi e contabili delle università, che presentò i lavori il 2 dicembre, seguiti dai

---

consentissero appena la gestione ordinaria dei dipartimenti anziché la necessaria sperimentazione organizzativa auspicata, in Sezione scuola e università del PCI, op. cit., p.24 e p. 28

[883] "Con il decreto delegato fu fatto lo sforzo, in gran parte vittorioso, di rimettere l'università italiana sui vecchi binari che la legge delega, nella quale erano racchiusi i germi di una nuova politica universitaria, si era sforzata di contrastare aprendo il varco ad una più ampia autonomia delle università e creando nuovi istituti, come il dottorato di ricerca, intesi a riqualificare gli studi scientifici"; per l'ex ministro liberale inoltre, con "tutto quello che non si è fatto dall'81 ad oggi la riforma è bloccata e non c'è il clima intellettuale che ne possa riporre l'esigenza". Emanuele Lombardi, *Via alla riforma della riforma*, in "Universitas", n. 18 1985, p. 29.

[884] Decreto del Presidente della Repubblica 4 marzo 1982, n. 371, *Regolamento per l'amministrazione e la contabilità generale delle Università e degli istituti di istruzione universitaria*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 167 del 19 giugno 1982, Supplemento ordinario, Decreto del Presidente della repubblica 10 marzo 1982, n. 162, *Riordinamento delle scuole dirette a fini speciali, delle scuole di specializzazione e dei corsi di perfezionamento*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 105 del 17 aprile 1982, Supplemento ordinario. Il giudizio del PCI fu sempre più negativo sulla mole di circolari, leggi e consuetudini successivi al DPR che, secondo Tullio De Mauro avevano snaturato il senso di una legge ispirata all'autonomia e alla flessibilità di sperimentazione. Tullio De Mauro, in Sezione scuola e università del PCI, op. cit., p. 19. Emblematico anche il passaggio di Rugiu che nella sua

pareri del CUN e del ministero del tesoro. Il testo, in 104 articoli e numerosi allegati, era una dettagliatissima prescrizione delle modalità con cui redigere i bilanci degli atenei e dei singoli dipartimenti, le entrate e le spese, le scritture contabili e i funzionari a ciò preposti (Titolo I), la gestione patrimoniale (Titolo II), le procedure contrattuali e per le prestazioni di servizi (Titolo III), la gestione degli Istituti (Titolo IV), la gestione contabile e amministrativa dei dipartimenti (Titolo V), la gestione degli altri organismi come i centri interdipartimentali e l'istituzione di un Collegio dei Revisori di conti presso gli atenei (disciplinati dal Titolo VI) oltre a un Titolo VIII dedicato a norme transitorie. Non un singolo aspetto dell'attività amministrativa e finanziaria degli atenei non aveva adesso una norma ad esso dedicata.

A questo decreto fu poi collegata la circolare n. 395 del 27 novembre successivo, in cui si specificava come la gestione contabile del dipartimento basata sul bilancio di cassa piuttosto che su quello di competenza, come da D.P.R. n. 371, non consentisse però ai dipartimenti di assumere impegni di spesa oltre il singolo esercizio economico annuale, con la conseguente precarietà annuale di ogni singolo progetto di ricerca e l'impossibilità per i dipartimenti di effettuare una programmazione che andasse oltre l'anno[885].

Pochi giorni dopo, fu varato il Decreto n. 162 che riordinava e istituiva i nuovi percorsi e livelli formativi destinati ad avvicinare l'ambito formativo universitario e para universitario al mercato del lavoro, nell'ottica della tanto enunciata formazione professionale. Furono così regolate le scuole dirette a fini speciali (Capo I), parallele agli studi universitari e destinate quindi a una formazione post-secondaria per l'esercizio di specifici uffici e professioni, non specificati dal decreto ma la cui individuazione sarebbe spettata al ministero sentito il parere del CUN (un'impostazione radicalmente diversa da quella prospettata dalle sinistre negli anni '70 di percorsi formativi legati la territorio e individuati nell'ambito delle relazioni fra ateneo e ente locale). Con il Capo II furono regolate (esistevano già esperimenti in tal senso) le scuole di specializzazione (Capo III), veri e propri corsi universitari post-laurea istituiti e regolati in base allo statuto dei singoli atenei. Infine il Capo IV istituì i corsi di perfezionamento rivolti ai laureati, il cui titolo non aveva valore legale ma puramente formativo applicativo, istituiti con decreto rettorale in base alle esigenze individuate dagli atenei. Per l'accesso a queste tre nuove istituzioni sarebbero valse sia le esigenze individuate dai singoli atenei che quelle relative alla programmazione nazionale dello sviluppo economico e sociale del paese, come

---

ricostruzione storica della docenza accademica definì la sperimentazione come "un modo non tanto di muoversi in vista della riforma, piuttosto di gestire i mutamenti con semplici decreti o circolari", Rugiu, op. cit., p. 317.

[885] Il decreto è descritto in termini neutri dall'autore, dirigente del Ministero, Giovanni D'Addona, *Autonomia amministrativa e contabile delle università*, in "Universitas", n. 5 1981, p. 72, in cui è pubblicato il testo del decreto n. 162.

disposto dalla Circolare del luglio 1982, la quale sanciva una maggiore flessibilità per quanto riguardava i corsi di perfezionamento. I margini di autonomia effettiva, ancora una volta erano abbastanza ridotti.

Per completare il quadro degli interventi normativi derivanti dal decreto dell'80 vanno ricordate altre due leggi, la n. 724 e la n. 725 del 6 ottobre 1982: la prima estendeva ai professori incaricati le norme dell'art. 5 della legge n. 28 dell'80, ammettendoli ai giudizi d'idoneità per associati, la seconda abrogava le norme dell'art. 53 del D.P.R. relativamente agli associati che avessero già avuto un giudizio d'idoneità rendendoli così di ruolo. Si trattava di operazioni di sistemazione e applicazione delle norme del D.P.R. utili però ad ampliare il corpo docente e proseguire nella stabilizzazione di un numero sempre maggiore di ex personale precario[886].

Emblematica del clima degli anni immediatamente successivi al decreto dell'80 è la vicenda della "382 bis", il disegno di legge n. 1936 elaborato dall'allora ministro dell'istruzione Bodrato (ribattezzata anche "Bodrato due") che, intervenendo sulla docenza negli aspetti del tempo pieno, delle incompatibilità e degli inquadramenti, amplificava il caos normativo e le contraddizioni, finendo ben presto nel mirino di chi da anni stava contestando per la docenza immissioni sempre più larghe nonché le anomalie riguardanti gli obblighi del tempo pieno[887]: tutte criticità paradossalmente messe in luce dalla stessa relazione che accompagnava il disegno di legge, sempre a cura del solito Tesini[888]. Anche grazie alla fine anticipata della legislatura, il progetto decadde dopo essere stato approvato dal Senato nel gennaio '83.

Un giudizio abbastanza critico sul quadro seguito al varo del decreto dell'80 è condiviso dagli storici dell'università. Romano ad esempio descrive il processo di polverizzazione delle cattedre dovuto alla necessità di assegnare un insegnamento a ciascun docente, per portò ad avere a metà anni 80 più di 10.000 insegnamenti diversi (cifra a cui Franca Falcucci dichiarò

---

886 Legge 6 ottobre 1982 n. 724 Estensione ai professori incaricati nell'anno 1979-80 delle disposizioni di cui all'articolo 5, terzo comma, della legge 21 febbraio 1980, n. 28, concernente riordinamento della docenza universitaria e Legge 6 ottobre 1982, n. 725 Deroga all'articolo 53, undicesimo comma, del Decreto del Presidente della repubblica 11 luglio 1980, n. 382, concernente l'inquadramento dei professori associati e nuova disciplina dell'opzione tra regime a tempo pieno e a tempo definito per i professori di prima nomina, entrambe pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale n. 281 del 12 ottobre 1982. In merito si vedano Miozzi, op. cit., p. 311 e Fabio Matarazzo, Un positivo clima di aggiustamenti, in "Universitas", n. 6 1982, p. 115.

887 Disegno di legge n. 1936, *Interpretazioni, modificazioni ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, sul riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica.* Nel passaggio finale alla Camera il disegno di legge ebbe il n. 3907, relatore Giancarlo Tesini.

888 Pubblicata in Fabio Matarazzo, *Anche la 382 bis in archivio*, in "Universitas", n. 8 1983, p. 86, per l'evoluzione del progetto di legge fra Camera e Senato Fabio Matarazzo, *Al prossimo Round*, in "Universitas", n. 7 1983, p. 79.

di non volere credere appena insediatasi a viale Trastevere[889]). La possibilità di chiamare studiosi ed esperti esterni a cooperare alle attività didattiche coprì gli enormi vuoti nella docenza dovuti anche ai ritardi nei concorsi (4 anni dall'80 per i primi 6.000 complessivi di ordinari e associati come lamentato da Valitutti nell'85[890]). Tutto ciò rese inevitabile l'ennesima sanatoria, arrivata con la legge n. 477 del 13 agosto '84[891] che determinò, secondo Romano, una vera e propria strozzatura verso l'alto con pochi concorsi per ordinari e un blocco verso il basso con nessuna possibilità di nuovi reclutamenti: "un'università senza ricambio, controllata da ultraquarantenni e cinquantenni interessati a rafforzare le proprie posizioni e sospettosi verso l'immissione di potenziali concorrenti"[892].

Quella dei decreti presidenziali fu una fase di totale assenza d'autonomia secondo Luzzatto, dominata dallo scontro fra le forze politiche, che pensavano la riforma solo in termini di definizione di principi generali, e "i settori vicini ai centri del potere amministrativo", che invece prospettavano meccanismi accentratori nel ministero[893]; una visione condivisa da Bonini, secondo il quale "il DPR n. 371 del 1982 sul regolamento contabile delle università di fatto conferma un minuzioso regime di controlli e il sistema dell'accentramento ministeriale, confermando come restasse aperta la questione dell'autonomia universitaria"[894].

Giuseppina Fois, pur deprecando la riproduzione incontrollata di accessi e concorsi e le procedure degli stessi, evidenziò il processo di profondo rinnovamento demografico che gli anni '80 rappresentarono rispetto al mondo della docenza universitaria[895].

Anche Ricuperati mette in evidenza il ruolo di "tappo" creato dall'inquadramento massiccio, seppur diluito, nei ruolo di associati e ricercatori, nominati, specialmente i secondi, sempre

---

[889] Convegno Nazionale di Villa Mondragone del 20 marzo 1984, *La sperimentazione organizzativa e didattica nell'università*, in "Universitas", n. 12 1984, p. 5

[890] Emanuele Lombardi, *Via alla riforma della riforma*, in "Universitas" n. 18 1985, p. 33. In merito alla prima tornata concorsuale si veda Fabio Matarazzo, *Tutti (o quasi) in cattedra*, in "Tuttoscuola", n. 111 1980, p. 25.

[891] Legge 13 agosto 1984, n. 477, *Supplenze del personale docente delle Università*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 229 del 21 agosto 1984.

[892] Andrea Romano, *A trent'anni dal '68. 'Questione universitaria' e 'riforma universitaria'*, in "Annali di storia delle università italiane" n. 2 1998, p. 21.

[893] Luzzatto, *L'università*, in Cives, op. cit., p. 187.

[894] Bonini, *La politica universitaria nell'Italia repubblicana*, in Brizzi, Del Negro, Romano, op. cit., p. 449.

[895] "Quello che non cambiò fu la tendenza quasi ingovernabile a bandire concorsi. Un numero elevatissimo di posti di prima e seconda fascia fu messo in palio in tutti i settori disciplinari e da parte di tutti gli atenei nel corso degli anni Ottanta. Talvolta il numero alto di candidati indusse a nominare contemporaneamente, per una stessa disciplina, più commissioni che inaugurarono la prassi di lavorare parallelamente, o di conserva, concordando reciprocamente come distribuire i vincitori. Si radicalizzò così il fenomeno delle domande plurime (un solo candidato su più concorsi contemporaneamente). Furono quelli gli anni comunque (e fu questo l'aspetto positivo del fenomeno), di una consistente apertura dei ruoli e di un incisivo rinnovamento anagrafico […] I concorsi degli anni Settanta e Ottanta furono, in tutte le discipline, 'concorsi di massa', con liste interminabili di concorrenti, gruppi di vincitori di concorso spesso nell'ordine della decina ed oltre e spesso anche con nutriti contenziosi

più in soprannumero e slegati dalle tanto enunciate esigenze di produzione e ricerca dell'intero sistema formativo ed economico, cosa che avrebbe mantenuto a lungo se non a vita in questa categoria centinaia di giovani e meno giovani: di fatto le indicazioni di organico del decreto dell'80 saltarono ben presto. Anche il dipartimento "che era il fiore all'occhiello della legge, decollava faticosamente, mentre il corso di laurea, che avrebbe dovuto sostituire la facoltà, identificava a stento un suo ruolo a margine della facoltà riconfermata"[896].

E' possibile definire il periodo coperto dalla IX legislatura (1983-1987) come una fase di transizione della storia dell'università.

Dal varo del D.P.R. si riprodusse un numero inedito di convegni, incontri e attività seminariali dentro gli atenei[897], spesso in collaborazione con il ministero, mentre quest'ultimo, guidato con straordinaria continuità (paragonabile solo a quella di Malfatti e prima ancora Gonella negli anni '50) da Franca Falcucci, provvide all'attuazione della programmazione sancita dall'art. 87 del D.P.R. dell'80 tramite il Decreto Ministeriale del 22 giugno 1983 e il piano quadriennale nel 1985.

Dovendo trovare un punto d'arrivo temporale in questa ricostruzione della storia dell'università italiana, ritengo sia possibile fermarsi proprio alle soglie di questo periodo che, di fatto, rappresentò una fase d'incubazione delle politiche di riforma che avrebbero riacceso a fine decennio un'attenzione sull'università cui il paese non assisteva dai primi anni '70. Tutte le proposte di riforma (si vedano come esempio le proposte di riforma degli ordinamenti didattici elaborate dal PCI fra l'82 e l'83[898]), gli interventi pubblici, i convegni e le pubblicazioni da questo momento in poi testimoniano lo spostamento del dibattito sul tema che sarebbe stato dominante nel quindici anni seguenti: le forme dell'esplicazione dell'autonomia universitaria, dal punto di vista didattico, amministrativo e finanziario, temi oggetto di più di un provvedimento di riforma ciascuno fra il 1989 e il 1998.

Con il ministero affidato all'ex rettore della Sapienza, Antono Ruberti[899], si sarebbe entrati in una fase di profondi cambiamenti, di norme e di idee, sull'università, che avrebbero inaugurato la fase delle "riforme dell'autonomia" conclusasi, almeno formalmente soltanto nel

---

giudiziari."Giuseppina Fois, *Reclutamento dei docenti e sistemi concorsuali*, in Brizzi, Del Negro, Romano, op. cit., p. 479-80.

[896] Ricuperati, *La politica scolastica*, in *Storia dell'Italia Repubblicana II,* p. 763.

[897] Un elenco dei tanti convegni è riportato da Miozzi, op.cit., pp. 307-308.

[898] Proposta di legge n. 4.087, Riforma degli ordinamenti didattici, in Sezione scuola e università del PCI, *Università e progetto*, op. cit., p. 37.

[899] Antonio Ruberti divenne Ministro senza portafoglio per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica a partire dal 28 luglio 1987 (X legislatura, governo Goria), in quota PSI, successivamente a seguito della creazione di un ministero unico per la ricerca e l'università (distinto da quello dell'istruzione), Ministro dell'università e della ricerca scientifica dal 13 aprile 1988 al 28 giugno 1992.

1998. Nel decennio compreso fra il 1989 e il 1998 l'università italiana portò a compimento un processo riformatore le cui caratteristiche, e conseguenze, sarebbero state imprevedibili per i protagonisti della storia dell'università italiana che si è voluto ricostruire con questa ricerca.

CONCLUSIONI

Quella compiuta in queste pagine è un'analisi politica dell'università italiana, della sua evoluzione in quanto istituzione pubblica, del dibattito politico che l'ha determinata e del dibattito pubblico che ha accompagnato i piccoli e grandi cambiamenti verificatisi nel quarantennio analizzato. Un'analisi compiuta considerando la politica formativa della Repubblica Italiana nel contesto più complessivo in cui si sono sviluppate le istituzioni democratiche del paese, ponendo quindi in relazione i nuovi ruoli culturali, sociali e politici dell'università con i nuovi ruoli assunti dallo Stato dopo la guerra e dopo più di vent'anni di regime.

L'analisi delle tematiche affrontate ha volutamente lasciato alcuni punti interrogativi che in sede di conclusioni si proverà a sciogliere, senza la pretesa di fornire un quadro di tutti gli aspetti che riguardano il ruolo sociale, culturale e politico che, per essere affrontati, richiederebbero l'uso di chiavi di lettura diverse da quelle usate con questo lavoro, con la consapevolezza che altri campi di indagine sono ancora necessari, come, fra tutti, quello relativo alle mobilitazioni sociali sviluppatesi negli atenei italiani a partire dalla seconda metà degli anni sessanta fino ai giorni nostri e che hanno reso l'università italiana uno dei principali teatri della conflittualità sociale dell'intero paese.

Uno degli aspetti principali dell'impatto sociale dell'università, tema affrontato a più riprese nei precedenti capitoli, è certamente quello del rapporto fra università e lavoro e, più precisamente, delle possibilità occupazionali che la laurea conferiva nei vari settori e la loro evoluzione nel tempo. Un tema che quindi s'intreccia a doppio filo con i dibattiti sull'"università parcheggio" e sulla disoccupazione intellettuale, che tanto peso hanno avuto nel discorso pubblico relativo alla riforma e alle politiche formative in generale. Analizzare questo tema infine significa anche riprendere e verificare le cifre delle previsioni economiche e formative effettuate durante gli anni cinquanta e sessanta e che ebbero un effetto determinante, come si è visto, nella politica formativa del tempo e più in generale nella visione collettiva sull'istruzione e l'università che si affermarono in quel delicato periodo.

L'ultimo interrogativo cui si cercherà di dare parziale risposta in questa sede è quello inerente l'effettivo carattere di massa dell'accesso all'istruzione universitaria nei decenni in esame. E' corretta la distinzione fra università d'élite e università di massa con cui si è soliti distinguere

i periodi pre e post bellici della storia dell'istruzione superiore? In che misura l'università, intesa come più alto titolo di studio e più alto livello formativo e culturale raggiungibile, è stata veicolo di ascensione sociale? L'istruzione superiore ha contribuito a un ridimensionamento delle disuguaglianze sociali? A questi interrogativi si proverà a dare risposta tramite l'uso di strumenti in genere poco utilizzati per la ricerca storica, vale a dire gli studi e le analisi dei sociologi della formazione che dagli anni settanta in poi produssero una gran mole di riflessioni suffragate dall'analisi dei dati ISTAT, CNEL, CENSIS o frutto di singole indagini conoscitive. E' mia convinzione che non possa essere completa una storia di un'istituzione sociale così ricca di ruoli e incubatrice di processi così profondi come l'università (ma il discorso vale per tutti i livelli formativi) senza un approccio veramente interdisciplinare, che agli strumenti della ricerca storica affianchi e unisca quelli della ricerca storico-economica, della sociologia e degli studi oggi compresi nell'ambito della scienza della formazione. Proprio la lettura di alcuni di questi studi ha ispirato in chi scrive la necessità di ricostruire un'analisi storica quanto più completa e, al termine del presente lavoro, non si ritiene esaurita l'urgenza di completare una simile analisi, specie per la mancata padronanza di strumenti analitici propri degli ambiti di ricerca su citati.
Infine è utile e necessario tirare le somme anche dello stesso quadro politico ampiamente analizzato in tutti i precedenti capitoli: la travagliata storia della mancata riforma, le reazioni dei principali partiti a cambiamenti sociali che molto spesso li hanno visti spettatori passivi, l'evoluzione stessa delle analisi sull'istruzione superiore sono temi che vanno a questo punto inquadrati in una logica complessiva che abbracci l'intero arco temporale oggetto di studio di questo lavoro.

Partendo proprio dalle politiche di pianificazione, è necessario riprendere l'oggetto di studio del secondo capitolo di questo lavoro, vale a dire le previsioni scolastiche e il loro ruolo sulla rispettiva politica dei governi a guida democristiana prima e del centrosinistra poi, dalla fine degli anni cinquanta alla fine del decennio successivo. A partire dalle previsioni SVIMEZ commissionate, come si ricorderà, dal Ministero stesso ad equipe di tecnici il più delle volte guidate dall'ing. Martinoli, si venne affermando secondo alcuni una vera e propria "ideologia SVIMEZ", quella mirante cioè a incrementare quantitativamente il numero di personale qualificato in ogni settore dell'economia e della pubblica amministrazione, attraverso una moltiplicazione del numero e delle tipologie di titoli di studio: il tutto ispirato dal principio di correlazione diretta fra sviluppo culturale, sviluppo tecnologico-scientifico e progresso economico del paese. Una visione globale del processo di sviluppo dell'economia e delle

società occidentali che negli anni '60 era propria degli stessi organismi internazionali che si occupavano dello sviluppo culturale mondiale[900].

Per fare un punto sull'esito delle previsioni e trarne un giudizio generale su questo elemento determinante della politica sull'istruzione superiore, è bene fare il punto sui principali sforzi pianificatori compiuti in quegli anni.

Fra i tanti studi compiuti anche in parte a titolo personale dallo stesso Martinoli, due furono quelli determinanti anche perché commissionati dal Ministero: il primo frutto del lavoro della Commissione nominata dall'allora ministro Medici e presieduta da Martinoli, da cui derivò la pubblicazione del 1961, *Mutamenti della struttura professionale e ruolo della scuola. Previsioni per il prossimo quindicennio*, il secondo teso a individuare gli elementi di cambiamento culturali e sociali in corso e quindi le esigenze di riforma organizzativa e contenutistica delle strutture formative ad ogni livello; a questo studio lavorò la commissione presieduta da Manlio Rossi Doria, a cui si deve *Trasformazioni sociali e culturali in Italia e loro riflessi nella scuola* del 1962. Un complesso di studi e lavori collegiali che non fu solo demandato a tecnici e studiosi ma che la politica del tempo assunse in prima persona con il lavoro della Commissione d'indagine sullo stato della pubblica istruzione del 1963 da cui derivarono (anche se non proprio alla lettera, come si è sottolineato nel secondo capitolo) le proposte di riforma riassunte sotto la denominazione di "Piano Gui", fra cui la prima vera proposta di riforma dell'università, il progetto di legge n. 2.314.

Il confronto fra quanto previsto allora e quanto effettivamente verificatosi nella storia dell'economia e dell'istruzione italiana, nonché i giudizi che i protagonisti o gli autori di quelle previsioni diedero di questi esiti, può aiutare ad assumere uno sguardo complessivo sulla politica formativa perseguita, consapevolmente o meno, dai governi di quel periodo.

Oltre alle previsioni della SVIMEZ e al loro aggiornamento nell'ambito del Mediterranean Regional Project pubblicato in *Le strutture formative al 1965*, è utile citare gli studi dell'ISRIL, l'Istituto di Studi sulle Relazioni Industriali compiuti, a mio avviso con maggiore scientificità, nel 1968 e relativi a previsioni riguardanti il 1980[901].

---

[900] L'OCSE previde per l'inizio degli anni '60, fra i 171.000 e i 257.000 laureati fra la popolazione italiana nel 1970, cifra che nella realtà risultò quasi triplicata stando ai dati del censimento dell'anno successivo, i quali riportano la cifra di 883.000 laureati, corrispondenti all'1,8% della popolazione, mentre nel 1981 si arrivò al 2,8%. Si vedano: II Capitolo da p. 120 a p. 123; Istituto Centrale di Statistica, *11° Censimento Generale della Popolazione vol. VII*, 24 ottobre 1971, Roma 1972 e Istituto Centrale di Statistica, *12° Censimento Generale della Popolazione vol.II*, 25 ottobre 1981, Roma 1982.

[901] Nicola Cacace, Mario D'Ambrosio, *Domanda e offerta di laureati in Italia. Stime proiettive al 1980 disaggregate per settori economici e tipi di laurea*, Tumminelli editore, Roma 1968, pubblicato come supplemento di "Futuribili", n. 2 1969. Questi citati sono solo i principali e più influenti studi di previsioni scolastiche ma altri ne furono realizzati come l'Inchiesta Shell n. 8, *La scelta della facoltà universitaria*, 1967 – capitolo VI, Forte, Cacace,

Elemento che non rende immediata un'opera di confronto è l'estrema differenziazione di metodi e categorie utilizzate non solo fra gli studi di previsione e le categorie ISTAT o CENSIS (fonti ufficiali di riferimento per tutte le statistiche e le serie storiche presenti in questo lavoro), ma anche fra diverse metodologie usate da questi ultimi, per i quali gli anni settanta specialmente furono a dir poco costituenti per quanto riguarda tecniche e categorie concettuali e di classificazione utilizzate nei censimenti e soprattutto nelle rilevazioni trimestrali[902].

Partendo dai dati occupazionali complessivi sono evidenti gli errori di fondo delle previsioni scolastiche e non solo, non limitabili quindi a campi ristretti dell'istruzione o dell'economia. Parte di questi errori furono per altro ammessi dallo stesso Martinoli nel lavoro pubblicato dal CENSIS del 1978, *Le previsioni scolastiche. Rendiconto di una esperienza*, in cui l'autore fece una sintesi degli assunti di partenza e dei risultati delle previsioni confrontandoli con i dati effettivamente verificatisi nel corso degli anni settanta, ammettendo almeno in parte gli errori di impostazione[903].

Come si ricorderà le ipotesi di partenza erano quelle di uno sviluppo del reddito nazionale al 4,5% annuo sulla base del suo andamento negli anni cinquanta, di un incremento demografico medio dello 0,32%, di un incremento di efficienza delle varie attività economiche e del quantitativo di forze lavoro disponibili, il tutto con alla base l'ipotesi di un aumento della produttività generale da cui sarebbe dovuta derivare una migliore qualificazione del lavoro,

---

"La domanda dei laureati al 1980" o Colasanti, Mebane, Bonolis, *La divisione del lavoro intellettuale*, Il Mulino, Bologna 1976, i quali pur avendo svolto un ruolo rilevante nel dibattito del tempo vanno citati in quanto portatori di una visione opposta a quella di Martinoli, denunciando cioè la più che probabile eccedenza di laureati nel mercato del lavoro degli anni settanta e ottanta anziché la carenza di manodopera qualificata che l'apparato produttivo avrebbe richiesto stando a quanto ipotizzato dagli studiosi della SVIMEZ.

[902] Una prima difficoltà riguarda il confronto che sarebbe necessario fare tra la distribuzione di laureati nella gerarchia professionale utilizzata da Martinoli (dirigenti e quadri, tecnici, addetti a coordinamento, capi subalterni, personale qualificato, personale generico) e la distribuzione effettivamente verificatasi nei livelli professionali individuati dall'ISTAT (imprenditori-liberi professioni, lavoratori in proprio, coadiuvanti, dirigenti e impiegati, lavoratori dipendenti), confronto dal quale sembrerebbero assimilabili solo le rispettive ultime tre categorie: per questo motivo il confronto non sempre risulta lineare e immediato ma alcuni cenni possono dare un'idea dei fenomeni in atto, nonché aiutare a esprimere giudizi più o meno specifici e più o meno netti sui vari aspetti contemplati dagli sforzi di previsione scolastica ed economica.
Per necessità di sintesi e per la difficoltà di paragonare dati rilevati con modalità parziali e con l'uso di differenti concetti e categorie non si farà riferimento, per il confronto, alla Ricerca sull'inserimento professionale dei laureati compiuta dal Ministero nel 1984 su un campione di quasi 4.000 laureati dell'a.a. 1976/77 degli atenei di Milano, Siena, Roma e Bari. Ricerca cui però si rimanda per completezza d'analisi e per avere un'idea più precisa delle preoccupazioni nuove dello stesso Ministero in merito al rapporto fra università e livelli occupazionali: Ministero della Pubblica Istruzione, *Ricerca sull'inserimento professionale dei laureati in Italia*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 1984,

[903] Gino Martinoli, *Le previsioni scolastiche. Rendiconto di una esperienza*, CENSIS, Roma 1978.

in una spirale virtuosa che avrebbe consentito un costante sviluppo economico, culturale e sociale[904].

Riprendendo il confronto effettuato dallo stesso Martinoli emerge quindi che: la smobilitazione professionale del settore agricolo fu molto più imponente del previsto (invece di un calo di 1.800.000 addetti si verificò un saldo negativo tra il 1959 e il 1975 di 2.836.000) a fronte di una crescita del settore industriale e terziario inferiore alle aspettative (invece di 1.900.000 nuovi lavoratori nell'industria, l'incremento reale fu di 1.005.000 lavoratori nel comparto, mentre nelle restanti attività in luogo di una crescita prevista di 2.200.000 quella reale fu di 1.427.000 unità fra il 1959/61 e il 1975). A essere errata era ovviamente la visione del futuro mercato del lavoro nella sua complessità, per il quale a fronte di un incremento previsto dalla SVIMEZ e dal PRM di 2.300.000 occupati, si verificò un calo di 404.000 unità.

Paradosso vuole, ed è questo l'elemento che più incrina l'intero approccio anche ideologico di quelle previsioni scolastiche e delle relative politiche che ispirarono, che la manodopera italiana nel 1975 rimase al di sotto di ogni previsione in merito alla qualificazione, mentre la produzione numerica di laureati superò le più rosee previsioni: il numero di laureati fra la popolazione nel 1975 superava del 17% quello previsto dal PRM; per il solo 1975 nelle previsioni si calcolavano 45.000 laureati che furono poi effettivamente 71.157, mentre dei previsti diplomi universitari, fulcro delle proposte di riforma sull'università del gruppo SVIMEZ, a fronte dei 15.000 previsti ne furono rilasciati 1.023 a causa della mancata riforma universitaria[905]. E' importante citare le cifre relative ai diplomi perché le previsioni di qualificazione della manodopera nei tre settori produttivi contemplarono ampiamente questo titolo di studio ma, curiosamente, dai confronti fatti in merito da Martinoli del 1978 questi spariscono ridimensionando, e di molto, l'errore di previsione non riconducibile quindi a puro errore aritmetico[906].

---

[904] Ivi, p. 26.

[905] Ivi, p. 45; Centro Europeo dell'educazione, *Le strutture formative al 1975*, Palombi, Roma 1966, p. 67 e pp. 125 – 127.

[906] Nella tabella di confronto è riportata una previsione di percentuale di laureati occupati in agricoltura dello 0,5, cui vanno aggiunti per l'appunto i previsti diplomati universitari che portano la cifra a 1,1%, cifra lontana dallo 0,2% di lavoratori laureati occupati nell'agricoltura al 1975, cifra elaborata dal CENSIS sulla base dell'Annuario di statistiche del lavoro dell'ISTAT; stesso discorso vale per i laureati nell'industria previsti al 16,8% (4,6 laureati e 8,2 diplomati a livello superiore) in luogo di un misero 0,9%, mentre più aderente alla realtà la previsione relativa alla categoria altre attività (non del tutto assimilabile a ciò che adesso è definito terziario) ma solo per quanto riguarda i laureati, previsti al 10,2% in luogo dell'effettivo 8,3% registrato nel '75, cui però è da sommare la soglia di un 11,1% di diplomati universitari previsti e che aumentano di molto anche per questo settore lo scarto fra previsione e realtà, furbescamente ignorato dalle tabelle di confronto del 1978; lo scarto complessivo fu quindi fra un 13,7% previsto di lavoratori in possesso di un titolo di studio universitario e un effettivo 3,8% stando ai dati ISTAT-CENSIS. Si vedano: le tabelle A e B del Capitolo II pp. 115 - 116 basate sulle previsioni tratte da SVIMEZ, *Mutamenti della struttura professionale e ruolo della scuola*, p. 63; tabella 9, in

Pur non essendo strettamente connesso alla materia in esame va citato anche l'esito del confronto fra i redditi previsti per gli occupati dei tre settori, da cui emergeva, come ammetteva lo stesso Martinoli, un ottimismo sulla produttività che lo sviluppo tecnologico avrebbe comportato nell'agricoltura e nell'industria, collegato a una generale sottovalutazione del peso complessivo del settore terziario, anche se nel complesso la produttività nazionale fu più o meno quella prevista, cosa che non si può dire dei livelli occupazionali, calcolati con estremo ottimismo se confrontati con i dati reali[907]. I dati sui redditi e sul monte ore lavorate lasciano trasparire il giudizio di Martinoli sulla intensa fase politica vissuta dal paese nel periodo trascorso fra le sue previsioni e il relativo bilancio: il calo delle ore lavorate (previsto dell'8% e arrivato invece al 25%) unito all'aumento dei salari (previsto dell'82% e che superò il 108%), entrambi superiori alle aspettative, stimolavano in Martinoli gli istinti da consumato dirigente d'azienda, il quale guardava alle lotte operaie come ad una variabile che non solo aveva modificato gli sforzi previsionali ma che soprattutto "spiegava, se non giustificava" le strategie dei datori di lavoro per ricorrere a lavoro nero e evasione fiscale[908].

Un altro elemento "turbativo" delle previsioni, che rendeva secondo l'autore il 1975 un anno anomalo con cui confrontarsi era rappresentato dalla crisi economica del 1973 e dalla svalutazione della lira: una riflessione che letta con gli occhi dell'oggi fa intuire quanta fiducia si potesse avere negli anni del boom economico in un progresso lineare dell'economia totalmente astratto, ieri come oggi[909].

Per completezza d'analisi vanno citate le uniche previsioni relative all'istruzione universitaria più o meno aderenti alla realtà, che furono quelle riguardanti il corpo insegnante, previsto di 40.000 unità e che nel '75 superò di poco la soglia delle 38.000, e quelle relative alla spesa

---

Martinoli, *Le previsioni scolastiche*, p. 64, e CENSIS, X Rapporto sulla situazione sociale del paese, p. 156, Roma 1976.

[907] Il reddito complessivo previsto nel 1975 era di 6.597 miliardi di lire, gli occupati previsti 4.000.000, e il reddito per occupato 1.649.000 di lire, nel 1975 il reddito dell'agricoltura fu di 5.728 miliardi di lire, gli occupati 2.964.000 con un reddito di 1.933.000 per occupato; nell'industria si prevedeva un reddito complessivo di 33.195 miliardi, gli occupati previsti era 9.200.000, e il reddito per occupato 3.608.000 di lire, la realtà del '75 era di un reddito del comparto industriale nazionale di circa 23.320 miliardi di lire, 8.305.000 erano gli occupati e 2.808.000 di lire il reddito individuale; alla voce "altre attività" era stato previsto un reddito di 20.154 miliardi di lire, 2.371.000 occupati con un reddito di 2.371.000 per occupato, i dati effettivi furono di 30.968 miliardi di lire di reddito nazionale, 7.727.000 occupati e un reddito per occupato di 4.008.000 di lire; il reddito nazionale previsto per il 1975 era quindi di 59.946 miliardi, gli occupati 21.700.000 e il reddito per occupato 2.762.000 di lire, in realtà il reddito nazionale fu superiore (60.616 miliardi), gli occupati nettamente inferiori 18.996.000, ma con un reddito per occupato che arrivava a 3.159.000 di lire. Martinoli, *Le previsioni scolastiche*, p. 31.

[908] "L'accresciuto potere sindacale, i contratti di lavoro sempre più onerosi, i vincoli dello Statuto dei lavoratori, gli oneri sociali sempre più pesanti, le pastoie del sistema del collocamento, un regime fiscale inefficiente e soprattutto la mancanza di mobilità di lavoro spaventano ed opprimono talmente i datori di lavoro, da spiegare, se non giustificare, i loro sforzi per sottrarvisi e sfuggirvi nella misura più ampia possibile", ivi, p. 38.

[909] Ivi, pp. 24-25.

complessiva per l'istruzione che sfiorò i 5.000 miliardi (in lire aggiornate ai valori del 1961) come previsto dagli studi SVIMEZ.

Per restare agli aspetti relativi all'istruzione superiore e chiudere l'analisi del confronto fra quanto previsto dallo staff diretto da Martinoli e quanto effettivamente realizzatosi intorno al 1975, si possono citare le cifre di un altro studio SVIMEZ già analizzato nel II capitolo che prevedeva 752.000 laureati fra la popolazione per il 1975 (cifra abbondantemente superata già nel 1971 con 883.000 titoli di studio presenti nel paese) e 180.500 immatricolati nell'anno accademico 1974/75 (a fronte dei 213.226 effettivi).

E' soprattutto il dato sulla popolazione universitaria quello assolutamente sbagliato rispetto a ogni previsione scolastica e che va considerato (anche se, conti alla mano, con effetti parziali) anche nello scarto fra previsioni e realtà dei livelli occupazionali: contro i 297.300 iscritti previsti nel 1962 per il 1975, in quell'anno se ne contarono quasi 900.000, esattamente il triplo. Non è possibile non rilevare come l'ultimo studio citato si basasse su dati relativi agli anni di partenza (1959-1961) sulla base di stime fatte dalla SVIMEZ piuttosto che dai rilevamenti ISTAT, a testimonianza del valore più politico-ideologico che scientifico di alcune delle previsioni di quel periodo, che inspiegabilmente pronosticavano cifre relative a tredici anni dopo e invece raggiunte e superate due anni dopo[910].

Uno scenario simile non poteva non far concludere all'autore, che ritornava quasi vent'anni dopo sui suoi studi previsionali, che la "la scuola dunque – a parte i dubbi sulla sua qualità – ha marciato più rapidamente di quanto non sia aumentata la relativa richiesta da parte dei settori economici"[911].

Conclusione inevitabile cui quasi dieci anni prima era giunta anche l'ISRIL che a differenza di Martinoli compì le sue previsioni alle soglie degli anni settanta e riferite al 1980[912].

Una premessa da fare in merito alla ricerca ISRIL, differenza importante per certi aspetti rispetto alle previsioni SVIMEZ, riguarda il punto di partenza, non basato sull'individuazione di soglie quantitative necessarie per adeguare il paese a un supposto livello di sviluppo, ma su un meccanismo previsionale differenziato per settori produttivi e basato sull'andamento

---

[910] Martinoli, *L'università nello sviluppo economico*, op. cit. pp. 30 e 40. A Martinoli non sfuggì l'elevata improduttività del sistema universitario che a fronte di una popolazione assolutamente non prevista da lui stesso non conferiva titoli alla stessa velocità: è lo stesso autore a sottolineare come a fronte dei 19.078 espulsi a vario titolo dal percorso universitario nel 1959 (vale a dire il 2,4%), nel 1975 se ne contarono 167.849 cioè il 21,6%, in una più complessiva produttività universitaria (rapporto licenziati/iscritti 5 anni prima) scesa dal 52% del '59/'60 al 33% del '74/'75, con una mortalità (calcolata sui 4 anni) salita dal 48% '56/'57-59/60 al 67% nel '71/'72-'74/'75 con punte del 78% nel gruppo economico e 75,3% in quello giuridico. Ivi pp. 45 e 48.

[911] Ivi, p. 55.

[912] Cacace, D'Ambrosio, op. cit., p. 14, "le strutture economiche italiane, pur evolvendosi abbastanza rapidamente, non progrediscono a ritmi sufficienti per assorbire la crescente offerta scolastica e soprattutto universitaria".

registrato fino a quel momento, andamento che per quanto non fosse ancora entrato in crisi era comunque già cambiato alla fine degli anni sessanta rispetto a quello di un decennio prima: in realtà le differenze rispetto alla SVIMEZ furono più nelle premesse che nel metodo effettivo, se per agricoltura e servizi infatti l'ipotesi di partenza era l'andamento del reddito nazionale lordo confrontato con l'andamento dell'economia dei paesi OCSE, per l'industria ritornavano alcuni di quelli che erano stati gli elementi più deboli dell'analisi SVIMEZ, ovvero prevedere scenari produttivi sulla base di, auspicate, innovazioni tecnologiche e organizzative che avrebbero certamente aumentato la produttività.

Per quanto il giudizio contemporaneo possa e debba comprendere il punto di vista di chi, negli anni sessanta, stava assistendo a continue innovazioni tecnologiche che provocavano da decenni cambiamenti repentini e radicali, non ci si può esimere dal giudicare incomplete analisi e previsioni sul futuro del paese che non comprendessero la contraddizione profonda dello sviluppo italiano di quegli anni: non poteva esistere progresso tecnico e scientifico in grado da solo di determinare crescita economica e benessere diffuso, in mancanza di un processo costante di riforma delle strutture politiche e organizzative della società in grado, non solo di adeguarsi, ma di generare esso stesso un processo innovativo culturale e quindi anche scientifico. Uno degli intenti di questa ricerca è proprio quello di dimostrare come la classe politica e buona parte del ceto accademico e intellettuale del paese non sia stata strutturalmente in grado di assumersi questo ruolo, dentro le aule del Parlamento come in quelle degli atenei, e i decenni di fallita discussione sulla riforma universitaria sono uno degli emblemi di questa contraddizione irrisolta della modernizzazione del paese[913].

Per restare al tema delle previsioni scolastiche è interessante notare come gli errori dell'ISRIL fossero stati per alcuni versi differenti da quelli SVIMEZ e per altri molto simili: in comune c'era la supposizione di un'occupazione crescente, specialmente nel settore industriale (per il quale si prevedevano 9.563.200 di cui 113.876 laureati cioè 1,19%) ma è interessante notare

---

[913] In merito alla politica per l'industria dei governi degli anni settanta ritengo esplicativo il quadro delineato da Crainz che fa sue le riflessioni di Amato (*Economia, politica e istituzioni in Italia*, Il Mulino, Bologna 1976), da Pedone (*La crisi finanziaria del settore pubblico*, in *La crisi italiana: sistema politico e istituzioni* vol. II, Einaudi, Torino 1978) e da Giannola (*L'evoluzione della politica economica e industriale* in *Storia dell'Italia repubblicana vol. II l'Italia nella crisi mondiale*, Einaudi, Torino 1997): "E' nella politica industriale però che le conseguenze sono più gravi e investono alla radice il rapporto fra Stato ed economica, la natura dell'industria pubblica, il sistema dei partiti e le stesse organizzazioni sindacali. Viene portata ora alle estreme conseguenze la politica che si era delineata nel corso degli anni sessanta, con una dilatazione progressiva –e al tempo stesso priva di controlli- degli investimenti pubblici: i nome, naturalmente, dello sviluppo e dell'occupazione. Crescono a dismisura gli interventi di 'salvataggio' delle Partecipazioni statali. […] Il passivo è enorme. In generale in Italia le operazioni di salvataggio assorbono il 50% delle crescenti agevolazioni finanziarie all'industria: contro il 30% dell'Inghilterra, scossa anch'essa da una crisi profonda, e il 2% della Germania. La percentuale assegnata alla ricerca è invece dell'1,5% contro la media del 15% degli altri paesi", Crainz, *Il paese mancato*, pp. 429-430.

come in questo caso tutte le previsioni sul peso dei laureati nel mercato del lavoro siano state invece superate dalla realtà[914]. A proposito del settore terziario va sottolineato che poco più di 1/5 dei lavoratori era dipendente della pubblica amministrazione e che, fra questi, la soglia di laureati nel 1981 arrivò al 25,84%, vale a dire 559.825, di cui ben 508.244 insegnanti: una percentuale di personale laureato imparagonabile a qualsiasi altro comparto produttivo del paese, pubblico o privato (seguiva per dimensioni la sanità, dove nel 1981 erano impiegati a vario titolo 188.000 fra medici e farmacisti)[915].

Gli anni '80, con il ridimensionamento di ogni spinta industriale su vasta scala[916] e il consolidamento di un modello produttivo basato sulla piccola e media impresa diffusa sul territorio, furono il decennio della definitiva coincidenza fra laurea e settore terziario, basti pensare che ancora all'inizio del decennio, nel 1984, ben 88 laureati su 100, vale a dire un milione e 47mila laureati, era occupato nella categoria dei servizi[917].

Le previsioni ISRIL ci sono quindi utili anche per fare un punto globale sul peso dei laureati nella società italiana al termine del periodo in esame e dimostrare così quanto affermato precedentemente, e cioè che nel nostro paese si verificò un processo di crescente qualificazione della forza lavoro, ben al di sopra delle capacità di modernizzazione e sviluppo dell'apparato produttivo e amministrativo[918].

---

[914] Il dato effettivo sull'industria del 1981 (anno per il quale il confronto è più semplice e veritiero rispetto al 1975, avendo a disposizione i dati del censimento e non le elaborazioni sulle rilevazioni trimestrali campionarie) era sì inferiore per il numero complessivo di occupati ma con più laureati, 8.001.851 occupati di cui 120.408 laureati 1,5%, nell'agricoltura erano stati previsti 3.183.000 occupati totali di cui 4.730 laureati (cioè 0,15%) che in realtà furono 13.110 vale a dire lo 0,58% dei 2.240.322 occupati nel settore primario, mentre l'occupazione nei servizi, come nel caso delle previsioni SVIMEZ, fu prevista al ribasso rispetto al dato reale (previsti 8.276.300 di occupati che furono effettivamente 10.004.164) ma almeno nel 1969 era più chiaro che questo sarebbe stato il settore con la maggiore incidenza di laureati, previsti al 9,84% (814.839) ed effettivamente arrivato al 10,4% (1.041.902). Si veda Cacace, D'Ambrosio, op. cit., pp. 56-57.

[915] Istituto Centrale di Statistica, *12° Censimento Generale della Popolazione vol.II*, pp. 306- 307. Dinamica sottolineata anche da Barbaresi che cita una ricerca ILSES sul tipo di impiego da cui emerge concentrazione di laureati in insegnamento e in generale nel pubblico impiego, in Raffaello Barbaresi et al. (a cura di), *Laureati e disoccupati. Incognite e prospettive dall'università al mondo del lavoro*, Vallecchi, Firenze 1975, p. 25-26.

[916] Che il sistema non fosse strutturalmente e da sempre avviato verso la crescita di un vasto settore industriale era chiaro ad alcuni commentatori già nel '69, come ad esempio Paola Toniolo che faceva notare come fra il '51 e il '61 (quindi nel pieno del boom italiano) le imprese industriali con oltre 500 dipendenti erano cresciute solo del 5% come numero di esercizi e dell'8% come personale, mentre le medie e piccole aziende nello stesso periodo erano cresciute del 73% come numero e del 57% come occupazione. Paola Toniolo, *L'università come strumento di selezione sociale*, in "Formazione e Lavoro", n. 36 1969, p. 44.

[917] CENSIS, *XVIII Rapporto sulla situazione sociale del paese*, Roma 1984, p. 198.

[918] Rispetto ai 21.022.500 occupati previsti e ai relativi 933.445 laureati (4,44%), il censimento '81 ci informa che i laureati effettivamente occupati erano in quell'anno 1.154.195 su un totale di 19.223.551 occupati, vale a dire il 6%; ampliando l'analisi nell'81 risultavano 1.175.418 laureati in condizione professionale, più del doppio di quanti registrati venti anni prima (489.771) e aumentati maggiormente proprio nel corso degli anni settanta rispetto al decennio precedente (nel 1971 erano stati censiti 700.899 laureati in condizione professionale). Si veda la Tavola 11 in Istituto Centrale di Statistica, *12° Censimento Generale della Popolazione,* p. 312. Le previsioni includevano anche la distribuzione della tipologia di titolo di studio fra la popolazione nel 1980: gli scarti maggiori sono da registrare nel settore scientifico (di cui si prevedevano 143.807 laureati che furono poi

Dai dati ISTAT rielaborati da De Francesco e Trivellato nel '78 emerge un peso sempre crescente dei laureati e diplomati fra la popolazione occupata proprio a partire dagli anni settanta: 2,8% nel 1967, 3,1% nel '70, 3,6% nel '73, 4% nel '76, mentre negli stessi anni il rapporto per i diplomati è rispettivamente del 6,8%, 8%, 9,6%, 11,9%[919]; ciò significa che la stragrande maggioranza dei lavoratori occupati in Italia alle soglie degli anni '80 non aveva frequentato le scuole medie superiori con successo, dato confermato dal censimento del 1981 da cui risulta che il 76,7% della popolazione attiva aveva titoli di studio non superiori alla licenza media[920].

Nel 1978, secondo il giudizio di Martinoli, questa crescita era del tutto formale, alla diffusione di titoli non corrispondeva una diffusione delle necessarie conoscenze e ciò conferiva un irrecuperabile carattere di arretratezza al sistema formativo economico italiano[921]. A prescindere dalla coincidenza o meno delle cifre previste da Martinoli rispetto ai dati verificati successivamente, il vero dato è che si realizzò proprio quella crescita quantitativa, per certi versi anche superiore alle aspettative che lui stesso e tanti altri avevano invocato alla fine degli anni '50, periodo in cui bastava proclamare investimenti con cifre roboanti (e spesso contraddittorie come si è visto) per passare per lungimiranti pianificatori, come d'altro canto, fu sufficiente invocare maggiori produzioni di laureati e diplomati per sembrare attenti osservatori dell'oggi e pianificatori del domani[922].

La ricerca ISRIL focalizzava poi la sua attenzione, a differenza delle precedenti analisi, sulla più che probabile eccedenza fra offerta di laureati ed effettiva domanda nel mercato del lavoro, stimando in 177.377 la cifra di laureati non espressamente richiesti ma che, secondo l'Istituto, avrebbero ingrossato le fila dei sottoccupati piuttosto che dei disoccupati veri e propri, vale a dire in collocazioni professionali al di sotto di mansioni, competenze e aspettative di chi ha conseguito un titolo di studio superiore: sempre dal censimento del 1981

231.543) e soprattutto in quello letterario, i cui laureati invece che aggirarsi intorno ai 258.387 erano nel 1981 ben 443.532. Cacace, D'Ambrosio, op. cit., p. 60.

[919] De Francesco, Trivellato, *La laurea e il posto*, p. 158.

[920] Tavola 10 in Istituto Centrale di Statistica, *12° Censimento Generale della Popolazione vol. II,* pp. 306-307.

[921] "Le strutture di formazione hanno fornito bensì un 'prodotto' in apparenza ed in parte quantitativamente conforme alle possibilità di sviluppo, ma esso è risultato qualitativamente non idoneo, scadente, nonostante i titoli prestigiosi con cui ci si ostina a fregiarlo", significativa anche la ricetta dell'ingegnere ex dirigente industriale per uscire da una crisi irreversibile: "solo un clima di rigida austerità, di rinuncia ai consumi non essenziali, non edonistico, ma orientato, ad esempio, verso attività spirituali e culturali, potrebbe forse evitarci i pericoli prospettati, dubitando tuttavia che l'attuale nostra società dimostri un minimo di vocazione per il rigore morale e per il sacrificio materiale", Martinoli, *Le previsioni scolastiche*, pp. 59 e 94.

[922] Fu lo stesso Martinoli nel 1984 ad ammettere che il centro degli errori delle sue previsioni era stato proprio il limitarsi all'aspetto quantitativo: "errore di avere centrato nei lontani anni 60 il problema sulla quantità – di allievi, di docenti, di edifici, di finanziamenti necessari ad assicurare lo sviluppo socio-economico del paese -

sappiamo invece che nel complesso i laureati senza lavoro di quell'anno furono 111.908 di cui ben 90.685 in cerca di prima occupazione (e di questi il 59,4% laureate)[923].

La ricetta proposta dall'ISRIL era perfettamente in sintonia con quella più volte incontrata nei capitoli precedenti: piuttosto che proporre un'implementazione di conoscenze richieste e un'innovazione dei processi produttivi, la proposta per combattere la sottoccupazione intellettuale consisteva nel produrre più diplomati al posto di laureati (con relative inferiori aspettative) in una scuola di cui in realtà l'Istituto lamentava e denunciava l'eccessiva selettività[924].

L'importanza dell'analisi di altri tipi di previsione scolastica è rilevante in quanto esempi di studi che appaiono oggi più cauti e su basi più concrete di quelli effettuati dalla SVIMEZ, ma non per questo meno fallaci: da un lato la stessa sottovalutazione dei processi sociali in atto, su tutti la richiesta di istruzione superiore da parte delle forze sociali, dall'altro una sopravvalutazione della capacità dirigenziale dei vertici dell'economia e della politica che, già pochissimi anni dopo la pubblicazione delle previsioni, avrebbero dato prova di profonda inadeguatezza di fronte ai primi sobbalzi di una crescita economica tutt'altro che lineare[925].

In merito al fallimento delle previsioni su occupazione e formazione va sottolineato il ruolo di chi ha gestito la pubblica amministrazione, il sistema occupazionale e previdenziale nel suo complesso e in merito vale la pena riportare il giudizio dello stesso CENSIS espresso già nel 1968 e ripreso da Giovanni Gozzer l'anno successivo: "l'amministrazione pubblica ha accettato le previsioni solo per quel che più faceva comodo: come giustificazione economica e politica, cioè, della dilatazione della spesa per l'istruzione, respingendone però al tempo stesso ogni implicazione sull'impostazione della programmazione e dell'intervento scolastico; l'opinione pubblica le ha interpretate quasi come profetiche guide per l'orientamento professionale dei giovani e le ha prese a garanzia che il titolo universitario avrebbe significato l'automatico accesso a ruoli direttivi nella vita di lavoro"[926].

---

piuttosto che sulla qualità da assicurare all'esercizio della funzione formativa delle nuove generazioni", Gino Martinoli, *Un atteggiamento di creatività*, in "Tuttoscuola" n.12 1984, p. 72.

[923] Tavola 13 in Istituto Centrale di Statistica, *12° Censimento Generale della Popolazione vol. II,* p. 314.

[924] Cacace, D'Ambrosio, op. cit., p. 15.

[925] Ad esprimere dubbi di fondo sulla giustezza di meccanismi previsionali di fabbisogno di personale Barbaresi già nel 1964 in *L'istruzione superiore nell'Italia industriale*, op. cit., p. 24: "Se è logico parlare di 'stima del fabbisogno' in rapporto alla penuria (quantitativa e qualitativa) di personale allorché si è in presenza di *booms* economici, nessuno può dire se i parametri adottati per determinare tale stima, a equilibrio ristabilito, valgono ancora per molti anni. E siccome nel campo della scuola ogni piano non può soddisfare che necessità a lungo termine, si conclude da più parti che è quasi impossibile far combaciare tra loro i termini della 'previsione economico-produttiva' con quelli della 'previsione scolastica'".

[926] CENSIS, "Quindicinale di note e commenti" 11 ottobre 1968 ripreso da Giovanni Gozzer, *Qualificati, diplomati, laureati, previsioni di occupazione e fabbisogno sul mercato del lavoro come problemi dei movimenti operai*, in "Formazione Lavoro" n. 40/69 p. 34.

A distanza di decenni, specialmente oggi che la regola del libero mercato è assunta come indiscutibile regolatrice dell'economia e che la riduzione della spesa pubblica unita alla politica del pareggio di bilancio sono due fondamenti assoluti di ogni politica economica occidentale di qualsiasi colore politico, credo sia necessario sottolineare come a fallire negli anni sessanta non sia stata la pianificazione economica e formativa in quanto tale, ma la versione di essa che la classe politica di allora seppe esprimere: come ha evidenziato Leone Iraci Fedeli "sulle scelte della pianificazione non vi fu un vero dibattito, perché non vi furono obbiettivi espliciti, in funzione dei quali ci si domandasse quali fossero gli interventi più efficaci"; conseguenza secondo questo autore fu che piani stessi divennero gli obbiettivi, definizione a mio avviso particolarmente calzante per le vicissitudini del piano della scuola (nome infine attribuito a più o meno ordinari finanziamenti triennali) ricostruite in questa ricerca[927].

A fine anni settanta, nel pieno della recessione economica, Martinoli avrebbe giudicato come "interessi non genuini" quelli che stimolavano la corsa all'istruzione, non genuini perché basati su una "non confessata ed esplicitamente espressa convinzione, che il possesso di un diploma o di una laurea diano automaticamente il diritto ad assurgere a posizioni privilegiate", una convinzione che, a detta del CENSIS, proprio le sue previsioni (e ovviamente non solo quelle) avevano rafforzato enormemente nella società[928].

Già nel 1969 c'era chi metteva in forte critica principi ispiratori e metodi della programmazione dei fabbisogni di manodopera qualificata elaborati in numerosi paesi e ispirati dall'OECE. Secondo Paola Toniolo, gli errori in merito alla domanda spontanea d'istruzione e soprattutto "nei confronti della capacità d'innovazione ed assorbimento della struttura produttiva" erano frutto del seguente schema: alla fase di espansione economica e di diffusione del benessere, vissuta dalle società occidentali fino a quel momento, era corrisposta la spinta alla democratizzazione delle istituzioni formative, stimolata dall'idea dell'investimento in istruzione come direttamente produttivo in società moderna e tecnologicamente avanzata; la naturale conseguenza all'espansione dell'istruzione furono

---

[927] Iraci Fedeli, *La pianificazione del centrosinistra*, p. 143.

[928] "E' lecito dubitare tuttavia che questo interesse fosse del tutto genuino, che rispondesse ad una genuina aspirazione verso la cultura in sé, sincero desiderio di appagare la curiosità di conoscere, per la pura soddisfazione che il sapere può dare allo spirito, di questa richiesta generalizzata di istruzione in effetti mascherino in molti l'ambizione di innalzarsi nella scala sociale, di fregiarsi di titoli di studio considerati prestigiosi, nella radicata, anche se non confessata ed esplicitamente espressa convinzione, che il possesso di un diploma o di una laurea diano automaticamente il diritto ad assurgere a posizioni privilegiate. [...] Si è indotti a pensare che nel quindicennio preso in esame, la spinta verso una maggiore scolarità sia stata determinata assai più dai fattori deteriori accennati sopra, che da interessi e fini rigorosamente razionali", Martinoli, *Le previsioni scolastiche*, p. 127.

maggiori aspirazioni sociali verso più ampi margini di democrazia e di redistribuzione di ricchezze e benessere, elementi diventati in seguito insostenibili alla fine del ciclo espansivo dell'economia; in questo modo si genera, secondo Toniolo, un vero e proprio panico presso la classe dirigente, preoccupata dalle crescenti aspirazioni sociali generate dalla diffusione dell'istruzione e quindi intenzionata a ridiscutere le forme di controllo e di stratificazione degli accessi all'istruzione, arrivando a teorizzare limiti concreti all'espansione formativa per non innescare preoccupanti fenomeni di disoccupazione intellettuale[929]. Senza volere qui intraprendere l'analisi sulle origini della conflittualità sociale degli anni sessanta e settanta, credo che, per quanto eccessivamente riassuntivo, questo schema sia rintracciabile nei diversi toni del dibattito pubblico e politico citati nei precedenti capitoli.

Una critica di fondo a quello che fu definito il Manpower planning (la programmazione di forza lavoro) venne a posteriori da chi studiò, come si è visto, l'inserimento professionale dei laureati: una critica che non riguardava specificamente le previsioni italiane che sono state analizzate, ma lo stesso approccio che guidò in quel periodo gli studi dell'allora OECE e anche quelli più liberisti ispirati agli studi della Carnegie Commission[930]; secondo De Francesco e Trivellato il fallimento stava nella difficoltà di "creare modelli di carriera di promozione e di pensionamento tali da mantenere stabile la domanda per i diversi livelli di qualificazione"[931]. Effettivamente se si ritorna alle pagine riguardanti i meccanismi concorsuali negli atenei negli anni '80 o a quelli precedenti e ben più massicci nella scuola, è evidente come il sistema si sia preoccupato solo di una fase dell'aspetto occupazionale, quella in entrata per attenuare gli effetti sociali della disoccupazione (in un ottica sempre presente nella politica italiana del tempo di costruzione di consenso) senza una capacità complessiva di pianificazione di efficaci meccanismi di turn over nei vari settori: una disfunzione strutturale che fa sentire pesantemente i suoi effetti in tutti i rami della pubblica amministrazione ancora oggi e in particolar modo negli atenei.

Se, come affermato, si verificò un'oggettiva disfunzione fra crescita quantitativa della forza lavoro laureata e contestuale crescita del sistema produttivo, la conseguenza di disoccupazione e sottoccupazione intellettuale fu una delle caratteristiche principali con cui, anche a posteriori, fu descritto il sistema formativo italiano specie dei tardi anni '70 e le cifre

---

[929] Paola Toniolo, *L'università come strumento di selezione sociale*, in "Formazione e Lavoro", n. 36, 1969, pp. 41 e 43.
[930] Lewis B. Mayew, Clark Kerr, *The Carnegie Commission on Higher Education*, Jossey Bass, San Francisco 1973.
[931] De Francesco, Trivellato, *La laurea e il posto*, pp. 141 – 142.

riportate confermano le crescenti difficoltà occupazionali[932]. Non stupisce quindi che sia questo l'elemento evidenziato da studiosi e commentatori con differenze che, a uno sguardo più attento, vanno giudicate come sostanziali: chi, come Miozzi, descriveva questo quadro facendo riferimento alle difficoltà occupazionali dei laureati del periodo e parlando subito dopo dell'esodo dalle campagne "favorito in tutti i modi e sostenuto dagli eccessi di democrazia partecipativa" nelle città, dell'università come zona franca in cui sfruttare l'assistenzialismo del presalario e del legittimo dibattito su abolizione valore legale e numero chiuso che ne conseguiva, compiva una scelta precisa, cioè quella di individuare il problema principale nelle disfunzioni del sistema universitario da un lato (definito come una struttura patrimoniale burocratica in cui era mancata la programmazione di studenti, personale e strutture) e dall'altro negli eccessi dei processi di mobilitazione sociale che avrebbero favorito il riprodursi di una mentalità assistenzialistica e demagogica[933]. Ritengo una lettura di questo tipo abbastanza superficiale: non basta citare le "crescenti difficoltà occupazionali" con vaghi riferimenti alla crisi economica per descrivere il fenomeno della sottoccupazione intellettuale. Va ricordato, a tal proposito, come già nel 1974 erano in corso dibattiti più approfonditi i quali, nel compiere una "diagnosi" della crisi universitaria, focalizzavano la loro attenzione sul modello di sviluppo economico del paese, annunciando già allora scenari preoccupanti data la importazione crescente di brevetti e tecnologie dall'estero e l'impoverimento della ricerca universitaria in favore di quella degli enti di ricerca privati[934]: tutto l'opposto di quel meccanismo virtuoso, rivelatosi totalmente astratto, di sviluppo culturale, scientifico e tecnologico motore di quello economico e quindi di quello sociale in una spirale di progresso del paese che le previsioni di Martinoli e non solo davano quasi per scontato.

Uno scenario, quello della dipendenza dall'estero per quanto riguarda tecnologie e conoscenze, che nei primi anni '80 sarebbe stato denunciato da De Rita, figura di riferimento assoluta del CENSIS e in quanto tale voce fra le più autorevoli e di certo non in contrasto con il quadro governativo dell'epoca[935]. C'è da dire che non è possibile rimproverare all'ex direttore

---

[932] Nell'articolo realizzato per l'ISTAT, De Francesco ricostruisce un'utile tabella sui tassi di disoccupazione per titolo di studio ed età fra il 1978 e il 1985, da cui emergono difficoltà occupazionali per i diplomati e laureati under 30 identiche alla fine degli anni settanta ma sempre più divergenti a vantaggio dei laureati nel corso del decennio successivo, mentre per le altre fasce d'età le differenze occupazioni rimangono più o meno stabili. Corrado De Francesco, *L'istruzione universitaria*, in ISTAT, *Immagini della società italiana*, Roma 1988, p. 214.

[933] Miozzi, op. cit., da p. 257 a p. 263.

[934] Si veda l'interessante relazione di Barbara Burn, *Il sistema emergente di educazione superiore in Italia*, tenuta in occasione de seminario di Roma organizzato dall'International Council for Educational Devolpment e finanziato dalla Fondazione Ford e dalla Fondazione Rui, pubblicato in *Università: diagnosi e terapia*, Officina edizioni, Roma 1974, da p. 12 a p. 47.

[935] Fu Alfredo Reichlin in occasione della festa Nazionale de "l'Unità" nel 1982 a citare lo studio del CENSIS in cui si evidenziava come nella trasformazione produttiva del periodo (erano gli anni della crescita dell'informatica e

del CENSIS De Rita né mancanza di lucidità nell'analisi né incoerenza nei giudizi e nelle proposte: già in quella stessa sede sottolineava come il rapporto fra la capacità di produzione di laureati e la crescita del tasso d'occupazione degli stessi avesse subito un innalzamento irreversibile, segno di un cortocircuito che poteva solo ampliarsi: dal 5,7% del '51, passando per la lieve flessione del 1961 (4,5%) per arrivare al 10% del 1971. Numeri che, ammoniva già nel '74 De Rita, il terziario non avrebbe potuto assorbire per sempre e che non potevano che aumentare data l'assenza di politiche di programmazione ma soprattutto l'impoverimento del bagaglio culturale dei laureati, dovuto alla sempre più scarsa innovazione culturale e scientifica di una ricerca universitaria sempre più impoverita[936]. Due anni dopo di fronte a una platea di deputati, senatori ed esponenti di vario livello della Democrazia Cristiana, De Rita completava il suo giudizio complessivo individuando nella mancata maturazione del sistema imprenditoriale e industriale italiano le cause del fallimenti delle previsioni degli anni '50 e '60 e delle politiche di piano più complessive, proponendo al contempo, per l'istruzione come per il lavoro, un sistema che lui stesso ammetteva essere ispirato a principi dichiaratamente neoliberisti e anticipando in ciò di qualche anno la tendenza mondiale che avrebbe determinato l'economia globale dagli anni '80 ad oggi[937].

Anche per l'opposizione comunista (la quale in realtà nel 1976 non si può definire formalmente "opposizione") il problema della disoccupazione intellettuale risiedeva nelle scelte strategiche di fondo e nella contingenza dei programmi di governo, scelte che comportarono la marginalizzazione della ricerca e che, volutamente secondo l'esperto di tematiche formative del PCI Tortorella, collocarono il paese in una precisa posizione subalterna del mercato internazionale del lavoro a causa di una espansione economica che non aveva puntato mai sull'alta qualificazione tecnica e scientifica. Il fatto che gli stessi governi che non riuscirono mai a varare una riforma delle strutture universitarie s'impegnarono nell'ampliare gli stanziamenti per un diritto allo studio basato sull'assistenzialismo economico puro (il presalario) era, per Tortorella, la dimostrazione di come la classe dirigente usasse l'università come vero e proprio ammortizzatore sociale primario contro la disoccupazione dei laureati, allo stesso modo di come l'espansione abnorme del terziario rispetto agli altri settori produttivi, serviva contestualmente ad

---

dell'elettronica) l'Italia avrebbe avuto un ruolo totalmente subalterno nella produzione e quindi nella stessa divisione internazionale del lavoro. In *Università e progetto*, op. cit., pp. 11-12.

[936] Intervento di De Rita in *Università: diagnosi e terapia*, da p. 79 e in cui a p. 89 si riporta un'utile tabella (Tavola n. 2) sul rapporto fra popolazione scolastica e popolazione occupata, basata su elaborazioni dati ISTAT e CENSIS.

assorbire laureati e limitare così gli effetti di disoccupazione e sottoccupazione intellettuale[938].

Come si è visto nel corso di questo studio, spesso e volentieri alcuni esponenti politici nel corso degli estenuanti dibattiti parlamentari sull'università, erano in grado di evidenziare con estrema sincerità le pulsioni di parte della dirigenza non solo politica del paese: è il caso del senatore Trifogli il quale, durante il dibattito in commissione istruzione del Senato nel 1977, chiedeva pubblicamente il senso di una spesa così ingente per la formazione di personale qualificato che il sistema non richiedeva, a maggior ragione in un periodo di crisi economica (dimostrando così una capacità di analisi confinata al brevissimo periodo pari a mio avviso a quella di alcuni dei protagonisti dell'economia mondiale contemporanea)[939].

Ritengo che una maggiore e diffusa consapevolezza delle problematiche e dei dibattiti della fase in esame aiuterebbe e di molto l'odierno dibattito sulla tristemente nota "fuga dei cervelli": riflettere sul ruolo dell'economia italiana nella produzione di conoscenze e tecnologie, sul sistema produttivo inserito nel mercato globalizzato, sulle scelte politiche di fondo e di lungo, lunghissimo periodo (che appaiono più in coerenza e collegate di quanto oggi si riesca a rilevare), stimolerebbe il dibattito odierno per superare il livello dell'allarmismo e della denuncia e mettere così in discussione alcuni orientamenti di fondo del meccanismo formativo, produttivo e occupazionale del paese i quali – discorso valido a livello globale – non sono assoluti e indiscutibili come i fautori delle leggi dell'economia contemporanea si sforzano di ribadire.

Nella prima metà degli anni '70, il fallimento di fatto della politica di programmazione economica e formativa era, per alcuni, una sconfitta bruciante, in cui si individuavano buona parte della cause della crisi dell'università e in generale dell'intreccio fra il sistema formativo e quello economico. E' il caso di Giovanni Spadolini il quale nel 1975, come se fino a quel momento lui e il suo partito fossero stati semplici spettatori della politica, denunciava le gravi insufficienze di quest'ultima nella mancata riforma universitaria e specialmente nelle scelte di

---

[937] Giuseppe De Rita, relazione introduttiva ai lavori della quarta commissione Università e occupazione della Conferenza Nazionale promossa dall'Ufficio Scuola della DC, Bologna ottobre 1976, in *Una nuova università per la società italiana*, op. cit., p. 148.

[938] Aldo Tortorella in Chiarante, Tortorella, op. cit., p. 52. Che l'università, insieme alla tutela offerta dal circuito familiare, fosse un vero e proprio ammortizzatore sociale era opinione condivisa anche dal CENSIS, si veda l'intervista all'allora direttore del Centro, Livio Pescia in Alfredo Orlando, *L'inutile piacere di chiamarsi dottore,* in "Tuttoscuola" n. 2 1975, p. 54.

[939] "Che cosa faremo di questi 245.000 laureati di cui la società italiana nelle condizioni attuali sembra non aver bisogno?" e poi "c'è inoltre da domandarsi se in momenti di crisi economica quale quello attuale sia giustificata una spesa così ingente per la formazione di laureati di cui la società italiana non ha bisogno", Trifogli, op. cit., pp. 13-14 in cui è riportato il testo del suo intervento del 16 giugno 1977 alla VII Commissione Istruzione e Belle Arti del Senato della Repubblica.

politica economica, causa della "crescita ipertrofica" dei laureati e del riversamento di speranze (grazie anche alle maglie larghe dell'assistenzialismo studentesco) nell'università da parte di giovani con sempre meno chance occupazionali[940].

Pur avendolo già citato nei capitoli precedenti, in sede di conclusioni delle analisi fin qui svolte e alla luce degli interrogativi cui si vuol provare a dare risposta, è necessario adesso prendere a riferimento il lavoro di Marzio Barbagli, i cui studi negli anni settanta hanno rivestito un'importanza notevole in merito ai temi che si stanno affrontando in questa sede.

In numerosi articoli e pubblicazioni dei commentatori della dinamica dell'espansione universitaria, o almeno in quelli più attenti, Barbagli è stato citato come colui che per primo, o quanto meno con maggiore precisione, ha svelato il carattere tutto politico delle previsioni della SVIMEZ e non solo, dimostrando l'infondatezza della tesi della penuria di laureati su cui si basavano le stime di fabbisogno di personale qualificato[941]. Basandosi, infatti, non solo sulle rilevazioni ISTAT ma anche su un attento confronto fra il numero dei posti messi a concorso negli anni '50, '60 e '70 e il numero di candidati, dimostra chiaramente come soltanto nel periodo 1951/1963 si sia verificato un assorbimento, comunque non assoluto, della disoccupazione dei laureati mentre a partire da quell'anno era già riscontrabile il fallimento delle previsioni SVIMEZ con un calo, da lì in avanti sempre più accentuato, della richiesta di manodopera qualificata da parte dell'industria[942].

Quello che è interessante sottolineare in questa sede non è tanto la polemica sulle previsioni quanto l'altro filone del ragionamento di Barbagli, e cioè quello che individua nella crescita dei redditi delle famiglie (e quindi del benessere generale) e soprattutto nelle difficoltà occupazionali, due delle principali cause dell'aumento delle iscrizioni all'università, tesi dibattuta e su cui è difficile e forse non necessario esprimere una posizione in merito con gli

---

[940] Giovanni Spadolini, prefazione a *Laureati e disoccupati*, p. VII-VIII.

[941] Barbagli, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia*, op. cit., da p. 325. E' bene precisare che l'autore di questi lavori aveva ben presenti le differenze di propensione all'immatricolazione in base alle provenienze sociali dei soggetti e individuava in alcuni passaggi legislativi frutto di forti spinte sociali, come l'istituzione della scuola media unica nel 1962 o le aperture degli accessi alle facoltà fra 1961 e 1969, i momenti decisivi del processo di espansione dell'istruzione: "man mano che l'economia italiana si industrializzava, che aumentava il reddito pro capite, che si diffondeva nelle famiglie la tendenza a far continuare gli studi ai propri figli, la domanda di istruzione delle classi sociali inferiori tendeva sempre più a tradursi in una richiesta di cambiamento del sistema scolastico", ivi, p. 440; "In primo luogo la maggior disponibilità di risorse finanziarie di un certo numero di diplomati provenienti dalle classi sociali inferiori rendeva più forte il desiderio di sottrarsi alla sorte sociale imposta dal sistema scolastico. In secondo luogo, l'elevata mobilità verticale che caratterizzò in quegli anni la forza lavoro qualificata occupata nell'industria apriva nuove e inaspettate possibilità di carriera, innalzava il livello di aspirazione dei diplomati e faceva sembrare loro sempre più penoso e iniquo il divieto di accedere alla facoltà di ingegneria", ivi, p. 457.

[942] Si veda la tabella 8.18 sul Tasso d'incremento medio annuo dei diplomati e dei laureati occupati dal 1959 al 1971 per settore di attività economica elaborata su dati ISTAT, *Annuario di statistiche del lavoro e dell'emigrazione*, voll. I-XIII, Roma, in ivi, p. 343.

strumenti della ricerca storica, ma che può essere utile analizzare per verificare in sede di conclusioni il senso della definizione di "università-parcheggio", ritornata innumerevoli volte nel corso di questo lavoro per bocca di politici e addetti ai lavoratori ostili all'aumento di iscrizioni all'università (per ultimo abbiamo visto lo stesso Martinoli).

Due sono le principali prove chiamate da Barbagli a dimostrazione della sua tesi: il maggiore tasso di passaggio da sempre registrato nel Meridione rispetto al Nord-Italia (elemento collegato alle maggiori difficoltà occupazionali del Sud) e la crescita delle iscrizioni a partire dalla metà degli anni sessanta, in concomitanza con il rallentamento dell'economia ma dopo una fase di accumulazione relativa di ricchezze da parte delle famiglie italiane, a quel punto in grado di sostenere l'investimento familiare nell'istruzione[943].

Altri autori hanno ripreso e approfondito la critica alla classe politica che sostenne gli studi di previsione, sottolineando come intorno a questi si creò un vero a proprio mito dell'istruzione superiore, specie al Sud dove il ceto medio borghese assunse la conquista del titolo universitario come elemento determinante di riscatto e innalzamento sociale. La funzione di parcheggio universitario che ne derivò sarebbe stata per Statera conseguenza non voluta (la definì funzione latente) e non ricercata da parte del sistema che, secondo questo autore, pagava al contrario le conseguenze di aver lasciato che nelle università si accumulassero forze sociali in grado di radicalizzarsi[944]. Visione, quella dell'"università parcheggio" come effetto collaterale imprevisto, contro cui si è già visto esprimersi il PCI che invece vedeva in ciò un preciso disegno politico.

Pur non ponendosi in netto contrasto con la tesi di Barbagli, un punto di chiarezza in merito lo pose Maurizio Rossi fra il '77 e il '78: analizzando la crescita del tasso di passaggio fra il '60 e il '63 (quindi in fase espansiva) metteva in dubbio la correlazione netta sostenuta da Barbagli mentre in riferimento al periodo successivo, dal 1963 al 1973, Rossi tendeva ad attribuire un maggiore ruolo anche ideologico alle aperture degli accessi del 1969, i cui effetti sul tasso di passaggio (che crebbe solo del 6% fra il '63 e il '73) si esaurirono nel giro di tre anni accademici, come già sottolineato e riscontrabile dalla Tabella 3 dell'Appendice Statistica[945]. Rispetto alle differenze territoriali il commento di Rossi ci permette di cogliere i punti salienti

---

[943] Barbagli, op. cit., pp. 371-374 dove è presente la tabella 9.4 di confronto fra i tassi di passaggio registrati al Nord, al Centro e al Sud Italia fra il 1953 e il 1967.

[944] Statera et al. (a cura di), *Il destino sociale dei laureati dell'università di massa*, Liguori, Napoli 1977, pp. 23-24.

[945] Maurizio Rossi, *Università: gli studenti della crisi*, in "Inchiesta" n. 1 1978, p. 56. L'autore fa anche presente come per i decenni in questione l'ISTAT non abbia mai fornito i dati sulla composizione universitaria indicando l'anno di conseguimento del diploma e il titolo presentato per l'immatricolazione, dati sono disponibili solo per il 1973 e, grazie alle indagini speciali ISTAT sui diplomati cui vennero chieste, nel 1963 e 1967 le intenzioni sul proseguimento degli studi.

dell'analisi di Barbagli in modo critico: il confronto fra tassi di passaggio per regione, essendo fatto su medie territoriali che non tenevano conto delle differenti scuole di provenienza, era anche determinato dal numero di licei e istituti, e la relativa maggiore presenza dei primi rispetto ai secondi nel meridione spiegherebbe in parte le differenze, anche se proprio questa maggiore propensione meridionale a scolarizzare i propri figli in percorsi formativi propedeutici all'università rispetto a quelli professionali dimostrerebbe in parte la correlazione sostenuta da Barbagli[946].

Un'altra critica alla tesi dell'università parcheggio, cioè a quei meccanismi di sospensione della disoccupazione tramite l'immatricolazione deprecati da politici e accademici che abbiamo visto quasi sconvolti dalla trasformazione sociale, fu condotta da Sergio Bruno che, nel corso del già citato seminario del 1974, mise in evidenza un'altra contraddizione di un simile approccio[947]: per lui l'individuazione del parcheggio nell'università da parte di eventuali diplomati disoccupati avrebbe dovuto presupporre un attento calcolo di costi e benefici da parte di soggetti e relative famiglie, un calcolo che avrebbe dovuto basarsi sul confronto fra costi dell'università uniti a costi dei mancato salario percepito una volta terminata la scuola rispetto a ipotizzati futuri livelli salariali e di status determinati dal conseguimento del titolo di studi superiore, insomma un meccanismo complesso di cui è impossibile trovare traccia se non in episodiche indagini campionarie.

Per ritornare ai dati concreti questi furono i numeri della corsa alla laurea negli anni sessanta e settanta: fra il 1961 e il 1971 ci furono 415.386 laureati e la differenza fra i laureati nell'anno accademico 1971/72 e quelli di dieci anni prima fu di 37.632, nel decennio successivo vi furono 774.964 laureati con una differenza fra i laureati dei due anni accademici inizio e termine del decennio di 13.361[948]; se guardiamo alle immatricolazioni si rivela la stessa tendenza, la differenza fra le immatricolazioni del 1970/71 e quelle dell'a.a. 1960/61 era di 116.642 unità mentre nel decennio successivo la differenza fra i due estremi del decennio fu di 68.127 unità[949]. Ciò significa che la vera accelerazione (sia di immatricolazioni che di lauree) si verificò negli anni sessanta, quelli del vero boom economico e non fu successiva alle liberalizzazioni del '69, d'altro canto questo dato incrina la correlazione stabilita da Barbagli fra difficoltà occupazionali e crescita delle immatricolazioni, correlazione che ha sicuramente elementi validi e riscontrabili ma che non può essere richiamata quale

---

[946] Ivi, p. 59.
[947] Sergio Bruno, *Dinamica di un'espansione* in *Università: diagnosi e terapia,* pp. 143-144.
[948] Si veda Tabella 5 in Appendice Statistica.
[949] Si veda Tabella 3 in Appendice Statistica.

una delle variabili principali dell'andamento delle iscrizioni all'università, specie in un'ottica di lungo periodo come quella propria di questo lavoro.
Alla luce delle tante considerazioni fatte finora credo non si possa esprimere un giudizio sull'accesso all'università di questi anni senza considerare più globalmente il ruolo dell'intero sistema formativo nel paese; sistema che per decenni prima della guerra aveva rafforzato il dualismo fra istruzione classica e d'elite e istruzione tecnico applicativa, ampliando un solco fra le due rivelatosi non solo anacronistico nel dopoguerra ma difficile da combinare con gli effetti di un processo di industrializzazione, modernizzazione e transizione alla democrazia più accelerato e concentrato in Italia che nel resto dell'occidente. Se il titolo di studio era stato per decenni garanzia di una collocazione sociale migliore, se per decenni nel paese gli unici processi di mobilità sociale erano connessi a logiche clientelari o a riconoscimenti formali (formativi o da parte degli apparati al potere), nel momento in cui si sprigionarono tutti gli effetti delle democratizzazione e modernizzazione del paese, la corsa all'istruzione era quanto di più scontato ci si potesse aspettare.
Quello che forse fu capito troppo poco, o semplicemente in ritardo, da classe politica e tecnici è che i processi sociali sprigionano sempre per definizione forze impreviste e superiori alle aspettative e soprattutto che una volta innescati è impossibile tornare indietro: penso che il processo di urbanizzazione e fuga dalle campagne (specie meridionali) e la corsa all'istruzione siano l'esatto paradigma di un paese che aveva rotto le rigide gabbie sociali di prima della guerra attraverso processi politici e partecipativi immensi che non potevano non evolversi e non sprigionare a loro volta tensione partecipativa (e quindi una richiesta d'istruzione) sempre più pressante.
Abbiamo visto i principali protagonisti di questa storia deprecare come "non genuina" la tensione che portava la maggior parte dei giovani verso l'immatricolazione e la conquista del più alto titolo di studio, non genuina perché tesa unicamente a migliorare le proprie chance occupazionali piuttosto che a soddisfare la propria sete di cultura. Penso che le riflessioni di Martinoli siano l'esatta rappresentazione di quanto accennato sopra: una visione della formazione non strumentale, utile unicamente ad arricchire le proprie conoscenze e soddisfare le proprie curiosità era propria di un'epoca ormai passata, in cui l'università era popolata da poche migliaia di studenti con un destino sociale già scritto e per i quali la formazione universitaria serviva quasi a certificare o a non scadere di collocazione sociale rispetto alle famiglie di provenienza. Ma questa visione della "cultura per sé" in un regime democratico era ampiamente anacronistica, specialmente in un paese dove l'occidente era più che deciso a vincere la sua battaglia di idee contro l'opzione comunista, battaglia che abbiamo

visto combattere anche e soprattutto sulla capacità di costruire benessere diffuso e di fondarsi su meccanismi egualitari nell'organizzazione della società (fondamento ideologico delle democrazie occidentali nel dopoguerra e in particolare di quella italiana) di cui la diffusione della cultura a strati sempre più ampi della popolazione è il perno principale, un elemento confermato dagli stimoli sui temi dell'istruzione portati avanti dagli organismi di cooperazione internazionale occidentali proprio fra gli anni cinquanta e settanta.

Per trarre un bilancio conclusivo di questa storia dell'università italiana, e della sua espansione negli anni cruciali della modernizzazione del paese, non resta che fare un quadro delle dinamiche sociali che hanno attraversato gli atenei e che sono state stimolate dall'espansione dell'istruzione universitaria. In altre parole, una ricostruzione storica dell'università italiana non può esimersi dall'indagare i meccanismi di mobilità e selezione sociale nell'accesso all'istruzione superiore e nel conseguimento del titolo e il permanere o meno di differenze di classe, genere e provenienza geografica.

L'assenza di ricostruzioni storiche precise in merito è ampiamente comprensibile se non scontata, data la parzialità dei dati a disposizione e il carattere prettamente sociologico degli studi e delle elaborazioni compiute finora. Esse però consentono di farsi un'idea delle tendenze di fondo, senza la pretesa di ricostruire improbabili serie storiche su origini e selezioni sociali degli iscritti e dei laureati, ma con la consapevolezza della necessità che la ricerca storiografica "si sporchi le mani" con chiavi di lettura offerte da altre discipline per provare a cogliere l'essenza dei processi sociali legati, in questo caso, alla storia dell'istruzione superiore italiana (non a caso oggi oggetto di studio dei dipartimenti di scienze della formazione e di sociologia più che di quelli di storia).

Una sistematizzazione delle fonti a nostra disposizione la offrì Mario Gattullo con l'articolo apparso su "Scuola e Città" nel gennaio '89, che fece il punto sulle fonti ISTAT e ne riassunse i dati più significativi[950]: la composizione sociale degli immatricolati e dei laureati e le loro variazioni nel tempo sono quindi desumibili esclusivamente dalle indagini speciali dell'Istituto, compiute a intervalli di tempo non regolari e basate su inchieste campionarie ma comunque abbastanza indicative. Per il periodo in questione sono disponibili nove indagini ISTAT sugli immatricolati (1956, '58, '59, '60, '62, '63/'64, '66, '70 e quella del 1976 relativa agli immatricolati del 1973) pubblicate nei relativi anni sull'"Annuario statistico

[950] Mario Gattullo, *Scolarizzazione, selezione e classi sociali tra scuola secondaria superiore e università. Le indagini speciali ISTAT*, in "Scuola e Città" n. 1 1989, p. 12.

dell'istruzione" e altrettante sui laureati 1956, '58, '59, '60, '61, '62, '63/'64, '67 e l'indagine speciale sui laureati dell'84[951]).

Oltre a queste fonti è possibile fare riferimento alla ricerca compiuta nel 1984 dal Ministero della Pubblica Istruzione sui laureati dell'a.a. 1976/77 degli atenei di Milano, Siena, Roma e Bari e che coinvolse poco meno di quattromila laureati (ma con risposte effettive pervenute su un campione equivalente alla metà degli interpellati), nonché alle elaborazioni compiute da altri studiosi sulla base delle rilevazioni trimestrali dell'ISTAT e delle indagini del CENSIS[952].

Fare riferimento all'articolo di Gattullo è quindi un passaggio obbligato per compiere una panoramica su questi processi.

Seguendo la classificazione classica dell'ISTAT, Gattullo analizzava la distribuzione percentuale dei figli d'imprenditori/liberi professionisti, dirigenti/impiegati, lavoratori in proprio/coadiuvanti, operai fra gli immatricolati e i laureati delle annate su citate, confrontandole con la distribuzione di queste categorie fra la popolazione nei quattro censimenti generali relativi al periodo in esame, rilevando che: la distribuzione dei figli di dirigenti fra gli immatricolati rimase sostanzialmente invariata (tra il 15 e il 13%) fino alla metà degli anni sessanta per scendere sensibilmente fino al 10% nel 1973 ma, e qui si nota la selezione durante gli studi, rimase invariata per quanto riguarda i laureati figli di dirigenti e liberi professionisti che erano il 21% nel 1953/54 e il 19% nel 1984; gli immatricolati figli di impiegati rimasero tra il 45 e il 42% per tutto il periodo considerato e, dopo il picco del 48% del 1964/65 scesero al 39% fra i laureati del 1984, confermandosi comunque maggioranza relativa ma considerevole della popolazione universitaria; il meccanismo selettivo confermato dai dati sugli abbandoni, è riscontrabile confrontando l'andamento delle iscrizioni dei figli di operai (rimaste tra il 12 e il 14% per tutti gli anni '50 e arrivate al 25% nel 1973/74) rispetto all'andamento delle lauree che rimase stabilmente tra l'8 e il 9% per tutti gli anni considerati ad eccezione del 1984 dove si riscontrava un notevole aumento (purtroppo non ci sono rilevazioni ISTAT disponibili per gli anni settanta) fino al 22%[953].

---

[951] Pubblicata in "Collana d'informazione" n. 20 1987.

[952] Antonio Cobalti, Antonio Schizzerotto, *La Mobilità sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna 1994, per il capitolo VI, *Le disuguaglianze di fronte all'istruzione*, p. 157; Roberto Moscati, *Università: fine o trasformazione del mito. Nuovi significati e funzioni nelle diverse Italie*, Il Mulino, Bologna 1983; oltre agli studi già citati di De Francesco e Trivellato basati interamente su dati ISTAT.

[953] Tabella 1 in Gattullo, *Scolarizzazione, selezione e classi sociali tra scuola secondaria superiore e università. Le indagini speciali ISTAT*, in "Scuola e Città" n. 1 1989, p. 14. Secondo Gattullo, quindi, l'allentamento della selezione in entrata è stato compensato dagli abbandoni, analisi sostanzialmente condivida da De Francesco e Trivellato. Il permanere del carattere selettivo dell'istruzione universitaria era rilevato anche da giornalisti più vicini all'area governativa, come dimostra l'articolo di Sandro Damiani, *Non sembra ma l'università è ancora un po' classista*, in "Tuttoscuola" n. 35, p. 15.

Un altro indicatore sulla provenienza sociale, o quantomeno indicativo dell'ambito culturale di provenienza sia degli immatricolati che dei laureati, è la scuola di provenienza delle matricole: da una ovvia maggioranza assoluta di matricole provenienti dal liceo classico nel 1955 (51%), si passò dieci anni dopo della perdita anche della maggioranza relativa con un 35% di diplomati degli istituti tecnici immatricolati nel 1966 contro il 31% del classico e il 13 dello scientifico, mentre per tutto l'arco temporale il tasso di diplomati degli istituti magistrali che si immatricolarono subirono notevoli oscillazioni, arrivando a pesare intorno al 10% tra anni '70 e '80, periodo in cui la maggioranza di matricole proveniva dagli istituti tecnici per circa il 40% e pure i diplomati al liceo scientifico immatricolati superavano stabilmente quelli del classico mantenendosi, dalla metà degli anni '70, fra il 23 e il 28% i primi e fra il 20 e il 17% i secondi.

Com'è logico aspettarsi per le percentuali di laureati, la scuola di provenienza si rivela determinante, anche se in forme leggermente calanti man mano che si avanza nel tempo: nel 1954 i laureati che avevano frequentato il liceo classico erano il 70% (contro il 18% dello scientifico e cifre ovviamente insignificanti delle altre scuole), successivamente le liberalizzazioni degli accessi cambiano sì il quadro, ma non stravolgendolo completamente visto che nel 1984 la stessa maggioranza dei laureati aveva frequentato comunque un liceo (il 31% il classico e il 40% lo scientifico) e solo un 16% aveva frequentato un istituto tecnico o professionale[954]. L'analisi sulla scuola di provenienza per essere completa necessita di essere confrontata con i dati relativi alla popolazione scolastica complessiva, riassunta dalla Tabella 4 dell'Appendice Statistica: si nota come gli studenti degli istituti abbiano sempre rappresentato la maggioranza assoluta (57,5% nel 1961/62 e dieci anni dopo, 63,1% nel 1981/82) mentre a partire dalla metà degli anni '70 la popolazione del liceo classico scese sotto il 10% (intorno all'8% negli anni ottanta) e quella dei licei scientifici si mantenne fra il 17% e il 15% negli anni settanta e ottanta. Il confronto fra queste percentuali e quelle degli immatricolati e soprattutto dei laureati dimostra come il tradizionale carattere duale del sistema formativo fu intaccato ma non stravolto dalle liberalizzazione degli accessi e dai provvedimenti sul diritto allo studio[955], ma ciò non toglie che l'iscrizione all'università

[954] Tabelle 12 e 13, ivi, pp. 24-25. Si noti come la distribuzione di genere assunse le caratteristiche note ancora oggi con una maggioranza maschile allo scientifico e negli istituti e una femminile al classico.

[955] Consapevoli della parzialità delle cifre, in merito alla fruizione dell'assegno di studio qualche dato ci viene fornito dalla Ricerca del Ministero sui laureati del 1976/77, da cui emerge che il 60,3% degli intervistati non ne avesse mai usufruito e del restante 39,7%, solo il 10% per l'intera durata degli studi. E' lo stesso ministero ad ammettere che gli effetti dell'assegno di aiuto concreto agli studi sono stati decrescenti, dato il mancato adeguamento al costo della vita, soggetto a una notevole impennata proprio nella seconda metà degli anni

divenne sempre di più un tentativo da compiere, specialmente per le famiglie dove la laurea del figlio avrebbe rappresentato il primo titolo di studio di un certo livello[956].

Se ai dati appena citati aggiungiamo le informazioni relative alle specifiche facoltà (o, per meglio dire, alle immatricolazioni in raggruppamenti di facoltà nel '74, '79 e 80 e '81) emerge una netta maggioranza di provenienti dagli istituti nelle immatricolazioni alle facoltà scientifiche e in farmacia (tra il 30 e il 55%) e una schiacciante maggioranza nelle facoltà di ingegneria (60% nel '74 e 49% nell'81), in quelle politico-sociali (dal 60% al 57%), ad architettura (47%), agraria (58-48%) ed economia (dal 75% al 60%), cifre che sono più che dimezzate alla voce laureati del 1984, quando si rilevarono il 14% di laureati in facoltà scientifiche provenienti dagli istituti, l'11% in farmacia, il 29% in ingegneria, il 33% in architettura (dove però rimanevano maggioranza rispetto al 13% provenienti dal classico e al 29% dallo scientifico), il 34% laureati in facoltà politico-sociali (restando anche qui maggioranza ma crollando rispetto alle percentuali di immatricolazione), il 29% in ingegneria (dove nell'81 erano il 49% degli immatricolati contro il 7% immatricolati provenienti dal classico e il 39 dallo scientifico che, fra i laureati dell'84 diventavano rispettivamente il 14 e il 39%), il 24% ad agraria, il 28% in economia, facoltà dove, fra gli immatricolati di tre anni prima, gli studenti provenienti dagli istituti rappresentavano il 60% contro l'8% dei diplomati al classico e il 29% diplomati allo scientifico, cifre queste ultime che fra i laureati del 1984 diventavano rispettivamente il 17 e il 53%[957]. Quasi superfluo sottolineare che dal confronto di queste cifre con quelle della tabella successiva sulle percentuali di diplomati dei vari ordini di studio il meccanismo selettivo appare rafforzato dalle cifre di quanti rinunciavano a proseguire gli studi.

Approfondendo i dati della indagine speciale del '76 sulle matricole, e analizzando il voto dell'esame di maturità, la professione e il titolo di studio dei genitori, Maurizio Rossi nel '77 tracciava una mappa delle facoltà più esclusive sotto differenti punti di vista, come quello

---

settanta. Ministero della Pubblica Istruzione, *Ricerca sull'inserimento professionale dei laureati in Italia*, pp. 36-38.

[956] Concentrandosi sull'indagine speciale ISTAT del '76 sulle matricole del 1973/74 Maurizio Rossi sottolinea come la maggioranza degli iscritti al primo anno avesse genitori in possesso della sola licenza elementare (41%), il 20% genitori con la licenza media, un 18% genitori diplomati e solo il 13% era figlio di laureati. Rossi, *Università gli studenti della crisi*, in "Inchiesta" n. 1 1978, p. 48. Il confronto fra queste elaborazioni ed altri suoi studi (comparsi su "Inchiesta" n. 31 1977, p. 101) evidenziavano, secondo Rossi, il maggiore peso del livello di studio della famiglia di provenienza (e quindi dell'ambito culturale in cui si cresceva) rispetto alla semplice collocazione professionale dei genitori. Di "classe colta che si riproduce per via familiare" e di università che non recluta su tutta la popolazione parlò anche Aldo Zanardo nel seminario di studi dell'Istituto Gramsci del febbraio 1978, Aldo Zanardo et al., *La riforma universitaria*, *Seminario promosso dalla sezione emiliano-romagnola dell'Istituto Gramsci,* Editori Riuniti, Roma 1979, pp. 50-51.

[957] Tabella 14, ivi, pp. 26-27.

culturale (lettere), o per difficoltà e durata (medicina), individuando le "facoltà massa" con corsi più dequalificati (scienze sociali e magistero), le facoltà definibili "rifugio" per gli studenti di estrazione medio alta ma con scarsa propensione allo studio (e per i quali il mantenimento e non la conquista di status sociali è la spinta all'iscrizione) come farmacia e psicologia, e le "facoltà rifugio" per gli studenti di estrazione medio bassa che Rossi come giurisprudenza, architettura e veterinaria, che sicuramente erano maggiormente popolate da studenti di estrazione non elevata ma che oggi come allora è difficile giudicare "facili"[958].
Tornando all'articolo di Gattullo, certamente il contributo più chiaro e completo, egli elaborò ulteriormente i dati sistematizzando sia gli immatricolati che i laureati secondo la professione del padre e disaggregandoli per gruppi di corsi di laurea e genere, proseguendo poi nell'analisi degli abbandoni, sia dalle scuole che dall'università. Già nel IV capitolo si è citata la selezione per abbandoni, di cui si fornisce una serie storica dei valori assoluti con la Tabella 3 dell'Appendice Statistica secondo calcoli ed elaborazioni messe a punto nel modo migliore da De Francesco e Trivellato che, nel 1985, fornivano una serie completa dal 1960 al 1982 degli abbandoni, disaggregandola fra quelli al primo anno e quelli degli anni successivi: emergeva un picco del 32% di matricole che abbandonarono nel 1980/81 (circa 78.000 unità), nello stesso anno in cui si registrava il picco di abbandoni anche fra gli iscritti ad anni successivi, il 12,1% degli iscritti vale a dire ben 98.000 studenti[959].

Un ultimo aspetto da prendere in considerazione, al quale sono stati fatti finora scarsi riferimenti, è quello relativo alle disuguaglianze di genere e, nello specifico, è necessario interrogarsi sull'ipotesi che la crescita della popolazione universitaria, in quello che è stato definito un processo di democratizzazione dell'istruzione superiore, abbia o meno attenuato le differenze di genere nell'accesso agli studi e nel successivo collocamento professionale.
Fino alla prima metà degli anni sessanta il tasso d'iscrizione femminile corrispondeva a valori inferiori alla metà di quello maschile (sotto il 5% quando quello maschile superava il 10% nel '65/'66), superando il 10% nel '71/'72 e subendo però un calo inferiore rispetto a quello registrato per la componente maschile alla fine degli anni settanta, per poi ritornare nella prima metà del decennio seguente agli stessi livelli raggiunti in precedenza[960]: ciò vuol dire che per le donne la conquista del titolo di studio rimase un obbiettivo più forte della

---

[958] Rossi, *Università gli studenti della crisi*, in "Inchiesta" n. 1 1978, p. 54.
[959] De Francesco, Trivellato, *L'università incontrollata*, op. cit., p. 27. Si veda anche De Francesco, *L'istruzione universitaria*, in *Immagini della società italiana*, p. 205. Una tabella riassuntiva del flusso in uscita dal sistema formativo, sia a livello medio superiore che superiore, è stata realizzata su base CENSIS da Moscati, che differenzia fra mancate re iscrizioni e abbandoni veri e propri. Moscati, op. cit., p. 95.
[960] Si veda Tabella n. 3 dell'Appendice Statistica.

congiuntura economica di quanto non lo fosse stato per gli uomini. Una conferma arriva da un altro dato: per tutti gli anni sessanta e settanta la percentuale di donne laureate superava quella delle donne iscritte mentre la percentuale di studentesse fuoricorso rimase sempre più bassa (almeno un punto percentuale) rispetto alla percentuale delle studentesse globali[961]; non volendo chiamare in causa interpretazioni indimostrabili in questa sede l'unica spiegazione possibile è da individuare in una maggiore determinazione della popolazione studentesca femminile in studi storicamente preclusi e che rappresentavano un'occasione di elevazione sociale più determinante che per la popolazione maschile, viste le costanti (e valide tutt'oggi) differenze salariali e occupazionali fra donne e uomini.

Tutto ciò non deve trarre in inganno e far pensare che nel periodo in esame si siano attenuate in maniera sostanziale le differenze nella distribuzione del titolo di studio superiore fra i sessi: come fanno notare Cobalti e Schizzerotto "applicando un tasso d'incremento anche limitato a una base consistente, si ottengono variazioni assai più cospicue di quelle risultanti nel caso opposto", ed è proprio per questo motivo che, anche se la popolazione femminile laureata è cresciuta di 8,4 volte passando dallo 0,5% (sul totale della popolazione femminile del paese) del 1951 al 4,7% del 1990, la differenza con il livello maschile è persino cresciuta dato che quest'ultimo è passato dall'1,4% del 1951 al 6,2% del 1990, con uno scarto passato così dallo 0,9% all'1,5%[962].

Grazie alla rielaborazione di Gattullo sulle indagini speciali ISTAT su immatricolati e laureati è possibile infine notare come, confrontando la divisione per professione dei genitori degli studenti e delle studentesse, fra queste ultime ci fossero percentuali di immatricolazioni più alte di figlie di imprenditori e dirigenti mentre fra i maschi le percentuali più alte si registravano fra i figli di operai, dato che si conferma sia per quanto riguarda le immatricolazioni che le lauree[963]. Resta da capire se alla crescita della popolazione femminile laureata sia corrisposto un maggiore accesso delle donne ai vertici della gerarchia professionale, allora come oggi dominata dal sesso maschile, per farlo gli unici dati confrontabili sono quelli dei censimenti generali della popolazione, in cui però si riscontrano alcune differenze di suddivisione nei livelli professionali fra una rilevazione e l'altra. Guardando alla distribuzione dei laureati registrata nel 1981 e nel 1961 nei vari livelli

---

[961] Negli anni accademici 1961/62 -1971/72 - 1975/76 - 1981/82 - 1985/86 si registrarono le seguenti percentuali di studentesse iscritte 27,78 – 37,5 – 39,32 – 43,8 – 46,62, di laureate 32 – 44 – 44 – 44,7 – 46,1 e di studentesse fuoricorso 24,9 – 36,9 39,3 – 42,1 – 44,7. Si vedano le tabelle n. 1 e 5 dell'Appendice Statistica.

[962] Cobalti, Schizzerotto, elaborazione su dati ISTAT, op. cit., pp. 164 – 165.

[963] Gattullo, *Scolarizzazione, selezione e classi sociali tra scuola secondaria superiore e università. Le indagini speciali ISTAT*, in "Scuola e Città" n. 1 1989, p. 18.

professionali utilizzati dall'ISTAT si hanno i seguenti valori: nella categoria imprenditori/liberi professionisti, nel 1981 si contarono 181.523 laureati, di cui 20.197 donne, cioè l'11,52%, nel '61 nella categoria si registrarono 127.977 laureati, di cui 4,454 donne, vale a dire il 3,48%; nella categoria dei lavoratori in proprio nell'81 si registrarono 27.637 laureati, di cui 7.577 donne, il 37,77%, mentre nel 1961 i laureati che lavoravano in proprio erano 19.639 di cui la percentuale di donne era del 16,5%; nel 1981 alla voce "coadiuvanti" i laureati recensiti furono 5.114, di cui 2.581 donne, il 48,51%, mentre nel 1961 tra i 4.114 laureati occupati a questo livello la percentuale femminile fu del 39; nell'81 fra i 938.694 dirigenti e impiegati laureati si contarono 382.694 donne, pari al 40,76%, nel 1961 fra i 335.149 laureati recensiti in questa macrocategoria (che non spiega molto), le donne erano il 24,4%; infine se nell'81 si contarono 22.450 lavoratori dipendenti laureati, di cui 7.516 donne corrispondenti al 33,47%, venti anni prima le donne rappresentavano il 21,86% degli appena 293 lavoratori dipendenti laureati recensiti[964]. Il quadro sarebbe più completo se a questo confronto fosse affiancato quello sulle percentuali delle lavoratrici diplomate ai vari livelli professionali nel 1961 e nel 1981, un confronto che qui non verrà riassunto per necessità di sintesi ma che è facilmente ricavabile dalle fonti citate e di cui si riporta solo la presenza di percentuali maggiori di donne diplomate nelle categorie professionali inferiori e di una minore presenza di donne fra le diplomate occupate ai livelli più alti della gerarchia professionale. Per concludere in merito si può affermare che è innegabile il valore aggiunto che la laurea conferì alle chance occupazionali del soggetto sociale tradizionalmente più debole del mercato del lavoro, anche se su questo aspetto si devono considerare gli inferiori margini di scelta del percorso di studi e professionale della popolazione femminile rispetto a quella maschile, confermati dalla distribuzione di donne fra i corsi di studio[965].

Si sono qui citati alcuni degli studi esistenti sulle disuguaglianze sociali nell'accesso all'istruzione, più propriamente si è scelto di fare riferimento a quelli basati su classificazioni omogenee fornite dall'ISTAT; altri studi interessanti e che animarono una stimolante dialettica con i precedenti sono quelli di Cobalti e Schizzerotto (basati su dati simili e su un'indagine ISTAT del 1985 ma che utilizzò differenti categorie sociali e professionali) che fecero il punto sul dibattito in merito al peso decrescente, crescente o invariato delle

---

[964] Confronto effettuato sulla base dei dati della Tavola 11 in Istituto Centrale di Statistica, *12° Censimento Generale della Popolazione vol.II*, p. 312 con l'elaborazione dei dati riassunti da Barbagli relativi al Censimento del 1961 in Barbagli, op. cit., p. 339.

[965] Si veda la Tavola n. 17 "Popolazione residente attiva in condizione professionale, per sesso, ramo di attività economica, posizione nella professione e grado di istruzione", in Istituto Centrale di Statistica, *12° Censimento Generale della Popolazione,* pp. 332 – 341.

condizioni sociali e culturali delle famiglie d'origine nell'accesso all'istruzione e nel conseguimento dei titoli di studio, dibattito prettamente sociologico e che non è utile riportare in questa sede ma comunque utile per chiunque voglia studiare la storia del sistema formativo italiano[966].

Concludendo, per quanto possibile, il quadro descritto, si può certamente affermare che nel processo di espansione della popolazione universitaria si siano incrinati (ad opera delle spinte degli studenti dei ceti inferiori e della popolazione femminile) i rapporti numerici che l'avevano caratterizzata in quanto istituzione esclusiva fino a prima della guerra. Incrinati non significa certo rovesciati considerato che, dalle cifre riportate nonché dalla ricostruzione storica sviluppata nei precedenti capitoli, è evidente come l'università non perse mai il suo carattere di livello formativo privilegiato (in cui valeva la pena anche solo provare a iscriversi), in grado di operare una selezione diretta o indiretta in molteplici forme; ulteriori prove di ciò sono, da un lato la diffusa consapevolezza (valida ancora oggi nonostante le recenti accelerazioni del processo di dequalificazione degli studi universitari e del relativo titolo) delle possibilità di crescita nella gerarchia professionale conferite dalla laurea, dall'altro il dato evidenziato per cui a fruire maggiormente, in termini quantitativi assoluti e non relativi, dell'espansione studentesca sono stati i figli (maschi) delle classi sociali alte e medio alte, per quanto, ed è bene ricordarlo, il conseguimento del titolo di studio universitario abbia rappresentato concretamente un'occasione di innalzamento sociale unica e in quanto tale ambita per decenni da milioni di studenti.

Le domande conclusive derivanti da quanto appena descritto sono tanto scontate quanto destinate a restare senza una risposta ufficiale e definitiva: una riforma dell'università, anche soltanto una delle principali discusse nei decenni esaminati, avrebbe determinato cambiamenti sostanziali rispetto a questo quadro? Ci sono dei motivi di fondo, strutturali, che fecero fallire ogni tentativo riformatore? Il ruolo decisamente subalterno della politica rispetto all'evoluzione storica dell'università, ruolo che ha prodotto uno sviluppo sociale, culturale e persino istituzionale che la politica si è solo limitata a seguire o assecondare, è stato voluto e ricercato da almeno una parte della politica istituzionale?

Da quanto descritto e sostenuto finora la risposta affermativa a tutte le domande è l'unica possibile ma è ovviamente parziale.

Una riforma universitaria avrebbe determinato cambiamenti sostanziali solo ed esclusivamente se inserita in un progetto riformatore dello Stato e della società che, e questa è

---

[966] Cobalti, Schizzerotto, op. cit., pp. 159-160.

opinione condivisa, in Italia non si verificò o si verificò molto parzialmente. La stessa enorme sfasatura temporale fra le riforme dei vari gradi d'istruzione dimostra la mancanza di un progetto di riforma da parte delle principali istituzioni sociali del paese, quantomeno delle forze di maggioranza che d'altronde rimasero tali per tutta la fase storica esaminata in questo lavoro.

Di fatto la storia analizzata in questo lavoro è anche una storia di una riforma discussa, ritenuta necessaria per i motivi più diversi ma mai realizzata.

In molti, fra cui Giovanni Gozzer, hanno individuato nella centralità politica e quantitativa del personale docente dell'università un elemento di forte inerzia e resistenza al cambiamento del sistema universitario, elemento che avrebbe richiesto non solo maggioranze parlamentari molto forti ma anche la sintonia su alcuni principi di fondo con le stesse opposizioni, scenario verificatosi solo con i governi della "solidarietà nazionale", non certo campioni d riformismo; se questi erano gli elementi imprescindibili per riformare l'università, l'eterogeneità di posizioni interne alla principale forza politica, la Democrazia Cristiana, riscontrata per ogni provvedimento discusso o approvato, spiega meglio di tante altre riflessioni i decenni di mancata riforma. Senza contare che la DC fu di fatto e in forme a mio avviso non pianificate dalla dirigenza del partito, espressione parlamentare dei motivi di inerzia e resistenza individuati da Gozzer: una contraddizione che rese impossibile ogni provvedimento sostanziale sull'università (specialmente per quanto riguarda la docenza) fino a quanto la Democrazia Cristiana rimase il centro politico di governo del paese, come dimostra il fatto che l'epoca dei grandi concorsi e delle riforme sostanziali del sistema di reclutamento si aprì nei primi anni '80, più o meno in contemporanea con i primi governi non democristiani.

Rispetto alla DC il mio giudizio è che le stesse forze, interne al partito, di resistenza al cambiamento si siano dimostrate molto più determinate e consapevoli dei loro obbiettivi rispetto alle componenti più riformiste, senza contare che quest'ultime all'interno del'evoluzione del pensiero di governo democristiano, andarono anche in direzioni differenti: l'afflato riformistico di Gui, la cui riforma fu considerata detonatore delle proteste studentesche del '68, non andava certamente nella stessa direzione di quello che guidò le trattative intorno al progetto n. 612 di pochi anni dopo, e lo dimostrano i toni fortemente critici che lo stesso ex ministro assunse nei decenni successivi al suo mandato, anche nei confronti di provvedimenti sostenuti dal suo stesso partito[967].

---

[967] Nelle considerazioni generali di Gui, il periodo della sua permanenza a viale Trastevere coincise con una "creativa carica di aspettative e di potenzialità riformatrice e non priva di realizzazioni importanti" a suo giudizio frustrata dall'atteggiamento del PSI, successivamente inconciliabile con l'ingovernabilità delle università e delle

Sia che le si voglia considerare forze del cambiamento (gli studenti che affluirono in numeri sempre crescenti all'università e che animarono l'ondata contestatrice) o elementi di resistenza ad esso (i docenti ordinari specie in alcune fasi del dibattito pubblico e parlamentare), è innegabile che le componenti sociali furono le forze che determinarono la vita e l'evoluzione dell'università italiana in questa fase, molto più della politica istituzionale che di fatto formalizzò o assecondò innovazioni inevitabili, restringendone in alcuni casi la portata innovativa (come dimostra il contenuto di certo non rivoluzionario dei decreti dei primi anni ottanta). Le innovazioni inevitabili più determinanti furono senza dubbio le liberalizzazioni del 1969 per le quali, senza ripetermi con quanto espresso nei precedenti capitoli ma solo per proporre chiavi di lettura conclusive, è lecito supporre che la DC lasciò strada libera allo scomodo Codignola, futuro capro espiatorio del provvedimento[968], dimostrando al contempo una volontà di rispondere alle istanze del cambiamento ma senza assumersene le responsabilità complessive (non a caso nei capitoli precedenti si sono registrati solo commenti critici delle liberalizzazioni da parte di personaggi di secondo piano del partito o a distanza di anni dai provvedimenti)[969].

Aprendo formalmente le porte dell'università a tutti i diplomati si estendeva anche all'ultimo livello formativo quell'idea di uguaglianza e democrazia nell'accesso all'istruzione di cui la classe dirigente aveva bisogno per dare forza a un assetto sociale e politico per nulla stabilizzato e che rischiava di esplodere proprio in quegli anni. Come si è visto, alla democrazia in entrata non corrispose quella in uscita e provenienza sociale, retroterra culturale e quindi anche scuola di provenienza furono (e sono) determinanti per i destini formativi delle matricole universitarie. Ma un simile tipo di selezione non portava la firma di deputati e senatori o di una specifica formazione politica, era connaturata alle caratteristiche intrinseche del modello di sviluppo consolidato, per quanto proprio negli anni sessanta e

---

scuole negli anni della contestazione e poi con le conseguenze dell'accesso di massa e non differenziato all'università causa primaria di disoccupazione e sottoccupazione intellettuale, con i conseguenti fenomeni di frustrazione di massa e conflittualità diffusa. Gui, *Nuove testimonianze sulla scuola*, pp. 115-116.

[968] Non a caso proprio dalle pagine della rivista vicina alla Democrazia Cristiana, Codignola venne additato come responsabile del decadimento dei principali progetti di riforma, Giorgio Spitella, *Nasce l'università nuova?*, in "La Discussione" n. 14 1973, p. 7: "egli stesso, nelle precedenti legislature, con i suoi intendimenti perfettistici e con la caratteristica che gli è propria di affrontare nelle leggi tutta la tematica possibile, fino ai minimi particolari, ha contribuito, certamente insieme ad altri, e senza volergli contestare una indiscutibile rettitudine di intenzioni, a rendere assai lento il cammino dei disegni di legge n. 2.314 nella quarta legislatura e n. 612 nella quinta".

[969] In merito è emblematico il commento di Ingrao in una riunione della Direzione del partito del 29 aprile 1971 riportato da Crainz: "siamo arrivati a fatti scandalosi per cui i ministri rifiutano la paternità delle loro leggi […]. A questo punto la politica delle riforme sta toccando un punto critico molto serio, col rischio che ci troviamo con niente in mano", Crainz, *Il paese mancato*, p. 422.

settanta, e proprio all'università, la contestazione si rivolse precisamente contro questo modello di sviluppo amplificando l'irriformabilità dell'istruzione universitaria.
Le stesse opposizioni, quella comunista in particolare, in una prima fase (anni cinquanta e primi anni sessanta) dimostrarono (anche rendendo pubblico il proprio dibattito interno) differenze di impostazioni profonde in merito al ruolo sociale dell'università e degli studi superiori in generale, ritrovandosi poi nella fase contestativa a dovere inseguire le posizioni delle componenti sociali, dimostrando un'enorme fatica nell'elaborare un proprio modello di riforma dell'università, a volte mutuato da modelli esteri (si pensi alle proposte di riforma ispirate ai college anglosassoni durante il dibattito sulla proposta Gui), a volte quasi indistinguibile da quello delle forze di maggioranza, come dimostrato dalla confluenza dei progetti di tutte le forze politiche nella bozza Cervone fra il 1977 e il 1978. In definitiva per il PCI, l'elemento tattico di posizionamento rispetto al governo sembra prevalere sulla battaglia di idee per diversi modelli di istruzione superiore, a dimostrarlo i giudizi negativi più volte ribaditi in merito alle liberalizzazioni, che durante la crisi economica e le difficoltà occupazionali dei giovani evidenziate precedentemente, furono additate come provvedimenti nefasti da parte degli esponenti comunisti (in quanto amplificatrici della disoccupazione intellettuale) senza far emergere elementi d'analisi sostanzialmente differenti da chi criticava le aperture da punti di vista decisamente reazionari. In questo scenario complessivo le vicende della "riforma 612" tra il 1969 e il 1971 rappresentano un unicum: giudicando con sguardo distaccato l'evoluzione delle strategie e degli scenari della politica istituzionale di quegli anni, si potrebbe supporre l'esistenza di un progetto complessivo dei vertici più reazionari della Democrazia Cristiana per sfiancare l'afflato riformistico alimentato anche dal clima sociale dentro le scuole e le università, concedendo a Codignola il ruolo di mediazione fra maggioranza e opposizione e di aggiornamento costante del testo, mentre i ministri dell'istruzione subivano strani avvicendamenti (si rivedano le vicende delle dimissioni del ministro Sullo e la nomina di Misasi analizzate nel terzo capitolo), mentre il quadro governativo complessivo si complicava mese dopo mese, fino all'approdo di un governo (quello Andreotti del '72) che "sceglieva astutamente la politica di accarezzare i vizi segreti del corporativismo e dello svuotamento di fatto delle istanze democratiche"[970]. Ne derivò che quello che Ricuperati considerò il testo più avanzato mai elaborato dalle forze politiche[971], fu in realtà quello più stravolto dalla fase iniziale a quella del dibattimento in aula, un cambiamento talmente sostanziale di un progetto di riforma così dirimente per la fase politica

[970] Ricuperati, *La politica scolastica italiana*, in *La cultura e i luoghi del '68*, p. 427.

e sociale del tempo, che avrebbe richiesto ben altri scenari parlamentari per essere approvato rispetto alla stagione dei "governi balneari" in cui fu discusso e in cui, ovviamente, decadde.

Tutte queste considerazioni rimandano alla riflessione iniziale, e cioè alla riscontrata impossibilità di giudicare le vicende politiche legate alla mancata riforma dell'università senza inquadrarle nel giudizio complessivo sulla politica istituzionale, sulla natura strutturarle dei dibattiti parlamentari degli anni cinquanta, sessanta e settanta e sulle varie fasi che hanno attraversato: dai governi guidati dalla DC di De Gasperi dei primi anni cinquanta, alle trattative e poi alla fase del centrosinistra vero e proprio (quando dalle illusioni di piano si passò all'era delle spinte corporative[972]), alla fase ibrida che si verificò fra la fine di quell'esperienza di governo e quella successiva ben più emblematica, e cioè i governi dell'astensione e della mancata sfiducia all'insegna della solidarietà internazionale, per arrivare alle ultime esperienze di governi non più soltanto a guida democristiana sotto cui si verificarono i cambiamenti istituzionali delle università tramite i decreti presidenziali. Non è certo solo parer mio che la riforma dell'università mancò insieme a tante altre, in una modernizzazione delle strutture pubbliche mai avviata del tutto[973] e che fu sostituita da una pratica di gestione e anche espansione dell'apparato statale basata sempre più sulla lottizzazione da parte delle forze politiche, all'interno di quella pratica consociativa da cui negli anni settanta non fu più escluso nessun partito e che si ripropose anche nelle istituzioni locali e regionali sulle quali tante aspettative di rinnovamento si erano accumulate (e come si è visto anche per l'università) [974]. Il fatto che nessun dibattito parlamentare abbia prodotto un cambiamento più o meno sostanziale dell'assetto istituzionale dell'università, e che gli unici provvedimenti (le leggi nn. 162, 910, 924 del 1969 su presalari e liberalizzazioni di accessi e piani di studio, la legge n. 766 del 1973, i D.P.R. dell'80 e dell'82) siano stati frutto di iniziative

---

[971] Ivi, p. 425.

[972] Sempre Crainz riporta il giudizio di Cafagna e Amato (tratto da *Duello a sinistra*, Il Mulino, Bologna 1982, p. 90): "Dall''illusione per piano' si passa all''era delle spinte': cresce cioè il peso di pressioni micro corporative e di sottogoverno, e si deformano in questa stessa chiave anche le più generali rivendicazioni relative all'occupazione e al lavoro. In un quadro sempre più frammentato le ragioni degli affari e del potere vengono a prevalere sempre più su quelle della politica e dettano le modalità di un mantenimento del consenso basato su cooptazioni ed elargizioni a vantaggio di gruppi sociali, aree territoriali, corporazioni", Crainz, *Il Paese Mancato*, p. 415. Secondo Ganapini e De Bernardi "La programmazione economica fu voluta dai tecnocrati e dagli intellettuali pianificatori, chiamati al governo dal PSI, entrato proprio in quegli anni nella 'stanza dei bottoni' del potere politico, ma venne fatta rapidamente fallire per le resistenze sia dell'establishment politico conservatore sia dei gruppi di comando del'industria pubblica e privata", De Bernardi, Ganapini, op. cit., p. 673.

[973] Ginzborg, op. cit., p. 464.

[974] Sempre Crainz riporta l'efficace sintesi di Piero Craveri (tratto da *La Repubblica dal 1958 al 1992*, Utet, Torino 1995), riferendosi al "percorso di quelle riforme su cui sembrava esserci accordo" ma che secondo Craveri "furono sostituite da un sapiente bricolage che tamponava gli effetti di uno sviluppo senza guida, preminentemente volto a soddisfare domande particolari con la gestione clientelare del potere, l'uso

governative o veloci e segrete trattative fra i principali partiti, dimostra quanto la non riforma dell'università nella fase storia analizzata sia stata una componente della mancata modernizzazione del paese pienamente determinata, secondo differenti obbiettivi e strategie, dalla stessa politica[975].

spregiudicato della spesa pubblica […]". Un giudizio che Crainz attribuisce alle tematiche della scuola, dell'università, dell'urbanistica, dell'assistenza e della pubblica amministrazione. Crainz, *Il paese mancato*, p. 421.

[975] Bonini definisce questo meccanismo "una delle tante affermazioni della 'centralità del Parlamento', ovvero della centralità delle forze politiche nel grande processo di negoziazione che caratterizza gli anni dell'espansione del'intervento del ruolo dello Stato e del settore pubblico", Bonini, *La politica universitaria nell'Italia repubblicana*, in Brizzi, Del Negro, Romano, op. cit., p. 444.

APPENDICE STATISTICA

Le tabelle seguenti sono state elaborate sulla base delle serie storiche Istat pubblicate in occasione del centocinquantesimo anniversario della Repubblica Italiana: e oggi a disposizione a disposizione sul portale telematico dell'Istituto Nazionale di Statistica[976].

Fonti di riferimento sono le rilevazioni sulle scuole e le università realizzate dall'Istat dalla fondazione dell'istituto nel 1926. Dal 1945 le rilevazioni ripresero con maggiore accuratezza (i dati riguardanti gli studenti furono raccolti per sede, corso di laurea e anno d'iscrizione, la rilevazione sui fuoricorso divenne sistematica) e pubblicate regolarmente sull'*Annuario Statistico dell'Istruzione* prima e su *Statistiche dell'Istruzione* poi. Va ricordato che dal 1998/99 è stato completato il trasferimento delle operazioni di rilevazione e pubblicazione dei dati, ora totalmente a carico del Miur[977].

Quella che segue non ha la pretesa di essere una raccolta statistica completa sullo sviluppo dell'università italiana, di cui mancano tavole e riferimenti presenti nel testo relativi alla composizione sociale dell'università e basati sulle Indagini speciali dell'ISTAT e sulle rielaborazioni del CENSIS, per le quali si rimanda alle fonti e alle elaborazioni citate nel testo. Si è ritenuto utile raccogliere i principali dati, rielaborando così alcune serie storiche principali, per meglio orientarsi nella ricostruzione storica effettuata in questo lavoro considerato che, negli studi effettuati, le cifre incontrate presso numerose fonti, anche quelle dotate di una certa autorevolezza[978], sono spesso di difficile interpretazione e non di rado notevolmente differenti, si è scelto di usare la fonte più autorevole e completa a nostra disposizione, nonché quella rielaborata in tempi più vicini a noi.

La parte relativa alle spese del Ministero dell'Istruzione e alle spese specifiche per l'università pubblica è stata quella di più difficile ricostruzione. Se per le spese generali in istruzione e i relativi confronti con la spesa pubblica generale esistono fonti che

---

[976] Istat, *L'Italia in 150 anni. Sommario di statistiche storiche 1861-2010*, Roma 2012, di cui il VII capitolo dedicato all'istruzione, pp. 340- 398.

[977] Istat, *L'Italia in 150 anni. Sommario di statistiche storiche 1861-2010*, p. 343; Istat, *Lo stato dell'università: i principali indicatori*, Istituto nazionale di statistica, Roma 1999; Andrea Cammelli, *Contare gli studenti, Statistica e popolazione studentesca dall'Unità ad oggi,* in Annali di Storia delle Università italiane, n.4/2000, CISUI, Bologna 2000; Andrea Cammelli, Angelo di Francia, *Studenti, Università, Professioni: 1861-1993*.

[978] E' il caso, fra tutti, delle cifre relative al corpo docente, la cui ripetuta riorganizzazione nel corso del tempo ha determinato diverse modalità di descrizione e conteggio, di cui non mancano gli esempi nella ricostruzione effettuata in questo lavoro.

ricostruiscono le serie storiche dall'Unità d'Italia[979], le fonti specifiche per l'università sono differenziate e purtroppo negli anni sono cambiati i criteri stessi di rilevamento e pubblicazione. Per gli anni '50 e '60 la fonte usata sono gli studi del Comitato di Studio dei Problemi dell'università italiana e la relativa pubblicazione sui finanziamenti e spese dell'università, ricostruite dallo stesso Comitato non senza difficoltà[980].

La ricostruzione dei dati finanziari relativi agli anni successivi fa invece affidamento su differenti fonti, vale a dire le elaborazioni, soprattutto a cura del CENSIS, della relazione Generale sulla situazione economica del Paese del Ministero del Bilancio e della Programmazione economica e delle rilevazioni statistiche dell'ISTAT raccolte nell'Annuario Statistico dell'Istruzione. Pur necessario per un confronto dei dati, quest'ultima fonte è di più difficile reperimento ma soprattutto elaborazione, presentando una specificità di analisi e di statistiche di difficile lettura per chi non ha padronanza degli strumenti della contabilità finanziaria dello Stato. Le rielaborazioni del CENSIS, cominciate nel 1971, pur non presentando una coerenza nei dati forniti (risolta con l'uso incrociato di altre fonti, come la pubblicazione del Bilancio di legislatura 1962-1968 a cura dell'Ufficio Studi e Programmazione del Ministero[981]) appaiono come i dati sicuramente più completi e relativi ad archi temporali (gli anni '70 e '80) per i quali non esistono altre fonti. Pur non entrando nei dettagli dei metodi di rilevamento, va segnalata una difficoltà strutturale in ricostruzioni storiche su temi finanziari dovuta alla possibilità di riepilogare i dati in base al valore corrente della moneta o mantenendolo costante. Un'indicazione precisa in merito ai dati universitari è fornita solo dal CENSIS che per la seconda metà degli anni '70 utilizzò il valore costante della lira aggiornato al 1976 mentre tutti gli altri dati vanno considerati con il valore monetario relativo all'anno stesso della rilevazione.

---

979 Servizio studi della Ragioneria Generale dello Stato, *La spesa dello stato dall'Unità d'Italia: anni 1862 – 2009*, Ministero dell'economia e delle finanze, Roma 2009, p. 41.

980 Comitato di Studio dei Problemi dell'università italiana, *Studi sull'università italiana vol. IV. Finanziamento e spese dell'università*, Il Mulino, Bologna 1963, pp. 15 e ss.

981 Ministero della Pubblica Istruzione – Ufficio Studi e Programmazione, *L'istruzione pubblica in Italia. Bilancio di legislatura 1963-1968*, op. cit., pp. 37 e seg.

ANNI ACCADEMICI	**Iscritti all'università per sesso** (valori assoluti m/f arrotondati in migliaia)			**Iscritti fuoricorso (% su tot iscritti)**	**% Femmine su tot fuoricorso**
	Maschi	Femmine	Totale		
1945/46	179	57	236.442	19,8	20,4
1946/47	188	60	248.083	23,1	21,5
1947/48	185	59	243.891	26,1	22,7
1948/49	184	61	245.040	31,4	22,9
1949/50	170	58	228.321	35,8	23,1
1950/51	172	59	231.412	37,3	24,2
1951/52	167	60	226.543	37,0	24,0
1952/53	164	59	223.522	37,9	25,1
1953/54	160	59	218.917	37,1	25,3
1954/55	156	56	211.564	35,5	24,7
1955/56	154	56	210.228	33,9	25,3
1956/57	156	57	212.412	31,6	25,4
1957/58	162	59	220.175	29,8	24,7
1958/59	169	62	231.090	29,1	24,3
1959/60	181	67	247.717	28,9	25,3
1960/61	196	72	268.181	28,5	24,9
1961/62	208	80	287.975	28,5	24,9
1962/63	222	90	312.344	27,7	25,5
1963/64	233	102	334.681	28,2	26,1
1964/65	244	116	360.407	28,0	27,4
1965/66	269	136	404.938	26,5	28,2
1966/67	297	160	456.476	25,8	29,8
1967/68	319	181	500.215	26,0	30,6
1968/69	346	204	549.783	24,4	33,1
1969/70	383	234	616.898	20,8	35,5
1970/71	425	256	681.731	17,8	37,7
1971/72	475	285	759.872	16,9	36,9
1972/73	496	307	802.603	18,1	36,5
1973/74	511	329	840.497	19,7	37,9
1974/75	534	352	886.894	20,1	37,9
1975/76	568	368	935.795	21,3	38,3
1976/77	589	393	981.348	22,3	39,4
1977/78	589	407	996.162	23,4	39,6
1978/79	601	432	1.032.559	24,7	39,7
1979/80	595	441	1.035.876	25,9	39,7
1980/81	595	453	1.047.874	27,1	41,0
1981/82	576	449	1.024.681	29,3	42,1
1982/83	567	456	1.022.282	29,8	42,6
1983/84	578	477	1.054.768	29,4	43,2
1984/85	599	508	1.106.582	30,7	43,8
1985/86	594	519	1.113.175	31,1	44,7

Tabella 2 FONTE: ISTAT, Rilevazione sulle università, 1943-1997. I dati disaggregati per sesso sono arrotondati per difetto.

ANNI ACCADEMICI	Studenti Iscritti per gruppi di corsi di laurea (%)						
	Scientifico	Medico	Ingegneria	Agrario	Economico-statistico	Giuridico	Letterario
1945/46	12,3	15,1	13,7	3,7	17,4	12,4	25,4
1946/47	12,6	15,0	14,7	3,8	16,8	12,3	24,9
1947/48	13,1	15,6	15,2	3,7	15,3	12,6	24,5
1948/49	14,4	15,1	15,7	3,6	14,8	13,4	23,0
1949/50	15,1	15,7	14,9	3,5	13,5	14,6	22,8
1950/51	15,6	15,7	14,5	3,2	13,2	15,8	22,0
1951/52	15,8	15,0	13,9	3,1	13,1	16,9	22,2
1952/53	16,2	15,0	13,7	2,9	13,1	17,5	21,5
1953/54	16,0	14,3	13,5	2,7	13,5	18,5	21,5
1954/55	15,3	14,2	13,9	2,7	14,7	20,2	19,0
1955/56	14,7	13,4	13,6	2,5	16,2	20,2	19,2
1956/57	14,0	12,4	13,6	2,3	17,6	20,3	19,8
1957/58	13,9	11,7	13,5	2,1	18,9	20,1	19,7
1958/59	13,7	11,0	13,9	2,0	20,4	19,0	20,1
1959/60	13,5	10,4	13,6	2,0	21,8	18,0	20,7
1960/61	13,3	9,3	13,4	1,7	23,0	17,4	21,9
1961/62	13,1	8,7	13,3	1,7	24,1	16,2	23,0
1962/63	13,0	8,2	13,0	1,5	25,1	14,1	25,1
1963/64	13,0	7,7	13,1	1,4	24,7	13,0	27,1
1964/65	12,6	7,8	12,9	1,3	24,4	11,5	29,5
1965/66	13,1	7,8	13,4	1,4	23,0	10,2	31,1
1966/67	13,9	8,1	13,2	1,4	22,2	9,4	31,7
1967/68	14,4	8,7	13,2	1,4	21,4	8,5	32,3
1968/69	14,6	9,3	13,3	1,5	20,0	7,9	33,5
1969/70	14,1	10,4	13,3	1,6	19,0	7,5	34,1
1970/71	14,1	11,6	14,1	1,7	17,0	8,6	32,9
1971/72	13,9	12,9	14,4	1,8	15,6	9,6	31,7
1972/73	13,9	15,2	14,8	1,9	14,4	10,1	29,8
1973/74	13,6	16,3	14,7	2,1	13,9	11,1	28,3
1974/75	13,5	16,9	15,4	2,3	13,5	11,7	26,6
1975/76	13,3	18,0	15,3	2,6	13,6	12,3	24,9
1976/77	13,7	18,8	15,6	3,0	13,0	12,8	23,0
1977/78	13,2	18,7	15,0	3,5	14,1	12,6	23,0
1978/79	13,1	18,1	14,5	3,7	14,6	13,1	23,1
1979/80	13,0	17,4	14,3	3,9	15,2	13,6	22,6
1980/81	12,8	16,8	14,0	3,9	16,0	13,8	22,7
1981/82	13,0	16,4	14,1	3,9	16,2	14,1	22,2
1982/83	12,9	15,7	14,5	3,8	16,9	14,4	21,8
1983/84	12,7	14,3	14,4	3,7	17,7	15,1	21,9
1984/85	12,5	12,9	14,5	3,5	19,0	15,6	21,9
1985/86	12,4	11,8	14,9	3,3	19,9	15,6	22,0

Tabella 3 FONTE: ISTAT, Rilevazione sulle università, 1943-1997.

ANNI ACCADEMICI	TASSO DI PASSAGGIO (a)	TASSO D'ISCRIZIONE (b)			Immatricolati al 1° anno e incremento %(c)	Abbandoni (d)
		Maschi	Femmine	Totale	TOTALE	
1945/46	84,6	....	....	....	....	8.872
1946/47	69,4	....	....	....	53.643	23.232
1947/48	61,5	....	....	....	47.592	20.250
1948/49	73,7	....	....	....	42.255	32.708
1949/50	52,5	....	....	....	42.852	15.428
1950/51	54,3	....	....	....	36.766	24.547
1951/52	53,5	5,8	2,1	4,0	39.072	18.098
1952/53	46,7	5,8	2,1	3,9	39.402	22.464
1953/54	48,6	5,7	2,1	3,9	35.683	22.372
1954/55	40,9	5,5	2,0	3,8	37.917	21.669
1955/56	42,6	5,5	2,0	3,8	35.893	19.882
1956/57	42,5	5,6	2,1	3,9	40.536	20.351
1957/58	44,2	5,8	2,1	4,0	44.153	18.684
1958/59	42,1	6,1	2,2	4,2	48.493	19.078
1959/60	45,9	6,4	2,4	4,4	50.233	18.102
1960/61	47,1	6,9	2,6	4,8	56.547	23.534
1961/62	58,1	7,4	2,9	5,2	59.708 (5,6)	27.670
1962/63	49,8	8,0	3,3	5,7	75.058 (25,7)	30.914
1963/64	48,2	8,5	3,8	6,2	65.214 (-13,1)	34.557
1964/65	47,2	9,2	4,5	6,8	75.854 (16,3)	33.022
1965/66	50,7	10,1	5,2	7,7	86.379 (13,8)	39.248
1966/67	52,0	11,2	6,1	8,7	103.541 (19,8)	52.283
1967/68	53,8	11,8	6,8	9,3	111.876 (8)	52.891
1968/69	53,4	12,6	7,6	10,1	126.697 (13,2)	59.341
1969/70	61,0	13,7	8,6	11,1	138.072 (9)	70.724
1970/71	64,3	15,0	9,3	12,2	173.189 (25,4)	73.489
1971/72	66,9	16,5	10,3	13,4	192.323 (11)	107.365
1972/73	63,7	17,2	11,0	14,2	212.098 (10,2)	109.497
1973/74	62,5	18,1	12,0	15,1	210.702 (-0,65)	118.478
1974/75	62,8	19,1	13,0	16,1	213.226 (5,94)	122.367
1975/76	61,7	20,7	13,8	17,3	228.173 (7)	122.799
1976/77	61,0	21,5	14,7	18,2	239.056 (4,7)	140.814
1977/78	55,6	21,6	15,3	18,5	240.428 (0,57)	134.689
1978/79	59,9	21,9	16,1	19,0	231.643 (-3,65)	161.938
1979/80	58,5	21,3	16,1	18,8	248.246 (7,1)	153.480
1980/81	56,2	20,9	16,2	18,6	241.316 (-2,8)	174.894
1981/82	51,6	19,8	15,8	17,8	239.596 (-0,7)	155.146
1982/83	48,5	19,1	15,8	17,5	225.713 (-5,8)	145.986
1983/84	53,3	19,1	16,2	17,7	227.203 (0,66)	126.777
1984/85	65,9	19,3	16,8	18,1	252.568 (11)	161.959
1985/86	63,3	18,7	16,8	17,8	251.799 (0,3)	191.157

Tabella 4. (a) Immatricolati per 100 diplomati di scuola secondaria dell'anno scolastico precedente. (b) Immatricolati per 100 giovani 19-25 anni. FONTE: ISTAT, Rilevazione sulle università 1943-1997. (c) Fino all'anno accademico 1962/63 si considerano gli iscritti al 1° anno di corso; da segnalare che nel 1986/87 le immatricolazioni furono 240.979 con un calo rispetto all'anno prima del 4,3% (d) Gli abbandoni fra tutti gli iscritti sono calcolati nel modo seguente: (totale degli iscritti - laureati dello stesso anno) - (totale iscritti dell'anno seguente - immatricolati dell'anno seguente). Il Metodo per il

calcolo degli abbandoni è ripreso da De Francesco, Trivellato, *La laurea e il posto*, p. 100 e, degli stessi autori, *L'università incontrollata*, p. 27.

Iscritti e ripetenti nelle scuole secondarie di secondo grado per indirizzo di studio – Anni scolastici 1945/46-1985/86												
Anni scolastici	**Istituti professionali** (a)		**Istituti Commerciali**		**Istruzione Magistrale**		**Istruzione Artistica** (b)		**Licei scientifici** (c)		**Licei classici**	
	In migliaia	% su iscritti	In migliaia	% su iscritti	In migliaia	% su iscritti	In migliaia	% su iscritti	In migliaia	% su iscritti	In migliaia	% su iscritti
1945/46	26	6,9	105	28,6	65	17,6	2	0,6	38	10,4	133	36,0
1946/47	24	6,4	111	29,2	60	15,7	2	0,6	43	11,4	139	36,6
1947/48	21	5,6	111	30,2	56	15,1	2	0,6	45	12,1	134	36,4
1948/49	22	5,9	116	31,1	58	15,5	2	0,7	44	11,7	132	35,2
1949/50	25	6,8	119	31,7	61	16,3	3	0,7	42	11,1	124	33,2
1950/51	29	7,4	123	31,8	72	18,7	3	0,8	40	10,3	120	30,9
1951/52	38	9,1	133	32,0	82	19,6	4	1,0	39	9,5	120	28,8
1952/53	47	10,2	149	32,3	94	20,4	4	0,9	41	8,9	125	27,2
1953/54	56	11,0	170	33,5	103	20,3	6	1,2	42	8,3	130	25,7
1954/55	63	11,2	193	34,7	110	19,8	8	1,5	45	8,0	138	24,8
1955/56	68	11,4	218	36,7	111	18,6	8	1,4	46	7,8	142	24,0
1956/57	70	11,2	241	38,5	112	17,9	10	1,6	48	7,6	145	23,2
1957/58	76	11,5	262	39,9	112	17,0	10	1,5	51	7,8	147	22,3
1958/59	80	11,8	279	41,2	109	16,1	12	1,8	54	7,9	144	21,3
1959/60	85	12,0	300	42,5	107	15,2	12	1,8	57	8,1	144	20,4
1960/61	100	13,1	326	42,8	111	14,6	16	2,1	62	8,2	147	19,3
1961/62	124	14,7	360	42,8	120	14,3	19	2,2	68	8,1	150	17,9
1962/63	152	16,3	395	42,5	132	14,2	22	2,4	74	8,0	154	16,6
1963/64	183	17,8	432	41,9	150	14,6	21	2,0	81	7,8	164	15,9
1964/65	173	15,0	511	44,2	180	15,6	25	2,2	93	8,1	173	14,9
1965/66	170	13,5	562	44,6	211	16,7	28	2,2	105	8,3	184	14,6
1966/67	169	12,3	604	44,0	246	18,0	31	2,2	131	9,5	191	13,9
1967/68	190	13,2	609	42,5	250	17,4	32	2,3	158	11,0	195	13,6
1968/69	215	14,3	619	41,2	250	16,7	34	2,2	185	12,3	198	13,2
1969/70	233	14,8	643	41,0	235	15,0	35	2,2	219	14,0	205	13,1
1970/71	200	12,6	677	42,4	221	13,9	39	2,5	253	15,9	205	12,8
1971/72	275	15,9	720	41,6	208	12,0	44	2,6	281	16,2	204	11,8
1972/73	297	16,3	764	41,9	200	11,0	49	2,7	310	17,1	200	11,0
1973/74	317	16,6	809	42,2	199	10,4	52	2,7	340	17,8	199	10,4
1974/75	331	16,6	859	43,2	197	9,9	53	2,7	357	17,9	193	9,7
1975/76	348	16,6	932	44,5	198	9,5	54	2,6	374	17,8	191	9,1
1976/77	371	16,9	995	45,3	201	9,2	56	2,5	387	17,6	189	8,6
1977/78	399	17,6	1.030	45,4	206	9,1	57	2,5	390	17,2	187	8,3
1978/79	420	17,9	1.058	45,1	220	9,4	57	2,4	395	16,8	197	8,4
1979/80	436	18,2	1.073	44,8	232	9,7	56	2,4	398	16,6	202	8,4
1980/81	448	18,5	1.081	44,6	237	9,8	57	2,4	394	16,2	206	8,5
1981/82	463	18,9	1.088	44,5	241	9,9	58	2,4	391	16,0	205	8,4
1982/83	474	19,2	1.101	44,6	238	9,6	60	2,4	390	15,8	207	8,4
1983/84	495	19,7	1.129	45,0	222	8,9	65	2,6	392	15,6	206	8,2
1984/85	506	19,8	1.159	45,4	209	8,2	69	2,7	401	15,7	207	8,1
1985/86	513	19,7	1.195	45,9	197	7,6	74	2,9	418	16,1	208	8,0

Tabella 5 (a) Fino all'anno 1967 negli istituti professionali sono comprese le scuole tecniche. (b) L'istruzione artistica comprende il liceo artistico e l'istituto d'arte. (c) A partire dell'anno 1975 nei dati dei licei scientifici sono compresi anche quelli dei licei linguistici. FONTE: ISTAT, Rilevazione sulle scuole 1945-1985.

ANNI	LAUREATI (a)		Laureati per gruppi di corsi di laurea Anni 1946 - 1986 (%) (b)						
	Totale	Femmine %	Scientifico	Medico	Ingegneria	Agrario	Economico - Statistico	Giuridico	Letterario
1946	23.215	26,4	15,3	11,4	9,5	5,0	12,0	19,3	27,5
1947	21.453	28,6	17,0	13,0	12,1	5,4	8,8	16,7	27,0
1948	20.777	29,9	17,9	18,3	11,0	5,1	7,2	15,5	25,0
1949	20.553	31,0	17,7	19,9	10,9	4,6	6,4	15,7	24,8
1950	19.724	30,6	19,8	21,3	11,2	4,5	6,6	16,0	20,8
1951	20.606	31,5	20,4	19,7	10,3	4,2	7,0	17,6	20,8
1952	20.058	31,8	21,0	18,2	11,3	4,1	6,6	19,3	19,5
1953	20.874	30,7	20,6	17,8	11,3	3,7	7,2	20,6	19,0
1954	20.203	30,6	20,0	16,4	10,3	3,6	7,4	23,4	18,9
1955	22.087	31,4	20,2	15,9	11,5	3,8	8,5	21,2	19,0
1956	20.379	31,5	17,9	15,0	10,5	3,2	9,6	23,6	20,2
1957	20.634	32,0	18,4	14,9	10,9	3,2	10,7	21,8	20,1
1958	20.842	31,2	17,0	13,3	11,7	2,8	11,8	23,2	20,2
1959	21.142	31,1	16,3	12,8	11,7	2,8	12,5	23,4	20,5
1960	21.886	31,7	16,4	11,7	12,1	2,6	12,7	22,6	21,9
1961	23.019	31,6	17,1	11,3	12,1	2,5	13,1	21,4	22,4
1962	23.976	32,2	16,8	10,5	11,8	2,5	14,8	20,7	23,0
1963	26.114	33,7	16,8	10,6	11,5	2,0	15,1	19,2	24,7
1964	27.927	35,0	16,2	10,2	11,2	2,0	15,5	18,4	26,4
1965	29.054	36,4	16,1	9,1	11,3	2,1	16,4	15,8	29,2
1966	31.243	38,2	15,4	8,6	11,9	1,7	15,6	13,9	32,9
1967	40.194	39,8	14,9	8,0	11,7	1,6	14,5	12,3	37,1
1968	48.793	42,4	14,2	6,7	12,2	1,4	14,6	10,6	40,3
1969	47.520	41,5	14,3	7,0	12,5	1,6	14,5	11,0	39,0
1970	56.895	42,0	14,6	7,1	11,6	1,3	15,1	10,2	40,1
1971	60.651	43,2	14,7	8,0	11,2	1,3	15,3	9,8	39,7
1972	64.570	45,8	14,9	8,4	10,5	1,5	14,4	8,1	42,3
1973	62.944	43,7	14,7	9,5	11,4	1,7	13,1	8,2	41,4
1974	66.200	45,0	14,9	10,5	12,9	1,8	11,9	7,6	40,4
1975	71.157	44,8	15,2	12,1	14,4	1,9	11,6	7,6	37,2
1976	72.076	43,3	15,8	13,9	15,0	1,8	11,1	8,3	34,1
1977	76.015	43,7	15,7	16,7	14,9	1,8	9,7	8,6	32,7
1978	77.160	43,4	15,7	18,7	14,2	2,0	9,4	8,6	31,3
1979	76.061	43,7	15,4	19,4	15,0	2,3	9,6	9,5	28,8
1980	74.118	44,1	14,5	19,2	15,5	2,5	10,2	10,4	27,6
1981	74.012	44,5	14,9	20,7	14,5	2,9	10,0	10,4	26,4
1982	74.456	44,9	14,7	20,3	14,4	3,8	10,5	10,1	26,1
1983	74.096	44,1	15,1	19,9	14,0	3,8	11,7	11,6	23,9
1984	73.208	45,3	14,7	19,6	14,1	3,9	12,6	11,2	23,9
1985	72.427	46,0	13,8	18,7	13,3	4,2	13,8	11,9	24,3
1986	75.810	46,2	13,8	18,5	14,1	4,1	16,0	12,8	20,6

Tabella 6 (a) Le rilevazioni dei laureati si riferiscono all'anno solare. (b) il gruppo Scientifico comprende i gruppi Chimico-farmaceutico e Geo-biologico, il gruppo Ingegneria comprende il gruppo Architettura, il gruppo Economico comprende il gruppo Politico-sociale e il diploma di statistica, il gruppo Letterario comprende i gruppi Insegnamento, Linguistico, Psicologico, Educazione fisica e tutti i diplomi tranne statistica. FONTE: ISTAT, Rilevazione sulle università 1943-1986.

ANNI ACCADEMICI	DOCENTI					
	Professori		Altro personale insegnante	TOTALE	ISCRITTI PER DOCENTE	Rapporto iscritti/ professori (incaricati e di ruolo)
	Ordinari e straordinari	Incaricati e associati				
1945/46	1.469	2.066	6.042	9.577	24,7	66,8
1946/47	1.451	2.143	6.643	10.237	24,2	69,8
1947/48	1.503	2.219	7.562	11.284	24,7	65,5
1948/49	1.628	2.269	7.955	11.852	24,2	62,3
1949/50	1.707	2.441	8.735	12.882	21,6	55
1950/51	1.744	2.542	10.059	14.345	20,7	53,9
1951/52	1.782	2.551	10.858	15.191	17,7	52,2
1952/53	1.779	2.716	11.678	16.173	16,1	49,7
1953/54	1.797	2.900	11.985	16.662	14,9	46,6
1954/55	1.852	2.910	12.897	17.569	13,8	44,4
1955/56	1.947	2.911	13.799	18.657	13,1	43,2
1956/57	1.985	3.095	14.792	19.872	12,0	41,8
1957/58	2.018	3.251	14.869	20.136	11,3	41,8
1958/59	2.075	3.453	16.648	22.176	10,7	41,9
1959/60	1.928	3.884	18.373	24.185	10,9	42,6
1960/61	1.993	4.269	19.315	25.597	10,4	41,6
1961/62	2.091	4.282	21.205	27.578	10,2	45,2
1962/63	2.201	4.373	20.582	27.156	10,5	47,5
1963/64	2.333	4.608	21.620	28.561	10,4	48,2
1964/65	2.468	4.550	22.529	29.547	11,5	51,3
1965/66	2.608	4.760	25.724	33.092	11,7	55
1966/67	2.727	4.719	29.073	36.519	12,2	61,3
1967/68	2.911	4.956	28.739	36.606	12,2	63,5
1968/69	3.105	9.920	27.863	40.888	12,5	42,2
1969/70	3.161	4.884	27.079	35.124	13,7	76,6
1970/71	3.348	5.418	27.350	36.116	13,4	77,7
1971/72	3.537	6.843	25.643	35.823	17,6	73,2
1972/73	3.727	7.374	26.282	37.383	18,9	72,3
1973/74	4.368	8.100	26.151	38.619	21,2	67,4
1974/75	4.319	7.951	26.619	38.889	21,5	72,2
1975/76	5.209	8.465	28.150	41.824	21,8	68,4
1976/77	6.324	8.224	28.729	43.277	22,8	67,4
1977/78	6.356	8.596	28.168	43.120	22,4	66,6
1978/79	6.218	9.225	27.119	42.562	22,7	66,8
1979/80	6.129	9.765	27.326	43.220	23,1	65,3
1980/81	8.122	8.884	26.264	43.270	24,3	61,6
1981/82	8.850	8.874	29.912	47.636	24,0	57,8
1982/83	8.888	11.448	27.508	47.844	24,2	50,2
1983/84	8.752	16.599	23.664	49.015	21,5	41,6
1984/85	8.486	15.785	25.883	50.154	21,4	45,6
1985/86	8.454	18.504	23.635	50.593	21,5	40,7

Tabella 7 FONTE: ISTAT, Rilevazione sulle università 1943-1986. Rapporti elaborati su dati ISTAT

Anni scolastici	**Istituti professionali (a)**	**Istituti tecnici**				**Istruzione magistrale**	**Istruzione artistica**	**Liceo scientifico (b)**	**Liceo classico**	Tasso di conseguimento (c)
		Totale	di cui:							
			industriali	commerciali	geometri					
1945/46	8	18	4	7	5	11	1	6	19	...
1946/47	9	20	4	7	6	13	1	6	20	...
1947/48	9	19	4	7	6	14	1	7	20	...
1948/49	8	18	3	6	6	15	1	7	10	...
1949/50	9	18	3	7	5	16	1	7	19	8,8
1950/51	10	19	3	8	5	17	1	7	19	8,9
1951/52	12	19	3	8	5	17	1	6	18	9,2
1952/53	12	21	3	10	5	17	1	6	19	9,4
1953/54	15	21	3	11	4	18	1	6	17	10,1
1954/55	19	23	4	12	4	20	1	6	18	11,0
1955/56	20	26	4	14	4	22	2	6	20	11,4
1956/57	21	29	5	15	5	24	2	7	22	12,4
1957/58	21	34	5	18	5	23	2	7	23	12,8
1958/59	23	39	6	21	7	23	2	8	24	15,7
1959/60	22	44	7	24	7	23	2	8	24	16,4
1960/61	22	47	8	25	8	23	2	8	24	17,1
1961/62	23	49	9	26	8	22	3	9	24	18,0
1962/63	25	49	11	24	8	22	3	9	22	19,1
1963/64	41	53	13	26	8	25	4	10	24	18,2
1964/65	47	63	16	29	9	29	5	12	27	21,5
1965/66	52	73	22	30	10	31	6	14	29	23,2
1966/67	42	86	29	31	12	36	7	15	30	26,8
1967/68	45	92	33	31	13	43	7	17	32	28,3
1968/69	50	95	36	35	15	52	7	20	35	34,2
1969/70	58	100	36	38	18	56	8	22	39	38,1
1970/71	63	106	36	41	20	50	10	31	39	40,0
1971/72	69	112	36	43	22	47	11	41	38	42,3
1972/73	73	122	42	44	24	43	10	46	37	42,5
1973/74	75	123	41	45	25	43	10	51	38	43,6
1974/75	80	132	44	50	24	43	14	57	38	45,8
1975/76	92	142	48	56	23	40	16	60	37	48,4
1976/77	96	144	47	80	22	41	15	63	34	49,2
1977/78	102	153	46	68	22	41	16	68	37	50,0
1978/79	100	157	43	74	22	40	16	66	34	48,0
1979/80	102	157	39	79	21	39	15	66	34	46,8
1980/81	107	162	38	84	22	42	15	67	33	48,0
1981/82	114	165	38	85	22	45	15	66	33	47,7
1982/83	121	174	39	91	23	46	15	74	39	48,3
1983/84	126	178	40	93	24	46	16	70	38	49,8
1984/85	44	179	40	94	24	43	10	69	37	40,4
1985/86	45	180	40	93	25	43	10	66	36	41,5

Tabella 8 Diplomati delle scuole secondarie di secondo grado, in migliaia – Anni scolastici 1945/46-1985/86. (a) Istituti professionali: fino all'anno 1967/68 comprendono i diplomi di maturità, le qualifiche professionali e le licenze; (b) Licei scientifici: dal 1975 i dati relativi ai licei scientifici comprendono anche i licei linguistici; (c) Tasso di conseguimento: diplomati per 100 giovani di età teorica corrispondente, 19 anni per la scuola secondaria di secondo grado. Il tasso può assumere valori superiori a 100 in presenza di ripetenze, anticipi di frequenza o iscrizione di studenti non residenti. FONTE: ISTAT, Rilevazione sulle scuole 1945-1985.

Spese del Ministero della Pubblica Istruzione 1945-1983			
ANNI ACCADEMICI	Valori assoluti (in miliardi)	% Spese del Ministero su totale spesa pubblica	% Spese del Min. su reddito naz. netto/PIL (a)
1945/46	29,2	6	…
1946/47	55,1	7,3	…
1947/48	109	8,8	…
1948/49	135	9,5	…
1948/50	167,5	10,1	…
1959/51	180,5	9,8	…
1951/52	212,3	9,5	…
1952/53	229,5	10,4	…
1953/54	252,7	11,6	…
1954/55	289,8	11,9	…
1955/56	325	12,6	…
1956/57	380,6	13,4	…
1957/58	421	13	…
1958/59	458,3	12,8	…
1959/60	514,1	13,8	…
1960/61	604	15,2	4,6
1961/62	694,1	16,9	4,9
1962/63	896,2	18,8	…
1963/64	1.182,60	19,1	…
1965	1.312,40	19,1	…
1966	1.455,60	17,6	…
1967	1.587,80	19	5,6
1968	1.766,30	18,5	5,9
1969	1.955,70	18,1	5,9
1970	2.086,70	19,2	5,8
1971	2.429,90	18,4	6,2
1972	2.636,10	18,7	6
1973	3.347,30	16,8	5,9
1974	4.004,70	16,7	6
1975	4.174,80	14,3	6,3
1976	5.339,20	13,4	6,1
1977	6.833,30	12,9	6,4 / 6 in rapporto al PIL
1978	7.525,90	10,7	6,6 / 6,1 in rapporto al PIL
1979	12.695,90	10	6,5
1980	16.238,80	10	6,4
1981	18.882,30	10,9	6,5
1982	21.815,20	8,5	6,3
1983	26.589,50	8,2	6,6

Tabella 9 Spese, in miliardi di lire, del Ministero della Pubblica Istruzione per tutti i gradi formativi, spese del Ministero in rapporto alla spesa pubblica complessiva e spesa del Ministero in rapporto al reddito nazionale netto, fino al 1977, e in rapporto al Prodotto Interno Lordo. (a) Dato incompleto. FONTI: valori assoluti fino al 1968, Ministero della Pubblica Istruzione, Ufficio Studi e Programmazione, *Bilancio di legislatura 1963-1968*, pp. 44-45, valori assoluti seguenti CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del paese*, voll. V-XVIII 1971-1983; Valori percentuali delle spese in istruzione in rapporto alla spesa pubblica, *La spesa dello stato dall'unità d'Italia*, p. 41, valori confermati in CENSIS op. cit.; valori

percentuali della spesa in istruzione in rapporto al reddito nazionale netto fino al 1976, in rapporto al Reddito Nazionale Netto e al P.I.L. per il 1977 e il 1978 e in rapporto solo al Prodotto Interno Lordo per gli anni seguenti, CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del paese*, voll. V-XVIII 1971-1983.

Spese per l'università del Ministero della P.I			
ANNI ACCADEMICI	Spese del Min. per l'università (MLD)	% Spese per l'università su tot. spese Min.	% Spesa per il personale su tot. spesa per università (a)
1945/46	707 milioni	2,42	60,68
1946/47	3,524/2,281	6,39/4,14	40,09
1947/48	6,291	5,77	39,71
1948/49	5,626	4,16	46,08
1949/50	8,08	4,82	55,86
1950/51	8,483	4,7	57,89
1951/52	11,369	5,35	50,81
1952/53	13,973	6,08	71,22
1953/54	14,456	5,72	71,52
1954/55	15,565	5,37	71,45
1955/56	15,717	4,8	73,08
1956/57	19,358	5,1	63,54
1957/58	26,162	6,2	77,66
1958/59	41,558	5,9	79,75
1959/60	71,371	8,1	80,68
1960/61	60,3	11,8	81,41
1961/62	63,2	8,7	...
1962/63	74,9	7,1	...
1963/64	97,1	6,3	...
1965	110,6	7,4	...
1966	130,1	7,6	...
1967	103,87	8,4/10,1	...
1968	122,866	10	66,33
1969	129,269	10,9	68
1970	239,9	11,3	42,72
1971	263,7	11,8	44,4
1972	199,374/293,4	10,7	63 / 42,84
1973	293,581/415,4	8,77/12,41	69,75 / 49,3
1974	451,2	11,26	53,4
1975	538,4	12,89	52,2
1976	673,547	12,6	52,1
1977	778,153	11,38	52,9
1978	812,881	10,8	59,94
1979	1.078,28	8,49	57,37
1980	1.204,33	7,41	...
1981	1.659,65	8,79	65,5
1982	2.139,04	9,8	66,1
1983	2.663,36	10,01	66,3

Tabella 10. Spese, in miliardi di lire, del Ministero della Pubblica Istruzione per l'istruzione superiore universitaria in valori assoluti, in rapporto alla spesa complessiva del Ministero e spesa per il solo

personale in rapporto alla spesa del Ministero per l'università. (a) Dato incompleto. FONTI: valori assoluti fino al 1960/61 Comitato di Studio dei problemi dell'università italiana, Studi sull'università italiana, vol. IV, Finanziamento e spese dell'università, pp. 33-34, valori assoluti fino al 1968 Ministero della Pubblica Istruzione, Ufficio Studi e Programmazione, *Bilancio di legislatura 1963-1968*, p. 44, valori assoluti seguenti ISTAT, *Conti economici delle università e istituti superiori*, in "Annuario statistico dell'istruzione italiana" n. 26 1974 p. 19 e CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del paese*, voll. V-XVIII 1971-1983; valori percentuali spese per l'università in rapporto a spese complessive del Ministero fino al 1955/56 elaborazioni dell'autore, dal 1956/57 fino al 1968 Ufficio studi e programmazione del Ministero della Pubblica istruzione, op. cit., p. 44, dal 1969 al 1972 CENSIS, op. cit., V Rapporto sulla situazione sociale del paese 1971 p. 114 e VI Rapporto sulla situazione sociale del paese 1972 p. 151, anni seguenti elaborazioni dell'autore; valori percentuali spesa di personale sul totale della spesa del Ministero per l'università fino al 1961/62 Comitato di Studio dei problemi dell'università italiana, op. cit., pp. 64-65, dal 1968 al 1983 CENSIS, op. cit., voll. V-XVIII 1971-1983.

INDICE DELLE SIGLE

ADESSPI Associazione per la Difesa e lo Sviluppo della Scuola Pubblica Italiana

ANDS Associazione Nazionale Docenti e Ricercatori Subalterni

ANDU Associazione Nazionale Docenti Universitari

ANPUR Associazione Nazionale Professori Universitari di Ruolo

ANPUI Associazione Nazionale Professori Universitari Incaricati

ANRIS Associazione Nazionale Ricercatori Istruzione Superiore

CISAPUNI Confederazione Italiana Sindacale Autonoma Personale Universitario

CIPE Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica

CNU Comitato Nazionale Universitario: si è scelto di uniformare la denominazione nel testo con questa sigla per distinguerla da quella del Consiglio Universitario Nazionale.

CUN Consiglio Universitario Nazionale. Nel presente lavoro si è scelto di uniformare l'acronimo in CUN in coerenza con la denominazione attuale, nonostante in numerose fonti antecedenti all'istituzione si sia rilevato un uso altrettanto frequente della sigla CNU.

FUCI Federazione Universitaria Cattolica Italiana

ISRIL Istituto di Studi sulle Relazioni Industriali e il Lavoro

OECE Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea nata nel 1948 ed evoluta nel 1960 in **OCSE** (in inglese **OECD**, in francese **OCDE**), Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico.

PRM Progetto Regionale Mediterraneo, estensione ad altri paesi dell'area mediterranea degli studi di previsione.

SIMEA Società Italiana Meridionale per l'Energia Atomica

SVIMEZ Associazione per lo Sviluppo Industriale del Mezzogiorno

UGI Unione Goliardica Italiana

UNAU Unione Nazionale Assistenti Universitari

UNURI Unione Nazionale Universitaria Rappresentativa Italiana

USPUR Unione Sindacale Professori Universitari di Ruolo

RIFERIMENTI ARCHIVISTICI

Archivio Centrale dello Stato

Fondo Ministero della Pubblica Istruzione,

Serie: Gabinetto

Sottoserie: Affari generali

Sottoserie: Sullo

Sottoserie: Ferrari Aggradi

Sottoserie: Misasi

Sottoserie: Scalfaro

Sottoserie: Malfatti

Serie: Direzione Generale Istruzione Universitaria (1961-1989)

Serie III: Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione (1941-1966)

Archivio della Fondazione Istituto Gramsci

Fondo Luigi Longo

Serie 4: Partito Comunista Italiano

Sottoserie 3: sezioni di lavoro, 8 Scuola e Università

Fondo Istituto Gramsci

Serie 3: Corrispondenza dei direttori,

Sottoserie 2: Alessandro Natta

Sottoserie 3: Franco Ferri

Serie 4: Attività dell'Istituto

Sottoserie 2: Convegni, seminari, iniziative culturali

Archivio Storico dell'Istituto Luigi Sturzo

Fondo Democrazia Cristiana

Serie: Segreteria Politica (1944-1992)

Sottoserie: Atti dei segretari 8, Aldo Moro

Sottoserie: Atti dei segretari 9, Mariano Rumor

Sottoserie: Atti dei segretari 11, Arnaldo Forlani

Sottoserie: Atti dei segretari 13, Benigno Zaccagnini

Sottoserie: Atti dei segretari 14, Flaminio Piccoli

Serie: Direzione Nazionale e Giunta Esecutiva (1944-1991)

Fondo: Gruppo Parlamentare DC-PPI alla Camera dei Deputati (1943-1994)

Serie I: Presidenza (1946-1993)

Sottoserie 1: Corrispondenza

Serie III: Assemblea generale (1958-1994)

Sottoserie I: Verbali (1958-1994)

Fondo: Gruppo Parlamentare DC al Senato della Repubblica

Serie I: Verbali

Sottoserie III: Assemblea del Gruppo (1948-2000)

Fondo: Guido Gonella

Serie III, Sottoserie I

BIBLIOGRAFIA

Aris Accornero, *La laurea e il posto*, in "Rinascita" n. 7 1977.

Mario Alicata*, Il vero Piano Fanfani per la scuola italiana*, in "Rinascita", n. 9 1958.

Id., *Il Piano della scuola e il centro-sinistra*, in "Rinascita", n. 2 1961.

Giorgio Allulli, *Università: dagli studenti lavoratori alle 150 ore*, in "Scuola e città", n. 7-8, 1975**.**

Id., *Il rapporto studio lavoro all'Università*, in "Scuola e città", n. 3 1976.

"Annali della Pubblica Istruzione", nn. 3 e 6 1970, per *Rassegna parlamentare* su iter d.l. n. 612.

"Annali della Pubblica Istruzione", n.1 1971, per le relazioni di minoranza al d.l. n. 612 e nn. 2, 3, 4-5, 5-6 per *Rassegna parlamentare.*

"Annali della Pubblica Istruzione", nn. 1, 4, 6 1972, per *Rassegna parlamentare.*

"Annali della Pubblica Istruzione", n. 1 1973 per Relazione Scalfaro su "Provvedimenti urgenti per l'Università" e sulla proposta di riforma "Nuove norme sulle università".

"Annali della pubblica istruzione", n. 4-5 1979, per elenco di tutti i progetti di riforma universitaria presentati fra il 1977 e il 1978.

"Annali della Pubblica Istruzione", n. 5 1979, per il discorso tenuto dal Ministro dell'Istruzione Salvatore Valitutti alla seduta del Consiglio Universitario Nazionale del 5 settembre 1979.

ANPUR, Mozione conclusiva del Consiglio Direttivo dell'ANPUR del 4 febbraio 1958, in "Giornale dell'Università", n. 1 1958.

ANPUR, Mozione conclusiva X Congresso Nazionale dell'ANPUR, 6-8 giugno 1958 Trieste, in "Giornale dell'Università", n. 3 1958, p. 74.

ANPUR, Mozione conclusiva XI Congresso nazionale, in "Giornale dell'università", n. 1 1959.

ANPUR, Mozione conclusiva Congresso straordinario, Roma 20-22 febbraio 1963, in "L'università italiana", n. 2-3 1963.

ANPUR, ANPUI, UNAU, UNURI, FUSI, *Documento per le manifestazioni nazionali del 27-28 ottobre 1961*, Roma 1961.

ANPUR, *Osservazioni sul capitolo concernente l'università della Relazione sullo stato della pubblica istruzione in Italia e linee direttive del piano di sviluppo pluriennale della scuola per il periodo successivo al 30 giugno 1965*, atti del XIX congresso nazionale, Bologna 17-19 dicembre 1964, Roma 1965.

ANPUR, *Libro bianco sulla riforma universitaria*, in supplemento a "L'Università Italiana", n. 3 1971.

Luigi Ambrosoli, *La scuola in Italia dal dopoguerra ad oggi*, il Mulino, Bologna 1982.

Walter Henry Green Armytage, *Civic universities*, *Aspects of a British tradition*, Benn London, 1955.

Girolamo Arnaldi, *Cazzaniga (CGIL): la rivolta dei precari*, in "Tuttoscuola", n. 52 1978.

Id., *Spadolini: l'università possibile*, in "Tuttoscuola", n. 63 1978.

Id., *Onorevole Craxi, a quale università pensa?*, intervista a Bettino Craxi, in "Tuttoscuola" n. 62 1978.

Edy Arnaud, Fraco Bonifazi, *Riforma dell'Università e scuola unica*, in "Riforma della Scuola", n. 2 1960.

Alberto Asor Rosa, *Partiamo dai precari, ma soprattutto dall'università*, in "Rinascita", n. 42 1979.

Atti del convegno “Industria-Istruzione professionale”, Gardone, 24-26 aprile 1959, in “Istruzione Tecnica e Professionale”, marzo-aprile 1959.

Gianni Balduzzi, *La ricerca universitaria tra autonomia e programmazione*, sintesi del seminario di studi di Milano del 23 novembre 1979 presso la sede del Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale, , in “Scuola e Città”, n. 2 1980.

Id., Giovanni Maria Bertin, *Un nuovo quadro normativo per la ricerca universitaria: il D.P.R. 382*, in “Scuola e Città”, n. 8 1980.

Nanni Balestrini, Primo Moroni, *L'orda d'oro*, *1968-1977. La grande ondata rivoluzionaria e creativa, politica ed esistenziale*, Feltrinelli, Milano 2007.

Gabriele Ballarino, H.M.A. Schadee, *La disuguaglianza delle opportunità educative in Italia, 1930-1980: tendenze e cause*, in “Polis”, n. XXII 3 dicembre 2008.

Gabriele Ballarino, *L’istruzione superiore e la sua espansione*, in Loredana Sciolla, a cura di, *Processi e trasformazioni sociali. La società europea dagli anni Sessanta a oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2009.

Antonio Banfi, *Scuola e società*, in “Rinascita”, n. 6 1948.

Marzio Barbagli, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia*, Il Mulino, Bologna 1974.

Raffaello Barbaresi, *L'istruzione superiore nell'Italia industriale: problemi e prospettive dell'università italiana*, Franco Angeli, Milano 1964,

Raffaello Barbaresi et al. (a cura di), *Laureati e disoccupati. Incognite e prospettive dall'università al mondo del lavoro,* Vallecchi, Firenze 1975.

Fabrizio Barca, *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*, Donzelli, Roma 2010.

Giuseppe Barillà, *Un futuro per l’università italiana*, Laterza, Bari 1961.

Piero Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Il Mulino, Bologna 1978.

Enrico Berlinguer, *Riflessioni sull'Italia dopo i fatti del Cile*, in "Rinascita", n. 9- 10, 1973.

Giovanni Berlinguer, relazione introduttiva al Convegno nazionale del PCI sull'università, Firenze 30 – 31 gennaio 1971, in "Critica Marxista" n. 2 1971.

Id., *Università nel buio*, in "Riforma della Scuola", n. 11 1972.

Id., *Università in lotta*, in "Riforma della Scuola", 1 1965.

Id., *Una riforma a pezzi*, in "Riforma della Scuola", n. 5-6 1965.

Id., *Le basi per una riforma*, in "Il Contemporaneo", supplemento al n. 10 1965 di "Rinascita".

Id., *La riforma dell'Università a una svolta pericolosa,* in "Rinascita", n. 32 1966.

Id., *Atenei con Gui*, in "Rinascita", n. 5 1967.

Carlo Bernardini, *Nuova dimensione per l'università*, in "Riforma della Scuola", n. 2 1977.

Id., *Quattro punti per l'istruzione superiore*, in "Riforma della Scuola" n. 1 1978.

Id., *Riforma Universitaria i punti ancora sospesi*, in "Rinascita" n. 33 1978.

Gian Maria Bertin, *L'idea di Università e tendenze riformatrici,* in "Scuola e Città", n. 9 1978.

Id., *La ricerca nella riforma universitaria: problemi e proposte legislative*, in "Scuola e Città", n. 12 1978.

Ermenegildo Bertola, *Un'università 'aperta' in una società in rinnovamento*, in "La Discussione", n. 3 1971.

Dina Bertoni Jovine, *La scuola Italiana dal 1870 ai giorni nostri*, Editori Riuniti, Roma 1967.

Luciano Biancatelli, *Una nuova inchiesta Svimez*, in "Riforma della Scuola" n. 10 1962.

Ranuccio Bianchi Bandinelli, *Il nostro lavoro nella scuola*, in "Rinascita" n. 4 1951.

Patrizio Bianchi, *Saraceno, economista industriale ed economista politico*, Quaderno d'Informazioni SVIMEZ n. 17 giugno 2002, supplemento al n.3-5/2002 della rivista "Informazioni SVIMEZ".

Gianpaolo Bonani, *Per una struttura diversa*, in *Università: diagnosi e terapia*, Officina Edizioni, Roma 1974, p. 87 e ss.

Gaetano Bonetta, *Storia della scuola e delle istituzioni educative. Scuola e processi formativi in Italia dal XVIII al XX secolo*, Giunti, Firenze 1997.

Francesco Bonini, *La politica universitaria nell'Italia repubblicana*, in Gian Paolo Brizzi, Piero Del Negro, Andrea Romano (a cura di), Storia delle Università in Italia, Vol. I, Sicania, Messina 2007, p. 425 e ss.

Lamberto Borghi, *Autonomia universitaria e sviluppo di comunità*, in "Scuola e Città", n. 6 1962.

Id., *Il movimento studentesco per la trasformazione dell'università*, in "Scuola e Città", n. 3 1968.

Samuel Bowles, *Planning educational systems for economic growth*, Harvard University Press, Cambridge 1969.

Samuel Bowles, Herbert Gintis**,** *L'istruzione nel capitalismo maturo*, Zanichelli, Bologna 1979.

Gian Paolo Brizzi, Angelo Varni, *L'Università in Italia fra età moderna e contemporanea. Aspetti e momenti*, Bologna 1991.

Nicola Bruni, *L'università è in coma facciamone una nuova*, in "Tuttoscuola" n.11 1976.

Sergio Bruno, *Dinamica di un'espansione* in *Università: diagnosi e terapia*, Officina edizioni, Roma 1974, p. 129 e ss.

Barbara Burn, *Il sistema emergente di educazione superiore in Italia*, in *Università: diagnosi e terapia*, Officina edizioni, Roma 1974, p. 11 e ss.

Adriano Buzzati Traverso, *Un fossile denutrito*, il Saggiatore, Milano 1969.

Nicola Cacace, Mario D'Ambrosio, *Domanda e offerta di laureati in Italia. Stime proiettive al 1980 disaggregate per settori economici e tipi di laurea*, Tumminelli editore, Roma 1968, supplemento di "Futuribili", n. 2 1969.

Luigi Caiani, *Problemi dell'università italiana*, Edizioni di Comunità, Milano 1955.

Giovanni Calò, *L'università in rapporto alle nuove strutture ed esigenze della società contemporanea*, discorso estrapolato dal convegno "La funzione dell'università nel mondo contemporaneo" dell'accademia nazionale del Lincei, in "Annali della Pubblica Istruzione", n. 1 1964.

Lanfranco Caminiti e Sergio Bianchi (a cura di), *Settantasette. La rivoluzione che viene*, Derive Approdi, Roma 2004.

Bruno Cammarella, *L'ordinamento universitario da Casati all'attuale progetto di riforma*, in "Annali della Pubblica Istruzione", n. 3 1969.

Andrea Cammelli, *Contare gli studenti, Statistica e popolazione studentesca dall'Unità ad oggi,* in "Annali di Storia delle Università italiane", n.4 2000, CISUI, Bologna 2000.

Giorgio Canestri, Giuseppe Ricuperati, *La scuola italiana dalla dittatura alla Repubblica*, Loescher, Torino 1976.

Giliberto Capano, *L'università in Italia, un'istituzione in cammino verso l'Europa*, il Mulino, Bologna 2000.

Luigi Cappugi, *La riforma universitaria può essere perfezionata*, in "La Discussione" n. 37 1971.

Manin Carabba, *Un ventennio di programmazione*, 1954-74, Bari 1977.

Giuseppe Catturi, Riccardo Mussari, *Il Finanziamento del sistema pubblico universitario dal dopoguerra all'autonomia*, in "Annali di Storia delle Università Italiane", n. 7 2003, CISUI, Bologna 2003.

Gian Mario Cazzaniga, *Il difficile passaggio alla riforma*, in "Rinascita" n. 48 1978.

Id., *L'esordio degli anni ottanta* e *Ricerca e Università*, in "Critica Marxista" n. 5 1979.

Ottavio Cecchi, *La laurea del proletario*, Editori Riuniti, Roma 1971.

CENSIS, Centro Studi Investimenti Sociali, *rapporto sulla situazione sociale del paese*, Roma, dal n. I 1967 al n. XVIII 1984.

CENSIS, *L'occupazione occulta. Caratteristiche della partecipazione al lavoro in Italia*, 1976.

Centro Europeo dell'educazione, *Le strutture formative al 1975*, Palombi, Roma 1966.

Centro Europeo dell'educazione, *Nuovi indirizzi dell'educazione secondaria superiore*, Atti del convegno di Frascati 4-8 maggio 1970.

Cervone: sono possibili conseguenze sulla riforma, intervista a Vittorio Cervone, in "Tuttoscuola" n. 35 1977.

CGIL, CSIL, UIL, *Dipartimento, ricerca scientifica e programmazione universitaria*, convegno di Bologna maggio 1976 di cui alcuni riferimenti in "Scuola e professione" n. 5-6 1976.

Daniele Checchi**,** *L'efficacia del sistema scolastico italiano in prospettiva storica*, reperibile on-line.

Giuseppe Chiarante, *L'università in parlamento*, in "Rinascita", n. 24 1966.

Giuseppe Chiarante, *Anche l'università contro il centrosinistra*, in "Rinascita", n.6 1967.

Giuseppe Chiarante, *Mezzogiorno e Università*, commento al convegno di Napoli, in "Rinascita" n. 25 1967.

Giuseppe Chiarante, *La tecnica della riforma*, in "Riforma della Scuola" n. 3 1969.

Giuseppe Chiarante, *Università analisi di un processo*, in "Riforma della Scuola" n. 4 1975.

Giuseppe Chiarante, Aldo Tortorella, *Per la riforma universitaria*, Editori Riuniti, Roma 1976.

Giuseppe Chiarante, *Università: quale rapporto con lo sviluppo del paese*, in "Rinascita" n. 16 1977.

Giorgio Chiosso, *I cattolici e la scuola dalla riforma Gonella al piano decennale*, La Scuola, Brescia, 1988.

Gabriella Ciampi, *I liberali e la pubblica istruzione*, in *I liberali italiani dall'antifascismo alla repubblica vol.I*, a cura di Fabio Grassi Orsini e Gerardo Nicolosi, Rubbettino, Soveria Manelli 2008

Zeffiro Ciuffoletti, Maurizio Degl'Innocenti, Giovanni Sabbatucci, *Storia del Psi. 3 Dal Dopoguerra ad oggi*, Laterza, Bari 1993.

Giacomo Cives (a cura di), *La scuola italiana dall'unità ai giorni nostri*, Firenze, 1990.

Burton R. Clark, *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*, The University of California Press, Los Angeles, 1983.

CNEL, *Rapporto sugli aspetti sociali ed economici della situazione universitaria italiana*, Franco Angeli, Milano 1971.

Antonio Cobalti, Antonio Schizzerotto, *La Mobilità sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna 1994.

Ernesto Codignola, *Ricostruire dall'interno*, in "La Riforma della scuola", n. 1 1947.

Tristano Codignola, *Nascita e morte di un piano*, La Nuova Italia, Firenze 1962.

Id., *La trappola dorotea non funziona*, in "Il Ponte", n. 6 1963.

Id., *Ragioni di una critica*, in "Scuola e città", n. 1, 1965.

Id., *Una crisi rivelatrice*, in "Scuola e città", n. 3 1968.

Id., *Fine della libera docenza*, in "Scuola e città", n. 11-12, 1970.

Id., *La riforma universitaria*, in "Scuola e Città" n. 5-6 1971.

Id., *Università: le occasioni perdute e quelle da non perdere*, in "Città e Regione" n. 5 1976.

Id., *Università: le scelte*, in "Il Ponte", n. 2 1977.

Id., *Appunti di riflessione sulla riforma universitaria*, in "Scuola e città" n. 7-8, 1977.

Floriana Colao *Tra accentramento e autonomia: l'amministrazione universitaria dall'unità a oggi*, in Gian Paolo Brizzi, Piero Del Negro, Andrea Romano (a cura di), *Storia delle Università in Italia*, Vol. I, Sicania, Messina 2007, p. 278 e ss.

Arturo Colombo, *Rapporto sull'università italiana*, Comunità, Milano 1962.

Gustavo Colonnetti, *Si può salvare l'Università italiana?*, Comunità, Milano 1961.

Cominciamo a ripensare il ruolo dell'università, in "Tuttoscuola" n. 36 1977.

Comitato di studio dei problemi dell'università italiana, *La popolazione universitaria*, Il Mulino, Bologna 1960.

Id., *Una politica per l'università*, Atti del convegno di Bologna del 2-4 aprile 1960, Il Mulino, Bologna 1961.

Id., *Studi sull'università italiana, IV Finanziamento e spese dell'università*, Il Mulino, Bologna 1963.

Id., *Le facoltà scientifiche*, Il Mulino, Bologna 1964.

Id., *L'università Oggi, atti del convegno di studi sui problemi dell'università italiana, 22-23 maggio 1965*, Il Mulino, Bologna 1965.

Id., *Le Facoltà umanistiche*, Il Mulino, Bologna 1967.

Id*., I Laureati in Italia*, Il Mulino, Bologna 1968

Comitato nazionale per la produttività, *I laureati nell'industria*, s.p.e.i., Roma 1959.

Id., *L'economia italiana ha bisogno di laureati*, s.p.e.i., Roma 1961.

Comitato Nazionale Universitario, *Per l'università di domani*, atti del congresso di Padova, Marsilio, Venezia 1972.

Id., *Proposta per una conferenza nazionale sull'università*, in "Scuola e Professione", n.5-6 1976.

Comitato tecnico per la programmazione del Ministero della Pubblica Istruzione**,** *Proposte per il nuovo piano della scuola*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1971.

Confederazione Generale dell'industria italiana*, L'università e l'industria*, Atti del Convegno di Ischia del 26-28 giugno, Tip. Failli, Roma 1960.

Conferenza dei Ministri europei dell'Educazione dell'Unesco, *L'accès à l'enseignement supérieur*, Vienna 20-25 novembre 1967, Document de travail n. 3, Paris, 1967.

Conferenza Permanente dei Rettori Italiani, *La Riforma Universitaria*, CRUI, Roma 1965.

Confindustria, *Relazione della Commissione per la revisione dello Statuto confederale, I*, Roma 1970.

Convegno Nazionale di Villa Mondragone del 20 marzo 1984, *La sperimentazione organizzativa e didattica nell'università*, in "Universitas", n. 12 1984.

Maria Corda Costa e Aldo Visalberghi, *Educazione ricorrente dei lavoratori e strutture formative post-obbligatorie*, in "Scuola e Città" n. 7-8 1975.

Giulio Correale, *L'autonomia Amministrativa* in "Foro Amministrativo" 1977.

Giovanni Cotenna, *Indispensabile la liquidazione di ogni forma di autoritarismo*, in "La Discussione", n. 3 1971.

Carmela Covato, L'università come oggetto storiografico, in Francesco De Vivo, Giovanni Genovesi (a cura di), *Cento anni di Università. L'istruzione superiore dall'Unità ai giorni nostri: Atti del III Convegno nazionale del Centro italiano per la Ricerca Storico-Educativa, Padova 9-10 novembre 1984*, ESI, Napoli 1986, p. 117 e ss.

Guido Crainz, *Storia del miracolo economico italiano*, Donzelli, Roma 2005.

Id., *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni ottanta,* Donzelli, Roma 2005.

"Critica Sociologica", n. 39-49 1976 per le interviste a Chiarante (PCI), Cozzaniga (CGIL Scuola), Rossi (CISL Scuola), Garavini (CGIL), Gatto (PRI), Grassi-Caron-Lucini (Comunione e Liberazione), Battistin (CNU), Stella (DC), Gaiotti (Universitari Cattolici), Bartocci (PSI), Notarangelo (PSDI), Melillo e Dejek (PLI)

Carlo Curcio, *Problemi delle università italiane*, in "Annali della Pubblica Istruzione", n. 4 1956.

Giovanni D'Addona, *Autonomia amministrativa e contabile delle università*, in "Universitas", n. 5 1981.

Salvatore D'Albergo, *Dipartimenti e nuova didattica*, in "Riforma della Scuola" n. 2 1977.

Vittorio D'Alessandro, *Università di massa, livello degli studi, programmazione* e *Università di massa, livello degli studi, programmazione*, in "Scuola e Città", n. 6-7 1970.

Sandro Damiani, *Non sembra ma l'università è ancora un po' classista*, in "Tuttoscuola" n.35, 1977.

Andrea Damilano, *Atti e documenti della Democrazia Cristiana 1943-1967*, Cinque Lune, Roma 1968.

Joseph Ben David et al. (a cura di), *L'università in trasformazione*, Comunità, Milano 1964.

Piero De Benedetti, *Gli studenti comunisti per una maggiore serietà degli studi universitari*, in "Rinascita", n.11-12 novembre-dicembre 1947.

Alberto De Bernardi, Luigi Ganapini, *Storia dell'Italia Unita*, Garzanti, Milano 2010.

Danilo De' Cocci, *La disoccupazione intellettuale*, in "La Discussione", n. 38 1969.

Corrado De Francesco, *La selezione nell'università di massa*, in "Il Mulino", n. 5 1977.

Corrado De Francesco, Paolo Trivellato, *La laurea e il posto. Istruzione superiore e mercato del lavoro in Italia e all'estero*, Il Mulino, Bologna 1978.

Corrado De Francesco, Paolo Trivellato, *L'Università incontrollata*, Franco Angeli, Milano 1985.

Corrado De Francesco, *L'istruzione universitaria*, in ISTAT-AIS, *Immagini della società italiana*, Centro Stampa ISTAT, Roma 1988.

Lucio del Cornò, *Scelte difficili*, in “Rinascita” n. 28 1967.

Mario Di Domizio, *L’università italiana: lineamenti storici*, Edizioni Viola, Milano 1952.

Id., *L’università: storia e problemi*, Edizioni Viola, Milano 1952.

Id., Nicola Di Girolamo**,** a cura del Centro di analisi di opinione pubblica e di mercato, *Laurea e occupazione: inchiesta nazionale sui problemi dell'Università italiana nei riflessi del mercato del lavoro e dell'economia*, Franco Angeli, Milano 1959.

Gigliola di Renzo Villata, Bruno Nascimbene, Cecilia Sanna, *L’Università in Europa*, in “Annali di Storia delle Università Italiane”, n. 10 2007, CISUI, Bologna 2007.

Direzione centrale della Democrazia Cristiana Dipartimento scuola e ricerca scientifica, *Scuola, ricerca e innovazione in un paese moderno,* programma elettorale democristiano per le elezioni del 1983, Roma 1983.

Natale Di Schiena, Mario Mascellani (a cura di), *Per una storia della politica scolastica della CGIL 1945-1973*, in *Il sindacato nella scuola*, quaderno di “Rassegna Sindacale”, n. 52-53 1975.

Discussione politica sul “Piano decennale”, in “Riforma della Scuola” n.1 1961.

Gaetano Domenici, *Dopo la laurea*, in “Riforma della Scuola”, n. 4 1975.

Due prese di posizione per la riforma dell’università, in “Riforma della Scuola” n. 10 1967.

Gino Empoli, *Si salvi chi può! Un milione all’università*, in “Tuttoscuola” n. 22 1976.

Carlo Fabrizi**,** *Esigenze della Nazione e funzioni dell’Università*, intervento al convegno ANPUR di Cagliari del 18-22 maggio 1959 “Le esigenze tecniche e sociali della Nazione e la funzione dell’Università”, in “Istruzione tecnica e professionale”, maggio-agosto 1959.

Franco Ferraresi, *Burocrazia e politica in Italia*, il Mulino, Bologna 1980.

Domenico Fazio, *L'ammissione degli studenti all'università. Un'esperienza straniera*, in "Annali della Pubblica Istruzione", n. 6 1978.

Gianfranco Ferretti, *La crisi delle Università*, in "Rinascita", n .9 1958.

Id., *L'università di Roma e l'università cattolica*, in "Rinascita", n. 7-8 1960.

Id., *Oggi e tra quindici anni*, in "Rinascita", n.10 1960.

Id., *Università in crisi e scadenze incalzanti*, in "Rinascita", n. 7-8 1961.

Id., *Università: nulla di fatto*, in "Rinascita", n. 16 1963.

Id., *Le lacune nella produzione dei quadri*, in "Riforma della Scuola", n. 6-7 1964.

Giorgio Fiocca, *Storia della scuola. Le istituzioni educative e la Confindustria*, Sipi, Roma 1994.

Paolo Flores d'Arcais, *Ristrutturazione capitalistica e riforma dell'università*, "Riforma della scuola", n. 11 1965.

Giuseppina Fois, *Reclutamento dei docenti e sistemi concorsuali dal 1860 a oggi*, in Gian Paolo Brizzi, Piero Del Negro, Andrea Romano, *Storia delle Università in Italia*, Vol. I, Sicania, Messina 2007, p. 461 e ss.

Fondazione Agnelli, *Il docente universitario italiano. Ricerca sui docenti delle facoltà umanistiche e scientifiche*, Torino 1970.

Remo Fornaca, *I problemi della scuola italiana dal 1943 alla Costituente*, Armando, Roma 1972.

Simone Franchetti, in "Giornale dell'Università", n. 5-6 1954.

Felice Froio, *Università e classe politica*, Edizioni di Comunità, Milano 1968.

Id., *Università: mafia e potere. Storia incredibile di una riforma*, La Nuova Italia, Firenze 1973.

Luigi Galateria, relazione su pieno impiego al congresso ANPUR di Milano 1962, in "L'università italiana", n.2-3 1963.

Giancarlo Galli, *Il Piave democristiano*, Longanesi, Milano 1978.

Maria Amata Garito (a cura di), *L'Università in Europa*, ERI, Torino 1983.

Stefano Garroni**,** *Due linee di riforma universitaria,* in "Riforma della Scuola", n. 12 1965.

Mario Gattullo, *Documenti sulla scuola*, Cooperativa Libraria Universitaria, Bologna 1972.

Id., *I provvedimenti Malfatti, malvagi ma non urgenti per l'università*, in "Inchiesta", n. 12, 1973.

Id., *Riforma capitalistiche e scuola di massa*, in "Inchiesta" n. 4 1973.

Id., *Sui nuovi progetti di riforma dell'università*, in "Inchiesta", n. 8 1977.

Id., *I docenti precari nell'università*, in "Inchiesta" n.19 1975.

Id., *Un passo verso la riforma dell'Università?*, in "Scuola e Città", n. 6-7 1981.

Id., Aldo Visalberghi, a cura di, *La scuola italiana dal 1945 al 1983*, La Nuova Italia, Firenze 1983.

Id., *Scolarizzazione, selezione e classi sociali tra scuola secondaria superiore e università. Le indagini speciali ISTAT*, in "Scuola e Città" n. 1 1989.

Frate Agostino Gemelli, *Orientazione e selezione degli studenti universitari*, in "Annali della Pubblica Istruzione", n. 3 1955.

Emilio Gentile, *Fascismo. Storia e interpretazione*, Laterza, Bari 2008.

Gabriele Giannantoni, *Dall'università alla società*, in "Riforma della Scuola", n. 3 1968.

Id., *La maggioranza inesistente*, in “Riforma della Scuola”, n. 10 1971.

Id., *Qualificata e di massa*, in “Riforma della Scuola”, n. 4 1973.

Id., *A che cosa si deve dire sì*, in “Riforma della Scuola”, n. 2 1977.

Id., *Che rapporto tra secondaria e università?*, in “Rinascita” n. 21 1977.

Id., *La riforma universitaria a un passaggio decisivo***,** in “Rinascita”, n. 23 1978.

Id., *Decreto e Riforma: la riprova dell’università*, in “Rinascita” n. 50-51 1978.

Paul Ginsborg, *Storia d’Italia dal dopoguerra ad oggi*, Einaudi, Torino 2006.

Alessandro Giordano, *Noi la riforma l’avremmo delineata benino, ma la crisi…*, in “Tuttoscuola”, n. 49 1978.

Claudio Giorgi, a cura di, *La questione universitaria*, Atti della Conferenza d’Ateneo tenuta all’Università di Roma “La Sapienza” dal 24 al 26 gennaio 1985, La Nuova Italia, Firenze 1985.

Fabio Giovannini, *I comunisti e l’Università. Il PCI e la questione universitaria dalla Costituente agli anni ’80*, Dedalo edizioni, Bari 1983.

Maria Lucia Giovannini, *Breve storia di una riforma mancata*, in “Scuola e professione”, n. 5-6, 1976.

Mario Gliozzi, *Il piano decennale della scuola*, in “Il Ponte” n. 11 1959.

Guido Gonella, *Una campagna contro la disoccupazione degli intellettuali*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1946.

Id., *Cinque anni al ministero della Pubblica Istruzione*, Milano 1984.

Giovanni Gozzer, *L’espansione scolastica*, Fratelli Palombi, Roma 1960.

Id., *Scuola e programmazione economica*, Fratelli Palombi, Roma 1962.

Id., *La situazione dell'Università italiana alla vigilia degli anni '70 tra conservatorismo, riformismo e contestazione*, in "Futuribili" n. 15 1969.

Id., *Il capitale invisibile: Rapporti sull'educazione*, A. Armando, Roma 1973.

Id., *Il capitale invisibile. L'epoca dei grandi confronti, 1975-76*, A. Armando, Roma 1975.

Id., *Il capitale invisibile. L'epoca dei ripensamenti: 1977-1980*, A. Armando, Roma 1980.

Id., *Sei partiti per un programma*, in "Tuttoscuola" n. 39-40 1977.

Id., *La laurea in bla-bla crea nuove leve di disoccupati*, in "La Discussione", n. 4 1978.

Tullio Gregory, *Involuzione del centro-sinistra e proposte concrete di riforma*, in "Riforma della Scuola", n. 11 1966.

Silvino Grussu, *Programmazione decentramento*, in "Riforma della Scuola" n. 4 1975.

Luigi Gui, *La programmazione scolastica in Italia*, prolusione tenuta all'università di Padova, in "Annali della Pubblica Istruzione", n. 1-2 1962.

Id., *Libro bianco sull'università*, Abete, Roma 1973.

Id., *Testimonianze sulla scuola. Contributo alla storia della politica del centrosinistra* Le Monnier, Firenze 1974.

Id., *Nuove testimonianze sulla scuola*, Società Editrice Napoletana, Napoli 1981.

Frederick Harbison, Charles A. Myers, *Education, Manpower and Economic Growth*, McGraw Hill, New York-Toronto-London 1964.

Erich Jantsch, *La programmazione integrale per i "sistemi congiunti" della società e della tecnologia – il compito fondamentale dell'università*, con il commento di Giovanni Gozzer in "Futuribili", n. 15 1969.

I piani di sviluppo in Italia dal 1945 al 1960, Giuffrè, Milano 1960.

I 'preliminari' del PSI, in "Scuola e città" n. 3, 1973.

Il Convegno di San Pellegrino. Atti del I convegno nazionale di studio della Democrazia cristiana, San Pellegrino Terme 13/16 settembre 1961, Edizioni Cinque Lune, Roma, 1962.

Il CNU sollecita i concorsi e i dottorati, in "Tuttoscuola", n. 52 1978.

Il convegno sul tema: Ammissione indiscriminata dei Geometri e dei Periti alle facoltà di Ingegneria e Architettura, in "L'ingegnere", settembre 1960.

Gabriello Illuminati, Paolo Sylos Labini, *Proposte per la riforma universitaria*, Edizioni di Comunità, Milano 1970.

I comunisti e la scuola, opuscolo a cura della sezione culturale del PCI, Roma 1968.

Il destino sociale dei laureati dell'università di massa, Liguori, Napoli 1977.

Il Discorso del Ministro Moro alla Camera sul bilancio della p. i., in "Annali della Pubblica Istruzione" n. 11 1957.

Il P.L.I. per la scuola di domani, atti del II Convegno Nazionale di studi sulla scuola, 28-29 aprile 1962, Stabilimento Tipografico Ferri, Roma 1962.

Investire nell'istruzione, in "Mondo Economico", n. 18 1958.

I piani di sviluppo in Italia dal 1945 al 1960, Edizioni "Economia e Storia" 1960.

Felice Ippolito, *Università: crisi senza fine*, I libri de l'Espresso, Milano 1978.

I programmi dei governi repubblicani dal 1946 al 1978, Centro Romano Editoriale, Roma 1978.

Leone Iraci Fedeli, *La pianificazione del centrosinistra*, Grafica editrice romana, Roma 1995.

ISLE, *L'università in alcuni paesi europei*, Giuffrè, Milano 1964.

ISTAT, IX *censimento generale della popolazione: 4 novembre 1951*, Roma 1952.

ISTAT, *X censimento generale della popolazione: 15 ottobre 1961*, Roma 1962.

ISTAT, *XI censimento generale della popolazione: 24 ottobre 1971*, Roma 1972.

ISTAT, *XII censimento generale della popolazione: 25 ottobre 1981*, Roma 1982.

ISTAT, *Annuario statistico dell'istruzione italiana 1960*, Roma 1960.

ISTAT, Note e relazioni, *Indagine sull'occupazione qualificata*, n. 21 1964, n. 31 1967.

ISTAT, *11° Censimento Generale della Popolazione vol. VII*, 24 ottobre 1971, Roma 1972.

ISTAT, *12° Censimento Generale della Popolazione vol.II*, 25 ottobre 1981, Roma 1982.

ISTAT, *L'Italia in 150 anni. Sommario di statistiche storiche 1861-2010*, Roma 2012.

Giuseppe Jorio, *Legislazione universitaria*, Cressati, Bari 1959.

Franco Karrer, *Centri universitari e sistemi regionali*, in *Università diagnosi e terapia*, Officina Edizioni, Roma 1974, p. 101 e ss.

King, Martinoli, *Italy. The Mediterranean Regional Project*, Organisation for Economic Co-operation and Development, 1965.

L'accesso dei diplomati tecnici all'università, in "Annali della Pubblica Istruzione", n. 3 1959.

L'opinione di Gozzer, Le responsabilità del PCI, intervista a Giovanni Gozzer, in "Tuttoscuola", n. 13 1976.

Carlo G. Lacaita, *Università e Impresa*, in "Annali di Storia delle Università Italiane", n. 12 2008, CISUI, Bologna 2008.

La diversificazione dell'insegnamento negli istituti di istruzione superiore, convegno del 21-22 febbraio 1980 presso l'ambasciata degli Stati Uniti d'America, Roma, in "Universitas" n.2 1980.

Antonio La Penna, *Un corpo mondo e senza slancio*, in "Scuola e città", n. 6 1969.

Id., *Postille sulla riforma universitaria*, in "Scuola e città" n. 9 1969.

Id., *Università e istruzione pubblica*, in *Storia d'Italia, V, I documenti*, Einaudi, Torino 1973

La pianificazione scolastica, Atti dell'incontro sulle previsioni dello sviluppo scolastico, sul coordinamento delle iniziative, sulla pianificazione degli interventi, Villa falconieri, Frascati, 12-14 maggio 1961, promosso dal Centro Europeo dell'Educazione e dalla SVIMEZ.

Raffaele La Porta, *I piani di studio all'università*, in "Scuola e Città", n. 2 1977.

Id., *Compiti dell'Università fra le comunità locali e regionali,* in "Scuola e Città", n. 3 1979.

La riforma dell'università, in "Scuola e città", n. 4, 1973.

La riforma fallita, resoconto della tavola rotonda presieduta da Fabio Mussi, in "Il contemporaneo", *Università una crisi nella crisi*, supplemento al n. 5 1976 di "Rinascita".

La riforma universitaria: i quattro disegni di legge, in "Scuola e Città", n.3 1977.

La scuola e la società, *gli anni '70*, Atti della Conferenza nazionale promossa dall'Ufficio Scuola della DC (Firenze 30 ottobre 3 novembre 1974), edizione Cinque Lune, Roma 1976.

Le richieste dell'Uspur per l'università, in "Tuttoscuola", n. 52 1978.

Romano Ledda, *Esperienze e impegni di lotta nelle Università*, in "Rinascita", n. 10 1958.

Id., *Una scuola per il neocapitalismo*, in “Rinascita”, n. 2 1962.

Id., *Cinque nodi da sciogliere per affrontare i guai dell’Università*, in “Rinascita”, n. 8 1963.

Gad Lerner, Marino Sinibaldi e Luigi Manconi (a cura di), *Uno strano movimento di strani studenti. Composizione, politica e cultura dei non garantiti*, Feltrinelli, Milano 1978.

Emanuele Lombardi, *Via alla riforma della riforma*, in “Universitas”, n. 18 1985.

Giunio Luzzatto, *Università: la “riforma” ministeriale*, in “Scuola e Città”, n. 12 1976.

Id. (a cura di), *Tristano Codignola e la politica scolastica italiana 1947-1981*, Atti del convegno di studi organizzato dall’assessore alla P.I. Maria Paola Profumo, Genova 2-3 aprile 1982.

Id., *I problemi universitari nelle prime otto legislature*, in Mario Gattullo, Aldo Visalberghi, a cura di, *La scuola italiana dal 1945 al 1983*, La Nuova Italia, Firenze 1983, p. 166 e ss.

Id., *L’Università*, in Giacomo Cives (a cura di), *La scuola italiana dall’unità ai giorni nostri*, La Nuova Italia, Firenze 1990, p. 153 e ss.

Malfatti: sono contrario a rinviare le riforme, intervista al ministro Malfatti, in “Tuttoscuola”, n. 43 1977.

Francesco Malgeri, *Storia della Democrazia Cristiana*, voll. II-III-IV, Edizioni Cinque Lune, Roma 1988-1989.

Vittorio Marchese, *Edilizia Universitaria*, in “Annali della Pubblica Istruzione”, n. 14 1964.

Concetto Marchesi, *Motivi di politica scolastica*, in “Rinascita”, n. 11 novembre 1945.

Id., *Stato e scuola*, in “Rinascita”, n. 9, settembre 1946.

Franco Marini, *Le 150 ore e la strategia del sindacato*, in “Scuola e città”, n. 7-8 1975.

Giuseppe Carlo Marino, *Biografia del ’68. Utopie, conquiste, sbandamenti*, Bompiani, Milano 2004.

Emilio Marsi, *Lo sviluppo della spesa per la scuola*, “Riforma della Scuola”, n. 11 1964.

Id., *I “subalterni” vogliono un’università non subalterna*, in “Riforma della Scuola”, n. 10 1968.

Giorgio Marsiglia *L’università di massa: espansione, crisi e trasformazione*, in Simonetta Soldani, Gabriele Turi, a cura di, *Fare gli italiani. Scuola e cultura nell’Italia contemporanea*, Il Mulino, Bologna 1993.

Bruna Martinelli Cordati, *Tecnica, sviluppo economico, scuola*, in “Riforma della Scuola” n. 8-9 1962.

Gino Martinoli, *L’università nello sviluppo economico italiano*, Giuffrè, Milano 1962.

Id., *Tecnica, sviluppo economico e scuola*, Edizioni di Comunità, Milano 1962.

Id., *L’università come impresa*, La Nuova Italia, Firenze 1967.

Id., *Le previsioni scolastiche. Rendiconto di una esperienza*, CENSIS, Roma 1978.

Fabio Matarazzo, *Evoluzione della legislazione italiana*, in “Universitas”, n. 1 1980.

Id., *Tutti (o quasi) in cattedra*, in “Tuttoscuola”, n. 111 1980.

Id., *Un positivo clima di aggiustamenti*, in “Universitas”, n. 6 1982.

Id., *Al prossimo round*, in “Universitas”, n. 7 1983.

Id., *Anche la 382 bis in archivio*, in “Universitas”, n. 8 1983.

Manlio Mazziotti Di Celso, *L’autonomia universitaria nella Costituzione*, in *Scritti in onore di E. Tosato*, Giuffrè, Milano 1982.

Giuseppe Medici, *Introduzione al piano di sviluppo della scuola*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1959.

Guido Melis, *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, il Mulino, Bologna 1996.

Ministero del bilancio e della programmazione economica, *Progetto 80: rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975*, Feltrinelli, Milano 1969.

Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Testo provvisorio del documento programmatico preliminare (Elementi per l'impostazione del programma economico nazionale 1971-5)*, Roma 1971.

Ministero della Pubblica Istruzione, "La riforma della scuola", Roma 1949.

Id., *La scuola italiana dal 1946 al 1953*, Ministero della Pubblica Istruzione, Roma 1953.

Ministero della pubblica istruzione, *Relazione della Commissione d'indagine sullo stato e lo sviluppo della pubblica istruzione in Italia*, CNEL, Roma 1963.

Ministero della Pubblica Istruzione - Ufficio studi, documentazione e programmazione, *Il piano di sviluppo della scuola per il quinquennio dal 1966 al 1970*, Palombi, Roma 1967.

Ministero della pubblica istruzione - Ufficio studi e programmazione (a cura di), *L'istruzione pubblica in Italia. Bilancio di legislatura (1963-1968)*, Tip. E. Ariani e l'arte della stampa, Roma 1968.

Id., *Documenti sul piano della scuola 1966-70 e obiettivi del nuovo piano 1972-76*, Roma 1971.

Id., Istituto della Enciclopedia italiana - Ufficio attività culturali (cura di), *Alcuni aspetti del problema dell'educazione permanente*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma 1976.

Id., *Situazione dell'Università italiana, Studi e Documenti degli Annali della Pubblica Istruzione*, Le Monnier, Roma 1978.

Id. (a cura di), *Ricerca sull'inserimento professionale dei laureati in Italia*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 1984.

Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, *Le spese dello Stato dall'unità d'Italia anni 1862/2009*, Roma 2009.

Massimo Miozzi, *Lo sviluppo Storico dell'Università italiana*, Le Monnier, Firenze 1993.

Riccardo Misasi, *Responsabilità delle forze politiche*, in "La Discussione" n. 3 1971.

Alessandro Monti, *Indagine sul declino dell'università italiana*, Gangemi, Roma 2007.

Tommaso Morlino, *Il contributo della DC all'elaborazione del progetto*, in "La Discussione" n. 3 1971.

Roberto Moscati, *Università: fine o trasformazione del mito. Nuovi significati e funzioni nelle diverse Italie*, Il Mulino, Bologna 1983.

Fabio Mussi, *Misure per l'Università*, in "Riforma della Scuola", n. 10 1973.

Id., *Dai dottori di Salamanca allo studente massa*, in "Riforma della Scuola", n. 2 1977.

Alessandro Natta, *Attualità e urgenza delle riforma scolastica*, in "Rinascita", n. 11 1959.

Id., *Contro il finanziamento statale alla scuola privata*, in "Riforma della Scuola", n. 1 1960.

Id., *Sinistra D.C. e scuola*, in "Rinascita", n. 7-8 1960.

Id., *Il Piano della Scuola rientra dalla finestra*, in "Rinascita", n. 4 1962.

Id., *Utilità di un'indagine*, in "Riforma della Scuola" n. 8-9 1963.

No alla selezione dicono i 'precari' degli atenei, in "Tuttoscuola", n. 52 1978.

Nuovo Ordinamento dell'istruzione universitaria, in "Scuola e Professione", n. 5-6 1977.

OCDE, *Devolpment of Higher Education 1950-1967. Analytical Report*, OECD, Paris 1971.

Id., *Policies for Higher Education*, OCDE, Paris 1974.

Id., Bureau du personnel scientiphique et technique, *Prévoir le cadres de demain*, Parigi 1960.

Alfredo Orlando, *L'inutile piacere di chiamarsi dottore,* in "Tuttoscuola" n. 2 1975.

Peppino Ortoleva, *Saggio sui movimenti del 1968 in Europa e in America*, Editori Riuniti, Roma 1988.

Partito Comunista Italiano, *Movimento Operaio e movimento studentesco*, convegno di Ariccia 29-30 novembre 1 dicembre 1968 in "Nuova generazione", n. 24 1968.

Id., *Per la ripresa del movimento nell'università*, convegnodi Ariccia 1969, in "Nuova generazione", n. 43 1969.

Id., *Proposta di progetto a medio termine*, Editori Riuniti, Roma 1977.

Partito Socialista Italiano, *Le Proposte del P.S.I. per la riforma universitaria*, conferenza stampa svolta a Roma il 28/5/1976 (Codignola, Gnoli, Luzzatto), in "Scuola e Professione", n. 5-6.

Mario Pagella, *Il coraggio di riformare*, in "La Discussione" n. 18 1968.

Gianni Pasquarelli, *Il Boom è vicino*, in "La Discussione", n. 24 1969.

Mario Pedini *Una proposta per l'università*, Edizioni della torre, Cagliari 1980.

Luigi Pedrazzi, *La politica scolastica del centro sinistra*, il Mulino, Bologna 1973.

Claudio Petruccioli, *Sviluppi produttivi e istruzione superiore*, in "Il contemporaneo", supplemento al n. 10 1965 di "Rinascita".

Barbara Pettine, *Le 150 ore. Suonata per i padroni*, speciale di "Inchiesta" e "Fabbrica e Stato" n. 7-8, 1973.

Piattaforma contrattuale dei sindacati confederali della scuola, in "Scuola e Professione", n. 5-6 1976.

Dino Pieraccioni, *I periti industriali e l'ammissione all'università,* in "Annali della Pubblica Istruzione", n. 8-9 1957.

Mario Pincherle, atti del XV congresso (XIII ordinario) dell'ANPUR di Milano 16-18 dicembre 1962, in "L'università italiana", n. 2 1962.

Giorgio Piovano, *Occasione legislativa e prospettive*, in "Riforma della Scuola", n. 1 1971.

Andrea Pizzitola, *Autonomia e 'necessità'. Alle origini delle università contemporanee*, in Francesco De Vivo, Giovanni Genovesi (a cura di), *Cento anni di Università. L'istruzione superiore dall'Unità ai giorni nostri: Atti del III Convegno nazionale del Centro italiano per la Ricerca Storico-Educativa, Padova 9-10 novembre 1984*, ESI, Napoli 1986, p. 137 e ss.

Ilaria Porciani, *L'università tra otto e novecento: i modelli europei e il caso italiano*, Jovene, Napoli 1994.

Id., Mauro Moretti, *La creazione del sistema universitario nella nuova Italia*, in Gian Paolo Brizzi, Piero Del Negro, Andrea Romano, *Storia delle Università in Italia*, Vol. I, Sicania, Messina 2007, p. 323 e ss.

"Prospettive Meridionali", inchiesta della rivista sullo stato degli atenei del Sud Italia, in "Annali della Pubblica Istruzione" n. 2 1956.

Prospettive socialiste per la scuola, convegno di Montecatini 24-26 gennaio 1975, in "Scuola e Politica", n. 1-2 1975

Salvatore Pugliatti, *Relazione sull'autonomia universitaria*, in "L'Università italiana", n. 3 1964.

Lucio Lombardo Radice, *Studenti nuovi per una nuova scuola*, in "Rinascita", n. 2 febbraio 1945.

Id., *Un servizio pubblico. Tre proposte per l'università*, in "Riforma della Scuola" n. 10 1963.

Id., *Fine del "regime monarchico" nelle nostre università*, in "Rinascita", n.13 1963.

Id., *Commento alla sezione Università e ricerca scientifica, della Relazione sullo stato e lo sviluppo della pubblica istruzione in Italia*, in "Riforma della Scuola", n. 1 1964.

Id., *La soluzione necessaria*, in "Riforma della Scuola" n. 6-7 1969.

Id., *Una sola vera soluzione fare avanzare nel paese la collaborazione democratica*, in "Riforma della Scuola", n. 6-7 1976.

Id., *Rifondarla e subito*, in "Riforma della Scuola", n. 2 1977.

Carlo Ludovico Ragghianti, a cura di, *Scuola secondo costituzione*, Lacaita, Manduria 1959.

Id., *Democrazia e autonomia nella scuola*, Einaudi, Torino 1961.

Id., *La riforma universitaria*, in "Scuola e Città", n. 1 1963.

Rapporto del vice presidente della commissione nazionale per la programmazione economica, Parte seconda, *lo sviluppo dell'istruzione superiore*, in "Scuola e Città", n. 2 1964.

Relazione sullo stato della pubblica istruzione in Italia e linee direttive del piano di sviluppo pluriennale (ai sensi della legge 24 luglio 1962, n. 1073), Tipografia del Senato, Roma 1964.

Relazione sullo stato della pubblica istruzione in Italia e linee di sviluppo pluriennale della scuola per il periodo successivo al 30 giugno 1965, Tipografia della Camera dei deputati, Vol. II, Roma 1964.

Relazione della "Commissione per la revisione dello Statuto Confederale" per il capitolo II, "Gli imprenditori e le strategie per lo sviluppo", in "Mondo Economico" n. 8 1970.

Stefano Riccio, *Il modello costituzionale dell'università*, in "La Discussione" n. 36 1971.

Giuseppe Ricuperati, *Università e scuola in Italia*, in *Letteratura italiana*, I. *Il letterato e le istituzioni*, Torino, Einaudi, 1982.

Id., *La politica scolastica italiana*, in Aldo Agosti, Luisa Passerini, Nicola Tranfaglia (a cura di), *La cultura e i luoghi del '68*, Franco Angeli, Milano 1991.

Id., *La Politica Scolastica*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, 2, *La trasformazione dell'Italia, sviluppo e squilibri*, Einaudi, Torino, 1995, p. 705.

"Riforma della Scuola", n. 1-2 1972, *Impegno dei comunisti per il rinnovamento della scuola*.

*Riforma dell'Università: le esigenze vitali***,** documento elaborato da un gruppo di docenti dell'Università di Roma e inviato al Ministro Sullo il 12 febbraio 1969, in "Scuola e Città", n. 2 1969.

Alberto Ronchey, *Domanda e interessi di una società di massa,* in "Tuttoscuola" n. 52 1978.

Osvaldo Roman, *I provvedimenti per l'università*, in "Riforma della Scuola", n. 11 1973.

Andrea Romano, *A trent'anni dal '68. "Questione universitaria" e "Riforma universitaria"*, in "Annali di Storia delle Università Italiane", n. 2 1998.

Nino Romeo, *Università in Calabria*, in "Riforma della Scuola" n. 7 1967.

Rossana Rossanda, *L'università in Italia. Crisi antiche e di prospettive nuove*, in "Il contemporaneo", supplemento al n. 1965 di "Rinascita".

Maurizio Rossi, *Università: gli studenti della crisi*, in "Inchiesta" n. 1 1978.

Salvatore Rossi, *La politica economica italiana 1968-2007*, Laterza, Roma 2007.

Giuseppe Sala, *Un'assenza che pesa* in "La Discussione", n. 14 1968.

Id., *Innanzitutto l'uomo* in "La Discussione", n. 17 1968.

Michele Salvati, *Economia e politica in Italia dal dopoguerra a oggi*, Garzanti, Milano 1984.

Id., *L'economia italiana dal dopoguerra ad oggi*, Garzanti, Milano 1986.

Antonio Santoni Rugiu, *La realtà ignorata*, in "Scuola e Città", n. 5 1964.

Id., *La realtà ignorata*, in "Scuola e Città", n. 5, 1964.

Id., *Sullo: volontà e priorità*, in "Scuola e Città", n.1 1969.

Id., *Sì e no nel ddl per l'università*, editoriale, in "Scuola e città", n. 4 1969.

Id., editoriale in "Scuola e città", n. 5-6 1971.

Id., *Riforme e colpi di coda*, in "Scuola e città", n. 10 1973.

Id., *Chiarissimi e Magnifici, il professore nell'università italiana*, La Nuova Italia, Firenze 1991.

Michele Savarese, *La nuova frontiera degli studi*, in "La Discussione", n. 12 1969.

Giovan Battista Scaglia, *Provvedimenti urgenti per l'università*, in "Annali della Pubblica Istruzione", n. 4-5 1968.

Sezione scuola e università del PCI, *Università e progetto. L'iniziativa del PCI 1982/1983*, Roma 1983.

"Scuola e Città", n. 10 1963 per gli atti della Tavola rotonda organizzata in sede da "Scuola e città" dedicata allo studio dei *risultati della Commissione Nazionale d'indagine sulla scuola.*

"Scuola e Città", nn. 1, 2, 4, 6, 7 1970 per gli articoli del progetto n. 612 approvati in Parlamento nel corso del 1970.

*Scuola e lavoro***,** Per un progetto di trasformazione della società italiana, Editori Riuniti, Roma 1980. Relazione di Achille Occhetto alla III conferenza degli insegnanti comunisti, Roma, 15 febbraio 1980.

Scuola e mercato del lavoro, Atti del convegno dell'Associazione Il Mulino, Bologna 16-17 dicembre 1972, Il Mulino, Bologna 1973.

Angelo Semeraro, *Il mito della riforma. La parabola laica nella storia educativa della Repubblica*, La nuova Italia, Firenze 1993.

Alberto Sensini, *Il professore d'università*, Vallecchi, Firenze 1963.

Id., *La riforma universitaria*, Sansoni, Torino, 1966.

Adriano Seroni, *Il Boom di Gui*, in "Rinascita", n. 48 1967.

Elisa Signori, *Università e fascismo*, in Gian Paolo Brizzi, Piero Del Negro, Andrea Romano (a cura di), *Storia delle Università in Italia*, Vol. I, Sicania, Messina 2007 e ss.

Giorgio Simoncini, *Università e società*, in "Scuola e Città", n. 4 1972.

Girolamo Sotgiu, *I comunisti per la riforma democratica dell'università*, Editori Riuniti, Roma 1969.

Id., *L'impegno per l'università*, in "Riforma della scuola", n. 10 1969.

Sottocommissione alleata in Italia*, La politica e la legislazione scolastica in Italia dal 1922 al 1943 con cenni introduttivi sui periodi precedenti e una parte conclusiva sul periodo post-fascista,* Garzanti, Milano 1947.

Alberto Spigaroli, *Un decisivo traguardo per la riforma universitaria*, in "La Discussione", n. 12 1971.

Giorgio Spitella, *Una università per un paese che cambia*, in "La Discussione", n. 35 1971.

Id., *Nasce l'università nuova?*, in "La Discussione", n. 14 1973.

Id., *Università: è la volta buona?*, in "La Discussione", n. 37 1973.

Gianni Statera et al. (a cura di), *Il destino sociale dei laureati dell'università di massa*, Liguori, Napoli 1977.

Livia Stracca, a cura di, *L'Università e la sua storia***,** ERI, Torino 1979.

SVIMEZ, *Mutamenti della struttura professionale e ruolo della scuola*, Giuffrè, Roma 1961.

SVIMEZ, *Trasformazioni sociali e culturali e loro riflessi nella scuola*, Giuffrè, Milano 1962.

Nicola Tanno, *Il diritto allo studio universitario in Italia***,** *L'evoluzione normativa e le problematiche attuali delle politiche di welfare in favore degli studenti universitari*, a.a. 2009/10, http://www.ossreg.piemonte.it/ library/downloadfile.asp?id=2640.

Sesa Tatò, *Liberalizzazione e piani di studio*, in "Riforma della Scuola", n. 2 1970.

Tavola rotonda sul valore legale del titolo di studio, in "Civiltà delle macchine", n. 3 1969.

Giancarlo Tesini, *La DC e l'università*, in "Tuttoscuola", n. 11 1976.

Giancarlo Tesini, *Per l'università una legge che apre la via alla riforma*, in "Tuttoscuola", n. 89 1979.

Werner Thieme, *Deutsches Hochschulrecht*, Berlin 1956.

Paola Toniolo, *L'università come strumento di selezione sociale*, in "Formazione e Lavoro", n. 36 1969.

Aldo Tortorella, *Mutare il segno di classe*, in "Riforma della Scuola", n. 2 1977.

Marco Tosatti, *Ma davvero tutte le riforme sono da buttare nel cestino?*, in "Tuttoscuola", n. 76 1979.

Roberto Tremelloni, *Rapporto Scuola Industria*, in "Il Mercurio" n. 115 1956.

Alfredo Trifogli, *La riforma universitaria. Riflessioni, proposte, risultati*, Bardi, Roma 1979.

Ufficio Programma della Democrazia Cristiana, *La Riforma Universitaria*, collana "Programma DC" diretta da Tommaso Morlino, Edizioni Cinque Lune, Roma 1971.

Ufficio scuola della Democrazia Cristiana (a cura di), *La DC per la scuola*, Roma, settembre 1976.

Ufficio della Scuola della Democrazia cristiana (a cura di), *Università proposte per la riforma*, Edizioni Cinque Lune, Roma 1976.

Una nuova università per la società italiana, Atti della conferenza Nazionale promossa dall'Ufficio Scuola della D.C. (Bologna 23-24 ottobre 1976), Edizioni Cinque Lune, Roma 1977.

Una vita per il paese e per la scuola, ricordo di Tristano Codignola, in "Scuola e Città", n. 12 1981.

Università democratica, in "Rinascita", n. 49-50 1964.

Università: ma i concorsi vogliamo riaprirli o no?, interviste a Rosario Romeo (DC) e Gabriele Giannantoni (PCI), in Opinioni a confronto, "Tuttoscuola" n. 50 1978.

Università: l'eccezione e la regola, intervista di Mussi a Occhetto, in "Rinascita", n. 42 1978.

"Universitas" n. 1 1980, per intervista a Domenico fazio, Direttore Generale dell'Istruzione Universitaria.

UNURI, *Università contro Gui*, in "Rinascita" n. 49 1964.

UNURI, UNAU, ANPUI, *Le proposte del Comitato Universitario relative al disegno di legge n. 2314*, Roma 1965.

UNURI, a cura di, *Per la riforma democratica dell'università,* Roma 1965.

UNURI, a cura di, *1964-65 Un anno per la riforma universitaria*, Roma 1965.

UNURI, a cura di, *Il d.l. n. 2.314, modifiche all'ordinamento universitario, documenti delle Associazioni Universitarie*, Roma 1968.

Giovanni Urbani, *I senatori comunisti sulla programmazione universitaria*, in "Riforma della Scuola", n. 4 1976.

Giovanni Urbani, *L'università al Senato,* in "Riforma della Scuola", n. 10 1978.

Giovanni Urbani, *La programmazione universitaria*, in "Riforma della Scuola", n. 1 1978.

USPUR, *Perché l'Università? Le basi culturali per la riforma dell'università.* Atti del Convegno di Tirrenia dell'USPUR (Unione Sindacale Professori Universitari di Ruolo), 25-26 febbraio 1978, Giappichelli, Torino 1978.

Giuseppe Vacca, *Alcuni temi della riforma universitaria*, in "Riforma della Scuola", n. 12 1976.

Salvatore Valitutti, *Gli accessi universitari degli istituti tecnici*, in "Istruzione tecnica e professionale", maggio-agosto 1959.

Benedetto Vertecchi, *Università e educazione ricorrente*, "Scuola e città" n. 7-8, 1975.

Benedetto Vertecchi, *Una scuola per la società industriale*, note in margine al convegno di Confindustria, in "Scuola e Città", n.6-7 1980.

Alfredo Vinciguerra, *Muoversi per l'università*, in "Tuttoscuola" n. 21 1976.

Alfredo Vinciguerra, *Perché non il Community College?,* in “Tuttoscuola” n. 35 1977.

Aldo Visalberghi, *Scuola e finanziamenti*, in “Scuola e città” n. 1 1959.

Aldo Visalberghi, *Le “linee direttive” non riformano l’università*, in “Scuola e città”, n. 1 1965.

Aldo Visalberghi, *Proposte organiche per l’università*, dal convegno di Montecatini “Prospettive socialiste per la scuola” 24-26 gennaio 1975, in “Scuola e politica” n. 1-2 1975.

Aldo Visalberghi, *Università: alternative di sviluppo*, in “Scuola e Città”, n. 3 1976.

Aldo Visalberghi, *Università, società, territorio*, in “Scuola e Città”, n. 3 1977.

Gian Paolo Vitale, *Onorevoli senatori quale università volete?*, in “Tuttoscuola” n. 33 1977.

Gian Paolo Vitale e Clemente Mimun, *Le idee dei partiti per l’ottava legislatura*, intervista ai responsabili degli uffici-scuola di tutti i partiti, in “Tuttoscuola” n. 87 1979.

Gian Paolo Vitale, *Ecco i programmi dei partiti per la scuola e l’università*, in “Tuttoscuola”, n. 77 1979.

Francesco Maria Vito*, L’università dinanzi alla crisi sociale del nostro tempo*, in “Giornale dell’Università”, n.1-2 1954.

Francesco Maria Vito, *Compito scientifico, aspetto professionale e carattere sociale degli studi universitari*, in “Giornale dell’Università”, n. 6-7 1960.

Antonino Vitrano, Ispettore generale del Ministero della P.I., *La struttura e l’ordinamento dell’istruzione universitaria in Italia*, in “Annali della Pubblica Istruzione”, n. 5 1960.

Aldo Zanardo et al., *La riforma universitaria*: *Seminario promosso dalla sezione emiliano-romagnola dell’Istituto Gramsci,* Editori Riuniti, Roma 1979.

Aldo Zanardo, *Punti strategici per l’università*, in “Critica Marxista”, n. 2 1978.

Francesco Zappa, *Il diritto allo studio*, in “Riforma della Scuola”, n. 5 1962.

Francesco Zappa, *Anacronismo di Scalfaro*, in “Riforma della Scuola”, n. 9 1972.

Cristiano Zironi, *Perfettismo e responsabilità*, in “La Discussione”, n. 15 1969.

IX Congresso del Partito Comunista Italiano, volume II Atti e risoluzioni, Editori Riuniti, Roma 1960.