

# Università NOTIZIE

A CURA DELL'UNIONE SINDACALE PROFESSORI UNIVERSITARI DI RUOLO - ANNO XXXI - N. 2

# 2

MARZO-GIUGNO  
2 0 1 1

- ◆ Valore legale del titolo di studio
- ◆ L'evoluzione del sistema politico-costituzionale
- ◆ I laureati: troppi o pochi?
- ◆ Il ruolo della medicina interna nel sistema sanitario
- ◆ Dei capaci e meritevoli

**Associarsi all'U.S.P.U.R.**  
**Unione Sindacale Professori Universitari di Ruolo**

I docenti in attività di servizio, per associarsi all'U.S.P.U.R. Nazionale, oltre a chiedere l'iscrizione, devono autorizzare l'ufficio stipendi dell'Università di appartenenza a trattenere mensilmente sullo stipendio la somma di **Euro 10,00**.

Per effettuare entrambe le operazioni è sufficiente stampare il "Modulo di iscrizione" (prelevandolo dal sito cliccando le parole "Modulo di iscrizione" o riproducendolo da pag. 2 della rivista), compilarlo nelle due parti e inviare:

a) la prima parte alla Segreteria Nazionale:

**U.S.P.U.R.**  
**Segreteria Nazionale**  
**Via Del Parione, 7**  
**50123 Firenze**  
**Tel + 39 055.5276891**  
**Fax + 39 055.574388**  
**E mail: [uspur@tin.it](mailto:uspur@tin.it)**

b) la seconda parte all'Ufficio Stipendi del proprio ateneo.

**Vedi modulo a pag. 2 di questa rivista.**

**Procedura da seguire da parte dei Colleghi per mantenere la posizione di socio, o per iscriversi all'U.S.P.U.R., in occasione del pensionamento.**

**A.** Se sei già socio U.S.P.U.R. e, in occasione del tuo pensionamento, vuoi mantenere la tua posizione, puoi seguire uno dei due percorsi di seguito indicati.

1) Compilare la "Delega per la riscossione della quota sindacale", che puoi trovare nella nostra rivista "Università Notizie" e che, comunque, alleghiamo alla presente comunicazione. La delega deve essere inviata alla sede I.N.P.D.A.P. della tua città, o direttamente, o per il tramite dell'ufficio "professori" della tua università. Sulla delega va indicato l'indirizzo delle sede della sezione U.S.P.U.R. di appartenenza.

2) Se trovi difficoltà o nell'invio della delega, o nell'accettazione della medesima da parte dell'I.N.D.A.P., puoi mantenere la posizione di socio senza alcuna comunicazione o inoltro di delega da parte tua, inviando l'ammontare della quota direttamente alla Segreteria nazionale U.S.P.U.R.. Riteniamo che sia più facile per te fare un unico versamento e, in tal caso, dovrai versare l'ammontare relativo alla quota annuale entro il 1° trimestre dell'anno di riferimento. Per il 2010 la quota è di Euro 96,00/anno.

Il relativo versamento va fatto sul c.c. bancario 290, acceso presso la "Banca Intermobiliare di Investimenti e Gestioni S.p.A.", Via dei Della Robbia 24/26, Firenze, coordinate bancarie: **IBAN IT51 G030 4302 8000 0000 0000 290**.

**B.** Se non sei già socio, e vuoi iscriverti all'U.S.P.U.R., devi compilare la scheda allegata alla presente ed inviarla alla Segreteria nazionale U.S.P.U.R., via del Parione 7, 50123 Firenze.

Per il versamento della quota puoi seguire le indicazioni sopra riportate.

Per evitare disguidi nell'inoltro della rivista "Università Notizie", sia i soci che ricadono nel caso "A", che quelli che sono compresi nel caso "B" sono pregati di volerci indicare il proprio indirizzo compilando l'apposita scheda allegata alla presente ed inviarla alla Segreteria nazionale U.S.P.U.R., via del Parione 7, 50123 Firenze.

L'U.S.P.U.R. segue i soci in pensione e sta dietro all'aggiornamento della loro pensione e alle nuove disposizioni di legge che li riguardano, allo scopo di mantenere viva la loro presenza a livello di Governo e di Parlamento.

Se hai bisogno di contattarci, o di avere notizie dalla Segreteria nazionale, puoi usare l'indirizzo della Segreteria e i numeri di telefono riportati in fondo al foglio.

Se credi, potrai inviarci articoli che volentieri pubblicheremo sulla rivista e che certamente ci aiuteranno nella formulazione delle proposte che l'U.S.P.U.R. è chiamata ad esprimere durante la discussione, a livello di Parlamento, di nuove leggi per l'Università e per noi docenti, sia in attività di servizio, che in pensione.

Cordiali saluti.

Il Segretario Nazionale U.S.P.U.R.  
*Prof. Antonino Liberatore*

**Vedi modulo in terza di copertina.**

# Università NOTIZIE

A CURA DELL'“UNIONE SINDACALE DEI PROFESSORI UNIVERSITARI DI RUOLO”  
Via Del Parione, 7 – 50123 Firenze – Tel. 055-5276891 – Fax 055-574388  
SITO USPUR: www.uspur.it – E-mail: uspur@tin.it

Associata alla “INTERNATIONAL ASSOCIATION OF UNIVERSITY PROFESSORS AND LECTURERS”

Direttore responsabile ANTONINO LIBERATORE

# 2

ANNO XXXI NUMERO

MARZO-GIUGNO 2011

## SOMMARIO

Valore legale dei titoli di studio universitari - Abolizione?	di Antonino Liberatore	3
<b>Opinioni e commenti</b>		
– L'evoluzione del sistema politico-istituzionale	di Giuseppe De Vergottini	5
– I laureati: troppi o pochi?	di Rosario Nicoletti	13
– Il ruolo della medicina interna nel sistema sanitario	di Vincenzo Lo Cascio	14
– La sindrome del sessantotto nei Ministri universitari	di Italo Michele Battafarano	16
– Università come	di Carmelo Sena	18
– Dei capaci e meritevoli	di Pierluigi Zannini	20
– Università, ricerca applicata, pubblicazioni, brevetti e utilizzi commerciali impropri	di Giorgio Usai	21
<b>L'Uspur per i colleghi</b>		
– L'abolizione del valore legale delle lauree e dei titoli di studio universitari	di Aldo Bardusco	23
– Risposte ai quesiti su indagine conoscitiva valore legale della laurea	di Antonino Liberatore	25
– Corrispondenza	a cura di Antonino Liberatore	26
<b>Rassegna stampa</b>	a cura di Paolo Stefano Marcato	31

Direttore responsabile  
Antonino Liberatore

Comitato di redazione  
Aldo Bardusco  
Pier Paolo Civalleri  
Rosario Nicoletti  
Vincenzo Lo Cascio  
Paolo Stefano Marcato

Segreteria e redazione  
Giovanni D'Oro  
Via Del Parione, 7 - 50123 Firenze  
Tel. (055) 5276891 – Fax (055) 574388

Autorizzazione Tribunale di Firenze n. 3183  
del 12 dicembre 1983



Ogni articolo firmato esprime esclusivamente il pensiero di chi lo firma e pertanto ne impegna la responsabilità.

Ufficio pubblicità:  
Stabilimento Grafico Commerciale S.r.l.  
Via Domenico Cimarosa, 14 – 50144 Firenze  
Tel. (055) 366.456 – 366.860  
Fax (055) 366.860

Impaginazione, composizione e stampa:  
Stabilimento Grafico Commerciale S.r.l.  
Via Domenico Cimarosa, 14 – 50144 Firenze  
Tel. (055) 366.456 – 366.860  
Fax (055) 366.860  
E-mail: graficom@inwind.it

Distribuzione solo per abbonamento

## Per associarsi all'U.S.P.U.R.

Per associarsi all'USPUR Nazionale, oltre a chiedere l'iscrizione, occorre autorizzare l'ufficio stipendi dell'Università di appartenenza a trattenere mensilmente sullo stipendio la somma di **Euro 10,00**. Per effettuare entrambe le operazioni occorre riempire il seguente modulo, oppure stamparlo, scaricandolo dal sito internet **www.uspur.it** (cliccando le parole "Modulo di iscrizione"), compilarlo nelle due parti e inviarne:

a) la prima alla Segreteria Nazionale

**U.S.P.U.R. Segreteria Nazionale - Via Del Parione, 7 - 50123 Firenze**  
fax 055 / 574388 e – mail: [uspur@tin.it](mailto:uspur@tin.it)

b) la seconda all'Ufficio Stipendi del proprio ateneo

### Modulo di iscrizione All'U.S.P.U.R. Unione Sindacale Professori Universitari di Ruolo

**Da inviare alla Segreteria Nazionale, via Del Parione 7, 50123 Firenze**

Il sottoscritto, professore/ricercatore (\*) ..... in servizio presso l'Università di .....

Qualifica (\*\*) ..... Facoltà .....

Chiede di iscriversi all'U.S.P.U.R., Sezione di .....

Cognome ..... Nome .....

Indirizzo ..... e-mail .....

CAP ..... Città .....

data .....

Firma .....



**Da inviare all'Amministrazione dell'Università di ..... (Ufficio Stipendi)**

**Oggetto: Delega per la ritenuta ed il versamento dei contributi sindacali**

Il sottoscritto ..... professore/ricercatore (\*) .....

(\*\*) ..... presso l'Università di ....., essendo iscritto all'U.S.P.U.R.  
(Unione Sindacale Professori Universitari di Ruolo), Sezione di ....., delega Codesta  
Amministrazione a trattenere dalle proprie spettanze la somma di Euro 10,00 (Euro dieci/00) quale quota sociale  
mensile, ed a versarla contestualmente alla Segreteria Nazionale USPUR, **sul c.c. bancario 290**, acceso presso  
la "**Banca Intermobiliare di Investimenti e Gestioni S.p.A.**", **Via dei Della Robbia 24/26, Firenze, coordinate  
bancarie: IBAN IT51 G030 4302 8000 0000 0000 290.**

data .....  
firma .....

(\*) di ruolo / fuori ruolo; (\*\*) ordinario / associato

## VALORE LEGALE DEI TITOLI DI STUDIO UNIVERSITARI ABOLIZIONE?

La legge <sup>(1)</sup> dispone che il possesso del titolo di studio è necessario, e quindi ha valore legale, per l'accesso:

- a) ad altri livelli scolastici;
- b) agli uffici pubblici;
- c) alle professioni.

Le leggi universitarie che trattano del valore legale del titolo di studio sono:

d) il R.D. 30 settembre 1923, n. 2102, la cui norma è poi riportata nel R.D. 31 agosto 1933, n. 1592, art. 172, che così recita «i titoli di studio rilasciati dalle università hanno esclusivamente valore di qualifiche accademiche. L'abilitazione all'esercizio professionale è conferita a seguito di esami di Stato, cui sono ammessi soltanto coloro che abbiano conseguito presso università i titoli accademici».

In sostanza il titolo di studio non è necessario per l'esercizio della professione, bensì per l'ammissione all'esame di Stato, a sua volta necessario per l'esercizio della professione.

Hanno fatto seguito, nel 1989-90, due leggi:

e) la legge 9 maggio 1989, n. 168, che, al comma 4 dell'art. 16 dispone che gli statuti universitari devono prevedere «l'adozione di curricula didattici coerenti ed adeguati al valore legale dei titoli di studio rilasciati dall'università»;

f) la legge 19 novembre 1990, n. 341, che, per i diplomi di laurea, prevede (art. 3) l'emana- zione di decreti interministeriali di individuazione dei profili professionali, per i quali il diploma è «titolo valido per l'esercizio delle corrispondenti attività», e le qualifiche funzio- nali del pubblico impiego per le quali il diploma «costituisce titolo per l'accesso».

Si fa notare come queste ultime due leggi, non solo stabiliscono una connessione neces- saria tra corsi di studio, titoli di studio e attività professionali, ma prevedono anche la deter- minazione delle qualifiche funzionali del pubblico impiego per le quali il diploma costitui- sce titolo necessario per l'accesso. Quest'ultima norma non è stata, a nostra conoscenza, mai attuata.

Circa le norme che prevedono il possesso di un titolo di studio per l'accesso agli uffici pubblici è fondamentale:

g) l'art. 2 del DPR 10 Gennaio 1957, che prevede il possesso del diploma di:

- laurea per l'accesso alla carriera direttiva (art. 161);
- istituto di istruzione secondaria di secondo grado per la carriera di concetto (art. 173);
- istituto di istruzione secondaria di primo grado per la carriera esecutiva (art. 182);
- istruzione obbligatoria per il personale ausiliario (art. 190).

Si fa notare che questa corrispondenza tra titoli e categorie è ormai superata sia perché le categorie sono cambiate, sia perché, con la disciplina contrattuale del pubblico impiego, i requisiti di ammissione, per il maggior numero dei dipendenti pubblici, sono stabiliti dai contratti collettivi.

Quanto alle professioni, l'art. 33 della Costituzione prescrive l'esame di Stato «per l'a- bilitazione all'esercizio professionale». E per accedere alle prove dell'esame di Stato le diverse leggi di settore richiedono il titolo di studio.

(1) S. Cassese: *Il valore legale del titolo di studio*, Annali di Storia delle Università italiane, volume 6 (2002).

In considerazione di quanto sopra si può dire che il valore legale del titolo di studio è connesso alla facoltà che esso offre di accedere ai concorsi pubblici e agli esami di Stato. Tuttavia, questa funzione è in parte superata dalle norme e dai contratti che consentono l'accesso ai livelli direttivi e dirigenziali anche a chi sia privo di diploma di laurea.

Ci sono, poi, le disposizioni della legge del 1990, che è rimasta inapplicata, in mancanza dei previsti decreti interministeriali.

Dunque, non si può parlare di un valore legale generale del titolo di studio. Una parte cospicua della società e dell'economia (ad esempio, le professioni non protette e le imprese), pur non facendo a meno del titolo di studio (nel senso che lo valuta), non lo considera come requisito indispensabile di ammissione per i propri posti, carriere, professioni, ecc.

L'USPUR ritiene che il problema della selezione del personale per il pubblico impiego e per le professioni possa trovare una soluzione più rispondente alle necessità proprie della scelta che bisogna fare dando una diversa organizzazione ai concorsi pubblici e agli esami di Stato.

Come prima cosa, e ciò già avviene in larga misura per l'assunzione del personale del pubblico impiego, le prove scritte dovrebbero essere uniche per tutte le sedi degli esami di Stato e trattare solo argomenti di natura applicativa. Per evitare, poi, che i candidati vengano esaminati, nelle prove orali, dagli stessi professori con i quali hanno svolto gli esami di profitto, la sede di esami non può essere quella presso la quale il candidato ha svolto i propri studi.

E' necessario, poi, che le prove di esame riguardino lo specifico settore per il quale occorre assumere il personale e nel quale il professionista dovrà svolgere la propria attività.

Ad esempio, nel campo dell'ingegneria, le lauree sono specifiche (ingegnere edile, ingegnere meccanico, ingegnere elettronico, ingegnere elettrotecnico, ingegnere dell'informazione, ecc.) e la prova concorsuale e/o di esame di Stato non potrà abilitare, ad esempio, l'ingegnere elettronico a fare le cose che sono specifiche dell'ingegnere meccanico, e così via per gli altri tipi di laurea con diramazioni multiple.

Così operando non ci sarebbe più bisogno di prevedere il possesso della laurea per essere ammessi ai concorsi pubblici e agli esami di Stato, e tutto si svolgerebbe in maniera uniforme con quanto avviene per le professioni non protette e le assunzioni nelle imprese.

In questa maniera sarebbe data anche soluzione ad un altro problema di carattere sociale: l'utente singolo, privato, sarebbe facilitato nella scelta del professionista al quale rivolgersi nei casi di bisogno, perché, ad esempio, un ingegnere informatico non deve essere abilitato a fare un impianto elettrico e l'utente sarebbe a conoscenza che non si deve rivolgere a lui per risolvere un problema impiantistico.

Seguendo questa strada si andrebbe verso l'abolizione del valore legale del titolo di studio, che certamente darebbe luogo al decongestionamento dei corsi universitari.

Verrebbe meno la caccia alla laurea come pezzo di carta da conquistarsi come strumento di avanzamento nelle carriere di tipo burocratico.

Chi ritiene di possedere la cultura e la preparazione necessarie per lo svolgimento di una professione, per l'occupazione di un posto pubblico, potrà presentarsi alle prove per essere esaminato e giudicato.

La soppressione del valore legale delle lauree e degli altri titoli di studio accademici potrà essere operata gradualmente, secondo tempi e progressioni stabilite opportunamente dal legislatore. Potrebbe essere prevista una moratoria di un paio d'anni per l'entrata in vigore della legge di abolizione del valore legale dei titoli di studio. Non si può tralasciare il fatto che per molte famiglie italiane è ancora molto forte l'aspettativa di un vantaggio collegato alla laurea. La laurea è intesa come un sacrificio per l'interessato e per la sua famiglia.

Il vantaggio che i familiari si attendono è quello della possibilità per il giovane laureato di avere accesso a posizioni di lavoro e di carriera alle quali non tutti possono accedere.

Ma l'USPUR ritiene che una revisione dell'organizzazione degli studi universitari, tesa a caratterizzarli maggiormente verso aspetti applicativi, e nuove norme per lo svolgimento degli esami di concorso e degli esami di Stato in accordo allo schema da noi proposto, non potranno che portare ad un miglioramento della situazione occupazionale dei laureati.

Il Segretario Nazionale USPUR  
*Prof. Antonino Liberatore*

## L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA POLITICO-ISTITUZIONALE

### Premessa

Il sistema politico-istituzionale italiano è caratterizzato da una sua sostanziale continuità pur con l'intersecarsi di significative cesure sia per quanto riguarda i profili formali (dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana) che quelli sostanziali (a costituzione formale invariata).

Agli albori dell'unità, il sistema è caratterizzato dalla presenza dello Statuto Albertino che rimarrà, almeno formalmente, la costituzione nazionale fino alla Assemblea Costituente del 1946-1947.

Il disegno dello Statuto, nel suo assetto istituzionale complessivo, resterà invariato fino all'avvento del Fascismo ma già a fine ottocento subirà profonde modifiche con l'affermarsi di una progressiva democratizzazione. Innovazioni sensibili si avranno quanto al regime dei diritti costituzionali, con una liberalizzazione dell'originale disegno statutario seguita da una forte battuta d'arresto durante il fascismo.

La costituzione del 1948 salverà lo schema della separazione dei poteri, propria della precedente struttura costituzionale, pur col cambiamento radicale della forma monarchica in repubblicana, con l'introduzione della Corte Costituzionale e con la regionalizzazione.

Una completa rottura col passato si avrà solo nella concezione dei diritti fondamentali orientati dal principio di eguaglianza sostanziale e da una forte connotazione solidaristica.

I successivi sviluppi del regime politico-costituzionale saranno segnati da alterne fasi caratterizzate da momenti di sviluppo e da momenti di stagnazione ma fortemente influenzati dall'ingresso dell'Italia nelle organizzazioni europee. Del tutto significativo, e probabilmente non sufficientemente sottolineato, sarà l'abbandono della esclusività del principio proporzionale nella legislazione elettorale nel 1993, sostituito da un maggioritario corretto, che aprirà la strada al primo tentativo problematico di bipolarizzazione con alternanza.

### Lo Statuto

Dal 1861 la costituzione vigente in Italia è stata lo Statuto Albertino, cioè la costituzione concessa dal re di Sardegna Carlo Alberto che la aveva firmata e promulgata il 4 marzo 1848 a valere come « legge fondamentale perpetua e irrevocabile della monarchia ». Lo statuto fu esteso alle varie regioni italiane mano mano che si effettuarono le annessioni dopo la seconda guerra di indipendenza. Dopo la prima guerra mondiale fu esteso ai territori del Trentino-Alto Adige, Venezia Giulia, Dalmazia e Fiume.

Lo Statuto si era rivelato l'unica costituzione europea, ispirata ai principi del liberalismo politico del tempo, che non era stata revocata dopo il fallimento delle rivoluzioni quarantottesche nel momento del recupero reazionario da parte della generale restaurazione intervenuta anche negli stati italiani. E il non aver tradito l'impegno a dare una costituzione liberale insieme alla capacità di porsi come sta-

to guida della unificazione nazionale furono gli elementi fondanti della forte legittimazione della dinastia sabauda del periodo risorgimentale che finirà per essere compromessa soltanto con l'accettazione del regime fascista.

Si manifestò quindi una evidente continuità tra la fase sardiopiemontese della dinastia sabauda e la fase italiana. E del resto nel 1861 il re assunse il titolo di re d'Italia, ma rimase pur sempre Vittorio Emanuele II (e non I) e la legislatura non fu la prima del nuovo regno bensì continuò a essere enumerata come la VIII. Continuità dunque nella successione dei titolari della corona e delle legislature parlamentari. Continuità dello Statuto che divenne la costituzione dello stato nazionale italiano.

Lo Statuto, al pari di altre costituzioni del tempo, nasceva come costituzione di una «monarchia costituzionale». Prevedeva la separazione dei poteri, la garanzia dei diritti, la religione cattolica come unica religione dello stato e la tolleranza degli altri culti. Era previsto un parlamento bicamerale, col senato di nomina regia e la camera dei deputati elettiva. Il re aveva poteri sostanziali: non solo era titolare del potere esecutivo ma concorreva a quello legislativo tramite la sanzione delle leggi e la giustizia era amministrata in suo nome. Il governo era formato da fiduciari del re inizialmente responsabili verso di lui e solo nello sviluppo consuetudinario successivo politicamente responsabili verso la camera elettiva, essendo il re politicamente irresponsabile.

### Dalla monarchia costituzionale pura a quella parlamentare o pseudo parlamentare

Immediatamente dopo la sua entrata in vigore lo Statuto operò seguendo il modello del governo parlamentare ma ciò non significò che il ruolo della istituzione monarchica non mantenesse il suo alterno peso nelle decisioni di governo.

In linea di principio si ammette che la forma di governo superasse lo schema iniziale della monarchia costituzionale e si risolvesse rapidamente in parlamentare. Infatti pur permanendo la nomina regia dei ministri si affermò in via di consuetudine il principio della fiducia data al governo dalla camera elettiva. Il potere di decisione politica passò quindi dal re al governo e quest'ultimo era posto in grado di operare con la collaborazione della maggioranza parlamentare che lo appoggiava.

Questa situazione non escludeva tuttavia il mantenimento di un ruolo politico primario della monarchia in materia di affari militari e rapporti internazionali, come pure non impediva in alcuni momenti della storia italiana un recupero del ruolo governante del re a scapito del governo. Questo stato di cose fu evidente in importanti circostanze. Si pensi alla decisione imposta dal re di entrare nel conflitto mondiale nel 1915. Inoltre il re mantenne costantemente il potere di nomina dei ministri della guerra, della marina, degli esteri.

In realtà non sussistevano i presupposti per l'instaurazione di un governo parlamentare secondo il modello classico ispirato all'esperienza britannica, modello che pure esercitava la sua sicura influenza nella cultura costituzionale del tempo. Infatti, non esisteva la possibilità di immaginare la costituzione di partiti politici parlamentari, prima ancora che nel Paese, tali da consentire il funzionamento bipolare

del sistema politico. E, in effetti, vi era la consapevolezza che soltanto una forte componente parlamentare maggioritaria intimamente legata al governo in contrapposizione a una forte opposizione parlamentare avrebbe consentito un fisiologico svolgimento del rapporto politico. Ma la situazione italiana era caratterizzata dalla assenza di partiti politici nazionali a causa della ristrettezza del suffragio legata alla lentezza del progredire della maturazione politica. La contrapposizione fra Destra e Sinistra indicava la presenza nella Camera dei Deputati di fazioni parlamentari di cui non era agevole distinguere in modo stabile i confini. E in una situazione di questo genere la maggioranza che appoggiava il governo si manifestava debole e di breve durata. Dal 1861 al 1922 si contano ventisei presidenti del consiglio per un totale di sessanta gabinetti ministeriali. La successione dei governi era quasi sempre conseguenza di dimissioni provocate da crisi extraparlamentari.

Nei rapporti col parlamento in un quadro di debolezza delle fazioni parlamentari ebbe peso notevole il c.d. “partito di corte”, riunione informale di ministri e parlamentari coagulati dal proposito di appoggiare le scelte della corona.

Per questo qualcuno ha parlato di forma di governo pseudo parlamentare.

L’istituzione governo per tutta la durata dello Statuto, prima dell’avvento del fascismo e della trasformazione del presidente del consiglio in capo del governo, fu un’istituzione debole. Tra l’altro il presidente del consiglio non era previsto nel testo formale della costituzione di allora e solo nel 1903 furono disciplinati i suoi poteri con legge ordinaria (Legge Zanardelli). Alla carenza di strumenti istituzionali si aggiungeva la debolezza politica: a causa dell’assenza di una sua maggioranza il presidente del consiglio si appoggiava di volta in volta alle fazioni parlamentari o al partito di corte. Dalla difficoltà di attuare il proprio indirizzo politico tramite iniziative legislative destinate a trovare l’appoggio di una maggioranza nasceva il ricorso alla decretazione governativa con forza di legge. I decreti erano deliberati dal governo ed emanati dal re ed erano assai frequenti i periodi in cui la legislazione parlamentare diveniva recessiva e prevalente la decretazione governativa (deliberazione dei pieni poteri per la guerra nel 1848, 1859, 1866, 1915 e ricorso allo stato d’assedio in diverse provincie in ripetute occasioni).

## Il trasformismo

Quanto ora accennato agevola la comprensione del fenomeno del c.d. trasformismo, termine con cui s’indicava il passaggio dei deputati dall’una all’altra delle fazioni parlamentari, agevolato dal ricorso allo scrutinio segreto, come pure la costante presenza di tendenze consociative. Queste ultime ebbero un peso indiscusso e s’inquadrano nella già ricordata difficoltà di immaginare un funzionamento bipolare del sistema politico italiano.

Una possibilità in tal senso sembrò prospettarsi nel 1876 al momento della sconfitta della Destra storica e del successo della Sinistra di Depretis che sosteneva un programma di ammodernamento del Paese (estensione del suffragio, istruzione obbligatoria, riforme fiscali). Ma anche in tali circostanze non si ebbe né un governo forte né un’opposizione

della Destra forte. Nuovamente la conclusione furono soluzioni di tipo consociativo. La legge elettorale che prevedeva il sistema a doppio turno agevolava gli accordi trasversali fra le diverse componenti politiche con forme corruttive di scambio tra il primo e il secondo turno.

E, in effetti, la situazione non fu mai lineare. Non vi fu una chiara evoluzione verso la forma del governo di gabinetto fondato esclusivamente sul raccordo maggioranza/governo con un ruolo esterno di garanzia della corona. Si ebbero piuttosto formazioni di governi basati su maggioranze disomogenee e raccogliatrici in genere rivelatesi fragili e temporanee implicanti frequenti crisi di governo. Si ammette quindi che già allora l’assemblearismo costituiva una delle caratteristiche del sistema politico.

## Dalla conservazione alla democratizzazione

Lo Statuto fu la costituzione di uno stato liberale, dapprima censitario e oligarchico, democratico poi. Per comprendere il significato del suo progressivo sviluppo, pur nel permanere invariato del suo testo, sarebbe sufficiente ricordare l’evoluzione della titolarità del diritto di voto per la camera elettiva. Inizialmente (1848) si era previsto il sistema del collegio uninominale a doppio turno, con elettorato attivo di venticinque anni e passivo di trenta. Il voto era riconosciuto in base al reddito e alle imposte pagate. Gli iscritti alle liste elettorali rappresentavano l’1,57% della popolazione. Quindi (1882) il diritto di voto era riconosciuto al compimento del ventunesimo anno ai cittadini che sapessero leggere e scrivere raggiungendosi la percentuale del 6% della popolazione. Successivamente (1912) veniva esteso il voto agli analfabeti che avessero compiuto trent’anni e adempiuto gli obblighi militari. Circa un quarto della popolazione fu ammesso così al voto. Si parlò di suffragio universale ma in realtà le donne erano escluse dal voto e lo rimarranno fino alle elezioni dell’assemblea costituente del 1946. Un’ulteriore modifica estendeva il voto a tutti i ventunenni (1918) e quindi ai diciottenni richiamati alle armi e nello stesso periodo si passava dal sistema uninominale maggioritario allo scrutinio di lista proporzionale (1919).

In pratica l’ampliamento del suffragio si accompagnò al profondo mutamento della situazione sociale e politica, al superamento del partito di notabili funzionante come comitato elettorale e all’affermazione del partito di massa. Soprattutto nel periodo in cui Giolitti fu presidente del consiglio (1901-1914) si verificò, senza variazioni formali dello Statuto, una significativa modifica della sua applicazione intesa a consentire la partecipazione all’attività politica di ceti in precedenza esclusi, tutelando il diritto di associazione, tra cui quello sindacale, riconoscendo il diritto di sciopero, ampliando l’interventismo pubblico a fini sociali. Fu rivalutato il ruolo del parlamento, la legislazione prese il sopravvento sulla decretazione d’urgenza, furono promosse importanti inchieste parlamentari. Dopo la pausa provocata dal primo conflitto mondiale l’attività politica riprese in una situazione di gravissima tensione sociale. Ormai l’azione dei partiti di massa caratterizzava la vita politica e parlamentare: partito socialista, da cui nasceva (1921) quello comunista, partito popolare e partito fascista (1919) prendevano il sopravvento sui tradizionali esponenti del liberali-

simo politico che erano stati protagonisti negli anni precedenti il conflitto. Le elezioni svolte sulla base della ricordata legge proporzionalista del 1919 fecero emergere una situazione di ingovernabilità in un clima di grave tensione che condusse alla nomina di Mussolini a presidente del consiglio (28 ottobre 1922).

### **La continuità formale dello Statuto nella fase dello stato autoritario**

Alla fase della democratizzazione sopraffatta dalla confusa situazione politica maturata nel dopoguerra seguiva la fase autoritaria del fascismo (1925-1943) caratterizzata da una sistematica contestazione delle istituzioni statutarie, quali si erano venute sviluppando con l'affermarsi della monarchia parlamentare e del pluripartitismo, e dalla dichiarata esigenza di ripristinare l'autorità dello stato in un contesto politico incapace di esprimere una guida efficace per la società nazionale. Le leggi sulla difesa dello stato, di soppressione delle autonomie locali e sulla stampa, sulla disciplina dei rapporti di lavoro e infine sulle attribuzioni e prerogative del capo del governo e sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, comportarono una profonda mutazione del sistema costituzionale statutario. Il processo di modificazione dell'organizzazione costituzionale in senso autoritario vide poi, dall'inizio degli anni trenta, una progressiva accentuazione della personalizzazione del regime. La tendenza all'emergere di una guida monocratica dello stato era evidente nell'unione personale in Mussolini delle funzioni di vertice del governo – che accentrava le attribuzioni di indirizzo e normazione parallelamente al depotenziamento e all'emarginazione del parlamento – e del partito unico, mentre il capo dello stato monarchico, pur rimanendo nel godimento formale delle sue prerogative, non metteva in discussione il ruolo dominante del capo del governo e del partito. Non è agevole individuare quali delle funzioni e garanzie fossero state eliminate o soltanto sospese e poste in uno stato di quiescenza a causa delle innovazioni introdotte dalla legislazione del fascismo. Ma per i poteri della corona è evidente la loro sospensione che giunse al suo termine il 25 luglio 1943 quando il re revocò il capo del governo dalle sue funzioni.

### **Superamento dello Statuto ma continuità dello stato**

Col crollo del regime fascista e quindi con l'armistizio si apre nel 1943 una fase costituzionale transitoria che condurrà dopo alterne vicende all'Assemblea Costituente e quindi alla nuova Costituzione.

Un decreto luogotenenziale (25 giugno 1944, n. 151) prevedeva l'elezione di una assemblea costituente che avrebbe anche deciso della forma istituzionale (monarchia o repubblica). Successivamente veniva istituita la Consulta nazionale, organo consultivo del governo, decretato il voto femminile, reintrodotta il sistema elettorale proporzionale simile a quello del 1919. Il decreto relativo al futuro ruolo della assemblea costituente veniva quindi sostituito da uno ulteriore che stabiliva di scindere la scelta istituzionale, da affidarsi a decisione popolare referendaria, dalla elezione della

assemblea destinata a deliberare la costituzione che avrebbe dovuto sostituire lo Statuto (16 marzo 1946, n. 98).

Tra il 25 luglio 1943 e il 1 gennaio 1948 si affermava in Italia una costituzione provvisoria, con la successione rapida di diverse fasi, caratterizzata dal parziale ripristino dello Statuto Albertino e dalla predisposizione di regole giuridiche precarie destinate a disciplinare l'ordinamento in attesa di nuove regole definitive e a predisporre tali nuove regole: i due decreti 151/1944 e 98/1946 contenevano puntuali e organiche prescrizioni in tal senso ma non erano le uniche fonti sostanzialmente costituzionali di quel periodo. In complesso il regime costituzionale provvisorio era destinato a saldare senza brusche soluzioni di continuità le varie fasi attraverso cui passò in quel periodo l'ordinamento italiano: i costituenti sarebbero stati, almeno giuridicamente, liberi di tracciare i lineamenti del nuovo ordine costituzionale ma nella fase di transizione si erano gradualmente poste le premesse del nuovo ordinamento preconstituendo appositi procedimenti e organi. Quindi le fonti normative del periodo 1943-1946 possono essere lette come costituzione sostanziale, pur nella permanenza formale della Statuto, anche se temporalmente delimitata, e come predisposizione degli strumenti giuridici destinati a consentire lo svolgimento del referendum istituzionale e l'elezione della assemblea costituente in un quadro complessivo di continuità dell'ordinamento italiano, pur se nel cambiamento della forma di stato.

A questo punto andrebbe anche aperta una disincantata riflessione sullo stato giuridico del Paese nel contesto internazionale del tempo. L'Italia era un paese privo di sovranità sottoposto al Governo militare alleato (AMG) e quindi alla Commissione alleata di controllo (ACC). L'articolo 107 della Carta delle Nazioni Unite consentiva alle potenze vincitrici una deroga al divieto di ricorso alla forza voluto in generale dalla stessa Carta proprio nei confronti dei paesi vinti, quali l'Italia, qualificati come "nemici". Il trattato di pace era poi un trattato cui lo stato italiano non aveva concorso e che l'Assemblea costituente avrebbe dovuto semplicemente accettare, come in realtà avvenne. Il trattato era un atto che regolava lo status di una potenza debellata, arresasi "dopo aver capitolato senza condizioni", come recitava il suo preambolo e quindi duramente trattata come parte sconfitta. E lo stesso trattato pretendeva di condizionare il futuro costituente italiano imponendogli di adottare un essenziale bill of rights (articolo 15). Aggiungasi che a causa della occupazione militare del territorio nazionale circa un milione di italiani non poterono votare per la Costituente. Non si votò nella provincia di Bolzano occupata dagli americani, né nell'intero XII collegio (Trieste, Fiume e Zara) sotto feroce occupazione jugoslava che rendeva semplicemente impensabile lo svolgimento delle elezioni. In tutto risultarono mancanti diciotto deputati costituenti.

Pertanto la libertà di scelta del potere costituente poteva valere con riferimento alla sua non condizionabilità da parte della precedente costituzione nazionale ma non con riferimento ai condizionamenti particolarmente incisivi effettuati dal diritto generale della comunità internazionale e da puntuali e particolari vincoli derivanti dal trattato di pace e dal regime di occupazione. Stando così le cose la disponibilità alle limitazioni di sovranità sarebbe stata espressa con l'articolo 11 della futura costituzione da un'Assemblea

costituente in un momento in cui lo stato aveva, per essere eufemisti, una sovranità solo larvata.

Il 2 giugno 1946 si svolse il referendum unitamente alle elezioni con metodo proporzionale per l'assemblea costituente. Il referendum manifestò la presenza di due orientamenti abbastanza equilibrati ma con una vittoria del voto favorevole alla repubblica. Le elezioni per l'assemblea costituente disegnarono i contorni di quello che sarebbe stato il sistema dei partiti caratterizzanti la politica italiana nei decenni seguenti: circa un terzo dei voti al partito cattolico (democrazia cristiana), circa un terzo ai partiti della sinistra (comunista e socialista), e il rimanente terzo ai diversi partiti minori di diverso orientamento tra cui quelli eredi della ideologia liberale.

L'Assemblea iniziò i suoi lavori il 25 giugno 1946 e li terminò con la promulgazione della Costituzione il 27 dicembre 1947, Costituzione entrata in vigore il successivo 1 gennaio 1948.

### **Le contraddizioni del compromesso costituente e la sua tenuta**

La Costituzione si poneva, a grandi linee, nell'alveo del costituzionalismo liberale, ma con significativi aggiornamenti che introducevano gli istituti dello stato sociale di diritto contemporaneo proprio di altri ordinamenti che seguivano gli sviluppi consolidati del costituzionalismo democratico dell'occidente europeo. La breve ma significativa esperienza dello stato autoritario provocava come reazione un orientamento dei costituenti favorevole a un sistema di ampie garanzie per i diritti dell'uomo e dei gruppi sociali. Ad un tempo era chiaro che non si poteva procedere a un semplice recupero delle istituzioni del liberalismo affermatesi prima del primo conflitto mondiale. Sarebbe del tutto parziale e fuorviante leggere il processo costituente come una semplice chiusura della parentesi autoritaria con la contestuale ripresa della democrazia precedentemente sospesa dal fascismo. In realtà non si può ignorare quello che era stato il processo di ampio rivolgimento prodottosi a livello mondiale negli anni del conflitto mondiale. La comunità internazionale era uscita profondamente ristrutturata. Da una parte riprendeva vigore il ruolo delle democrazie occidentali. Dall'altra, chiusa la fase dell'autoritarismo nazifascista, si consolidava in modo forte l'autoritarismo liberticida dell'impero sovietico che debordava su larga parte del continente europeo fino a lambire i confini italiani. L'Assemblea costituente lavorerà con alle spalle questa vistosa contraddizione. Quello che sarà definito il compromesso costituente aveva in controluce la consapevolezza che i valori liberali tradizionali e la democrazia sociale di ispirazione cattolica e socialista avrebbero dovuto convivere col patrimonio ideale del comunismo internazionale. Non è qui possibile insistere su questo gravissimo equivoco iniziale che condizionerà lo sviluppo costituzionale dopo l'insediamento dell'Italia nel blocco atlantico.

I costituenti si mostrarono tendenzialmente uniti nella critica del precedente stato liberale e dello stato autoritario mentre si orientarono verso forme conciliative dei propri orientamenti ideologici e dei propri programmi per quanto

riguardava la formulazione in positivo delle nuove regole costituzionali. Di qui la constatazione della natura compromissoria del patto costituzionale formalizzato nel testo infine votato e promulgato: orientamenti della componente cattolica, di quella marxista, di quella liberale, confluirono in un disegno che in molti casi appariva ai primi commentatori eccessivamente « programmatico » e sfumato nei suoi contorni normativi e che proprio per tale genericità di contenuto si manifestò in seguito idoneo ad adattarsi costantemente allo sviluppo della società italiana in rapido mutamento.

La costituzione affermava il ruolo centrale della persona (principio personalista) e delle formazioni sociali (principio pluralista), il fondamento dell'autorità pubblica sul libero consenso dei governati e il governo della maggioranza nel rispetto dei diritti delle minoranze (principio democratico), la tutela giudiziaria dei diritti, unita alla giurisdizione costituzionale e alla rigidità della costituzione che ne rendeva disagevole la revisione (principio garantista), la assicurazione delle autonomie territoriali in un quadro unitario (principio di decentramento) l'inserimento dell'ordinamento italiano in un più ampio contesto internazionale (principio internazionalista). In complesso il lavoro dei costituenti si rivelò concorde sulla generalità del disegno che veniva delineandosi e senza insanabili fratture anche quando nel maggio 1947 il precipitare dei rapporti fra le potenze vincitrici nel conflitto conclusosi due anni prima portò alla drammatica divisione fra blocco occidentale in cui l'Italia si trovava inserita, essendo stata sottoposta alla tutela anglo-americana, e blocco orientale e tale evento provocò la fine della collaborazione fra i partiti che era iniziata nel 1944 con i governi del C.L.N. Venne quindi formato (23 giugno 1947) un gabinetto ministeriale sostenuto dalla coalizione fra democrazia cristiana e minori partiti (coalizione centrista) mentre partito comunista e partito socialista passavano all'opposizione. In quel momento i lavori preparatori in commissione erano terminati e l'assemblea aveva già approvato i principi fondamentali e la prima parte del testo. Tuttavia la collaborazione in assemblea fra partiti ormai duramente contrapposti nel paese non s'interruppe e il processo formativo non fu quindi compromesso.

L'entrata in vigore della costituzione il 1° gennaio 1948 comportava tuttavia la vigenza di disposizioni transitorie destinate a consentire la piena attuazione delle prescrizioni del nuovo testo costituzionale. In particolare si dettavano regole destinate a consentire l'operare dell'ordinamento in attesa della adozione di definitive normative compatibili con la nuova costituzione.

### **Di nuovo la forma di governo parlamentare: la continuità**

La forma di governo prevista era nuovamente quella parlamentare, sicuramente ispirata al modello prefascista ma con una razionalizzazione per quanto riguardava la disciplina della fiducia e della sfiducia. Il ruolo del vertice del governo era volutamente debole: il presidente del consiglio era più che altro un moderatore dell'insieme dei ministri venendo favorita al massimo la collegialità del consiglio. E del resto è pacifico che i costituenti volessero un governo

debole. Un poco perché avevano alle spalle l'esperienza preoccupante del governo mussoliniano, un poco perché nessuna delle componenti forti dell'assemblea voleva corre il rischio di affidare poteri consistenti al governo ove si fosse trovata all'opposizione dopo le elezioni politiche che avrebbero seguito la Costituente. Si aggiunga che il sistema dei partiti si sarebbe rivelato particolarmente complesso e articolato e avrebbe avuto un'influenza determinante sul funzionamento della forma di governo (c.d. pluripartitismo estremo). Il che era dovuto al fatto che la volontà dei protagonisti della Costituente si era orientata in modo netto a favore di una legislazione elettorale basata in modo ossessivo sul proporzionalismo. Il principio proporzionale, scelto per le votazioni alla Costituente, e non formalizzato in costituzione, si sarebbe inesorabilmente ribaltato su tutte le leggi elettorali successive agevolando la frammentazione della rappresentanza e obbligando a restringere la governabilità negli spazi costrittivi delle coalizioni formate dopo le votazioni popolari. Il principio proporzionale come fondamento reale della politica avrebbe quindi influenzato profondamente l'attività del governo e del parlamento: l'impossibilità di far scaturire una maggioranza dalle elezioni portava all'esigenza di formare coalizioni, alla presenza di "delegazioni dei partiti" nel Consiglio dei Ministri, al potere di ricatto dei partiti minori della coalizione, alla fragilità delle coalizioni di governo e alle crisi extraparlamentari, e in caso di insufficienza della maggioranza a soluzioni consociative. Insomma, si ripeteva la criticità del parlamentarismo prefascista e si constatava l'impossibilità di una forma di governo maggioritaria o di gabinetto basata sulla bipolarizzazione. La pratica avrebbe quindi clamorosamente disatteso il noto ordine del giorno Perassi (4 e 5 settembre 1946) che nell'appoggiare la forma di governo parlamentare aveva preteso "dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo" e ad evitare le "degenerazioni del parlamentarismo". Senza la previsione di congegni costituzionali che riconoscessero il ruolo forte del presidente del Consiglio dei Ministri solo la formazione di maggioranze autosufficienti che esprimessero un leader riconosciuto dotato di grande prestigio avrebbe potuto supplire a tale carenza. Nella realtà ciò non avvenne se non nel breve esordio degasperiano. Poi s'impose la conflittualità legata alla frammentazione partitica, con crisi extraparlamentari ricorrenti e grande debolezza dell'esecutivo. La ricerca della governabilità divenne per anni uno dei miraggi inseguiti nei dibattiti dei politologi e dei costituzionalisti.

### La periodizzazione costituzionale

Accennato il processo costituente e le caratteristiche della nuova costituzione e sottolineata la continuità dell'ordinamento statale, occorre ora richiamare le fasi essenziali dell'evolversi della costituzione. In questo modo sarà possibile non solo comprendere meglio il testo costituzionale ma anche riflettere sul suo rendimento e sul permanere della validità delle scelte operate dai costituenti.

Dalla natura compromissoria della carta costituzionale derivava una notevole ricchezza di contenuti che avrebbero potuto essere attuati con diversi indirizzi a seconda del pre-

valere delle diverse componenti politiche dei futuri parlamenti. Gran parte delle regole costituzionali erano redatte in termini particolarmente ampi, e a volte generici e declamatori, e tali da essere affidati alla discrezionalità dei partiti politici nella futura azione di completamento del messaggio costituzionale.

Nell'equilibrio complessivo della forma di governo italiana i partiti assumevano un ruolo decisivo rispetto all'effettivo funzionamento delle istituzioni. Un ruolo destinato a radicarsi in misura sempre maggiore nel corso degli anni successivi e tale da rendere il sistema politico italiano difficilmente equiparabile a quello delle altre democrazie occidentali. Nel momento stesso in cui entrava in vigore la nuova costituzione veniva a mancare la coesione fra le principali forze politiche operanti nella fase costituente. Le sinistre venivano escluse dal governo nel maggio del 1947 e le prime elezioni del parlamento (aprile 1948) segnavano una netta contrapposizione fra maggioranza e opposizione, radicandosi la convenzione per cui i partiti della sinistra e in particolare il partito comunista erano considerati antisistema e quindi non abilitati a raggiungere responsabilità di governo, con una conseguente stabilizzazione del ruolo oppositorio dello stesso partito. Si produceva quindi un clima politico sfavorevole a un immediato adempimento del dettato costituzionale e del programma di riforme strutturali (prime fra tutte la riforma dell'amministrazione e la revisione dei codici). Si è soliti definire questo primo periodo della vita repubblicana come « fase di congelamento » della costituzione (1948-1956), caratterizzata soprattutto dal tentativo fallito di dare all'ordinamento un'impronta maggioritaria che non tutte le forze politiche erano pronte ad accettare. Lo strumento prescelto per assicurare stabilità all'esecutivo fu sin da allora una modifica del sistema elettorale. Nel 1953 veniva, infatti, approvata una legge (l. 31 marzo 1953, n. 148) che attribuiva un premio di maggioranza alla coalizione che avesse raggiunto il 50,1% dei voti. La sua scarsa funzionalità all'obiettivo perseguito e le aspre polemiche sollevate da parte delle opposizioni rendevano opportuna la rimozione di tale modifica legislativa consentendo la ripresa del dialogo sul tema dell'attuazione costituzionale. La forte conflittualità fra il partito dominante di centro, la democrazia cristiana, e le sinistre si attenuava nel 1955 con l'elezione a presidente della repubblica di Gronchi, candidato non ufficiale della maggioranza governativa risultato eletto grazie ai voti determinanti delle sinistre. Le modalità di elezione del nuovo presidente e i contenuti del suo discorso di insediamento mostravano l'intenzione di valorizzare la centralità della sede parlamentare per la mediazione delle diverse posizioni politiche, la consapevolezza di dover ricercare equilibri di governo che non emarginassero forze di opposizione rappresentative di ampie fasce dell'elettorato, e infine, sulla base di tali premesse, la volontà di procedere alla realizzazione degli istituti mancanti.

Iniziava quindi una fase di parziale attuazione della costituzione (1956-1968), con l'entrata in funzione della Corte costituzionale (1956), l'istituzione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (1957) e del Consiglio Superiore della Magistratura (1958). In questo periodo, fermo restando il ruolo determinante del maggior partito di centro, si venivano a configurare diverse coalizioni gover-

native, con il passaggio da quelle centriste (1953-1962) a quelle di centro-sinistra in cui alla componente democristiana, socialdemocratica, liberale e repubblicana si affiancava quella socialista, essendo venuta a cessare nei confronti di tale partito la convenzione escludente.

In una fase ulteriore (1968-1976) si aveva un'accentuata accelerazione della attuazione costituzionale attraverso il varo dell'ordinamento regionale, con l'approvazione degli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria (1970), l'approvazione della normativa attuativa dell'istituto referendario (1970), l'adozione dei nuovi regolamenti parlamentari (1971), l'adozione dello statuto dei lavoratori (1970), l'accentuazione della disciplina relativa all'intervento pubblico nell'economia.

Le coalizioni governative di centro-sinistra erano condizionate da una cronica debolezza e dalla costante necessità di addivenire a rapporti collaborativi con l'opposizione di sinistra svolta dal partito comunista. Questa situazione si manifestava in tutta evidenza durante la settima legislatura (1976-1979) in cui coalizioni governative minoritarie dovettero giustificarsi sulla base prima di astensioni da parte dell'opposizione e quindi basandosi su un suo esplicito appoggio (c.d. governi di unità nazionale). La formula collaborativa utilizzata emergeva con evidenza, ad esempio, nell'uso costante di decreti-legge sistematicamente emendabili in sede di conversione, nella disciplina della legge di bilancio e della legge finanziaria e nella gestione della nuova sessione di bilancio, nel varo della più importante legislazione. In tutti questi casi a un'iniziativa governativa corrispondeva un sostanziale potere d'integrazione ed emendamento dell'opposizione che disponeva di una reale capacità di interdizione con un'eliminazione di qualsiasi parvenza di autosufficienza della maggioranza.

Alle critiche a tale situazione seguiva (1979-1992) una fase di parziale razionalizzazione delle istituzioni caratterizzate dal tentativo di rafforzare il governo e la maggioranza. Sono indici di tali tentativi l'introduzione preferenziale del voto palese, l'introduzione del controllo parlamentare di costituzionalità dei decreti-legge, la disciplina del governo (1988) e quella delle autonomie locali e del procedimento amministrativo (1990). Il tentativo di razionalizzazione della forma di governo non poteva tuttavia risolvere i diversi problemi via via accumulatisi e in particolare non teneva in conto l'insoddisfazione maturata nella società italiana nei confronti del complessivo sistema dei partiti politici sempre più distanti dalle esigenze e aspettative del cittadino. La sfiducia per il sistema dei partiti si sommava quindi alla tradizionale difficoltà ad operare la rotazione di ruoli fra maggioranza e opposizione e che aveva consentito quelle formule di collaborazione (c.d. consociativismo) che avevano progressivamente allontanato la pratica costituzionale da un ideale modello di governo parlamentare caratterizzato dalla autosufficienza del governo sulla base del rapporto fiduciario.

### **La frattura data dall'abbandono del principio proporzionale. Il preteso passaggio a una Seconda Repubblica**

Tale situazione sembra avere un arresto soltanto con la profonda crisi della maggior parte dei partiti e l'emergere di nuovi soggetti politici in occasione delle indagini giudiziarie

relative ai finanziamenti illeciti dell'attività politica e col cambiamento della legislazione elettorale in seguito al referendum del 1993, che ha consentito l'inizio di una bipolarizzazione e quindi il realizzarsi di esempi effettivi di alternanza al governo fra due raggruppamenti di partiti.

In pratica, a costituzione formale invariata, il referendum sulle leggi elettorali ha provocato una netta cesura nel tessuto costituzionale. Un principio non scritto ma caratterizzante più di ogni altro il sistema politico veniva rinunciato a favore del principio maggioritario. La svolta era drastica e veniva individuata in modo atecnico, ma efficace, nel preteso passaggio dalla Prima alla Seconda repubblica.

In realtà la modificazione della legge elettorale delle due camere in senso maggioritario non ha consentito di risolvere se non in parte le criticità da più parti riscontrate sia nella forma di governo (rafforzamento del ruolo dell'esecutivo), sia nei rapporti fra stato e regioni (domanda di incremento delle autonomie o addirittura federalizzazione dello stato). Per quanto riguarda il ruolo del governo la legislazione parzialmente maggioritaria ha consentito l'alternanza per cinque volte, nel 1994, 1996, 2001, 2006, 2008. Ma l'aver potuto dare legittimazione diretta al leader della coalizione vincente non ha significato consentire in senso tecnico l'elezione diretta del presidente del consiglio in quanto non sono state modificate le norme costituzionali sulla formazione del governo e sui suoi poteri. La revisione deliberata nel 2004 dalla maggioranza di centro-destra intesa a rafforzare il ruolo del presidente del consiglio che sarebbe stato individuato collegando la sua candidatura a una lista di candidati alla Camera dei deputati, avrebbe nominato e revocato i ministri e concentrato in sé forti poteri di indirizzo e avrebbe disposto del potere di scioglimento della Camera, veniva respinta dal seguente referendum del 2006. Non abbiamo quindi ottenuto il governo parlamentare nella versione britannica del governo di gabinetto o del primo ministro. Di conseguenza restiamo con governi esposti alle crisi interne della maggioranza, che devono ricorrere con frequenza al decreto-legge per affermare la loro politica.

Per quanto riguarda la domanda di più ampie autonomie che con l'affermarsi di un nuovo partito federalista ha condotto a parlare addirittura della trasformazione dello stato regionale in un non ben definito stato federale, qualcosa è stato fatto, e tecnicamente molto male, da un'affrettata revisione del 2001. La l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 ha introdotto una radicale riforma del titolo V della parte seconda della costituzione incidendo profondamente non solo sul ruolo delle autonomie territoriali ma sul sistema delle fonti normative. Essa è stata in grado di operare una riforma che investe una pluralità di disposizioni costituzionali e va quindi oltre al semplice emendamento di puntuali disposizioni del testo come già avvenuto in passato. La modifica più significativa riguardava la nuova disciplina del riparto di attribuzioni legislative fra stato e regioni. Veniva individuata una serie di materie definite di competenza esclusiva statale, una serie di materie a competenza concorrente con previsione della fissazione preventiva dei principi fondamentali ad opera della legge statale e infine l'assegnazione alla competenza esclusiva regionale delle materie residue. Non essendo stata raggiunta la maggioranza dei due terzi nella seconda votazione del testo deliberato dalla sola maggioranza di centro-sinistra, in seguito a due diverse richieste, il

testo veniva sottoposto a referendum e quindi approvato dal corpo elettorale il 7 ottobre 2001. La discutibile stesura delle norme sui rapporti stato/regioni obbligherà poi la Corte costituzionale a intervenire con una nutrita giurisprudenza correttiva

Attualmente, dopo circa un ventennio dallo storico abbandono del principio proporzionale nel 1993 – data ideale di inizio della c.d. Seconda repubblica - dobbiamo constatare come la Costituzione continui il suo cammino pur se con sensibili alterazioni rispetto al disegno iniziale. Per quanto riguarda la forma di governo il maggioritario con correttivi della riforma del 1993 è stato seguito da una nuova legge elettorale per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica (l. 270/2006) che contraddiceva l'esito del referendum abrogativo del 1993 a favore di un indirizzo proporzionalistico. Il proporzionale era collegato a circoscrizioni plurinominali e a liste di partito bloccate e accompagnato da correttivi in quanto venivano introdotte soglie di sbarramento, differenziate a seconda che un partito fosse o meno coalizzato con altri, ed era previsto un premio di maggioranza per liste e coalizioni che avessero conseguito il maggior numero di seggi senza tuttavia ottenere la maggioranza assoluta. La nuova legge non escludeva quindi un effetto maggioritario. Essa veniva per la prima volta utilizzata nei giorni 8 e 9 aprile 2006 e, dopo lo scioglimento anticipato della XV Legislatura, per le consultazioni del 13 e 14 aprile 2008.

La breve XV Legislatura vedeva un timido recupero del dibattito sulla grande riforma che conduceva alla c.d. “bozza Violante” in cui i diversi partiti si dichiaravano concordi su una forma di razionalizzazione del bicameralismo, prevedendo la sola Camera dei Deputati come titolare del rapporto fiduciario col Governo, il Senato federale come camera eletta dai consigli regionali e dalle autonomie, un rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio. Questo testo sembrava dover costituire il punto di partenza per la ripresa dell'argomento all'inizio dell'attuale XVI Legislatura ma nulla è accaduto in proposito.

### Una transizione senza esito

L'insoddisfazione per il funzionamento del sistema politico, soprattutto sotto il profilo della sua efficienza quanto a governabilità, ha condotto nel tempo a numerose proposte di riforme. Queste sono state concepite anche come riforme organiche della costituzione e in tale prospettiva, a parte l'esito positivo della discussa revisione del 2001, non hanno avuto successo.

Frequenti sono stati invece singoli emendamenti utilizzando la procedura dell'art. 138: numero dei parlamentari e durata del senato (56, 57, 60); istituzione della regione Molise (57 e 131), durata del mandato dei giudici costituzionali (135); reati ministeriali (96, 134, 135); semestre bianco (88); amnistia e indulto (79), abolizione dell'autorizzazione a procedere (68); forma di governo e statuti regionali (121, 122, 123, 126); giusto processo (111); voto degli italiani all'estero (48) e circoscrizioni estero (56, 57); pari opportunità (51); reintegrazione dei diritti dei membri di Casa Savoia (XIII disp. trans.), da ultima l'abolizione della pena di morte (27).

Per quanto riguarda le riforme organiche vanno menzionati i due comitati di studio diretti a realizzare un inventario delle proposte di riforma istituiti nella VIII legislatura presso le commissioni affari costituzionali delle due camere (1982). Nel corso della medesima legislatura fu istituita (1983) una commissione parlamentare bicamerale per lo studio di proposte di riforma da presentare alle assemblee (presidente Bozzi). La commissione suggerì il mantenimento della forma di governo parlamentare, il rafforzamento degli istituti di democrazia diretta, razionalizzando l'istituto referendario, la correzione del bicameralismo tramite la specializzazione di funzioni differenziate delle assemblee, il rafforzamento dei poteri del presidente del consiglio dei ministri. La relazione conclusiva non fu comunque discussa. Nel corso della X legislatura particolare risonanza ebbe il messaggio sulle riforme inviato dal presidente Cossiga (1991), anch'esso tuttavia senza seguito immediato. Nella XI legislatura fu istituita una commissione bicamerale (1992: presidenti De Mita-Iotti) tramite apposite risoluzioni delle due assemblee. La commissione avrebbe dovuto elaborare un progetto organico di revisione della parte seconda della costituzione e progetti di leggi elettorali per le camere e i consigli regionali. Una legge costituzionale (l. cost. 1/1993) disciplinò il procedimento da seguirsi, modificando per quel solo caso il dettato dell'articolo 138. Si prevede, infatti, che i risultati dei lavori parlamentari sarebbero stati sottoposti a referendum necessario, e non eventuale. La commissione cessava i suoi lavori per scioglimento anticipato del parlamento (1994) e il lavoro svolto non fu oggetto di dibattito e approvazione parlamentare. Nel corso della sua attività i diversi comitati preparatori avevano proposto una modifica dei criteri di ripartizione delle competenze fra stato e regioni e un rafforzamento delle autonomie regionali, nonché una legittimazione elettorale del vertice governativo anche in connessione a una modifica in senso maggioritario della legge elettorale. Nella successiva XII legislatura fu attivato a livello governativo un comitato di studio formato da esperti che produsse un documento che tra l'altro si pronunciava per una riorganizzazione in senso federalista dell'ordinamento. Durante la XIII legislatura veniva nuovamente istituita una commissione bicamerale per le riforme (presidente D'Alema) per elaborare progetti di revisione della parte seconda della costituzione, e in particolare in tema di forma di stato, forma di governo e bicameralismo, sistema delle garanzie. Anche in questo caso si prevede che il progetto elaborato dalla commissione sarebbe stato sottoposto a referendum approvativo, e quindi in deroga per il caso specifico al procedimento previsto dall'articolo 138 (l. cost. 1/1997). Il progetto elaborato dalla commissione non veniva tuttavia dibattuto e approvato dal parlamento. Esso comprendeva una supposta riforma in senso federale, l'accettazione di una forma di governo definita semipresidenziale con incremento di poteri di garanzia del presidente, nuove regole in tema di amministrazione, giustizia amministrativa, Consiglio Superiore della Magistratura, composizione della Corte costituzionale, partecipazione al processo normativo comunitario del parlamento e delle regioni. Parti rilevanti del testo elaborato dalla commissione in tema di autonomie regionali sono state utilizzate dalle leggi costituzionali 1/1999 e 3/2001.

La ricordata l.cost. 3/2001 riusciva infine a riformare radicalmente il Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Nella successiva XIV Legislatura la maggioranza di centro-destra approvava il testo di un'ulteriore legge di riforma che investiva non soltanto l'appena revisionato titolo V ma altresì la stessa forma di governo e il sistema delle garanzie. Il testo veniva rigettato dal corpo elettorale nella consultazione del 24 giugno 2006. E quindi la nuova riforma non veniva coronata da successo. Seguiva senza esito nella breve XV Legislatura l'accordo politico sulla ricordata c.d. "bozza Violante". Come notato nulla di rilevante è avvenuto nella XVI caratterizzata da una girandola di fantasiose proposte di revisione lontane da una realistica possibilità di attuazione.

### **Una riforma radicale effettivamente intervenuta ma misconosciuta**

Il capitolo delle riforme andrebbe completato illustrando quella che è stata la più significativa grande riforma della Costituzione introdotta tramite legge ordinaria, e quindi in palese contrasto con la volontà iniziale del costituente che aveva rinviato esplicitamente alla procedura aggravata dell'art. 138. Alludiamo ai diversi trattati che hanno previsto l'adesione alle diverse Comunità europee a far tempo dal 1952 e infine all'attuale Unione europea. Questi hanno provocato uno sconvolgimento del disegno iniziale della Costituzione limitando profondamente i poteri statali e regionali in seguito ad una affrettata accettazione tramite semplici leggi ordinarie dei trattati comunitari soltanto in parte neutralizzata dalla teoria dei controlli elaborata a posteriori dalla Corte costituzionale diretti a salvaguardare il nucleo duro della Costituzione. La giustificazione, piuttosto faticosa, della costituzionalità del ricorso alla legge ordinaria è stata trovata nella clausola dell'art. 11 che a certe condizioni consente le limitazioni di sovranità. Rimedio discutibile e giuridicamente debolissimo a uno strappo effettuato a fin di bene per rispondere alla aspettativa europeistica delle classi dirigenti del momento. L'articolo 11 è stato il grimaldello che ha aperto la strada a quella trasformazione surrettizia e tendenzialmente permanente di larga parte del nostro ordine costituzionale in seguito alla recezione del diritto comunitario.

### **Un risultato in linea con un'aggiornata concezione dello stato costituzionale**

Avviandomi alla conclusione vorrei riflettere su quello che mi pare essere uno dei portati più qualificanti e interessanti della Costituzione del 1948 e che ancora oggi sicuramente la caratterizza: l'aver posto al centro del sistema politico e costituzionale il principio della centralità della costituzione.

Può sembrare un gioco di parole ma non lo è.

Fino alla svolta della Costituente nel costituzionalismo liberale tradizionale era la legge del parlamento il centro intorno al quale ruotava il sistema politico. Il parlamento in quanto rappresentanza della nazione e la legge quale stru-

mento e braccio operativo dello stesso. Di qui lo slogan della "sovranità parlamentare" che implicava un trasferimento a favore dell'assemblea e dei suoi componenti della sovranità nazionale. Alla nazione, entità collettiva evanescente, si chiedeva una sorta di delega in bianco tramite il procedimento elettorale a favore di un corpo rappresentativo, del tutto tangibile, che gestiva in concreto la cosa pubblica in tendenziale distacco dal corpo elettorale.

Questo modello veniva già superato dai primi tentativi di riordinamento concettuale dei rapporti fra legge e costituzione, tra parlamento e potere costituente, e quindi a far tempo dall'esperienza weimariana dopo il primo conflitto mondiale. Ma è al termine del secondo conflitto che il panorama europeo è destinato a mutare radicalmente e che in Italia viene progressivamente abbandonata una concezione che si era radicata ai tempi dello Statuto e che ancora oggi continua a riemergere di tanto in tanto.

Nella nuova impostazione anche il parlamento è subordinato costantemente alla Costituzione e la Corte costituzionale ha il compito di garantire questa subordinazione ricevendo addirittura il potere di invalidare la legge parlamentare. Il parlamento deve sapere quindi che la Costituzione è il valore essenziale di riferimento che deve essere costantemente osservato.

La nuova costituzione comporta una sensibile modifica nell'ordine delle fonti normative. La legge non solo è rigidamente subordinata alla costituzione ma è accompagnata dalla legislazione governativa (i decreti delegati e i decreti legge), da quella regionale, dalle sentenze creative della Corte costituzionale e infine, al di fuori di qualsiasi abilitazione esplicita della costituzione, dalla debordante normativa di livello legislativo sfornata a ritmi frenetici dagli organi comunitari (regolamenti e direttive). In altre parole alla centralità della Costituzione si abbina un pesante ridimensionamento del ruolo della legge e del parlamento che è destinato a convivere con il governo legislatore, le regioni e le altre svariate autonomie, i centri di produzione normativa comunitari.

Concludendo, nella concezione tradizionale la costituzione era vista come uno schema enunciativo di principi che avevano sempre bisogno di essere resi operativi dalla legge per essere in concreto attuati. La Costituzione del 1948 modifica in larga parte questa impostazione, in quanto la Costituzione si impone in modo forte al legislatore, e in larga parte per quanto riguarda le disposizioni sui diritti è autoapplicativa in quanto il giudice può direttamente utilizzare le sue norme, e il giudice costituzionale si occupa di una sua puntuale tutela. La costituzione è anch'essa diritto positivo ancor prima di quello legislativo tradizionale e in concorrenza con questo.

Queste brevi conclusioni dovrebbero continuare a essere tenute ben ferme anche in un momento storico in cui i soggetti politici sembrano aver perso di vista i termini di riferimento della cornice costituzionale che inquadra la società civile.

*Prof. Giuseppe De Vergottini*

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna  
Relazione tenuta al I Congresso dell'Ame  
(Almae Matris Emeriti) - Bologna

## I LAUREATI: TROPPI O POCHI?

Si leggeva su L'Unità' del 20 Aprile u.s. un articolo dal titolo: "Troppi laureati la favola reazionaria del Ministro Tremonti". In contrasto con tale opinione, secondo il titolo di una intervista riportata da Repubblica del giorno 18 il sociologo De Rita avrebbe affermato "Basta con gli studi inutili: meglio andare ad imparare in fabbrica". Il giorno prima, su "Liberò" un lungo articolo dal titolo: "I più ricchi del mondo non hanno una laurea". Ed un noto giornalista del "Corriere" ha scritto un fondo dal titolo: "Rivalutare il lavoro manuale".

E' uno di quei momenti nei quali la grande confusione che regna nel nostro (sfortunato) Paese su un certo argomento diventa palese: il numero dei laureati viene giudicato, a giorni alterni, eccessivo oppure troppo ristretto. E come sempre accade, si combatte accanitamente in difesa dell'una o dell'altra tesi, portando argomenti che partono da pregiudizi ideologici.

L'intera questione parte probabilmente da lontano, precisamente da quando l'impetuoso progresso economico che ha avuto luogo nel dopoguerra ha permesso l'accesso agli studi superiori ad una fascia di popolazione ben più numerosa di quella che conseguiva una laurea nei decenni precedenti.

La trasformazione di una Italia agricola ad Italia industriale, avvenuta negli stessi anni, ha reso possibile l'immediato collocamento dei laureati nelle strutture produttive che erano in continua espansione. Così, la laurea è diventata nell'immaginario collettivo il viatico per l'accesso al lavoro ed alla promozione sociale.

Sotto la pressione dell'aumento degli studenti, le università si sono adeguate per fronteggiare l'emergenza. I veri "baroni" dell'epoca non si sono lasciati sfuggire la ghiotta occasione di "sistemare" allievi e di aumentare il loro potere attraverso l'aumento delle "cattedre". E per venire incontro al continuo scadimento nella preparazione della massa di studenti che avevano accesso all'università, si sono realizzate alcune Facoltà e Corsi di laurea che hanno svolto la funzione di vere discariche per sedicenti studenti.

Non era difficile prevedere che la situazione sarebbe completamente sfuggita di mano. Le lotte sessantottesche – certamente non nate improvvisamente né per caso – hanno ridimensionato il potere dei "baroni": Lo smisurato aumento del numero di questi ultimi ha portato alla polverizzazione del potere accademico. L'autonomia universitaria ha permesso poi la sua trasfigurazione in un differente potere legato alla capacità di navigare nella politica universitaria, divenuta attitudine al collegamento con i partiti, con i sindacati, con le clientele. E, naturalmente, la corruzione dilagante nel Paese ha investito anche l'università, diventata, con il nuovo ordinamento autonomo, maggiormente permeabile al malcostume. Da parte loro, i professori universitari hanno cercato di seguire la via demagogica tracciata dalla politica, con l'occhio costantemente rivolto ai propri interessi; così, oggi abbiamo una università che ha perso ruolo ed identità.

L'idea che la laurea costituisca il viatico per l'accesso al lavoro ed alla promozione sociale è rimasta ben radicata nella nostra società. Senza distinguere tra una laurea ed un'altra è aumentata nel tempo la caccia al "titolo", comun-

que e dovunque conseguito. Si è giunti al grottesco, quando alcune università si sono prestate al ripugnante gioco della valutazione di fantomatici "crediti" per abbreviare i percorsi didattici, facilitando così la laurea. Di pari passo, si sono sviluppate università telematiche, ed altre istituzioni pronte ad aiutare nel conseguimento della laurea, od a rilasciare titoli accademici.

Ora, pensare che i prodotti nati da questo mercato, che hanno in parte corrotto le lauree conseguite nelle sedi appropriate, possano costituire elemento di discriminazione nella ricerca del lavoro è pura fantasia. Siamo così giunti ad una resa dei conti: alcuni irriducibili, dati alla mano, confrontando il numero dei laureati con quello di altri Paesi, sostengono che i laureati (viene da chiedere: quali?) sono pochi, mentre altri, con altrettante buone ragioni – ad esempio il fatto che i laureati trovano il lavoro nei call-centers – sostengono che i possessori di un titolo di studio superiore sono troppi.

Nella foga di questa diatriba si è persa in larga parte la capacità di identificare la finalità degli studi superiori, ed il ruolo che devono avere università e scuole.

Va subito sgombrato il campo da una idea bizzarra, che tuttavia circola, quella secondo la quale la laurea servirebbe a fare soldi. Ciò non è vero: l'esperienza comune, la storia di tutti i personaggi che si sono arricchiti dimostrano che non esiste alcuna correlazione tra grado di istruzione e capacità di fare soldi. Questa è individuale, probabilmente innata. Non la si insegna in alcuna scuola. Mi riferisco alla attitudine a fare vere fortune, non a conseguire emolumenti più o meno elevati; qui il grado di istruzione può avere una certa importanza.

A mio modesto parere, le scuole in genere hanno o dovrebbero avere due funzioni distinte, riconoscibili nelle due forme estreme, ma che si combinano e si sommano nelle maggior parte dei casi. Da un lato gli studi servono a sviluppare quelle capacità logico-deduttive che permettono di analizzare fatti, di cogliere l'essenza di un problema, e di prendere decisioni consapevoli del contesto nel quale va collocata l'azione da promuovere. A torto od a ragione, lo sviluppo di queste capacità vengono associate allo studio di alcune discipline, quali la filosofia, la matematica e la fisica. All'altro estremo si può dire che gli studi servono a preparare al lavoro ed alle professioni, ovvero, più modestamente ad insegnare un mestiere. Un'ulteriore finalità della scuola, strettamente connessa alla prima delle due funzioni citate dovrebbe essere quella di innalzare il livello culturale della società: rendere i cittadini maggiormente permeabili alle arti ed alla cultura.

La distinzione che abbiamo fatto è puramente strumentale, ed è utile per discutere sul ruolo di scuole ed università. Nella realtà, la (semplice) preparazione al lavoro deve necessariamente avere un contenuto formativo: a meno che non si tratti di un lavoro ripetitivo ed assolutamente meccanico – quello per intenderci illustrato in un famoso film di Chaplin – anche per un lavoro definito come "manuale" è necessaria una certa capacità logico-deduttiva.

Se si parte da un simile schema, sembra ragionevole avere differenti tipi di scuole, alcune orientate (prevalentemente) alla preparazione alle professioni ed al lavoro, ed altre con la finalità di impartire agli allievi l'"alta formazione", ed un certo grado di cultura.

Da molti anni si discute sulla finalità e ruolo delle scuole, e dei programmi europei e mondiali sono stati sviluppati (indagine ALL, Adult Literacy Survey, volta a valutare le capacità di trattare l'informazione, il Partnership for 21st Century Skills, programma nato per definire cosa debba intendersi per "abilità" in modo da colmare il divario tra scuola e mondo del lavoro) per definire e misurare l'"abilità" dei cittadini ed il loro modo di porsi rispetto alle conoscenze ed al mare delle informazioni disponibili. Semplificando, si può dire che questi paludati programmi hanno lo scopo di valutare la capacità dei cittadini di utilizzare l'istruzione.

Trascurando le sottigliezze sui significati da attribuire ai concetti di "istruzione" e "formazione", io penso che la (vecchia) riforma di Giovanni Gentile era del tutto coerente con l'esigenza di avere scuole che avviavano al lavoro e scuole adatte a preparare agli studi più avanzati. Alla prova dei fatti, la scuola nata dalla riforma Gentile ha formato la classe dirigente che ha traghettato il Paese da una economia agricola arretrata ad una economia industriale moderna.

Quella riforma, che è stata travolta da leggi demagogiche, stabiliva una specie di gerarchia delle scuole, identificando gli studi classici come quelli maggiormente in grado di "formare" gli allievi. Una possibile critica, almeno a parere di chi scrive, poteva essere appuntata allo scarso riconoscimento del valore formativo delle scienze e della matematica. La gerarchia tra le diverse scuole era evidenziata dal fatto che l'accesso a tutti i corsi di laurea veniva riservato al diploma del liceo classico o scientifico. All'altro estremo vi erano le scuole professionali, che avevano lo scopo di preparare al lavoro, e non permettevano l'accesso agli studi superiori.

Non è assurdo chiedersi, giunti a questo punto, se non sarebbe opportuno recitare il mea culpa, e ripristinare uno schema simile a quello del passato: e per quel che riguarda le università decidere che solo alcune, coniugando ricerca ed insegnamento, devono avere il compito di preparare la classe dirigente, mentre altre devono essere semplicemente scuole superiori, adatte a preparare al lavoro quadri intermedi.

Si fa un gran parlare sul mondo che cambia rapidamente, sulle esigenze di una società in tumultuoso sviluppo, sulle sfide poste dalla globalizzazione: sarò un vecchio reazionario, ma tutto il favoleggiare sulle esigenze di un insegnamento "diverso" (che nessuno sa poi di che cosa si tratti), mi sembra fuorviante. Forse, le vecchie ricette applicate con rigore darebbero ancora buoni risultati.

In una società modernamente organizzata è indispensabile una scuola che soddisfi a quella doppia esigenza alla quale ho fatto cenno. L'utopia di un insegnamento uguale per tutti, perseguito e sul quale si è vaneggiato per tanti anni, cozza contro una banale realtà: non tutti sono idonei allo studio inteso come arricchimento della personalità e sviluppo delle capacità critiche. Molti sono più adatti ad imparare e svolgere attività pratiche, nelle quali è possibile, d'altra parte, mostrare la propria intelligenza e capacità.

La disaffezione che traspare da molti indicatori nei confronti degli studi universitari è il risultato – che non poteva essere non atteso – di un travisamento delle finalità degli studi superiori. La scuola media, oramai ridotta a luogo di socializzazione e di passatempi, ha perso completamente od

almeno nella maggior parte dei casi il ruolo che aveva una volta, che era quello di "formare", e di far comprendere, selezionando, se si era idonei ad affrontare i livelli più elevati della cultura. Spesso permetteva di fare emergere quelle doti che permettevano il successo negli studi superiori. Era quella stessa scuola che cercava di diffondere il valore della meritocrazia ed il piacere di accettare le sfide. Oggi con le promozioni generalizzate e l'appiattimento su livelli compatibili con gli allievi meno portati agli studi, la scuola non è in grado di preparare psicologicamente e culturalmente agli studi universitari. La massa degli studenti lascia la scuola media senza ricevere alcun messaggio: molti si iscrivono all'università, quello che sia il corso di laurea, proseguendo poi stancamente sulla strada degli studi per conseguire un titolo, che sperano rappresenti la chiave per aprire le porte di un lavoro sicuro. E troppi sono quelli che rinunciano strada facendo.

Penso che discutere sul numero dei laureati, se sono troppi o troppo pochi, sia un esercizio inutile; ha anche il difetto di farci perdere di vista la realtà. Fino a quando le scuole e le università saranno regolate solo sulla quantità, perdendo completamente di vista la qualità ed il senso della loro missione, non saranno motore di progresso. Aumento o diminuzione dei laureati saranno indicatori senza significato.

*Prof. Rosario Nicoletti*  
Università di Roma La Sapienza

## IL RUOLO DELLA MEDICINA INTERNA NEL SISTEMA SANITARIO

La recente pubblicazione su di una prestigiosa rivista medica di un articolo riguardante la preoccupante tendenza alla proliferazione delle così dette sub specializzazioni in medicina interna (Cassel e Ruben, New England Journal of Medicine 2011) mi ha indotto a qualche riflessione sulla disciplina cui mi applico da oltre quarantacinque anni, non per tesserne gli elogi ma per contribuire a definirne, soprattutto a beneficio dei non medici, il ruolo nell'assistenza sanitaria. Conviene iniziare dalla definizione, rivisitata, di medicina interna stilata a Roma nel 1994 dal Collegio dei professori di Medicina interna: attività clinica che concepisce i fenomeni morbosi e i problemi dell'ammalato come un problema unitario e non come un insieme di organi da studiare separatamente da parte dei vari specialisti. Il medico internista non possiede tutto lo scibile della medicina, ma solo una metodologia che gli consente una "valutazione globale" dei problemi del singolo paziente. Questa metodologia è la stessa di quella utilizzata dalla ricerca scientifica che richiede "sintesi intuitiva" dei fatti osservati e che fa dell'internista uno "specialista" del metodo di applicazione delle conoscenze e dell'esperienza ai problemi del singolo paziente, affetto da patologie singole o, molto più spesso, multiple. In termini epistemologici (cioè di chiarificazione dei fondamenti logici di un lavoro scientifico come certamente è la medicina clinica) si potrebbe affermare che gli

internisti si attengono, nell'esercizio più tipico delle loro attitudini diagnostico-terapeutiche, ad una logica di tipo ipotetico-deduttivo in quanto muovendo da una ipotesi diagnostica formulata sulla base di pochi elementi iniziali, cercano di confermarla o di confutarla utilizzando con sagacia tutti i mezzi messi a disposizione dalla moderna medicina (dall'anamnesi all'esame obbiettivo, dagli accertamenti strumentali agli esami bioumorali ritenuti più idonei a confermare o smentire l'ipotesi primigenia). Per contro, gli specialisti si attengono più spesso ad un modello di tipo induttivo, cioè fondato sui fatti osservati; tali elementi fattuali, ricercati attentamente utilizzando le loro specifiche competenze ed abilità tecnico-manuali consentono, considerati nel loro complesso, di avanzare una ipotesi diagnostica e/o terapeutica indotta proprio dalla sommatoria dei risultati da loro ottenuti. Nella diatriba sulla natura epistemologica del metodo clinico, essenzialmente deduttivo come afferma Antiseri (2005) o un misto di deduttivismo e induttivismo come suggerisce Cagli (2007), mi pare, come clinico di lungo corso, che si possa più facilmente concordare con quest'ultimo pur riservando al metodo deduttivo il ruolo di *primum movens* nello svilupparsi del ragionamento clinico che nasce con la formulazione di ipotesi suggerite dall'immaginazione stimolata nel medico anche da un solo elemento di fatto. Queste considerazioni assumono rilevanza in un periodo in cui i progressi delle conoscenze in ambito biomedico e la crescente capacità di applicare alla diagnostica medica e alla terapia tecnologie molto sofisticate, parcellizzano sempre più le competenze tecniche necessarie a padroneggiare con sicurezza attività diagnostiche e terapeutiche complesse e non scevre da rischi. Le sub specializzazioni della medicina interna, nate in nord America tra il 1941 ed il 1988 (cardiologia, gastroenterologia, endocrinologia, ematologia, malattie infettive, nefrologia, reumatologia, oncologia, geriatria) razionalizzano tale parcellizzazione ed infatti il succitato articolo le ritiene del tutto legittime perché dettate dalla necessità di dare consistenti basi scientifiche alla attività clinica specialistica dei medici attraverso l'acquisizione di specifiche conoscenze biochimiche, fisiologiche e biotecnologiche. Inoltre, le tecnologie tipiche di alcune specialità richiedono abilità particolari che debbono essere apprese e sviluppate nel tempo con passione e dedizione ovviamente a scapito delle conoscenze più generali, soprattutto dei quadri clinici atipici generati dal sovrapporsi di più patologie. Purtroppo negli ultimi anni questa tendenza alla parcellizzazione della medicina interna ha assunto aspetti francamente abnormi perché si è andata diffondendo sempre più la richiesta di creare un po' artificialmente nuove sub specialità non tanto e non solo per ragioni culturali e tecnologiche, ma anche per creare ambiti particolari di competenza riservati ai soli specialisti che in tal modo si assicurano prestigio e ritorni economici significativi grazie alla esclusiva su competenze particolari ufficialmente certificate. Sul piano professionale ne deriva una eccessiva parcellizzazione delle competenze e soprattutto delle responsabilità giacché questi sub specialisti spesso si occupano volutamente solo del loro "particolare" perdendo di vista il paziente nella sua specifica unicità. Nel tentativo di contrastare questa tendenza si sono stilati criteri stringenti per controllare la creazione ufficiale di altre sub specialità nell'ambito della medicina interna. Si richiede innanzi tutto che la disciplina

formi un corpo unico di conoscenze fondate su basi scientifiche ed abbia una applicazione clinica non adeguatamente ricomprese nella disciplina madre, che richieda tecnologie o abilità particolari e, soprattutto, migliori evidentemente la cura dei pazienti. L'obiettivo dovrebbe essere quello di favorire la creazioni di team di medici che collaborano nella gestione dei pazienti più complessi, utilizzando al meglio le specifiche competenze con l'intento di fornire loro le prestazioni più appropriate senza le lungaggini e perdite di tempo che caratterizzano la attuale gestione del paziente, inviato da uno specialista all'altro spesso senza che l'iter diagnostico e terapeutico sia adeguatamente programmato e realizzato sotto una adeguata regia. La figura più idonea a svolgere questo lavoro di coordinamento, non certo di prevaricazione delle altrui competenze, pare proprio quella del medico internista, che dovrebbe essere "in primis" un metodologo della valutazione globale del singolo paziente ed in seconda istanza il referente per i problemi di ordine bioetico e di rapporto con il paziente ed i suoi familiari. Di fronte a queste ultime problematiche, infatti, molto spesso gli specialisti assumono atteggiamenti molto tecnici e professionalmente distaccati, e rinviando volentieri ad un mal definito "curante" il difficile compito di gestire questi delicati rapporti interpersonali. Oltre l'aspetto puramente tecnico, la spinta verso una diversa gestione del paziente viene anche dalle novità socio culturali suscitate dal progredire delle nostre conoscenze e della possibilità di applicarle con successo alla prevenzione e alla cura delle malattie; tali novità hanno suscitato bisogni ed aspettative poco presenti o considerate in passato ma divenute oggi di grande rilevanza e con un forte impatto mediatico. Esse sono ben rappresentate, a mero titolo di esempio, dalla consapevolezza, suscitata nei cittadini dai progressi scientifici succitati, del diritto alla salute, o comunque alle migliori terapie anche quando si tratti di malattie croniche, invalidanti; d'altra parte, l'invecchiamento della popolazione ha fatto emergere polipatologie clinicamente complesse, di difficile gestione ed assai frequenti. Sul piano economico ne è derivato un aumento imponente dei costi per la salute che ha spinto a una rivisitazione dei modi di erogazione dell'assistenza sanitaria; in tutto il mondo occidentale prevale ora un nuovo orientamento delle politiche per la salute con la creazione di nuovi modelli assistenziali integrati che prevedono lo spostamento sul territorio delle attività diagnostiche e terapeutiche meno impegnative, pur cercando di mantenere uno stretto coordinamento con la medicina ospedaliera. In questo contesto l'internista assume particolare rilevanza perché la sua formazione lo rende particolarmente idoneo a risolvere problematiche assistenziali complesse adottando provvedimenti personalizzati per il singolo paziente, riducendo i costi e ottenendo risultati migliori di quelli realizzati nelle strutture specialistiche, come è stato dimostrato efficacemente negli USA (Kuo et al, *New England Journal of Medicine* 2009). Se questo è vero, la rilevanza economica del risparmio ottenibile con l'attivazione di nuovi modelli assistenziali sarebbe notevole giacché i dati demografici attualmente disponibili (Ministero della salute) dimostrano che nel 2007 su 8.199.428 pazienti acuti dimessi il 4 % aveva un'età superiore ai sessantacinque anni, erano cioè anziani, e ben il 23% proveniva da reparti di medicina interna, assegnando a questa disciplina un ruolo centrale nell'as-

sistenza ospedaliera. Sorprendentemente le nostre autorità sanitarie (Regioni, Direttori generali), a fronte della progressiva decurtazione dei fondi disponibili, stanno procedendo a una progressiva riduzione dei posti letto assegnati alla medicina interna prima di aver attivato una rete assistenziale territoriale capace di decongestionare l'afflusso incontrollato dei pazienti ai pronto soccorso degli ospedali. Si privilegiano le strutture specialistiche, che pure sono molto costose e necessariamente indirizzate a un ristretto numero di pazienti, perché assicurano una cospicua risonanza mediatica e consentono di far attribuire ad una determinata struttura ospedaliera l'ambita definizione di "centro di eccellenza" per il solo fatto di disporre di qualche valido centro specialistico ove si offrono prestazioni eccezionali, trascurando la necessità primaria di offrire alla massa della popolazione una assistenza sanitaria di base di buon livello. Le conseguenze sono state il crescente sovraffollamento dei reparti internistici con tassi di occupazione dei posti letto molto sopra il tollerabile (oltre il 90%) che provoca, come è stato dimostrato (Sprivulis, 2006), un aumento delle infezioni nosocomiali e della mortalità tra i ricoverati. La ragione di questo sovraffollamento non sta solo nella riduzione dei posti letto internistici ma anche in altre molteplici cause tra cui la scarsa propensione dei pazienti a rivolgersi al proprio medico di base, per altro non sempre disponibile come dovrebbe, cui spetterebbe di rappresentare il primo filtro di valutazione dell'opportunità e dell'urgenza del ricovero. Particolarmente importante è poi l'invecchiamento della popolazione; questa condizione determina (Becchi, 2005) la frequente presenza di polipatologie (75% dei dimessi con quattro o più patologie) e si accompagna a un elevato grado di riduzione dell'autonomia dei pazienti (solo il 40% risulta totalmente autonomi). Le singole patologie si condizionano a vicenda e si combinano in un nuovo stato morboso che richiede una particolare competenza e sensibilità, in particolare nel momento terapeutico. In questi pazienti è infatti particolarmente difficile attenersi alla così detta EBM (medicina basata sulle prove di efficacia) che ci fornisce informazioni che derivano da studi clinici controllati nei quali si includono pazienti molto selezionati ed omogenei, possibilmente affetti solo dalla patologia che si intende studiare, sicché i risultati ottenuti sono con difficoltà direttamente trasferibili ai pazienti anziani con polipatologie come sono gran parte dei pazienti internistici che ammontano a quasi il 25 % di tutti i dimessi. In effetti da molti anni (Corrocher, 2010) ci troviamo di fronte ad una vera e propria pandemia dell'anziano che costituisce un'emergenza della complessità. Purtroppo questa problematica sfugge del tutto alle strutture sanitarie (locali, regionali e ministeriali) che, infatti, non hanno ancora elaborato statistiche relative ai malati complessi, a ciò indotti anche dal sistema di valutazione dei carichi assistenziali attualmente in uso (Diagnosis Related Groups, raggruppamenti omogenei di diagnosi) che attribuisce un determinato peso alla malattia principale ed alle sue possibili complicanze ma trascura del tutto l'aggravio assistenziale provocato dalla compresenza, nello stesso paziente, di più processi morbosi che danno luogo a sindromi cliniche complesse, ben diverse da quelle classicamente descritte nei trattati. Indubbiamente per mettere in atto una revisione dell'assistenza sanitaria che tenga conto dei fatti brevemente sintetizzati è ovviamente necessario rivedere

l'attuale percorso formativo dei medici e le modalità di gestione della assistenza sanitaria adottando modalità e metodi molto diversi da quelli attualmente seguiti, impresa di grandissima difficoltà per le resistenze che una simile rivoluzione scatenerebbe. Tuttavia la recente riforma dell'Università, per quanto certo perfezionabile sotto molti aspetti, lascia sperare che il processo riformatore possa quanto prima avviarsi. Credo sia anche confortante che nello stesso abito medico, colleghi di docenti universitari e società scientifiche, si colgano segni positivi di voler favorire significativi cambiamenti. Per esempio, nell'ambito dei principi che devono guidare il complesso compito di formazione e selezione della classe medica del futuro, il Collegio degli internisti ha messo a punto un Codice etico, che è stato anche pubblicato in questa rivista, e un ponderoso documento riguardante "L'innovazione in medicina interna", fatti significativi che dimostrano la volontà di contribuire fattivamente alla elaborazione culturale di un'opera di profondo rinnovamento nella gestione dell'assistenza sanitaria.

*Prof. Vincenzo Lo Cascio*  
Università di Verona

## LA SINDROME DEL SESSANTOTTO NEI MINISTRI UNIVERSITARI

Riferiscono le cronache parlamentari, così come vengono riportate dai giornali e dalle televisioni, che la ministra universitaria in carica, Gelmini di nome, abbia esclamato al momento dell'approvazione della sua riforma in senato, "che oggi sia una bella giornata per il paese e per l'università italiana", perché "è stata archiviata la cultura falsamente egualitaria del Sessantotto". Il suo collega, ministro lavorativo, Sacconi di nome, ha ripetuto lo stesso concetto, affermando che "la riforma dell'università è forse l'atto più significativo con cui si è posta fine alla lunga 'ricreazione' del sistema educativo, iniziata nel Sessantotto".

Se si guarda alle date di nascita di questi due ministri, l'uno nato a Conegliano Veneto (Treviso) il 13 luglio 1950, l'altra nata a Leno (Brescia) il primo luglio 1973, ambedue laureati in giurisprudenza, si può dedurre che, avendo essi incominciato a frequentare l'università rispettivamente nel 1969 e nel 1992, sono stati i primi a beneficiare dell'allegro andazzo, che sarebbe stato, secondo loro, avviato col famigerato Sessantotto, tra falso egualitarismo (tutti promossi col voto politico) e ricreazione forzata (tutti fuori dall'aula a fare shopping e passeggiate amene, invece che ascoltare lezioni noiose o andare in laboratorio e in biblioteca). Scandalizzati da questa condizione dell'università italiana, i suddetti ministri si sono dati alla politica, luogo nel quale domina invece la meritocrazia e l'efficienza, il rigore morale e le competenze tecniche. E vissero felici e contenti. Così si chiude la favola sul Sessantotto Cattivo, sconfitto dalla Principessa Buona coll'aiuto del Cavaliere Senza Macchia.

Se fosse così semplice, sarebbe tutto più facile. Siccome però non è così semplice, per venire a capo, ci vuole uno sforzo supplementare di riflessione critica e una maggiore capacità di distinzione, doti che sono rare nei politici di pro-

fessione, i quali, è noto, parlano, promettono, progettano, promulgano e non fanno mai autocritica, nemmeno di fronte all'evidenza.

Fu in realtà il Sessantotto un fenomeno circoscritto a un brevissimo periodo della storia italiana (ed europea), che ha rappresentato una svolta, rispetto al passato, con qualche punta di deleterio estremismo nell'università. Molte furono, infatti, le occupazioni di sedi universitarie nella primavera di quell'anno, altrettanti gli interventi della polizia; pochissimi furono invece gli esami di gruppo e il diciotto politico, che però conquistarono subito le prime pagine dei giornali, perché sembravano sconfessare, nella prassi, i nobili impulsi di rinnovamento che si stavano formando nella discussione, sviluppatasi tra gli studenti più seri e i docenti più attenti alla nuova realtà. Si parlava nella stampa nazionale, invece, molto meno del progetto di riforma del ministro Gui, noto come 2314 (si usavano i freddi numeri allora, per dare il nome all'ipotesi di riforma, non ancora il nome del relativo ministro), perché si era arenato nei meandri delle commissioni parlamentari, senza mai nemmeno arrivare in aula per la discussione finale.

Nella seconda metà degli anni Sessanta regnava sovrano un immobilismo politico, gretto e miope, che non riusciva nemmeno a porsi il problema di un'università che cresceva a ritmi esponenziali, essendo arrivate come matricole le generazioni numerose, nate nell'immediato dopoguerra. Veniva così disatteso clamorosamente il passaggio dell'università dai piccoli ai grandi numeri: erano circa 200 mila gli studenti all'inizio degli anni Sessanta, oltre 800 mila alla fine dello steso decennio, a Sessantotto superato.

Quel che sorprende nella sindrome del Sessantotto, egualitaristico e ricreazionistico, dei nostri attuali ministri è un impasto indigesto di propaganda politica spicciola e di indefinità concettuale. Lasciamo pure da parte la propaganda spicciola, che appartiene alla natura di molti politici di mestiere, e concentriamoci sull'*indefinità concettuale*. Sanno i ministri di cosa parlano, quando attribuiscono a un solo anno, che ci è ormai lontano di oltre quattro decenni, una tale influenza nefasta? Se questa influenza negativa fosse stata davvero così lunga e profonda, come ci viene raccontato nella favola dell'Anno Cattivo, è mai possibile, ci si domanda con una punta di scetticismo, che tutti i governi successivi, anche quelli formati dai partiti dei due ministri, dai socialisti di Sacconi ai berlusconiani della Gelmini, non siano stati capaci di capire, già negli anni Settanta, Ottanta, Novanta e via aggiungendo, la gravità della malattia che attanagliava il sistema educativo nazionale?

Ci racconta la *fable convenue* sul Sessantotto, Fonte del Male, che il sistema educativo, costituito da scuola e università, da quell'anno in poi, ancorché ottimamente finanziato, ben gestito, severamente osservato dal ministero competente e opportunamente controllato dagli occhiuti provveditorati di ogni provincia, continuerebbe pervicacemente a rimanere in ricreazione egualitaristica, sotto l'influenza di baroni che sfruttano una massa incalcolabile di sottoposti. Nessuno studierebbe più alcunché, tutti avrebbero un facile voto di promozione, mancando affatto il riconoscimento del merito. Si sarebbero inoltre moltiplicate a dismisura le sedi universitarie, il numero dei corsi di laurea e quello degli insegnamenti, poi anche quello dei professori di ruolo, a diverso titolo, e quello dei precari, quest'ultimo addirittura

all'infinito. Anche le sedi di università telematiche, praticamente senza veri professori e senza veri studenti, sono proliferate a due cifre (tanto per dire, in Germania ce n'è una sola). Le università private, infine, anch'esse larghissimamente finanziate dallo stato o dagli enti locali, sono sbocciate come funghi dopo la pioggia, nei luoghi più esotici della penisola. Forse per motivi politici? No, tutto per colpa del Sessantotto.

Ci si chiede perplessi: Ma le autorizzazioni ai concorsi, il riconoscimento delle nuove università (telematiche e privatissime) e i rispettivi finanziamenti, chi li ha autorizzati? Forse il Sessantotto?

E la così detta parentopoli? Anche questa è un frutto velenoso del Sessantotto? Per evitarla bastavano poche norme, da approvare in una mezza giornata di attività parlamentare, dichiarando per legge: A) Nessun finanziamento è concesso alle università private. B) Nessun docente può insegnare in due università, né può farlo nella stessa istituzione, nella quale ha dei parenti di qualsiasi grado, dei conviventi o dei soci in affari. C) Nessuno che sia stato eletto in un organo di rappresentanza politica (comune, provincia, regione, parlamento nazionale o europeo), può mai più essere nominato, per tutta la sua vita, in nessun organo dell'università né diventare docente a qualsiasi titolo.

Ognuno, insomma, faccia la sua carriera separata, senza il privilegio di poter saltare di qua e di là, a suo piacere, o, addirittura, di pretendere di svolgere l'una e l'altra professione contemporaneamente. Il figlio bravo del rettore bravissimo e la figlia eccellente del preside rinomato sapranno allora, fin dall'inizio, che dovranno andare a fare carriera in altra università oppure all'estero; e non si farà eccezione nemmeno per mogli, mariti, amanti e conviventi. Si potrebbe essere ancora più severi nell'elenco delle incompatibilità, ma queste tre, come inizio, dopo oltre quarant'anni d'inadempienza legislativa a causa del Sessantotto, dovrebbero bastare.

L'attuale governo ha fatto già in una precedente legislatura una riforma universitaria, anche questa volta per opera di una ministra, Moratti di nome, che tra il 2001 e il 2006 ha autorizzato numerose università private e/o università telematiche di dubbia reputazione e qualità, per quel che riguarda i professori che vi insegnano a distanza, i programmi di studio e i relativi esami virtuali. Anche queste sono colpe del Sessantotto?

Per chi lavora seriamente nell'università, è disperante dover prender atto di quanto le analisi esterne, e persino qualcuna proveniente dall'interno, siano superficiali, genericamente catastrofistiche, il più spesso improntate a luoghi comuni corrivi, mai in grado di distinguere ciò che è sano, buono o eccellente, da ciò che è corrotto, inutile e dispendioso. Ci si concentra invece sulle eccezioni negative, dilatandole a effetto, per farne la regola. È come se un professore universitario dicesse *sic et simpliciter*: tutto il Parlamento italiano è corrotto, perché dentro c'è qualche decina di pregiudicati e di condannati in primo o secondo grado. Non lo si dice, a ragione, ma si accetta che gli altri possano affermare che tutta l'università è all'insegna della parentologia o parentocrazia, che dir si voglia.

Per far passare nell'opinione pubblica un qualsiasi straccio di presunta innovazione col nome altisonante di Riforma Universitaria, si disegna l'università in blocco, come se fosse un lebbrosario dirupato, pieno di malati terminali o

immaginarci, con medici ignoranti e infermieri pigri, da chiudere immediatamente e ricostruire, completamente nuovo, in tutt'altro posto, sotto la ferrea tutela dei partiti politici e relative correnti. Poi, tra qualche tempo, nella prossima legislatura, verrà un nuovo governo con gli stessi partiti (o anche con altri), i cui membri, concentrandosi su fenomeni marginali, ancorché sommamente negativi, faranno un'altra (pseudo-)riforma dell'università, che risulterà in parte dannosa e in parte inutile, così, tanto per fare qualcosa. Tutto ciò al fine di superare definitivamente, ancora una volta, il Sessantotto, magari proponendo, in aggiunta, di voler anche abolire il valore legale del titolo di studio (un altro toccasana), allo scopo d'introdurre la meritocrazia nell'accademia, la libera e sana concorrenza tra le università sul mercato del lavoro, nonché, di riflesso, punire severamente fannulloni e spreconi, mettendo così in sicurezza il sistema, questa volta – finalmente – sottratto all'influenza nefasta dei baroni. Costoro, era da prevederlo, non essendo stati eliminati dalla precedente riforma, saranno ancora lì a congiurare e condizionare, fornendo così un alibi all'attivismo del nuovo ministro.

Quando incominceremo a parlare di cose serie, smascherando i falsi ragionamenti e le inutili riforme?

Quando ci sarà davvero una riflessione – critica e auto-critica – sul modo più saggio di migliorare la didattica, senza avventurose espansioni delle discipline e dei corsi di laurea, magari abolendo contemporaneamente anche il titolo di dottore per un corso triennale, perché è una finzione che non ha corrispondenza in Europa?

Quando si pretenderà la presenza, assoluta e continuativa, sia dei professori sia degli studenti, a lezione e agli esami?

Serve davvero un'università incentrata su ricerca e didattica, anche per la formazione di professioni funzionali (infermieri, traduttori, tecnici, amministrativi ecc.) o non sarebbe meglio creare un percorso parallelo, altrettanto serio, che dedichi particolare attenzione all'acquisizione di competenze specifiche, come avviene in Germania in una *Fachhochschule*, distinta dalla *Universität*, nella quale invece prevale la ricerca?

Come si finanziano in maniera certa e regolare – almeno nel breve e nel medio termine di tre/cinque anni – i costi generali dell'università, al fine di permettere una programmazione sensata, senza l'assillo dell'emergenza e dell'incertezza?

Come si favorisce, si valuta e si finanzia la qualità della ricerca scientifica dei singoli e dei gruppi nelle diverse discipline, senza cercare un metro di misura valido per tutti, che, probabilmente, non esiste nemmeno?

Come si evita l'impoverimento del sistema e la mortificazione di chi vi opera con impegno?

Come si supera, infine, la terribile burocratizzazione degli organi di autogoverno (senato, facoltà, dipartimenti, consigli di laurea ecc.), nei quali si perde spesso del tempo prezioso nel vano tentativo di cercare la soluzione di un puzzle impazzito, che ogni anno cambia forma e dimensione, divenendo sempre più indecifrabile nella sua diabolica proteiformità?

Prof. Italo Michele Battafarano  
Università di Trento

## UNIVERSITÀ COME?

È pensabile in Italia un'Università ideale, perfetta, non com'è stata in passato, né com'è attualmente o come diventerà in futuro, non copia di università straniere, ma come dovrebbe e potrebbe essere se non esistessero vincoli e condizioni al contorno negativi, anzi nelle condizioni migliori possibili?

Un'Università del genere si può immaginare e descrivere.

Poi però occorre introdurre per passare dal virtuale al reale le condizioni al contorno di vario tipo e vedere come queste condizioni ne possono fare variare lo spirito, l'essenza, la struttura ed il funzionamento.

Tutto questo non per fare vedere che un'università perfetta non possa esistere ma per fare vedere come ci sono molti fattori e parametri che in particolare ne possono far cambiare il profilo e l'efficienza, nonostante le buone volontà e le eventuali buone leggi.

Ma intanto cosa deve essere un'università? Si può dire che (per una definizione semplice, essenziale) dovrebbe essere anzitutto un luogo dove si raggruppano delle persone che hanno il compito di indagare, ricercare, approfondire temi di interesse della vita e del grande ambiente in cui l'uomo vive e quindi temi scientifici, umanistici, sociali, ecc. nell'eccezione più ampia possibile. A queste ricerche si lega poi l'insegnamento rivolto sia agli studenti che ai ricercatori in carriera. Se si vuole fare un collegamento con l'organizzazione attuale dell'università italiana, si potrebbe distinguere semplicemente in facoltà scientifiche (medicina, ingegneria, architettura, chimica, fisica, geologia, ecc.) ed umanistiche (economia commercio, legge, lettere, filosofia, discipline storiche, sociali, ecc.). Questa separazione è soltanto funzionale, si potrebbe anche modificare aggiungendo o togliendo settori. Occorre però chiedersi se in un'università ci devono essere per forza tutti i settori conosciuti o si può anche pensare ad università monotematiche, che selezionano i settori in cui si vogliono impegnare (nella nuova Legge sparisce il vecchio termine di facoltà).

Un'università ideale come può essere pensata e progettata? È intanto un luogo in cui si ritrovano docenti, studenti, tecnici, amministrativi ed altri. Deve quindi essere capace di contenere in maniera adeguata e dignitosa gli uffici, le aule di lezione, le officine, i laboratori, le biblioteche, gli uffici amministrativi, i percorsi organizzati di comunicazione e quanto altro necessario per svolgere le varie attività, in sicurezza e razionalmente. Tutto questo richiederebbe anzitutto una quantificazione precisa (superficie, numero studenti e docenti, ecc.) con l'ipotesi di potersi anche allargare o ridurre ma secondo percentuali modeste, a seconda della variabilità della richiesta. La scelta del luogo, quasi mai libera, dipende da vari fattori, essenziale essendo la disponibilità di spazi, locali e quant'altro necessario per svolgere le varie attività. In passato era la munificenza di qualche potente a permettere la nascita di un'università perché ciò dava lustro ed altro potere al mecenate. Nasce di solito in una città con caratteristiche di una certa vivacità culturale ed economica (deve fornire o richiamare un certo numero di studenti, nel tempo ed in ambiente non sterile). Deve avere una classe docente di elevata qualità, capace di attirare l'attenzione e

l'interesse degli studenti (paganti) specialmente dall'esterno e da parte della popolazione. Le prime università sono state scuole di medicina e di diritto (interessi primari).

Col tempo avvengono notevoli modificazioni: quasi tutte le università in Italia sono statali e cioè dipendono economicamente, per tutte le necessità (stipendi, funzionamento, ecc.), da assegnazioni statali. Si allargano gli interessi culturali a molti settori che possono permettere uno sviluppo economico, industriale, sociale del Paese. Gli studenti, il cui numero è quasi sempre in crescita, tendono ad essere stazionari (è cresciuto infatti il numero delle sedi universitarie nelle varie zone d'Italia). La docenza deve coprire un numero sempre più ampio di materie, la cooptazione dei docenti non è più per "chiara fama" ma si è creata una filiera che attraverso vari passaggi permette di verificarne l'elevata preparazione. L'università non è più per pochi ma diventa "di massa" (manovra politica) con conseguente abbassamento del livello di preparazione, per una finalizzazione diversa della sua missione.

Tutto questo rappresenta però un sempre più elevato costo per lo Stato, a favore di un certamente più allargato servizio di preparazione di un maggiore numero di giovani (università- parcheggio).

Fatto questo brevissimo ex-cursus storico, a tutto tondo, per evidenziare gli aspetti generali più evidenti, positivi e negativi, di questo problema (l'ateneo è un piccolo ma complesso mondo), ritorniamo alla progettazione della nostra unità minima ideale universitaria. Si è fatta la strutturazione edilizia del complesso, si sono definiti i settori di interesse scientifico-didattici, si è valutata l'entità del bacino di utenza (studenti, locali, eventuali extra), è costituito il corpo docente e tecnico amministrativo, è stato definito il costo presunto complessivo annuo, comprensivo anche dei costi di manutenzione (strutture e strumentazioni). L'unità ha quindi tutti i presupposti per potere funzionare (in questa fase non si prendono in esame probabili e possibili apporti esterni). Viene fatta l'organizzazione dell'attività didattica comune a tutta la struttura e si effettua l'organizzazione dell'attività di ricerca dei singoli docenti o di raggruppamenti di docenti (questa organizzazione deve essere a cura degli stessi docenti da cui la ricerca dipende: è ovvio che devono preesistere le condizioni per il suo normale sviluppo, non conflittuale con altre situazioni o gruppi di ricerca).

L'efficienza del lavoro di ricerca (teorica o applicata) dipende di solito dai risultati che si conseguono: nella ricerca teorica, la possibilità di indagare nuovi percorsi, di ottenere risultati che apportano vantaggi o nuovi progressi, ma anche senza risultati eclatanti, lo studio approfondito che mette in evidenza difficoltà e problematiche. Nella ricerca applicata, la possibilità di soddisfare e indirizzare le richieste provenienti dal mondo della produzione e del lavoro, lo sviluppo di nuove metodologie, il tenere il passo con il progresso delle scienze, ecc. Non sempre tutte le ciambelle "riescono col buco", quindi si possono fare buone e utili ricerche senza ottenere risultati di prestigio, nazionali o internazionali, ai diversi livelli. Certamente la ricerca richiede la possibilità di potere disporre delle strumentazioni e mezzi più moderni ed efficienti per potere effettuare sperimentazioni e prove. E questo richiede la capacità di progettazione della ricerca anche nei suoi aspetti e limiti economici (possibilità di aiuti esterni).

L'attività didattica deve tenere conto del progresso avvenuto nelle materie d'insegnamento e richiede al docente un continuo lavoro di aggiornamento (anche in sedi all'estero). Al docente vengono richieste capacità espositive, di chiarezza, di organizzazione delle varie attività del corso (lezioni, esercitazioni, laboratori, prove pratiche, seminari, accertamenti) finalizzati agli obiettivi che si vogliono conseguire. Il docente deve essere coadiuvato nello svolgimento delle sue attività e nella preparazione di esse.

Con questa premessa, l'unità comincia a funzionare, svolge la sua attività con impegno e regolarità, v'è assenza di conflitti tra le varie componenti, tra docenti e studenti. Questi sono impegnati a tempo pieno negli studi, senza preoccupazioni né di tipo economico né di altro tipo. Anche il futuro, dopo la laurea, è visto senza problemi, il lavoro è garantito, ecc.

La realtà pone una serie di condizioni che cambiano anche le migliori intenzioni sul campo. L'unità da noi immaginata non può essere considerata avulsa da tutto il resto. Il fare parte di un sistema può avere vantaggi ma anche tutta una serie di svantaggi: il confronto tra le varie componenti viene fatto su tanti aspetti, importanti o meno. È anche cambiato il sentire che si ha in generale del mondo del lavoro, di ciò che sono considerati i diritti ed i doveri, individuali e collettivi. Gli attacchi e le accuse rivolte da gruppi diversi all'università italiana, ad esempio ed in particolare, alla fine degli anni 60, spesso immotivati e di parte, in definitiva sono serviti a modificarne certi aspetti e ad avviare in ogni modo un certo rinnovamento, non sempre positivo, perché purtroppo indirizzato in una logica politico-partitica. L'università viene vista da alcuni gruppi politici (come del resto in generale tutta la Scuola) come ambiente adatto per preformare politicamente i giovanissimi ed i giovani, per creare gruppi di potere di parte, in ambiti culturalmente evoluti, per fare diventare le università stesse piccoli centri di potere politico sia a livello locale che nazionale (è stata una "invasione" incruenta e quasi occulta, perché la libertà, l'indipendenza e l'autonomia delle università stesse hanno permesso facilmente questa azione di colonializzazione culturale). Del resto le università ricevono dallo Stato cifre rispettabili per il loro funzionamento ed i partiti, i più sensibili ed aperti a queste problematiche, hanno intuito le grandi opportunità che potevano ricavare sia dal punto di vista dottrinale che ad esempio di collocamento al lavoro, per una massa di studenti che diventava sempre maggiore. Questa è l'impressione che molti di noi, che non vedevano bene che i partiti entrassero nell'università (con la fine dell'interventismo culturale fascista e nel periodo della ristrutturazione), hanno avuto e vissuto. Altre azioni sono state quelle di fare espandere quanto più possibile i costi (bolla economica), non in maniera equilibrata e razionale, ma per favorire gruppi e ricerche particolari. Anche questo ha creato diversità di trattamento tra docenti, tensioni ed insoddisfazioni tra diversi atenei e tra diverse città e regioni. L'università, da luogo particolare che doveva curare essenzialmente la ricerca e l'insegnamento, libera da condizionamenti ed ideologie, in cui parametri fondamentali dovevano essere la capacità scientifica e l'impegno personale per la crescita anche del territorio, diventa analoga ad altri ambienti di lavoro ed alle altre varie strutture statali (omogeneizzazione). Anche questo è poi stato capito da

molti che quindi hanno a loro volta assunto posizioni critiche nei confronti della nuova università italiana, arrivando a proporre la privatizzazione o in ogni caso la riduzione ed il blocco delle spese sia di personale che di carattere generale. Anche queste posizioni, ugualmente negative, non tengono conto che all'interno di questa università, certamente malata, esistono strutture, docenti, personale vario validi, che sempre hanno svolto nonostante tutto, con correttezza i loro compiti e doveri, sopportando tutte le limitazioni al contorno. Si può cioè affermare che soltanto essi hanno permesso la continuità d'azione ed i risultati che l'università italiana, a parere comune, ha mantenuto.

Non si sono ottenuti risultati superiori a quelli del passato, a seguito di tutte le novità e tentativi imposti dai vari ministri e nonostante gli aumenti di costi avvenuti in questi ultimi decenni, ma certamente non si è scivolati a posizioni più basse in una ideale classificazione di validità e merito.

Non si deve "idealizzare" l'università: ci sono cose che vanno bene ed altre che vanno male. Si sarebbe dovuto e si deve provare a fare andare meglio anche queste ultime.

Insomma, un'università elefantiaca e in parte sprecona, ha bisogno di ridiscutere la propria missione (curare la preparazione dei giovani alle varie professioni o essere centro di ricerca e cultura per un numero più ridotto di giovani destinati ad attività di elevata professionalità?) certamente ridimensionandosi e lasciando ad altre strutture più snelle ed adatte, la preparazione ai vari livelli professionali (discorso in controtendenza con recenti scelte). Ancora una volta si pone cioè il problema se continuare ad avere un'università di massa o tendere per una di "elite": non si tratta di un problema soltanto di tipo economico (cosa l'Italia si può permettere?) ma di definizione di ruoli e di risultati che si possono conseguire. Un'università di "elite" certamente perde di volume e di consistenza numerica e questo può dare fastidio ad alcuni colleghi, ma credo sia necessario approfondire meglio questo tema, per dare alla nostra università la possibilità di meglio confrontarsi con le università degli altri Paesi. Le industrie, la società apprezzeranno di avere dei laureati con preparazione più professionale adeguata ed i giovani non avranno la delusione di non trovare lavoro o la delusione di farne uno quasi sempre meno qualificante, dopo tanti anni di sforzi e sacrifici. I giovani, motivati, sceglieranno la loro strada, anche a seguito di una seria preparazione e selezione, che ne valorizzerà il merito in tutti i settori.

Anche la "governance" (rettore, senato, consiglio di amministrazione) è stata spesso caratterizzata non dalla volontà e dall'impegno di mantenere e migliorare le strutture di cui si doveva avere cura quanto dal cercare di sfruttare le posizioni di potere spesso ancora a fini personali o di gruppo.

L'università ha quindi subito l'impatto, come molte altre strutture, di un difficile adeguamento alle nuove realtà economiche e culturali, non supportata purtroppo da una gestione politica adeguata perché spesso distratta o incapace di capire i problemi e di agire di conseguenza. Del resto la situazione italiana ha sempre presentato problematiche difficili e diverse nelle varie realtà del Paese, con tensioni sociali ed economiche notevoli, di difficile gestione e con parecchie eredità pregresse negative, diverse capacità di sviluppo e di impegno. Con la nascita della Comunità Euro-

pea, le aperture positive si sono scontrate con pesanti confronti e tentativi di omogeneizzazione con le altre realtà estere. Anche le tante nuove sedi universitarie hanno questi stimoli, ma hanno dovuto affrontare la difficile battaglia dei rapporti e delle valutazioni che si estendono in ambiti sempre più ampi (globalizzazione ed armonizzazione).

Il confronto sollecita spesso una maggiore capacità di affermazione che a sua volta richiede maggiori costi, disponibilità economiche e maggiori impegni. A questo si può fare fronte con una più attenta gestione ed una migliore capacità, ad esempio, di attirare studenti paganti dall'esterno (il contributo delle tasse universitarie in Italia ha però oggi un peso modesto) e convenzioni di ricerche da parte delle industrie e di chi dispone di risorse economiche. Oppure, bisogna avere il coraggio di chiudere o di trovare soluzioni alternative, anche drastiche.

L'università deve riprendere, tra le altre, in totale indipendenza, la funzione di riuscire ad indirizzare e valutare le vere diverse situazioni e necessità della vita del Paese, con ruolo critico e di eccellenza.

Occorre ricordare che l'Università è in definitiva un prodotto dell'uomo e come tale ha notevoli fragilità e limitatezze. Richiede quindi attenzioni per non fare disperdere anzitutto il patrimonio materiale ed immateriale formatosi, non senza sforzi e sacrifici, nel tempo e che potrà permettere se si spera ancora, in un impegno rinnovato, il suo sviluppo futuro nel nostro Paese.

*Prof. Carmelo Sena*  
Politecnico di Torino

## DEI CAPACI E MERITEVOLI

(ALLA SCOPERTA DELL'ART. 34, 3° COMMA  
DELLA CARTA COSTITUZIONALE)

Invecchiare, ha osservato qualcuno, è l'unico modo per vivere a lungo. Il discorso, che non sembra prestarsi a serie obiezioni, è rivolto agli umani. Ma non vale per essi soltanto: anche per i prodotti del loro ingegno e della loro arte. Dunque per le leggi che regolano la loro convivenza, e persino – al più alto livello – per le norme di rango costituzionale.

Una domanda, allora, sorge spontanea. Qual è lo stato di salute (volto, fattezze, postura, portamento ecc.) della nostra costituzione? All'anagrafe, i dati sono lì, fanno ormai sessantaquattro. Sono pochi o sono tanti? Li dimostra in punto di fatto?

Le risposte offerte dagli esperti sono senz'altro rassicuranti. Tanto che v'è chi ripete a voce sostenuta che la nostra costituzione è (niente di meno) la più bella del mondo.

Certo è che nei dibattiti che con crescente frequenza (e crescente attenzione da parte dei media) s'accendono in tema, dominante è la tesi di quanti ritengono insuperato e insuperabile il nostro ordinamento costituzionale, in ispecie a riguardo della prima sua parte relativa ai diritti e doveri

dei cittadini, e additata anzi a modello di comprovata “intoccabilità”.

Per quel che può significare il mio gramo parere, io posso dichiararmi d'accordo – sciovinismo a parte – con queste ed altre loro pari affermazioni. Ma (mi permetto) con qualche riserva e distinguo. Ecco un esempio.

Dice il terzo comma dell'art. 34 (dopo la premessa che la scuola è aperta a tutti e che l'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita): “I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi”.

Le mie perplessità si riferiscono – non da ieri – a questo delicato passaggio: dove il punto critico che vedo è il nesso tra la qualifica di capaci e meritevoli e il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi, cui per brevilocuzione si suol dare il nome assai più semplice di “diritto allo studio”.

Qual è, nel concreto del quotidiano vissuto, lo scenario che emerge al riguardo? In quale conto è tenuto un modello come quello di cui stiamo parlando?

Voglio dire: il livello minimo di conoscenze, impegno, attitudini richiesto al tempo d'oggi dai nostri pletorici atenei (pur se dovunque dispersi sul territorio nazionale) è in linea con il dettato dei nostri padri costituenti? Io, francamente, stento molto a crederlo. E passo a spiegarne le non impercettibili ragioni.

Le condizioni in cui ci troviamo ad operare sono, mi sembra, alla portata di tutti gli sguardi. Governanti di ogni rango e colore, pur riempiendosi senza sosta la bocca (questa sola, peraltro) di proclami iperbolici di serietà rigore meritocrazia (parola chiave: eccellenza), fanno in concreto nobilmente a gara nel mettere a freno l'esercizio che ha nome selezione, immancabilmente prodromico, se non prendo un abbaglio, alla nozione di eccellenza.

Non v'è annuncio di onda calante sul fronte delle immatricolazioni che non venga accolto da qualcuno in alto loco come l'annuncio di una sciagura. Con angoscia è vissuto, come al ristorante nei confronti dei più assidui clienti, ogni episodio di abbandono – non importa se in vista di altre più immediate e assai più proficue occupazioni. Di qui l'esigenza, a dir poco singolare per chi non sia nuovo all'ambiente, di attività didattiche integrative, di supporto sostegno e recupero, che stanno alla dignità di un'istituzione accademica come i “*todos caballeros*” proclamati (si racconta) da Carlo V imperatore ai nostri ammiratissimi cavalieri del lavoro.

Con sospetto è guardato da molti colleghi chi insista a bocciare agli esami gli studenti (o, forse più esattamente, a spingerli al ritiro in corso di prova) anche oltre i limiti di qualche sporadica e ineluttabile eccezione, come chi non sorrida abbastanza alle lauree.

Del resto, è vero o no che la “virtuosità” del singolo ateneo, con i sussidi “premiali” che seguono, lungi dall'affidarsi a criteri qualitativi di severità e rigore, si misura in ragione delle dimensioni e del grado di fluidità e scorrevolezza, senza intoppi, delle percorrenze curriculari, a partire dai dati di traffico degli esodi verso il secondo anno di corso? Più alta la cifra di studenti non in regola con gli esami (una volta si sarebbe detto, quando ancora era d'uso parlare di debiti: “in debito d'esami”), meno fondi per il poco commendevole ateneo. È l'efficienza, bellezza.

Avanti tutti (*todos*) con forza, allora. Sarà poi la vita (ma

quale?) a dissolvere per molti speranze e illusioni. È questo che si vuole?

Se è così, come troppi segni lasciano intendere, che cosa si aspetta ad espellere con coerenza dal testo costituzionale la menzione dei “capaci e meritevoli”, confinandola finalmente all'archivio di sua spettanza? Via questi assurdi retrogradi requisiti, retaggio odiosissimo del mal tempo che fu: tutti hanno diritto, nessuno escluso, di raggiungere i gradi più alti degli studi. E poiché non di rado accade che togliere da una parte corrisponda ad integrare dall'altra, ecco che una cosmesi dovrebbe annunciarsi, a seguito di logica, anche per l'art. 3: tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza... di capacità, di merito, ecc.

Sarà senz'altro vero che abbiamo – come la mamma – la costituzione più bella del mondo. Ma qualche ritocco ogni tanto, quando ce vo' ce vo'.

*Prof. Pierluigi Zannini*  
Università di Torino

## UNIVERSITÀ, RICERCA APPLICATA, PUBBLICAZIONI, BREVETTI E UTILIZZI COMMERCIALI IMPROPRI

L'attività di chi opera nelle università – sia egli (o ella) docente, ricercatore o tecnico – consiste nel dedicarsi allo studio teorico e sperimentale di tutto ciò che può costituire progresso e miglioramento della vita della comunità umana.

Per i docenti esiste – ed è fondamentale – l'attività didattica, che deve trasferire nelle nuove generazioni – gli studenti – tutto il bagaglio di nozioni e competenze posseduto dal docente.

Periodicamente – a scadenze biennali, annuali o più volte in un anno – i ricercatori (comprendendo in questo termine tutti gli operatori di cui più sopra) si riuniscono e danno vita a Congressi e Seminari, nei quali espongono e discutono i risultati ottenuti in lunghi periodi di attività sperimentale; inoltre queste persone diffondono i loro risultati in articoli a stampa ospitati da Riviste a diffusione nazionale ed internazionale.

Gli Atti dei Congressi – “Proceedings”, “Berichte” o “Comptes rendus” nelle varie lingue – sono a disposizione di chiunque, sia nel campo scientifico della ricerca, sia nel mondo industriale; le varie Riviste, inoltre, oggi si trovano sulla rete “Internet”.

Questo è certamente positivo, perché tutti questi procedimenti sperimentali e dati possono trovare applicazione industriale e raggiungere un pubblico più vasto: quindi ancora progresso, incitamento a lavorare ancora, sempre di più, sempre più avanti.

Tutto quanto finora detto NON considera – purtroppo – l'aspetto commerciale dell'assunto iniziale: sarebbe a dire l'utile in denaro che è possibile ricavare dalla applicazione tecnologica dei risultati della ricerca.

Gli industriali sono ben attenti a seguire quanto avviene nelle Università e negli Enti di ricerca, e quasi sempre possono acquisire senza colpo ferire (= senza rischiare un soldo) tutto quello che migliaia di ricercatori – come noi tutti – hanno prodotto in anni di faticosa – me costosa – sperimentazione, attuata spesso e volentieri anche con rischio ed oneri personali.

Si dirà: ma esiste la possibilità di richiedere e depositare un brevetto, esiste l'Ufficio Brevetti di Milano, esiste un Ufficio Brevetti Europeo a Ginevra, dove chiunque può richiedere l'esame ed il deposito del proprio "trovato" sperimentale.

È vero tutto questo, ma l'attuazione pratica di ciò richiede molto tempo e molto denaro, oltre che l'assistenza di un legale competente (= ancora molto denaro).

Anche rivolgersi ad Istituti specializzati – come la Ditta Gi.Di.Emme di Modena – è un passo costoso e lungo che NON garantisce il successo, in quanto tra la richiesta d'esame ed il deposito e l'accettazione trascorre un buon periodo di tempo.

Intanto l'industriale perspicace e privo di scrupoli ha già visionato quello che gli interessa delle nostre ricerche; una causa legale di questo genere richiede ancora tempo, pazienza e tanto denaro.

Chi di noi nelle Università ha francamente il tempo e la voglia (ed il denaro) per rivalersi in qualche modo dell'utilizzo improprio delle proprie idee? Ben pochi, forse nessuno, che non sia un temerario, in quanto l'industriale è più esperto in questa materia, ed ha a stipendio un ufficio legale competentissimo.

Per coloro che pazientemente ci leggono ci permettiamo di rappresentare tre casi (nel linguaggio delle riviste scientifiche si direbbe: "three case-histories") che hanno interessato chi scrive negli ultimi trenta anni.

Questi casi sono:

- (1) Il primo "AutoveloX" in uso in Italia.
- (2) Materiali ceramici per pavimentazioni industriali.
- (3) Materiali per restauro di edifici di carattere storico-monumentale.

### 1) Il primo "AutoveloX"

Negli anni '80 a livello ministeriale si decise di introdurre sulla rete autostradale/stradale italiana un sistema di rilevamento e controllo delle infrazioni al Codice della Strada, in relazione al superamento dei limiti di velocità dei veicoli. (D.M. 2533 del 1-8-1988 e D.M. 1683 del 21-7-1989).

Venne indetto un concorso di idee, quindi un appalto attribuito alla Ditta "XYZ" di .....

Questa ditta commercializzava apparecchiature per automatismi in impiantistica chimica: non aveva esperienza pratica in dispositivi fotografici e – pertanto – si rivolse ad una di micromeccanica, che aveva un laboratorio molto efficiente.

Il titolare di questa Ditta coinvolse chi scrive nella realizzazione di una "fotocamera automatica/motorizzata in grado di registrare su pellicola in rullo di formato 24x36 mm fino a 750-800 fotogrammi".

Benché già esistessero fotocamere con quelle caratteristiche motorizzata per foto aeree, era necessario dotare di motore e serbatoio di 800 fotogrammi delle fotocamere con obiettivo di focale 100 mm, apertura 2.8, commerciali, di

uso relativamente semplice da parte di operatori non specializzati.

La parte riguardante la base telemetrica di rilevamento della velocità del veicolo ed il meccanismo ottico-elettronico di registrazione non rientrava nei compiti assegnati alla Ditta di cui sopra.

Nel giro di circa otto mesi i disegni preparatori ed il prototipo funzionante di fotocamera motorizzata vennero approntati e mostrati al titolare della Ditta "XYZ": questi li ritirò con l'impegno di esibirli agli ispettori ministeriali. Da parte nostra si commise l'imperdonabile errore di non richiedere ricevuta di quanto dato, né di attuare un procedimento di richiesta di brevetto.

Dopo circa 10 mesi la Ditta "XYZ" costruì e mise in vendita decine di esemplari dell'AUTOVELOX senza nessun'altro ringraziamento ai realizzatori dell'apparecchio – e del manuale d'uso – che una citazione sul "dépliant" dell'apparecchiatura venduta.

### 2) Materiali per pavimentazioni stradali

Nel marzo del 1987 lo scrivente partecipò al Congresso "Il Deutsch-Französische Tagung über Technischen Keramik" che si teneva ad Aquisgrana (Aachen, RTF) nella R.W.T.H. (Theinisch-Westfälische Technische Hochschule), presentando una memoria dal titolo: "Verwendung von Sulcis Kohlen Aschen, u.s.w.".

Al Congresso erano presenti – oltre a numerosi tecnici e ricercatori di tutta Europa – molte Ditte industriali che espongono i loro prodotti del settore "Ceramica Tecnica"; gli addetti di questi Enti si aggiravano nelle varie sale dove si tenevano le Sessioni del Congresso, acquisivano i dati delle ricerche e nella Sessione "Poster" ottennero dallo scrivente i sunti delle ricerche ed anche campioni di materiale da lui prodotto, delle ceramiche "greificate" a base di Cenere di carbone, adatte per pavimentazioni industriali.

Alcuni anni dopo, per la precisione nel 2000, lo scrivente si trovava a Birmingham (UK) e vide attratta la sua attenzione da dei lavori stradali che venivano eseguiti presso l'Università, a Selly-Oak.

Erano lavori di pavimentazione stradale: i materiali in attesa di essere posti in opera avevano un aspetto, per così dire, "familiare": del tutto simili a quelli da lui ottenuti tredici anni prima.

Recuperati dei campioni scrisse – in seguito – alla Municipalità di Birmingham, la quale cortesemente comunicò che "i materiali di Vostro interesse sono prodotti dalla Ditta di Windsor, Berkshire (UK), e sono ottenuti utilizzando ceneri di carbone insieme ad altri componenti e leganti, con processi di cottura a 1000-1200°C".

Ma era veramente quanto eseguito dallo scrivente: la Ditta di Windsor, presente al Congresso del 1987 in Germania, aveva disinvoltamente recuperato dati e campioni di materiale ed aveva messo in produzione quel tipo di "gres", un materiale che NON si era voluto produrre da noi, nonostante le reiterate insistenze dello scrivente presso gli assessorati regionali e presso Ditte del settore, in quanto ritenuto "inquinante".

### 3) Materiali per restauro di edifici storico-monumentali

Numerosi edifici di questo genere sono stati eretti – in varie Regioni italiane – utilizzando un particolare "tufo", in

realtà non un tufo (questo nome andrebbe riservato ad una pietra di origine vulcanica) ma un calcare sedimentario, marmoso, di varia qualità e di “facile taglio”, caratterizzato da un caldo e bel colore ocra.

Per la precisione è da ricordare che – ad esempio in Sardegna – è reperibile un “tufo” simile a quello napoletano e di origine eruttiva.

A causa delle sue caratteristiche questo tufo (friabile, talvolta poco compatto, poroso e con alto assorbimento d’acqua) è soggetto a degrado, nel tempo, rendendo gli edifici con esso realizzati fortemente ammalorati e con pregiudizio della stabilità.

Nell’anno 1999 lo scrivente – insieme ad una collega – presentò una memoria alla “6th International Conference for the Conservation of the Cultural Heritage” a Roma.

Nella memoria – insieme ad uno studio preliminare sulla natura del tufo sopra menzionato – venivano investigate le cause del degrado e proposti alcuni interventi di restauro/recupero, mediante l’utilizzo di malte speciali ottenute con varie formulazioni, a base dello stesso “tufo” polverizzato, calce aerea e sostanze polimeriche.

In sintesi: il “tufo” di carattere chimico “acido” reagisce con la calce (“basica”) dando prodotti cementanti coerenti e durevoli; il polimero ha la funzione di ridurre la porosità e agire da idrofobico, anche con la reazione della calce con taluni componenti organici.

Da qualche anno – dal 2003 circa – una Ditta lombarda, commercializza un suo prodotto denominato “Miracle-Mortar/restauro”, materiale che viene pubblicizzato sulla Rivista della Ditta con grande enfasi ed affermando che è a base di ...”ecopozzolana” e calce idraulica – un materiale questo prodotto con un processo assai simile a quello del Cemento Portland.

Cosa voglia significare “ecopozzolana” lo sa solo il “patron” della Ditta, e come possa essere “ecologico” un materiale contenente un prodotto artificiale come la calce idraulica è un mistero.

Probabilmente è stata la “moda” ambientalistica ad ispirare i responsabili della Ditta; sta di fatto che la formulazione della “Miracle-Mortar” ricalca esattamente quella della malta della nostra ricerca presentata nel 1999.

### Conclusioni (amare)

Dagli esempi presentati si può facilmente arguire che il ricercatore universitario NON ha nessuno strumento per la tutela della propria inventiva e del proprio lavoro, per evitare che questi industriali si impadroniscano – con disinvoltura ed arroganza – dei risultati da lui ottenuti con impegno e con mezzi – quasi sempre – limitatissimi.

Non rimane, non ci rimane, che pubblicizzare i risultati delle nostre ricerche sperimentali non solo nei Congressi e sulle Riviste scientifiche e tecniche, ma anche sulla stampa che vuole ospitarci, in modo che le priorità da noi raggiunte siano più difficili da rubare da parte degli industriali che realizzano ingenti ricavi e nulla concedono alla ricerca universitaria.

*Prof. Giorgio Usai*  
Università di Cagliari

## L’ABOLIZIONE DEL VALORE LEGALE DELLE LAUREE E DEI TITOLI DI STUDIO UNIVERSITARI

### 1. La situazione attuale.

Attualmente la laurea in Italia vale come titolo legale di ammissione a tutta una serie di posizioni professionali regolamentate e controllate con Albi professionali; nonché di assunzione in posti di vario livello nelle pubbliche Amministrazioni statali, regionali e locali.

Il sistema attuale prevede che chi vuole iscriversi alle necessarie prove d’esame (esami di abilitazione o esami di concorso) debba prima dimostrare di essere provvisto di una determinata laurea. Ovviamente vi è di regola una relazione fra l’attività a cui la prova d’esame dà accesso ed il tipo di laurea che si richiede sia posseduta dai candidati. Ad es. medicina, biologia, farmacia, statistica, economia, giurisprudenza.

La laurea come titolo legale di ammissione funge, peraltro, da sbarramento; nel senso che in mancanza di laurea non si può affrontare l’esame di concorso o di abilitazione. Ma, di regola, la laurea non pesa su giudizio finale che le Commissioni sono chiamate a dare sui candidati.

Non ha importanza, per il giudizio conclusivo e per la graduatoria, né il prestigio dell’Università in cui la laurea è stata conseguita; né il voto di laurea, né la tipologia degli esami sostenuti.

### 2. La posizione dell’USPUR favorevole all’abolizione.

L’USPUR è sempre stata tradizionalmente favorevole all’abolizione del valore legale delle lauree. Questa soluzione potrebbe favorire il decongestionamento dei corsi universitari. Verrebbe meno la caccia alla laurea come pezzo di carta, da conquistarsi come strumento di avanzamento nelle carriere di tipo burocratico.

Abolire il valore legale delle lauree (e degli altri titoli) significa mettere tutti i candidati in condizioni di parità nella fase preliminare di accesso alle prove di selezione (concorsi e abilitazioni alle professioni). Chi ritenga di possedere la cultura e la preparazione necessarie per lo svolgimento di una professione (o per l’occupazione di un posto pubblico) potrà presentarsi alle prove e chiedere in tutti i casi di essere esaminato e giudicato.

Le Commissioni giudicatrici dovranno essere formate di persone esperte, provviste delle qualità necessarie per giudicare (sulla base della preparazione richiesta dal bando) l’idoneità di ciascun candidato.

Il merito e le capacità professionali dei candidati non avranno bisogno di risultare dal certificato di laurea (il tradizionale “pezzo di carta”), ma dovranno essere dimostrate in concreto attraverso il superamento delle prove d’esame.

### 3. I concorsi a posti negli Enti pubblici.

Si può immaginare l’abolizione del valore legale della laurea anche per l’accesso ai concorsi (quanto meno ad alcu-

ni concorsi) di ingresso nelle carriere pubbliche. Già oggi per le candidature ai concorsi universitari la laurea non è un titolo di ammissione.

Per i concorsi a posti negli enti pubblici (statali ed altri) la laurea è richiesta oggi prevalentemente in funzione di sbarramento. Le qualità in concreto necessarie per lo svolgimento dello specifico lavoro relativo al posto pubblico messo a concorso, sono qualità che vengono (quando vengono) accertate e "misurate" dalla Commissione attraverso le prove e la selezione dei candidati nel concorso pubblico.

La laurea nella maggior parte dei casi serve per assicurarsi preventivamente che gli aspiranti al posto siano provvisti di una cultura di livello superiore (universitario). Tale è la situazione nella maggior parte dei casi per le lauree in giurisprudenza, economia e commercio, scienze politiche, ecc.

Vi sono peraltro delle posizioni di impiego pubblico per le quali qualche laurea specifica appare necessaria non a fini di sbarramento legale; ma come base e condizione per lo svolgimento di attività molto specializzate e professionali. Nella pubbliche amministrazioni vi sono posti nei quali si svolgono funzioni legali, funzioni tecniche (uffici del genio civile), funzioni statistiche, e funzioni medico-farmacologiche molto precise e puntuali. Qui una laurea specifica può essere veramente necessaria.

#### 4. Gli esami di abilitazione alle professioni.

Per l'ammissione all'esercizio delle professioni (quelle protette e regolate da Albi) occorre oggi iscriversi ad un esame di abilitazione - che si svolge di regola una volta all'anno - e superarlo. Le prove di abilitazione sono dirette a verificare nei candidati il possesso delle competenze tecnico-professionali necessarie per lo svolgimento della professione. E ciò a garanzia dell'interesse pubblico generale; ma soprattutto a tutela dei cittadini che chiedono assistenza e aiuto "tecnico" ai professionisti.

E' possibile immaginare un sistema in cui - una volta esclusa la necessità della laurea - per presentarsi alle prove di ammissione ad una professione sia previsto qualche requisito preliminare diverso dalla laurea. Primo fra tutti un tirocinio professionale di una determinata durata. Già oggi il tirocinio è obbligatorio per tutta una serie di attività professionali prima degli esami di abilitazione: avvocati, commercialisti, notai, ecc. Esso deve essere utile a mettere i candidati in condizione di conoscere almeno "le basi del mestiere". ed eventualmente a dissuadere dal proseguire nell'impresa coloro che non hanno la vocazione o le capacità minime.

#### 5. Il tirocinio come possibile filtro di ammissione.

Il tirocinio è già oggi previsto come passaggio necessario per l'iscrizione agli esami di abilitazione e l'accesso alle professioni. Si intuisce che le modalità del tirocinio possono rispondere ad esigenze diverse secondo le diverse professioni, Ma la determinazione delle condizioni del tirocinio e delle regole per il suo svolgimento dovrebbe essere compito del legislatore. Non appare possibile lasciare le decisioni in questo campo agli ordini professionali che

finirebbero per prendere decisioni e compiere scelte troppo differenziate, a vantaggio di talune sedi (e categorie) ed a danno di altre.

#### 6. La necessaria gradualità nell'abolizione del valore legale.

La soppressione del valore legale delle lauree e degli altri titoli di studio accademici potrà essere operata gradualmente, secondo tempi e progressioni stabilite opportunamente dal legislatore. Potrebbe essere prevista una moratoria di un paio d'anni per l'entrata in vigore della legge di abolizione del valore legale dei titoli di studio. Oppure potrebbero essere in qualche forma avvantaggiati i "vecchi laureati". Non si può tralasciare il fatto che per molte famiglie italiane è ancora molto forte l'aspettativa di un vantaggio collegato alla laurea. La laurea è intesa come un sacrificio per l'interessato e per la sua famiglia. Il vantaggio che i familiari si attendono è quello della possibilità per il giovane laureato di avere accesso a posizioni di lavoro e di carriera alle quali non tutti possano accedere. Si ritiene giusto che la laurea - ottenuta a prezzo di notevole sacrificio - possa conferire un qualche genere di "privilegio".

Nell'idea di gradualità potrebbero entrare formule quali:  
A. La laurea ed il relativo punteggio potrebbero mantenere valore di titoli di merito valutabili insieme ai risultati delle prove in sede di giudizio complessivo e finale;  
B. La laurea potrebbe consentire una riduzione del programma d'esame. I candidati laureati affronterebbero prove d'esame su oggetti e tematiche meno ampi di quelli su cui dovrebbero misurarsi i candidati non laureati. Occorre che le regole sul tirocinio e sugli altri eventuali requisiti preliminari siano fissati in via generale dal legislatore. Non può infatti essere lasciata alla scelta discrezionale di questo o di quell'ordine professionale la previsione - sede per sede, o anche volta per volta - dei contenuti dei programmi e delle prove di ammissione alle diverse professioni.

*Prof. Aldo Bardusco*  
Università di Milano Bicocca

#### Il prof. A. Bardusco ha poi inviato, ad integrazione, la seguente nota.

Una breve ulteriore riflessione è questa: può essere utile considerare che l'abrogazione del valore legale delle lauree e degli altri titoli di studio universitari non solleva problemi o difficoltà di ordine costituzionale.

La Costituzione italiana esige l'esame di stato di abilitazione per l'ammissione agli Albi professionali e il conseguente esercizio della professione (così dice l'art. 33 penultimo comma Cost.). Inoltre esige il concorso per l'ammissione ai ruoli della Pubblica Amministrazione (art. 97 ult. comma); e della Magistratura (art. 106 primo comma).

Nessuna disposizione costituzionale prescrive il possesso di questo o di quel titolo di studio per essere ammessi ad un

concorso, o ad un esame di abilitazione all'esercizio di una professione. Quindi la decisione in quest' ambito appartiene tutta (e solo) al legislatore nazionale, cioè al Parlamento. Si tratta di materia su cui le Regioni non hanno attualmente competenza neppure parziale, o (come si dice) concorrente.

La Costituzione parla bensì di Università e di professori universitari. Ma non interviene nel campo dei titoli studio accademici, né del loro valore. E neppure del rapporto fra i titoli (lauree) ed i concorsi. Ancora una volta si tratta di argomenti lasciati deliberatamente alle scelte del legislatore nazionale.

*Prof. Aldo Bardusco*  
Università di Milano Bicocca

## **Risposte ai “quesiti su indagine conoscitiva valore legale della laurea” come da richiesta VII Commissione del Senato**

### **a) Mantenimento del valore legale della laurea nel mondo del lavoro?**

Ciò richiederebbe che gli studi impartiti nei corsi di laurea universitari venissero organizzati, e poi mantenuti aggiornati, per insegnare agli studenti il “sapere” necessario per l'esercizio di una professione, o di una carica pubblica cui si accede per concorso, o per svolgere la professione di insegnante, o di responsabile di uno studio tecnico con settori ben specificati, e così via dicendo per le altre attività professionali, venendosi così a verificare una piena e soddisfacente rispondenza tra il sapere del laureato e le necessità espresse da coloro che lo dovranno utilizzare,

### **b) L'abolizione del valore legale della laurea potrebbe avere implicazioni nel mondo del lavoro?**

Se i corsi di laurea sono organizzati in accordo alle professionalità che devono elaborare e se tale organizzazione ha poi riscontro pratico con la soddisfazione delle utenze che fanno uso dei laureati così ottenuti, la cancellazione del valore legale del titolo di studio, che viene utilizzato solo per l'ammissione ai concorsi e agli esami di Stato, non avrà alcuna implicazione nel mondo del lavoro.

### **c) Posizione dell'USPUR circa una possibile abolizione del valore legale della laurea e all'introduzione di organismi di accreditamento dei corsi di studio universitari.**

Allo stato attuale delle cose, purtroppo, non esiste alcun controllo sulla rispondenza tra l'organizzazione di un certo tipo di laurea e i risultati pratici conseguenti a tale organizzazione.

Il riconoscimento del titolo di studio viene automaticamente ottenuto perché lo stabilisce una ben determinata disposizione di legge e non perché ci sia un controllo sulla

sua validità. E ciò ha portato ad ottenere, ad esempio, ingegneri che insegnano discipline senza aver frequentato e sostenuto un esame di profitto per tale disciplina, che progettano senza aver sostenuto esami della corrispondente materia, che collaudano opere senza averne la competenza, professori che insegnano materie senza aver sostenuto i corrispondenti esami specifici. E allora, come è possibile sperare che gli utenti esprimano soddisfazione se accadono di queste cose?

Persistendo queste anomalie ben vengano gli organismi di accreditamento dei corsi di studio universitari, purché gli esperti che ne fanno parte siano ben preparati e siano messi nelle condizioni ottimali operative anche come tempo a disposizione per ben lavorare e il loro lavoro venga dignitosamente remunerato e si eviti una pur minima somiglianza con le attuali commissioni che operano negli esami di abilitazione per l'esercizio delle professioni.

### **d) Ruolo dei sindacati in un sistema di accreditamento come quello appena descritto.**

I sindacati della docenza universitaria dovrebbero partecipare alle riunioni che trattano i doveri ed i diritti dei professori dei vari corsi di laurea in maniera da poter essere propositivi sia nell'organizzazione dei corsi di studio, sia nel sistema di verifica dei risultati ottenuti nel rispetto del soddisfacimento degli utenti.

### **e) Cosa può l'USPUR suggerire, a parte l'eventuale abolizione del valore legale del titolo di studio, per rendere l'offerta formativa universitaria più aderente alle esigenze di mercato?**

Si ribadisce che occorre riformare sia gli esami di concorso, sia gli esami di Stato. Si chiede, poi, che i corsi di studi universitari vengano organizzati e, quindi accreditati, con la partecipazione attiva delle varie categorie di utenti. Gli “ordini professionali”, se rimarranno, dovrebbero intervenire per evitare che si verifichi un uso improprio delle caratteristiche professionali dei propri soci.

Prevedere un tirocinio come possibile filtro di ammissione? Siamo abbastanza scettici perché prevediamo che il tutto finisca nel rilascio di attestati che non servirebbero a niente.

Il tirocinio è già oggi previsto, in molti casi, come passaggio necessario per l'iscrizione agli esami di abilitazione e l'accesso alle professioni. Si intuisce che le modalità del tirocinio possono rispondere ad esigenze diverse secondo le diverse professioni. Comunque la determinazione delle condizioni del tirocinio e delle regole per il suo svolgimento dovrebbe essere compito del legislatore.

Non appare possibile lasciare le decisioni in questo campo agli ordini professionali che finirebbero per assumere posizioni e compiere scelte troppo differenziate, a vantaggio di talune sedi (e categorie) ed a danno di altre.

*Prof. Antonino Liberatore*  
Segretario Nazionale USPUR

Firenze, 12 Aprile 2011

Ai Membri della Giunta USPUR  
Ai Presidenti di Sezione USPUR  
Loro Sedi

Cari Colleghi,

in merito alla proposta di diffida contenuta nel documento, che si allega, fatto circolare da CoNPAss (Coordinamento Nazionale Prof.ri Associati), proposta che sarebbe stata suggerita da colleghi giuristi di varie università, si rileva quanto segue.

L'art. 9, comma 21 D.L. n. 78/10, conv. in L. n. 122/10 ha bloccato per alcuni anni i meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato di cui all'art. 3 D.lgs. n. 165 del 2001, ivi compresi anche i professori universitari. (Mi limito ad un richiamo e non mi soffermo sul contenuto del comma perché lo considero noto a quelli che si stanno occupando del problema).

La legge c.d. Gelmini, n. 240/10, all'art. 8 ha previsto una delega al Governo per l'adozione di un regolamento per la revisione del trattamento economico dei professori e ricercatori, peraltro *“tenendo conto anche delle disposizioni recate in materia”* dal D.L. n. 78/10. Tra i criteri direttivi della delega si prevede la trasformazione della progressione biennale in progressione triennale.

Nell'art. 6, u.c., sempre della legge Gemini, che viene citato a sproposito, perché non sposta i termini della questione, si fa riferimento alla valutazione dell'impegno dei professori ai fini dell'attribuzione degli scatti triennali di cui all'art. 8.

**Ciò detto appare evidente che, sino a quando la delega di cui all'art. 8 non sarà esercitata, trova piena applicazione l'art. 9, comma 21° del D.L. n. 78/10.**

Con riferimento, poi, al contenuto del documento citato è doveroso segnalare due manifestazioni madornali di incompetenza giuridica che lo caratterizzano.

In primo luogo il riferimento al termine di 60 giorni. Tale termine è previsto per ricorrere al TAR.

In questo caso il ricorso non è da fare, ma pure se fosse da fare, poiché la mancata corresponsione di un emolumento si configura come “atto paritetico” e non come “atto autoritativo” il termine non sarebbe quello decadenziale di 60 giorni, ma quello prescrizione di 5 anni. Se ci fosse da fare il ricorso entro 60 giorni, comunque, tale termine non potrebbe essere interrotto da una raccomandata.

Altra manifestazione di incompetenza, sempre madornale, è il riferimento alla presunta incostituzionalità della norma perché discriminataria tra i professori di prima e quelli di dopo. Ma come si fa a scrivere cose simili? Sicché il legislatore non potrebbe mai modificare in peggio una disciplina? Suvvia, non diciamo sciocchezze.

La Corte costituzionale ha affermato centinaia di volte l'esatto contrario.

Le osservazioni evidenziate sono state elaborate dal collega prof. S. Raimondi che, come tutti sappiamo, è ordinario di Diritto Amministrativo.

Cordiali saluti.

Prof. Antonino Liberatore  
Segretario Nazionale USPUR

Firenze 14 Giugno 2011

Ai Membri della Giunta USPUR  
Ai Presidenti di Sezione USPUR  
Loro Sedi

Cari Colleghi,

non passa giorno in cui non riceva telefonate e messaggi di soci e non soci USPUR per richiedermi se l'USPUR consiglia, o meno, di fare ricorso in merito all'applicazione della nuova legge c.d. Tremonti che blocca, per gli anni 2011, 2012 e 2013 sia l'adeguamento annuale delle nostre retribuzioni, sia l'assegnazione degli scatti stipendiali biennali, ora triennali, il tutto nel contesto di quanto dispone anche la legge Gelmini.

Ricordo che l'USPUR si è già espressa in merito, precisando, in particolare, che non c'è un termine di scadenza di 60 giorni per la presentazione di un eventuale ricorso perché la mancata corresponsione di un emolumento si configura come atto “paritetico”, con prescrizione di 5 anni.

Nel mentre ho ricevuto anche comunicazioni di altre sigle sindacali con inviti per tutti i docenti a presentare diffide e/o ricorsi ai TAR di competenza per opporsi all'applicazione della normativa.

Tenuto conto che queste nuove norme sono effettivamente molto penalizzanti per tutti noi abbiamo cercato, con il contributo di valenti giuristi, di metterne in evidenza eventuali punti di non legittimità, per poi procedere alla preparazione di un eventuale ricorso.

Allego, in merito, una relazione preparata dallo studio legale del prof. Chiti di Firenze, che, conferma quanto da noi già evidenziato in precedenza, e precisa che “la questione della riforma in senso peggiorativo dello stato economico e giuridico del personale pubblico, contrattualizzato e non, è assai risalente e vede una posizione della Corte Costituzionale nettamente maggioritaria in senso negativo per gli interessati”.

Ciò precisato, lo studio è disponibile per preparare un ricorso, il cui costo pro-capite, ovviamente, dipenderà dal numero dei partecipanti.

Ciò detto prego ciascun presidente di sezione USPUR di voler inviare questa mia lettera, con allegato, ai propri soci e, per accelerarne la risposta, di volerli contattare telefonicamente, così da poter procedere per un eventuale ricorso, con raccolta delle firme entro il 15 Luglio prossimo, così come suggerito dallo studio Chiti.

Ovviamente potete inviare la comunicazione anche ai colleghi non soci.

Cari presidenti, so che siete tutti molto impegnati e questo lavoro è di poca soddisfazione per chi si dedica alla ricerca ma, se vogliamo permettere che la specie dei professori universitari seguiti nel suo processo di evoluzione, vi prego di mettere in atto quanto vi ho richiesto.

Rimango in attesa di un vostro riscontro anche telefonico (mio numero di cellulare 331 / 2689726). Circa l'entità della spesa, se i ricorrenti saranno per lo meno un centinaio, essa sarà certamente contenuta, e si ridurrà se il numero crescerà.

Cordiali saluti.

Prof. Antonino Liberatore  
Segretario Nazionale USPUR

## USPUR PER I COLLEGHI

Al Prof. Antonino Liberatore  
Segretario nazionale  
USPUR

Ho esaminato la questione della legittimità della recente normativa in tema di blocco degli scatti stipendiali e di progressione di carriera dei professori universitari (art. 9, c. 21, del d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010; a valere sino all'attuazione della delega prevista dalla legge n. 240/2010, art. 8).

Tali previsioni legislative risultano di assai dubbia costituzionalità e meritano essere portate alla verifica della Corte costituzionale, necessariamente attraverso un giudizio in cui gli interessati contestano le misure amministrative di attuazione da parte delle loro Università.

Gli interessati devono pertanto impugnare tali misure davanti al TAR nel termine di prescrizione (non in quello, breve, di decadenza), eccettuando la questione di incostituzionalità della legge applicata; a parte eventuali illegittimità nei procedimenti di sua attuazione. Ove il giudice accolga l'eccezione, il caso sarà rinviato alla Corte costituzionale (il cui giudizio giunge in media dopo un anno e mezzo dall'inizio di questa procedura).

La questione della riforma in senso peggiorativo dello stato economico e giuridico del personale pubblico, contrattualizzato e non, è assai risalente e vede una posizione della Corte costituzionale nettamente maggioritaria in senso negativo per gli interessati. Tuttavia, la conclusione dipende, di volta in volta, dalla specificità del caso e dalla verifica di alcuni parametri costituzionali non superabili (ragionevolezza, ecc.). Il nostro caso si presenta particolarmente penalizzante e fuori da ogni schema (anche solo accennato) di generale riforma; a differenza di quanto previsto alla citata norma di delega della Legge Gelmini. Ritengo dunque che valga davvero la pena "difendere" la nostra posizione con un ricorso al giudice delle leggi, via TAR.

Il mio Studio legale è disponibile al patrocinio dei colleghi che vorranno presentare ricorso. A tal fine saranno prossimamente definite le modalità organizzative per la raccolta delle firme e dei dati personali necessari. Fin d'ora informo che gli interessati dovranno predisporre un sintetico curriculum di servizio, corredato dai documenti utili (statini, certificati di servizio, ecc.).

Pur se gli interessati hanno tempo per presentare ricorso, è consigliabile presentare un cospicuo lotto di ricorsi entro il prossimo settembre; con raccolta delle firme non oltre il 15 luglio prossimo. Successivamente, sarà comunque possibile organizzare un secondo turno di ricorsi.

*Mario P. Chiti*

Firenze, 30 Aprile 2011

Prof. Marco Mancini  
Presidente CRUI

Siamo venuti a conoscenza dell'incontro organizzato per il pomeriggio del giorno 4 Maggio p.v. elamentiamo di non essere stati invitati in analogia a quanto fatto per i sindacati confederali puressendo l'USPUR un sindacato dei docenti

universitari di ruolo ufficialmente e legalmentericosciuto come maggiormente rappresentativo a livello nazionale.

Questa discriminazione la rigettiamo con sdegno soprattutto perché proveniente dalla conferenza dei rettori delle nostre università.

*Prof. Antonino Liberatore*  
Segretario Nazionale USPUR

Firenze, 04 Giugno 2011

Magnifico Rettore  
Prof. Alberto Tesi

Oggetto – *Applicazione normativa comma 17, art. 1 della Legge c.d. Moratti.*

Si fa riferimento alla normativa in oggetto, per fare una precisazione su quanto dispone il comma appena richiamato.

Le sollecitazioni su come intendere detto comma in maniera più rispondente allo spirito della legge ci sono pervenute da più colleghi, professori di materie giuridiche.

Il comma 17 dispone che *“il limite massimo di età per il collocamento a riposo è determinato al termine dell'anno accademico nel quale si è compiuto il settantesimo anno di età, ivi compreso il biennio di cui all'art. 16 del decreto legislativo 30 Dicembre 1992, n. 503”*.

L'art. 16, da parte sua, prevede che i dipendenti civili dello Stato possono permanere in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti.

Dalla lettura delle disposizioni richiamate si deduce che l'inserimento nel comma 17 della frase *“ivi compreso il biennio opzionale”* si è reso necessario perché, in sua mancanza, i professori che avessero richiesto di utilizzare il biennio opzionale sarebbero andati in pensione a 72 anni (70 anni come limite di età per il collocamento a riposo, più il biennio opzionale).

Si può pertanto affermare che la legge Moratti, con la normativa del comma 17, ha inteso disporre che l'età di collocamento a riposo per i docenti universitari è di 70 anni indipendentemente dall'esistenza, o meno, del biennio opzionale. Di conseguenza è fuor di dubbio che i professori che optano per il regime di cui al comma 17, in applicazione del comma 19 della stessa legge, andranno in pensione a 70 anni.

E' noto, poi, che l'opzione di cui al comma 19 è esercitabile in qualunque momento.

Quanto sopra è pienamente confermato sia dalla sentenza del TAR Campania SEZ. II (n. 915 del 15/02/2010), sia da due sentenze del TAR Lombardia SEZ. I (n. 5295 del 2009 Reg. Sen. e n. 46/2010 Reg. Sen.).

Purtroppo siamo venuti a conoscenza che codesto Rettorato, contrariamente a quanto avviene in altre università, ha stabilito che i professori che hanno esercitato l'opzione richiamata e che non hanno chiesto il godimento del biennio opzionale, o che ne hanno fatta richiesta ma hanno ottenuto risposta negativa, saranno collocati a riposo al compimento del 68mo anno di età. In considerazione di quanto sopra evidenziato si prega la M.V. di voler riesaminare la propria delibera in materia e chiediamo di essere ricevuti, allo sco-

po di meglio chiarire la nostra posizione e per ogni approfondimento del problema, anche per cercare:

a) di superare quel senso di abbandono dal quale tutti noi docenti siamo pervasi da qualche tempo;

b) di evitare che i professori che vengono collocati in pensione a 68, anni pur avendo esercitata l'opzione di cui al già menzionato comma 19, perdano tempo ed entusiasmo nella ricerca di presentare ricorso al TAR di competenza.

Voglia gradire rispettosì e cordiali saluti.

*Prof. Antonino Liberatore*  
Segretario Nazionale USPUR

Firenze 04 Luglio 2011

Ai Membri della Giunta USPUR  
Ai Presidenti di Sezione USPUR  
Loro Sedi

Cari Colleghi,

mercoledì scorso, 28 Giugno, ho partecipato ad una audizione, assieme al collega Nicoletti, presso la 7a Commissione del Senato. La convocazione, con i documenti necessari per poter esprimere i suggerimenti e le osservazioni richieste, è pervenuta, praticamente, nella mattinata del giorno 27.

Le osservazioni da noi fatte, Nicoletti ed io, hanno formato oggetto del documento, che si allega.

Si allegano anche:

- il testo di base del Regolamento, con le modifiche apportate dal MIUR in seguito al primo rilievo del Consiglio di Stato, che poi si è espresso anche su detto testo modificato dal

MIUR;

- i due pareri del Consiglio di Stato;

- la relazione tecnica.

Chi di voi volesse integrare le osservazioni già espresse dall'USPUR, è pregato di volermele mandare con la dovuta sollecitudine, perché il Senato tratterà il Regolamento ancora per due settimane.

Grazie per le osservazioni che farete.

Cordiali saluti.

*Prof. Antonino Liberatore*  
Segretario Nazionale USPUR

Firenze 29 Giugno 2011

Al Senatore Guido Possa  
Presidente VII Commissione del Senato

### **Osservazioni dell'USPUR su Atto del Governo n. 372 (Abilitazione Scientifica).**

#### **1) Premessa.**

Le osservazioni riguardano il testo del provvedimento approvato in via preliminare da parte del Consiglio dei Ministri tenendo conto dei rilievi espressi dal Consiglio di

Stato il 25 Febbraio 2011 e in parte accolti dal Ministero e non anche di quelli che hanno fatto seguito al testo emendato dal MIUR e che portano la data del 21 Aprile 2011.

Si tratta del testo presentato e commentato dal senatore Possa, presidente della 7a Commissione del Senato, e a noi spedito in data 24 Giugno 2011, in preparazione dell'audizione del giorno 28 Giugno 2011.

Un'osservazione particolare riguarda il costo delle commissioni per l'abilitazione, che, come noto, agiscono per due anni consecutivi. (vedasi Relazione Tecnica al provvedimento).

I settori scientifici disciplinari sono passati da 370 a 190. I settori concorsuali sono circa la metà dei settori scientifici disciplinari, e cioè circa 100. Le commissioni per l'abilitazione sono pertanto circa 100 (diciamo 100). Ogni commissione è composta da 5 membri e il numero delle sedute, per ciascuna commissione, è pari a 5, della durata di un giorno ciascuna, e con un trattamento di missione di 700 euro in totale per soggetto. Ciascuna commissione costerà, pertanto, 3500,00 euro annui per l'abilitazione per la fascia degli ordinari ed altrettanti per la fascia degli associati, per un totale di 7000,00 euro annui. Se le commissioni sono 100 la spesa complessiva ammonterà a 700.000,00 euro/anno (nella relazione tecnica al provvedimento è riportata la spesa di 17.000.000,00 euro/anno!).

Chiediamo di essere contattati qualora venisse riscontrato che i calcoli da noi fatti fossero errati.

#### **2) Osservazioni.**

Si esprime parere favorevole per tutte le cancellazioni presenti nel testo emanato dal MIUR, compresa la cancellazione dell'art. 2, perché la finalità del decreto è già espressa nel titolo del medesimo.

#### **Art. 3**

Comma 2: "adottato nel mese..." sostituire con. "adottato entro il..."

Comma 4: Si è d'accordo sulle modifiche scritte in neretto.

Comma 5: Si chiede di cancellare la frase con caratteri in neretto "E' fatto divieto ai commissari di divulgare i titoli e le pubblicazioni presentate dai candidati", per ovvi motivi.

#### **Art. 4**

Comma 2: Per noi "la verifica della congruenza....." deve rimanere quinquennale.

SI E' DELL'AVVISO CHE IL DECRETO DEL MINISTRO ESCA IL PIU' PRESTO POSSIBILE COSI' CHE IL SUO ESAME E LA SUA VOTAZIONE AVVENGANO IN CONTEMPORANEA CON GLI ANALOGHI TRATTAMENTI DEL REGOLAMENTO.

#### **Art. 5**

Vanno bene le modifiche scritte in neretto.

Comma 1: Inserire apposita frase che preveda l'aggiornamento della lista dopo aver cancellate le università già sede di commissione.

#### **Art. 6**

Comma 1: "nel mese di..." sostituire "entro il mese di..."

Comma 2: "Quattro dei membri....." cancellare la frase.

Firenze 05 Luglio 2011

Comma 3: E' pacifico che la valutazione di cui all'art. 6, comma 7 della legge riguarda sia l'attività didattica, sia l'attività di ricerca e gestionale.

Comma 7: Ci si chiede: Che mazzi ha l'Anvur per assicurare la coerenza dei curriculum degli aspiranti commissari con i criteri e i parametri di cui all'art. 16, comma 3, lettera h) della legge?

Se le commissioni concorsuali sono 100, dovrebbero essere presenti nell'Anvur 100 professori competenti, 1 per ogni missione. Sicuramente l'Anvur non è costituito da 100 professori, e allora cosa accadrà? Si avvarrà di professori esterni: chi sceglierà questi professori?

Per evitare possibili ricorsi che allungherebbero i tempi di lavoro delle commissioni, si chiede di specificare e articolare meglio la normativa.

Comma 9: Si esprime parere favorevole per la modifica con le parole in neretto.

#### Art. 7

Comma 5: Va bene la modifica caratterizzata da parole in neretto.

Comma 8: Va bene la cancellazione. Al suo posto si ritiene utile inserire, per chiarezza, la frase:

Il professore che va in quiescenza durante lo svolgimento dei lavori della commissione, rimarrà a farne parte fino al termine.

#### Art. 8

Vanno bene le varianti con scritto in neretto.

Comma 1: Perché non ristabilire la norma che vuole che il presidente della commissione sia il professore con maggiore anzianità di servizio, e a parità di anzianità di servizio, con età più elevata?

A volte, certe forzature potrebbero guastare l'armonia che deve sempre caratterizzare il lavoro delle commissioni concorsuali.

Quinta riga ".....per almeno sette giorni prima....." cancellare fino alla fine del comma.

Non si capisce, poi, il motivo per il quale la commissione dovrebbe definire "modalità organizzative" riguardanti soggetti esterni (e da comunicare) dal momento che non esistono prove pratiche scritte ed orali. Probabilmente la dizione è il risultato di "copia e incolla" da precedenti leggi o regolamenti.

Comma 3: Per noi la facoltà di acquisire pareri scritti pro veritate da parte di esperti revisori potrebbe essere fonte di possibili intrighi con la conseguente possibilità di presentazione di ricorsi da parte dei candidati.

Siccome è la legge che prevede la possibilità di acquisire detti pareri, riteniamo che nel Regolamento debba essere scritto che se ne faccia uso solo su proposta unanime di tutta la commissione e solo se ci si trova di fronte a un lavoro di difficile valutazione da parte dei commissari perché l'argomento è a carattere molto specialistico.

#### Art. 9

Comma 2: All'inizio, prima di "per" si suggerisce l'inserimento della frase: "Sempre in sede di prima applicazione".

*Prof. Antonino Liberatore*  
Segretario Nazionale USPUR

Ai Membri della Giunta USPUR  
Ai Presidenti di Sezione USPUR  
Loro Sedi

Cari Colleghi,

dato l'interesse del problema vi invio gli atti relativi ad una interpellanza urgente dell'on. Vassallo al Governo circa la questione delle conferme e della relativa retribuzione di ricercatori e professori per gli anni 2011, 2012, 2013 (e forse, anche 2014). La risposta del Governo parrebbe essere nel senso della non applicabilità del blocco in tali casi.

Vi prego di darne notizia a tutti i soci .....e non soci.  
Cordiali saluti.

*Prof. Antonino Liberatore*  
Segretario Nazionale USPUR

---

*(Iniziativa di competenza in merito all'adeguamento stipendiale di ricercatori e docenti universitari - n. 2-01113)*

PRESIDENTE. L'onorevole Vassallo ha facoltà di illustrare la sua interpellanza n. 2-01113, concernente iniziative di competenza in merito all'adeguamento stipendiale di ricercatori e docenti universitari (*Vedi l'allegato A - Interpellanze urgenti*).

SALVATORE VASSALLO. Signor Presidente, come lei diceva, l'interpellanza urgente in oggetto riguarda la situazione di diverse figure accademiche - ricercatori, professori associati e professori straordinari - che, nell'arco dei prossimi tre anni, dovrebbero acquisire a pieno titolo la fascia stipendiale che gli compete.

Il problema nasce dalla formulazione ambigua a questo riguardo del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito in legge nel luglio dello stesso anno, il quale prevede per molte categorie di impiegati alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, com'è noto, il cosiddetto blocco stipendiale, il quale è previsto sotto tre distinti profili o attraverso tre proposizioni normative.

La prima è quella secondo la quale il trattamento economico complessivo di una grande fascia di dipendenti delle amministrazioni pubbliche non può essere superiore, nei tre anni citati, a quello riconosciuto nel 2010, tranne i casi - si dice nella legge -, quindi fatti salvi i casi, nei quali vi siano effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva. Dovrò tornare su questa proposizione.

Una seconda proposizione che il decreto-legge n. 78 contiene a questo riguardo è che, in questi tre anni, sono congelate le progressioni automatiche degli stipendi.

In terzo luogo, esso stabilisce che le progressioni di carriera, eventualmente disposte durante questi anni, hanno effetto a fini esclusivamente giuridici.

Pertanto, sotto tre profili il decreto-legge chiarisce in cosa deve consistere il blocco stipendiale: il trattamento economico complessivo, salvo alcuni casi, deve rimanere immutato; sono congelate le progressioni automatiche degli

stipendi; le progressioni di carriera non hanno effetti dal punto di vista stipendiale.

Il caso di cui si tratta - cioè dei ricercatori che vengono confermati nel corso di questi tre anni, o dei professori associati che passano da non confermati a confermati, o dei professori straordinari che diventano ordinari - è molto peculiare e non sembra rientrare in nessuna delle categorie previste dal decreto-legge.

Infatti, nel caso in questione, non si tratta di progressione di carriera - il terzo profilo di cui ho parlato - in quanto si tratta della conferma di ricercatori o professori nella medesima qualifica, nella medesima fascia. Dopo un periodo di prova di tre anni, i ricercatori vengono confermati nel ruolo di ricercatori, mentre i professori di prima e di seconda fascia vengono confermati nella prima o nella seconda fascia.

Non si tratta nemmeno di una progressione automatica degli stipendi, poiché il passaggio da non confermati a confermati avviene attraverso una valutazione che può anche dare esito negativo e, nel caso in cui ciò avvenga, comporta la dispensa dal servizio, cioè, in pratica, la rescissione del contratto. Pag. 51

Pertanto, questo caso non rientra di sicuro nelle due fattispecie citate per ultime, contenute nel decreto-legge, ma, se si guarda alla sostanza, si chiarisce ancora meglio che esso non può rientrare nel blocco stipendiale, perché la questione, nella sostanza, è ancora più chiara.

Cosa succede? Quando un ricercatore, o un professore, viene reclutato attraverso concorso, gli si dice: il tuo stipendio è pari a cento, ma nei primi tre anni di prova guadagni sessanta o settanta. Se superi la prova, vieni confermato nel ruolo e, dunque, ti viene riconosciuto tutto lo stipendio che ordinariamente viene riconosciuto per quel tipo di qualifica. Quindi, non vi è né progressione automatica, né progressione di carriera, per non considerare il fatto che, notoriamente, gli stipendi dei ricercatori italiani, già miseramente bassi a regime, lo sono in misura imbarazzante nel triennio di prova.

Si consideri, inoltre, che il triennio di prova è stato abolito dalla cosiddetta riforma Gelmini. Pertanto, se l'interpretazione che il Ministero dovesse dare fosse quella che il blocco si applica anche ai confermati, ci troveremmo di fronte ad un paradosso: il professore associato, assunto nel 2012 sulla base della riforma Gelmini, che quindi non è sottoposto al triennio di prova, guadagnerebbe di più di quello che guadagnano un professore associato o un professore straordinario assunti tre anni prima e che rimangono, per così dire, ingabbiati nel blocco degli stipendi del regime economico del triennio di prova.

Se poi si dovesse dire che è vero, non sono praticabili i due principi di cui dicevo prima - cioè la progressione economica automatica o la progressione in carriera - ma vale il principio generale per cui, comunque, il livello complessivo di retribuzione non può essere superiore a quello del 2010, ci troveremmo di fronte ad un altro paradosso: per esempio, nel caso dei ricercatori che vengono confermati, quelli che optano per il regime di *part-time*, potrebbero veder crescere il loro stipendio (naturalmente riferito al *part-time* per cui optano, perché comunque in questo modo non supererebbe-

ro il trattamento economico complessivo del 2010), mentre, invece, quelli che optano per il tempo pieno, non avrebbero più capienza per ottenere l'aumento stipendiale dovuto loro. Sembrerebbe, dunque, che tutti gli elementi - sia di diritto, che di sostanza - concorrano a fare interpretare la norma del citato decreto-legge come non influente ai fini del riconoscimento del livello stipendiale dovuto, nel caso dei ricercatori e dei professori associati confermati o dei professori straordinari che diventano ordinari.

Tuttavia, siccome la norma è ambigua, molti atenei, anche per il timore giusto e comprensibile degli amministratori di incappare in una censura che eventualmente potrebbe portare persino ad una penalizzazione per danno erariale, si attengono alla interpretazione più cauta, e quindi sono incerti. Ad esempio ho potuto verificare che questa interpretazione è stata assunta dall'ateneo di Bologna, quello che conosco meglio e nel quale sono incardinato, per mia fortuna, in un ruolo di professore ordinario già confermato; non si tratta in questo caso di conflitto di interesse.

Mi pare quindi doveroso che il Ministero chiarisca questo dubbio, confido che lo possa fare già oggi, impegnandosi poi a dare una adeguata formalizzazione a questo indirizzo. Il rischio peraltro, se questo non avvenisse, è che il caso produca, come già avvenuto per altre circostanze simili, un'infinita sequenza di ricorsi per via amministrativa, i quali avrebbero un esito prevedibilmente favorevole per i ricorrenti, con danni aggiuntivi per gli interessati, per il Ministero e per gli atenei.

**PRESIDENTE.** Il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali, Luca Bellotti, ha facoltà di rispondere.

**LUCA BELLOTTI, Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali.** Pag. 52

Signor Presidente, onorevole Vassallo, vorrei cercare di riassumere l'argomento in riferimento all'interpellanza urgente in esame. L'onorevole interpellante chiede se il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca non ritenga opportuno emanare una circolare interpretativa dell'articolo 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, al fine di consentire l'adeguamento stipendiale a favore dei ricercatori universitari e dei professori associati che ottengano la conferma nel corso degli anni 2011, 2012 e 2013 nonché a favore dei professori straordinari che divengono ordinari nel corso dello stesso periodo, con ciò escludendo l'applicazione, nei confronti dei suddetti soggetti, della citata disposizione secondo la quale le progressioni di carriera disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto ai fini esclusivamente giuridici. In via preliminare si evidenzia che l'applicabilità per le università di disposizioni emanate con circolare è espressamente esclusa dall'articolo 6, comma 2, della legge 9 maggio 1989, n. 168, secondo la quale, a garanzia dei principi di autonomia universitaria di cui all'articolo 33 della Costituzione, le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento; pertanto, l'adozione da parte del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di una circolare di tipo interpretativo, volta a detta-

re una determinata applicazione delle disposizioni di legge, si esporrebbe a possibili censure, anche sul piano della legittimità.

Ciò premesso, questo Ministero ritiene che i passaggi dei ricercatori e professori associati da non confermati a confermati e dei professori straordinari a ordinari devono essere intesi non come avanzamento di carriera ma, più correttamente, come atti di conferma del suddetto personale nel ruolo già acquisito. Non trattandosi, pertanto, di progressioni di carriera, non trova applicazione, alle suddette conferme in ruolo, la disposizione di cui all'articolo 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010 con conseguente efficacia delle stesse sia ai fini giuridici sia ai fini economici con attribuzione del relativo adeguamento stipendiale.

Esclusa l'applicabilità della disposizione di cui all'articolo 9, comma 21, del citato decreto-legge, non osta all'adeguamento stipendiale neanche la disposizione di cui al comma 1 del medesimo articolo che, pur dettando un principio di carattere generale di contenimento delle spese in materia di pubblico impiego, non trova applicazione al rapporto di impiego dei professori e ricercatori universitari in ragione del diverso regime giuridico a cui è soggetto il suddetto personale e giusta la disposizione speciale di cui al comma 21.

Si evidenzia, infine, che anche, qualora i passaggi da ricercatore o professore associato non confermati a confermati, e da professore straordinario ad ordinario, venissero intesi come progressioni di carriera ai sensi e per gli effetti del citato articolo 9, comma 21, le asserite differenze di trattamento economico, in relazione all'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010, sarebbero comunque il risultato non di un difetto di coordinamento tra la vecchia e la nuova disciplina in materia universitaria, ma dell'applicazione di disposizioni di contenimento della spesa pubblica.

**PRESIDENTE.** L'onorevole Vassallo ha facoltà di replicare.

**SALVATORE VASSALLO.** Signor Presidente, mi sembra di capire che il Governo dica che non può emanare una circolare, per ragioni che potrò approfondire, ma che, nella sostanza, riconosca la correttezza dell'interpretazione secondo cui non vale il vincolo stabilito dal decreto-legge e che, dunque, l'adeguamento stipendiale è legittimo pure in vigenza del decreto, trattandosi di una modifica dello *status* degli accademici - nel caso, ricercatori, professori associati o straordinari - che non implica una progressione di carriera e, se non capisco male, anche qualora Pag. 53 la si interpretasse in questo modo, in ogni caso, per altra ragione che è stata fornita dal sottosegretario, sarebbe ugualmente legittimo procedere ad adeguamento stipendiale.

Naturalmente, dopo averla riletta con attenzione, se dovessi verificare che è esattamente questo il senso - e mi pare che sia così - non posso che dirmi soddisfatto del chiarimento, e mi riservo solo di verificare se effettivamente il Ministero non abbia altre forme a disposizione, più incisive delle dichiarazioni che, in ogni caso, sono state fornite in Parlamento, per rendere evidente questa interpretazione e consentire all'amministrazione di comportarsi di conseguenza.

## RASSEGNA DI ATTUALITÀ E DI OPINIONI DI POLITICA UNIVERSITARIA

a cura di *Paolo Stefano Marcato*

### NUOVA PROGRESSIONE ECONOMICA PER I PROFESSORI

Su proposta del Ministro Gelmini il CDM ha approvato due schemi di regolamento che danno attuazione alla riforma universitaria nella parte che riguarda il trattamento economico dei professori e dei ricercatori universitari. Il primo riguarda gli scatti di anzianità dei docenti universitari, l'altro lo stipendio d'ingresso dei nuovi docenti assunti e l'eliminazione dello straordinario. Il criterio (già enunciato nella riforma stessa) è quello della trasformazione da biennale a triennale della progressione economica, con invarianza complessiva e decorrenza dal primo scatto successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge di riforma. La progressione economica dei professori universitari di prima e di seconda fascia sarà basata su procedure valutative e non automatiche. (Fonte: CDM: misure finalizzate allo sviluppo e al rilancio dell'economia. 09-05-2011)

### LA FONDAZIONE PER IL MERITO

Dal Consiglio dei Ministri uno stanziamento viene disposto per l'università. La fondazione per il merito, partecipata da Mef e Miur e destinata a gestire l'omonimo fondo previsto dalla riforma Gelmini sugli atenei, potrà contare su un milione annuo dal 2011 in poi. Al tempo stesso il "contenitore" creato dalla legge 240 del 2010 per finanziare le borse di studio e i prestiti agevolati per gli studenti viene dotato di nove milioni di euro. Cui si aggiungeranno i fondi che arriveranno con gli strumenti previsti dalla riforma dell'università. Tra cui trasferimenti statali, versamenti di enti, privati e società e rimborso dei prestiti forniti agli studenti meritevoli in base ai criteri che saranno individuati dalla Fondazione. (Fonte: Il Sole 24 Ore 12-05-2011)

### NELLE TESI DI LAUREA ALT AL "COPIA E INCOLLA"

Basta "copia e incolla" nelle tesi di laurea, possibile con internet. Lo intima la Cassazione che, con una sentenza della Terza sezione penale, coglie l'occasione per denunciare le conseguenze negative determinate dall'evoluzione delle tecnologie. Non ultima, appunto, la tecnica del "copia e incolla" «che ha subito un considerevole incremento con l'introduzione delle nuove tecnologie» che oltre a velocizzare i sistemi di lavoro, rileva la Suprema Corte, hanno «favorito indirettamente anche il fenomeno del plagio». A indurre gli "ermellini" a un richiamo, il caso di una neodottoressa in Medicina all'università di Cagliari che aveva presentato una tesi che riproduceva quella sostenuta da un collega sei anni prima. (Fonte: Il Secolo d'Italia 13-05-2011)

### INDAGINE SUI LAREATI NEL 2010

L'indagine riguarda oltre 190.000 laureati nel 2010, usciti da 57 università partecipanti al Consorzio AlmaLaurea (6 in più rispetto all'indagine dell'anno precedente). Dall'indagine è emerso che il 93% dei laureati ha concluso uno dei corsi di laurea avviati - dal 2001 - con la riforma universitaria e tra questi circa 110.000 hanno concluso un corso di primo livello e quasi 70.000 hanno ultimato un corso di secondo livello. Tra questi ultimi, inoltre, 15.000 hanno conseguito una laurea magistrale a ciclo unico. (Fonte: controcampus 14-05-2011)

### NEI TEST D'AMMISSIONE ELIMINATA LA "CULTURA GENERALE"

Il modulo dei quesiti cosiddetti "generali o di attualità" spariscono dai test d'accesso per le facoltà a numero chiuso. Si comincerà, infatti, da settembre con i nuovi quiz destinati ad aspiranti medici, veterinari e architetti, che si vedranno alle prese con 80 domande ben diverse. A sostituire la cultura generale ci sarà infatti un modulo di quesiti logico-deduttivi, oltre a domande declinate in modo preciso sulle materie che lo studente andrà ad affrontare nel corso di laurea che aspira ad intraprendere. Nel decreto del Miur la composizione dei test non è però l'unica novità che cambia le carte in tavola alle aspiranti matricole dei corsi di laurea a numero chiuso. Viene, infatti, introdotto per la prima volta un test unico per Medicina e Odontoiatria, e nelle varie università che dispongono di tutta l'offerta ci sarà comunque un'unica graduatoria sulla base della quale saranno gli studenti a scegliere a quale facoltà iscriversi. (Fonte: università.it 16-05-2011)

### LE CLASSIFICAZIONI INTERNAZIONALI DEGLI ATENEI

Dai due lati dell'Atlantico si riaccende la discussione sulla valutazione delle università. Il Times Higher Education pubblica la graduatoria 2011 delle università del mondo, fornita dal data provider Thomson Reuters sulla base del "largest global survey of academic opinion" di 13mila personalità. In realtà Reuters usa anche altri criteri meno opinabili delle opinioni (aree disponibili, rapporto numerico docenti studenti, eccetera). Continua però a mancare un parametro oggettivo importante per i paesi meno ricchi e per l'Italia: la quantità di risorse finanziarie pubbliche e di privati sostenitori di cui le università dispongono. Negli Stati Uniti, Washington Monthly e Community College Survey of Student Engagement rafforzano e tarano i criteri già sperimentati che sconvolgono le graduatorie di Reuters o di Shanghai: raccogliere le notizie (oggettive) sui processi di formazione, sullo studio e l'effettiva offlife degli studenti. Sul País, José Luis Pardo Torto, filosofo e saggista spagnolo, punta il dito contro i criteri di "eccellenza" da supermercato usati nei ranking delle università che lasciano fuori la storia, il prestigio secolare di Oxford, Harvard o Sorbona. Non si discute l'opportunità di valutare e, se può servire, graduare. Si chiedono migliori criteri adatti al complesso processo di elaborazione della conoscenza e formazione di nuove leve. (Fonte: T. De Mauro, Internazionale 19-05-2011)

### 58 ISTITUTI TECNICI SUPERIORI PER INTEGRARE ISTRUZIONE, FORMAZIONE E LAVORO

Il ministro Gelmini ha presentato il Piano ITS – Istituti Tecnici Superiori, per l'istituzione di un canale di istruzione terziaria non universitaria. Saranno scuole speciali di tecnologia e da settembre ne varranno attivate 58. Per la prima volta nel nostro Paese viene avviato un percorso di formazione di questo livello, a distanza di 37 anni dal primo tentativo organico di formare supertecnici con l'istituzione di "scuole speciali di tecnologia" nel 1973.

Gli ITS sono fondazioni costituite da scuole, università e imprese per dare vita ad un'autentica integrazione tra istruzione, formazione e lavoro. Alla loro nascita hanno contribuito 16 regioni, con il coinvolgimento di 110 istituti tecnici e professionali, più di 60 tra province e comuni, 200 imprese, 67 tra università e centri di ricerca, 87 strutture di alta formazione ed altri soggetti pubblici e privati, comprese le camere di commercio. (Fonte: orizzontescuola.it 27-05-2011; qn.quotidiano.net 25-05-2011)

### IL COMMISSARIAMENTO DEGLI ATENEI IN ROSSO

La rivoluzione nella gestione delle entrate e delle uscite per le università italiane e il conseguente commissariamento in caso di dissesto finanziario è contenuta nello schema di decreto legislativo che dà attuazione alla delega contenuta nell'articolo 5, comma i, lettera b) della riforma Gelmini (legge 240/2010). Il decreto dovrebbe approdare al consiglio dei ministri del prossimo 31 maggio. Il decreto estende all'ambito universitario le disposizioni sul commissariamento straordinario degli enti locali. In base alla riforma Gelmini, le procedure d'emergenza per le università italiane potrebbero scattare nel momento in cui le università non dimostrino di avere quei fondi utili, in casa, per saldare debiti «liquidi ed esigibili, nei confronti di terzi», o comunque se si accertasse un mancato «assolvimento delle proprie funzioni indispensabili». La durata del commissariamento non potrà essere superiore a cinque anni, durante i quali il funzionario è tenuto ad elaborare «annualmente una relazione sullo stato di avanzamento del piano» e di trasmetterla al consiglio di amministrazione in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione. Sarà poi un decreto interministeriale università-economia a dichiarare chiuso il commissariamento. (Fonte: B. Pacelli, ItaliaOggi 25-05-2011)

### DAL 2007/08 AD OGGI TAGLIATI 863 CORSI DI LAUREA

Nell'anno accademico 2010/2011 sono stati eliminati 384 corsi di laurea, con una diminuzione del 7,8% rispetto all'anno precedente. In totale sono scomparse 170 lauree triennali di primo livello (- 7,1 %) e 214 lauree magistrali o specialistiche (-9,3%) in un solo anno. E, complessivamente, dal 2007/2008 ad oggi in Italia sono stati tagliati 863 corsi di laurea. I tagli sono cominciati nell'anno accademico 2007-2008 e continuano oggi, come risulta al servizio informazione e comunicazione del consiglio universitario nazionale, il Cun. I corsi di laurea in Italia passano quindi da 4.986 a 4.597: in totale, negli ultimi 4 anni si sono persi 863 corsi di laurea. (Fonte: TMNews 26-05-2011)

### SETTE UNIVERSITÀ ITALIANE TRA LE PRIME 200 NEL MONDO NELLE DISCIPLINE UMANISTICHE

Harvard, Berkeley, Oxford e Cambridge mantengono inalterata la loro fama di università al top. Ma nel campo delle discipline umanistiche anche l'Italia non sfigura a livello internazionale, piazzando 7 atenei fra i primi 200 al mondo, con Bologna che fa la parte del leone e la Sapienza che le sta alle calcagna. Sono i risultati della classifica stilata da Qs, Quacquarelli Symonds, società che dal 2004 pubblica i ranking degli atenei migliori. Per la prima volta Qs ha scandagliato le scienze umanistiche. Bologna è 42esima al mondo per le Lingue moderne (la prima è Harvard) e 48esima per la Storia (primeggia Harvard). La certificazione arriva dal mondo accademico e dalle imprese: Qs ha dato peso soprattutto al giudizio dei professori. Ne sono stati sentiti 15.000, ognuno poteva citare le università al top, fatta eccezione per la propria. In seconda battuta ha pesato il giudizio delle aziende: hanno segnalato le università che preparano i migliori. Infine si è tenuto conto della ricerca, ma solo per Storia, Geografia, Filosofia e Linguistica. Nell'area della Filosofia l'ateneo al top in Italia è quello di Padova, fra i primi 150 al mondo. Fra i primi 200 c'è l'università Cattolica del Sacro Cuore. Per le Lingue Moderne dopo Bologna c'è La Sapienza di Roma, seguono Padova e Pisa a pari merito, poi c'è l'ateneo di Firenze. Per la Geografia Firenze e Bologna garantiscono la stessa qualità: sono fra i primi 150 atenei al mondo. La Sapienza è fra i primi 200. In Storia primeggia Bologna (48esima), segue La Sapienza (fra le prime 100 università), e Siena (fra le prime 150). Per la Linguistica si piazza solo Padova nelle prime 100 posizioni. (Fonte: Il Messaggero 02-06-2011)

