

LIBERTÀ E «STATIFICAZIONE» NELL'UNIVERSITÀ LIBERALE.

PRIME APPROSSIMAZIONI PER UNA RICERCA¹.

Floriana Colao

Nella discussione alla Camera sul Progetto Baccelli Silvio Spaventa si pronunziava contro l'autonomia universitaria e individuava nella «ingerenza amministrativa dello Stato nelle Università» «la funzione stessa dello Stato moderno», aggiungendo che «alla fine del secolo scorso la questione era decisa»².

Certo l'intento pedagogico dei sovrani assoluti del Settecento aveva innescato un processo di intervento statale nell'organizzazione degli studi più o meno avanzato a seconda dei contesti, con l'accentramento dell'amministrazione delle Università nelle mani di funzionari governativi e l'erosione di poteri di organismi tradizionali quali i Collegi. Non a torto dunque l'affermazione del monopolio dello Stato e la sottrazione delle Università alla Chiesa come tratti individuanti della politica scolastica dei Principi riformatori del XVIII secolo erano spesso richiamati nel dibattito tardo ottocentesco per dare forza persuasiva all'assunto della coincidenza dell'istruzione pubblica con l'azione dello Stato.

Ma se dell'eredità settecentesca si accettavano di buon grado soprattutto la trama istituzionale e la prassi amministrativa che avevano reso i sovrani arbitri assoluti degli atenei, più decisa anche negli ultimi decenni dell'Ottocento era la presa di distanza dalla politica scolastica d'antico regime sul terreno di un principio che aveva connotato profondamente la storia universitaria di tutto il secolo, quello della libertà d'insegnamento pur molto diversamente declinato.

Anche se già nel Settecento una delle voci più emblematiche del movimento riformatore Scipione Maffei³, esemplarmente aveva messo in relazione la «stima e il concorso di un' Università» con il «godervisi di quella libertà che, salva la religione e lo Stato, si deve lasciare agli ingegni», è nel

¹ Data la particolare caratteristica di queste brevi considerazioni su un «lavoro in corso» le note sono limitate alle citazioni che più sono parse esemplari di problemi e questioni da svolgere.

² S. SPAVENTA, *Discorsi parlamentari*, Roma 1913, p. 634.

corso del secolo successivo che la libertà sembra diventare il principio organizzativo dell'Università, ora limite all'ingerenza dello Stato, ora all'uniformazione ad altre amministrazioni — il «governo dei dotti» — ora condizione essenziale dell'insegnamento, in una trama di leggi — poche — regolamenti, decreti, circolari, pareri del Consiglio di Stato, del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, della magistratura ordinaria, che delineano il complesso ordito del diritto universitario italiano.

Già con Romagnosi la «pubblica istruzione» risaltava come «la funzione più eminente dello Stato», non depotenziata dalla «grande libertà» che pure deve essere alla base di una «legge» che proprio su questo terreno «deve agire assai più negativamente che positivamente». Ciò non comportava il disinteresse dello Stato per l'«educazione»; al contrario era presente un'indicazione strategica che sarà ampiamente ripresa nei decenni successivi: «Siccome dunque si sogliono chiamare i dotti a progettare leggi e regolamenti nella pubblica istruzione, così per temperare le proprie affezioni, anche di buona fede, è necessario che la Costituzione indichi certe basi»⁴.

Nel 1842 il tema della libertà d'insegnamento faceva la sua comparsa in quella Toscana destinata in seguito a criticare vivacemente la Legge Casati: un intervento di Lambruschini esaltava la libera concorrenza nell'istruzione che in quella regione si era realizzata senza pregiudizio per l'azione di vigilanza sulle scuole da parte dello Stato⁵. E illustrando l'assetto amministrativo toscano degli studi superiori Galeotti ricordava la necessità di «risolvere il massimo problema civile che in fatto di istruzione pubblica consiste nel conciliare il diritto di suprema ispezione che non vuolsi negare al sommo potere dello Stato colla libertà d'insegnamento che forma parte della libertà civile dei cittadini»⁶.

Il difficile punto di intersezione tra libertà e «azione amministrativa», i contenuti dell'«amministrazione civile applicata alla vita intellettuale», come lucidamente scriveva Manna negli stessi anni⁷, risaltavano già in tutta

³ S. MAFFEI, *Parere sul migliore ordinamento della R. Università di Torino*, Verona 1871. ID., *Un parere intorno allo Studio di Padova sui principî, del Settecento*, in *Atti del Regio Istituto Veneto*, 1909-10, pp.579 ss.

⁴ G.D. ROMAGNOSI, *La scienza delle costituzione*, Bastia 1848, p. 339. ID., *Principi fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le Istituzioni*, Prato 1834. ID., *Della primaria istruzione pubblica*, in *Opuscoli su vari argomenti di diritto filosofico*, Firenze 1844.

⁵ R. LAMBRUSCHINI, *La Libertà d'insegnamento*, Firenze 1842.

⁶ *Leggi e amministrazione della Toscana. Discorso di Leopoldo Galeotti*, Firenze 1840, p. 52.

la loro complessità e nello stesso tempo centralità; su questi temi di lì a poco era chiamato a confrontarsi il legislatore cui erano presenti modelli costituzionali — quello belga per primo, poi quello prussiano — che esplicitamente avevano proclamato la libertà d'insegnamento, e dottrine — per tutte quella di un Cousin — destinati a contare più che di per sé per quello che sembrava poter servire per la costruzione di un'Università che avesse alla base un «principio liberale». Modelli rivisitati in seguito anche dalla giurispubblicistica intesa a mettere in luce la crucialità della libertà d'insegnamento da far rientrare tra i diritti di libertà costituzionalmente rilevanti nonostante il silenzio dello Statuto albertino⁸.

Pur se non esclusiva del Regno di Sardegna la scelta di un apposito Ministero a «soprintendere» all'istruzione superiore trovava in questo contesto l'espressione più compiuta, ed era non a caso richiamata nella Relazione di Boncompagni alla legge del 4 Ottobre 1848. Questa dichiarava innanzitutto la «direzione delle scuole ufficio non ecclesiastico ma civile» in virtù del conferimento dei gradi accademici, sottraendo pertanto le Università all'ingerenza ecclesiastica. Se in questo sarà criticata dai fautori della libertà d'insegnamento intesa come possibilità per i privati — rectius la Chiesa, e il timore del «partito clericale» determinerà poi la scelta del monopolio — di aprire scuole, altri erano i profili normativi che si volevano ispirati dal liberalismo destinati di lì a poco ad essere stigmatizzati come eccessivi. Tra questi la previsione di una particolare «gerarchia di podestà la quale illumini il governo coi suoi consigli»: un Consiglio Superiore e una serie di organi collegiali decentrati — Consigli universitari e di Facoltà nominati dal Re su terne proposte dai corpi accademici — che seppur posti alle dipendenze del Ministro erano chiamati a determinare la politica dell'Università. Nel Consiglio l'istruzione superiore era rappresentata ben più ampiamente degli altri gradi; e la composizione di quest'organo sarà sempre caratterizzata dalla prevalenza di professori universitari. La scelta di un «governo di dotti» risaltava come la conseguenza dell'orientamento del legislatore a che le «questioni» e le «esigenze» scolastiche fossero risolte «coi lumi della scienza». Pertanto il «voto» del Consiglio, in genere «consultivo», aveva «autorità di deliberazione» nell'«approvare un trattato scien-

^{7.} C. MANNA, *Principi di diritto amministrativo*, (III ed.), Napoli 1876, p. 179. ID., *Il diritto amministrativo del Regno delle Due Sicilie*, Napoli 1840-2.

^{8.} L. PALMA, *Organamento dell'azione dello Stato in ordine alla pubblica istruzione e alle sue relazioni colla libertà d'insegnamento in Francia, Prussia, Inghilterra e Stati Uniti d'America*, Roma 1875.

tifico destinato all'insegnamento». Il parere era obbligatorio anche nella costruzione delle «guarentigie» dei docenti — in questa legge tutti i docenti, in seguito solo quelli universitari — che non potevano esser sospesi o destituiti dal Ministro senza esser stati prima sentiti dal Consiglio Superiore nelle loro «difese». D'altro canto nella stessa legge Boncompagni non erano presenti norme intese a tutelare la libertà d'insegnamento come situazione giuridica soggettiva, anche per i controlli di tipo censorio demandati al rettore e al consultore⁹.

Il «decennio di preparazione» appare attraversato dalla dialettica tra la trama amministrativa sabauda che va organizzandosi nel senso del rafforzamento della responsabilità ministeriale¹⁰ ed un articolato dibattito inteso a porre la libertà d'insegnamento al centro dell'ordinamento della pubblica istruzione. Espressione della prima tendenza il progetto Farini: «la volontà dello Stato imperi uniforme in tutti gli istituti da lui dipendenti e l'azione amministrativa non venga interrotta o snervata da impacci...», (i Consigli espressione del mondo universitario).

Dal dibattito alla Camera emergevano due questioni che vedremo ricorrenti nella storia universitaria: la facoltà data dal Progetto al ministro di «promuovere», «con pregiudizio agli stessi principi costituzionali», decreti che per la loro indole si volevano invece far appartenere all'autorità regia — nasce qui la discussione sui regolamenti che saranno tra le fonti più cospicue del diritto universitario — e la «troppo speciale» natura del Consiglio Superiore conseguenza dell'ampiezza del voto deliberativo¹¹.

Da un altro versante un'articolata discussione politica che vedeva rapporto di docenti di diritto costituzionale come Boggio e Melegari¹², destinati poi a ricoprire un ruolo decisivo nella redazione delle leggi subalpine, e un acceso dibattito culturale — l'espressione più alta nella «polemica» tra Domenico Berti e Bertrando Spaventa non a caso riproposta «settanta anni dopo» da Giovanni Gentile¹³ — iniziavano a mettere a fuoco i contenuti del principio del libero insegnamento: «concorrenza resa possibile dalla li-

⁹. *Atti del Parlamento Subalpino*, Sessione del 1848, Documenti, Torino 1855, pp. 55 ss.

¹⁰. *Ibid.*, Sessione 1852, Documenti, vol. 1, Firenze 1867, pp. 88 ss.

¹¹. *Ibid.*, pp. 134 ss.

¹². P. C. BOCCIO, *Stato e Chiesa in Piemonte*, Torino 1854. L.A. MELEGARI, *Programma del corso di diritto costituzionale per l'anno 1853-4 all'Università di Torino*, Torino 1853. ID., *Corsi di diritto pubblico e costituzionale*, 1856-7, 1857-8, 1858-9, Torino 1857, 1858, 1859.

¹³. B. SPAVENTA, *La libertà d'insegnamento. Una polemica di settant'anni fa con introduzione, appendice e note di Giovanni Gentile*, Firenze s.d.

bertà» e non monopolio della Chiesa o dello Stato, condizione per il rinnovamento della scienza universitaria.

Nel Progetto presentato dal Cibrario nel 1854 l'esaltazione del «libero insegnamento» che aveva reso illustri le Università italiane si declinava nella previsione di corsi liberi all'interno degli atenei statali; all'indubbia soluzione accentratrice che sostituiva gli organi collegiali previsti dalla legge Boncompagni con organi monocratici dipendenti direttamente dal ministro, si accompagnava la consapevolezza della specificità di questa amministrazione rispetto agli altri «servizi pubblici» grazie alla previsione di «guarentigie» per il corpo accademico¹⁴.

Nel dibattito sul Progetto di riordinamento dell'amministrazione della pubblica istruzione presentato nel 1855 da Lanza, la libertà d'insegnamento, seppur non correlata nelle intenzioni del ministro con questo tema, non a caso finiva per diventare l'argomento più discusso. I fautori della libertà per i privati di aprire scuole, come Melegari e Berti, accettavano una accezione — caldeggiata anche da Cavour — di «libertà regolata dalla legge»; il principio, proclamato, era rimandato ad una normazione generale da definirsi di lì a poco; nel frattempo la Legge Lanza promulgata il 22 giugno 1857¹⁵ andava nella direzione di un rafforzamento dell'«azione amministrativa», della riduzione del Consiglio Superiore da «corpo scientifico» ad «aiuto al ministro»; la libertà d'insegnamento era messa in relazione con un «fermo e vigoroso indirizzo nell'insegnamento ufficiale». Queste prime leggi nascevano insomma come risposta prevalentemente amministrativa ai problemi dell'istruzione superiore, in termini di «autorità ed efficacia» dell'azione del governo; il dato non sfuggiva ad esempio a Melegari¹⁶.

In questo quadro la Legge Casati¹⁷ appariva come lo sbocco normativo di un dibattito più risalente, innanzitutto col codificare una nozione di libertà d'insegnamento intesa, con espliciti accenni alla modellistica, come libera concorrenza tra insegnamento pubblico e privato in atenei governativi, entrambi soggetti al controllo statale. Strettamente legato al tema della libertà d'insegnamento nasceva l'istituto della libera docenza, col pagamento diretto del corso privato da parte dello studente.

¹⁴. *Atti del Parlamento Subalpino*, Sessione del 1853-4, Documenti, vol. II, Firenze 1869, pp. 1132 ss.

¹⁵. *Ibid.*, Sessione del 1857, Documenti, vol. I, Roma 1872, p. 128.

¹⁶. *Ibid.*, Sessione del 1855-6, Documenti, vol. I, Firenze 1860, p. 568.

¹⁷. *Legge sul riordinamento della pubblica istruzione*, Torino Stamperia Reale, s.d.

Di contro alla previsione cavouriana la libertà per i privati di dare vita ad istituti di istruzione, concessa per quella secondaria, era negata proprio nell'Università. E l'università Vaticana sarà dichiarata illegale e chiusa con decreto ministeriale nel 1876 proprio in nome del principio codificato dalla Legge del 1859 per il quale i privati non potevano concorrere a impartire questo ordine d'insegnamento se non facendo parte integrante dell'istituto pubblico¹⁸.

Potenziamenti limitazioni poteva subire la libertà del docente per il controllo ministeriale, peraltro bilanciato dalle norme garantiste sul Consiglio Superiore sorta di «tribunale di Pari»; dal canto suo la prassi giurisprudenziale eviterà interpretazioni illiberali del discusso art. 106, (divieto di impugnativa di dogmi religiosi, delle verità morali, dei principi costituzionali).

Il governo ministeriale e l'inquadramento burocratico del sistema scolastico sottesi alla Casati lasciavano insomma al mondo accademico margini di libertà ben più ampi rispetto agli altri gradi di istruzione; esemplare la vicenda dell'articolo che istituiva un ispettore generale, presto abolito espressamente e senza sostituzione non a caso solo nell'Università, mentre negli altri rami si rafforzavano i controlli di natura ispettiva¹⁹.

«Si seguì sempre nella nostra giurisprudenza scolastica questa massima che le leggi regolanti gli organi dell'amministrazione centrale avessero per virtù loro efficacia di pubblicazione là dove l'amministrazione centrale si trasferiva»²⁰. Quest'affermazione non risolve il complesso problema della vigenza della Casati nel territorio nazionale all'indomani dell'unificazione, e del rapporto tra questa e i decreti dei governi provvisori che pur condividendone l'impianto di fondo si distaccavano in punti non marginali dalla Legge del 1859.

Su questa si apriva peraltro un dibattito non più limitato al Piemonte tra chi ne stigmatizzava il «catafalco amministrativo» e gli intenti «uniformanti» — «all'uso degli eserciti»²¹ — e chi ne condivideva il «sistema medio di libertà»²².

18. R.D. 12 Marzo 1876, in *Leggi sulla pubblica istruzione annotate dall'avvocato Marco Vita Levi*, Torino 1881, p. 109.

19. *Ibid.*, p. 50.

20. *Ibid.*, p. 35.

21. A. CONTI, *Sulla libertà dell'insegnamento*, in «La famiglia e la scuola», 1860, vol. II, p. 77 ss.

22. *Dei sistemi della pubblica istruzione*, in «Effemeride della pubblica istruzione», I, 1.

Questa veniva ora declinata nel senso del «discentramento», col Ministro Mamiani a voler demandare agli organi locali i compiti di coordinare l'insegnamento, e consentire ai privati di aprire liberi istituti²³. Del resto col Progetto Minghetti pareva che di lì a poco le Università sarebbero state affidate alle Regioni²⁴. Significativi in questo contesto due decreti dei governi provvisori che istituivano le libere Università di Perugia e Ferrara col fare espresso riferimento al principio della libertà «conquista moderna»²⁵.

Il modello introdotto dalla Casati sembrava messo in discussione soprattutto col ministero De Sanctis, da un lato per la più generale tensione all' «educazione alla libertà», e per la consapevolezza di non poter imporre «lo stesso libro, alla stessa ora, da Torino a Palermo»; dall'altro per i decreti e circolari che trasferivano ai rettori facoltà e competenze amministrative di non secondario momento in vista di «una certa autonomia»²⁶.

La dialettica tra «sconfinata libertà» e «sconfinato dispotismo», la tensione tra le parole d'ordine — già nella logica della Casati — «unificare» e «uniformare» le Università del Regno e «lasciare libera la scienza», non sembrava risolversi neppure coi provvedimenti di Matteucci che già all'epoca furono accusati d'aver ferito a morte la libertà d'insegnamento. Lo stesso Matteucci si spostava da un'iniziale progetto di «unificare nella libertà» — nel dibattito con Cattaneo²⁷ tra «uniformità» e «specializzazione» — all'esaltazione dell'«azione immediata del governo» nelle Università, soprattutto in considerazione della particolare situazione di Napoli.

Pertanto una legge che uniformava le tasse con relevantissime conseguenze per l'istituto della libera docenza prevedeva all'art. 4 la facoltà per il ministro di fare un regolamento da estendere a tutti gli atenei del Regno. Di lì a poco il Regolamento generale e altri speciali per le singole Facoltà disponevano un «uniforme ordinamento di studio e sistema d'esami»²⁸.

23. T. MAMIANI, *Principi direttivi della nuova legge della pubblica Istruzione*, Torino 1861.

24. M. MINGHETTI, *Discorsi parlamentari*, Roma 1888, vol. I, p. 89, presentazione dei disegni di legge 13 Marzo 1861.

25. *Del nuovo ordinamento della pubblica istruzione nel municipio di Perugia*, Perugia 1861. R.D. 14. 2.1860 in *Cronaca dell'istruzione*, in «Rivista Contemporanea», 1860, n. 76.

26. «Effemeridi cit.», nn. 31, 51, 52, 54, 55. AA.PP. 1861, Documenti, n. 168.

27. C. CATTANEO, *Sul riordinamento degli studi scientifici in Italia. Lettera al sen. Matteucci*, in *Il Politecnico*, 1862, p. 61. ID., *Di alcuni rami dell'insegnamento scientifico da istituirsi in Milano*, *ibid.*, p. 84.

28. *Riordinamento delle Università*, Torino 1862.

In particolare la previsione di una Commissione ministeriale che fissava i programmi, e le nuove norme circa un esame di laurea da sostenersi davanti a Commissioni di Stato, sei per tutte le Università, sollevavano forti resistenze; di fronte alle vivaci proteste del mondo accademico venivano abrogate senza esser state mai messe in pratica proprio le disposizioni sull'esame di laurea. Ma in questo contesto generale stigmatizzato dai contemporanei per la decisa scelta statualista, risaltavano anche soluzioni tecniche intese ad accrescere poteri/responsabilità dei «dotti», rettori, Facoltà: «responsabilità senza cui l'onniscienza e l'onnipotenza dello stato resterà sempre una pretesa per alcuni, una scusa per molti e un male per tutti»²⁹.

«L'influsso delle libere istituzioni» imponeva al dibattito e alla progettazione la critica del governo amministrativo centralizzato e ministeriale in nome della specialità dell'istruzione superiore. La libertà come metodo diveniva nelle pagine di Villari³⁰ il veicolo per il cambiamento e il rinnovamento della scienza universitaria, con la separazione tra insegnamento ed esame in virtù dell'esame di Stato, e con la previsione di più ampi margini di libertà alle Facoltà, anche col proporre al governo la nomina dei professori. Progetti — come quello di Scialoja e Correnti³¹ — intesi a lasciare certi ambiti di scelta agli atenei si alternavano a provvedimenti «uniformanti» contrastati, esemplare la parificazione delle Università di Roma e Padova. In quest'occasione Bonghi criticava con forza un provvedimento che all'epoca sembrava lesivo di quella «libertà» di cui tanto si parlava al momento di «riformare gli ordinamenti universitari»: l'obbligo del giuramento di fedeltà allo Stato italiano imposto a Roma a quei docenti che venivano così messi in «relazione immediata col governo»³².

La paradigmatica esclamazione di De Sanctis alla domanda «Che cosa è lo Stato» — «Ma lo Stato si chiama Università, si chiama Camera di Commercio...»³³ — se emblematica della scelta di fondo del modello nazionale, non sembra dar conto di tutta una serie di crepe aperte nel muro dello statualismo e dell'omologazione tra amministrazioni dello Stato destinate a segnare la specificità dell'istruzione superiore. Innanzitutto il particolare

29. Così scrive Matteucci in una lettera che precede la *Raccolta di scritti politici e sulla Pubblica istruzione*, Torino 1863.

30. P. VILLARI, *Scritti pedagogici*, Firenze-Torino-Milano, 1868, pp. 373 ss.

31. AA.PP., Camera, Sessione 1969-70, Documenti, n. 53.

32. R. BONGHI, *Discorsi parlamentari*, Roma 1918, vol. I, p. 345.

33. F. DE SANCTIS, *Il mezzogiorno e lo Stato unitario*, Torino 1977, p. 209.

status del docente con la previsione di garanzie che — si diceva — lo Stato non aveva fornito neppure ai suoi magistrati³⁴. Inoltre decreti e circolari che già col ministero De Sanctis iniziavano a delegare non secondari compiti alle Facoltà e ai Consigli accademici³⁵. Già prevista dalla Legge Imbriani per Napoli l'elettività del Rettore³⁶ era in via di prassi estesa ovunque, seppur non senza contrasti. Un decreto di Berti divenuto nel 1866 ministro creava un Comitato per l'istruzione universitaria composto di rettori e presidi organo di autogoverno³⁷. E dopo una risalente serie di progetti e non senza contrasti diveniva elettivo il Consiglio Superiore, «non già organo del potere politico e amministrativo dello Stato, ma quello della più alta scienza»³⁸; mentre non mancavano i rilievi di chi sottolineava che a nessun altro «organo dello Stato» era stata riservata l'elettività. La consapevolezza di un'«eccessiva azione del governo» motivava la scelta del peraltro discusso regolamento Bonghi di margini più ampi di «governo ai Professori»³⁹ pur nella previsione di maggiori controlli sull'attività didattica e sull'associazionismo studentesco potenziale occasione di «torbidi». Quasi a preannunciare il gran tema dell'autonomia alcuni decreti di Baccelli seguiti da una significativa circolare delegavano alle autorità universitarie alcuni poteri di pertinenza dell'amministrazione centrale in vista di una maggiore «libertà d'azione»⁴⁰. Trovava insomma uno sbocco normativo la paradigmatica accezione di libertà accademica proposta da Bonghi: «Libertà non sta nel surrogare il Comune e la Provincia allo Stato ma l'iniziativa complessiva degli insegnanti superiori all'iniziativa del ministero centrale»⁴¹.

La libertà amministrativa intesa come libera disponibilità dei beni era uno dei nodi del rapporto Stato/Università ben prima che il Progetto Baccelli presentato alla Camera nel 1881 rendesse serrata la discussione chiamando in causa l'autonomia. Infatti in sede teorica il dibattito sulla natura

^{34.} C. FADDA, *La riforma del Consiglio Superiore della pubblica istruzione con particolare riguardo ai procedimenti disciplinari*, Napoli 1898.

^{35.} F. DE SANCTIS, *Scritti e discorsi politici*, Napoli 1938, I, pp. 79 ss.

^{36.} D. ZANICHELLI, *La nomina del Rettore nelle Università italiane*, in *L'Unione Universitaria*, 1894, pp. 452 ss.

^{37.} AA.PP., Sessione 1866-7, Senato, p. 23.

^{38.} *Ibid.*, Sessione 1876-7, V, p. 2.

^{39.} R. BONGHI, *Discorsi cit.*, p. 643.

^{40.} R. CANIGLIA, *La delegazione di poteri alle autorità universitarie*, Napoli 1896.

^{41.} R. BONGHI, *Discorsi cit.*, p. 399.

giuridica delle Università — «enti» o «corpi» morali, «persone civili» o «giuridiche» conosceva da tempo l'apporto della dottrina, con una grande ricchezza di soluzioni che possiamo schematizzare nel passaggio da opinioni intese a non riconoscere al «governo» un'«azione esclusiva» nei confronti di «istituti» in grado di governarsi (De Gioannis, Garelli); a metafore organicistiche che volevano le Università «parti dello Stato» (Persico) o «istituti dello Stato» (Palma); a posizioni disposte a riconoscere alle Università natura di «enti misti», «servizi governativi» in grado però di «conservare l'entità civile distinta» (Meucci); di «persone giuridiche e pubbliche amministrazioni» (Graziani); fino alla presa d'atto della «tendenza moderna che restringe ed esclude sempre di più le forme onde l'istruzione s'impartisce per virtù dell'iniziativa privata»⁴², e che accentuava pertanto il carattere statutale delle Università.

La definizione della discussa natura giuridica degli istituti di istruzione superiore, enti autonomi od organi dello stato, non aveva certo mero rilievo teorico, o per lo meno il profilo teorico non esauriva il pregnante aspetto pratico della questione, innanzitutto chi dovesse amministrare il patrimonio universitario. Il regio decreto 2.2.1852, che pure «amalgamava» le rendite universitarie con quelle generali del «pubblico erario», non «implicava la fusione del patrimonio delle Università con quello dello Stato»⁴³ come ammetteva il legislatore subalpino; l'art. 50 della Casati e gli analoghi dei decreti provvisori non scioglievano l'ambivalenza, col lasciare agli atenei a titolo di dotazione i beni e le rendite iscritti allo stesso tempo a sgravio dello Stato. Il decreto prodittoriale Ugdulena invece consentiva alle Università siciliane costituite in enti morali la gestione propria di rendite cospicue⁴⁴.

In questo contesto intervenivano pareri del Consiglio di Stato⁴⁵ a dichiarare la personalità giuridica come conseguenza della qualità di ente morale; si esercitava la dottrina intesa ora a condividere, ora a disconoscere questi assunti; mentre peraltro l'art. 2 del codice civile o la legislazione su corpi

^{42.} V.E. ORLANDO, *Principi di diritto amministrativo*, Firenze 1891, p. 283.

^{43.} *Atti del Parlamento Subalpino*, Sessione 1852-3, Documenti, II, p. 1156.

^{44.} Questo e gli altri decreti dei governi provvisori in B. AMANTE, *Nuovo Codice scolastico vigente. Leggi, decreti, regolamenti, circolari, e programmi dal 1859 al 1901. Raccolta commentata de testi sull'amministrazione centrale e locale e sull'insegnamento superiore, classico, tecnico, elementare e normale con decisioni e pareri del Ministro, de tribunali e della Corte dei Conti*, Roma 1901.

^{45.} G. SAREDO, *Codice della pubblica istruzione*, Torino 1901, pp. 178 ss.

morali come le Opere pie⁴⁶ non facevano espresso riferimento alle Università.

D'altro canto le Università libere erano mantenute in gran parte da enti come la Provincia e il Comune; lo Stato, che pure in teoria aveva il monopolio dell'istruzione superiore, approvava, ad esempio, l'istituzione dell'Istituto tecnico superiore per ingegneri di Milano deliberata dal Consiglio comunale e dalla Società d'arti e mestieri⁴⁷; e, non senza contrasti, la Convenzione colla Provincia e col Municipio di Firenze per l'Istituto di Studi Superiori⁴⁸.

Nel frattempo per ovviare alle disparità tra sedi introdotta da Matteucci e far fronte alle ricorrenti minacce di riduzione, diverse Università promuovevano Consorzi intesi a contribuire alle spese per i contestatissimi pareggiamenti approvati via via per legge dal Parlamento, di modo che lo Stato vedeva messo in gioco il suo «imperio con piena libertà d'azione dovendo invece fare i conti con gli enti interessati»⁴⁹.

Le proposte legislative per l'autonomia si inserivano pertanto in questo quadro molto mosso di realtà particolari in cui pare difficile la verifica del dato comunemente condiviso circa il monopolio statale nell'istruzione superiore.

Lungi dall'essere un'idea originale di Baccelli, l'autonomia universitaria intesa nell'accezione di libertà per privati o enti di contribuire al mantenimento di istituti di istruzione superiore, ma soprattutto come libertà di autogoverno — sotto i profili amministrativi, didattici, disciplinari — veniva proposta senza successo già nel 1863 dal Cibrario relatore del Progetto del Matteucci, dal Minghetti, dal Bonghi — in seguito tra i più strenui oppositori dei Progetti di Baccelli — che nel 1869 chiedeva la personalità giuridica come titolarità di fondi propri, dal Coppino. Già nella Relazione presentata nel 1865 dal Consiglio Superiore⁵⁰ il problema della gestione dei patrimoni delle Università si legava alla presa d'atto che lo Stato «spendeva

^{46.} G. GIORGI, *La dottrina delle persone giuridiche o corpi morali*, volume V, *Le istituzioni e le associazioni pubbliche civili*, Firenze 1895, p. 78.

^{47.} Decreto reale 15. 11. 1862 in «Rivista italiana di scienze lettere ed arti», 1863, n. 134.

^{48.} *Della condizione giuridica dell'Istituto di Studi Superiori in Firenze e dei diritti e dei doveri rispettivi del Governo e del Re, della provincia e del comune di Firenze secondo la Convenzione-legge del 30 giugno 1872. Parere*, Firenze 1875.

^{49.} *Sulle convenzioni pel pareggiamento delle Università di Genova, Catania, Messina. Relazioni e discorsi del sen. Cremona*, Roma 1885, p. 8.

troppo»; e in questo contesto «restituire l'antica autonomia» si spogliava dei contenuti più nobili per sostanzarsi nel tentativo di un risparmio che, alla lunga, avrebbe potuto risolvere anche l'annosa questione delle Università minori.

«Il vocabolo autonomia qualche anno fa in Italia era diventato una voce esosa... è risalito in onore a segno d'esser confuso con quello di libertà»⁵¹. «La parola autonomia fa più effetto della libertà»⁵². L'autonomia che irrompe nel dibattito agli inizi degli anni ottanta sembra delinearsi come un arricchimento dell'area concettuale della libertà.

È noto che la presentazione dei progetti Baccelli, mai approvati, fu l'occasione per discutere a fondo il senso stesso del rapporto Stato/Università in un dibattito che appassionò e divise con un'intensità maggiore che in passato: «Un sistema liberale ha bisogno di essere ordinato nei suoi particolari non meno di un sistema autoritario»⁵³. E molto si progettò di «ordinare»: la «libera amministrazione» parve la soluzione al «male» della «burocrazia»; la libertà di ordinamenti didattici per le Facoltà la risposta al «dispotismo scientifico» dei regolamenti, da qui l'attenzione anche per la libertà di studio; la valorizzazione della libera docenza — percepita come inutile e dannosa nei connotati coi quali da tempo si presentava — l'occasione per rinnovare la scienza universitaria anche col ridimensionare quello che talvolta veniva stigmatizzato come lo «strapotere dei professori ufficiali».

D'altro canto nel dibattito parlamentare e dottrinale il tema della libertà veniva a legarsi sempre di più a quello del rafforzamento del controllo dello Stato. Se il primo progetto presentato da Baccelli nel 1881 prevedeva una «libertà assoluta»⁵⁴, col consentire alle Facoltà di autogovernarsi al punto di nominare i docenti, i successivi, depotenziati, lasciavano intatte le norme concorsuali da tempo contestate; disponevano che le Facoltà potessero solo dotarsi di regolamenti interni; che le Università rilasciassero i gradi accademici e lo Stato i diplomi di «libero servizio»; e che le dotazioni

⁵⁰. *Sulle condizioni della pubblica istruzione nel Regno d'Italia. Relazione generale presentata al ministro dal consiglio Superiore di Torino*, Milano 1865.

⁵¹. S. SPAVENTA, *Discorsi cit.*, p. 626.

⁵². A. MOSSO, *Le Università italiane e lo Stato*, in «Nuova antologia», 1884 p. 46.

⁵³. C. CANTONI, *Sulla libertà d'insegnamento e di studio nell'Università*, in «Nuova Antologia», 1892, p. 420.

⁵⁴. R. CANIGGIA, *Università autonoma o Università di Stato?*, Napoli 1897.

fisse fossero rispondenti a spese obbligatorie da farsi con la vigilanza del governo. Dal canto suo a ragione Baccelli opponeva alla Commissione parlamentare che il criterio delle quote lasciava le Università ancor più in balia del ministro dal quale sarebbero dipesi i finanziamenti futuri. Inoltre lo Statuto, emblema dell'autogoverno perché preparato da una Commissione designata dalle Facoltà, aveva forza di legge una volta approvato dal ministro, sentito il parere del Consiglio Superiore; a questo si affiancava un regolamento da promulgarsi per decreto contenenti nomine «amministrative e disciplinari comuni a tutte le Università». Infine, per ovviare ad episodi ricorrenti di indisciplina tra gli studenti, si proponeva l'istituzione di un Curatore⁵⁵ rappresentante dell'autorità governativa tendenzialmente destinato ad entrare in collisione con le autorità accademiche.

Durante la lunga discussione parlamentare sull'autonomia intesa nell'accezione di libertà didattica, era senso comune che la libertà talora chiamata «interiore» del docente (ordinario) fosse stata da sempre garantita da una «legge» e da una «consuetudine ancor più liberale della legge». Quel «famoso» art. 106 della Casati spesso considerato potenzialmente lesivo sembrava dover essere abrogato per desuetudine; si instaurava una prassi per la quale il Consiglio Superiore per decretare una punizione del docente richiedeva la dimostrazione dell'attacco alle istituzioni. Nessun ministro disponeva la sospensione o la rimozione senza declaratoria del Consiglio cui dovevano aggiungersi due delegati della Facoltà alla quale l'incolpato apparteneva; «i due casi di professori ordinari deferiti per giudizio disciplinare al Consiglio Superiore dal ministro Gianturco, diedero luogo a molte e diverse mormorazioni»⁵⁶.

Ma l'area reale della libertà della scienza come «libera ricerca» esaltata da Labriola⁵⁷ in modo esemplare allo scadere del secolo non era solo inscritta nella peraltro inevitabile «statificazione», ingabbiata nei regolamenti ministeriali e del resto già il primo regolamento tanto contestato anche nelle scelte scientifiche, quello di Matteucci, era stato messo a punto da una commissione parlamentare composta di professori. Le potenziali lesioni delle libertà accademiche erano riposte anche nei criteri legislativi e con-

^{55.} *Relazione Gianturco*, in *Bollettino Ufficiale del Ministero della Pubblica Istruzione*, 13 Maggio 1897.

^{56.} F. D'OVIDIO, *Le guarentigie dei professori universitarii e i procedimenti disciplinari*, in «Nuova Antologia», 1898, p. 709.

^{57.} A. LABRIOLA, *L'Università e la libertà della scienza* (1896), ora in *Scritti politici*, Bari 1970, pp. 385 ss.

suetudinari della selezione e progressione di carriera dei docenti, rimesse a meccanismi concorsuali complessi e discussi, nei quali il peso della componente ministeriale poteva passare in secondo piano rispetto al ruolo decisivo giocato ancor più che dal Consiglio Superiore da quei docenti la cui autorevolezza scientifica si era via via imposta nei rispettivi campi disciplinari; anche se un parere del Consiglio di Stato riconosceva al ministro di non essere vincolato dai criteri delle commissioni esaminatrici nella nomina del docente⁵⁸.

È noto che, almeno sul piano del riconoscimento legislativo, la lunga storia della libertà d'insegnamento si concludeva solo nel 1923, da un lato con la solenne proclamazione nell'art. 1 della riforma Gentile, dall'altro col ridimensionamento di questo principio indotto da norme meno vistose ma non per questo secondarie della stessa Legge. Conclusione intempestiva, dopo quasi settant'anni di discussioni, e proprio nel momento in cui la società italiana si era risolta ad intraprendere una direzione opposta alla libertà.

⁵⁸. Cfr. *La Legge*, 1875, II, 216.