

anni dalla morte di Mancini, il 5 luglio 1988, la Facoltà dedicò una manifestazione alla memoria del grande giurista italiano⁴⁷. Si prepara anche un simposio su un aspetto particolare del pensiero manciniano, la distinzione netta tra nazione e Stato, idea di base della prolusione del 1851.

La Repubblica Federale Tedesca mantiene ancora l'idea della continuità del Reich; il legame principale che unisce tutti i «tedeschi» è la cittadinanza del Reich che diventa una specie di «nazionalità» nel senso manciniano⁴⁸. Oltre a ciò, l'articolo 116 primo comma della Costituzione (1949) prevede che «tedesco» non è soltanto la persona che possiede la cittadinanza tedesca, ma anche chi è stato accolto, come rifugiato appartenente al popolo tedesco, nelle frontiere del Reich germanico del 31 dicembre 1937. Questa «Volkszugehörigkeit» vale anche per il diritto internazionale privato; si applica la legge tedesca a queste persone appartenenti al popolo tedesco malgrado il fatto che possiedano una cittadinanza straniera (art. 9 II n. 5 della *Familienrechtsänderungsgesetz* 1961).

Una ricchissima giurisprudenza cerca, mediante riferimento agli elementi di nazionalità, di concretizzare questa «appartenenza»⁴⁹. Qui la nazione trionfa sullo Stato. La Germania divisa ricorda il Mancini del 1851 e la prevalenza che dette alla nazione come concetto giuridico che divenne e rimane, simultaneamente, un concetto della speranza.

⁴⁷ Cfr. JAYME, *Pasquale Stanislao Mancini (1817 - 1888): Die Nation als Rechtsbegriff im Internationalen Privatrecht*, in: «Juristische Schulung» (1988), Heft 12.

⁴⁸ La Corte Costituzionale tedesca, nella sentenza del 21 ottobre 1987, JZ 1987, p. 144, decise che un italiano naturalizzato nella Repubblica Democratica Tedesca, aveva acquistato la cittadinanza del Reich germanico. Cfr. FIEDLER, *Die staats- und volkerrechtliche Stellung der Bundesrepublik Deutschland*, JZ 1988, p. 132 ss.

⁴⁹ Cfr., per esempio, *Bundesverwaltungsgericht*, 15.7.1986, NJW 1986, p. 2032.

Università e Stato nell'Italia liberale: una ricerca in corso*

Mauro Moretti Ilaria Porciani

«Che cos'è lo Stato? Ma lo Stato si chiama Università, si chiama Camera di commercio, si chiama Camera legislativa, si chiama Ministero, è tutto il senno italiano, è la forza condensata e raccolta, la cui missione è di dare l'impulso a tutti gli strati inferiori, di organizzarli, di accelerare il movimento sociale».

(FRANCESCO DE SANCTIS, *Discorso alla Camera del 1 luglio 1864*, in F. DE SANCTIS, *Il mezzogiorno e lo Stato unitario*, a cura di F. FERRI, Torino, Einaudi, 1977², p. 209).

1. In varie, recenti ricerche è stato messo in evidenza il nuovo rapporto che venne articolandosi fra Stato e istituzioni preposte all'insegnamento superiore e alla ricerca nell'Europa del XIX secolo. Particolarmente suggestiva appare in questo ambito l'ipotesi, avanzata da Schiera relativamente alla Germania, che l'Università abbia svolto all'interno dell'Impero la funzione di un vero proprio «fattore costituzionale»¹. Questa linea interpretativa può fornire un utile punto di partenza per iscriverne la questione dell'Università italiana entro la vicenda della fondazione e del consolidamento dello Stato liberale. Se è vero che nel mondo tedesco l'Università aveva acquisito, da Humboldt in poi, un ruolo decisivo per la formazione di una *Bildungsbürgertum* a carattere nazionale, ci si può interrogare sull'eventuale presenza di analoghe linee di

* Il primo paragrafo è stato steso congiuntamente. Il secondo è di Ilaria Porciani e il terzo di Mauro Moretti.

¹ Cfr. P. SCHIERA, *Il laboratorio borghese*, Bologna, Il Mulino, 1987, e anche la recente relazione - in corso di stampa - dal titolo *Modelli di università nell'Ottocento europeo: problemi di scienze e di potere* tenuta al convegno «Università ieri e oggi, offerta formativa e domanda sociale», promosso dall'Università degli studi di Siena e dalla rivista «Società e Storia», e tenutosi a Siena nei giorni 30 novembre - 1 dicembre 1989. Su questo convegno cfr. il resoconto di L. Blanco ospitato in questo stesso numero, alle pp. 120-122.

sviluppo e di funzioni attribuite al sistema universitario italiano nel suo insieme, e poi da esso effettivamente svolte dopo l'Unità².

In primo luogo bisogna rilevare come lo stato attuale degli studi non appaia molto confortante: con poche eccezioni³, le ricerche sull'Italia sono frammentarie, e molto spesso dominate da impostazioni pedagogiche o monografico-localistiche solo di rado capaci di confrontarsi con i modelli più avanzati proposti dalla storiografia europea in questo settore.

È quindi prima di tutto necessario ricostruire puntualmente un quadro generale di riferimento a partire dalla stessa vicenda legislativa, che registra momenti di maggior rilievo attorno agli anni 1859-62 e 1904 - 10, e tenendo conto della notevole produzione di regolamenti, che vennero via via modificando l'assetto complessivo dell'istruzione superiore, e che ebbero un ruolo decisivo soprattutto nelle fasi intermedie.

Tra gli anni Sessanta e il primo decennio del nuovo secolo si svolse un ricchissimo dibattito politico, tecnico e di opinione. Esso andò oltre le aule del Parlamento, dove peraltro più volte le proposte di riforma dell'Università dettero vita a dibattiti estesi e di elevato livello. Basti pensare alla questione dell'autonomia, ai nostri giorni ancora oggetto di vivaci scontri ad oltre cento anni di distanza dalla discussione che appassionò i politici e gli

² Alcune indicazioni in tal senso suggerisce M. MERIGGI, *La borghesia italiana*, in *Borghesie europee dell'Ottocento*, a cura di J. KOCKA, ed. italiana a cura di A. BANTI, Venezia, Marsilio, 1989, pp. 161 - 185.

³ Di buon valore informativo sono ancora le pagine di M. DI DOMIZIO, *L'Università italiana. Lineamenti storici*. Milano, A.V.E., 1952, pp. 179 - 219, come pure fondamentali sono ancora gli studi di A. CARACCILOLO, *Autonomia o centralizzazione degli studi superiori nell'età della Destra*, in *Rassegna Storica del Risorgimento*, a. XVI, 1958, pp. 573 - 603, e G. TALAMO, *La scuola dalla legge Casati alla inchiesta del 1864*, Milano, Giuffrè, 1960. Cfr. inoltre l'intervento di A. LA PENNA, *Università e istruzione pubblica*, in *Storia d'Italia*, Torino, Einaudi, 1973, vol. V, t. 2, pp. 1737 - 1779, e il pur diseguale volume *Cento anni di Università. L'istruzione superiore in Italia dall'Unità ai nostri giorni*, a cura di F. DE VIVO e G. GENOVESI, Napoli, ESI, 1986. Di recente sono apparsi inoltre alcuni utili contributi, come il volume *La scienza accademica nell'Italia post-unitaria*, a cura di V. ANCARANI, Milano, Angeli, 1989, di cui segnaliamo in particolare il saggio dello stesso Ancarani, *Università e ricerca nell'Italia post-unitaria. Un saggio introduttivo* (ivi, pp. 1-36); M. BERENGO, *La fondazione della Scuola Superiore di Commercio di Venezia*, Venezia, Poligrafo, 1989; e G. LUZZATTO, *L'Università*, in *La scuola italiana dall'Unità ai nostri giorni*, a cura di G. CIVES, Firenze, La Nuova Italia, 1990, pp. 153-198. Poco soddisfacente, e segnato da numerose inesattezze, è invece il tentativo di sintesi di T. TOMASI - L. BELLATALLA, *L'Università italiana nell'età liberale (1861 - 1923)*, Napoli, Liguori, 1988.

accademici tra il 1882 e il 1884 ed alla metà degli anni Novanta.

A sostenere la trama della ricerca che abbiamo intrapreso⁴ e che si concentra sul nesso tra Stato, Università ed opinione pubblica, è indispensabile un sistematico lavoro di scavo sul materiale propriamente archivistico, ricco anche se non privo di lacune, e segnato dalle vicende non sempre lineari della burocrazia ministeriale, sulle quali ha di recente richiamato l'attenzione Guido Melis⁵.

Stiamo dunque privilegiando una lettura nazionale della questione universitaria, ed abbiamo quindi messo provvisoriamente in secondo piano dettagliate indagini su singoli atenei o sull'organizzazione interna delle varie facoltà. Resta invece centrale anche allo stadio iniziale della ricerca il rapporto fra studi superiori e qualifiche e sbocchi professionali vecchi e nuovi: si tratta infatti di uno dei momenti forti del dibattito a livello nazionale di fronte al profilarsi di elementi nuovi, come l'emergere di più articolate esigenze scientifiche, la domanda di nuove figure professionali, o il bisogno che lo Stato cominciava ad avvertire in modo sempre più chiaro di competenze tecniche specifiche⁶.

⁴ L'occasione per una presentazione delle ipotesi e dei primi risultati di questo lavoro, condotto nell'ambito delle ricerche CNR dirette rispettivamente da Pierangelo Schiera (Istituto Storico Italo Germanico di Trento) e Mario Mirri (Università di Pisa) è stata fornita dal già citato convegno «Università ieri e oggi». Cfr. le relazioni di I. PORCIANI, *Lo Stato unitario di fronte alla questione dell'Università* e M. MORETTI, *Cinquant'anni dopo: la Commissione reale per il riordinamento degli studi superiori*. Ma anche altre sono le iniziative attualmente in corso per lo studio della storia dell'Università: ricordiamo in particolare il progetto di una silloge documentaria dai fondi dell'Archivio Centrale dello Stato relativa all'istruzione superiore in Italia dall'Unità al secondo dopoguerra, nel quadro del progetto promosso da M. Raicich, M. Serio e G. Talamo. È inoltre opportuno segnalare l'avvio, sempre presso l'Istituto Storico Italo Germanico di Trento, di una bibliografia sulla storia dell'Università italiana. Da segnalare anche, per il versante più specificamente scientifico, il seminario «Centri di ricerca e organizzazione della scienza nell'Italia unita», Napoli, Istituto per gli studi filosofici, 29 gennaio - 2 febbraio 1990, coordinato da Maurizio Torrini. Ricordiamo infine la creazione di un Centro interdipartimentale di studi sull'Università promosso dall'Università di Sassari ed il riordino dell'archivio storico dell'Università di Siena, del quale è in corso di pubblicazione l'inventario.

⁵ Cfr. G. MELIS, *Le origini della Direzione generale per l'istruzione superiore*, relazione presentata al già citato convegno su «Università ieri e oggi».

⁶ È incentrato su questi temi il convegno «Università e formazione della classe dirigente nell'Italia postunitaria», che si terrà a Siena nei giorni 2 - 6 aprile 1991, in occasione delle celebrazioni per il 750 anniversario della fondazione dell'Università di Siena.

Un aspetto della questione universitaria largamente trattato dalla storiografia straniera è lo studio della composizione del corpo docente e della prosopografia accademica⁷, per non parlare della questione degli studenti, rimasta in Italia decisamente in ombra dopo il notissimo e suggestivo studio di Marzio Barbagli⁸. Ma si tratta di oggetti sui quali non è possibile elaborare una riflessione soddisfacente in questa prima fase della indagine, volta, come si è detto, a tracciare il quadro di insieme a partire dalla creazione dello Stato unitario.

2. La prima questione da porre con chiarezza è quella della ampiezza dell'innovazione costituita per l'Università dalla fondazione dello Stato unitario. Anche la vita universitaria fu positivamente influenzata dall'esistenza di un ambito nazionale, che rendeva immediatamente possibile il movimento di docenti da un ateneo all'altro; rilevanti – se non ampi – settori di personale docente del periodo preunitario furono sostituiti con figure «nuove» venute dall'esilio o dalle prigioni; furono fondati nuovi istituti come l'Accademia scientifica e letteraria di Milano, l'Istituto di studi superiori di Firenze ed i primi nuclei dei futuri Politecnici. Queste non furono che le punte più evidenti dell'attività di alcuni dei governi provvisori e dei primi ministri della pubblica istruzione, gli aspetti più vistosi di un rinnovamento che si voleva profondo e che fu sicuramente sentito come tale da parte della classe dirigente. Tuttavia resta da valutare fino in fondo il significato dell'ampiezza dello scarto esistente fra la ricca e complessa elaborazione teorica relativa alla vita del nuovo Stato e le obiettive difficoltà che ostacolarono il processo di affermazione e

⁷ Cfr. tra gli altri K.H. JARAUSCH (Ed.) *The Transformation of Higher Learning 1860 - 1930. Expansion, Diversification, Social Opening and Professionalization in England, Germany, Russia and the United States*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1982; K. SCHWABE (Hrsg.) *Deutsche Hochschullehrer als Elite 1815 - 1945*, Boppard am Rhein, Boldt, 1988; Vale la pena di citare anche l'attività intrapresa negli ultimi due anni dal Groupe de travail international sur les Universitaires européens, coordinato da Christophe Charle, autore tra l'altro di *Les professeurs de la Faculté de Lettres de Paris*, Paris, Ed. du CNRS, 1986, *Les professeurs du Collège de France*, Paris, Ed. du CNRS, 1988, e *Les professeurs de la Faculté de sciences*, Paris, Ed. du CNRS, 1989.

⁸ Cfr. M. BARBAGLI, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia (1859-1973)*, Bologna, Il Mulino, 1974; il recente centenario dell'Ateneo bolognese ha stimolato alcuni studi sulla presenza studentesca: cfr. *L'Università a Bologna. Maestri, studenti e luoghi dal XVI al XX secolo*, a cura di G.P. BRIZZÌ, L. MARINI e P. POMBENI, Bologna, Silvana, 1988 e AA.VV., *La presenza femminile dal XVII al XX secolo* Bologna, CLUEB, 1988.

consolidamento del nuovo assetto istituzionale anche nel settore della pubblica istruzione e segnatamente dell'Università.

È difficile avvalorare in modo soddisfacente tali ipotesi, ma non è forse ingiustificato porre l'accento anche su fattori così poco quantificabili – e nondimeno decisivi – come la mentalità e il mutamento di tono complessivamente registrabili nelle prolusioni e nei discorsi accademici dei quali ancora manca un compiuto censimento per questi primi anni postunitari.

C'è da chiedersi quanto a lungo poté permanere l'idea, diffusa ma destinata ad essere rapidamente smentita dai fatti, che la libertà politica sarebbe stata di per sé sufficiente a restituire nuova vitalità agli studi che erano stati soffocati dal dispotismo dei passati regimi⁹: una tesi che in quegli anni circolò largamente anche al di fuori dell'ambito dell'istruzione. Vale la pena di ricordare con quanta forza un personaggio come Ricasoli, nel febbraio 1860, rivendicava il ruolo che appariva ormai necessario attribuire compiutamente allo Stato «moderno» – ma il riferimento era evidentemente già allo Stato unitario – nella promozione, nel finanziamento e nel controllo della scienza e quindi dell'istituzione universitaria¹⁰: un dato colto subito con attenzione dai padri della «Civiltà cattolica» sempre pronti ad accusare lo Stato unitario di dispotismo, e non solo in riferimento alla questione del giuramento imposto ai professori dell'ex università pontificia di Bologna¹¹.

Ad orientamenti non dissimili si ispirava la legge Casati, emanata, come è noto, in regime di pieni poteri e senza discussione parlamentare nel novembre 1859, la quale sanciva il principio del diretto intervento dello Stato nell'istruzione secondaria e universitaria, mentre lasciava la primaria ai comuni. La Casati inoltre, pur non senza qualche ambiguità, riconosceva la finalità scientifica, humboldtiana dell'Università; provvedeva inoltre a regolamentare in modo molto netto le procedure di selezione dei docenti stabilendo concorsi per esami e titoli, salva restando la possibilità della nomina regia per chiara fama su indicazione del ministro, e stabiliva infine con precisione il numero e i titoli delle

⁹ Cfr. S. CENTOFANTI, *L'Università degli studi e la nuova Italia*, Pisa, Nistri, 1859.

¹⁰ Cfr. *Risposta del Barone Bettino Ricasoli in Atti e documenti editi e inediti del Governo della Toscana*, Firenze, Stamperia sulle logge del grano, 1860, parte V, pp. 299 – 300.

¹¹ Cfr. «Civiltà Cattolica», a XVI, 1864, s. IV, vol. I, p. 243.

cattedre delle singole facoltà. Questo orientamento non escludeva peraltro il «sistema medio di libertà» al quale si ispirava l'intera legge: il modello proposto non era infatti né quello inglese né quello belga, ma quello tedesco «nel quale lo Stato provvede all'insegnamento con insegnanti suoi propri, ma ne mantiene eziandio l'istruzione superiore, ammettendo però la concorrenza degli insegnanti privati con quelli ufficiali». E dunque la Casati apriva la strada alla *Lehr e*, sia pure con notevoli contraddizioni, anche alla *Lernfreiheit*.

Altrettanto notevole, almeno sulla carta, era l'incidenza di questa legge sul numero e sulla distribuzione territoriale dei singoli atenei. Come non avrebbe tardato a rilevare Mancini, deputato di Sassari e aperto sostenitore della causa delle «piccole università», l'abolizione dell'Università sassarese stabilita dall'articolo 177 della Casati avrebbe potuto aprire la strada ad ulteriori interventi di razionalizzazione del medesimo segno. Ma le clientele politiche delle sedi universitarie minori si mobilitarono e ottennero rapidamente la riapertura di Sassari, così come in seguito avrebbero avuto successo nello scongiurare i progetti portati avanti da Matteucci agli inizi degli anni Sessanta e poi da Baccelli e da Martini negli anni Ottanta e Novanta, che, sia pure con varie sfumature non prive di significato, miravano tutti a concentrare l'impegno ed il finanziamento statale sui principali atenei, a tutto svantaggio delle Università minori.

Se il riferimento alla Casati – qui certamente troppo sintetico per motivi di spazio – è d'obbligo, è tuttavia opportuno chiedersi fino a che punto essa fosse capace di un reale radicamento nella composita e variegata realtà dei molti atenei italiani.

Di fatto, la Casati è stata quasi concordemente indicata come uno dei momenti in cui più chiaramente si esplicò il carattere accentratore della politica e dell'amministrazione dello Stato unitario emerso in modo evidente dopo il fallimento del progetto Minghetti – Farini secondo il quale le Università sarebbero dovute rientrare nelle competenze delle Regioni. E, per quanto riguarda il settore universitario, un libro recente ha sostenuto che essa fu estesa a tutto il territorio nazionale¹². Si sarebbe quindi di fatto verificato nell'ambito universitario quel medesimo accentramento che toccò altri settori della vita amministrativa del nuovo Stato.

¹² Cfr. T. TOMASI, L. BELLATALLA, *L'Università italiana nell'età liberale* cit., p. 16 n.

Questo però non avvenne. Come sottolineavano con chiarezza già i più autorevoli interventi in materia di legislazione universitaria formulati agli inizi del secolo, il titolo II della Casati – quello relativo all'Università – non era stato esteso a larga parte del territorio nazionale ancora nel 1901. A quella data esso era infatti operante soltanto negli antichi Stati sardi, in Lombardia, nel Veneto, nelle Marche, a Roma e – con notevoli modificazioni – in Sicilia. In tutti gli altri atenei della penisola erano ancora in vigore antiche normative e statuti, o addirittura i decreti emanati d'urgenza nel concitato clima dei governi provvisori.

Questi infatti avevano dato vita a leggi puntuali tese a rinnovare vecchie istituzioni universitarie o a fondarne di nuove, traducendo in atti destinati ad avere prolungate e significative conseguenze le due spinte convergenti costituite dalla volontà di rinnovamento esplosa con la cacciata dei passati governi e dall'esigenza di salvaguardare i caratteri originali della cultura di antiche capitali, che avrebbero altrimenti potuto rischiare di dissolversi nel più ampio Stato nazionale.

Se non si può certo parlare di decentramento per l'istruzione superiore postunitaria, dal momento che questo fallì con il fallimento del progetto sulle Regioni e con la definitiva sanzione della diretta dipendenza degli atenei dal Ministero, non si può tuttavia neppure parlare di una compiuta realizzazione di un sistema accentrato. Forse ancora più di quanto non avvenne in altri settori dell'istruzione (penso ad esempio alla scuola secondaria, dove pure le più recenti ricerche stanno mettendo in rilievo con quanta lentezza lo Stato riuscisse ad estendere davvero il proprio controllo), nell'Università, anche a causa della complessa normativa vigente nei singoli atenei e delle consuetudini locali molto difficili da mutare, una certa uniformità si realizzò con molta lentezza. Valga per tutti il caso di Napoli, dove a lungo la tradizionale diffusione del libero insegnamento e la mancanza di iscrizioni formalizzate non furono che le caratteristiche più appariscenti di una situazione vischiosa e peculiare, sulla quale ancora nel 1908 Salvemini avrebbe scritto pagine indimenticabili¹³.

Su un altro versante, come già si è accennato, la forza delle clientele locali avrebbe dimostrato di sapersi opporre

¹³ Cfr. G. SALVEMINI, *Cocò all'Università di Napoli*, originariamente pubblicato su «La Voce» del 31 dicembre 1908, e ora, con il titolo di *L'Università di Napoli*, in *Scritti sulla scuola*, Milano, Feltrinelli, 1966, pp. 974-977.

vittoriosamente, ben oltre il primo cinquantennio postunitario, ad ogni sforzo di razionalizzazione di un sistema universitario frantumato in sedi troppo numerose, ma al tempo stesso sprovvisto di quei grandi centri di cultura che avrebbero potuto reggere la concorrenza con le Grandes Ecoles francesi e con le università tedesche.

Furono proprio queste forze a far naufragare i vari progetti elaborati da Carlo Matteucci, che nel 1861 tentò di concentrare lo sforzo anche finanziario dello Stato in pochi centri destinati a monopolizzare il rilascio dei diplomi. La legge da lui proposta, già fortemente modificata in commissione, si arenò, e non ebbe in sostanza miglior fortuna il successivo tentativo da lui portato avanti con il regolamento generale universitario, al quale, in base ad un articolo introdotto di straforo nella legge sulle tasse universitarie del 31 luglio 1862¹⁴, veniva demandato il compito di fissare «la durata, l'ordine, e la misura degli insegnamenti e il modo degli esami in tutte le Università governative». Il regolamento, che per altri aspetti tendeva a disciplinare in modo molto stretto la vita interna degli atenei, stabilendo tra l'altro oltre ad una rigida disciplina interna tempi e durata delle lezioni, e caratteristiche degli esami – da questo momento in poi uno per ogni singola materia – tentava infatti di reintrodurre una netta distinzione tra Università di maggior prestigio e Università di secondo piano. I programmi per gli esami sarebbero stati uguali per tutti gli atenei del Regno, ma sarebbero stati fissati su proposta dei sei atenei principali – Bologna, Napoli, Palermo, Pavia e Torino – e soltanto sei sarebbero state le commissioni esaminatrici per la laurea.

Ancora una volta, questo orientamento, che penalizzava gli atenei più piccoli, scatenò le proteste di rettori, presidi, notabili e deputati. Prontissima fu la conseguenza di questa massiccia mobilitazione: il 22 marzo 1863 il ministro Amari smontò di fatto l'edificio costruito da Matteucci, sospendendo gli articoli che potevano ingenerare disparità di ruolo e di compiti tra sedi maggiori e minori. Né passò il principio di unificare in modo molto netto i programmi di esame: una proposta che avrebbe costituito una sorta di necessaria omogeneizzazione a posteriori dell'insegnamento impartito nelle diverse Università del Regno.

¹⁴ Su questa legge del 1862, che fu la prima legge sulla pubblica istruzione ad essere discussa e votata dal Parlamento, e sul dibattito che l'accompagnò, cfr. B. FERRARI, *I problemi dell'Università italiana ai primordi dell'Unità*, in «Bollettino storico bibliografico subalpino», LXVIII, 1970, pp. 515 – 565.

Non diversamente da quanto accadeva in altri settori dell'istruzione, anche per l'Università l'azione dello Stato in direzione di una maggiore uniformità riuscì a passare molto lentamente, e avvalendosi dello strumento non della legge ma del regolamento: una prassi inaugurata da Matteucci e destinata a divenire consueta con i ministri successivi. Furono dunque i regolamenti, per quanto soggetti a successive modifiche, a costituire la colonna vertebrale del sistema universitario italiano e ad imporre, anche dal punto di vista di una normativa esplicitamente estesa a tutti gli atenei del Regno, quella unificazione che la Casati non aveva saputo compiere: su di essi, sulla loro genesi e sulla loro effettiva applicazione sarà quindi opportuno concentrare ulteriori indagini.

3. La discussione sulla riforma del sistema universitario fu particolarmente ricca e intensa negli ultimi due decenni dell'Ottocento, polarizzata intorno alle divergenti ipotesi che animavano da un lato i disegni di legge «autonomistici» presentati dal ministro Baccelli, e dall'altro i piani di riordinamento elaborati da Ferdinando Martini e Carlo Francesco Ferraris, che prevedevano una secca riduzione del numero degli istituti di istruzione superiore; ma si trattò di progetti e di prese di posizione rimasti senza risultati concreti¹⁵.

Alla svolta del secolo, le grandi questioni attorno alle quali si era concentrato un dibattito ormai quarantennale erano, di fatto, tutte aperte: la necessità di giungere ad una uniformità normativa ancora lontana dall'esser compiuta, e di una revisione e razionalizzazione della distribuzione territoriale delle Università; la ricerca di un difficile equilibrio fra le due finalità, di formazione professionale e di contributo al progresso scientifico, che la legge Casati aveva indicato come proprie dell'istruzione superiore – e abbastanza spesso, negli scritti del tempo, si denunciava l'inadeguatezza degli ordinamenti e delle pratiche vigenti sia dal punto di vista «professionale» che da quello «scientifico» –; la modifica di un sistema in pratica a facoltà chiuse, retto da regolamenti di carattere minuziosamente prescrittivo nei quali si vedeva la negazione del principio di quella *Lehr- und Lernfreiheit* assurta a simbolo di un modello tedesco a volte semplicisticamente mitizzato; un

¹⁵ Cfr., per una prima ricostruzione, M. ROSSI, *Università e società in Italia alla fine dell'800*, Firenze, La Nuova Italia, 1976.

nuovo assetto, e nuove norme per la selezione del corpo docente, con una riforma dell'istituto della libera docenza che correggesse le distorsioni introdotte dalla legge Bonghi del 1875; la valutazione, e le risposte da dare alle periodiche agitazioni studentesche, al centro dell'attenzione negli interventi del tempo e delle quali si proponevano letture diverse, oscillanti fra la deprecazione di una strumentale indisciplina mirante ad alleggerire i programmi di esame – con la conseguente richiesta di nuove forme di autorità accademica – e i timori di una politicizzazione in senso eversivo di settori consistenti del corpo studentesco, in relazione al problema, sempre più avvertito, di una disoccupazione intellettuale che produceva, come si scrisse allora, degli «spostati».

Rispetto a questo complesso di tematiche, che rinviava a quella ininterrotta riflessione sulla legge Casati, sulla possibilità di instaurare un nuovo «sistema» di istruzione superiore o sulle diverse questioni di interpretazione e di applicazione che da quel testo nascevano, avviatasi già nei mesi dell'unificazione, l'azione di governo e l'interesse dell'opinione pubblica, nei primi anni del nuovo secolo, si concentrarono su progetti e provvedimenti legislativi di natura apparentemente circoscritta, ma riguardanti alcuni dei punti specifici sopra menzionati, e di portata tutt'altro che trascurabile¹⁶.

Nel giugno 1904 la legge Orlando era intervenuta a sistemare la complessa materia dei concorsi, con l'istituzione delle terne al posto delle dichiarazioni di eleggibilità, e con la sanzione di una nuova figura di professore straordinario rispetto a quanto era stato stabilito dagli articoli 89 – 93 della Casati; e sempre sul terreno, delicato e discusso, della selezione e della composizione del corpo docente, va anche segnalata, nel 1907, una disposizione legislativa sui trasferimenti.

Il provvedimento più importante, attorno al quale si sviluppò un dibattito di rilievo, fu però senz'altro la legge Rava, approvata nel luglio 1909, dopo una vicenda

¹⁶ Cfr., oltre ai testi citati nella nota 4, anche A. GRAZIANI, *Ordinamento dell'istruzione superiore*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. ORLANDO, vol. VIII, Milano, Società editrice libraria, 1905, pp. 845 – 1047.

parlamentare piuttosto travagliata¹⁷. Il contenuto più appariscente della legge era l'aumento degli stipendi dei professori universitari, ancora regolati dalla legge Matteucci; aumento che era stato invocato da riviste e associazioni professorali molto attive in quegli anni, sedi di elaborazione di iniziative e proposte delle quali occorre, in sede storiografica, tener conto. Ma, nella sua versione definitiva, la legge toccava alcuni aspetti fondamentali del sistema dell'istruzione superiore. A parte la modifica della composizione del Consiglio superiore, con l'introduzione di dodici membri di nomina parlamentare – novità che suscitò perplessità e critiche in aula e fuori – si fissava un ruolo unico nazionale per i professori ordinari e straordinari, con la possibilità di creare nuovi posti solo per legge; e questa norma, dovuta ufficialmente a motivi di economia, veniva a colmare una delle lacune nell'estensione della Casati a tutto il Regno, relativa appunto agli organici universitari, introducendo in materia un nuovo criterio generale.

L'innovazione non fu molto ben accolta dall'opinione universitaria, sia per alcuni suoi corollari – i quattro quinti delle cattedre che si sarebbero rese vacanti erano riservati a promozioni per anzianità, e solo un quinto restava a disposizione del ministro per bandire concorsi da ordinario o per procedere a nomine per chiara fama –, sia perché manteneva, ufficializzandola, la distinzione presente nei regolamenti fra materie fondamentali e complementari (e intenzione originaria del ministro era quella di avviare una graduale soppressione delle cattedre per le materie complementari, insegnamenti da coprire per il futuro con incarichi non affidati a professori ufficiali). Questa partizione venne da molti giudicata non consona alle esigenze ed alla libertà della ricerca, ed in essa si vedeva, con riferimento alla disputa attorno al prevalente indirizzo «professionale» o «scientifico» dell'istruzione superiore, l'affermarsi di una tendenza «professionale» caratterizzata da *curricula* vincolanti all'interno delle singole facoltà.

La legge Rava, inoltre, regolava per la prima volta la posizione degli assistenti e del personale ausiliario, fissava un minimo annuo di lezioni per i docenti, un limite di età a

¹⁷ Cfr. Ministero della pubblica istruzione, *La legge 19 luglio 1909, n. 496 «Provvedimenti per l'istruzione superiore». Progetto di legge presentato dal Ministro della Pubblica Istruzione on. Rava, di concerto col Ministro del Tesoro on. Carcano. Relazioni e discussioni alla Camera dei Deputati e al Senato del Regno e testo della legge approvata*, Roma, Tip. operaia romana cooperativa, 1909.

75 anni per la permanenza in servizio, e, soprattutto, autorizzava il governo a coordinare in un testo unico le leggi vigenti sull'istruzione superiore; provvedimento, questo, ormai necessario, date le modifiche apportate nei primi anni del secolo ad una situazione ancora segnata, si è detto, da una certa disomogeneità normativa.

Il testo unico, promulgato con Regio decreto il 9 agosto 1910, insieme a un nuovo regolamento generale universitario¹⁸, era di fatto una semplice sistemazione dell'esistente; soluzione, questa, che almeno una parte del ceto accademico italiano avversava, e che sembrava del resto destinata a rimanere provvisoria. Con un Decreto del 30 gennaio 1910, infatti, era stata insediata dal secondo governo Sonnino una commissione di venticinque membri – fra i quali alcuni dei protagonisti delle vicende legislative e dei dibattiti sull'istruzione superiore: Guido Baccelli, Guido Fusinato, Luigi Credaro, Giuseppe Colombo – incaricata di elaborare delle proposte da tradurre in un disegno di legge per il riordinamento degli studi superiori.

I lavori della commissione si protrassero fino al febbraio 1914, e si conclusero con la pubblicazione di una relazione finale, stesa da Luigi Ceci, professore di storia comparata delle lingue classiche, accompagnata da uno schema di proposte generali, e di altre predisposte da sottocommissioni per facoltà¹⁹. L'iniziativa fu seguita con attenzione, e non senza polemiche, negli ambienti accademici. In parallelo alla commissione operò per un certo tempo un gruppo di docenti incaricati dall'Associazione nazionale fra i professori universitari, allora presieduta da Pietro Bonfante, di preparare relazioni tematiche sulla riforma dell'istruzione superiore che vennero poi discusse nel corso del congresso universitario svoltosi a Roma nella primavera del 1912²⁰; e si trattava di personaggi come Salvemini, Volpe, Ruffini, Enriques, Corbino, ed altri ancora.

¹⁸ Cfr. G. BUONOCORE, *Il codice commentato della legislazione scolastica superiore*, Roma, Tip. operaia romana cooperativa, 1910.

¹⁹ Cfr. Ministero della pubblica istruzione, *Commissione reale per il riordinamento degli studi superiori. Relazioni e proposte*, Roma, Tip. operaia romana cooperativa, 1914, 2 voll.

²⁰ Cfr. Associazione nazionale fra i professori universitari, *La riforma degli studi superiori. Relazioni al congresso universitario*. Roma, aprile 1912, Pavia, Tipografia cooperativa, 1912; e Associazione nazionale fra i professori universitari, *Atti del congresso universitario, Roma 11 – 13 aprile 1912*, Pavia, Tipografia cooperativa, 1912.

Una ricostruzione più dettagliata di queste vicende, segnate anche da prese di posizione non prive di asprezza, sarà proposta altrove; per ora, schematizzando, ci si può limitare a rilevare l'esistenza di due schieramenti diversi, entrambi critici verso le più recenti scelte governative, ma orientati secondo prospettive differenti.

Da una parte stavano i fautori di una ripresa dei progetti di autonomia universitaria, che si riallacciavano al precedente dei disegni di legge presentati in materia dal ministro Baccelli; la relazione di Luigi Ceci, che di Baccelli era stato collaboratore, è eloquente illustrazione di questa tendenza, fondata sui principi del carattere scientifico – alle professioni attraverso la formazione scientifica, si scriveva – dell'istruzione superiore, di una ampia libertà di insegnamento e di studio, del controllo sull'accesso alle professioni mediante l'esame di Stato, e che postulava profondi mutamenti nella sfera della vita pratica e amministrativa delle Università (anche se Ceci, fra l'altro, lasciava cadere la questione della riduzione del numero delle sedi, dichiarandosi invece favorevole alla fondazione dell'Università di Bari).

Dall'altra, si può individuare una linea di più cauto riformismo, piuttosto evidente nelle posizioni dell'Associazione nazionale fra i professori universitari, contraddistinta da un certo scetticismo nei confronti di parole d'ordine quali quella dell'autonomia – poco gradita ad esempio a quanti si ponevano dal punto di vista delle sedi universitarie minori, già minacciate dai progetti Baccelli, e timorose per il loro avvenire in un eventuale regime di sia pur parziale «concorrenza» – o quella dell'esame di Stato come garanzia a un tempo della *Lehr- und Lernfreiheit* e dell'indispensabile alto livello degli specialismi professionali, e volta caso mai a rendere meno vincolanti gli ordinamenti degli studi e meno rigide le barriere fra le facoltà (esemplari, in questo senso, le pagine di Volpe sull'insegnamento della storia²¹), ad affrontare il problema della didattica e dei titoli accademici fra aspirazioni scientifiche e necessità di preparazione professionale – suggerendo magari soluzioni di compromesso, come quella dei due corsi da affidare ad ogni docente, per far fronte a entrambe le esigenze, e di una

²¹ Cfr. G. VOLPE, *L'insegnamento superiore della storia*, in *Storici e maestri*, Firenze, Sansoni, 1967, pp. 21 – 27; e, su tematiche per più di un verso affini, N. SICILIANI DE CUMIS, *Filosofia ed Università. Da Labriola a Vailati 1882 – 1902*, Urbino, Argalia, 1975.

distinzione fra laurea e diploma professionale –, a sollecitare l'introduzione di parziali modifiche sul piano amministrativo; e nel 1911 fu in effetti presentato un disegno di legge sull'autonomia amministrativa delle Università, rimasto per altro senza seguito.

Né i lavori della commissione ministeriale, né le proposte nate in altri ambienti produssero effetti nel brevissimo periodo; a parte l'ovvio richiamo alla guerra, che venne presto ad imporre ben altre urgenze – e non ultimo fra i motivi di interesse di una indagine sul mondo universitario è quello di rintracciarvi motivi e suggestioni politiche, chiaramente presenti, ad esempio, nelle pagine di Ceci, che rinviano al complesso panorama del nazionalismo italiano²² –, divergenze, frizioni di non trascurabile entità si erano registrate anche all'interno della commissione, tali da far pensare che anche in una diversa situazione generale questo nuovo tentativo di impostare una riforma globale dell'istruzione superiore avrebbe dovuto percorrere un cammino non privo di difficoltà. Sarà Gentile, disponendo di ampi poteri, a trarre il suo bilancio da oltre mezzo secolo di dibattiti e proposte.

Stato e/o potere. Una lettera a Giorgio Chittolini

Roberto Bizzocchi

Caro Giorgio,

ho da molti mesi un debito nei tuoi confronti, quello di spiegarmi circa lo Stato, proprio per non incorrere nella scherzosa accusa di essermi messo a fare il «teorico dello Stato», che è un mestiere per me non solo troppo difficile ma anche estraneo. All'invio del tuo articolo su Stati padani e Stato rinascimentale avevo risposto troppo rapidamente; e nella mia discussione del vostro volume *Annali Einaudi sulla Chiesa* avevo lasciato volutamente impliciti alcuni riferimenti e chiarimenti delle mie idee. Ciò perché mi proponevo di affrontare il problema di petto, con molta calma e molta informazione: il tuo richiamo al fatto che il riconoscimento dell'importanza delle «resistenze» allo Stato (ceti, clans, immunità varie) non deve far dimenticare la centralità del ruolo dello Stato e della sua azione costituisce infatti uno spunto di meditazione per tutti coloro che si occupano di questi temi. Ora comincio a sospettare che per varie buone ragioni, con calma e informazione questo argomento non lo affronterò mai: così mi decido a scriverti prima di concentrarmi in altre questioni. Quanto ti scrivo è una specie di sfogo: più che una riflessione sul tuo articolo è un ripensamento del mio proprio lavoro, e in parte una giustificazione; ha dunque un carattere non controversistico ma propositivo, o piuttosto: propriamente apologetico;

* Punto di riferimento di queste pagine è il saggio di G. CHITTOLINI, *Stati padani, «Stato del Rinascimento»: problemi di ricerca*, in *Persistenze feudali e autonomie comunitative in stati padani fra Cinque e Settecento*, a cura di G. TOCCI, Bologna, Clueb, pp. 9-29. Nel discutere l'impostazione di Chittolini, R. Bizzocchi fa qui tra l'altro riferimento ai propri lavori *Chiesa e potere nella Toscana del Quattrocento*, Bologna, il Mulino, 1987; e *Politica fiscale e immunità ecclesiastica nella Toscana medicea fra Repubblica e Granducato (secoli XV-XVIII)*, in *Fisco, religione Stato nell'età confessionale*, a cura di H. KELLENBENZ e P. PRODI, Bologna, il Mulino, 1989, pp. 355-385. (N. d. R.)

²² Cfr. Ministero della pubblica istruzione, *Commissione reale per il riordinamento degli studi superiori*, cit., vol. I, pp. 380 – 390; per molti spunti in questa direzione, cfr. G. CIANFEROTTI, *Giuristi e mondo accademico di fronte all'impresa di Tripoli*, Milano, Giuffrè, 1984.