

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

7^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport)

119° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 23 SETTEMBRE 1999

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente BISCARDI

INDICE

COMUNICAZIONI DEL GOVERNO ED INTERROGAZIONI

PRESIDENTE	Pag. 2, 9, 11 e <i>passim</i>
ASCIUTTI (<i>Forza Italia</i>)	13, 15, 16
BERGONZI (<i>Misto</i>)	14, 16
BERLINGUER, <i>ministro della pubblica istruzione</i>	7, 16
MASULLO (<i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i>)	13
MICELE (<i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i>)	11
PAGANO (<i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i>)	12, 13, 15
RESCAGLIO (<i>PPI</i>)	15
ZECCHINO, <i>ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica</i>	9, 11

I lavori hanno inizio alle ore 8,35.

Comunicazioni dei Ministri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica sullo svolgimento dei corsi biennali di specializzazione per le attività di sostegno attivati ai sensi del decreto del Ministro della pubblica istruzione n. 460 del 24 novembre 1998 e svolgimento delle connesse interrogazioni nn. 3-03068, 3-03071, 3-03073, 3-03074 e 3-03078

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento delle seguenti interrogazioni, presentate sullo stesso argomento dai senatori Monteleone, Micele, Pagano, Masullo e Bergonzi:

MONTELEONE. – *Ai Ministri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.* – Premesso:

che il decreto ministeriale n. 460 del 1998, all'articolo 6, prevede che «limitatamente alle esigenze accertate in ciascuna provincia è consentito alle Università, anche in regime di convenzione con enti o istituti specializzati l'istituzione e l'organizzazione dei corsi biennali di specializzazione per le attività di sostegno...»;

che molte università italiane hanno fatto ricorso alla suddetta normativa e tra queste anche l'Università di Basilicata, la quale ha affidato l'espletamento dei suddetti corsi all'ANSI (Associazione nazionale scuole italiane), tramite il CATESM (Centro di ateneo per le tecnologie educative e sistemi multimediali),

l'interrogante chiede di sapere:

se i Ministri in indirizzo possano riferire sull'*iter* seguito in generale dalle università italiane in ordine all'affidamento dei corsi per gli insegnanti di sostegno, anche in relazione all'ordinanza ministeriale n. 169 del 6 maggio 1996, all'articolo 325 del Testo unico approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994 ed alle ordinanze ministeriali n. 185 del 17 marzo 1997 e n. 782 del 9 febbraio 1998;

se, nella fattispecie, si sia a conoscenza delle procedure seguite dall'Università di Basilicata nei rapporti con i suddetti CATESM e ANSI in territorio lucano e quali requisiti siano stati eventualmente richiesti e seguiti nel consentire la stipula della succitata «convenzione» con l'ANSI di Potenza, Melfi, Lagonegro, Matera e Policoro, mentre non è stato tenuto in nessun conto il comune di Montalbano Jonico, il quale risulterebbe essere l'unico ente lucano non statale con pregressa esperienza in tema di corsi di specializzazione polivalente.

(3-03068)

MICELE. – *Al Ministro della pubblica istruzione* – Premesso:

che l'articolo 6 del decreto legislativo n. 460 del 1998 prevede che «limitatamente alle esigenze accertate in ciascuna provincia, fino a quando non vi sarà disponibilità di personale docente munito di titolo di specializzazione per il sostegno conseguito nel corso di laurea e nella scuola di specializzazione – e quindi rispettivamente fino agli anni accademici 2001-2002 e 2000-2001 – è consentita alle Università, anche in regime di convenzione con enti o istituti specializzati, l'istituzione e l'organizzazione di corsi biennali di specializzazione per le attività di sostegno»;

che, come si evince chiaramente dal testo della norma, condizioni indispensabili per l'attivazione dei corsi sono, da una parte, l'accertamento del fabbisogno di personale docente specializzato per insegnare ai bambini e ai ragazzi portatori di *handicap* e, dall'altra, la titolarità dei corsi in capo alle Università che solo limitatamente alle docenze possono stipulare convenzioni con enti e istituti specializzati;

che nella provincia di Potenza sono stati istituiti 6 corsi (per 40 aspiranti che pagano una quota annua di frequenza di lire 4.500 000) organizzati e gestiti dall'ANSI tramite il Catesm, la cui titolarità non è perciò attribuibile direttamente all'Università degli studi della Basilicata;

che, da quanto risulta all'interrogante, il provveditorato agli studi di Potenza non ha segnalato alcuna esigenza per cui tutta l'operazione rischia di alimentare un'aspettativa, peraltro molto onerosa, di sbocchi occupazionali inesistenti, lucrando sul bisogno di lavoro di giovani disoccupati;

che situazioni analoghe a quella di Potenza si sono verificate in altre regioni d'Italia, denunciate dalle organizzazioni sindacali e dai giovani interessati, tanto che il Ministero della pubblica istruzione tempestivamente e puntualmente è intervenuto con una circolare del 5 agosto 1999 nella quale sono state impartite indicazioni precise per una corretta applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 6 del citato decreto legislativo n. 460 del 1998;

che, ciò nonostante, continuano a pervenire numerose segnalazioni di comportamenti contrari alla legge,

si chiede di conoscere:

se i corsi organizzati in provincia di Potenza rispondano alle condizioni fissate dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 460 del 1998, così come meglio specificate nella circolare ministeriale del 5 agosto 1999;

quali criteri siano stati adottati per l'ammissione ai corsi;

quali iniziative il Ministro in indirizzo intenda assumere per ricondurre l'istituzione e l'organizzazione dei corsi nei binari della legittimità o, in caso contrario, per sospenderne l'attivazione.

(3-03071)

PAGANO. – *Ai Ministri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica* – Premesso che alcune università hanno proceduto all'affidamento ad enti privati della gestione dei corsi di specializzazione per l'insegnamento agli studenti portatori di *handicap*,

secondo modalità non conformi alle normative vigenti, l'interrogante chiede di sapere:

quale sia il numero dei corsi di specializzazione al momento istituiti in tutta Italia; la legittimità di tali corsi valutata sulla base dei bandi di selezione;

se corrisponda al vero la circostanza segnalata che le iscrizioni avvengano con versamenti effettuati su conti correnti degli enti;

se la mancata richiesta formale del fabbisogno dei docenti ai provveditorati agli studi competenti non sia motivo di invalidità dei corsi suddetti;

se la promozione delle attività presso alcune sedi accademiche avvenga a cura di facoltà o dipartimenti non indicati nelle direttive ministeriali;

se i Ministri in indirizzo, avendo presente la situazione, intendano procedere con specifici atti al fine di:

- a) invalidare i titoli comunque conseguiti;
- b) procedere avverso eventuali accertate responsabilità.

(3-03073)

MASULLO. – *Ai Ministri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica* – Premesso:

che già nel 1996 lo scrivente aveva presentato al Ministro della pubblica istruzione, ottenendone formale risposta, un'interrogazione (4-02226) sulle non edificanti vicende dei corsi di specializzazione per le attività di sostegno agli alunni portatori di *handicap*;

preso atto con soddisfazione dell'allarmato recente intervento del Ministro della pubblica istruzione contro le abusive applicazioni dell'articolo 6 del decreto-legge n. 460 del 1998 che forse troppo imprudentemente ha richiamato le disposizioni dell'articolo 14, comma 4, della legge 5 febbraio 1992, n. 104;

considerato che qualsiasi procedura di formazione di personale insegnante nelle scuole pubbliche, tanto più nel delicatissimo settore del sostegno agli alunni portatori di *handicap*, di stretta e istituzionale competenza della università, non può da questa essere delegata a incontrollati soggetti privati, collocati, come si suol dire, sul «libero mercato»,

si chiede di sapere se, accanto alle immediate misure amministrative di controllo e repressione, non si ritenga ormai urgente il necessario intervento per sopprimere le condizioni, sulla cui base i denunciati abusi possono allignare, e se non s'intenda pertanto presentare e sostenere una proposta abrogativa della legge 5 febbraio 1992, n. 104, con cui si consente alle università la facoltà di stipulare nella suddetta materia convenzioni con enti e istituti, e quindi di «appaltare» alla privata speculazione una funzione squisitamente istituzionale.

(3-03074)

BERGONZI. – *Ai Ministri dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e della pubblica istruzione.* – Premesso:

che nei primi giorni di settembre la stampa nazionale ha riportato con grande rilievo una denuncia della CGIL Scuola nazionale in relazione a quello che è stato definito «florido *business*» dei corsi biennali per l'acquisizione del titolo di specializzazione per insegnare agli alunni portatori di *handicap*;

che tali corsi biennali devono collocarsi a regime con modalità specifiche all'interno dei corsi di laurea per la formazione universitaria dei docenti istituiti con la legge n. 341 del 1990; che con decreto n. 460 del 1998, articolo 6, il Ministro prevede che «limitatamente alle esigenze accertate in ciascuna provincia, fino a quando non vi sarà disponibilità di personale docente munito di titolo di specializzazione per il sostegno conseguito nel corso di laurea e nella specializzazione – e quindi rispettivamente fino agli anni accademici 2001-2002 e 2000-2001 – è consentita alle università, anche in regime di convenzione con enti o istituti specializzati (...), l'istituzione e l'organizzazione dei corsi biennali di specializzazione per le attività di sostegno...»;

che secondo la denuncia di cui sopra tali corsi verrebbero sostanzialmente appaltati da alcune università ad enti diversi anziché gestiti in convenzione con gli stessi e che il ruolo delle università si limiterebbe ad una garanzia di scientificità ricavabile unicamente dalla carta intestata e dalle firme collocate sui bandi;

che i corsi di cui sopra comportano per chi li frequenta costi varianti fra gli 8 e i 10 milioni;

che per ogni corso sarebbe riscontrabile un ricavo per l'ente organizzatore fra i 500 e i 700 milioni;

che tutto ciò si configurerebbe come una speculazione inaccettabile ed inammissibile sui bisogni degli alunni portatori di *handicap* e sul diritto al lavoro dei giovani che frequentano i corsi;

che un siffatto meccanismo speculativo nulla garantirebbe sul versante della qualità complessiva dei futuri docenti;

che il fenomeno, sempre secondo la denuncia, coinvolgerebbe diverse università ed enti fra cui l'Università Federico II di Napoli e l'ente AIAS per due corsi a Nola, l'Università «Avogadro» del Piemonte orientale, convenzionata con l'AMSI di Alessandria per cinque corsi (Novi Ligure, Vercelli, Santhià, Novara e Biella), le università di Chieti e Pesaro che si sarebbero convenzionate con enti operanti in Sicilia, l'Università di Catania, convenzionata con l'ISFAR per corsi a Catania, Enna, Ragusa, Siracusa, Caltanissetta e Sciacca, l'Università «Magna Grecia» di Catanzaro e l'AMSI per tutte le province calabresi, l'Università Tor Vergata e l'AMSI per corsi a Roma e Caserta;

che il Ministero della pubblica istruzione indica altre province nella nota protocollo n. 4065/h/10 del 2 settembre 1999: Agrigento, Ascoli, Bari, Bergamo, Messina, Pescara, Teramo;

che in data 5 agosto 1999 il Ministero emanava una propria circolare nella quale si citano le denunce di presunte irregolarità segnalate al

Ministero stesso da numerosi interessati alla partecipazione ai corsi e dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, riguardanti soprattutto il mancato accertamento del fabbisogno del personale a livello provinciale nonché le convenzioni stipulate da università con enti e istituti specializzati in modo difforme da quanto previsto dall'articolo 14, comma 4, della legge n. 104 del 1992;

si precisano i criteri di applicazione dell'articolo 6 del decreto-legge n. 460 del 1998 soprattutto in relazione all'accertamento del fabbisogno provinciale dei docenti di sostegno, ai criteri di stipula delle convenzioni, all'istituzione, all'organizzazione, alla conduzione dei corsi;

si informa che non saranno riconosciuti i titoli rilasciati a conclusione di corsi istituiti o organizzati con modalità difformi dalla normativa vigente;

che un mancato riconoscimento dei titoli *a posteriori* comporterebbe un danno gravissimo e inaccettabile per chi avesse frequentato i corsi;

che stanno terminando le iscrizioni e in alcuni casi sono in corso di svolgimento le prove di selezione,

si chiede di sapere quali iniziative urgenti si intenda assumere a tutela di migliaia di docenti interessati verificando i termini della situazione sopra denunciata, inibendo la realizzazione di corsi al di fuori della normativa vigente, riattribuendo la gestione degli stessi direttamente alle università.

(3-03078)

Propongo che le interrogazioni siano svolte congiuntamente.

Poiché non vi sono osservazioni, così rimane stabilito.

Ricordo inoltre che, a seguito delle numerose interrogazioni presentate, l'Ufficio di Presidenza, con l'obiettivo di esaminare il problema in un contesto più ampio, ha ritenuto opportuno invitare i Ministri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica ad effettuare comunicazioni sullo svolgimento dei corsi biennali di specializzazione per le attività di sostegno, attivati ai sensi del decreto del Ministro della pubblica istruzione n. 460 del 24 novembre 1998, il cui svolgimento è stato abbinato alle interrogazioni stesse.

Si tratta infatti di un problema che in Parlamento, e soprattutto in Senato, ha suscitato fin dallo scorso mese di luglio notevoli preoccupazioni. Io stesso ho esposto al Ministro della pubblica istruzione le nostre perplessità sia sulla stipula delle convenzioni che sulla sostanza pedagogica e didattica di corsi affidati ad associazioni che in passato – almeno secondo l'esperienza di chi ha vissuto nel mondo della scuola – hanno svolto funzioni formative in modo non soddisfacente.

In data 5 agosto, il Ministro della pubblica istruzione inviava ai rettori delle università italiane e ai provveditori agli studi una lettera circolare nella quale venivano richiamati gli aspetti giuridici e sostanziali relativi allo svolgimento dei suddetti corsi che le università, mediante

convenzioni, affidano a taluni enti o istituti specializzati. Sebbene analoga circolare venisse emanata poi dal Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica in data 13 settembre, le perplessità sono andate aumentando nel corso dei giorni seguenti. Tuttavia nel mondo universitario venivano prese anche alcune decisioni positive, come quella adottata dal rettore dell'Università Federico II di Napoli di revocare la convenzione già stipulata. Ciononostante permane uno stato di perplessità e preoccupazione in relazione al notevole impegno economico richiesto ai partecipanti. Basti pensare che l'importo dovuto per la sola partecipazione alla prova scritta oscilla tra le 130.000 e le 200.000 lire.

Fatta questa necessaria premessa, do ora la parola al ministro Berlinguer.

BERLINGUER, *ministro della pubblica istruzione*. Le iniziative adottate dal Ministero della pubblica istruzione, che si è tenuto sempre in stretto contatto con quello dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, come dimostrano i provvedimenti assunti, sono estremamente rispettose dell'autonomia universitaria. Infatti, in materia di interventi governativi in quest'ambito non si può non partire dalla considerazione che il mondo universitario è organizzato in modo fortemente autonomo, particolarmente per quel che concerne l'organizzazione e le modalità di svolgimento dei corsi formativi. È ovvio tuttavia che tale autonomia debba esprimersi nel rispetto delle condizioni poste dalla legge.

Gli interventi del Ministero della pubblica istruzione si ispirano pertanto alla necessità di verificare che nello svolgimento dell'attività richiamata vengano seguite le indicazioni stabilite dalla legge. Non esiste infatti una competenza diretta del Ministero in materia di organizzazione di tali corsi, esiste tuttavia una sua pregnante competenza per quanto riguarda la loro ricaduta in termini didattici all'interno del sistema scolastico. Attraverso disposizioni di legge è stata delineata la forma di organizzazione ritenuta idonea ad assicurare un'adeguata preparazione agli insegnanti di sostegno, soprattutto in considerazione della delicata funzione educativa in genere e della ancor più delicata funzione ad essi assegnata, dovendo svolgere compiti sia educativi che assistenziali. Ebbene, la disciplina dettata in materia (legge n. 104 del 1992 e decreto ministeriale n. 460 del 1998) aveva sapientemente previsto che tale attività fosse svolta dalle università, direttamente o in convenzione con istituzioni esterne e, in quest'ultimo caso, sulla base di precisi adempimenti.

Attraverso sollecitazioni parlamentari, prima orali e per le vie brevi e particolarmente da parte di alcuni membri di questa Commissione, abbiamo avuto notizia di fenomeni non limpidi. Successivamente le segnalazioni sono diventate più ampie e numerose. Tutto questo avveniva prima dell'estate. Tali notizie concernevano il costo piuttosto elevato dei corsi in questione; costo certamente non funzionale alla semplice preparazione degli aspiranti e non giustificato dallo svolgimento di funzioni esclusivamente formative.

A questo punto il Ministero della pubblica istruzione, tenendosi sempre in stretto contatto con quello dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, in data 5 agosto 1999 diramava una lettera circolare indirizzata ai rettori delle università italiane e ai provveditori con la quale richiama al rispetto della normativa vigente coloro che avrebbero dovuto organizzare i corsi. Il Ministero infatti avrebbe esercitato una funzione ispettiva particolarmente accurata nel caso in cui i corsi fossero stati svolti prescindendo dalle disposizioni normative, per tutelare la scuola, i ragazzi disabili e lo svolgimento della funzione educativa e di sostegno agli handicappati rispetto a deviazioni che potevano essere poste in essere nell'organizzazione dei corsi.

A noi risulta che i corsi biennali in molti casi non siano stati organizzati direttamente dalle università. Ciò, in verità, è consentito dalla normativa vigente; tuttavia non è stata rispettata una condizione espressamente posta nell'articolo 14, comma 4, della legge n. 104 del 1992 (che è la legge principe in materia di tutela dei disabili), secondo cui le università possono affidare, tramite convenzioni, agli enti specializzati solo l'insegnamento delle discipline facoltative previste nei piani di studio, non l'organizzazione dell'insieme dei corsi. Invece, siamo stati informati del fatto che alcune università hanno affidato tutti gli aspetti organizzativi, gestionali e didattici ad enti che in passato hanno gestito corsi di specializzazione. In questi casi, il Ministero della pubblica istruzione non considera validi tali corsi e quindi ha sentito il dovere di avvisare gli eventuali partecipanti che il loro titolo non ha valore e che essi seguiranno corsi senza effetto. Chi frequenterà tali corsi, pertanto, lo farà a proprio rischio. Naturalmente, sarà opportuno che anche le stesse università si facciano carico di porre rimedio ad una situazione di questo tipo; per questo motivo, abbiamo inviato alle università la circolare che ho ricordato prima.

Inoltre, l'articolo 6 del decreto n. 460, da me emanato il 24 novembre 1998, prevede che in ciascuna provincia debbano essere accertate, prima dello svolgimento dei corsi, le particolari esigenze esistenti. Quindi, i corsi devono essere organizzati non sulla base di una domanda generica di lavoro, ma in considerazione di una specifica esigenza formativa. Pertanto, prima di avventurarsi nell'organizzazione dei corsi, le università devono effettuare questa indagine, di cui dovrebbero occuparsi prevalentemente i provveditorati, perché è l'organizzazione scolastica a conoscere qual è il fabbisogno formativo nella scuola. Noi abbiamo notizia che ci sono stati dei casi in cui questa attività di preventivo accertamento delle esigenze non è stata svolta.

Nella circolare del 5 agosto, il Ministero della pubblica istruzione ha indicato le condizioni e le modalità relative all'istituzione e all'organizzazione dei corsi. Ribadisco che la loro inosservanza comporta il non riconoscimento da parte del Ministero stesso dei titoli rilasciati a conclusione dei corsi. Anche il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, con nota del 13 settembre, ha assunto le proprie determinazioni in merito.

Il Ministero della pubblica istruzione – con una successiva nota emanata dal sottoscritto – ha richiesto ai provveditorati di accertare, d'intesa con i rettori delle università del territorio, l'eventuale attivazione di corsi nelle province di competenza e la loro rispondenza alle condizioni richiamate nella nota del 5 agosto. Gli esiti di tale ricognizione, che è in atto, saranno confrontati con la parallela verifica avviata dal Ministero dell'università; in tal modo sarà possibile avere una notizia certa dell'esistenza o meno di questi requisiti ed individuare le situazioni di irregolarità.

Per concludere, vorrei aggiungere che stiamo predisponendo un modello di diploma di specializzazione – ferma restando la competenza esclusiva delle università a consegnarlo a coloro che hanno frequentato i corsi – che abbia validità a livello nazionale, nel quale siano espressamente indicati i requisiti previsti dall'ordinamento scolastico per lo svolgimento della funzione di insegnanti di sostegno. Mi auguro che tale questione possa essere esaminata anche dalla Commissione paritetica dei Ministeri della pubblica istruzione e dell'università (di cui all'articolo 4 della legge n. 168 del 1989), con il concorso dell'Osservatorio permanente per l'integrazione scolastica, che si occupa di tutta la problematica dell'*handicap*.

Il Ministero ha dato ampia diffusione a questi documenti e alle iniziative assunte in materia; tuttavia, taluni lamentano una insufficiente circolazione di questi avvertimenti. Purtroppo, non possediamo l'elenco dei nominativi di coloro che aspirano a frequentare tali corsi, altrimenti il Ministero sarebbe persino disposto ad inviare una informativa presso il loro domicilio, anche se mi sembra che questo intervento non sia congruo rispetto alle funzioni del Ministero stesso. Comunque, siamo a disposizione anche di questa Commissione per esaminare in quali forme possiamo dare una pubblicità più ampia a tali informazioni, per evitare che taluno, che legittimamente aspiri a prepararsi adeguatamente per svolgere una determinata funzione, sia tratto in inganno a causa della sua inconsapevolezza delle condizioni alle quali una funzione di questo tipo deve ottemperare. Abbiamo chiesto ai provveditorati di dare pubblicità a questa disposizione ministeriale sulla stampa locale ed in altre forme. Siamo estremamente disponibili a ricevere qualunque tipo di suggerimento che possa consentirci di raggiungere un risultato positivo.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Berlinguer e do la parola al ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, Zecchino.

ZECCHINO, *ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica*. Onorevoli colleghi, avete già ricevuto un primo quadro della situazione dalle parole del ministro Berlinguer. Voglio aggiungere che i criteri per lo svolgimento dei corsi biennali sono quelli già indicati dalla legge n. 104 del 1992: un previo accertamento, da effettuare presso i provveditorati, delle reali necessità dei docenti di sostegno in ogni provincia e la necessità di garantire che i programmi siano conformi agli obiettivi formativi. Questi sono sostanzialmente i due requisiti fissati dalla legge. Ho

richiamato le università al puntuale rispetto delle norme ed ho chiesto loro una relazione per i casi in cui i corsi siano stati organizzati in regime di convenzione. Su questo tema, peraltro, si è determinata una qualche diversificazione tra quanto espressamente disposto dal comma 4 dell'articolo 14 della legge quadro sull'*handicap* (5 febbraio 1992, n. 104) e il decreto ministeriale n. 460 del 1998, che oggettivamente amplia i confini definiti dall'articolo 14 nel senso che, mentre secondo quest'ultimo le università potevano affidare agli enti convenzionati solo l'insegnamento delle discipline facoltative dei corsi, il decreto sostanzialmente non adombra più tale limitazione e configura la possibilità dello svolgimento di questi corsi da parte delle università in regime di convenzione con gli enti specializzati. Gli atenei, quindi, sono partiti sulla base di quest'ultima delimitazione degli spazi possibili ed hanno realizzato, in molti casi, un regime di convenzione. Occorre, pertanto, verificare se queste convenzioni siano state realizzate nel rispetto dei requisiti fissati e - come ho già detto - ho richiesto alle università dettagliate relazioni; una parte di esse ha sollecitamente già risposto e sulla base degli elementi sinora acquisiti posso registrare almeno due casi in cui le convenzioni sono state stipulate senza la previa consultazione con il provveditorato per la verifica della sussistenza delle effettive necessità di docenti di sostegno. Ho provveduto a segnalare alle università tale carenza che inficerebbe la validità del corso, con la ovvia indicazione della sua soppressione o dell'adeguamento al requisito mancante. Ho altresì disposto lo svolgimento di ispezioni a campione per una puntuale verifica in *loco* delle modalità di svolgimento dei corsi perché queste sono le condizioni legislative che in qualche modo possiamo verificare, non avendo altri poteri di valutazione.

Inoltre, so quanto rilievo è stato dato, giustamente, al discorso dei costi. Si tratta di un tema delicato sul quale è dubbio che possano esistere poteri di intervento in assenza di parametri rispetto ai quali esprimere valutazioni. Per quel che mi riguarda, posso solo esprimere una valutazione rispetto ai requisiti di cui ho parlato, la cui presenza o assenza può determinare una mia azione di intervento, ma altri parametri non ce ne sono. Peraltro, ho raccomandato e vado raccomandando vivamente ai rettori - anche informalmente data la delicatezza del tema, soprattutto in relazione ai conflitti tra i poteri dello Stato e l'autonomia delle università - di prestare un'attenzione particolare anche a questo aspetto del problema che rischia di incidere maggiormente sulla vita concreta dei discenti. Le norme vigenti non consentono controlli più penetranti e per questo - come ho già rilevato - ho disposto lo svolgimento di ispezioni a campione per conoscere in maniera approfondita le modalità di svolgimento dei corsi. Credo che più di questo non si possa fare. Naturalmente do assicurazione al Parlamento che sull'intera questione resterà costante la vigilanza del Ministero, sia per quanto riguarda gli aspetti più strettamente legati ai suoi poteri di controllo, sia per quanto riguarda l'impegno volto a sensibilizzare gli interessati al fine di evitare che questi corsi, sotto il formale rispetto delle norme vigenti, si traducano in occasioni di gestioni privatistiche con molte zone d'ombra sull'efficacia didattica e sull'equilibrio tra costi

e prestazioni offerte. Sto compiendo un'opera di dissuasione verso chi in definitiva immagina di potersi avventuristicamente avviare verso quest'attività ed ho fortemente richiamato gli atenei alla piena consapevolezza del problema. Le università, infatti, sono state duramente richiamate all'esigenza di essere presenti e, soprattutto, a ricorrere alle convenzioni quando realmente non esistono concrete possibilità di svolgimento diretto dei corsi.

Infine, vorrei segnalare che una delle cose che mi ha colpito in senso non favorevole è l'organizzazione di corsi in regime di convenzione in sedi molto lontane dalla sede dell'università.

PRESIDENTE. A volte, le sedi distavano centinaia di chilometri. A suo tempo, ho segnalato il caso di atenei del Centro-Nord che hanno stipulato convenzioni per lo svolgimento di corsi in località molto distanti del Mezzogiorno.

ZECCHINO, *ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica*. Sì, dal Nord alla Sicilia o dal Centro Nord alla Sicilia, è un aspetto inquietante. Ho segnalato ai rettori questi casi specifici per sottolineare l'atipicità e la oggettiva anomalia del tipo di rapporto, ma non esiste un parametro che consenta di denunciare come lesivo della legge questo comportamento. Certamente esso crea inquietudine e perplessità che ho segnalato con la forza che la mia funzione mi consente, ma senza potermi spingere oltre.

PRESIDENTE. Le carenze della legge!

Ringrazio il ministro Zecchino che ha fornito alla Commissione alcune indicazioni molto precise sia per quanto riguarda la diffusione a livello nazionale dei corsi, sia gli interventi già effettuati ai quali – come egli stesso ci ha fatto notare – ne seguiranno anche altri.

Dichiaro aperta la discussione.

MICELE. Innanzitutto ringrazio i ministri Berlinguer e Zecchino per la puntualità e tempestività con cui, svolgendo le comunicazioni, hanno ritenuto di rispondere all'interrogazione n. 3-03071 da me presentata. Mi dichiaro soddisfatto della risposta ricevuta e, soprattutto, delle iniziative adottate al fine di ricondurre – nei limiti delle competenze dei Ministri – lo svolgimento dei corsi nei binari della legalità.

A me sembra che il punto centrale che emerge dalla discussione di questa mattina sia che il Ministero della pubblica istruzione non riconoscerà la validità dei corsi che non rispondono ai requisiti fissati dalla legge che sono – come è stato ricordato – essenzialmente due: la verifica del fabbisogno e la responsabilità dell'università di organizzare e gestire i corsi, fatta salva la possibilità di stipulare convenzioni nel caso in cui ne ricorrano le condizioni.

L'aspetto che mi preme sottolineare e sul quale mi permetto di insistere è quello relativo all'individuazione delle modalità attraverso le quali

svolgere una più efficace azione di dissuasione nei confronti di coloro che aspirano a partecipare ai suddetti corsi, rendendo pubblica la decisione dei Ministeri di non riconoscere validità a quelli che non rispondono ai requisiti richiesti. Nelle regioni del Mezzogiorno infatti il forte bisogno di lavoro spinge le famiglie degli aspiranti a sopportare grandi sacrifici e rilevanti spese, che ammontano anche a decine di milioni, pur di assicurare ai figli una prospettiva di lavoro. È necessario far sapere che tale prospettiva non è reale perché taluni corsi non saranno riconosciuti e il fabbisogno cui si fa riferimento è inesistente.

Pertanto, invito ambedue i Ministri a continuare in questa importante azione di dissuasione.

PAGANO. Apprezzo senz'altro le risposte puntuali fornite dai Ministri in questa sede e la tempestività con cui, già dal 5 agosto scorso, i Ministeri competenti si sono attivati per sconsigliare le università dal procedere sulla strada intrapresa. Tuttavia, al di là della difficile situazione segnalata in questi mesi, credo che sul problema dei corsi di formazione per gli insegnanti di sostegno occorra riflettere in modo più ampio e generale. È una questione che ci trasciniamo da molto tempo, fin da quando la loro organizzazione era affidata al provveditorato e ad enti non statali. Successivamente tale compito è stato assegnato alle università e in regime di convenzione ad enti o istituti specializzati. A questo punto, ritengo doveroso porci il problema della certificazione, cioè della reale idoneità di questi enti a fornire il servizio richiesto.

Il ministro Zecchino sa bene cosa accade in Campania, ma anche in altre parti d'Italia, in materia di corsi di formazione professionale: da anni la loro organizzazione non è a beneficio di coloro che vengono formati ma di coloro che formano, con la conseguenza di non garantire alcuna professionalità. Lo stesso vale per i corsi di specializzazione per le attività di sostegno. Da diversi anni in Campania denunciavamo la non idoneità di questi enti (dalle sigle più diverse), sparsi su tutto il territorio nazionale, a fornire tale servizio. Inoltre, il fatto che una università del Centro Italia si convenzioni con un ente che ha sede in Sicilia, ad esempio a Ragusa, fa pensare addirittura – perdonate l'espressione un po' forte – ad un commercio di corsi, come è accaduto già per quelli di formazione professionale.

Pertanto, se vogliamo colpire questa piaga dobbiamo rivedere il regime delle convenzioni e verificare, attraverso una precisa documentazione finalizzata alla certificazione del possesso dei requisiti specifici richiesti, l'idoneità degli enti a svolgere tale servizio. Chiedo quindi che vengano individuati criteri precisi per stabilire l'effettiva idoneità degli enti a fornire il servizio richiesto. Può accadere inoltre che non tutti siano informati della non validità dei corsi, per cui se l'università non provvede a bloccarli non esistono strumenti efficaci per dissuadere le persone dal parteciparvi. Costoro, infatti, confideranno ancora una volta in qualche sanatoria, come avviene da sempre. Purtroppo, al di là delle informazioni provenienti dai Ministeri, questi corsi si continuano a tenere. Occorre ri-

solvere il problema alla radice verificando i requisiti degli enti con i quali si stipulano le convenzioni e la professionalità di coloro che li organizzano.

Dobbiamo fare molta attenzione a questo aspetto perché tali episodi inficiano la discussione che stiamo portando avanti in materia di istruzione, soprattutto per quel che concerne il fondamentale nodo pubblico-privato. Episodi di questo genere irrigidiscono le posizioni perché demonizzano ingiustamente il privato.

ASCIUTTI. Sinceramente non capisco in che modo tali episodi demonizzino il privato, anche perché non dobbiamo dimenticare che sono state le università statali ad attivare le convenzioni con gli enti privati.

PAGANO. Comunque è una situazione che non facilita il dibattito in corso. È importante quindi agire con estrema chiarezza per incidere immediatamente sulla capacità di questi enti di fornire un servizio adeguato.

MASULLO. Signor Presidente, ho ascoltato le cortesi informazioni che i Ministri hanno fornito sul tema sollevato dalle interrogazioni all'ordine del giorno. Certamente do atto al ministro Berlinguer e al ministro Zecchino della tempestività del loro intervento. Ricordo che alla fine di luglio parlai con il collega Biscardi della questione oggi al nostro esame ed egli mi assicurò che ne avrebbe parlato con i Ministri competenti. Noto con piacere che ambedue sono intervenuti non appena hanno ricevuto segnalazione di talune difficoltà. Tuttavia vorrei porre una questione più radicale, di carattere sistemico. Abbiamo avuto una *escalation* a ritroso dal punto di vista normativo, che risale alla legge n. 341 del 1990, quando fu assegnato in modo esclusivo alle università il compito di formare gli insegnanti delle scuole elementari e materne e quelli delle scuole medie secondarie, i primi chiamati a frequentare corsi di scienze della formazione ed i secondi scuole di specializzazione *post* laurea.

Tuttavia, di fronte all'evidenza che non era possibile mettere in funzione il nuovo sistema di formazione, si decise di ricorrere a strumenti provvisori, come l'organizzazione di corsi da parte dei provveditorati agli studi e, successivamente, l'istituzione di corsi da parte di enti o associazioni impegnati in questo settore. Alla fine, in sostanza, ci si è ridotti ad ottemperare a queste provvisorie deficienze con i soli corsi organizzati da enti privati, sia pure convenzionati con le università, e ciò ha suscitato questa estate tanti giusti clamori e scandali.

Bisogna anche notare che a questo punto si intacca un principio fondamentale, sul quale credo che nessuno possa non essere d'accordo, e cioè che fino ad oggi, anche in un momento nel quale si conosce una più larga partecipazione di forze non dell'ordinamento statale ad una serie di attività di carattere formativo, non è mai stata accettata l'idea che le università possano delegare, sia pure attraverso convenzioni, il potere ed il dovere di formare. Questo è un punto centrale. In sostanza, attraverso le convenzioni, è possibile delegare ad enti la compartecipazione alla ricerca scien-

tifica e all'organizzazione, ma non il conferimento di lauree o l'insegnamento.

Allora, ci troviamo di fronte ad una questione che riguarda la funzione squisitamente formatrice dell'università. Credo che su questo punto sia necessario compiere una riflessione, anche in vista della trasformazione dell'attuale normativa transitoria. Tra l'altro, ci troviamo ormai alla vigilia dell'entrata in funzione del nuovo sistema: già nel 2001-2002 avremo i primi docenti formati all'interno delle istituzioni universitarie.

Ebbene, vorrei domandare ai Ministri, riassumendo così anche il contenuto dell'interrogazione 3-03074 da me presentata, se non sia opportuno modificare l'attuale organizzazione normativa, indipendentemente da tutti i provvedimenti che i Ministri hanno già assunto o stanno per prendere, stabilendo che le università non possono delegare a nessuno le loro funzioni. Ormai tutte le università in Italia hanno le proprie cattedre di pedagogia, i loro insegnamenti specifici, quindi non si capisce perché debbano fare organizzare ad altri i corsi. La radice dello scandalo è in questa sottrazione dell'università alla sua fondamentale funzione istituzionale.

Pertanto, prego i Ministri, così cortesi e attenti, di prevedere una normativa nuova, che incida abrogativamente sulla precedente per quanto riguarda tale questione.

BERGONZI. Innanzitutto, mi dichiaro completamente d'accordo con la richiesta testé avanzata dal senatore Masullo. Ritengo infatti che, a fronte di una situazione come quella che si sta verificando, sia indispensabile adottare un provvedimento estremamente drastico e preciso, abrogando la normativa vigente ed attribuendo da subito esclusivamente alle università la competenza ad organizzare i corsi di formazione.

Da questo punto di vista, mi dichiaro solo parzialmente soddisfatto delle risposte dei Ministri qui presenti, con particolare riferimento a quella del ministro Zecchino. Credo che non sia accettabile che esistano ambiguità sulla titolarità dell'insegnamento delle materie fondamentali, anche in regime di convenzione. Se si facesse subito chiarezza su questi punti, penso che sarebbe immediatamente possibile sgomberare il campo da quello che si configura come un mercato, dal momento che ci sono università che hanno stipulato convenzioni per svolgere corsi a centinaia di chilometri di distanza.

Credo che sotto questo profilo debba esistere un'unità di intenti tra i due Ministeri, i quali devono intervenire per evitare situazioni in cui si chiede ai candidati di pagare cifre ingenti (e credo che si debba intervenire in qualche modo anche sulla questione dei costi) per partecipare a corsi che poi non saranno riconosciuti. Non è possibile che accada tutto ciò: questi corsi vanno invalidati subito, se ci sono le ragioni per farlo. Diversamente, si verifica una speculazione sulla domanda di lavoro.

Pertanto, mi auguro che i Ministri accolgano la proposta, formulata dal senatore Masullo, di emanare una norma che abroghi quella vigente. Spero anzi che questa Commissione possa indirizzare in questo senso il

Governo, magari con un ordine del giorno. Chiedo inoltre che la Commissione sia dettagliatamente informata con puntualità e tempestività (nei prossimi giorni o, al più tardi, nelle prossime due settimane) da parte dei Ministeri sullo stato dei corsi. Da questo punto di vista apprezzo il lavoro svolto dal Ministero dell'università e dal Ministero della pubblica istruzione perché le iniziative di intervento e di verifica sono state veramente tempestive. L'osservazione critica l'ho già espressa, ma sulla tempestività dimostrata da entrambi i Ministeri non ci sono dubbi. Credo, inoltre, che gli elementi che i Ministeri raccoglieranno dovranno essere illustrati e sottoposti alla valutazione dettagliata della Commissione.

RESCAGLIO. Noi Popolari non abbiamo presentato un'interrogazione su questo tema, perchè pensavamo che avrebbe rappresentato una ripetizione; le cose che sono state dette, infatti, appartengono al patrimonio culturale di molti, perchè la notizia ha coinvolto un po' tutti. Cito solo un dato, e cioè che in Italia gli insegnanti di sostegno sono 60.000. Ricordo ancora la parola pronunciata da un insegnante che assisteva alla seduta dalla tribuna dell'Aula, quando si è discusso della «riservata»: ha detto «vergogna» e chiedeva che per tutti i 60.000 si realizzasse un corso riservato. Dico questo perchè negli ultimi anni si è assistito ad una richiesta di corsi di formazione per insegnanti di sostegno sproporzionata rispetto alle reali esigenze.

Sono convinto anch'io, come il ministro Berlinguer, che prima di addivenire a queste realtà sia necessario verificare le indagini attuate preventivamente dai provveditorati. È assurdo accettare un numero di insegnanti di sostegno che non è assolutamente in armonia con le esigenze effettive. Probabilmente la sproporzione e i problemi conseguenti evidenziati dalla Commissione sono nati anche dal fatto che la domanda, negli ultimi anni, è aumentata enormemente nei confronti delle esigenze reali.

Mi soffermo, inoltre, sul problema dell'autonomia delle università; bisogna che essa non diventi un dogma che permetta di assumere qualsiasi iniziativa, anche al di fuori delle stesse università. Credo anche che l'università possa attribuirsi il principio della formazione; ho fatto esperienza nella scuola e in quella realtà sono stato a contatto con gli insegnanti di sostegno avendo modo di constatare che vicino a colleghi di altissima capacità culturale ne esistono altri che probabilmente sono approdati a quell'insegnamento senza convinzioni culturali.

ASCIUTTI. Concordo più o meno con quanto è stato detto fino ad ora. Ritengo che vada posta un'attenzione maggiore quando si approvano decreti o leggi in materia, evitando di colpevolizzare – come da parte di alcuni viene fatto – gli enti privati, in quanto non va dimenticato che sono state le università statali ad attivare le convenzioni con tali enti. Non che ciò, comunque, mi scandalizzi.

PAGANO. Forse il discorso non è chiaro; dicevo tutto il contrario. Non si tratta di colpevolizzare il privato, ma esattamente il contrario.

ASCIUTTI. Vorrei ricordare che il decreto ministeriale n. 460 del 1998, all'articolo 6 recita: «...è consentita alle università, anche in regime di convenzione con gli enti o gli istituti specializzati di cui all'articolo 14, comma 4, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, l'istituzione e l'organizzazione dei corsi biennali di specializzazione per le attività di sostegno...». È quindi rimessa alle università, e non agli enti privati, la decisione se attivare i corsi in proprio oppure stipulare una convenzione.

Vorrei sapere inoltre dal Ministro qual è l'utile che gli atenei traggono da tali convenzioni. Ci deve pur essere un guadagno; diversamente ci sarebbe una perdita d'immagine e sicuramente tale perdita dovrebbe essere, come minimo, ponderata nella valutazione delle università. Anche questo aspetto fa parte della valutazione che si dovrà effettuare, ai fini delle elargizioni dei vari fondi. Pertanto, mi trovo d'accordo con quanto affermato dal collega Bergonzi: anche la nostra parte politica attende volentieri un'analisi dettagliata di come sono andati questi corsi e di quanto questi enti hanno realizzato; risulta infatti che i corsi hanno avuto un costo compreso tra i 4 e 10 milioni di lire, con una spesa di ingresso a fondo perduto di 300.000 lire per partecipare alle selezioni.

PRESIDENTE. Da 130.000 a 200.000 lire.

ASCIUTTI. Vorrei sapere qual è stato l'*iter*, perchè non possiamo prendere in giro i futuri docenti, che onestamente nella loro carriera guadagneranno ben poco, facendo oggi pagare loro un prezzo che sicuramente non gli servirà per il loro domani.

BERGONZI. Integro il mio precedente intervento con la richiesta precisa che, in prospettiva della revisione della normativa, al fine di evitare speculazioni e danni a chi li frequenta, i corsi vengano immediatamente sospesi.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione.

Riprendo l'osservazione del senatore Bergonzi perchè, alla luce di quanto emerso dal dibattito, vista la diffusione territoriale del fenomeno e considerato che i corsi non riguardano soltanto l'insegnamento delle discipline facoltative, risulta condivisibile la proposta di una generale sospensione dei corsi. Consegnerò una documentazione ai Ministri, dalla quale risulta che in taluni casi è stato chiesto ai frequentatori dei corsi di sottoscrivere una dichiarazione liberatoria anche nel caso in cui il corso non sia riconosciuto.

BERLINGUER, *ministro della pubblica istruzione*. Per quanto attiene all'eventuale sospensione dei corsi, occorrerà un'approfondita valutazione di tutte le implicazioni giuridiche per evitare il divampare di un ampio contenzioso. Tuttavia, è mia intenzione proporre ai firmatari del decreto, sulla base della legge n. 104, di elaborare un provvedimento più severo non essendo sufficienti le segnalazioni dissuasive e rendendosi neces-

saria una misura più drastica. Mi riservo però di approfondire la questione perchè è ovvio che delicate questioni giuridiche potrebbero condurre ad un risultato negativo anzichè positivo.

PRESIDENTE. Con le comunicazioni dei due Ministri lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno deve intendersi esaurito.

I lavori terminano alle ore 9,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIANCARLO STAFFA

