

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

310° RESOCONTO

SEDUTE DI VENERDÌ 28 APRILE 1989

INDICE

Commissioni riunite

1 ^a (Affari costituzionali) e 7 ^a (Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport)	Pag. 3
--	--------

ERRATA CORRIGE

COMMISSIONI 1^a e 7^a RIUNITE**1^a (Affari costituzionali)****7^a (Istruzione)**

VENERDÌ 28 APRILE 1989

18^a Seduta*Presidenza del Presidente della 7^a Commissione***BOMPIANI**

Intervengono il ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica Ruberti e il sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione Covatta.

La seduta inizia alle ore 9,45.

IN SEDE DELIBERANTE

Istituzione del Ministero della università della ricerca scientifica e tecnologica (413-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati
(Discussione e rinvio)

Introduce la discussione il presidente della 7^a Commissione Bompiani, relatore sul provvedimento insieme al presidente della 1^a Commissione Elia, illustrando le modifiche apportate dalla Camera dei deputati al testo già approvato dal Senato. Si sofferma in particolare sui commi 9 e 10 dell'articolo 6, concernenti le procedure di approvazione ed i controlli sugli statuti ed i regolamenti di ateneo, che giudica accettabili, e sul comma 7 dell'articolo 7, che vincola i regolamenti di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità a rispettare i principi dell'ordinamento contabile dello Stato. Sottolinea poi che la soppressione dell'originario comma 7 del medesimo articolo sottopone nuovamente le università alle norme sulla tesoreria unica, cancellando una importante conquista degli atenei.

Richiama infine l'attenzione delle Commissioni riunite sull'articolo aggiunto dalla Camera dei deputati (che ha preso il numero 9) concernente lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale appartenente al comparto pubblico della ricerca. A parte ogni valutazione circa l'opportunità di aver collocato una norma di tal genere nella legge, fa presente l'esigenza di chiarirne tutte le implicazioni, a partire dalla precisa identificazione degli enti interessati. Conclude osservando che il testo elaborato dal Senato ha sostanzialmente resistito al prolungato esame cui è stato sottoposto dalla 1^a e dalla 7^a Commissione della Camera dei deputati.

Il presidente Elia si sofferma sul rinvio, contenuto nel comma 2 dell'articolo 1, alla legge sulla Presidenza del Consiglio, osservando che potrebbe avere grande rilevanza ai fini di una corretta interpretazione del comma 2 dell'articolo 6: quest'ultima disposizione, infatti, introdotta dall'Assemblea del Senato, appare eccessivamente drastica, poichè sembrerebbe escludere ogni possibilità di esercizio della potestà regolamentare in campo universitario. Non sembra davvero opportuno che il Parlamento si occupi di ogni profilo della vita universitaria, come - ad esempio - l'ordinamento didattico delle singole discipline. Il predetto richiamo, allora, potrebbe intendersi esteso anche alle norme della legge sulla Presidenza del Consiglio riguardanti i rapporti fra legge e regolamento. Condivide poi, su un piano pratico, il giudizio del presidente Bompiani sulle nuove norme relative agli statuti, anche se - in via di principio - non è corretto che un vizio di legittimità sia superabile con l'approvazione a maggioranza qualificata. L'articolo 9 - prosegue il relatore Elia - suscita varie preoccupazioni, relative alla eterogeneità degli enti interessati, al nodo dei rapporti fra legge e contrattazione collettiva, nonchè alla ripercussione fra i ricercatori universitari e di altri enti.

Il ministro Ruberti risponde ai quesiti posti dai relatori affermando in primo luogo che il richiamo alla legge sulla Presidenza del Consiglio concerne anche le norme sui rapporti tra legge e regolamento: pertanto, a suo avviso, si potranno emanare regolamenti laddove sono previsti dalla legge, restando esclusa tale facoltà in mancanza di una espressa menzione legislativa. Ricorda poi - quanto al comma 7 dell'articolo 7 - i principi generali identificati dalla dottrina in materia di contabilità pubblica (come l'annualità, l'universalità e la veridicità del bilancio), ai quali è ragionevole vincolare anche le università. Circa l'articolo 9 introdotto dalla Camera dei deputati, esso mira, nelle intenzioni dei proponenti, ad avvicinare il trattamento del personale appartenente al comparto della ricerca a quello universitario, e non innova nel merito la disciplina già vigente in base alla contrattazione collettiva, ma modifica solo i rapporti fra fonti normative. L'obiettivo è quello di risolvere le difficoltà di coordinamento fra la parte economica del contratto collettivo vigente e la normativa sul parastato, difficoltà che hanno indotto la Corte dei conti a registrare con riserva il decreto del Presidente della Repubblica concernente tale contratto. L'articolo 12, comma 4, lettera i) nel testo della Camera dei deputati - aggiunge il Ministro - si limita a chiarire meglio quanto già indicato dal Senato. Egli conclude il suo intervento rilevando come la Camera dei deputati si sia limitata ad apportare modifiche solo marginali al testo elaborato dal Senato, che del resto il Governo ha sempre sostenuto nel corso dell'esame svoltosi presso l'altro ramo del Parlamento.

Dopo che il presidente Bompiani ha ricordato le proprie perplessità, analoghe a quelle del presidente Elia, sul comma 2 dell'articolo 6, si apre il dibattito.

Ha quindi la parola il senatore Vesentini, il quale, dopo aver ricordato le ragioni del voto contrario della Sinistra indipendente al disegno di legge licenziato dal Senato (motivato dalla mancata introduzione di taluni emendamenti al testo), dà atto al ministro Ruberti dell'infaticabile impegno profuso ai fini della rapida conclusione dell'*iter* del disegno di legge e della conseguente entrata in funzione del Ministero per l'università e la ricerca scientifica.

L'esame del disegno di legge da parte della Camera dei deputati ha peraltro - a suo avviso - peggiorato il testo originario. Per questi motivi, annuncia la presentazione di emendamenti, dal cui accoglimento dipenderà l'atteggiamento della Sinistra indipendente al momento del voto finale.

Passa quindi ad esaminare nel merito le modifiche introdotte dall'altro ramo del Parlamento, soffermandosi anzitutto sull'articolo 7, relativo alla autonomia finanziaria e contabile delle università. A tale proposito, ricorda che l'originaria formulazione del comma 8 di tale articolo (divenuto comma 7 nel testo approvato dalla Camera) aveva raccolto una larga convergenza di consensi. Si chiede pertanto se l'emendamento aggiuntivo introdotto dalla Camera, già illustrato dal relatore Bompiani, sia davvero pleonastico, come osservato dal ministro Ruberti. A suo avviso, il richiamo, qui introdotto, al rispetto dei principi relativi alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici può dare spazio ad ampie forme di intervento nell'autonomia finanziaria e contabile delle università, causando quelle stesse ingerenze da parte degli organi di controllo che si intendeva, invece, evitare.

Passa quindi all'articolo 12, in tema di organizzazione del Ministero, ed in particolare al comma 4, lettera i), pure modificato dall'altro ramo del Parlamento, con la previsione che il direttore del dipartimento coadiuva direttamente il Ministro. Quest'emendamento gli pare infatti modellare il direttore del dipartimento proprio su quelle caratteristiche tipiche della figura del segretario generale, contro le quali, in sede di esame da parte del Senato, non solo si era espressa la Sinistra indipendente, ma anche larga parte delle altre forze politiche.

Riguardo all'articolo 16, ricorda che la sua parte politica si era già pronunciata favorevolmente all'abrogazione dell'intero comma 4, che, prevedendo gli elementi da includere obbligatoriamente negli statuti universitari, poteva creare l'equivoco della esaustività di tale elencazione. L'introduzione, operata dall'altro ramo del Parlamento, alla lettera c), delle norme disciplinanti le funzioni dirigenziali delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, si presenta, pertanto, assai impropria, contribuendo altresì ad alimentare proprio tale equivoco.

Si sofferma infine in particolare sull'articolo 9, introdotto dalla Camera dei deputati. A tale riguardo, nel dare atto al ministro Ruberti della sua ferma opposizione a tale inserimento, concorda con le considerazioni già svolte dal relatore Elia. Si tratta infatti - a suo avviso - di un articolo che, pur avendo riguardo ad un problema di indiscutibile rilievo e di grande delicatezza, quale la riforma degli enti di ricerca e del CNR, non ha attinenza alcuna con il disegno di legge. Per questi motivi, annuncia la presentazione di un emendamento soppressivo. Ciò tanto più alla luce del fatto che, sia per i suoi contenuti che per le modalità che hanno portato a tale introduzione, l'articolo ha dato luogo al sospetto che esso sia essenzialmente il frutto di patteggiamenti «sotto banco», dei quali sarebbe invece ragionevole sperare che il costume democratico avesse da tempo fatto giustizia.

La senatrice Alberici richiama innanzitutto le modalità e le caratteristiche del dibattito sull'istituzione del nuovo Ministero in seno alle Commissioni riunite e nell'Assemblea del Senato, ricordando la grande disponibilità ed apertura in tale occasione manifestate dalle forze politiche. In particolare, il Gruppo comunista aveva sottolineato l'importanza che l'istituendo Ministero avesse essenzialmente funzioni di indirizzo e coordinamento, funzioni che

potavano essere correttamente svolte solo a condizione di un'effettiva autonomia delle istituzioni universitarie e degli enti di ricerca, per i quali si evidenziava pertanto la urgente necessità di una efficace riforma.

L'esame del disegno di legge presso l'altro ramo del Parlamento ha avuto una durata considerevole, e non giustificabile, a suo avviso - pur nel pieno rispetto della autonomia di ciascun ramo del Parlamento - sia per l'approfondito esame già svolto dal Senato, sia alla luce dei risultati raggiunti. I mesi durante i quali il disegno di legge è rimasto alla Camera non sono stati infatti dedicati, a suo parere, ad un effettivo approfondimento delle soluzioni presenti nel testo: molto spesso si sono verificate riserve e resistenze, all'interno degli stessi Gruppi della maggioranza, che hanno reso difficile finanche la convocazione delle Commissioni e defatigante l'*iter* del disegno di legge. Ne è pertanto risultato un testo modificato in modo contraddittorio, e che presenta, accanto ad elementi positivi, innumerevoli aspetti che non possono essere giudicati con favore.

Per iniziativa del Gruppo comunista, presso la Camera è stato infatti modificato in modo rilevante l'articolo 6, comma 9, che consente un'adeguata attuazione del principio dell'autonomia dell'università.

Sono però state altresì apportate modifiche che hanno largamente peggiorato il testo licenziato dal Senato, che motivano pertanto la presentazione di emendamenti da parte del suo Gruppo.

A tale proposito, concorda con le osservazioni già svolte dal senatore Vesentini circa l'inutilità e la pericolosità dell'inciso introdotto all'articolo 7, comma 7, dall'altro ramo del Parlamento.

Condivide altresì le perplessità già avanzate dallo stesso senatore Vesentini riguardo all'articolo 12, comma 4, lettera *t*), che disegna i rapporti tra Ministro e direttore del dipartimento secondo modelli che si intendeva invece eliminare. A tale scopo, si dichiara favorevole al ripristino del testo licenziato dal Senato.

Sull'articolo 9, nel manifestare piena adesione alle osservazioni svolte dal relatore Elia, stigmatizza le modalità che hanno condotto all'accoglimento di tale articolo, inizialmente accantonato (anche per le riserve avanzate da quasi tutti i Gruppi) e nonostante il parere contrario del relatore e del Governo. Nel sottolineare l'inopportunità dell'introduzione di tale articolo nel disegno di legge in discussione e la delicatezza della materia cui esso ha riguardo, annuncia la presentazione di un emendamento soppressivo.

Il senatore Maffioletti condivide le critiche rivolte dai senatori Alberici e Vesentini, dal momento che il testo legislativo in discussione risulta peggiorato in alcuni punti rispetto all'originaria versione del Senato. Dopo aver ricordato il carattere costruttivo dell'esame svolto al Senato, si sofferma in particolare sull'articolo 7, comma 7, nonchè sulla nuova formulazione introdotta, sottolineando come risulti accentuata la discrezionalità del Ministro in sede di controllo sui regolamenti universitari ivi previsti; tale modificazione appare oltretutto contraddittoria, in quanto una maggiore assunzione di responsabilità da parte del Ministro non è in grado di modificare la natura del regolamento così come delineata dai commi da 9 a 11 dell'articolo 6. Riguardo all'articolo 9 l'oratore osserva che un ordinamento serio e selettivo risulta più garantistico di un sistema improntato alla contrattazione permanente, contraria all'interesse generale perchè incrementa tra l'altro la conflittualità. La sua parte politica propone la soppressione di tale articolo, ferma restando la necessità di una disciplina

ricognitiva dello stato giuridico del personale di ricerca, stante la disomogeneità degli ordinamenti. In subordine, suggerisce l'ipotesi di un ordine del giorno che possa essere sottoscritto da tutte le parti politiche. In merito all'articolo 12, comma 4, lettera *i*), giudica sprovvista di senso giuridico la nuova formulazione introdotta («coadiuva direttamente»), la quale intende porre tale funzionario in posizione di preminenza, ma in contraddizione con quanto segue dal momento che è il Ministro a svolgere comunque in prima persona la funzione di coordinamento assicurando la continuità dei compiti dell'amministrazione. Il rafforzamento della figura del Ministro è confermato dalla circostanza che questi convoca la conferenza dei responsabili dei dipartimenti e dei servizi, in contrasto con l'indirizzo volto ad imprimere alla dirigenza autonomia e managerialità, alle strutture del Ministero maggiore elasticità. Il senatore Maffioletti conclude osservando di non comprendere l'innovazione introdotta dalla Camera dei deputati all'articolo 19, comma 5.

In un breve intervento il ministro Ruberti fa presente che il personale attualmente in servizio presso i suoi uffici non appartiene al comparto della ricerca, bensì alla Presidenza del Consiglio, e ovviamente non intende rinunciare ai diritti previsti dalla legge n. 400 del 1988: ciò spiega il rinvio previsto dall'articolo 19, comma 5.

Interviene poi il senatore Spitella il quale, espressa soddisfazione per il fatto che la Camera dei deputati non ha alterato l'impianto complessivo del provvedimento delineato dal Senato, osserva che le modifiche introdotte suscitano delicati problemi; ritiene comunque possibile non apportare ulteriori modifiche, purchè si chiariscano le questioni controverse. Il mutamento all'articolo 1 mira a risolvere il problema della riserva di legge posta dall'articolo 6. In verità occorre definire un delicato equilibrio fra l'autonomia degli atenei e il mantenimento del valore legale al titolo di studio, che implica la necessità di un quadro normativo di validità generale: d'altra parte anche la normativa sugli ordinamenti didattici (in corso di elaborazione alla Camera dei deputati) non potrà non rinviare a fonti normative subordinate alla legge. Sarà dunque opportuno fare quanto prima chiarezza sul punto, o attraverso una esplicita modifica all'articolo 6 o definendo comunque con precisione gli spazi per l'esercizio della potestà regolamentare.

Quanto all'autonomia finanziaria e contabile, il senatore Spitella osserva che se da un lato questa viene allargata dalle nuove procedure di approvazione dei regolamenti, dall'altro il richiamo ai principi della contabilità appare equivoco e suscettibile di creare conflitti. L'oratore aggiunge che l'articolo 9 - un vero pasticcio del tutto fuori luogo - contraddice fra l'altro il comma 2 dell'articolo 8, che prevede un ben diverso meccanismo per identificare gli enti pubblici di ricerca. Il comma 2, in particolare, non offre alcun chiarimento circa lo stato giuridico del personale, mentre ha suscitato gravi ripercussioni in altri settori della ricerca.

Se allora non si intende abrogare l'articolo 9 - aggiunge il senatore Spitella - occorrerà quanto meno definirne con assoluta chiarezza il carattere puramente provvisorio e transitorio, in attesa di un chiarimento legislativo che andrà definito, d'intesa con il Ministro, nel più breve tempo possibile. Non condivide poi le preoccupazioni circa l'articolo 12, comma 4, lettera *i*), e si dice perplesso circa l'articolo 16, comma 4, lettera *c*), che, a

suo parere, vincola eccessivamente gli statuti universitari riguardo allo *status* del direttore amministrativo e dei dirigenti, mentre invece occorrerebbe riconoscere in questa materia una certa autonomia.

Il senatore Strik Lievers osserva che le modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati rafforzano le perplessità a suo tempo manifestate dalla sua parte politica. In particolare, il mutamento delle procedure di controllo sugli statuti e i regolamenti, che pure è in linea con gli auspici della sua parte politica, comporta un serio pericolo che gli statuti stessi, approvati ai sensi dell'articolo 16 (nel quale prevale nettamente una logica corporativa e di privilegio per i docenti), ledano ingiustamente le condizioni di quanti lavorano nell'università.

Il presidente Bompiani ricorda all'oratore che non è comunque possibile emendare le parti del testo non modificate dalla Camera dei deputati.

Il senatore Strik Lievers ribadisce la gravità del problema; sottolinea quindi quella che a suo parere è una incongruenza nel comma 10 dell'articolo 6.

Il presidente Elia osserva tuttavia che la maggioranza assoluta ivi prevista deve intendersi come maggioranza assoluta dei componenti.

Il senatore Strik Lievers prende atto del chiarimento, osservando che comunque non appare condivisibile la scelta di far riapprovare gli statuti e i regolamenti di ateneo dalla medesima maggioranza che li ha approvati in prima lettura, anche dopo che il Ministro ha formulato rilievi di merito. Conclude infine associandosi ai rilievi del Gruppo comunista sull'articolo 9 e sulla norma concernente il dipartimento della programmazione.

La senatrice Manieri dichiara preliminarmente che la sua parte politica avrebbe gradito da parte della Camera dei deputati una conferma del testo approvato dal Senato, anche se quest'ultimo per certi aspetti era da considerarsi perfettibile. L'incertezza della presente stagione politica sembra trovare rispondenza nelle vicende attraversate recentemente dal disegno di legge; a questo punto tuttavia su ogni altra esigenza fa premio quella di pervenire alla approvazione definitiva, dal momento che le innovazioni introdotte non risultano proprio determinanti. Si augura pertanto che il Parlamento sappia in questa circostanza dare una dimostrazione di vitalità.

Il senatore Arduino Agnelli nelle modifiche introdotte scorge il segno di alcune preoccupazioni più volte echeggiate nel corso del dibattito al Senato. È stata da tutti sottolineata la volontà di accentuare l'autonomia universitaria anche quando questo valore finiva per entrare in rapporto dialettico con esigenze contrastanti o concorrenti. Analoghe considerazioni si applicano anche alla nuova formulazione relativa al rapporto tra il Ministro e la dirigenza del Ministero; egli non intende criticare eccessivamente l'innovazione introdotta, atteso che il senso non è stato di molto modificato. Il senatore Arduino Agnelli osserva quindi che meglio è attendere la nuova disciplina alla prova dei fatti prima di esprimere al riguardo un giudizio compiuto. Dando atto dello scrupolo e dell'operosità dimostrate dai due Presidenti relatori, e ringraziato il ministro Ruberti per il proprio impegno, pone in evidenza come il disegno di legge già fin dall'esame in Senato si sia venuto caricando di materie distinte rispetto alla pura e semplice istituzione del nuovo Ministero, profili questi che troveranno più compiuta disciplina in successivi atti legislativi. Anche l'articolo 9, concernente il personale degli enti di ricerca, con ogni probabilità è stato introdotto in base a

considerazioni analoghe; la norma non risolve i problemi del settore e la sua parte politica guarda con favore all'ipotesi di un ordine del giorno che sia espressione di una precisa volontà unitaria diretta a pervenire ad una più completa disciplina. Rispetto all'articolo 7, comma 7, prosegue il senatore Agnelli, la formula impiegata è da intendersi equivalente all'altra: «principi generali», ma l'indeterminatezza è connaturata comunque all'intendimento di contemperare esigenze diverse. Conclude auspicando una rapida approvazione del disegno di legge, con i chiarimenti che opportunamente il dibattito porterà in evidenza.

Il presidente Bompiani precisa che il disegno di legge è stato trasmesso alla Presidenza del Senato il 21 aprile, assegnato alle Commissioni riunite in sede deliberante in data 22 aprile; la convocazione delle Commissioni riunite è intervenuta nella giornata di lunedì 24. La Presidenza delle due Commissioni, valutate le modificazioni introdotte dall'altro ramo del Parlamento, ha provveduto a richiedere alla presidenza del Senato una deroga al presente calendario dei lavori allo scopo di potere completare l'*iter* del disegno di legge nel corso della settimana entrante. Egli prende atto della volontà emersa, diretta alla presentazione di un ordine del giorno possibilmente unitario riguardo all'articolo 9 e suggerisce a sua volta un ordine del giorno interpretativo in merito all'articolo 7, comma 7, per precisare che i principi dell'ordinamento contabile ivi invocati non vengano utilizzati in senso contrastante con l'autonomia universitaria. L'operazione che mette capo all'istituzione del nuovo Ministero è da considerarsi positiva ed occorre fin d'ora - prosegue il presidente Bompiani - pensare alle fasi successive (che sarebbe augurabile intervenissero in tempi il più possibile ravvicinati): la legge sull'autonomia universitaria, la nuova disciplina degli ordinamenti didattici, l'attuazione del Piano quadriennale di sviluppo delle università. Conclude esprimendo l'auspicio che nel corso della prossima seduta le Commissioni riunite possano completare l'*iter* del disegno di legge.

Ha quindi la parola il ministro Ruberti, il quale sottolinea che l'esame condotto dall'altro ramo del Parlamento ha lasciato impregiudicato nella sostanza il testo licenziato dal Senato. Ciò con particolare riguardo a taluni punti, quali la composizione del Consiglio nazionale della scienza e della tecnologia, la strutturazione per dipartimenti e per servizi del Ministero, la composizione del senato accademico integrato, che avevano costituito occasioni di dibattito e di mediazione ai fini del raggiungimento del consenso.

Rileva quindi che il riferimento, introdotto all'articolo 7, comma 7, al rispetto dei principi dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici trova la sua motivazione nel fatto che, al successivo comma 10, si prevede un richiamo a specifiche forme di controllo sul regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità. Il riferimento al rispetto dei suddetti principi assume pertanto un valore essenzialmente cautelativo.

L'emendamento aggiuntivo introdotto all'articolo 16, comma 4, lettera c), è invece finalizzato ad introdurre il riferimento a quei criteri organizzativi che disciplinano le funzioni dirigenziali, non solo nelle amministrazioni dello Stato, ma anche in quelle ad ordinamento autonomo.

Conviene, infine, sull'improprietà della introduzione nel testo del disegno di legge della previsione di cui all'articolo 9. A tal riguardo, osserva

altresi che la disposizione, ivi contenuta, in base alla quale anche lo stato giuridico, e non solo il trattamento economico del personale, è regolato da un contratto di durata triennale è destinata a creare una notevole incertezza. Occorre pertanto stabilire in materia un quadro di principi generali, ed a questo scopo si dichiara favorevole all'approvazione dell'ordine del giorno presentato.

Rileva comunque che quest'articolo avvia a soluzione la problematica relativa alla sistemazione dei ricercatori, che si presenta particolarmente delicata ed urgente. Auspica pertanto un atteggiamento di disponibilità da parte di tutti i Gruppi, anche in considerazione della ampiezza dei consensi raccolti dal disegno di legge presso entrambi i rami del Parlamento.

CONVOCAZIONE DELLE COMMISSIONI RIUNITE

Il presidente Bompiani avverte che le Commissioni riunite 1^a e 7^a torneranno a riunirsi mercoledì 3 maggio 1989, alle ore 15,30, con lo stesso ordine del giorno della seduta odierna.

La seduta termina alle ore 13.

ERRATA CORRIGE

Nel 309° Resoconto delle Giunte e delle Commissioni parlamentari di giovedì 27 aprile 1989, seduta della 1^a Commissione permanente (Affari costituzionali), a pagina 4, dopo la settima riga, inserire il seguente titolo: «**IN SEDE DELIBERANTE**».