

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

7^a COMMISSIONE PERMANENTE

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

134° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 12 NOVEMBRE 1991

Presidenza del Presidente SPITELLA

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Norme sul diritto agli studi universitari»
(1576-2113-B), risultante dall'unificazione
di un disegno di legge governativo e di un
disegno di legge d'iniziativa del senatore
Vesentini e di altri senatori, approvato dal
Senato e modificato dalla Camera dei depu-
tati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 4, 5 e <i>passim</i>
CALLARI GALLI (Com.-PDS)	6
MANIERI (PSI), relatore alla Commissione ..	2, 5
RUBERTI, ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica	2, 5, 8
VESENTINI (Sin. Ind.)	5, 6, 8

I lavori hanno inizio alle ore 15,45.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Norme sul diritto agli studi universitari» (1576-2113-B), risultante dall'unificazione di un disegno di legge governativo e di un disegno di legge d'iniziativa del senatore Vesentini e di altri senatori, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Norme sul diritto agli studi universitari», risultante dall'unificazione di un disegno di legge governativo e di un disegno di legge d'iniziativa dei senatori Vesentini, Callari Galli, Cavazzuti, Alberici, Nocchi, Berlinguer, Tossi Brutti e Arfè, già approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati.

Prego la senatrice Manieri di riferire sulle modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati.

MANIERI, relatore alla Commissione. Signor Presidente, il disegno di legge al nostro esame è stato ampiamente discusso in prima lettura, ed io oggi desidero esprimere una particolare soddisfazione per il lavoro approfondito svolto dalla nostra Commissione: infatti il testo trasmessoci dalla Camera dei deputati conferma sostanzialmente lo spirito del provvedimento da noi approvato.

Le modifiche apportate al testo del Senato sono state per la maggior parte imposte dalla Commissione bilancio dell'altro ramo del Parlamento o comunque sono volte a precisazioni di carattere formale o di coordinamento con leggi precedentemente approvate, in particolare con la riforma degli ordinamenti didattici universitari. Ribadisco perciò che lo spirito del provvedimento è stato confermato dalla Camera ed auspico quindi la sua approvazione definitiva in tempi brevi.

Tutti i colleghi conoscono i problemi relativi alla copertura finanziaria di questo provvedimento dovuti ai tagli proposti con il disegno di legge finanziaria 1992 all'emendamento per il divieto allo studio universitario. Ferma restando la doglianza per quanto è accaduto, auspico che si provveda successivamente a recuperare il «maltolto» (consentitemi di usare questa espressione). A mio parere bisogna comunque approvare il testo al nostro esame onde evitare di perdere l'intero stanziamento.

Non credo di dover aggiungere altro: ripeto che sul provvedimento fu svolta una relazione estremamente ampia ed un dibattito approfondito. Lo spirito del disegno di legge è rimasto inalterato e quindi invito i colleghi ad approvarlo.

RUBERTI, ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica. Signor Presidente, la senatrice Manieri ha già individuato i termini della questione: la Camera dei deputati ha accolto l'impostazio-

ne, i meccanismi e gli strumenti predisposti per il diritto allo studio da questo provvedimento innovativo. L'altro ramo del Parlamento ha però dovuto affrontare due difficili problemi che credo sia opportuno far conoscere a questa Commissione.

La prima questione è emersa relativamente alle tasse universitarie. Tutti sanno che i vari disegni di legge finanziaria esaminati nel corso di questa legislatura hanno affrontato il problema delle tasse universitarie. È anche noto che per quanto concerne la responsabilità del settore ho sempre cercato di rispettare (e mi sembra di esserci riuscito) un impegno: prima dovevamo pagare agli studenti il debito relativo all'emanazione della legge-quadro sul diritto allo studio, successivamente si sarebbe potuto affrontare il problema delle tasse. In realtà qualcuno potrebbe rispondere che la legge sul diritto allo studio sta per essere approvata e che quindi è giunto il momento di introdurre (anche solo a livello di principio) un meccanismo di tassazione che preveda un minimo ed un massimo da rivedere di anno in anno. Il concetto della tassazione per fasce può evidentemente essere correlato al diritto allo studio. Infatti esso innesca nel meccanismo della tassazione un principio di intervento a favore del diritto allo studio: si prevede una tassa più bassa per una fascia più debole. Questo potrebbe costituire uno degli strumenti utili per realizzare il diritto allo studio. Su tale argomento si è svolto un dibattito estremamente articolato.

Il Governo ha cercato sin dall'inizio di mantenere ad ogni costo l'impegno assunto di affrontare il problema delle tasse successivamente a quello relativo al diritto allo studio. La Camera dei deputati ha accolto la tesi governativa ma ha votato un ordine del giorno, presentato da tutti i Gruppi politici, con il quale si impegna il Parlamento ed il Governo ad affrontare la questione e ad approfondirla nei suoi vari aspetti.

Colgo l'occasione per consegnare alla Commissione uno studio commissionato dal Ministero sul problema relativo al finanziamento dell'istruzione universitaria nella Comunità europea. Questo studio è stato presentato ieri nel corso di un convegno tenutosi a Bologna. Personalmente speravo che questo convegno non precedesse l'approvazione del provvedimento sul diritto allo studio, ma purtroppo la mia speranza non si è realizzata. Tale studio, pur avendo ancora carattere provvisorio, reca elementi interessanti per il dibattito. In particolare è indispensabile sottolineare alcuni aspetti: anzitutto risulta che il nostro paese investe lo 0,57 per cento del prodotto interno lordo per la formazione universitaria. Tale quota è inferiore a quella media destinata allo stesso fine (0,80 per cento) dagli altri paesi della Comunità europea. Comunque non è questo l'unico elemento che emerge dallo studio. Esso evidenzia un aspetto peraltro già noto: l'iniquità singolare del nostro sistema universitario. Nell'ambito europeo l'Italia si colloca all'ultimo posto negli investimenti per il diritto allo studio. Gli altri paesi investono molto più di noi in tale settore. Attualmente stiamo valutando come sarà possibile correggere tale situazione. Quindi il problema di fronte al quale ci troviamo è duplice. Da un lato, far crescere gli investimenti; dall'altro, utilizzarli per arrivare ad una armonizzazione della nostra politica del diritto allo studio con quella europea.

Attualmente lo Stato sostiene quasi completamente il costo di servizio dell'istruzione, mentre il costo di mantenimento viene pagato

sostanzialmente dall'utente. La politica del diritto allo studio dà un piccolo supporto, prevalentemente diffuso e non mirato.

Siamo di fronte ad un appuntamento difficile; due gli scenari possibili. Come ho dichiarato in un recente convegno, lo Stato dovrebbe decidersi a far crescere gli investimenti oppure, se ciò non fosse possibile – considerate le difficoltà di bilancio – dovremmo prenderne atto e decidere di avviare una politica nuova sulla tassazione universitaria, con l'obiettivo di realizzare trasferimenti di reddito dalle fasce più alte a quelle più basse.

Questo studio è interessante e si potrebbe aprire un dibattito su esso; tutti i Gruppi parlamentari, a mio avviso, dovrebbero essere interessati agli elementi su cui impostare la discussione che maturerà nei prossimi mesi. Abbiamo sia un problema di crescita di efficienza del nostro sistema sia un problema di crescita dell'equità: questo disegno di legge si propone tale obiettivo.

Un'altra questione particolarmente approfondita presso l'altro ramo del Parlamento riguarda la copertura finanziaria, in relazione ai tagli apportati allo specifico accantonamento dal disegno di legge finanziaria 1992. La copertura è prevista solo per due anni, cioè per l'anno in corso e per il 1992; la copertura per i due anni successivi, 1993 e 1994, è vincolata e quindi non utilizzabile per questo disegno di legge.

La Commissione bilancio della Camera dei deputati ha compiuto uno sforzo interpretativo per accogliere la tesi del Governo secondo la quale questo disegno di legge intanto andava varato sia per utilizzare le risorse già destinate per questo anno, sia per fissare il nuovo quadro normativo, rinviando il problema del finanziamento al momento in cui si ristabilirà il finanziamento di 50 miliardi annui, come è previsto nella attuale legge finanziaria. È evidente che questa legge potrà esplicare tutti i suoi effetti solo se si riusciranno ad assicurare molto più consistenti finanziamenti rispetto a 50 miliardi annui. Tuttavia, è bene disporre del meccanismo per innescare questo processo già dal 1992. I 75 miliardi disponibili permettono di avviare questo processo e di far maturare le condizioni per ulteriori finanziamenti.

Auspico che la Commissione bilancio del Senato tenga conto di queste esigenze e delle richiamate difficoltà; una eventuale modifica del disegno di legge impedirebbe la sua approvazione entro il prossimo mese di dicembre e con ciò la possibilità di utilizzare le risorse disponibili. Invito pertanto i colleghi ad approvare tempestivamente il disegno di legge, ricollegandomi a quanto dichiarato dal relatore. Dobbiamo decidere in tempi brevi sulla utilizzazione delle risorse poichè ancora non abbiamo discusso con le regioni su come innescare questo processo. Il tempo, in questo caso, rappresenta un elemento decisivo e non posso non farlo presente.

PRESIDENTE. Ringrazio il signor Ministro per le sue precisazioni.

Prima dell'apertura della discussione generale, vorrei far presente che non sono stati ancora emessi i prescritti pareri e pertanto non possiamo procedere oggi alla votazione del disegno di legge.

In particolare, per quanto riguarda il parere della Commissione bilancio, vorrei ricordare a mia volta le perplessità emerse presso

l'omologa Commissione dell'altro ramo del Parlamento, già sottolineate dal ministro Ruberti. Auspico che tali perplessità non ostacolino la sollecita emissione di un parere favorevole, anche se ritengo che la Commissione bilancio rileverà l'opportunità di votare prima la legge finanziaria 1992.

RUBERTI, *ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica*. Signor Presidente, vorrei far presente che questo disegno di legge è nell'elenco delle leggi che il Governo ha comunicato al Parlamento (il quale ha accettato) che possono essere approvate durante la sessione di bilancio. È ovvio che esiste una posizione generale volta ad accelerare i provvedimenti che comportano spese per il 1991.

PRESIDENTE. Esiste un altro problema. Nell'articolo di copertura così come è stato approvato dalla Camera dei deputati si fa riferimento esclusivamente al 1991 ed al 1992; infatti, le somme previste nella legge finanziaria per il 1993 ed il 1994 sono collegate ad un accantonamento negativo che ne impedisce l'immediato utilizzo. A questo punto vorrei prospettare la opportunità di modificare l'accantonamento previsto nel disegno di legge finanziaria 1992, nel senso di sopprimere il collegamento testè ricordato.

Vorrei avvertire i colleghi che è stato presentato un emendamento tendente a modificare tale elemento. Dobbiamo ora riflettere attentamente sulla strada da percorrere, valutando se perseguire prioritariamente l'obiettivo di ottenere il parere della Commissione bilancio oppure quello di modificare il disegno di legge finanziaria. Non possiamo perseguire entrambi gli obiettivi perchè rischieremo di indebolire la nostra posizione.

MANIERI, *relatore alla Commissione*. Nell'intervento introduttivo ho espresso il mio punto di vista: è anzitutto necessario approvare il provvedimento sul diritto allo studio. Sono certamente favorevole alla modifica prospettata al disegno di legge finanziaria, ma non possiamo perdere di vista il nostro obiettivo prioritario. A mio parere è necessario perseguire prioritariamente l'obiettivo di ottenere il parere della Commissione bilancio al fine di approvare definitivamente il testo al nostro esame.

VESENTINI. Concordo con la senatrice Manieri sul fatto che è necessario anzitutto approvare la legge sul diritto allo studio. Tra l'altro un eventuale collegamento tra le due questioni comporterebbe un ulteriore rinvio del disegno di legge all'altro ramo del Parlamento proprio nel momento in cui la Camera è impegnata nella sessione di bilancio. Ritengo perciò indispensabile approvare subito il provvedimento al nostro esame.

RUBERTI, *ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica*. Dobbiamo far comprendere con chiarezza ed onestà intellettuale al presidente Andreatta che ci troviamo di fronte al

problema non solo di approvare questo provvedimento, ma anche di prefigurare un finanziamento ulteriore nel settore onde evitare di varare una «legge a termine».

Il Governo annette grande importanza alla sollecita entrata in vigore della legge sul diritto allo studio ed ha chiesto la deroga per continuarne l'esame anche durante la sessione di bilancio. Ribadisco che da un lato deve essere approvato con sollecitudine il provvedimento, dall'altro va affermata con chiarezza la necessità di garantire i finanziamenti necessari alla sua applicazione. Possiamo affidarci all'acume ed alla cortesia del Presidente della 5^a Commissione per risolvere il problema in modo analogo a quanto è avvenuto presso la Camera dei deputati.

CALLARI GALLI. Concordo con le dichiarazioni del Ministro. Però, proprio per fare chiarezza, dobbiamo specificare ai colleghi della Commissione bilancio che una parte importante del provvedimento al nostro esame si riferisce alle borse di studio ed ai prestiti d'onore e che la mancanza di copertura finanziaria per gli anni successivi al 1992 rischia di compromettere l'attuazione delle parti più innovative della legge sul diritto allo studio. Si deve perciò aggiungere questo ulteriore elemento: la continuità dei finanziamenti è legata anche ad una struttura della legge cui noi attribuiamo notevole importanza.

PRESIDENTE. Mi sembra che anzitutto sia emersa l'opportunità di sollecitare la Commissione bilancio ad esprimere il prescritto parere sul disegno di legge trasmessoci dalla Camera dei deputati. Ho però notato che l'emendamento presentato dal senatore Vesentini alla legge finanziaria ha una portata più ampia rispetto alle osservazioni emerse nel dibattito.

VESENTINI. Signor Presidente, l'emendamento da me presentato alla legge finanziaria, al di là della sua formulazione letterale, ha lo scopo di garantire un finanziamento certo e definitivo per il disegno di legge in esame. La mia proposta intendeva sopprimere il collegamento con un accantonamento negativo che impedisce l'immediato utilizzo dello stanziamento. Nel corso dell'intervento che svolgerò in Aula spiegherò che l'emendamento ha carattere essenzialmente qualitativo poichè ha lo scopo di assicurare un finanziamento certo al disegno di legge al nostro esame. Sono pertanto disponibile a modificare le cifre richiamate nell'emendamento: l'importante è garantire la sopravvivenza dei due istituendi capitoli anche oltre il 1992. Perciò, se sarà necessario per conseguire il risultato voluto, mi dichiaro disponibile a modificare l'emendamento. Ricordo che, pur essendo scaduto il termine per la presentazione di emendamenti al disegno di legge finanziaria, resta immutata la possibilità di subemendare le proposte già formulate.

PRESIDENTE. Concluso questo breve dibattito preliminare, dichiaro aperta la discussione generale.

VESENTINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, essere soddisfatti del nuovo testo del disegno di legge non è certo possibile. Vorrei

ricordare in primo luogo le forti perplessità che accompagnarono, in occasione della prima lettura, il voto favorevole della Sinistra indipendente. Senza toni paternalistici, vorrei dire che non mi aspettavo che il testo sarebbe stato migliorato dalla Camera dei deputati, ed infatti è avvenuto puntualmente il contrario.

Questo disegno di legge, tuttavia, ha un pregio: ha contribuito a risvegliare l'interesse di un pubblico più ampio per l'università. Spesso leggiamo articoli di stampa in cui si dichiara che l'università vive nello sfascio più completo; finalmente la gente guarda quello che succede nelle università, anche se sembra che alcuni degli autori di quegli articoli denunciino a posteriori l'assenteismo nell'università. Infatti, sembra che alcuni dei nostri colleghi professori universitari, che parlano dello sfascio dell'università, non mettano piede in essa da molto tempo. La situazione potrebbe essere anche peggiore, ma non è quella che stanno descrivendo. Sarebbe meglio poi non soffermarci su alcune proposte di riforma, come l'istituzione di direttori generali e cose simili, che destano molte perplessità.

Già durante la discussione precedente abbiamo espresso i motivi dello scontento della nostra parte politica, anche in relazione al clima che si respira nelle università. In occasione della discussione della legge sugli ordinamenti didattici avevamo più volte indicato la necessità di imboccare con coraggio la strada della riforma dello stato giuridico dei docenti, senza aspettare una legge *ad hoc*. Avevamo proposto di rafforzare significativamente l'impegno didattico dei docenti ma il nostro emendamento a tal fine non è stato approvato dalla maggioranza.

Avevamo proposto di inserire nel testo in esame il comitato paritetico di docenti e studenti sulla didattica. In ogni università esso avrebbe dovuto sorvegliare il reale andamento della didattica, dando la possibilità a docenti e studenti di confrontarsi su fatti concreti. Questo elemento non è stato inserito nel testo approvato dalla Camera; non ce ne sorprendiamo ma non possiamo non esprimere il nostro scontento.

Il Ministro ha sottolineato il suo personale scontento sull'aspetto finanziario della legge. È facile per l'opposizione dire che aveva previsto ben altro; in particolare, per il finanziamento del diritto allo studio, avevamo previsto 275 miliardi per il 1991, 425 per il 1992 e avevamo ritenuto necessario incrementare fortemente il finanziamento per il funzionamento dell'università per far fronte agli obblighi oggi assolti dalle regioni.

Avevamo previsto che dai fondi per la cooperazione - sulla quale abbiamo fatto riflessioni approfondite in Aula - venissero estrapolati finanziamenti per gli studenti dei paesi in via di sviluppo che studiano nel nostro paese. Anche questa nostra proposta non è stata presa in considerazione.

L'opposizione aveva proposto di aumentare i finanziamenti in maniera rilevante attingendo ad un settore che non ci sembra indispensabile alla sopravvivenza del paese: mi riferisco alle spese per i nuovi programmi militari (accantonamento per l'ammodernamento dei mezzi e delle infrastrutture delle Forze armate, ivi compreso il programma di sviluppo dell'European Fighter Aircraft). Sono fondi che prima o poi dovremo tagliare profondamente, e non sarebbe stato negativo dirottarli per il finanziamento del diritto allo studio.

Oltre alle questioni che ho ricordato, vorrei esprimere le nostre perplessità in ordine ad un altro argomento. Di fronte alla ingiustificata proposta di inserire in questa fase il problema dell'adeguamento delle tasse universitarie, vorrei sottolineare come, anche se tale proposta è stata respinta, ne sia rimasta una traccia alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 4. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che fisserà i criteri per la determinazione del merito, le tipologie minime e i relativi livelli fisserà anche gli indirizzi per la graduale riqualificazione.

RUBERTI, *ministro per l'università e la ricerca scientifica e tecnologica*. Senatore Vesentini, ritengo che la sua lettura non sia corrispondente alla volontà espressa dall'altro ramo del Parlamento e a quanto emerge dalla discussione fin qui svoltasi. Infatti, si riteneva che fosse importante uno spostamento dai servizi collettivi ai servizi mirati, così come è nello spirito di questa legge. Pertanto, la norma richiamata riguarda esclusivamente la spesa pubblica per il diritto allo studio, della quale s'intende favorire l'impiego ottimale.

VESENTINI. L'espressione: «gli indirizzi per la graduale riqualificazione della spesa» può riferirsi, secondo me, anche alle tasse universitarie.

A proposito delle tasse universitarie, più volte abbiamo detto che si doveva parlare di adeguamento delle tasse solo dopo che il disegno di legge sul diritto allo studio fosse stato approvato ed avviato. Vorrei precisare la differenza fra la nostra impostazione e quella della maggioranza. Infatti, la mia parte politica non si accontenta dell'entrata in vigore della legge sul diritto allo studio per aumentare le tasse universitarie. Appena tale legge sarà funzionante e constateremo che le strutture saranno in grado di funzionare e di assorbire le risorse adeguate, si potrà parlare di aumento delle tasse universitarie: allora e non prima. La data di pubblicazione della legge sulla *Gazzetta Ufficiale* non è determinante. Bisogna fare riferimento alla data in cui il diritto allo studio sarà effettivamente tutelato, cioè a quando saranno attivati gli organi e saranno adottati i provvedimenti che la legge prevede.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA