

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 2774

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

NESPOLO, OCCHETTO, FERRI, TRIVA, ALLEGRA, BARBAROSSA VOZA, BERLINGUER GIOVANNI, BIANCHI BERETTA, BOSI MARAMOTTI, DE GREGORIO, MASIELLO, MONTELEONE, PAGLIAI, ROMANO, TORTORELLA

Presentata il 30 luglio 1981

Principi e norme generali riguardanti l'attuazione del diritto allo studio degli studenti universitari

ONOREVOLI COLLEGHI! — La riforma dell'assistenza agli studenti universitari, introdotta con l'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, ha previsto, dal 1° novembre 1979, l'attribuzione alle regioni delle funzioni amministrative esercitate dal Governo in tale materia ed il relativo trasferimento, ad esse, dei beni e del personale delle opere universitarie.

A questo trasferimento di funzioni si collegano nuovi e importanti problemi, primo fra tutti il carattere di concreta attuazione del diritto allo studio che i servizi regionali dovranno garantire, esaltando, finalmente, l'indicazione dell'articolo 117 della Costituzione. È noto, infatti,

che tale articolo prevede, al punto 6, la piena potestà legislativa delle regioni, in materia di assistenza scolastica e che questa indicazione è stata per troppo tempo disattesa dai vari governi che si sono succeduti nel nostro paese.

Con la formula « assistenza scolastica » i governi italiani hanno spesso mascherato grandi operazioni clientelari e paternalistiche.

Il fatto è che anche l'organizzazione dei servizi di assistenza scolastica è caratterizzata, in Italia, dalla sovrapposizione di due tendenze di fondo: da una parte enti che hanno erogato assistenza in maniera episodica, caritativa e, spesso, segregante; dall'altra, enti che rappresen-

tano strumenti di controllo sociale di alcune categorie.

La prima forma di « assistenza » deriva direttamente dai secoli passati ed è stata ereditata e rafforzata dallo Stato liberale.

La seconda è frutto di una concezione corporativa dell'organizzazione sociale, ereditata dal fascismo e sostenuta, spesso, dalla democrazia cristiana e da altre forze politiche.

Tutto ciò è dimostrabile, ancora oggi, attraverso la lettura dei bilanci dei vari Ministeri nei quali, persino dopo l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, vi è quasi sempre il riferimento diretto o indiretto a forme di « assistenza scolastica », cioè a forme di intervento costose, disperse e spesso clientelari.

Il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (articoli 42, 44, 45), ha dato un contributo importante ad una sistemazione nuova, ad una revisione profonda, del concetto stesso di « assistenza scolastica ».

I principi di fondo a cui esso si ispira, possono essere così schematicamente definiti:

1) superamento dell'idea dell'assistenza scolastica come beneficenza pubblica. Tale impostazione ha portato, ad esempio, alla soppressione dei patronati scolastici e dei loro consorzi;

2) rifiuto di considerare i servizi sociali (e quindi l'assistenza scolastica) come risposta meramente assistenziale a bisogni individuali e di categorie, per disciplinarli, invece, come infrastrutture della promozione umana e sociale;

3) integrazione di servizi sociali e sanitari, culturali e del tempo libero. E quindi rapporto positivo con il territorio e i suoi problemi;

4) attuazione della politica dei servizi nelle assemblee elettive, attribuendo alle regioni e all'ente intermedio funzioni di programmazione generale e ai comuni,

singoli o associati, la concreta gestione dei servizi;

5) forme di gestione sociale dei servizi stessi;

6) equilibrato rapporto fra « pubblico » e « privato ». Evitando un ruolo totalizzante del potere pubblico, ma senza subordinazione o delega del primo al secondo.

È su questi principi, qui schematicamente elencati, che i servizi sopra descritti potranno trasformare, e non solo a parole, il concetto di « assistenza scolastica » in quello di « diritto allo studio ».

In questa proposta di legge ci occupiamo, nel quadro di tutta la problematica sin qui descritta, delle iniziative rivolte agli studenti universitari, avendo ben chiaro che questi problemi si collegano strettamente ad una iniziativa complessiva per il « diritto allo studio » fra gli studenti delle scuole di ogni ordine e grado, poiché non vi è dubbio che interventi che diano effettiva attuazione agli articoli 3 e 34 della Costituzione, debbono essere tra loro collegati ed integrati sul territorio.

Il primo problema che s'intende affrontare è quello di impostare finalmente in modo concreto la funzione d'indirizzo e di coordinamento che il Governo deve svolgere. È necessario dare certezza di orientamento al legislatore regionale a cui è completamente delegato, dall'articolo 117 della Costituzione, il compito di fissare la concreta norma per i problemi del settore.

Molte regioni, infatti, avvalendosi della facoltà loro concessa dal terzo comma dell'articolo 17 della legge 1970, n. 281, hanno presentato proprie proposte di legge, anche in assenza di disposizioni quadro nazionali.

Leggi che sono state spesso ostacolate, e in alcuni casi persino respinte, dal commissario di governo.

Altre regioni, invece, hanno continuato nella disastrosa politica dei « contributi a pioggia », senza dare corso ad alcuna legge.

Il coordinamento centrale è, quindi, indispensabile, soprattutto per la necessità

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

di attuare una concreta perequazione sociale degli accessi ad un servizio statale.

Deve trattarsi, però, di un coordinamento e non di una indebita ingerenza in un settore d'intervento che, per essere veramente efficace, deve collegarsi alla realtà sociale, economica e culturale della regione.

La proposta di legge che qui presentiamo si compone, quindi, di soli 10 articoli, i cui aspetti essenziali sono i seguenti:

a) gli interventi per l'attuazione del « diritto allo studio » avvengono, come indicato dall'articolo 3, essenzialmente sotto forma di « servizi » offerti allo studente e solo in minima parte sotto forma di interventi economici. È questo un modo concreto per attuare un definitivo distacco dalla originaria concezione caritativa dell'« assistenza scolastica » per collocarla, più modernamente, nell'ambito dei servizi sociali;

b) di tali « servizi » (nel pieno rispetto dell'articolo 117 della Costituzione) vengono indicate, all'articolo 4, soltanto alcune tipologie generali. Tassativa, invece, è l'indicazione (già contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) della loro integrazione con la restante rete servizi per il « diritto allo studio » presente nel territorio. Non può operarsi, poi, una distinzione tra presalari ed altri servizi, tale da giustificare una residua competenza dello stato sul presalario. A questo proposito, basti appena ricordare che la legge istitutiva del presalario prevedeva l'erogazione dello stesso in servizi e che, in ogni caso, la competenza in materia è stata, *in toto*, devoluta alle regioni;

c) l'integrazione rende indispensabile, anche per le iniziative di « diritto allo studio » rivolte agli studenti universitari, la delega delle funzioni attribuite dalle regioni, ai comuni singoli o associati. Tale delega è prevista dall'articolo 6 della presente proposta di legge e contribuirà ad attuare il coordinamento dei vari interventi per il « diritto allo studio ».

Ciò in attuazione del primo comma dell'articolo 118 della Costituzione e avendo presenti gli articoli 32 e 45 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

« Poiché di fronte a questa situazione normativa, deve anzitutto premettersi che il problema può avere soltanto una soluzione unitaria, trattandosi in definitiva di chiarire in che misura l'autonomia degli enti territoriali venga a costituire un limite alla proposta legislativa regionale e non potendosi ammettere che tale limite possa essere differenziato dalla legge statale a seconda della materia » (A. Orsi Battaglini);

d) l'articolo 5 della presente proposta di legge pone il delicato problema delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, che attendono da ormai troppo tempo una soluzione equa e concordata con il governo centrale, per i servizi di « diritto allo studio ».

Si fa obbligo al Governo di emanare, entro sei mesi, apposita normativa.

In assenza di questo adempimento si applicano i principi dell'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616;

e) aspetto fondamentale è poi quello di ottenere che tutti i cittadini (così come recitano gli articoli 3 e 34 della Costituzione) possano fruire di servizi omogenei. Viene quindi proposto, all'articolo 7, un comitato di coordinamento tra le regioni, il Governo e il Consiglio universitario nazionale;

f) gli articoli 8 e 9 disciplinano, soprattutto in considerazione della fase transitoria che il settore sta attraversando, e che si può ragionevolmente prevedere di non breve durata, l'aspetto dei finanziamenti, degli investimenti e dell'utilizzo dei beni delle soppresse opere universitarie.

In conclusione, onorevoli colleghi, constatiamo che, con la proposta di legge-quadro che qui presentiamo, non sono sta-

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

ti del tutto risolti (e obiettivamente bisogna riconoscere che non era possibile farlo) tutti i problemi del settore.

Indispensabile è una legge-quadro che sistemi organicamente l'intera materia del diritto allo studio; ciò è condizione non solo per garantire il superamento dei condizionamenti sociali che ancora gravano sull'accesso ai vari ordini di scuola, ma

anche per realizzare una scuola nuova, concepita come una sola struttura organizzativa, in cui istruzione e assistenza si ricompongono in una reale iniziativa di « diritto allo studio » (attenta a recepire i problemi dell'occupazione giovanile e dello sviluppo economico delle singole realtà), la cui gestione integrata sia affidata ad uno Stato realmente autonomistico.

PROPOSTA DI LEGGE

TITOLO I

ART. 1.

(Natura delle disposizioni).

La presente legge stabilisce i principi fondamentali del diritto allo studio, in favore degli studenti universitari.

Esso, così come definito dal capitolo VI del titolo III del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, è parte integrante della più ampia materia del diritto allo studio.

ART. 2.

(Indirizzo e coordinamento).

Le funzioni di indirizzo e di coordinamento, in materia di diritto allo studio universitario, sono esercitate dallo Stato nei modi previsti dall'articolo 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382.

ART. 3.

(Finalità).

Gli interventi previsti dalla legislazione regionale sono diretti, mediante l'organizzazione di servizi adeguati:

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

1) a perequare socialmente l'accesso agli studi universitari e post-universitari;

2) a rendere effettiva e proficua la frequenza ai corsi;

3) a consentire il raggiungimento dei più alti gradi di istruzione e di formazione professionale;

4) a realizzare una programmazione delle sedi universitarie, tale da garantire l'effettiva frequenza degli studenti.

La legge regionale, nella definizione degli interventi di cui al precedente comma, deve riferirsi a quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 3 e dal terzo comma dell'articolo 34 della Costituzione.

Le università e gli istituti di istruzione universitaria collaborano con le regioni, per la completa attuazione delle finalità della presente legge.

ART. 4.

(Interventi regionali).

Le regioni a statuto ordinario esercitano la potestà legislativa in materia, tenuto conto anche di quanto disposto dall'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, nel rispetto dei seguenti principi:

a) gli interventi a favore degli studenti universitari vengono realizzati essenzialmente mediante l'erogazione di servizi. Per ottenere una relativa uniformità di trattamento sono predisposte tipologie di intervento concernenti, tra l'altro, servizi di mensa, alloggio e trasporto, l'organizzazione di servizi editoriali e di prestito libraio, l'incremento e la piena utilizzazione delle biblioteche universitarie, iniziative per l'orientamento professionale degli studenti, la promozione di attività culturali, ricreative e sportive e quant'altro, tenuto conto della specificità delle situazioni regionali, concorre a realizzare le finalità di cui all'articolo 2 della presente legge;

b) deve essere assicurata la parità di trattamento minimo tra gli studenti delle diverse facoltà e corsi di laurea o

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

di diploma, ferma restando la possibilità di interventi regionali aggiuntivi per coloro che si iscrivano a facoltà o corsi rispondenti a specifiche esigenze locali;

c) le tariffe dei servizi sono articolate in modo differenziato. La loro determinazione è diretta a favorire un paritario accesso agli studi universitari;

d) la gestione ed il funzionamento dei servizi per il diritto allo studio universitario sono organizzati dalle regioni, nelle forme più idonee.

Ove la regione non eserciti le proprie funzioni, riguardanti il diritto allo studio degli studenti universitari, mediante delega agli enti locali, i servizi per l'attuazione del diritto stesso debbono essere integrati, previa intesa e sulla base di convenzioni con i comuni competenti per territorio, con la restante rete di servizi destinati ad assicurare il diritto allo studio alla complessiva popolazione studentesca.

ART. 5.

(Regioni a statuto speciale).

Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano, nella materia regolata dalla presente legge, le competenze ad esse spettanti ai sensi dei rispettivi statuti e norme di attuazione.

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge saranno emanate apposite norme di coordinamento. Ove entro tale data non si sia provveduto, le funzioni di cui all'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, sono estese alle suddette regioni e province autonome.

ART. 6.

(Delega).

Fatto salvo quanto previsto dall'ultimo comma dell'articolo 3, le regioni, anche ai fini della unificazione delle funzioni per

materie, esercitano tali funzioni delegandole, di norma, ai comuni singoli o associati.

ART. 7.

(Comitato di coordinamento).

Per coordinare l'attività delle regioni in materia di diritto allo studio universitario è costituito un comitato di coordinamento composto: dai presidenti delle giunte di ciascuna regione a statuto ordinario, a statuto speciale, e delle province autonome di Trento e di Bolzano, o da un loro delegato, da tre membri del Consiglio universitario nazionale, da un rappresentante del Ministero della pubblica istruzione e da un rappresentante del Ministero del bilancio e della programmazione economica.

Tale comitato si riunisce almeno una volta all'anno e, comunque, quando ne faccia richiesta un quarto dei suoi membri.

ART. 8.

(Finanziamenti e investimenti).

Alle spese di parte corrente e in conto capitale derivanti dall'espletamento di servizi diretti al raggiungimento dei fini di cui alla presente legge, lo Stato e le regioni provvedono nell'ambito delle rispettive competenze, con i mezzi finanziari previsti dalle leggi che disciplinano la finanza statale e regionale.

Limitatamente alla realizzazione da parte delle regioni a statuto ordinario degli interventi diretti alla costruzione, all'ampliamento, alla ristrutturazione ed all'ammodernamento delle strutture utilizzate per il raggiungimento dei fini di propria competenza disciplinati dalla presente legge, alle regioni medesime è destinata, in aggiunta ai mezzi finanziari di cui al comma precedente, una quota pari al trenta per cento degli stanziamenti che saranno autorizzati ai sensi della legge 6 marzo 1976, n. 50, a decorrere dall'anno 1982 per la realizzazione di nuovi programmi di edilizia universitaria.

TITOLO II

NORME SPECIALI E TRANSITORIE

ART. 9.

(Beni).

I beni costituenti il patrimonio delle soppresse opere universitarie sono trasferiti alle regioni, con il vincolo di destinare il bene o il reddito derivante dallo stesso, al diritto allo studio degli studenti delle scuole di ogni ordine e grado.

I beni immobili di proprietà dello Stato o di altri enti pubblici, a norma dell'articolo 46 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, che siano in atto utilizzati per finalità di diritto allo studio degli studenti universitari, sono trasferiti alle regioni con i vincoli di cui al primo comma.

I beni mobili ed immobili dati in concessione o in donazione all'università o agli istituti di istruzione universitaria da persone giuridiche diverse da quelle previste dal comma precedente, sono ugualmente trasferiti alle regioni, che sono tenute ad adempiere tutte le obbligazioni e a rispettare tutti i vincoli di destinazione contenuti nell'atto originario di donazione o di concessione.

ART. 10.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.