

CAMERA DEI DEPUTATI N. 334

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BOTTA, MANFREDI, FERRARINI, DE LORENZO, CERUTTI, PAGANELLI, LUSETTI, ANGELINI PIERO MARIO, PIERMARTINI, REBULLA, MARTUSCELLI, BONSIGNORE, D'ADDARIO, MILANI, FORNASARI, LEGA, GALLI

Presentata il 2 luglio 1987

Programma pluriennale di finanziamenti per la realizzazione di interventi di edilizia universitaria

ONOREVOLI COLLEGHI! — La mancanza di idonee strutture nelle Università ha determinato una situazione il cui livello di tensione rende indispensabile che si intervenga prontamente al fine anche di temperare profondi malesseri nella popolazione studentesca che se non affrontati rischiano di produrre fenomeni di dissenso non più sostenibili.

Nella coscienza collettiva e negli operatori direttamente interessati, si verifica una massiccia crescita di consenso perché si provveda ad un miglioramento del sistema educativo di livello superiore, preconstituendo tutte le condizioni necessarie per un suo corretto operare.

In particolare, si ritiene che sia condizione inderogabile per il perseguimento degli obiettivi sopraindicati, che si operi

concretamente per l'ampliamento e la riqualificazione delle strutture edilizie che contengono le sedi universitarie.

Può sembrare singolare che in un periodo di decremento demografico, qual è l'attuale, si promuova una proposta di legge finalizzata allo sviluppo dell'edilizia scolastica. È noto infatti che numerosi complessi scolastici, in particolare quelli per le primarie, abbiano da qualche tempo aule deserte o sottoutilizzate.

Questa considerazione non deve tuttavia indurre in errore: nel nostro paese lo sviluppo delle strutture scolastiche si è rivolto, soprattutto e giustamente, alle esigenze di formazione della scuola dell'obbligo, attestata al compimento degli otto anni scolastici, tra scuola primaria e

secondaria inferiore, nonché, in misura minore, della scuola secondaria superiore.

Oggi la situazione è radicalmente cambiata: è unanimemente riconosciuto che un diploma di scuola dell'obbligo non è più sufficiente per l'inserimento nel mondo del lavoro, e che la dinamica del mercato del lavoro porta, nell'attuale fase di veloce trasformazione scientifica e tecnologica, a indirizzi precisi nella domanda della forza lavoro, con conseguente necessità di una formazione professionale particolarmente qualificata.

È noto altresì che il tasso di scolarità tra i 18 ed i 24 anni, corrispondente all'incirca al periodo della formazione universitaria, è in Italia uno dei più bassi del mondo industrializzato: infatti risulta del 24 per cento a fronte di un 58 per cento negli Stati Uniti, un 38,4 per cento in Olanda; a tal proposito è bene considerare che in questo campo occupiamo il 25° posto su scala mondiale.

È pertanto facilmente prevedibile che, nonostante il calo delle nascite, il numero degli studenti universitari nei prossimi decenni sarà destinato a crescere ed è ovvio che sia così, in quanto è di professionalità qualificate che il paese ha e, ancora più in futuro, avrà bisogno.

A tal proposito, una recente ricerca effettuata dalla Fondazione Agnelli informa che, dal 1983 al 1986, le offerte di lavoro, rilevate nella stampa quotidiana, sono aumentate del 106 per cento per i diplomati e del 126 per cento per i laureati.

La lamentela per la scarsità di neo-laureati con una preparazione professionale e scolastica adeguata è ormai una costante comune del sistema produttivo nazionale.

Infatti, la percentuale delle strutture produttive che denunciano difficoltà nel reclutamento di personale qualificato, è in costante aumento (dal 19 per cento al 25 per cento nell'arco degli ultimi diciotto mesi), mentre è di fatto stabile (2 per cento) quelle che lamentano problemi relativi alla manodopera generica.

Il processo di innovazione tecnologica, inserito nel mondo del lavoro, ha fatto sì

che la manodopera non particolarmente qualificata soffra di sempre maggiori difficoltà nel suo inserimento, per cui la naturale tendenza dei giovani risulta quella di un prolungamento degli studi fino ad includere l'Università, che tuttavia non deve essere considerata come « area di parcheggio », ma come esigenza di una migliore e più qualificata formazione professionale.

In effetti, un'analisi della popolazione studentesca universitaria rileva che il 38 per cento degli studenti che terminano le scuole superiori si iscrivono all'Università: essi sono per l'84 per cento licenziati dai licei (dove la preparazione più generica permette più difficilmente un inserimento nel mondo del lavoro) e per il 38 per cento dei diplomati degli istituti tecnici.

A tanta aspettativa, ciò che offre oggi l'Università agli studenti consente numerose critiche, con centinaia di studenti stipati in aule sovraffollate o in cinematografi affittati per l'occasione, strutture didattiche fatiscenti o in obsolescenza, e soprattutto per le facoltà scientifiche, docenti in numero piuttosto ridotto.

Non c'è quindi da meravigliarsi se l'Università italiana abbia il 30 per cento di fuoricorso, ed il rapporto iscritti-laureati sia di 10 a 1.

Certamente una delle cause preponderanti di tale situazione è da ricercarsi nell'inadeguatezza delle strutture edilizie, che rischiano di trasformare l'Università italiana in una « scuola per corrispondenza », visto che in molte facoltà gli studenti non riescono a trovare posto nelle aule, neppure in condizioni di emergenza, con gravi ripercussioni nel merito di un corretto apprendimento.

Nel dettaglio delle varie facoltà si rileva una situazione che presenta aspetti molteplici e diversificati legati al fatto che, mentre in alcune discipline vi è eccedenza di laureati rispetto alla offerta di lavoro, in altre si riscontrano forti carenze.

La precedentemente indicata ricerca sulle offerte di lavoro, segnala che l'aumento delle richieste dei laureati in

materie scientifiche sia superiore di ben il 45 per cento rispetto alle altre discipline.

Nei settori delle tecnologie avanzate, la produzione di laureati risulta assolutamente insufficiente rispetto alla domanda esterna altamente qualificata e qualificante, di notevole importanza per la complessa rete di collaborazioni internazionali.

Tale situazione ha pesanti conseguenze sull'economia nazionale, in quanto il ridotto parco di tecnici impedisce al sistema produttivo e talvolta anche alla ricerca, di entrare con quote significative nei programmi internazionali ad ampio respiro o di essere competitivi nei grandi progetti.

In tal senso risulta indifferibile un ragionevole sforzo per adeguare gli *standard* nazionali a quelli europei per quanto concerne spazi, attrezzature, laboratori specialistici, informatizzazione di sistemi ed assistenza didattica, al fine di evitare l'accumulo di irrecuperabili ritardi.

Il livello senza precedenti raggiunto dalla competizione dei sistemi produttivi internazionali ha fatto sì che la sfida possa essere vinta più con l'innovazione che con altri strumenti di politica industriale.

Ciò richiede tuttavia una particolare attenzione, sia ai problemi della ricerca scientifica, sia a quelli di formazione del personale, che possa disporre di conoscenze nuove ed aggiornate, e sia istruito nelle più moderne discipline.

Non deve inoltre essere trascurata la richiesta sempre più pressante che proviene dal mondo economico di programmi formativi, che permettano un aggiornamento professionale ed una riqualificazione di tecnici e ricercatori che già operino nelle aziende (ciò che comunemente viene indicato con il termine « istruzione permanente »).

La mancanza di un aggiornamento professionale del personale è di questi tempi uno dei maggiori pericoli a cui possono andare incontro le imprese e al tempo stesso gli addetti.

È bene considerare che in paesi come gli Stati Uniti non è infrequente il caso di quarantenni la cui formazione professionale è ormai obsoleta, che partecipano sistematicamente a corsi di aggiornamento.

Un'attività come quella dell'istruzione permanente dovrebbe quindi essere un obbligo per le Università, e non già un'attività collaterale che di fatto non la si può realizzare per mancanza di spazi.

Non deve essere, fra l'altro, dimenticato che è prossima l'istituzione di un primo livello di laurea, che farà accedere alle Università una gran parte dei diplomati che oggi rinunciano alla prosecuzione degli studi superiori. Questo livello inferiore richiederà nuovi corsi, nuovi docenti e quindi nuovi spazi.

La riqualificazione dell'istituzione universitaria italiana si configura dunque come uno dei problemi centrali per l'intera società nazionale.

In vista di tale ruolo specifico caratterizzato da valenze che interagiscono con l'intero sistema socio-culturale, nonché per le ricadute che sul sistema generale e produttivo può avere lo sviluppo dell'Università, il superamento della situazione di crisi può avvenire a condizione che si precostituiscano condizioni per la risoluzione di carenze strutturali attualmente assai precarie.

Il quadro risulta ulteriormente appesantito per quelle realtà (Politecnici e Università) che operano in settori tecnico-scientifici a forte sviluppo, i quali da anni operano in una storica situazione di inadeguatezza, che ormai rischia di diventare irreversibile a causa delle pressioni causate dalla domanda del mondo della produzione che si esprime in termini di formazione e ricerca altamente qualificate.

Le insufficienze strutturali si evidenziano in forma particolarmente grave nella situazione edilizia della maggior parte degli atenei italiani, ma le maggiori difficoltà si accentrano per quelle sedi che ospitano facoltà, che stanno subendo un forte impulso alla trasformazione.

Nei confronti di una rapida e perciò attuale trasformazione, ostano gli storici impedimenti del sistema degli investimenti nel settore dell'edilizia universitaria.

Negli ultimi anni tutti i programmi, salvo quelli riguardanti le nuove università, sono stati finalizzati verso interventi di riequilibrio per colmare esigenze pregresse lasciando pressoché inalterato il quadro delle disponibilità strutturali. La stessa legge n. 331/1984 si limita agli adeguamenti necessari per il raggiungimento dei coefficienti di sicurezza negli edifici.

Pur riconoscendo la necessità dell'intervento mirato a raggiungere un riequilibrio territoriale della presenza delle strutture universitarie in Italia, attraverso nuovi insediamenti, ora si pone urgentemente la questione degli atenei già esistenti, non più in grado di far fronte alle esigenze provenienti dalle interazioni socio-economiche dei rispettivi bacini di utenza, alcuni dei quali valicano gli stessi confini geografici delle regioni.

Gli organi di governo degli atenei si trovano di fronte all'impossibilità di operare in un quadro programmatico definito, e spesso si debbono riferire a progetti di finanziamento eccezionali (Fondi FIO, stanziamenti specifici, ecc.) perdendo anche la necessaria operatività pianificatoria.

Per quanto riguarda la ricerca si fa notare come le università siano la sede istituzionale e naturale della ricerca pre-competitiva, cioè di quella ricerca che è indispensabile per poter guardare con fiducia verso un futuro immediato.

Le facoltà addette alla formazione di personale scientifico e tecnico ad alto livello, hanno in molti casi dimostrato di essere capaci di una forte interazione con il mondo della produzione nel campo della ricerca applicata, ma la mancanza di spazi spesso non consente l'installazione di laboratori di alta tecnologia, anche quando sono disponibili i finanziamenti per le relative attrezzature.

A fronte di una pressante richiesta di laureati la carenza di spazi:

mortifica la capacità di utilizzare metodologie didattiche avanzate, impedisce di adottare schemi didattici extracurricolari di supporto per aiutare gli studenti aggravando il già critico rapporto tra numero di iscritti e coloro che riescono a laurearsi, che rappresenta in sintesi l'efficienza educativa del sistema universitario (come precedentemente indicato attualmente si ha un notevole tasso di abbandono nonostante la scelta di iscriversi sia generalmente ben cosciente e motivata da parte degli studenti);

impedisce il nascere di « scuole dirette a fini speciali » indispensabili per la produzione di specialisti di livello intermedio, di cui notevole è l'esigenza soprattutto nel settore produttivo;

esclude l'attivazione di schemi formativi *post* laurea di tipo « educazione permanente » disattendendo pesantemente le richieste che provengono da più livelli.

Per ciò che concerne le prospettive degli anni '90, l'attuale carenza di strutture edilizie ipotizza un irrimediabile scollamento della realtà italiana dalla media europea e nord-americana, con pesanti implicazioni sul livello della formazione e conseguente penalizzazione dell'intero sistema educativo e socio-economico nazionale.

In coerenza con quanto sopra esposto la presente proposta mira a promuovere interventi di edilizia universitaria individuando una pluralità di fonti di finanziamento e normando, anche in termini urbanistici, le realizzazioni.

Con l'articolo 1 vengono individuate le finalità generali perseguibili attraverso la previsione di un programma quinquennale, con la descrizione delle relative priorità di intervento.

Di particolare rilievo l'ultimo comma del predetto articolo che ammette a finanziamento sia le aree necessarie, sia le

opere di urbanizzazione primaria inerenti, sia ancora gli arredi e le attrezzature necessarie.

L'articolo 2 prevede la programmazione unitaria dell'intero quinquennio da attuare sulla base di programmi, all'uopo disposti, delle università e delle istituzioni universitarie.

È ovvio che maggiore sarà l'efficacia della programmazione quanto migliore sarà il coordinamento che sarà attuato nella presentazione dei programmi, per cui si ritiene necessario che il Ministero competente proceda alla definizione di modelli unificati a cui far riferimento.

Con l'articolo 3 si è inteso regolamentare definitivamente il rapporto intercorrente tra l'edilizia universitaria e le disposizioni urbanistiche che ne regolano, sul territorio, la relativa attuazione.

L'articolo 4 semplifica alcune procedure di assegnazione per l'esecuzione delle opere sulla base di precise condizioni, nella salvaguardia, tuttavia, delle necessarie tutele per il corretto utilizzo

dei finanziamenti pubblici, previste dalle leggi.

Con l'articolo 5 vengono disposti gli stanziamenti per l'intero quinquennio, con facoltà assegnata al Ministro competente di assumere i relativi impegni di spesa, nonché di stornare i finanziamenti assegnati qualora, nell'avvio dei programmi, si registrino ritardi.

L'articolo 6 autorizza l'integrazione dei finanziamenti previsti dall'articolo 5, con la possibilità di contrarre mutui con la Cassa depositi e prestiti assistiti da contributo erariale.

Di particolare interesse possono essere il penultimo ed ultimo comma dello stesso articolo, che prevedono il ricorso alla locazione finanziaria ed alla possibilità di comprimere in dieci annualità il contributo statale con ammontare finanziario equivalente all'intero periodo.

Infine l'articolo 7 richiama, per quanto non in contrasto con le disposizioni specifiche della legge, le norme di carattere più generale della legislazione di settore vigente.

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Per contribuire alla costituzione delle necessarie condizioni per una più generalizzata divulgazione della cultura universitaria e per il miglioramento delle attuali strutture, è prevista la realizzazione di un programma quinquennale finalizzato alla realizzazione di opere di edilizia universitaria nonché al perseguimento dei seguenti obiettivi integrati di priorità:

a) riqualificazione delle strutture edilizie carenti attraverso interventi di ampliamento, ristrutturazione ed ammodernamento;

b) realizzazione o riqualificazione di strutture, di attrezzature e servizi finalizzati alla ricerca teorica, alla ricerca applicata ed alla ricerca pre-competitiva per la formazione di personale scientifico ad alta qualificazione, destinato al settore delle politiche industriali ed alla innovazione tecnologica;

c) realizzazione, riqualificazione ed attrezzatura di laboratori e centri di alta tecnologia;

d) adozione di metodologie avanzate tendenti al miglioramento della efficienza educativa del sistema universitario;

e) attivazione di schemi formativi post-laurea finalizzati alla educazione permanente per sopperire alle richieste provenienti dal mondo della produzione.

2. Sono inoltre compresi nel presente programma gli oneri per l'acquisizione e l'urbanizzazione primaria delle aree, nonché le spese per arredamenti ed attrezzature necessari all'espletamento delle attività didattiche e scientifiche.

ART. 2.

1. Nel rispetto della priorità di cui al precedente articolo 1, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della pubblica istruzione, nei limiti delle disponibilità finanziarie dell'intero quinquennio e sulla base dei programmi formulati dalle università o dalle istituzioni universitarie, di cui all'articolo 42 della legge 28 luglio 1967, n. 641, nonché della proposta del Comitato universitario nazionale, approva, con proprio decreto, il programma delle opere edilizie da ammettere ai finanziamenti.

2. Il programma deve prioritariamente prevedere il completamento delle opere comprese nei programmi approvati ai sensi della legge 6 marzo 1976, n. 50, limitatamente a quelle i cui lavori risultano in corso e che debbono essere realizzate per rendere funzionali lotti già parzialmente eseguiti, ma non ancora utilizzabili.

3. Nella assegnazione dei finanziamenti deve essere inoltre attribuita la priorità a quelle iniziative le cui aree risultino già disponibili a favore delle università o delle istituzioni universitarie.

4. Il programma medesimo deve tener conto delle eventuali strutture dipartimentali delle università.

ART. 3.

1. Nell'ambito dei piani particolareggiati esecutivi convenzionati ai sensi dell'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, che comprendono aree o immobili funzionalmente connessi alla realizzazione degli interventi di cui alla presente legge, fermo restando il limite complessivo dell'onere determinato ai sensi dell'articolo 5 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, le opere di edilizia universitaria sono, a tutti gli effetti, considerate opere di urbanizzazione secondaria.

2. A scomputo di tale onere il concessionario può obbligarsi a realizzare, in tutto o in parte, direttamente le opere di

urbanizzazione a sensi dell'articolo 11, primo comma, della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

ART. 4.

1. L'aggiudicazione dei lavori viene conferita in concessione ai sensi delle disposizioni di cui alla legge 17 febbraio 1987, n. 80.

2. Non si applica l'articolo 1, comma 2, della legge 17 marzo 1987, n. 80.

ART. 5.

1. Per la realizzazione degli interventi di edilizia universitaria previsti dalla presente legge è autorizzata per il quinquennio 1988-1992 la spesa di lire 4.500 miliardi iscritta nello stato di previsione della spesa dal Ministero della pubblica istruzione in ragione di:

- a) 50 miliardi per il 1988;
- b) 450 miliardi per il 1989;
- c) 800 miliardi per il 1990;
- d) 1.200 miliardi per il 1991;
- e) 2.000 miliardi per il 1992.

2. All'onere di cui al comma 1 si provvede con corrispondente riduzione, per gli anni 1988 e 1989 dell'accantonamento « opere infrastrutturali nelle aree metropolitane e recupero delle aree urbane degradate » iscritto ai fini del bilancio triennale 1987-1989 al capitolo 9001 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per il 1987.

3. Il Ministro della pubblica istruzione è autorizzato ad assumere, per le esigenze dei programmi, impegni di spesa anche per somme eccedenti gli stanziamenti di ciascun anno, purché gli impegni stessi non superino nel totale lo stanziamento complessivo ed i relativi pagamenti siano ripartiti, negli anni finanziari, entro i limiti degli stanziamenti previsti.

4. Il Ministro della pubblica istruzione ha facoltà di revocare le assegnazioni disposte, qualora, entro sei mesi dal finanziamento delle opere, le università o le

istituzioni universitarie interessate non abbiano acquisito la disponibilità delle aree o degli immobili.

5. Le somme in tal modo rese disponibili saranno prioritariamente utilizzate per le destinazioni di cui alla lettera *b*) dell'articolo 1.

ART. 6.

1. A integrazione dei finanziamenti di cui all'articolo 5, le università o le istituzioni universitarie, sono autorizzate a contrarre mutui della durata massima di 35 anni, con la Cassa depositi e prestiti previa autorizzazione del Ministro della pubblica istruzione.

2. Sui mutui contratti ai sensi del comma 1 viene concesso un contributo nel pagamento degli interessi nella misura stabilita dal Ministro della pubblica istruzione di concerto con il Ministro del tesoro.

3. A decorrere dall'anno 1988 è iscritto apposito limite di impegno per la concessione dei contributi di cui al comma 2.

4. Per il conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 1, le università o le istituzioni universitarie sono, inoltre, autorizzate a promuovere attività ed accordi anche con strutture ed operatori privati, ivi compresi contratti di locazione finanziaria assistiti dal contributo in conto interessi di cui al comma 2.

5. In alternativa al contributo in conto interessi di cui al comma 2, le università o le istituzioni universitarie possono optare per un contributo in dieci annualità finanziarie equivalente.

ART. 7.

1. Per quanto non in contrasto con le disposizioni della presente legge valgono le norme della legge 28 luglio 1967, n. 641, e successive modifiche ed integrazioni ivi comprese le norme di cui alla legge 25 giugno 1985, n. 331.

2. Le norme di cui alla presente legge si applicano a tutte le opere di edilizia universitaria.