

COMMISSIONE VII

**CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE**

121.

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 25 SETTEMBRE 1991**

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE COSTANTE PORTATADINO**

**INDICE**

	PAG.
<b>Disegno e proposta di legge</b> (Seguito della discussione e rinvio):	
Senatori Vesentini ed altri: Norme sul diritto agli studi universitari <i>(Approvati, in un testo unificato, dalla VII Commissione permanente     del Senato)</i> (5891) .....	3
Portatadino Costante, <i>Presidente</i> .....	3, 9, 12
Casati Francesco, (gruppo DC) .....	6
Gelli Bianca (gruppo comunista-PDS) .....	3
Ruberti Antonio, <i>Ministro dell'università e della ricerca scientifica e     tecnologica</i> .....	13
Savino Nicola (gruppo PSI), <i>Relatore</i> .....	11, 12

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 17,45.**

RODOLFO CARELLI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

**Seguito della discussione del disegno e della proposta di legge senatori Vesentini ed altri: Norme sul diritto agli studi universitari (Approvati, in un testo unificato, dalla VII Commissione permanente del Senato) (5891).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno e della proposta di legge d'iniziativa dei senatori Vesentini ed altri: « Norme sul diritto agli studi universitari », già approvati, in un testo unificato, dalla VII Commissione permanente del Senato nella seduta del 18 luglio 1991.

Ricordo che nella seduta di ieri, 24 settembre, si è aperta la discussione sulle linee generali.

BIANCA GELLI. Signor presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, vorrei innanzitutto sottolineare che il gruppo comunista-PDS concorda con le linee generali del provvedimento al nostro esame, che rappresenta la logica conclusione del lavoro che si è svolto sul disegno di legge del Governo e sulle proposte di origine parlamentare.

Desidero anche ringraziare il relatore per aver inquadrato il diritto allo studio in modo corretto, introducendo accanto al concetto di acquisizione del sapere, sancito costituzionalmente, quello di produzione del sapere. A tale proposito, ritengo

che la cultura, vera e propria produzione di ricchezza, costituisca un fattore di fondamentale importanza per una società moderna. Dovrebbe essere lo Stato a contribuire a promuovere tale ricchezza, mentre in realtà esso destina poche risorse all'istruzione, in particolare a quella universitaria. Da questo punto di vista, rispetto agli altri paesi europei, il nostro si presenta come un paese di serie B.

L'onorevole Mattioli ha parlato di efficienza delle nostre strutture; non nego che vi siano talune punte di eccellenza nelle università italiane, ma sarei cauta nel dire che esse brillano per capacità di assicurare il diritto allo studio. Concordo con il relatore nel sostenere che uno Stato sociale deve farsi carico di garantire un diritto; certo dobbiamo chiederci in che modo ciò sia possibile, dal momento che lo Stato, anche nel campo universitario, ha fornito soprattutto assistenza.

Il relatore ricordava che nel momento in cui esamineremo il disegno di legge finanziaria si evidenzieranno le difficoltà di ordine economico che ostacolano il progetto che vogliamo intraprendere; un progetto che va in qualche modo e faticosamente controcorrente rispetto ad una tendenza al ridimensionamento dello Stato sociale che si va affermando persino nel nord Europa. Anche di fronte a difficoltà ed opposizioni, però, dobbiamo compiere ogni sforzo per affermare il diritto allo studio, nell'accezione cui mi riferivo poc'anzi, come capacità di produrre cultura, quindi ricchezza: le risorse destinate al diritto allo studio non sono a fondo perduto, proprio perché indirizzate — ripeto — alla produzione di ricchezza.

Pur senza ripetere dati ormai noti vorrei ricordare che nonostante il libero accesso alle università sono pochi gli studenti che arrivano alla laurea: appena 10 su 29 iscritti e il numero di laureati in alcune discipline è talmente inferiore al fabbisogno che si rende necessario « importare » laureati dall'estero. Pertanto, ci dobbiamo chiedere come ha funzionato finora il diritto allo studio.

Lo stesso ministro Ruberti ha affermato che la percentuale dei fondi per l'istruzione universitaria destinata al diritto allo studio è molto bassa; inoltre, se analizziamo l'operato delle regioni, ci accorgiamo che si è dato luogo ad interventi a pioggia, di carattere assistenziale piuttosto che promozionale. Un nodo c'è, questo è certo: i nostri studenti universitari si fermano al secondo o terzo anno di corso: vi è, in sostanza, un filtro fortissimo, la cui origine deve attribuirsi a diversi fattori.

Il relatore ricordava giustamente le carenze relative ad una più generale politica dei servizi, dalla casa allo studio ai trasporti, che interessa non solo gli studenti, ma tutti i cittadini. Si diceva in proposito che forse è necessario pensare a politiche di settore, ossia, per esempio, ad una generale politica della casa che preveda al suo interno una specifica politica della casa per gli studenti.

Dobbiamo fornire risposte alla popolazione studentesca, perché tutti hanno il diritto di studiare in situazioni ottimali e se analizziamo ciò che gli stessi studenti chiedono ci rendiamo conto che vogliono proprio un'università che funzioni meglio.

Diamo atto al ministro ed al Senato del lavoro svolto nel tentativo di colmare i vuoti esistenti e speriamo che l'attività legislativa nella quale ci stiamo impegnando raggiunga lo scopo di ridurre quel « filtro », cui ho fatto riferimento, che porta gli studenti a fermarsi al secondo o terzo anno di corso. Con altre leggi abbiamo stabilito che, nel momento in cui decidono di interrompere gli studi, i soggetti interessati abbiano la possibilità di recuperare i cosiddetti crediti di studio. Molto è stato fatto, ma moltissimo

rimane ancora da fare e a noi spetta il compito preciso di varare le leggi ancora *in itinere* riguardanti la materia e, soprattutto, di fare attenzione affinché, una volta approvate, queste vengano davvero attuate. Per esempio, un ritardo nell'effettiva applicazione delle norme relative ai diplomi finirebbe per negare non soltanto il diritto al sapere, ma anche la possibilità, per tutta una massa di studenti, di accedere a situazioni che consentano loro di acquisire una laurea di primo livello.

Ritengo che nel testo in discussione debbano essere, se non riportati per intero, almeno richiamati una serie di elementi che arricchiscono il sistema universitario e che sono stati previsti con altre normative, per esempio tramite la legge n. 341 del 1990: mi riferisco al dottorato, ai corsi intensivi ed anche a molti altri aspetti.

Il mio gruppo non intende presentare al progetto di legge in esame emendamenti che portino a bloccarne l'*iter*: riteniamo, infatti, che esso costituisca un notevole passo avanti, tuttavia dobbiamo fare tesoro dei risultati raggiunti tramite leggi precedenti e precisarne i contenuti in questo testo.

Accanto alle cose già fatte, ve ne sono altre che gli studenti continuano a chiedere. A questo proposito mi chiedo — e rivolgo tale quesito all'onorevole Mattioli — come un'università sovraffollata possa far sì che il diritto allo studio diventi una realtà: vi sono grandi difficoltà nell'organizzazione degli spazi e via dicendo.

Dobbiamo poi ricordare i doveri della classe docente, in quanto rientra nel diritto allo studio anche la possibilità di laurearsi nei tempi stabiliti e di non trovarsi di fronte a docenti che fanno andare e venire gli studenti per diverse sessioni prima di accettare la loro tesi di laurea. Non voglio dire che i nostri docenti non siano capaci o riguardosi dei diritti altrui, ma di fatto la situazione è questa: spesso, a causa delle ragioni che ho indicato, gli studenti impiegano molto più tempo del necessario per portare a compimento tesi che, pure, non hanno la pretesa di avere un valore straordinario,

ma soltanto di essere idonee al conseguimento della laurea.

Anche la possibilità di fruire di biblioteche e centri organizzati ed integrati rientra tra quegli aspetti del diritto allo studio che necessitano di un intervento.

Il testo in esame tratta, inoltre, di un diritto specifico spettante agli studenti meritevoli, ma bisognosi. Si tratta di interventi mirati e personalizzati tendenti a responsabilizzare lo studente; è stato altresì introdotto un elemento nuovo che è definito « prestito d'onore » intendendo che, se il soggetto beneficiario è un uomo d'onore e se avrà veramente raggiunto un determinato grado di maturità, restituirà il prestito. Penso che la norma in questione possa essere probabilmente migliorata e precisata prevedendo un raccordo tra le regioni e gli istituti di credito che metteranno a disposizione delle università i fondi per i prestiti d'onore. È necessario evitare che si verifichi anche in questo caso ciò che spesso avviene nelle amministrazioni italiane per cui, per esempio, i mutui per l'acquisto della casa vengono erogati quando, ormai, il beneficiario ha già comprato la casa per conto suo. Tutto ciò, nel caso dei prestiti per gli studenti, non è possibile, per cui devono esserci controlli e verifiche adeguati. Vi sono una serie di servizi che le regioni forniscono, ma erogandoli indistintamente a tutti, come ad esempio le mense: tale discorso deve essere ripreso, perché le mense non debbono essere necessariamente gratuite per tutti. È evidente, infatti, che tale trattamento è necessario per i meno abbienti, ma le regioni non possono sostenere spese così ingenti, per cui si potrebbe prevedere un pagamento graduale da parte degli studenti a seconda del diverso livello dei redditi. A questo proposito vengo ad uno spinoso problema che può rischiare di bloccare l'applicazione della legge in esame, se si pensa con questo testo di affrontare una questione, quella del fisco, che non è stata ancora risolta a livello generale. Mi riferisco alla possibilità di assicurarsi che veramente i redditi delle famiglie degli studenti ai quali vengono concessi i sussidi siano corrispondenti a

quelli dichiarati. Se trovassimo noi il sistema, il « machiavello » in grado di risolvere questo grave problema, penso che il ministro delle finanze verrebbe presso la nostra Commissione a ringraziarci e a chiederci come abbiamo fatto! Evidentemente, dobbiamo prevedere la possibilità di effettuare un certo controllo nei confronti di chi presenta le domande. Mi rendo conto, però, che se anche l'università chiede un *surplus* di verifiche alla commissione tributaria, con il sistema vigente corriamo il rischio di disporre dei risultati dei controlli quando gli studenti si sono già laureati. Condivido il desiderio di giustizia espresso dai colleghi: non è possibile che i figli di benestanti usufruiscano di ulteriori agevolazioni, come il servizio e l'alloggio gratuiti. Ma dobbiamo essere realistici.

Per ovviare a tale situazione è stata suggerita l'ipotesi di considerare veritiere le dichiarazioni di reddito da lavoro dipendente, operando invece rigidi controlli su quelle da lavoro autonomo. Ma anche in questo caso dobbiamo porre molta attenzione dal momento che i figli dei piccoli artigiani, per esempio, potrebbero essere esclusi, pur avendone bisogno, da agevolazioni e sussidi. Esprimo questo dubbio, anche se concordo con il principio che muove i colleghi.

Vi è poi il problema delle tasse universitarie che dovrebbero servire a rimpinguare il fondo universitario a disposizione degli studenti meritevoli bisognosi. A mio avviso lo Stato dovrebbe corrispondere all'istituzione università quanto è giusto; se non si aumentano i fondi per lo studio universitario e non si riesce a portare avanti una programmazione, raccordando i vari livelli rappresentati da Stato, regioni ed università, non ritengo opportuno parlare di aumento delle tasse universitarie.

È stato affermato che le tasse universitarie ammontano ad appena 500 mila lire l'anno; sicuramente si tratta di una cifra inferiore a quella corrisposta in altri paesi europei, ma bisognerebbe verificare quanto quelle nazioni destinano al fondo universitario. Peraltro si potrebbe stabi-

lire una differenziazione all'interno delle tasse, prevedendo un minimo ed un massimo; tuttavia, nell'ambito di questo provvedimento — ripeto — non riterrei opportuno prevedere aumenti. Semmai potremmo riparlarne quando il servizio reso sarà migliore; altrimenti è come pagare un aumento di tariffa per un mezzo di trasporto urbano che arriva in ritardo o sul quale non è possibile salire perché troppo carico. Prima di prevedere incrementi di tasse, quindi, è doveroso migliorare il servizio reso; del resto, gli stessi studenti sostengono di non essere contrari ad un aumento delle tasse universitarie, purché possano usufruire di strutture migliori di quelle attuali.

Un'ulteriore esigenza che si pone concerne la necessità di prevedere un miglior rapporto tra lo Stato e le regioni. Al riguardo lo Stato deve avere la capacità di realizzare una migliore programmazione, possibilmente alleggerendo le regioni di alcune incombenze. Sarebbe opportuno, per esempio, che il servizio mense venisse gestito a livello universitario.

Nutro preoccupazione, inoltre, per quanto previsto dall'articolo 7, comma 2, in base al quale le regioni a statuto ordinario realizzano, nei limiti degli stanziamenti dei rispettivi bilanci, interventi specifici. A tale proposito mi chiedo cosa potrebbe accadere per la regione Puglia che presenta un *deficit* pauroso. In questo modo non realizzeremo quel riequilibrio tra Nord e Sud e tra regione e regione che da tanto tempo inseguiamo.

In sostanza dobbiamo cercare di individuare un riequilibrio che non sia solo territoriale, ma anche disciplinare. Abbiamo parlato di innescare alcuni meccanismi migliorativi, come è avvenuto in altre leggi, ma questi non produrrebbero alcun effetto se gli studenti interessati ad un certo orientamento non trovassero, non dico nella propria città, perché non voglio ridurre l'università al liceo, ma nelle vicinanze, l'insegnamento corrispondente. Ecco perché occorre pensare ad un riequilibrio di disciplina e territoriale.

Il mio gruppo non presenterà molti emendamenti perché — come ho già detto

— l'impianto della legge sostanzialmente ci soddisfa, tuttavia alcuni aspetti della normativa vanno, a nostro avviso, approfonditi; mi riferisco in particolare all'assistenza sanitaria, limitata alla medicina preventiva ed ai servizi di igiene mentale. A tale proposito ritengo che una fascia di giovani potrebbe ricavare utilità dall'attivazione dei consultori. Tali strutture, infatti, potrebbero essere idonee a risolvere anche taluni problemi personali, legati magari alle difficoltà di studio o ad altro.

Vi è, infine, la questione degli studenti usciti dal circuito universitario da diversi anni, i quali possono tornare all'università pagando tasse per un servizio che non è stato reso. Mi riferisco agli studenti iscritti, che non sono stati cancellati, i quali per varie ragioni — una crisi esistenziale, a volte — hanno lasciato l'università ed hanno maturato una sorta di credito nei confronti dell'università stessa, nel senso che hanno sostenuto più della metà degli esami. Per questi giovani potremmo studiare delle soluzioni al fine di rendere praticabile il loro credito.

Penso che questo progetto di legge affronti numerosi problemi; molte cose si potrebbero dire in proposito e tante altre sono state già dette, però, riassumendo, desidero ribadire che all'interno del testo in esame dovranno essere riportati molti elementi già presenti in altre leggi riguardanti la materia.

Certamente dovranno essere migliorati alcuni passaggi a cui ho già fatto cenno, ma soprattutto il provvedimento deve essere varato in tempi brevi, perché sarebbe molto grave se i 50 miliardi già stanziati non potessero essere utilizzati per fornire sussidi agli studenti bisognosi.

FRANCESCO CASATI. Intervengo per dichiarare che quello pervenutoci dal Senato è un buon testo che presenta novità ed utili disposizioni le quali, se ben applicate, potrebbero certamente produrre effetti positivi allo scopo di garantire ai giovani italiani l'effettivo esercizio del diritto allo studio anche a livello universitario. Esprimo quindi un giudizio positivo

e conseguentemente, anche a nome del gruppo della democrazia cristiana, assicuro che vi saranno la massima disponibilità e collaborazione per un esame del testo attento ed approfondito, ma anche rapido, in ragione dell'esigenza di concluderlo entro un termine che deve essere necessariamente breve, considerate le scadenze che abbiamo di fronte. Ribadisco, quindi, la completa disponibilità su questo punto.

Desidero sottoporre al ministro ed ai colleghi alcune considerazioni per verificare se tramite questo progetto di legge, oppure attraverso un provvedimento successivo, secondo quanto si riterrà più opportuno, sia possibile attuare un intervento importante e risolutivo in merito al problema del diritto allo studio.

Innanzitutto vorrei ricordare un tema già sollevato nella seduta di ieri dal collega Guerzoni in relazione al problema di adeguare, anche a livello numerico, la partecipazione dei giovani alla formazione universitaria. Ritengo che si dovrà fare qualche sforzo in più, perché ho l'impressione che negli ultimi anni — e il ministro potrà confermare con dati più precisi questa affermazione —, anche in conseguenza dell'approvazione del piano quadriennale di sviluppo dell'università italiana, vi sia stato un considerevole aumento delle iscrizioni. L'avvio dell'applicazione di tale piano, che ha portato alla creazione di sedi universitarie in zone importanti del nostro paese che precedentemente ne erano del tutto sprovviste ed all'istituzione di cento corsi di laurea nuovi, sta avendo come effetto, appunto, un aumento delle iscrizioni ai corsi universitari. Ritengo che l'opera di distribuzione più razionale e capillare delle sedi universitarie a livello nazionale sia stata molto efficace nell'ottica di migliorare le condizioni per l'esercizio effettivo del diritto allo studio: si tratta di un risultato di grande rilevanza di cui bisogna dare atto al Parlamento ed al Governo. Senza dubbio, però, è importante garantire che, accanto all'aumento delle iscrizioni, vi sia anche un conseguente e proporzionale incremento del numero dei

laureati. Si tratta cioè di assicurare una qualità superiore rispetto a quella che attualmente il sistema universitario italiano presenta, per fare in modo che l'esercizio del diritto allo studio sia veramente tale e che i giovani possano usufruire di situazioni più idonee ed efficaci rispetto a quella attuale.

Se, allora, il problema è quello della migliore qualità e di una maggiore efficacia del sistema universitario, si pone anche la questione della dotazione di spazi più adeguati. L'onorevole Gelli ha già sollevato il problema dell'inadeguatezza degli spazi e, d'altra parte, è sotto gli occhi di tutti la situazione di alcune sedi universitarie in cui gli studenti, in particolare in alcuni corsi di laurea e soprattutto nei primi tre anni, non hanno gli spazi necessari per seguire le lezioni, per svolgere le esercitazioni o per studiare in biblioteca. A ciò si affiancano le carenze di altri servizi altrettanto importanti.

La sfida di fronte alla quale ci troviamo è dunque, ripeto, quella di aumentare le dotazioni delle università. Lo sforzo compiuto negli anni più recenti dal Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica è stato senz'altro notevole, reale ed apprezzabile, ma certamente ancora non basta e si deve proseguire lungo questo cammino. A questo punto si pone il problema di reperire le risorse indispensabili per far funzionare tale meccanismo. L'onorevole Gelli ha affermato che sono necessari a questo scopo maggiori stanziamenti da parte dello Stato: sono d'accordo, però sappiamo che proprio in questi giorni si sta parlando di una difficile definizione del disegno di legge finanziaria da parte del Governo e di un risparmio che dovrebbe ammontare a 57 mila miliardi. Già negli anni precedenti siamo dovuti intervenire per correggere, in diversa misura, alcuni aspetti del cosiddetto « Stato assistenziale », chiedendo sacrifici anche a categorie sociali deboli: per esempio, sono stati introdotti i *ticket* per l'acquisto dei medicinali e per le visite mediche; abbiamo introdotto norme restrittive in campo pensionistico, anche se non sono sufficienti; abbiamo chiesto sacrifici ai

cittadini, specie a quelli in condizioni disagiate. Pertanto, se questa è la situazione e se, come probabilmente accadrà, avremo difficoltà reali al momento di varare il disegno di legge finanziaria per il 1992, occorre trovare il modo di affrontare e risolvere i problemi derivanti dall'ulteriore sviluppo del sistema universitario.

È in attuazione il piano quadriennale di sviluppo dell'università e si sta delineando — verrà approvato nelle prossime settimane — il piano triennale di sviluppo; le risorse disponibili non sono quindi trascurabili, ma sono certamente insufficienti per consentire un adeguato funzionamento di quanto si sta predisponendo. Si pone, pertanto, il problema di reperire risorse aggiuntive rispetto a quelle di cui presumibilmente potremmo disporre grazie all'intervento diretto da parte dello Stato.

Le università hanno già positivamente compiuto il loro dovere per adeguare i contributi dovuti dagli studenti circa l'utilizzo di diverse strutture; tuttavia l'ammontare delle tasse universitarie stabilite a livello centrale è rimasto inalterato ed è, a giudizio di tutti, sicuramente molto basso, specie se confrontato con quello di altri paesi europei che dispongono di strutture economiche e sociali simili alle nostre. In effetti, all'estero si paga di più per un servizio che a volte — non sempre — è migliore rispetto a quello reso dalle nostre università.

L'onorevole Gelli ha affermato che prima di aumentare le tasse occorre migliorare il sistema universitario: ma questo è il dilemma sulla nascita dell'uovo e della gallina! Credo che una classe politica si debba porre obiettivi precisi, anche ambiziosi, per quanto riguarda lo sviluppo dell'università, reperendo le risorse adeguate per raggiungerli. Una parte consistente di queste risorse dovranno essere reperite dallo Stato utilizzando le vie fiscali. Ma allora perché non prevedere un apporto graduale, sia pur limitato, da parte degli studenti al fine di conseguire l'obiettivo di una maggiore qualità del nostro sistema universitario, qualità che

andrà poi a soddisfare le esigenze che gli stessi studenti, le famiglie, le industrie ed il sistema dei servizi avvertono rispetto alla stessa università? A mio avviso, l'obiettivo dovrebbe essere proprio questo. Peraltro ritengo che un simile rapporto di ordine economico generale risponda anche a ragioni di equità. Perché, dunque, non far pagare in maniera differenziata, più adeguata e più equa il servizio universitario?

Alcune delle considerazioni del relatore pongono problemi oggettivi. Ad esempio, dovrebbe essere riesaminato il sistema delle contribuzioni diverse che lo Stato eroga *ad personam*, come il presalarario. Occorre riconsiderare anche il livello minimo di reddito in base al quale gli studenti possono accedere a queste forme di sussidi. Sicuramente occorrerà alzare i livelli di reddito in modo da consentire alle categorie sociali più deboli di poter effettivamente accedere alle agevolazioni che lo Stato prevede per gli studenti capaci e meritevoli. Nel contempo se vogliamo che lo Stato non venga « gabbato » due volte, erogando sussidi a chi dichiara il falso e non paga le tasse, dobbiamo attivare le verifiche fiscali da parte degli organi competenti. A tale proposito ricordo che alcune università, per esempio la Bocconi di Milano, procedono già in questa direzione, operando serie verifiche di certificazioni che a volte si rivelano fasulle. Perché dunque lo Stato, che deve erogare sussidi per i giovani meritevoli e bisognosi, non fa scattare queste verifiche puntuali da parte degli organi a ciò deputati?

È stato detto che non è il caso di introdurre un aumento delle tasse in un provvedimento come quello che stiamo esaminando. Si tratta a mio avviso di una considerazione fondata perché ritengo che in questa sede sarebbe più opportuno fissare criteri di delegificazione in materia. Si potrebbe, per esempio, affidare ad un organismo, che potrebbe essere il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, il compito di fissare criteri di massima, oppure criteri più generali, per quanto riguarda l'ac-

cesso al presalario, lasciando poi alle singole città sulla base delle condizioni del territorio in cui operano, disposizioni più precise e confacenti ai bisogni delle singole università. Eventualmente si potrebbero fissare criteri in base ai quali il Ministero e le università, con interventi successivi nei termini di tempo da stabilirsi, assumano le decisioni relative.

Non credo che simili previsioni debbano essere demandate al disegno di legge finanziaria perché il problema non è quello di stabilire semplicemente una maggiore entrata per lo Stato in campo universitario, ma quello di fissare criteri più generali in base ai quali esercitare le funzioni riferite alla regolamentazione dei contributi da parte degli studenti. È in leggi quadro come questa sul diritto allo studio o come quella sull'autonomia universitaria che bisognerebbe inserire norme di questo genere. A me pare che una simile decisione, lungi dall'essere impopolare, sarebbe invece considerata giusta ed equa da parte della maggioranza dei cittadini, anche perché si dovrebbe stabilire un aumento prudente, che tenga conto delle difficoltà esistenti, senza pretendere di fare, come si suol dire, il passo più lungo della gamba. Ritengo inoltre che il ministero, cui verrebbe demandato tale compito, disponga di tutti gli strumenti necessari: l'importante è che l'aumento sia fissato in modo chiaro, così che possa essere ben inteso dalla popolazione e dagli studenti.

Gli aspetti da me affrontati non sono gli unici che potevano essere discussi, tuttavia ritengo di aver ricordato i più importanti: considererei imperdonabile, in un momento così difficile per il nostro paese, se chi ha la responsabilità e, in qualche misura, l'autorità necessarie per farlo, non prendesse il coraggio a due mani e non procedesse agli adempimenti che risultano indispensabili.

**PRESIDENTE.** Molti degli argomenti che avevo intenzione di affrontare sono stati già svolti dai colleghi intervenuti, in particolare dall'onorevole Casati, non voglio pertanto fare un « duplicato » di

quanto è stato già detto, ma mi limiterò a svolgere alcune riflessioni che ritengo necessarie, in quanto considero quello in discussione uno degli argomenti topici non soltanto in materia di università, ma anche di vita civile e sociale del nostro paese e dei paesi sviluppati in genere.

Negli ultimi venti o trent'anni l'università è stata luogo di promozione sociale, di affermazione dell'utopia sociale, realizzata o meno, mentre oggi tende a diventare sede di programmazione socio-economica, di investimento di capitali immateriali e di compensazione tra mercato del lavoro e programmazione economica. È quindi tanto più stupefacente il dato — che ci colpisce sempre quando ci viene ricordato — secondo cui su 100 studenti immatricolati soltanto 32 arrivano alla laurea: il raffronto tra le due cifre dimostra che, in effetti, nessuno dei progetti relativi all'università si è mai realizzato, neanche quello della programmazione o del collegamento con il mercato del lavoro. Il fatto che soltanto ora prenda avvio il progetto del diploma di primo livello dimostra che siamo ancora piuttosto lontani da strutture di formazione *post* secondaria di carattere non universitario che, probabilmente, potrebbero costituire un'alta risposta al difficile e faticoso investimento del giovane negli studi universitari e che risponderebbero anche ad una diversa esigenza di formazione professionale, che non corrisponde a ciò che l'università deve continuare ad offrire, senza mescolare i due orientamenti.

Malgrado le difficoltà esistenti, vi è stato egualmente un investimento da parte delle famiglie degli studenti negli studi universitari. Il fenomeno delle « me-gauniversità » certamente riflette la mancanza di programmazione e di decentramento universitario da parte dello Stato, ma anche la fiducia che, nonostante tutto, in questi ultimi trent'anni le famiglie degli studenti hanno continuato a nutrire nei confronti dell'università, in particolare di quelle metropolitane, con grandi tradizioni. La risposta a questi problemi è rappresentata dal decentra-

mento che si comincia ad avviare ed il ministro sa quante difficoltà ponga l'introduzione del numero programmato. Tale sistema, avviato con maggiore libertà d'iniziativa da alcune università non statali, si va estendendo anche ai politecnici e ad altre strutture universitarie di primaria importanza. Tutto ciò pone problemi molto seri che tenteremo di affrontare con il piano triennale. Non possiamo non tenere in considerazione che la legge sul diritto allo studio universitario costituisce soltanto una parte di una manovra complessiva relativa all'università, di una concezione dell'università che dobbiamo verificare e poi sostenere con energia. A mio avviso è necessario abbandonare il paradosso pseudo-egualitario che ha caratterizzato la fine degli anni sessanta e gli anni settanta e che si perpetua tuttora. Mi riferisco alla scelta di aprire l'università senza però aver attuato una qualsiasi programmazione, senza filtri, senza verifiche iniziali, fornendo a tutti un incentivo economico attraverso la fissazione di tasse estremamente basse e l'assegnazione a molti di un presalario — e forse è sbagliato chiamarlo così — abbastanza diffuso e non sufficientemente collegato all'effettiva capacità contributiva delle famiglie. In qualche modo, abbiamo violato il dettato costituzionale dell'articolo 34, che riserva tale trattamento ai capaci e meritevoli privi di mezzi. Il paradosso sta nel fatto che quanti davvero corrispondono a tale definizione ricevono troppo poco per poter arrivare ai più alti livelli dello studio, mentre a molti è dato qualcosa che diventa superfluo. Ritengo allora che dobbiamo individuare una strategia complessiva e credo che, pur essendo perfettibile, il testo in larga misura la individui: la strategia è esattamente quella di puntare sulle risorse umane. Di che cosa, infatti, sono oggi ricche le università? Paradossalmente, proprio di studenti, che sono in grado di spendere le loro capacità ed energie all'interno delle università. Sotto questo profilo, considero di grande rilievo e non accessorie proposte quali quella del

*part time* per i servizi universitari. È necessario insomma valorizzare la grande risorsa umana presente che, a partire almeno dalla metà degli anni settanta, si è già espressa largamente all'interno della realtà universitaria. Quindi, l'università potrebbe tornare ad essere un luogo di vita, di impegno, di studio, di valorizzazione dell'uomo, di scoperta di una funzione all'interno della società che la parola *universitas* ha simbolicamente sempre indicato.

Per quanto riguarda il problema delle tasse universitarie, per parte mia ritengo che non sia opportuno affrontarlo all'interno del disegno di legge quadro sul diritto allo studio, ma che sia preferibile individuare uno strumento diverso, senza ingessare una volta per tutte un aumento che fra tre anni dovrebbe essere con estrema fatica modificato, senza prefissare automatismi che in un clima di possibile aumento dell'inflazione potrebbero essere negativi. Tuttavia, dobbiamo assicurarci che tutto non finisca nel calderone fiscale. Attraverso determinate distinzioni tra entrate fiscali e tasse destinate all'università è necessario che, sin da ora, vi sia questa corrispondenza tra la fiducia dello studente nella capacità dell'università di creare sapere ed il pagamento di tasse a quella stessa università. I problemi delle megauniversità e gli sdoppiamenti, probabilmente, potrebbero già essere affrontati e risolti con questo volano, senza entrare in quello che considero un circolo vizioso tra le tasse dirette allo Stato e quanto dovrebbe essere corrisposto dagli studenti. La necessità di interventi sul versante delle tasse universitarie ha tutt'altra logica, mentre il diritto allo studio, che è personale, deve essere assicurato dalla totalità della realtà statale attraverso i decentramenti previsti.

Infine, proprio perché abbiamo dichiarato di voler investire sulle risorse umane, credo che la questione dell'assistenza sanitaria non sia secondaria. Ritengo che la popolazione universitaria avverta anzi l'esigenza di un ampliamento dell'assistenza sanitaria anche oltre le indicazioni dell'onorevole Gelli.

In conclusione esprimo apprezzamento per il provvedimento approvato dall'altro ramo del Parlamento, e ritengo che esso vada nella direzione giusta.

Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

NICOLA SAVINO, *Relatore*. Signor presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, credo che la discussione sulle linee generali abbia consentito di individuare taluni punti di convergenza pressoché unanimi. Innanzitutto è stato espresso un giudizio positivo da parte dei colleghi intervenuti sul lavoro compiuto dal Senato ed apprezzamento sui contributi forniti dal Governo per rendere effettivo l'esercizio del diritto allo studio. Inoltre mi pare che tutti gli interventi abbiano posto in evidenza l'esigenza di superare quella cultura pseudo-egualitaria cui faceva poco anzi cenno il presidente.

Come ha sostenuto l'onorevole Casati occorre impedire il doppio inganno ai danni dello Stato, per il quale alcune categorie non solo non pagano le tasse, ma godono anche di agevolazioni. Occorre avere il coraggio, assumendo le necessarie responsabilità, di risolvere questo problema, al fine di rendere i servizi più efficienti e l'esercizio del diritto allo studio più equo.

Peraltro, credo vi sia spazio per risolvere il problema delle tasse. Infatti rafforzando il contributo della Consulta, di cui all'articolo 6, è possibile prevedere, nell'ambito del piano triennale oggetto di un decreto del Presidente del Consiglio su proposta del ministro competente, una procedura di programmazione che non comprende soltanto le indicazioni dei livelli minimi di requisito per l'accesso a determinati benefici, ma anche la fissazione di un livello minimo e massimo di tasse per ogni fascia di reddito e per le diverse sedi.

Ritengo un pessimo metodo quello di indicare cifre nelle leggi, perché tutti sanno che esse divengono rapidamente inattuali, sia quelle relative ad un mi-

nimo di reddito, sia quelle relative alle tasse.

Credo siano ormai tutti convinti del fatto che la misura concreta delle tasse vada affidata al sistema universitario che fa capo, attraverso la Consulta, al ministero e deve essere in grado di compiere le proprie scelte nell'ambito del livello minimo e massimo stabilito dal sistema. Diversamente, non daremmo credibilità al discorso dell'autonomia che si sta elaborando su altri terreni. Si pone, quindi, il problema, evidenziato dall'onorevole Casati, di verificare se tale procedura vada o meno inserita nel provvedimento sul diritto allo studio oppure in quello sull'autonomia universitaria. A mio avviso, la sede opportuna è proprio questa. Credo che, per raccogliere le preoccupazioni e le sollecitazioni che sono state espresse da tutti gli intervenuti, il disegno di legge debba subire qualche precisazione, qualche puntualizzazione.

Viene in considerazione il problema delle tasse e della verifica dei redditi, strettamente connessa a tutto il sistema dei sussidi. Ritengo si possa condividere la proposta di demandare agli uffici finanziari la verifica delle situazioni di ciascun nucleo familiare in relazione alla domanda di sussidio che sia stata presentata. Si può obiettare che tali uffici non sono in grado di smaltire l'intera mole di lavoro, ma tale problema è superabile prevedendo che i controlli non debbano avvenire necessariamente al momento della presentazione delle domande, ma possano essere effettuati anche negli anni successivi, purché non cada in prescrizione l'illecito eventualmente commesso. Ritengo, insomma, che lo scopo di una maggiore veridicità delle dichiarazioni possa essere raggiunto anche facendo capire che, presto o tardi, verrà effettuato un controllo. Il testo prevede, all'articolo 22 comma 3, che « i titolari del nucleo familiare di appartenenza degli studenti che beneficiano di interventi che richiedono un accertamento delle condizioni economiche sono inseriti nelle categorie che vengono assoggettate, ai sensi della vigente normativa, ai massimi controlli ».

Ciò, a mio avviso, non basta; dovremmo pensare ad una verifica puntuale, eventualmente svolta, come ho suggerito, negli anni successivi.

Ritengo che debbano essere prese in considerazione anche alcune preoccupazioni circa il rapporto tra regioni ed università rispetto alla gestione dei servizi. Come l'esperienza ci insegna e come gli stessi colleghi hanno ricordato, infatti, non sempre i servizi vengono aggregati con quella chiarezza e coerenza che li rendono compatibili con l'ente che li gestisce. Insomma, come ha sottolineato la collega Gelli, esistono servizi, quali le mense, su cui bisogna fare chiarezza. Io stesso ho ricordato nella relazione che queste assorbono metà delle spese del settore, ma rappresentano un servizio che contribuisce alla funzionalità, se mi si passa l'espressione, « dell'azienda università ». Le mense, cioè, non servono per dar da mangiare agli affamati, ma per consentire il migliore utilizzo delle strutture universitarie. Credo che l'obiettivo non sia quello di elargire pasti a tremila lire, bensì di fornire agli studenti il ristoro necessario per consentire loro di utilizzare al massimo servizi universitari quali le biblioteche, le emeroteche, i laboratori e così via. Pertanto, le mense devono essere situate all'interno delle università.

**PRESIDENTE.** Vale la pena di ricordare che, in passato, le mense erano largamente frequentate da estranei.

**NICOLA SAVINO, Relatore.** Credo che la frequenza debba essere regolamentata dall'università e che non si debba dare spazio agli estranei, ma mi sembra comunque fuori luogo attribuire la gestione delle mense alle regioni: esse, a mio avviso, rientrano in quelle categorie di servizi che dovremmo definire « studenteschi » e che hanno bisogno di una migliore puntualizzazione. Accanto a questi esistono anche l'assistenza sanitaria, alcune strutture culturali, i trasporti e così via. Si tratta di servizi collettivi finalizzati ad elevare la qualità della vita per la

generalità dei cittadini e che devono essere assicurati tramite leggi di settore, non caricati sul costo del diritto allo studio universitario: tali servizi, in sostanza, non debbono essere organizzati dalle regioni utilizzando gli stanziamenti volti a rendere effettivo il diritto allo studio. Certamente si può prevedere una partecipazione degli studenti alle spese, per esempio tramite il pagamento di *ticket*, ma ribadisco che si tratta di un problema di indirizzo generale la cui soluzione non deve essere raggiunta utilizzando i finanziamenti specifici. Del resto, in base al disegno di legge in discussione le università devono fornire anche altri servizi, come i corsi incentivanti, i corsi per i lavoratori studenti, l'orientamento, e così via: tutto questo deve rientrare nelle competenze dell'università.

Alle regioni dovrebbero essere lasciati soltanto i servizi cosiddetti personalizzati, intendendo con ciò, per esempio, la fissazione della misura dell'assegno: personalizzare una borsa di studio, infatti, significa stabilire di quale cifra il destinatario abbia bisogno e lo stesso problema si pone per il prestito d'onore, per il quale credo che debbano essere definite più specificamente le procedure di attuazione, dal momento che molte regioni hanno già utilizzato strumenti che non si sono dimostrati efficaci. Naturalmente non credo si possa imporre alle regioni di formare i loro organismi in un determinato modo, ma ritengo che si debba offrire loro qualche altra possibilità di scelta, non limitandola necessariamente alla figura dell'ente di gestione, ma prevedendo anche la possibilità della delega alle università di alcune competenze. Del resto, il disegno di legge si muove in questa direzione, in materia di borse di studio, si tratterebbe soltanto di dare organicità a tale linea di tendenza. Ciò comporta una maggiore apertura circa le formule di gestione delegate all'università ed uno sforzo di semplificazione delle procedure al fine di consentire al sistema di autogovernarsi con maggiore efficacia ed equità e rispondere più compiutamente al dettato costituzionale

di garantire pienamente l'esercizio del diritto allo studio.

ANTONIO RUBERTI, *Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica*. Aggiungerò solo pochi elementi a quanto detto sinora, sia perché la relazione e la replica dell'onorevole Savino sono state esaustive, sia perché dalla discussione sulle linee generali sono emersi i punti fondamentali del provvedimento che ci accingiamo ad approvare. Svolgerò pertanto soltanto alcune osservazioni su talune questioni che ritengo di primaria importanza.

Innanzitutto, ritengo che la tematica relativa alle tasse universitarie, evidenziata da quasi tutti gli intervenuti, sia assolutamente condivisibile. Al riguardo si pongono, a mio avviso, problemi di carattere sostanziale e di opportunità. In particolare si pone la necessità di collegare il discorso sulle tasse universitarie alla politica del finanziamento dello Stato nei confronti delle università. Si tratta di una questione che l'onorevole Casati ha posto bene in evidenza; in sostanza è necessario verificare il modo in cui lo Stato deciderà di finanziare le università. Era mia intenzione porre tale questione, già oggetto di studio da parte del ministero e sulla quale si terrà un convegno a Bologna, dopo aver « pagato » agli studenti il debito dell'approvazione del provvedimento sul diritto allo studio. Sono dodici anni, infatti, che si pone l'esigenza di approvare una legge quadro in materia, che tuttavia non ha ancora visto la luce.

Il problema è più complicato di quanto appaia a prima vista. Innanzitutto va rilevato che vi sono due tipi di costo per la formazione universitaria: il costo dei servizi resi, come il personale, le strutture, le biblioteche, le aule e i laboratori, ed il costo proprio degli utenti, come gli alloggi, le tasse di iscrizione. Nel nostro paese il primo tipo di costo è sostanzialmente pubblico, per cui si può dire che lo Stato contribuisce indirettamente al diritto allo studio, mentre il secondo è sostanzialmente a carico degli utenti. Per quanto riguarda quest'ultimo,

lo Stato fa molto poco: mentre per i servizi resi il finanziamento ammonta a quattromila miliardi, per gli interventi sul costo dell'utente, cioè alloggi, mense ed altri sussidi, la spesa è di cinquecento miliardi.

L'utente contribuisce, attraverso le tasse fissate in modo uniforme dallo Stato ed i contributi stabiliti sede per sede, al costo dei servizi resi.

In questo ambito complessivo si pone il problema di quale politica di finanziamento pubblico adottare.

Non è esatto affermare che gli altri paesi europei hanno adottato una politica in base alla quale gli studenti contribuiscono in modo consistente al costo dei servizi resi. In Germania, per esempio, il livello delle tasse universitarie è molto basso; evidentemente lo Stato tedesco ha ritenuto di dover investire nelle risorse umane. Anche in Italia si potrebbe prevedere una politica del genere, tuttavia — e concordo con le preoccupazioni emerse a tale proposito — con le attuali difficoltà finanziarie non è possibile garantire il tipo di servizi forniti da paesi come la Francia e la Germania. Ribadisco comunque che è impreciso affermare che negli altri paesi il livello delle tasse universitarie è più alto che nel nostro; in alcuni casi ciò risponde al vero, in altri no.

In realtà il problema concerne la misura in cui lo Stato può contribuire al costo a carico dell'utente per garantire agevolazioni a coloro che ne hanno realmente bisogno e sono meritevoli. Probabilmente si dovrà giungere ad una situazione in cui un aumento del sostegno per il diritto allo studio diviene possibile solo se si aumentano le tasse per coloro che sono in condizioni di corrispondere ad innalzamento di costi. Ho già sostenuto questa impostazione in altre sedi; peraltro si tratta di tesi che si ritrovano anche nel convegno organizzato dal gruppo della sinistra indipendente sul diritto allo studio.

Il problema, quindi, riguarda la gestione pratica dell'aumento delle tasse e dei contributi, tenendo conto anche di una certa cultura diffusa in base alla

quale, come è stato detto in questa Commissione, è necessario migliorare i servizi prima di aumentare il livello dei contributi. A tale proposito vorrei rilevare che ho avuto occasione, in qualità di rettore, di gestire un aumento dei contributi per l'università di Roma, impegnandomi con gli studenti, che hanno potuto verificare l'utilizzo di questi fondi, ad impiegare i medesimi per scopi didattici. Devo dire che quell'esperienza ha dato risultati ottimi.

La questione posta è delicata e va analizzata con prudenza: dobbiamo intervenire in modo che le motivazioni siano assolutamente comprensibili, e non è facile, data la cultura diffusa. Può darsi che le mie preoccupazioni siano infondate, ma io ho il dovere di manifestarle e ciò che mi preme è appunto che tutto sia percepibile in modo corretto. A tale scopo si può procedere in molti modi, ma prima di tutto il provvedimento non deve essere contestuale a quello oggi in esame, bensì graduato nel tempo. Una delle soluzioni possibili è quella di valorizzare l'aspetto autonomistico già presente nei contributi attualmente fissati, e allora la previsione di un aumento potrebbe essere considerata come un intervento rientrante nell'autonomia finanziaria delle università. A tale scopo, all'interno della normativa sull'autonomia universitaria si potrebbe stabilire che le tasse vengano fissate in modo autonomo, ma stabilendo un minimo ed un massimo. Se, viceversa, intendiamo valorizzare il concetto che l'intervento è volto a favorire altri aspetti della vita universitaria, allora è più naturale inserirlo nell'ambito del più generale diritto allo studio, stabilendo, come è stato suggerito, interventi differenziati per fasce di reddito, il che attualmente non avviene. La mia preoccupazione, insisto, è soprattutto quella di individuare insieme al Parlamento una soluzione che sia leggibile in modo chiaro e collocabile o nell'ambito dell'autonomia universitaria oppure nella normativa sul diritto allo studio. Riassumendo, condivido l'imposta-

zione di fondo della questione, però ritengo che sia necessario perseguire la massima chiarezza. Dobbiamo infatti ricordare che il messaggio che se ne trarrebbe potrebbe essere strumentalizzato, in quanto deformazioni e letture distorte sono sempre possibili.

È stato poi toccato un altro punto importante, relativo agli studenti extracomunitari: non vi è alcuna previsione nel disegno di legge in esame in quanto nel testo sull'immigrazione extracomunitaria si è inserito anche un capitolo relativo agli studenti, sia della scuola sia dell'università. Si tratta del disegno di legge Martelli, già presentato al Parlamento.

Il relatore ha poi affrontato una terza questione di notevole rilievo, ossia quella del complesso rapporto esistente tra servizi collettivi e servizi personalizzati. Se il testo in esame ha un merito è proprio quello di aver posto l'accento su questi ultimi, in quanto i servizi collettivi ed indiscriminati sono stati il punto debole della politica del diritto allo studio. Oggi, purtroppo, le regioni spendono per i servizi collettivi il 90 per cento dei 500 miliardi stanziati. D'altra parte, non si può dimenticare ciò che è avvenuto: le regioni hanno dovuto creare le mense, gli alloggi e così via. Non è possibile varare una legge-quadro senza tenere conto della realtà che si è determinata. Presso la competente Commissione del Senato si sono svolti incontri con i rappresentanti delle regioni che si occupano di questo problema: in quell'occasione è emersa la necessità dell'individuazione di un punto di equilibrio tra Stato e regioni rispetto alla materia oggetto del testo in esame. Non si può pensare, ripeto, che un determinato provvedimento assunto in ritardo possa prescindere, nella sua realizzazione, dalla situazione precedente. E tuttavia è bene far tesoro delle esperienze per i nuovi interventi. Citerò, a titolo di esempio, i prestiti d'onore, per la cui approvazione è stato necessario un esame di concerto con il ministro del tesoro. Non si deve creare, per questi prestiti, una

struttura analoga a quella delle mense, in cui il costo del servizio è maggiore del beneficio. L'articolo 16, comma 3, stabilisce che « Le regioni a statuto ordinario disciplinano le modalità per la concessione dei prestiti d'onore e, nei limiti degli appositi stanziamenti di bilancio, provvedono alla concessione di garanzie sussidiarie sugli stessi e alla corresponsione degli interessi... ». Il comma 4 prevede inoltre che « Ad integrazione delle disponibilità finanziarie destinate dalle regioni agli interventi di cui al presente articolo, è istituito, presso il Ministero, un "Fondo di intervento integrativo per la concessione dei prestiti d'onore" (...) ». Si tratta, insomma, di una politica che tende a spostare verso i servizi individuali tutti gli sforzi che finora erano rivolti a quelli collettivi. Non si può però imporre che questi ultimi vengano abbandonati. È questa a mio avviso la politica più efficace da attuare, ma intendo ribadire ancora che tutto ciò va fatto prevedendo una fase transitoria. Non si possono realizzare grandi innovazioni dis-

gnandole a tavolino, senza considerare la situazione reale.

Ho voluto rendere conto, nel mio intervento, della complessità dei problemi esistenti.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione del provvedimento è rinviato ad altra seduta, in attesa che pervengano i prescritti pareri.

**La seduta termina alle 19,30.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI  
ED ORGANI COLLEGIALI*

**DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BIONDI**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI*

**DOTT. PAOLO DE STEFANO**

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia delle Commissioni  
ed Organi Collegiali il 10 ottobre 1991.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO