

# CAMERA DEI DEPUTATI

## XIV LEGISLATURA

VII Commissione  
Resoconto di giovedì 20 ottobre 2005

### **Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari. C. 4735-B Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato.**

La Commissione prosegue l'esame, rinviato, da ultimo, il 19 ottobre 2005.

Ferdinando ADORNATO, *presidente*, ricorda che la Commissione, nella seduta di ieri, ha da ultimo respinto l'emendamento Grignaffini 1.3. Considerata l'esigenza di concludere l'esame in tempo utile per l'avvio della discussione in Assemblea sul provvedimento, previsto per il prossimo lunedì 24 ottobre, e stanti i tempi ristretti a disposizione della Commissione nella giornata odierna, propone di considerare respinti i restanti emendamenti giudicati ammissibili.

La Commissione concorda.

Ferdinando ADORNATO, *presidente*, avverte quindi che sono pervenuti il parere con osservazioni del Comitato per la legislazione, i pareri favorevoli delle Commissioni XI Lavoro e XII Affari sociali e il parere favorevole con osservazione della XIV Commissione Politiche dell'Unione europea.

Avverte altresì che la V Commissione Bilancio ha comunicato che esprimerà il proprio parere direttamente per l'Aula, mentre il Comitato permanente per i pareri della I Commissione Affari costituzionali ha appena espresso parere favorevole con una condizione, con cui si richiede la soppressione del secondo periodo dell'articolo unico del provvedimento.

Walter TOCCI (DS-U) rileva con profonda soddisfazione come la palese incostituzionalità del secondo periodo del comma 1 del testo in esame, denunciata sistematicamente dall'opposizione, sia stata rilevata anche dalla Commissione Affari costituzionali.

Nel ricordare come la disposizione testé richiamata sia stata inserita nel testo, nel corso dell'esame al Senato, per iniziativa del Governo, ritiene singolare che il Governo non si sia reso conto che essa avrebbe recato un grave *vulnus* ai dettami dell'articolo 33 della Costituzione. Non esita a dichiararsi profondamente allarmato per il fatto che, nell'ambito dei competenti uffici del Ministero, non vi sia alcun esperto di diritto costituzionale, a testimonianza della superficialità e dell'approssimazione con cui il Governo affronta delicate e complesse tematiche, come quella in esame, che, stante le sue notevoli implicazioni anche a livello costituzionale, meriterebbe invece la massima attenzione.

Nel considerare essenziale che la condizione recata dal parere espresso dalla Commissione Affari costituzionali sia recepita tramite un apposito emendamento del relatore, che, una volta approvato, consenta di correggere il grave profilo di incostituzionalità presente nel testo, invita la maggioranza e il Governo a non procedere senza porre tempestivamente rimedio a tale grave stortura.

Mario PEPE (FI), *relatore*, prendendo atto dei rilievi formulati nel parere della I Commissione Affari costituzionali, si riserva di procedere agli opportuni approfondimenti nel prosieguo dell'esame del provvedimento in Assemblea, anche alla luce dei chiarimenti che il Governo potrà

fornire al riguardo. Ribadisce peraltro il convincimento che la scelta più opportuna sia quella di approvare il provvedimento senza ulteriori modifiche, atteso che un nuovo passaggio al Senato rischierebbe di impedire la sua approvazione definitiva.

Ferdinando ADORNATO, *presidente*, dopo aver ricordato che la Commissione non è comunque obbligata, a termini di regolamento, a recepire i pareri delle Commissioni competenti in sede consultiva, torna a segnalare che il provvedimento risulta iscritto nel calendario dei lavori dell'Assemblea a partire da lunedì 24 ottobre 2005 e che pertanto la Commissione deve comunque procedere al conferimento del mandato al relatore nella seduta in corso.

Walter TOCCI (DS-U) esprime il fermo convincimento che non vi siano le condizioni per procedere subito al conferimento del mandato al relatore, stante la necessità di dar luogo ad opportuni approfondimenti dei rilievi contenuti nel parere della Commissione Affari costituzionali. Ritiene che non possa assolutamente eludersi il pesante monito presente in tale pronuncia, ribadendo con forza il proprio vibrante appello alla maggioranza e al Governo a riflettere adeguatamente sul punto, al fine di assicurare il pieno rispetto dei fondamentali e irrinunciabili principi costituzionali che presiedono alla delicata materia in esame.

Emerenzio BARBIERI (UDC) ritiene che si debba procedere con estrema cautela, auspicando che il relatore e il Governo forniscano i necessari chiarimenti prima di assumere decisioni in ordine al seguito da dare al parere espresso dalla Commissione Affari costituzionali.

Ferdinando ADORNATO, *presidente*, nel convenire sulla necessità che il Governo intervenga per fornire le proprie valutazioni, ritiene opportuno sottolineare che ciò potrà avvenire anche nel corso della discussione in Assemblea. Ricorda infatti che i gruppi di opposizione hanno preannunciato l'intenzione di presentare in Aula una questione pregiudiziale di costituzionalità, basata anche sulla disposizione in oggetto; in tale sede, pertanto, l'Assemblea - che, lo ricorda, è comunque sovrana - potrà assumere una decisione definitiva sulla questione. Viceversa, qualora si decidesse di non procedere al conferimento del mandato al relatore, vi sarebbe il concreto rischio che la Commissione contravvenga all'obbligo regolamentare di concludere l'esame in sede referente in tempo utile per la discussione del provvedimento in Assemblea.

Fabio GARAGNANI (FI), concordando con la valutazione del relatore, ritiene che debba procedersi al conferimento del mandato, rinviando alla fase dell'esame in Assemblea gli opportuni approfondimenti sul punto.

Carlo CARLI (DS-U) sottolinea che, oltre alle alternative indicate dal presidente, vi è la possibilità - che sarebbe quella più corretta - di recepire il parere della Commissione Affari costituzionali tramite un apposito emendamento del relatore.

Ferdinando ADORNATO, *presidente*, ribadisce che, in sede referente, non vi è un obbligo regolamentare di recepire i pareri delle Commissioni competenti in sede consultiva, nemmeno di quelle il cui parere è, come si dice, «rinforzato», essendo rimesso alla valutazione discrezionale del relatore se presentare emendamenti in tal senso.

Carlo CARLI (DS-U) considera comunque scorretto che la Commissione proceda immediatamente al conferimento del mandato al relatore, sostanzialmente ignorando i fondamentali rilievi della Commissione Affari costituzionali.

Emerenzio BARBIERI (UDC), pur riconoscendo la correttezza del percorso indicato dal presidente, invita a riflettere sul fatto che, comunque, anche nella fase dell'esame del testo in Assemblea il

problema permarrà in tutta la sua delicatezza e ad essa dovrà essere data una congrua soluzione. Preannuncia che il suo gruppo valuterà attentamente la posizione da assumere al proposito.

Ferdinando ADORNATO, *presidente*, alla luce delle posizioni espresse dai gruppi, ritiene che la decisione più opportuna sia quella di rinviare il seguito dell'esame ad altra seduta, da convocarsi dopo le votazioni previste per l'elezione del presidente, dei vicepresidenti e dei segretari della Commissione. Auspica che nel frattempo il relatore e il Governo possano svolgere gli approfondimenti necessari perché la Commissione possa decidere come procedere nel modo più meditato e consapevole.

La Commissione concorda.

Ferdinando ADORNATO, *presidente*, rinvia pertanto il seguito dell'esame alla seduta di oggi stesso, al termine delle votazioni per l'elezione del presidente, dei vicepresidenti e dei segretari e dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

Ferdinando ADORNATO, *presidente*, comunica che, a seguito degli approfondimenti condotti durante la sospensione della seduta, è emerso come la Commissione Affari costituzionali avesse per due volte già esaminato, nel corso della prima lettura del provvedimento alla Camera, la disposizione su cui nel parere espresso questa mattina è stata formulata una condizione soppressiva. Osserva che, in occasione dei precedenti esami, non erano stati formulati rilievi sul punto. È stato inoltre sottolineato, da parte del relatore e del Governo, che l'articolo 1, comma 2, della legge n. 168 del 1989 già prevede che il Ministro svolga funzioni di indirizzo e coordinamento nei confronti delle università. Sulla base di tali elementi, ritiene opportuno invitare la Commissione Affari costituzionali a riesaminare il parere espresso nella seduta di questa mattina.

Giovanna GRIGNAFFINI (DS-U) considera del tutto inaccettabile il percorso procedurale proposto dal presidente, ritenendo che si sia di fronte ad un atto di arroganza che non può essere in alcun modo tollerato. Tramite la richiesta di riesame si pretende infatti di spingere la Commissione Affari costituzionali a modificare il proprio parere, facendo prevalere valutazioni politiche su quelle di carattere tecnico che, a suo avviso, hanno condotto alla pronuncia di questa mattina. Dichiaro poi che non le risulta che il testo esaminato dalla Commissione Affari costituzionali nelle precedenti fasi di esame sia davvero identico a quello ora in discussione, come ha invece affermato il presidente. Ritiene inoltre che, dal punto di vista regolamentare, la richiesta di riesaminare un parere già espresso possa essere avanzata solo qualora la Commissione di merito abbia introdotto nel testo una o più modifiche, sulle quali si ritenga opportuno ricevere un nuovo parere. Nel complesso, ritiene quindi che si sia di fronte ad una gravissima forzatura, tesa a spingere la Commissione Affari costituzionali a rivedere le proprie valutazioni al fine di renderle più conformi ai *desiderata* della maggioranza e del Governo.

Franca BIMBI (MARGH-U), nel rilevare come l'opposizione abbia costantemente eccepito l'incostituzionalità del secondo periodo del comma 1 in oggetto, segnalando il grave *vulnus* inferto all'articolo 33 della Costituzione, ritiene che non ci si possa in alcun modo esimere dal conformarsi alla pronuncia della Commissione Affari costituzionali, che ha legittimamente segnalato la sussistenza della riserva di legge in merito alla determinazione dei limiti entro i quali può esplicarsi l'autonomia universitaria. Invita ancora una volta la Commissione a interrompere l'*iter* del provvedimento, denunciando con forza come esso sia avversato dalle diverse componenti del mondo accademico.

Domenico VOLPINI (MARGH-U) si dichiara profondamente allarmato per il modo di procedere della maggioranza e del Governo, che risulta improntato a estrema leggerezza e superficialità,

ritenendo che esso violi sistematicamente norme di legge, come recentemente accaduto in occasione della nomina di Antonio Guidi a presidente dell'Istituto italiano di medicina sociale, con elusione dei dettami contemplati nella legge sul conflitto di interessi attualmente vigente. Nel rilevare come, nel caso di specie, si sia di fronte ad un atto ancor più grave, consistente nella violazione di fondamentali principi previsti nella Costituzione, ritiene che il *modus operandi* del Governo denoti mancanza di sensibilità politica e assoluto disprezzo per la legalità.

Ferdinando ADORNATO, *presidente*, in relazione alle considerazioni svolte dal deputato Grignaffini, assicura in primo luogo che il testo sottoposto alla Commissione Affari costituzionali nelle precedenti fasi di esame era, sul punto, esattamente identico a quello trasmesso dal Senato. Sottolinea inoltre che la procedura da lui proposta è pienamente corretta dal punto di vista regolamentare, non essendo affatto previsto - al contrario di quanto da lei sostenuto - che il riesame del parere possa essere richiesto solo laddove la Commissione di merito abbia modificato il testo. Rileva d'altronde che la richiesta di riesame risulta non solo legittima, ma altresì opportuna, considerata la diversità dei pareri espressi dalla Commissione Affari costituzionali nelle varie fasi di esame: il riesame potrà infatti essere l'occasione per garantire il massimo approfondimento su una questione di tale delicatezza. Va poi considerato che la I Commissione potrà modificare, ma anche confermare il parere già espresso. L'espressione di un parere quanto più possibile ponderato sarà poi, a suo avviso, della massima utilità anche ai fini della discussione della pregiudiziale di costituzionalità preannunciata per l'esame in Assemblea, qualora la maggioranza e il Governo dovessero ritenere di non modificare in alcun caso il testo del provvedimento.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione delibera di chiedere alla I Commissione Affari costituzionali di riesaminare il provvedimento, ai fini dell'espressione di un nuovo parere.

Ferdinando ADORNATO, *presidente*, avverte che la richiesta di riesame sarà immediatamente trasmessa alla Commissione Affari costituzionali. In attesa che tale Commissione comunichi i tempi con cui potrà procedere al riesame del provvedimento, sospende la seduta, avvertendo che essa riprenderà alle ore 15.45.

Ferdinando ADORNATO, *presidente*, avverte che la Commissione Affari costituzionali ha riesaminato il provvedimento in oggetto ed ha espresso su di esso un nuovo parere, favorevole con osservazione. In tale parere, sulla base delle considerazioni svolte nella premessa, si invita la Commissione di merito a valutare la congruità della disposizione recata dal secondo periodo del comma 1 rispetto al quadro complessivo dei principi vigenti in materia di autonomia organizzativa e gestionale delle università. Chiede pertanto che il relatore esprima le proprie valutazioni in ordine alla congruità della disposizione, e proponga come la Commissione debba a suo avviso procedere in relazione a tale nuovo parere.

Mario PEPE (FI), *relatore*, ritiene che la disposizione in oggetto non contrasti con i principi costituzionali vigenti in materia di autonomia universitaria. Per tale ragione, non considera necessario né opportuno presentare proposte emendative volte a modificare il testo del provvedimento, e ritiene al contrario che la Commissione dovrebbe procedere senz'altro al conferimento del mandato a riferire in senso favorevole sul provvedimento, nel testo trasmesso dal Senato.

Ernesto MAGGI (AN) reputa che il primo parere espresso dalla Commissione Affari costituzionali non sia del tutto corretto, e che esso non abbia adeguatamente preso in considerazione l'intero *corpus* normativo del provvedimento, che, a suo avviso, assicura il più ampio e completo rispetto dell'autonomia universitaria.

Walter TOCCI (DS-U), ricorda che l'articolo 6, comma 2, della legge n. 168 del 1989 statuisce espressamente che le università sono disciplinate, oltre che dai propri statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative. Ribadisce pertanto la convinzione che la norma in discussione leda in maniera grave ed evidente i principi costituzionali vigenti, essendo chiaro che dalla riserva di legge di cui all'articolo 33 della Costituzione discende che soltanto le leggi dello Stato possono individuare i limiti entro i cui l'autonomia universitaria può svolgersi. Non si può pertanto intervenire con fonti normative di rango secondario in questa materia, atteso che principi ordinamentali, come quello attinente ai confini dell'autonomia universitaria, richiedono specifici interventi legislativi. Chiarisce quindi che non è in discussione la potestà di adottare atti normativi di rango secondario in riferimento ad ambiti limitati e definiti della disciplina in materia di università, ma che ciò può avvenire solo sulla base di precise disposizioni legislative che autorizzino e delimitino l'intervento regolamentare. Nel caso di specie, la norma legislativa non fornisce alcuna indicazione in ordine alle modalità e ai limiti entro cui il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca può esercitare il proprio potere di indirizzo, che investe peraltro non un singolo e delimitato aspetto dell'attività universitaria, ma l'intera sfera dell'autonomia delle università.

Ritenendo quindi del tutto insufficienti le argomentazioni addotte dal relatore, chiede che la Commissione, prima di procedere alla votazione del mandato al relatore, svolga ulteriori approfondimenti, sulla cui base adottare una espressa deliberazione sulla congruità o meno della norma in oggetto rispetto ai principi costituzionali.

Ferdinando ADORNATO, *presidente*, torna a ricordare l'esigenza di rispettare il vincolo regolamentare che impone di concludere l'esame in sede referente in tempo utile per la discussione dei provvedimenti in Assemblea, qualora essi siano già iscritti nel relativo calendario. Considerato pertanto che la discussione generale in Assemblea sul provvedimento è fissata per il prossimo lunedì 24 ottobre, ritiene che non vi siano le condizioni per accogliere la richiesta del deputato Tocci di rinviare ad altra seduta, all'esito di ulteriori approfondimenti, le decisioni da assumere in ordine alle modalità con cui dare eventualmente seguito al nuovo parere della Commissione Affari costituzionali.

Dopo aver ribadito la correttezza della procedura seguita nel richiedere il riesame del provvedimento, sottolinea che il nuovo parere rimette alla Commissione di merito la valutazione della congruità della norma rispetto ai parametri costituzionali indicati. Su tale questione, il relatore ha già dichiarato di ritenere che la norma non violi i principi costituzionali; invita pertanto il Governo a svolgere le proprie valutazioni al riguardo.

Il sottosegretario Valentina APREA ritiene assolutamente infondato il dubbio sulla legittimità costituzionale del secondo periodo del comma 1. Osserva, infatti, che esso accoglie e ribadisce la più ampia nozione della autonomia universitaria per quanto riguarda la didattica e la ricerca, garantendone «la completa libertà». Inoltre, relativamente alla gestione delle università, la norma richiama i principi di «autonomia e responsabilità» nel quadro di indirizzi fissati con decreto del Ministro, in linea con quanto previsto dalla legge n. 168 del 1989, che, nel dare attuazione all'articolo 33 della Costituzione, ha attribuito al Ministro, all'articolo 1, comma 2, poteri di indirizzo nei confronti delle università e degli enti di ricerca. Tale potere, come opportunamente chiarito dal comma 1 dell'articolo unico del testo in esame, trova applicazione in particolare per quanto riguarda la gestione delle università, che avviene prevalentemente con l'impiego di risorse finanziarie trasferite dallo Stato. Rileva che il potere di indirizzo d'altronde è espressione tipica della funzione di Governo, che la esercita in conformità alla legislazione vigente. Ritiene quindi che il richiamo al rispetto delle leggi sia pertanto superfluo, in quanto insito nella stessa nozione costituzionale della funzione di indirizzo del Governo. Considera utile al riguardo ricordare che la funzione di indirizzo del Governo era prevista ed è stata costantemente esercitata anche nei confronti delle Regioni, prima della riforma del Titolo V della Costituzione. Successivamente essa è

stata soppressa dalla legge n. 131 del 2003, alla luce del nuovo assetto costituzionale introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha equiordinato lo Stato e le Regioni. Tale equiordinazione non è invece avvenuta per le università, che hanno mantenuto l'autonomia loro attribuita nei termini di cui all'articolo 33 della Costituzione, che peraltro riguarda il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato. Nei loro confronti permane, quindi, il potere di indirizzo del Governo. Osserva pertanto che, come testé chiarito, il secondo periodo del comma 1 non innova la legislazione vigente, ma si limita a richiamarla. Il richiamo ricomprende le norme vigenti che attribuiscono potere di indirizzo al Ministro, definendo i relativi criteri. In particolare, oltre al già menzionato articolo 1, comma 2, della legge n. 168 del 1989, applicata senza alcuna contestazione da sedici anni, ritiene che vada richiamato il decreto-legge n. 7 del 2005, convertito dalla legge n. 43 del 2005, in cui si prevede, all'articolo 1-ter, che le università adottino programmi triennali coerenti con le linee generali di indirizzo definite con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Walter TOCCI (DS-U) ribadisce che non intende contestare la legittimità di qualsiasi intervento regolamentare del Governo in materia universitaria, ma - nel caso di specie - il conferimento al Governo di un potere discrezionale potenzialmente indefinito sull'intero ambito entro cui si esplica l'autonomia costituzionale delle università. Ribadisce inoltre la richiesta di svolgere ulteriori approfondimenti, prima di procedere alla votazione del mandato al relatore, e di adottare una espressa deliberazione sulla congruità o meno della norma in oggetto rispetto ai principi costituzionali. Preannuncia comunque, in ogni caso, il voto contrario del suo gruppo sul conferimento del mandato al relatore riferire in senso favorevole in Assemblea.

Ferdinando ADORNATO, *presidente*, dopo aver sottolineato che non intende entrare nel merito della fondatezza o meno delle considerazioni del deputato Tocci, ricorda che la valutazione definitiva sul punto sarà comunque rimessa all'Assemblea. Dato che il relatore e il Governo, giudicando la disposizione in oggetto pienamente conforme a Costituzione, non ritengono necessario né opportuno apportare modifiche al testo in esame, e stante l'esigenza di assicurare che la conclusione dell'esame avvenga in tempo utile per avviarne la sua discussione in Assemblea il prossimo lunedì 24 ottobre, come previsto dal calendario, avverte che la Commissione - considerata l'imminenza della ripresa dei lavori dell'Assemblea -, procederà ora immediatamente alla votazione sul conferimento del mandato al relatore. La Commissione delibera quindi di conferire il mandato al relatore Mario Pepe di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame, nel testo trasmesso dal Senato, e di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Ferdinando ADORNATO, *presidente*, si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

Walter TOCCI (DS-U) ritiene proceduralmente scorretta la decisione assunta dal presidente. Sottolinea che, a suo avviso, il parere della Commissione Affari costituzionali avrebbe imposto alla Commissione di approvare uno specifico atto formale in cui esprimere la propria valutazione di congruità della norma in discussione rispetto ai principi costituzionali vigenti.

Ferdinando ADORNATO, *presidente*, osserva che il regolamento non prevede alcun atto formale del tipo cui sembra fare riferimento il deputato Tocci, rilevando che la «valutazione di congruità» si realizza tramite l'accoglimento o meno, da parte della maggioranza della Commissione, delle proposte del relatore in ordine alle modalità con cui procedere in relazione al parere espresso dalla Commissione Affari costituzionali.