

IN SEDE CONSULTIVA

(1905-B) Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 7ª Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole.)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri.

Il presidente **TOMASSINI** dichiara aperta la discussione generale.

Il senatore **BOSONE (PD)** esprime un giudizio negativo sul disegno di legge in titolo, il quale prevede un insufficiente reintegro del Fondo di finanziamento ordinario e non interviene sul sistema di reclutamento dei ricercatori che, viceversa, è reso ancor più bloccato nella progressione delle carriere. Lo stesso rafforzamento della cosiddetta *governance* duale, anziché favorire l'ingresso di capitali privati, rischia di generare ulteriore confusione negli aspetti gestionali e nel rapporto tra Senato accademico e Consiglio d'amministrazione. Peraltro, non è affrontato il problema della eccessiva frammentazione delle sedi universitarie, dal momento che, a suo avviso, l'insegnamento è tanto più efficace se fosse svolto nei grandi poli universitari.

Nell'ambito di più stretta competenza della Commissione, rileva come le facoltà di medicina trarrebbero maggiore beneficio se fossero tra di loro più vicine ed in qualche modo connesse con i poli universitari; tuttavia, la riforma universitaria avrebbe potuto costituire l'occasione per una riflessione sulla cosiddetta università medica, nella direzione di ricercare nuove formule che tentino di coniugare l'insegnamento universitario, la formazione e gli aspetti strettamente medico-ospedalieri. In tal senso, gli attuali policlinici universitari potrebbero trasformarsi in fondazioni nelle quali la facoltà di medicina e chirurgia può entrare nella gestione, cioè nella responsabilità economica delle scelte: se si adottasse tale criterio, non solo si supererebbe il meccanismo, a suo avviso anacronistico dei Policlinici universitari, ma si rafforzerebbero le università di insegnamento medico ed i campus biomedici.

In conclusione, nonostante tale disegno di legge sia oggetto di esame nell'ambito di una situazione politica generale assai complessa e, comunque, in terza lettura, sarebbe stato opportuno ricercare spazi di approfondimento adeguati per sottolineare le tematiche richiamate.

Il **PRESIDENTE** precisa che il disegno di legge recante la cosiddetta riforma del sistema universitario, viene per la prima volta esaminato, per le parti di competenza, da parte della Commissione, poiché in prima lettura non erano presenti disposizioni afferenti alle materie di ambito medico-sanitario.

La senatrice **BASSOLI (PD)**, nel rilevare preliminarmente che il disegno di legge in titolo avrebbe dovuto essere approfondito con maggiore attenzione, sottolinea come talune questioni di fondo, a suo avviso fondamentali, non sono trattate da tale iniziativa legislativa: si riferisce in primo luogo allo stato di arretratezza del Paese che si misura nel rapporto tra numero di laureati e ricercatori e nel rapporto investimenti-studenti e in quello investimenti-docenti, parametri che, a suo avviso, incidono negativamente sulla stessa crescita dell'intero sistema. A ciò si aggiunga che il Fondo di finanziamento ordinario, nonostante le ripetute rassicurazioni da parte del ministro Gelmini, risulta ampiamente ridotto e che la stessa esigenza di rafforzare il merito rappresenta una pura scatola vuota se essa non è sostenuta da un adeguato finanziamento.

Dopo aver sottolineato come nel corso dell'esame da parte dell'altro ramo del Parlamento il Governo si sia dimostrato maggiormente sensibile nel sostegno a centri universitari settoriali, senza una attenta difesa degli interessi generali, segnala come, a suo giudizio, la stessa autonomia universitaria subisca una lesione in quanto si configura un vero e proprio tutoraggio da parte del Ministero dell'economia. A tale riguardo, pur tenendo conto delle attuali difficoltà derivanti dalla difficile congiuntura economica, bisognerebbe raggiungere un equilibrio e un coordinamento tra la decisione delle priorità e le risorse necessarie per darvi attuazione, senza un predominio assoluto da parte del Ministero dell'economia.

Ulteriori aspetti avrebbero dovuto trovare spazio nell'articolato: ad esempio, non è stato affrontato il tema della formazione del personale, i profili organizzativi del sistema salute nel

rapporto con il sistema universitario, nonché la carenza di alcune figure professionali, come quella infermieristica e anestesistica, figure tanto più necessarie in un momento in cui aumenta il numero delle persone a cui deve essere garantita una assistenza medica.

Dopo aver sottolineato anche l'ulteriore problema dell'invecchiamento del personale medico, preannuncia una valutazione negativa da parte del Gruppo del Partito democratico anche se auspica che il relatore possa recepire nel parere alcune delle osservazioni indicate.

Il senatore **VITA** (PD) osserva che il disegno di legge all'esame risulta essere un grande contenitore di deleghe legislative che, peraltro, rischiano di appesantire un quadro normativo di per sé già caratterizzato da una eccessiva farraginosità tanto che in ambito universitario si contano circa 1.500 norme e disposizioni in vigore. Peraltro, con le modifiche introdotte da parte della Camera dei deputati, l'articolato appare peggiorato, con l'inserimento di disposizioni la cui attuazione è rinviata nel tempo: pertanto, se anche tale disegno di legge fosse approvato in tempi rapidissimi, nella migliore delle ipotesi servirebbero tre anni per dare seguito alle varie misure contenute.

Per quanto concerne gli aspetti di più stretta competenza della Commissione, ritiene che le tematiche di ordine medico-sanitario risultino penalizzate dal contesto organizzativo che il disegno di legge prevede per il sistema universitario. In primo luogo, si determina una chiusura di molti reparti determinata dall'assenza di fondi e dal blocco del *turn over*; in secondo luogo lo stesso sistema dei concorsi e delle valutazioni appare sostanzialmente bloccato con effetti dirompenti nel settore medico. Inoltre, l'impegno verso la meritocrazia, la lotta al potere baronale e al clientelismo si riducono a semplici parole che non trovano alcuna connessione con l'articolato, anche perché senza un quadro di risorse adeguate, questi ambiziosi obiettivi, pur condivisibili in linea di principio, non sono poi concretamente realizzabili.

Dopo aver rilevato che una delle ragioni che hanno spinto ad accelerare tale iniziativa legislativa è il supporto da parte della Conferenza dei rettori, esprime preoccupazione anche per il mancato rispetto del diritto allo studio che, secondo alcune statistiche, potrebbe determinare un *deficit* di medici nei prossimi anni. Con le argomentazioni esposte ritiene pertanto di aver motivato l'esigenza che la Commissione segnali, nel parere da rendere alla Commissione di merito, l'inadeguatezza e la modestia di una iniziativa legislativa che, soprattutto in ambito medico-sanitario, rischia di produrre conseguenze assai negative.

Il senatore **DE LILLO** (PdL) fa presente al senatore Vita che è stato approvato in prima lettura un ordine del giorno che prevede il superamento del meccanismo del *test* a numero chiuso per l'accesso alle facoltà di medicina e chirurgia e che vi è, grazie al disegno di legge in esame, un maggior coinvolgimento da parte delle regioni nella indicazione dei posti disponibili nei corsi di medicina.

Il **PRESIDENTE** dichiara quindi chiusa la discussione generale.

Il relatore, senatore **SACCOMANNO** (PdL), in replica ai quesiti emersi nel corso del dibattito, rileva preliminarmente come gli aspetti specifici che attengono ai profili sanitari, presenti nel disegno di legge in esame, rivestano una importanza cruciale, tenuto conto del peso specifico della formazione medica nell'ambito del complessivo sistema universitario. Ciò nondimeno ritiene non sia questa la sede propria per affrontare la soluzione di problematiche che attengono alla gestione del sistema sanitario in ambito territoriale, posto che l'iniziativa legislativa in titolo si rivolge unicamente all'analisi dei profili amministrativi e gestionali dell'offerta formativa medica in ambito universitario. In tal senso, appare evidente come tale proposta imprimerà un significativo miglioramento nel settore, non soltanto in virtù della norma di delega volta a prevedere interventi in materia di qualità e di efficientamento del sistema universitario, ma anche grazie all'introduzione di specifiche disposizioni di immediata applicazione, con particolare riferimento alle norme riguardanti la rideterminazione dei posti disponibili nell'ambito delle facoltà di medicina e chirurgia, così come quelle volte a considerare la rilevanza di tali facoltà nel calcolo degli squilibri di bilancio universitari. Tiene quindi a precisare come, anche in occasione del centenario della Federazione dell'Ordine dei medici, siano stati espressi dei giudizi positivi riguardo agli attuali percorsi formativi in ambito specialistico, nonché in merito all'implementazione del sistema di valutazione europeo.

Nel concordare sull'esigenza di avviare una compiuta riflessione in merito alla questione del numero chiuso - le cui criticità erano state peraltro già preannunciate nel 1995, prevedendo che a partire dagli anni 2007-2008 si sarebbe realizzato un esaurimento del *surplus* allora presente - rileva tuttavia come non vi siano gli idonei spazi di approfondimento, trattandosi di un esame in terza lettura.

In tal senso, meriterebbe altresì attenzione il tema che riguarda l'organizzazione sanitaria territoriale, nell'ambito della quale si assiste ad una progressiva clinicizzazione di tutti gli ospedali operanti sul territorio, per i quali, ferma restando l'esigenza di assicurare un collegamento costante con l'università, occorre tuttavia contenere fenomeni di ingerenza della parte accademica sulla organizzazione primaria dei reparti.

Nel giudicare inoltre positivamente le norme in materia di riconoscimento dei titoli di dottorato di ricerca e di svolgimento congiunto con il corso di specializzazione, con la prevista riduzione di due anni della durata del dottorato medesimo, ritiene inoltre non suscettibile di significativa preoccupazione l'ingresso di personale infermieristico dall'estero, tenuto conto che il sistema formativo italiano è da considerarsi in ogni caso nettamente superiore.

Riguardo alle considerazioni formulate dalla senatrice Bassoli in merito all'eccessivo primato delle ragioni di ordine economico sulle scelte programmatiche, osserva come la congiuntura economica globale finisca inevitabilmente per determinare gli atteggiamenti della politica, alla quale è comunque demandata la definizione delle priorità.

In merito ai policlinici universitari, sarebbe stata preferibile, a suo giudizio, una maggiore attenzione circa i collegamenti territoriali, laddove numerose sono le criticità che riguardano la regolamentazione delle convenzioni, specialmente nell'ottica di conciliare l'aspetto accademico con quello organizzativo-gestionale dei reparti ospedalieri: in tal senso, tuttavia le norme di delega offrono uno spazio di riflessione per un più ampio confronto su tali aspetti. Dopo aver rilevato come gli obiettivi di salute non attengano all'oggetto specifico del provvedimento, sottolinea l'esigenza di avviare una idonea riflessione riguardo all'introduzione delle nuove tecnologie e ai progressi conseguiti nell'ambito della bioingegneria.

In conclusione, nel formulare quindi un giudizio positivo sugli aspetti richiamati e che a suo avviso costituiscono un significativo passo in avanti nel miglioramento del sistema universitario, propone di esprimere un parere favorevole sul disegno di legge in titolo.

Si passa quindi alle dichiarazioni di voto sulla proposta di parere favorevole testé avanzata dal relatore.

La senatrice **BASSOLI (PD)**, intervenendo in dichiarazione di voto, coglie l'occasione per ricordare preliminarmente come il Gruppo parlamentare del Partito Democratico avesse richiesto di non tenere seduta nella giornata di ieri in quanto riteneva non vi fossero le condizioni idonee per affrontare compiutamente la complessità delle questioni sottese alla riforma universitaria. In questo quadro, la ristrettezza dei tempi di esame, nonché la circostanza che si tratti di una terza lettura non possono, a suo giudizio, essere assunte a ragioni ostative, invocabili dalla maggioranza a sostegno della limitatezza degli approfondimenti che la Commissione può svolgere in questa sede, nonostante il relatore abbia manifestato di condividere nella sostanza alcune delle problematiche evidenziate nel corso del dibattito.

Nel richiamare ampi stralci del suo intervento in discussione generale, precisando come molto spesso l'ingresso di figure professionali provenienti dall'estero richieda tempi lunghi di adattamento che tuttavia non è possibile soddisfare per l'urgenza di colmare le lacune di personale, ribadisce come il primato dell'economia sulle scelte della politica si sia dimostrato fallimentare, in quanto ha portato alla diminuzione della crescita e della qualità: in tal senso la decisione sugli obiettivi di salute e sui percorsi formativi devono a suo avviso essere stabilite dai Dicasteri competenti, ferma restando l'esigenza di verificare la compatibilità con le risorse disponibili. Alla luce di tali considerazioni, tenuto conto dell'assenza di specifici rilievi volti a mettere in luce le molteplici preoccupazioni emerse nel corso del dibattito esprime, a nome del suo Gruppo, il voto contrario sulla proposta di parere avanzata dal relatore.

Il senatore **RIZZI (LNP)**, dopo aver formulato un giudizio negativo sull'attuale sistema universitario, soprattutto per quanto riguarda il settore medico-sanitario, ritiene opportuna la scelta dello strumento della delega legislativa, in quanto tale metodologia permette di avviare un percorso condiviso tra le Regioni e le università, ai fini di una maggiore razionalizzazione dell'offerta universitaria con la progressiva chiusura delle sedi minori e con scarsa offerta formativa.

Dopo aver rilevato come l'ingerenza dei settori accademici sul sistema sanitario-ospedaliero sia una peculiarità tutta italiana, osserva come si ponga l'esigenza di riformare il sistema sanitario territoriale, concepito oltre trent'anni fa e non più attuale in relazione ai reali fabbisogni della popolazione, imponendo una soluzione definitiva riguardo al problema del numero chiuso e della carenza del personale medico e infermieristico. In tal senso occorre una revisione complessiva circa i meccanismi di integrazione tra la medicina territoriale e quelle ospedaliera, con particolare

riguardo al rinnovamento del ruolo dei medici di medicina generale, senza che le università possano esercitare forme di interferenza nell'ambito dell'assistenza ospedaliera, fatta eccezione per i policlinici universitari nell'ambito dei quali i profili di interconnessione con le specializzazioni sono particolarmente pronunciati.

In relazione alle considerazioni testé formulate, dichiara a nome del suo Gruppo voto favorevole sulla proposta di parere.

Previa verifica del prescritto numero legale, la Commissione approva la proposta di parere favorevole formulata dal relatore.

Il presidente **TOMASSINI** coglie l'occasione per sottolineare alla senatrice Bassoli come la richiesta del Gruppo del Partito Democratico sia stata sostanzialmente recepita, posto che la seduta di ieri si è tenuta al solo fine di svolgere la relazione introduttiva, rinviando l'inizio della discussione generale alla seduta antimeridiana di oggi. Rileva inoltre come anche altre Commissioni abbiano svolto i loro lavori nel corso della giornata di ieri pomeriggio.

Osserva inoltre come i problemi emersi nel corso del dibattito riguardo alle modalità di accesso e al numero chiuso delle facoltà di medicina e chirurgia, nonché ai rapporti tra il mondo accademico e il sistema sanitario-ospedaliero, costituiscano questioni da tempo al centro dell'agenda politica: a suo giudizio, occorrerebbe estrapolare le facoltà di medicina e chirurgia dalle università ai fini della creazione di politecnici universitari distinti. Rileva inoltre come il disegno di legge in titolo, lungi dal recare norme manifesto, offra, attraverso lo strumento della delega legislativa, peraltro già impiegata nel passato, gli opportuni spunti per affrontare compiutamente aspetti tecnici e di dettaglio.

La seduta termina alle ore 9,45.