

IN SEDE REFERENTE

**(1905) 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**

**(591) GIAMBRONE ed altri. - Modifica dell'articolo 17, comma 96, della legge 15 maggio 1997, n. 127, in materia di disciplina dei professori a contratto**

**(874) POLI BORTONE. - Disposizioni a favore dei professori universitari incaricati**

**(970) COMPAGNA ed altri. - Disciplina dei docenti universitari fuori ruolo**

**(1387) VALDITARA ed altri. - Delega al Governo per la riforma della governance di ateneo ed il riordino del reclutamento dei professori universitari di prima e seconda fascia e dei ricercatori**

**(1579) Mariapia GARAVAGLIA ed altri. - Interventi per il rilancio e la riorganizzazione delle università**

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 25 febbraio scorso nel corso della quale - ricorda il **PRESIDENTE** - si è conclusa la discussione generale.

Il relatore **VALDITARA (PdL)**, prima di intervenire in sede di replica, esprime rammarico per l'assenza del Governo.

Il **PRESIDENTE** fa presente che il sottosegretario Pizza aveva comunicato di essere impegnato a Bruxelles per compiti istituzionali.

Prende quindi la parola sull'ordine dei lavori la senatrice **Mariapia GARAVAGLIA (PD)**, la quale critica la mancanza di attenzione dell'Esecutivo nei confronti dell'accurato lavoro svolto tanto dal relatore quanto dalla Commissione. Ritiene infatti che la riforma dell'università rappresenti un'occasione irrinunciabile per dare un segnale forte di fiducia al Paese. Rammenta peraltro che nell'esposizione introduttiva il relatore aveva segnalato alcune perplessità sui contenuti del testo governativo, su cui il Ministro deve manifestare il proprio orientamento. In particolare reputa doveroso che l'Esecutivo mantenga alto l'impegno assunto, auspicando altresì che non "blindi" il testo onde non vanificare ogni sforzo fin qui compiuto.

Il senatore **ASCIUTTI (PdL)** dà anzitutto atto al sottosegretario Pizza di aver costantemente partecipato ai lavori ad eccezione della seduta odierna, in cui peraltro ha concomitanti impegni istituzionali. Fa presente quindi che l'eventuale rinvio della replica del relatore per l'assenza del Governo comporterebbe evidentemente anche la posticipazione della replica del ministro Gelmini, dilatando dunque i tempi d'esame sulla cui accelerazione si era invece registrato un comune consenso.

Il senatore **GIAMBRONE (IdV)** critica a sua volta l'assenza del Governo, rilevandone la gravità soprattutto rispetto all'approfondito dibattito svolto. Reputa perciò preferibile il rinvio della replica del relatore, tanto più che i tempi d'esame non impongono alcuna fretta.

La senatrice **Vittoria FRANCO (PD)** giudica imbarazzante l'odierna mancanza dell'Esecutivo a fronte di una discussione generale seria e qualitativamente elevata, nella quale è emerso peraltro un grande senso di responsabilità da parte di tutti gli schieramenti politici. Propone dunque di richiedere la presenza del neo incaricato sottosegretario Viceconte oppure di posticipare a domani la replica del relatore, atteso che procedere in questa condizione costituirebbe uno sgarbo tanto al relatore Valditaro quanto alla Commissione.

Il relatore **VALDITARA (PdL)** conviene che l'eventuale rinvio della propria replica comporterebbe il differimento dell'intervento del Ministro in Commissione, in controtendenza con

l'obiettivo di procedere speditamente. Assicura dunque che, oltre alla resocontazione degli Uffici, riferirà puntualmente al Ministro i contenuti della replica.

Ringrazia poi la Commissione per l'eccellente lavoro svolto in discussione generale e durante le numerose audizioni, sottolineando anche il rilievo dei molteplici ed autorevoli interventi di senatori esterni alla Commissione. Ritiene quindi che il dibattito sia stato di elevato tenore, serio, pacato e approfondito, come peraltro dovrebbe sempre avvenire in Parlamento, ed evidenzia l'ampia coincidenza fra maggioranza ed opposizione nella comune valutazione di molti punti decisivi del disegno di legge governativo; alla luce di questa consonanza, auspica che anche l'attività emendativa trovi forme di intesa trasversali nell'interesse esclusivo dell'università italiana e quindi della Nazione.

Svolge poi alcune considerazioni di carattere generale, a partire dal diffuso riconoscimento, sia in sede parlamentare sia nel dibattito pubblico, che le linee portanti del testo governativo hanno il merito di affrontare positivamente i nodi principali dell'università italiana, emersi in questi anni; reputa perciò che l'impianto complessivo vada salvaguardato e difeso, anche secondo quanto unanimemente registrato nel corso delle audizioni e negli interventi parlamentari, nonostante si riscontri un eccesso di dirigismo, su cui si può comunque agire in sede emendativa. Cita in particolare le norme sulla chiamata locale dei professori, rilevando come ne sia stata richiesta da più parti la modifica, e sottolineando come in effetti alcune parti il disegno di legge n. 1905 rischino di allungare le procedure di chiamata, di indebolire la possibilità di una sana concorrenza fra modelli di selezione, nonché di aumentare il contenzioso.

Sostiene invece che il compito dello Stato, secondo una concezione moderna e autenticamente liberale, sia solo quello di fissare i requisiti minimi per garantire la serietà delle procedure, valutando poi a valle, ed eventualmente sanzionando, i risultati. Si tratta infatti di applicare la logica liberale della responsabilizzazione mediante un sistema di incentivi e disincentivi, ferme restando alcune regole chiare e generali che tutti devono rispettare. Pone quindi l'accento sul rigore della procedura di reclutamento prevista nel testo: vaglio preventivo da parte di una commissione nazionale estratta a sorte e composta esclusivamente da chi sia stato continuativamente presente ad alto livello nel dibattito scientifico degli ultimi anni, con il compito di valutare la qualità scientifica e, in aggiunta a ciò, le competenze didattiche di ciascun candidato; valutazione comparativa effettuata localmente sui titoli espressi dai candidati interessati all'assunzione con conseguente proposta di assunzione deliberata a maggioranza - suggerisce - assoluta degli appartenenti al dipartimento; approvazione della proposta da parte del consiglio di amministrazione, che deve solo controllare la trasparenza e la regolarità della procedura, rigettando proposte che siano palesemente viziate da interessi estranei a quello più generale dell'ateneo.

Come ulteriori esempi di eccesso di prescrittività menziona: l'articolo 2, comma 2, lettera p), nella parte in cui stabilisce il divieto, per i componenti del senato accademico, di ricoprire la carica di direttore di dipartimento; il comma 3, lettera d), del medesimo articolo, che introduce complesse distinzioni sul numero delle facoltà che si possono attivare a seconda del numero dei docenti; l'articolo 9, comma 3, relativo ai rapporti fra chiamate dall'esterno e dall'interno dell'ateneo, prima o dopo i primi 5 anni, giudicando al riguardo più che sufficiente un serio meccanismo di incentivazioni; l'articolo 12, comma 9, quando prevede che il Ministero nomina i commissari per poter valutare i candidati della quota nazionale dei ricercatori a contratto. Coglie peraltro un profilo dirigistico anche nella prescrizione delle ore da dedicare alla ricerca, su cui molti intervenuti si sono espressi, precisando che, mentre è corretto determinare le ore da impiegare nella didattica, perché in esse consiste il servizio reso agli studenti, è nei risultati della ricerca che consiste il servizio reso alla collettività e sono dunque i risultati da valutare, non il numero di ore necessarie per ottenerli. Piuttosto, reputa doveroso prevedere espressamente l'obbligo di certificare le ore di impegno didattico per evitare sgradevoli elusioni della prescrizione.

Afferma comunque di comprendere le ragioni di una certa regolamentazione, tendente a reagire contro un uso distorto dell'autonomia, ma giudica più opportuno un approccio che coniughi meglio il principio di autonomia, introdotto già ai tempi dell'allora ministro Ruberti, con quello di responsabilità. Ciò emerge indubbiamente nel testo del Governo, secondo una filosofia peraltro trasversalmente condivisa dai vari Esecutivi che si sono succeduti negli ultimi 10 anni, anche se con esiti non sempre convincenti e decisivi. Fa presente ad ogni modo che la responsabilità ha un senso solamente se si è autonomi nel decidere, per cui reputa incompatibili dirigismo e responsabilità.

Occorre inoltre a suo avviso riformare l'università fuoriuscendo dalla cultura dell'emergenza, la quale può avere solo una natura contingente e una durata limitata, mentre in una riforma organica bisogna delineare il futuro dell'università italiana, onde evitare che il prossimo Governo ricominci tutto daccapo. Ciò premesso, richiama i dati della *Heritage Foundation* sulla libertà economica dei

vari Paesi, in base ai quali uno degli *handicap* più rilevanti del sistema italiano è il continuo cambiamento delle regole, che genera sforzi rilevanti, anche in termini economici, per il conseguente costante adeguamento delle strutture.

Coglie poi l'occasione per smentire quanto si è affermato circa il presunto eccessivo numero dei professori, pur riconoscendo la crescita anomala e disordinata, soprattutto di ordinari, che si è registrata in conseguenza della introduzione del "3+2" e della moltiplicazione dei corsi di laurea e delle materie di insegnamento. Si esprime dunque favorevolmente sulla volontà governativa di porre rimedio a tale fenomeno, specie con il decreto-legge n. 180 del 2008, chiarendo tuttavia che quel provvedimento non ha carattere sistematico, bensì emergenziale. Quanto alle sedi staccate, invita a non confondere localismi inutilmente dispersivi di risorse pubbliche con sedi che invece svolgono funzioni importanti di sviluppo del territorio.

Si sofferma indi su un tema a suo giudizio centrale, purtroppo spesso confinato al malumore dell'Accademia, ossia la necessità di valorizzare chi lavora: ritiene infatti che se non si premia economicamente chi raggiunge risultati significativi per qualità della didattica e della ricerca, non si favorirà la competitività degli atenei e non si internazionalizzerà il sistema universitario italiano, ancora troppo chiuso e autarchico.

Con riferimento ai singoli punti sollevati nel dibattito, risponde in primo luogo al senatore Vita circa cosa si intenda per università, delineandola come una comunità umana, una *societas*, in cui lo stare insieme è frutto di un atto di libertà e di reciproca responsabilità e i cui soggetti sono i "docenti ricercatori" e gli studenti. Detta comunità-*societas* non è chiusa su se stessa, non è concepita per coltivare antistorici narcisismi, ma è finalizzata, con una sensibilità all'apertura universale, alla crescita complessiva dei livelli formativi, della dimensione culturale e della competitività materiale della Nazione. In essa, prosegue, didattica e ricerca sono strettamente collegate, perché la didattica universitaria non è ripetitiva, di secondo livello, ma è innanzitutto il risultato di ciò che uno studioso ha elaborato, è trasmissione e promozione di sapere innovativo, oltre che insegnamento di metodi rigorosi, è in ogni caso elaborazione critica di conoscenza. Ritiene quindi che per raggiungere i suddetti fini siano necessarie la libertà della didattica e della ricerca, nonché la libertà di organizzazione, descritta nel testo costituzionale come autonomia ordinamentale; la verifica della loro rispondenza ad un interesse generale è di competenza dello Stato e concerne la valutazione dei risultati accompagnata da incentivi premiali e disincentivi penalizzanti.

Dichiara poi di aver registrato nell'intervento della senatrice Mariapia Garavaglia un'espressione senz'altro condivisibile: la centralità dello statuto. Manifesta invece qualche perplessità sulla proposta di limitare, per l'elezione del rettore, l'elettorato attivo ai soli membri del senato accademico, pur condividendo, come già rilevato nella relazione introduttiva, l'esigenza di rafforzare il ruolo di controllo e di stimolo del senato. Ritiene tuttavia che il rettore debba essere espressione di una più ampia comunità accademica, nel rispetto della tradizione millenaria della università italiana.

Riscontra positivamente una sostanziale coincidenza di valutazioni nell'intervento del presidente Possa, di cui ricorda, fra l'altro, le acute motivazioni sulla inopportunità di vietare ai membri del senato di ricoprire altre cariche accademiche, paventando a sua volta il rischio di strutturare un potere del tutto sganciato rispetto alla linea gestionale interna - peraltro già democraticamente eletta e dunque rappresentativa - fino a dar vita ad un senato tipicamente autoreferenziale e "politicizzato". Manifesta invece riserve in ordine alle analoghe perplessità relative ai membri del consiglio di amministrazione, organo necessariamente terzo. Nel comprendere il senso dei rilievi avanzati sulla concreta attuabilità di prove nazionali *standard* per accedere al Fondo per il merito, non condivide poi il ruolo dell'università circoscritto alla cosiddetta ricerca di base, fondato sulla premessa che ricerca e didattica richiedono "culture, attenzioni e linguaggi tra di loro assai differenziati". Concorda peraltro sull'importanza del compito di stimolo assegnato al Ministero per segnalare l'attenzione verso nuove discipline in via di sviluppo nel mondo e per mantenere materie necessarie a salvaguardare la nostra identità culturale.

Reputa altresì interessante la proposta del senatore Calabrò di favorire la mobilità fra sedi universitarie attraverso il collegamento di una parte del *budget* del docente con la persona piuttosto che con l'ateneo, anche al fine di rafforzare il potere contrattuale di chi fa ricerca e didattica di qualità. Evidenzia tuttavia le difficoltà in cui potrebbero trovarsi le sedi più piccole. Considera inoltre condivisibili il suggerimento che la valutazione della ricerca avvenga per ambiti disciplinari secondo criteri e modalità differenziati, nonché l'invito a valorizzare l'attività per conto terzi. Pur riconoscendo che la triennializzazione degli scatti comporti un pregiudizio economico, sottolinea che la valutazione dell'attività svolta secondo tale scansione temporale appare più adeguata; nella prospettiva di evitare ricorsi e di consentire l'operatività concreta della innovazione legislativa, suggerisce comunque di far salvi gli scatti in corso di maturazione.

Quanto alle affermazioni del senatore Ceruti, giudica meritevole di attenzione l'invito a non limitarsi a mutuare esempi stranieri, la cui mera trasposizione nell'ordinamento italiano rischia di determinarne una banalizzazione. Concorda peraltro che si debba ridurre il ricorso alle deleghe le quali, specialmente su alcuni aspetti dello stato giuridico, potrebbero determinare un eccesso di regolamentazione.

Conviene poi con l'opinione del senatore Baldassarri per cui il diritto allo studio si garantisce innanzitutto creando le condizioni perché lo studente possa scegliere l'università da frequentare, nonché con la considerazione che l'equità sociale deve essere assicurata attraverso borse di studio e sostegno alle famiglie, "evitando una falsa perequazione sociale ottenuta attraverso la dequalificazione del sistema universitario".

Esprime invece alcune perplessità circa la proposta della senatrice Aderenti di stabilire un limite, fissato nel 10 per cento, alle borse di studio per studenti stranieri, rimarcando che l'Italia è piuttosto penalizzata nei *ranking* internazionali a causa dello scarso numero di studenti stranieri, mentre dovrebbero essere incentivati i giovani meritevoli a studiare in Italia.

Si compiace poi dell'intervento del senatore Quagliariello in merito alla necessità di trasferire il baricentro sui controlli *ex post*, spostando l'enfasi "sulla valutazione *a posteriori* basata su meccanismi premiali per gli atenei e per i docenti". Nel condividere l'auspicio di uno snellimento delle procedure decisionali, richiama la proposta del senatore Quagliariello di introdurre la chiamata diretta nell'ambito dei concorsi locali, del resto sollecitata anche dai senatori Livi Bacci e Asciutti, e presumibilmente condivisa dal senatore Ceruti. Ritiene che ciò debba opportunamente essere oggetto di esame in fase emendativa.

Riguardo ai possibili aspetti di incostituzionalità nella quantificazione di un certo monte ore obbligatorio da dedicare alla ricerca, evidenziati dal senatore Treu, ribadisce di averli già espressi durante la relazione introduttiva. Nota poi con piacere la concordanza manifestata dai senatori Treu e Calabrò circa l'auspicio di una correlazione fra risultati ottenuti e retribuzione dei docenti, ben al di là della eliminazione degli automatismi retributivi. Relativamente ai dubbi avanzati dai senatori Livi Bacci, Possa, Baldassarri e Anna Maria Serafini sulla fissazione per legge di una determinata quota di esterni, propone di sottoporre a verifica triennale questa innovazione legislativa.

Ritiene invece maggiormente distante rispetto all'indirizzo generale l'intervento del senatore Giambrone, di cui non condivide fra l'altro la critica sul fatto che il metodo di elezione dei rettori potrebbe accentuare l'influenza dei professori ordinari: precisa in proposito che gli ordinari sono semmai una minoranza nel corpo elettorale. Non concorda neanche con il rilievo sul sistema di accreditamento delle università, che a giudizio del senatore Giambrone rischia di differenziare fra atenei di "serie A" e di "serie B". Puntualizza in merito che l'accreditamento è uno dei passaggi più innovativi e condivisibili del testo governativo, che va nella direzione di una effettiva trasparenza e tutela in primo luogo a vantaggio degli studenti. Si esprime dunque a favore di una seria differenziazione, purchè si dia vita, con accordi di programma, ad un risanamento profondo di tutte le università in difficoltà. Respinge inoltre le critiche al commissariamento degli atenei in stato di dissesto, rivendicando di averlo previsto già nel disegno di legge della maggioranza e di averne richiesto l'inserimento anche nella proposta dell'Esecutivo. Giudica infatti intollerabile che atenei sull'orlo del fallimento continuino a dissipare risorse pubbliche senza che lo Stato possa intervenire, affermando del resto che la reazione alla mala gestione non ha nulla a che vedere con una presunta volontà privatizzatrice. Né reputa convincenti le opinioni sulle chiamate effettuate *in loco*, sotto "il controllo delle università": sarebbe infatti impossibile responsabilizzare le università per le scelte fatte se la chiamata dei professori dovesse essere imposta dall'esterno. Circa la figura del ricercatore a contratto, giudicata negativamente dal senatore Giambrone, ritiene invece che essa possa stimolare la produttività scientifica e l'impegno all'interno dell'Accademia, consentendo una più adeguata selezione senza prefigurare intoccabili rendite di posizione. Sottolinea comunque l'importanza di una programmazione seria delle chiamate a professore associato e dei relativi stanziamenti, per garantire adeguate prospettive di carriera ai giovani ricercatori, evidenziando altresì la necessità che gli assegnisti possano godere di una tutela previdenziale.

Per quanto riguarda l'intervento del senatore Vetrella, conviene con la pressante esigenza di una politica premiale verso chi ottenga risultati di qualità, accompagnata da più efficaci sanzioni verso chi non faccia il proprio dovere.

Raccoglie poi l'invito della senatrice Vittoria Franco a garantire la posizione di coloro che abbiano conseguito l'idoneità prima dell'entrata in vigore del disegno di legge in esame e che non siano stati ancora assunti perché "i rispettivi atenei non erano nelle condizioni di farlo", assicurando che valuterà positivamente un emendamento in questa direzione. Rammenta in proposito di aver già segnalato nell'esposizione introduttiva l'opportunità di non paralizzare l'assunzione di chi abbia acquisito l'idoneità con i concorsi attualmente in svolgimento.

Con riferimento all'intervento del senatore Procacci, nega la presunta riduzione della rappresentanza del personale tecnico-amministrativo e di quella degli studenti, precisando che per il primo nulla cambia, mentre i secondi sono gli unici soggetti ad essere espressamente rappresentati nel consiglio di amministrazione; rimarca altresì che una pluralità di norme ne garantisce la presenza nei vari organismi, arrivando a prevedere, all'interno dei dipartimenti, commissioni paritetiche docenti-studenti per svolgere attività di monitoraggio dell'offerta formativa. Appare invece a suo avviso condivisibile il superamento delle distinzioni di carriera tra ricercatori a contratto e a tempo indeterminato: al riguardo propone di estendere il meccanismo della cosiddetta *tenure track* anche ai ricercatori a tempo indeterminato.

Si dichiara inoltre d'accordo con il senatore Pittoni circa la richiesta di assegnare alle università sottofinanziate fondi aggiuntivi finalizzati al riequilibrio, pur rilevando come questa istanza possa realizzarsi soltanto prevedendo nuove risorse, con un aumento degli stanziamenti complessivi al sistema universitario. Altrimenti, precisa, il combinato disposto della diminuzione dei finanziamenti pubblici e del meccanismo premiale del 7 per cento, che già trasferisce risorse all'interno dello stesso sistema universitario, renderebbe impraticabile un ulteriore spostamento di fondi tra università volto al riequilibrio.

Dopo aver puntualizzato l'imprescindibile esigenza di evitare la chiusura di molti atenei, esprime apprezzamento per la ricostruzione del modello austriaco svolta dal senatore Asciutti. Ricorda peraltro che la tendenza a rafforzare la *governance* di ateneo ha caratterizzato recentemente diversi modelli in Europa e nel mondo come ad esempio è avvenuto in alcuni Länder tedeschi o in Giappone. Reputa tuttavia necessario che a tale rafforzamento corrisponda un bilanciamento di poteri, conferendo ad organi rappresentativi della comunità accademica poteri di controllo e di iniziativa. In questo contesto, non condivide la soluzione del legislatore austriaco volta ad attribuire al rettore il potere di nomina dei direttori dei dipartimenti, che rischia di sbilanciare a tutto favore dell'organo di governo centrale i rapporti interni agli atenei. In ordine ai miglioramenti del testo in materia di governo del consiglio di amministrazione, afferma che se la riserva al rettore del ruolo di presidente del consiglio stesso appare forse troppo rigida, va senz'altro garantita la possibilità di attribuire agli statuti la scelta fra una *governance* monocratica ovvero duale. Una prospettiva che imponga per legge soluzioni diverse potrebbe infatti essere poco rispettosa dell'autonomia universitaria e foriera di possibili inefficienze di gestione.

Concorda inoltre con la proposta di rendere più effettivi i poteri sanzionatori del consiglio di amministrazione; al riguardo, ribadisce l'ipotesi di eliminare la giurisdizione domestica del CUN, prevedendo nel contempo una certificazione delle ore di didattica. Manifesta altresì interesse verso la rinnovata attenzione ai rapporti fra atenei e facoltà mediche, auspicando suggerimenti concreti nell'ambito dell'attività emendativa. Conferma infine il proprio favore per la diminuzione delle deleghe legislative.

Dopo aver espresso apprezzamento per l'intervento del senatore Pardi, laddove rifiuta l'idea di trasformare il ricercatore in una sorta di impiegato e contrasta "la dittatura del tempo", si compiace poi per la disponibilità manifestata dal senatore Rusconi a collaborare al miglioramento del testo. Nel ribadire l'intenzione di procedere ad una riscrittura di alcuni passaggi del disegno di legge, invita tuttavia a non confondere un dibattito libero e serio, come quello che ha caratterizzato tutti gli interventi, con un disimpegno di alcuni verso il provvedimento governativo. Sottolinea infatti la responsabilità e compattezza della maggioranza, che ha dato prova di voler onorare appieno la dignità ed il ruolo del Parlamento non limitandosi, come troppo spesso è accaduto negli ultimi anni, a farsi mero portavoce di progetti governativi, ma intervenendo attivamente nella redazione di una riforma importante per l'università italiana. Rimarca pertanto che la serietà con cui il Centro-destra ha svolto il suo ruolo dovrebbe essere una garanzia per un'opposizione che si voglia confrontare in maniera costruttiva su grandi temi, assumendo ciascuno, secondo i propri valori e le proprie sensibilità, precise responsabilità. In conclusione, nella comune consapevolezza che la riforma in atto rappresenta l'occasione per accentuare il ruolo determinante del Parlamento, si dichiara certo che questa grande opportunità non andrà sprecata. In tal senso, assicura che manterrà fede all'impegno assunto.

Il seguito dell'esame congiunto è rinviato.