

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 di ieri.

Nel dibattito interviene il senatore **PROCACCI (PD)**, il quale giudica senz'altro positivo l'approccio organico del disegno di legge governativo, che procede ad una riforma complessiva dell'università di cui sicuramente si sentiva l'esigenza. In particolare dichiara di condividere il tentativo di raccordare meglio didattica e ricerca, attraverso una rinnovata centralità dei dipartimenti, di semplificare le strutture decisionali e di favorire la collaborazione fra società e università, anche in un'ottica di riequilibrio delle opportunità connesse al diverso tessuto territoriale nazionale.

Egli non manca peraltro di evidenziare anche le criticità del provvedimento, augurandosi che la maggioranza voglia dimostrare apertura sugli emendamenti dell'opposizione, in vista di un riordino il più possibile condiviso.

In primo luogo, giudica irrealistico riformare l'università "a costo zero", mentre al contrario sarebbe opportuno rilanciare il settore con maggiori investimenti.

L'autonomia risulta inoltre compressa oltre i limiti costituzionali, svuotando la positiva eterogeneità dei nostri atenei. Pur condividendo la necessità di una cornice generale entro cui articolare il processo autonomistico, egli deplora infatti l'eccessiva disciplina di dettaglio che vincola le università al rispetto di una normativa minuziosa.

Egli esprime poi forti perplessità sulla previsione di un rettore esterno all'ateneo, paventando il rischio di figure sradicate dal territorio, in antitesi all'esigenza che l'università sia espressione di un legame forte con la sua terra.

Dopo aver censurato la riduzione della rappresentanza del personale tecnico-amministrativo e degli studenti, si sofferma sulle facoltà o scuole, rilevando che esse costituiscono un organo indispensabile pur a fronte della centralità assunta dai dipartimenti. Onde evitare conflitti di competenza, invita quindi a regolarne meglio il ruolo di coordinamento.

Passando alle attribuzioni dei consigli di amministrazione e dei senati accademici, stigmatizza che la deliberazione sugli indirizzi strategici nonché sull'attivazione o soppressione di corsi, sia conferita ai primi anziché ai secondi, tanto più vista la presenza in essi di una forte componente esterna. In tal modo, si rischia che vengano assunte scelte meramente economiche, in contrasto con la missione culturale dell'università. Critica inoltre che la riduzione ad una unità della rappresentanza studentesca nei consigli di amministrazione, nonché l'assenza di ricercatori di ruolo nei senati accademici.

Quanto alla differenziazione fra rettore e presidente del consiglio di amministrazione, mette in guardia rispetto ad un potenziale sbilanciamento dei poteri, anche in questo caso connesso alla cospicua presenza di consiglieri esterni.

Egli rileva infine l'insufficienza dei principi e criteri direttivi posti ad argine della delega conferita dall'articolo 5 ed auspica che il Parlamento li rafforzi per meglio indirizzare l'attività legislativa delegata.

Svolge infine alcune considerazioni relative ai ricercatori, rilevando l'anomalia della nuova figura di ricercatore a tempo determinato, che si aggiunge alle altre professionalità a termine già presenti

nell'ordinamento, affiancandosi e in qualche modo sovrapponendosi al già esistente ricercatore a tempo indeterminato, posto ad esaurimento. Riscontra tuttavia una forte confusione, atteso che la nuova figura gode di privilegi in termini di riconoscimento giuridico ed economico, nonché di carriera, rispetto al ricercatore a tempo indeterminato. Occorre altresì, a suo giudizio, riflettere sul destino dei ricercatori che non fossero confermati al termine della *tenure track*, il cui utilizzo nell'ambito della pubblica amministrazione non appare sufficiente a soddisfarne le aspettative a giustificare l'investimento economico compiuto.

Nel ribadire il giudizio positivo su alcuni aspetti del provvedimento e quello negativo sugli altri, rinnova l'auspicio che l'esame prosegua in spirito collaborativo al fine di un costruttivo miglioramento della proposta.

La senatrice [Anna Maria SERAFINI \(PD\)](#) si associa all'apprezzamento già espresso per l'ottima qualità del dibattito in corso, certamente non scontato. A sua volta, rileva peraltro le contraddizioni fra le intenzioni del testo governativo e le soluzioni pratiche avanzate. Nel richiamare analoghe considerazioni manifestate dai senatori Ceruti, Quagliariello, Baldassarri e Longo, nonché dallo stesso relatore e dal Presidente, esprime compiacimento per la comune analisi che induce a giudicare il testo non rispondente alle sue stesse premesse. Si augura quindi un lavoro condiviso, volto a mettere a sistema autonomia, responsabilità e merito per un progetto ambizioso.

Anche in considerazione della misera *performance* dell'Italia nelle graduatorie internazionali, in termini di numero di laureati e di promozione sociale, evidenzia come la riduzione degli sprechi - da tutti auspicata - non debba necessariamente equivalere ad una contrazione degli investimenti. Analogamente, ritiene che un più consistente ingresso di capacità manageriali negli atenei non debba ridimensionarne il rilievo pubblico.

Al fine di creare le condizioni perché l'università dell'economia della conoscenza sia effettivamente un luogo autorevole e forte, mette in guardia dal rischio di consegnare gli atenei a poteri esterni, nonché di innescare una deriva aziendalistica.

Sottolinea infine la contraddizione fra la disciplina di dettaglio posta legislativamente e l'assenza di controlli successivi, nonché l'esigenza che l'eccellenza sia considerata una modalità che rende migliore il sistema.

Il senatore [PITTONI \(LNP\)](#) rammenta preliminarmente che, in occasione della manovra finanziaria, la Commissione bilancio ha approvato un ordine del giorno a sua firma che impegnava il Governo a destinare almeno 100 dei 400 milioni derivanti dal cosiddetto "scudo fiscale" e assegnati al sistema universitario, all'incremento della «quota di riequilibrio» per gli atenei che ricevono meno contributi di quelli a cui avrebbero diritto in base al modello di valutazione a suo tempo elaborato dal Ministero. Precisa in proposito che nel 2009 soltanto lo 0,3 per cento delle assegnazioni è stato riservato agli atenei sotto-finanziati: si tratta di appena 20 milioni di euro per circa 30 atenei, mentre il credito accumulato dalle università soprattutto del Nord supera ormai i 2 miliardi e mezzo di euro. Invita quindi a focalizzare l'attenzione sul riequilibrio finanziario, tanto più a seguito delle disposizioni introdotte di recente in ordine al fondo meritocratico per le università virtuose, che sta incidendo in modo notevole e positivo nei rapporti tra Ministero e atenei.

Alla luce di tali considerazioni, ravvisa un primo tentativo di soluzione nell'articolo 5, comma 3, lettera f), che fa riferimento all'introduzione del "costo *standard* unitario di formazione per studente in corso", a cui è collegata l'attribuzione di una percentuale della parte del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) che non rientra nella quota premiale di cui al decreto-legge n. 180 del 2008. Registra con favore che ciò sia ispirato ai meccanismi del federalismo fiscale promossi dal suo Gruppo e che possa dunque rappresentare la chiave dell'intero provvedimento, per altri versi tuttavia esageratamente prescrittivo, come rilevato nel corso del dibattito.

Sottolinea poi come un efficace meccanismo di incentivi sulla base dei risultati possa avviare percorsi virtuosi, in grado di liberare le migliori energie del Paese. Reputa però negativo che troppi atenei di buon livello siano in condizioni di difficoltà a causa di crediti già maturati e mai riscossi, anche risalenti nel tempo; chiede quindi di inserire nel provvedimento una norma per accelerare il riequilibrio finanziario, come già a suo tempo evidenziato nell'ordine del giorno approvato in Commissione bilancio a dicembre.

Richiama indi i dati raccolti dall'Associazione per la qualità delle università italiane statali (AQUIS), che mostrano le dimensioni della differenza maturata negli ultimi anni fra l'ammontare complessivo del FFO assegnato alle università delle varie Regioni, da un lato, e le risorse che sarebbero loro spettate se si fosse applicato il modello di valutazione elaborato dal Ministero, dall'altro. Cita al riguardo il caso, nel 2007, delle sette università lombarde finanziate dallo Stato le quali hanno

ricevuto in totale 832 milioni di euro, quando invece, sulla base dei requisiti di efficienza elaborati dal Ministero competente ma mai applicati, avrebbero dovuto riceverne 935. Lamenta dunque che per gli atenei della Lombardia sia mancato in media l'11 per cento dei fondi, ammanco che nel caso specifico del Politecnico di Milano raggiunge addirittura il 24 per cento. Menziona situazioni ancora peggiori, come quella dell'Università di Bergamo la quale, pur dovendo ricevere 47 milioni, ne ha avuti in realtà solo 32, cioè circa il 30 per cento in meno. Segnala invece criticamente che sul fronte opposto si colloca la Sicilia, le cui università hanno avuto nel 2007 una media del 20 per cento in più del dovuto; in dettaglio fa presente che l'ateneo di Messina ha ricevuto 180 milioni al posto di 117, con un bel 35 per cento in più.

Richiama inoltre il contesto del Lazio, nel quale in media gli atenei hanno ricevuto il 9 per cento in più: nello specifico, l'università di Cassino e di Roma-Tor Vergata hanno avuto rispettivamente il 10 e il 24 per cento in meno rispetto a ciò che meritavano, mentre l'università La Sapienza ha guadagnato il 19 per cento in più e l'Istituto di scienze motorie addirittura il 66 per cento. Quanto alla Campania, rileva che ha recuperato circa il 7 per cento, con una punta del 13 per cento per la Seconda Università di Napoli. A fronte di questi dati, deplora la condizione delle università del Piemonte, sotto-finanziate in media del 16 per cento, di quelle del Veneto, che si attestano a meno 10 per cento, del Trentino, con un flessione negativa del 18 per cento, e dell'Emilia-Romagna, con meno 5 per cento. Diversamente accade per il Friuli-Venezia Giulia - anche se l'ateneo di Udine è sotto-finanziato di 12 milioni, corrispondenti al 17 per cento in meno - e per la Liguria, che visto l'università di Genova beneficiare di un 12 per cento in più. Riconosce comunque che anche al Sud non mancano Regioni le cui università sono sotto-finanziate, come Calabria e Abruzzo, ferme entrambe su meno 15-16 per cento, ma tiene a precisare che sono penalizzate principalmente le facoltà settentrionali.

Occorre dunque a suo giudizio un intervento volto ad evitare il rischio di un "colpo di spugna", che si limiti semplicemente ad azzerare la situazione. Non ritiene infatti accettabile che, nella logica di competizione tra università, avviata con l'assegnazione di fondi in base al merito, ve ne siano alcune costrette ad un arretramento solo per la mancata applicazione in passato di adeguati criteri di ripartizione delle risorse pubbliche. Ribadisce perciò l'esigenza, sulla base di quanto convenuto in Commissione bilancio, di inserire nella riforma uno specifico articolo che garantisca un giusto impegno finanziario per il riequilibrio dei finanziamenti, in modo di far recuperare almeno una parte di quanto in realtà dovuto.

Paventa poi il rischio, con riferimento alle università non statali, di una diminuzione dei finanziamenti ad esse destinati, con conseguente necessità di cercare soluzioni alternative come l'aumento delle tasse per ripianare i bilanci. Ricorda al riguardo che le università non statali svolgono un'essenziale funzione pubblica, coprendo aree didattiche dove lo Stato è assente, e che nel Settentrione sono fortemente radicate nel territorio. Esse rappresentano peraltro un momento essenziale della libera ricerca scientifica e dell'elaborazione di progetti culturali autonomi, costituendo talvolta l'unica autentica alternativa a un sistema che continua a essere statalista e centralista. Sostiene infatti che gli atenei non statali sono per definizione indipendenti dal potere centrale, ma nel momento in cui rivestono una funzione pubblica e svolgono un lavoro di eccellenza è giusto che godano di qualche sostegno. Chiede quindi per tali università una pur contenuta assegnazione di fondi, a fronte del raggiungimento di precisi livelli qualitativi.

Richiama inoltre l'attenzione sulle risorse assegnate al sistema universitario nel suo insieme, rilevando come l'Italia, pur possedendo la capacità intellettuale per intercettare progetti di ricerca internazionale, rischi di non essere poi in grado di adeguare i laboratori alle esigenze e ai livelli richiesti. Riferendosi a quanto emerso nel dibattito, non condivide la necessità di includere i docenti a contratto nel senato accademico, in quanto essi a suo avviso rappresentano un modo per retribuire persone fuori dell'università.

Reputa poi che la percentuale proposta di membri esterni nel consiglio di amministrazione sia già alta, per cui non occorre aumentarla ulteriormente con il rischio di consegnare l'università a qualche ente esterno. Sottolinea infatti che tale rappresentanza nel consiglio di amministrazione ha un significato qualora detti enti finanzino l'ateneo e comunque non al punto di condizionarne le scelte.

Afferma altresì che delle borse di studio non dovrebbero poter fruire coloro i quali sono in grado di pagarsi gli studi, in quanto esse hanno lo scopo preciso di permettere a chi non ha mezzi di accedere all'università; evidenzia comunque che il godimento di borse di studio deve permanere solo se si raggiungono determinati risultati.

Richiamandosi nuovamente ai docenti a contratto, puntualizza che essi sono esterni a cui non può essere riconosciuta l'attività lavorativa per l'acquisizione dell'abilitazione; ritiene pertanto che, secondo le nuove modalità di reclutamento, non ci siano alternative alla partecipazione al concorso.

Conclude infine precisando che un consiglio di amministrazione unico potrebbe essere formato solo nel caso di fusione tra atenei, non certo se si tratta di federazione.

Il senatore **RUSCONI** (PD) registra con compiaciuto stupore le forti critiche avanzate dalla maggioranza sul provvedimento dell'Esecutivo, richiamando in particolare le proposte emendative del senatore Pittoni, il suggerimento della senatrice Aderenti di limitare gli studenti universitari non italiani, nonché i rilievi del senatore Firrarello. Nel chiedersi quindi se vi sia ancora una maggioranza intorno a disegno di legge n. 1905, invita la Conferenza dei rettori a rivolgere alle forze di Governo l'accurato appello in difesa dell'università.

Egli ritiene del resto che il riordino sia un'opportunità straordinaria non solo per migliorare il livello dei laureati italiani, ma anche e soprattutto per rispondere all'attuale congiuntura economica negativa, in sintonia con quanto adottato in altri Paesi europei.

Nel riferirsi alla quota dei proventi derivanti dallo "scudo fiscale" destinati all'università, osserva che essi sono largamente inferiori rispetto all'entità dei tagli apportati ed invita a considerare con attenzione la posizione di Confindustria, secondo cui i tagli per il 2010 pongono gli atenei in una situazione delicata ma sostenibile, mentre quelli per il 2011 sono del tutto intollerabili, penalizzando definitivamente tutti gli atenei, sia virtuosi che non. Egli invita perciò il Ministro ad adottare soluzioni legislative coerenti rispetto al contenuto delle interviste rilasciate, sottolineando come le critiche mosse dall'opposizione coincidano sorprendentemente con le osservazioni di Confindustria.

Dopo aver richiamato le forti perplessità, emerse anche nelle audizioni, in ordine al controllo delle ore dedicate dai docenti alle attività di ricerca e di didattica, egli rileva con rammarico come gli atenei italiani siano scarsamente attrattivi per gli studenti stranieri, mentre i ricercatori italiani si collocano in ottime posizioni nei concorsi banditi all'estero.

Suggerisce quindi di promuovere una maggiore integrazione fra le università, lamentando che al di là dei tagli più recenti, l'Italia investa comunque assai meno in università e ricerca rispetto agli altri Paesi OCSE.

Entrando nel merito del disegno di legge, ne evidenzia alcune criticità.

In particolare, pone l'accento sull'organo appositamente istituito per l'elaborazione dei nuovi statuti, benché la relativa adozione sia rimessa agli attuali senati accademici e consigli di amministrazione. Al riguardo, occorre a suo avviso precisare se questi ultimi abbiano un potere di mera approvazione o reiezione, ovvero possano entrare nell'esame dei contenuti. Analogamente, invoca maggiore chiarezza sulle procedure da adottare nel caso in cui l'università non approvi il nuovo statuto nei termini previsti.

Manifesta conclusivamente la disponibilità del suo Gruppo a collaborare ad un miglioramento del testo, in sede di Comitato ristretto, ovvero di riscrittura di alcuni punti fondamentali. Ritiene infatti che al Paese serva una riforma di più ampio respiro rispetto a quella proposta dal Governo ed in questo senso assicura la disponibilità dell'opposizione a collaborare. Qualora invece la maggioranza intendesse procedere con prove di forza, l'opposizione non potrebbe rendersi corresponsabile della riforma.

Il senatore **ASCIUTTI** (Pdl) illustra brevemente gli attuali modelli maggiormente in uso nei sistemi universitari stranieri. In Francia, Germania, Italia e Spagna, vige il modello europeo tradizionale, con un'autonomia piuttosto limitata ed in cui il controllo interno è prevalentemente affidato ai docenti. Negli Stati Uniti d'America, gli atenei pubblici e privati sono fortemente autonomi, ma il controllo è essenzialmente esterno. Nei Paesi anglosassoni, gli atenei sono fortemente autonomi e negli ultimi decenni il controllo si è spostato da un sistema di sostanziale autogoverno dei docenti ad un modello molto vicino a quello statunitense. In altri Paesi, tra cui Svezia, Olanda, Austria, Danimarca e Giappone, si è passati dal modello tradizione europeo ad una forte autonomia con una *governance* di tipo americano. Finora, sottolinea, nessun Paese ha compiuto un percorso riformatore inverso.

Soffermandosi sul modello italiano in particolare, rileva indi che il potere decisionale è in capo ai docenti dell'ateneo, secondo la tradizionale impostazione humboldtiana, con conseguente forte autoreferenzialità. Molte decisioni sono pertanto prese sotto la spinta di interessi interni corporativi, mentre gli obiettivi istituzionali più generali passano in secondo piano. Le cariche sono prevalentemente elettive, mentre il potere decisionale finale è quasi sempre assegnato ad organi collegiali, sicché la responsabilità formale individuale è piuttosto limitata. Si tratta, in sostanza, di poteri "politici" basati sulla capacità di acquisire consenso.

Egli riferisce indi sulla recente riforma austriaca del 2002, che ha potenziato l'autonomia degli atenei e ne ha completamente modificato la *governance*, realizzando un modello intermedio fra

quello tradizionale e quello anglosassone. Al vertice dell'ateneo vi è un consiglio formato da membri nominati dal Governo e dal senato accademico, comunque tutti esterni. Nessuno di essi, negli ultimi quattro anni, può aver ricoperto incarichi politici. Il responsabile esecutivo è il rettore, nominato dal consiglio in una rosa proposta dal senato accademico. Il consiglio ha peraltro il potere di revocare la nomina a maggioranza qualificata. Il rettore è affiancato da un rettorato composto da quattro prorettori ed ha il potere decisionale sulle assunzioni dei docenti, che sceglie in rose proposte da appositi comitati di selezione. Egli ha anche piena libertà contrattuale nella fissazione delle retribuzioni dei docenti. Il sistema, prosegue l'oratore, si indirizza nel senso della responsabilità individuale sicchè la qualità del sistema è assicurata attraverso il meccanismo degli incentivi e disincentivi, nella consapevolezza che la mancanza di meritocrazia compromette la competitività internazionale del Paese. Egli auspica quindi che anche in Italia l'autonomia si coniughi con la responsabilità, attraverso un sistema valutativo, sia da parte dello Stato che del mercato, in grado di premiare o penalizzare in modo significativo.

Egli ricorda poi il dibattito, avviato già dall'ex ministro Berlinguer, su quale debba essere la missione dell'università, in termini di erogazione di un servizio ovvero di offerta di un prodotto. Al riguardo, egli si dichiara pienamente d'accordo con il ministro Gelmini, secondo cui la riforma deve ispirarsi al trinomio autonomia-valutazione-merito.

In Italia non mancano peraltro, prosegue, esempi di alta formazione, quali l'università "Bocconi" di Milano, e l'IMT di Lucca. Si tratta di istituzioni la cui *governance* non è sicuramente autoreferenziale e che sono in grado di attrarre efficacemente studenti stranieri. Gli altri sistemi vigenti in Europa basati sull'autogoverno dei docenti non rappresentano invece modelli vincenti: in Francia, a parte le *Grandes écoles*, che hanno una *governance* diversa, le università normali certamente non brillano; gli atenei della Germania, patria del modello humboldtiano dell'università di ricerca, si classificano al di sotto di quelli degli altri Paesi; l'Italia e la Spagna purtroppo non hanno università che si classifichino tra le prime cento del mondo.

Passando ai contenuti del disegno di legge n. 1905, egli si sofferma anzitutto sull'articolo 2, comma 2, lettera *b*), relativo alla nomina del rettore, che resta a suo avviso vincolata al vecchio meccanismo interno. Nell'auspicare quindi il passaggio ad un sistema elettivo da parte del consiglio di amministrazione, dal quale il rettore possa anche essere sfiduciato, egli deplora la dicotomia con il presidente del consiglio di amministrazione ed invita a precisare quali organi presieda il rettore. Diversamente, sottolinea, si vanifica il principio di responsabilità.

Dopo aver segnalato che nel consiglio di amministrazione non dovrebbero essere presenti personalità che abbiano ricoperto incarichi politici o giudiziari negli ultimi quattro anni, si augura che la valutazione delle università determini premi consistenti alle sedi virtuose e penalizzazioni per quelle non virtuose. Evidentemente, la valutazione dovrebbe avvenire sulla base di giusti contrappesi, legati ad esempio al carattere generalista o specialista dell'ateneo rispetto al territorio.

Passando all'articolo 4 recante il Fondo per il merito, egli esprime un giudizio positivo anche se nella formulazione attuale esso risulta scarsamente influente in quanto privo di adeguate risorse finanziarie.

Egli esprime un orientamento favorevole anche sul sistema di accreditamento, auspicando che esso si estenda alla possibilità di organizzare i diversi settori formativi, evitando che tutte le sedi offrano i medesimi segmenti. Proseguendo nella medesima direzione, ritiene altresì che dovrebbe giungersi all'abolizione del valore legale del titolo di studio.

Dopo aver suggerito un incremento delle tasse di iscrizione degli studenti fuori corso, almeno dopo il secondo anno consecutivo, si sofferma indi sulla questione delle 1.500 ore, che giudica un'aberrazione. Piuttosto, ritiene preferibile che al rettore sia attribuita la responsabilità di allontanare i docenti inadeguati, fino al licenziamento.

Egli svolge poi alcune considerazioni in ordine al percorso di accesso alla carriera universitaria, che giudica eccessivamente lunga, protraendosi per 18 anni, che giungono fino a 23 nel caso di medicina. A tale ultimo riguardo, ritiene peraltro urgente una revisione del decreto legislativo n. 517 del 1999, lamentando che il testo non affronti il problema dei rapporti fra atenei e facoltà mediche.

Deplora altresì che il disegno di legge non offra una prospettiva ai ricercatori a tempo indeterminato, di cui almeno un terzo è senz'altro meritevole di progressione. Analogamente, ritiene che la riforma sia l'occasione per superare alcune previsioni della "legge Moratti" che si sono dimostrate inefficaci. Fra queste, cita il finanziamento degli atenei in base al numero degli iscritti e a quello dei promossi. Censura infine un consistente ricorso alla delega legislativa e alla deregolamentazione.

Avviandosi alla conclusione, afferma che avrebbe preferito una maggiore libertà accompagnata da un reale controllo valutativo, idoneo a individuare le responsabilità individuali prima di quelle di

sistema. Si dichiara comunque convinto che tali limiti potranno essere superati nella fase emendativa, in perfetta sintonia con le stesse dichiarazioni del ministro Gelmini.

Il seguito dell'esame congiunto è rinviato.