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 pomeridiana di ieri, nel corso della quale - ricorda il PRESIDENTE - il senatore Rusconi aveva ribadito la richiesta, avanzata dal Capogruppo Finocchiaro nella seduta Assemblea dello scorso 5 maggio, di audire il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca con riferimento alla connessione tra risorse e riforma dell'università. Ringrazia quindi il ministro Gelmini per essere intervenuta ai lavori della Commissione.

Prende la parola il ministro Mariastella GELMINI, la quale fornisce ragguagli su alcuni nodi problematici del sistema universitario, con particolare riguardo al tema delle risorse. Nel prendere atto con compiacimento del lavoro che la Commissione sta svolgendo sul disegno di legge n. 1905 e sui rispettivi emendamenti, si sofferma sulla richiesta legittima avanzata dall'opposizione in merito alle certezze sui finanziamenti per il settore. In proposito precisa di essersi sempre battuta affinché la riduzione della spesa toccasse il meno possibile l'università. Ricorda inoltre che il Fondo di finanziamento ordinario (FFO) per il 2009 è stato superiore dell'1 per cento rispetto a quello del 2008, nonostante siano state adottate severe misure di risanamento. Rammenta altresì che con il decreto-legge n. 180 del 2008 sono stati recuperati oltre 300 milioni per il *turn-over* nel periodo 2009-2012, 135 milioni per il diritto allo studio e 65 milioni per le residenze universitarie. Rivendica poi di aver tenuto fede all'impegno dell'allora ministro Mussi di stanziare 40 milioni di euro nel 2008 e 80 milioni di euro nel 2009 per nuovi posti da ricercatore.

Fa presente indi che per il 2010 il taglio di 672 milioni previsto originariamente si è ridotto di oltre la metà, grazie ai 400 milioni recuperati alla fine dello scorso anno, determinando una flessione finale del Fondo pari al 3,5 per cento rispetto all'anno precedente. Si tratta a suo avviso di una decurtazione senza dubbio dolorosa ma sopportabile, se confrontata anche con quanto è accaduto in altri Paesi. Ribadisce poi di aver a più riprese chiesto con forza fondi e investimenti, nella consapevolezza tuttavia di dover analizzare le modalità di spesa del sistema universitario rifuggendo da letture semplicistiche e poco veritiere. Occorre infatti a suo avviso riorientare la spesa sul diritto allo studio e sulla qualità della ricerca, evitando gli sprechi verificatisi negli ultimi anni e non certamente ascrivibili alle riduzioni di risorse operate dal Governo. Menziona in proposito la drammatica situazione delle università di Siena, Bari e Palermo, cui presumibilmente si aggiungeranno altri casi dettati non dalla riduzione del FFO bensì da errori accumulati nel tempo e oggi non più sostenibili. Deplora infatti le assunzioni fuori controllo, le gestioni mirate ad acquisire il consenso e le promozioni senza copertura, registrando altresì nell'ultimo decennio un incremento del corpo docente pari a circa il 24 per cento nonostante una sostanziale parità di studenti; oltre a ciò, prosegue, si è avuto un aumento dei professori ordinari di circa il 46 per cento.

Pur reputando corretto l'impegno verso il recupero di una parte delle risorse decurtate, al quale si farà fronte attraverso un tavolo tecnico incaricato di individuare le misure necessarie per mantenere le borse di studio e sostenere le spese correnti, lamenta la proliferazione di corsi e sedi, la crescita smisurata del numero degli insegnamenti e dei contratti di docenza nonché dei corsi di dottorato, che hanno oggettivamente gravato sul sistema. E' in corso dunque un approfondimento sulle ragioni di tali fenomeni, nell'ambito del quale è emerso che tra il 2005 e il 2009, a fronte di un incremento del FFO del 7 per cento, le università hanno accresciuto la spesa per stipendi superando in molti casi la soglia del 90 per cento di spese per il personale in rapporto al FFO medesimo.

Richiama indi i contenuti del primo Documento di programmazione economico-finanziaria della XV legislatura in cui l'allora ministro Padoa Schioppa affermava che il sistema universitario doveva imparare a spendere meglio. Puntualizza peraltro che lo stesso Governo Prodi aveva previsto per il 2008 una riduzione del FFO di 260 milioni, anche se gli allora Ministri dell'economia e dell'università siglarono il "patto per l'università" attraverso il quale furono stanziati 550 milioni di euro per il triennio 2008-2010 legati a obiettivi di qualità. In proposito, sottolinea che l'85 per cento di quelle risorse aggiuntive fu assorbito dalla crescita stipendiale automatica in linea con una tendenza ad aumentare le spese correnti a scapito degli investimenti in qualità.

Reputa quindi indispensabile un intervento strutturale, tanto più che gli eventuali nuovi fondi non possono essere spesi solo per i costi fissi ma occorre una selezione qualitativa. Fa presente del resto che l'onere del personale cresce del 3 per cento all'anno rendendo necessario il reperimento di circa 200 milioni in più rispetto all'anno precedente. Invoca dunque un'assunzione collettiva di responsabilità affinché sia migliorata la qualità del sistema, tenuto conto che non è sufficiente chiedere esclusivamente risorse ulteriori. Auspica perciò l'approvazione rapida del disegno di legge n. 1905, come risultante dagli emendamenti discussi in Commissione, in modo da imprimere un forte segnale riformista ed evitare provvedimenti-tampone, altrimenti si compromette il diritto dei giovani ad una università qualitativamente elevata.

Ricorda inoltre che, grazie anche alla collaborazione e alla presa di coscienza degli atenei, alcuni obiettivi sono stati raggiunti, come dimostra ad esempio la riduzione delle scuole di specializzazione medica, frutto del dialogo con la Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI) e con il Consiglio universitario nazionale (CUN). Segnala altresì che è stato posto un freno alla moltiplicazione di corsi e di sedi e sono stati accorpati i settori scientifico-disciplinari. Rende poi noto che è in atto un confronto in Conferenza Stato-Regioni al fine di definire la programmazione universitaria in un'ottica trasversale, onde contenere la spesa.

Comunica indi che la Corte dei conti ha registrato il regolamento istitutivo dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), grazie al quale si può mettere in atto un circuito virtuoso che tragga frutto anche del lavoro dei precedenti organismi di valutazione.

Reputa dunque necessaria una logica riformista orientata a correggere le storture in quanto - ribadisce - la mera richiesta di nuovi fondi non è sufficiente. Considerata la convergenza registratasi su alcuni aspetti del testo, invita pertanto a proseguire in questa direzione, atteso che il Governo si impegnerà comunque a garantire il pagamento degli stipendi senza che le risorse siano completamente assorbite dagli aumenti automatici.

Si augura quindi un atteggiamento di coraggio, che vada eventualmente contro alcuni interessi corporativi affinché siano affermati i cardini essenziali della riforma, quali la valutazione, la trasparenza nella gestione delle risorse, la distinzione dei compiti tra consiglio di amministrazione e senato accademico, nonché una più chiara definizione del ruolo dei ricercatori. A tale ultimo proposito, ritiene che la *tenure track* rappresenti un sistema corretto per assicurarne la progressione di carriera. Reputa altresì che il disegno di legge offra una grande opportunità di cambiamento radicale a cui non dovrebbe a suo avviso corrispondere un atteggiamento rinunciatario, tanto più che erano stati presentati anche testi di altri schieramenti. Auspica perciò che permanga un clima di collaborazione in Commissione e in Assemblea, tenuto conto che la riforma non può essere rinviata. In conclusione, invita a considerare la necessità di nuove risorse unitamente all'esigenza di una riorganizzazione del settore che introduca meccanismi di razionalizzazione, tanto più che il Parlamento può svolgere un ruolo determinante in tal senso.

Il senatore RUSCONI (*PD*) ringrazia il Ministro, osservando peraltro che il decreto-legge n. 112 (che ha disposto i pesantissimi tagli di 8 miliardi alla scuola e di 2 miliardi all'università) è stato definitivamente convertito in legge nell'agosto 2008, mentre la crisi finanziaria è scoppiata nel successivo autunno.

Lamenta poi che il Ministro non abbia fornito i due chiarimenti principali richiesti dal suo Gruppo in via pregiudiziale rispetto al prosieguo dei lavori sui disegni di legge in titolo. In primo luogo la capogruppo Finocchiaro e lui stesso avevano infatti chiesto come si potesse riformare l'università senza contestualmente recuperare il taglio di 1,3 miliardi di euro previsto per il 2011. Al riguardo, ribadisce analoghe dichiarazioni dei vertici della CRUI e di Confindustria.

Inoltre, era stata posta la questione del futuro dei ricercatori, cui pure non è stata data risposta. In proposito, egli sottolinea con forza l'esigenza di garantire una prospettiva concreta a questa categoria di lavoratori, giudicando infondate le giustificazioni relative all'attuale condizione di crisi. Rammenta infatti che altri Paesi europei, come la Francia e la Germania, hanno reagito alla crisi proprio investendo in formazione e ricerca e, del resto, il nostro Paese ha salvato altri settori in difficoltà, come per esempio Alitalia, nonostante la grave congiuntura economica.

Il senatore GIAMBRONE (*IdV*) pone l'accento sulla disponibilità finora dimostrata dal suo Gruppo sulla riforma dell'università, presentando un numero contenuto di emendamenti e lavorando con modalità niente affatto ostruzionistiche. L'auspicio era infatti quello di poter giungere ad una riforma condivisa, rispetto alla quale l'opposizione potesse offrire il suo contributo.

Lo scorso 5 maggio, il Capogruppo di Italia dei Valori Belisario, insieme alla Capogruppo del Partito Democratico Finocchiaro, hanno tuttavia posto un problema cruciale, relativo alle risorse che il Governo intende destinare al settore. In assenza di risposte puntuali e certe, il suo Gruppo ritiene quindi di non poter mantenere l'atteggiamento finora seguito e di dover assumere una posizione assai più rigida.

Il senatore PETERLINI (*UDC-SVP-Aut*) reputa che, in questo momento di difficoltà economica, il Parlamento debba offrire il massimo sostegno politico al Ministro. Pur associandosi alla richiesta di maggiori risorse per il settore, giudica infatti la riforma un indiscutibile passo avanti nella prospettiva di ridurre gli sprechi. In un'ottica di opposizione costruttiva, dichiara pertanto che a suo avviso la sollecitazione di maggiori risorse non può e non deve andare a scapito della riforma nel suo complesso.

Il senatore ASCIUTTI (*PdL*) prende atto della richiesta dell'opposizione di avere certezze sulle risorse per l'università e la ricerca. Pone tuttavia l'accento sulla crisi mondiale in atto, che da ultimo ha imposto lo stanziamento di 13,5 miliardi da parte della sola Italia per evitare il collasso della Grecia.

Condivide quindi la sollecitazione a recuperare i tagli previsti per il 2011, così come sono stati recuperati quelli per il 2010. Reputa tuttavia irrealistico ottenere, nelle condizioni attuali, certezze assolute.

Osserva poi che la riduzione degli stanziamenti ha lo scopo di avviare comportamenti virtuosi da parte delle università, a partire dalla chiusura di sedi periferiche insostenibili nelle attuali ristrettezze.

Quanto alle prospettive dei ricercatori a tempo indeterminato, invita l'opposizione a considerare positivamente gli emendamenti presentati, a testimonianza di una preoccupazione comune di tutti gli schieramenti politici.

Non comprende quindi l'atteggiamento di chiusura manifestato dall'opposizione che, all'approssimarsi della conclusione dell'*iter*, invoca improvvisamente certezze di risorse che mancavano anche quando è stata avviata la discussione. Nell'auspicare che l'opposizione riprenda il cammino costruttivo finora percorso, dichiara conclusivamente che la maggioranza ha comunque il diritto-dovere di proseguire, al fine di offrire al Paese un'università riformata e più sana.

Il senatore PITTONI (*LNP*) ritiene che la riforma, sulla quale la Commissione intera ha lavorato per settimane in modo costruttivo, sia sicuramente un passo avanti. Giudica quindi contrario al buon senso interrompere tale lavoro in assenza di certezze sulle risorse.

Il senatore PROCACCI (*PD*) censura l'errore strategico di non investire a sufficienza in formazione e ricerca, tanto più alla luce della strategia di Lisbona.

Quanto ai ricercatori, conviene che si tratti di un problema annoso. Osserva tuttavia che, allo stato, nelle università italiane insegnano 25.000 ricercatori, in assenza dei quali l'attività didattica sarebbe paralizzata. Sollecita quindi una soluzione efficace, manifestando perplessità in ordine alla possibile estensione della *tenure track* ai ricercatori a tempo indeterminato e invitando invece il Governo ad esprimersi sull'istituzione della terza fascia ovvero sull'ipotesi di un concorso riservato.

La senatrice Vittoria FRANCO (*PD*) ravvisa un intento punitivo nell'atteggiamento del Governo, che mira solo a estirpare gli sprechi. Evidenzia infatti che nell'università, oltre ad alcune innegabili sacche di inefficienza, fioriscono anche ottime ricerca e didattica, che sarebbero inevitabilmente penalizzate dai drastici tagli imposti dal Governo.

Per quanto riguarda la costante crescita della spesa, osserva che essa deriva dall'aver posto a carico degli atenei gli oneri stipendiali, di cui sottolinea la natura obbligatoria. Ribadisce inoltre a sua volta che i tagli al sapere hanno preceduto la crisi e che comunque altri Paesi hanno saputo contrastare la difficile congiuntura economica con investimenti proprio in questi campi. Invita quindi il Governo a fugare quanto meno il dubbio che il FFO possa essere ulteriormente decurtato.

Conclude deplorando che il disegno di legge n. 1905 congeli il reclutamento dei giovani fino all'emanazione dei regolamenti applicativi. Auspica quindi l'accoglimento degli emendamenti migliorativi dell'opposizione, anche a favore dei ricercatori a tempo indeterminato.

Il senatore CERUTI (*PD*) - premesso che finora il suo Gruppo non ha mai voluto ritardare i lavori sulla riforma - rammenta di aver accolto con entusiasmo l'intenzione del Ministro di riformare l'università sulla base dei principi di autonomia, responsabilità e valutazione. Si dichiara invece assai deluso dal testo, che a suo avviso non corrisponde affatto agli obiettivi. Nel citare considerazioni altrettanto critiche di autorevoli esponenti della maggioranza, nonché di Confindustria, auspica un'inversione di rotta nel senso di una maggiore autonomia, che comporta una maggiore valutazione e determina una maggiore meritocrazia.

In quest'ottica, la riduzione dei finanziamenti può senz'altro giocare un ruolo importante, innescando comportamenti virtuosi. Ciò, a condizione tuttavia che i tagli non siano orizzontali ma selettivi e siano reinvestiti nel settore.

Analogamente invita a considerare qualitativamente i 25.000 ricercatori operanti nelle università, individuando meccanismi premiali per i migliori.

Il senatore VETRELLA (*PdL*) lamenta che l'introduzione delle lauree triennali abbia ridotto il livello culturale degli studenti, risultando di ostacolo allo sviluppo del Paese.

Ribadisce indi la propria proposta di suddividere la retribuzione dei docenti in una quota fissa e una variabile, definendo la seconda in base ad obiettivi posti *ex ante*. Nel caso di mancato conseguimento, ritiene opportuno giungere anche alla sanzione del licenziamento.

Il senatore VITA (*PD*) censura a sua volta la mancata risposta all'interrogativo di base, relativo al rischio imminente di una ulteriore riduzione di risorse.

A fronte della crisi mondiale, si sarebbe peraltro atteso una reazione più forte da parte del Ministro che invece, deplora, si è limitata a rivendicare i meriti di una gestione fatta più di "chirurgia" che di investimenti.

Conferma pertanto che il suo Gruppo, che sta già pagando un elevato prezzo politico per l'atteggiamento responsabile finora seguito, non intende procedere in questa assunzione di responsabilità senza avere certezze sui finanziamenti. In assenza di risorse, il testo in corso di elaborazione rischia infatti di essere un edificio senza fondamenta.

Il senatore LIVI BACCI (*PD*) richiama a sua volta le scelte coraggiose intraprese in altri Paesi di fronte ad analoghe crisi economiche. Stigmatizza indi il testo della riforma, che giudica non sufficientemente innovativo. Anziché attribuire una vera autonomia alle università, corredata di responsabilità e valutazione, esso centralizza infatti tutti i processi decisionali per correggere gli errori commessi in passato. Il suo Gruppo, lungi dal voler difendere un atteggiamento conservativo, sollecita invece maggiore coraggio.

Invita infine il Governo a chiarire quale sia il piano con cui intende salvare le università dall'irreversibile crisi in cui sprofonderanno a partire dal 2011 se non interverranno misure correttive.

La senatrice Mariapia GARAVAGLIA (*PD*) pone l'accento sulle priorità di Governo, lamentando che fra queste non figurino gli investimenti in sapere. Nonostante ciò, le università italiane laureano giovani capaci, che all'estero trovano soddisfazioni professionali assai maggiori che nel loro Paese. Deplora ad esempio che l'Esecutivo non voglia trovare una copertura adeguata per l'emendamento sui ricercatori presentato dalla sua parte politica, nonostante i numerosi settori, anche ministeriali, su cui si potrebbero operare tagli "intelligenti".

Rivendica quindi l'iniziativa dell'opposizione, volta ad attirare l'attenzione sulle incongruenze del testo prima della conclusione dell'esame.

Il relatore VALDITARA (*PdL*) sottolinea che l'università ha reso il suo doveroso contributo al risanamento della Pubblica Amministrazione, in misura anche maggiore rispetto ad altri comparti.

Fra le misure di razionalizzazione contenute nel provvedimento, cita a titolo di esempio, la perdita del carattere automatico degli scatti stipendiali dei docenti, il riordino della contabilità, la previsione di commissariamento degli atenei in condizioni di dissesto, la revoca dei rettori che abbiano mal amministrato, la composizione del consiglio di amministrazione e del senato accademico tale da superare logiche corporative, la maggiore rapidità decisionale connessa alla differenziazione di

funzioni fra senato accademico e consiglio di amministrazione, la centralità della valutazione, la possibilità per gli atenei di irrogare provvedimenti disciplinari diretti.

Rivendica inoltre che la riforma dell'università sia il primo provvedimento, dall'inizio della legislatura, cui il Parlamento sta dando un contributo sostanziale, arricchito dall'apporto dell'opposizione. Del resto, prosegue, già la relazione Muraro mise in evidenza nella scorsa legislatura la necessità di risanare l'università dalle fondamenta. Né va dimenticato che lo stesso ministro Tremonti si è impegnato a rivedere il finanziamento del settore una volta realizzata la riforma. Egli si dichiara pertanto certo che il Ministro intenda mantenere fede all'impegno preso, su cui non mancherà una puntuale verifica del Senato dopo l'approvazione della riforma. La maggioranza è del resto concorde con il ministro Gelmini che la riduzione di 1,3 miliardi per il 2011 sia assolutamente inaccettabile, se l'università contribuisce al risanamento per la sua parte. In questo senso, invita tutte le forze politiche a non perdere l'occasione e ad approvare la riforma entro l'inizio di giugno, come previsto.

Avviandosi a conclusione, rammenta che sui ricercatori a tempo indeterminato sono stati presentati emendamenti che ne prevedono ad esempio l'equiparazione a quelli a contratto. Invita peraltro il Ministro a giudicare favorevolmente il suo emendamento che attribuisce maggiore autonomia alle università virtuose, previa valutazione dell'ANVUR, in termini di *governance*, reclutamento e stato giuridico.

Replica il ministro GELMINI assicurando anzitutto che non ci saranno ulteriori riduzioni di risorse. Quanto alle preoccupazioni manifestate per la situazione finanziaria del 2011, ribadisce che è in corso un lavoro di approfondimento tecnico, tenuto conto che il Governo intende assegnare all'università la priorità nella distribuzione di nuovi stanziamenti. Tiene a precisare tuttavia di non poter quantificare sin d'ora le somme destinate a ripianare il taglio, fermo restando che l'Esecutivo corrisponderà doverosamente al pagamento degli stipendi e alla erogazione di borse di studio, in quanto si tratta di spese fisse.

Ritiene comunque che il reperimento di nuovi fondi non sia sufficiente per riformare il settore, atteso che occorre coniugare autonomia e responsabilità per delineare una prospettiva quantomeno di medio periodo che garantisca maggiore qualità. Rispetto alla scelta dell'opposizione di non proseguire il confronto sul merito del provvedimento, osserva che si tratta di un atteggiamento poco coraggioso che consente certamente di cavalcare il dissenso senza però offrire spunti costruttivi.

Pur reputando perciò legittima la richiesta di ulteriori risorse, giudica debole un'opposizione finalizzata a vincolare la discussione sui contenuti alla esclusiva quantificazione dei fondi, tanto più che si era registrata una condivisione su alcuni aspetti del disegno di legge. Ribadisce infatti che il Governo, oltre ad assicurare gli stipendi, deve anzitutto garantire il futuro ai ricercatori ed elaborare una programmazione seria che valorizzi la qualità. Rileva del resto con rammarico che fino ad oggi tale programmazione è mancata, anche se gli atenei stanno già operando per individuare ed eliminare gli sprechi.

Nega peraltro di aver assunto un atteggiamento punitivo verso il comparto, precisando che il testo governativo detta una linea di indirizzo per modificare ciò che non ha funzionato ed evitare di reiterare prassi negative in un momento di crisi economica nel quale non sussistono altri margini di manovra.

Afferma poi che l'investimento nel sapere è una priorità per l'Esecutivo, ribadendo tuttavia il proprio sconcerto per la crescita progressiva del costo del personale a fronte di un incremento del FFO, tale da impedire l'investimento in qualità. Invita dunque a proseguire nella discussione per dare una connotazione più riformista al provvedimento, laddove esso fosse ritenuto carente, augurandosi che non prevalgano tentativi conservatori.

Ricorda indi nuovamente l'impegno del Governo per reperire stanziamenti ulteriori, precisando che il Ministro dell'economia ha segnalato in più occasioni la necessità di collegare risorse aggiuntive a riforme strutturali, peraltro auspicate dal sistema universitario. Dopo aver puntualizzato che per il 2010 sono stati comunque già recuperati 400 milioni di euro per il FFO, evidenzia come il disegno di legge n. 1905 sia stato il frutto di una lunga concertazione con gli operatori del comparto.

Rivolge infine un appello all'opposizione affinché non si sottragga al confronto, considerato che riforme siffatte devono avere un ampio respiro onde durare al di là del mandato di un Governo, e ribadisce che i tagli saranno rivisti, nonostante essi non abbiano determinato l'attuale difficile situazione economica degli atenei.

Il seguito dell'esame congiunto è rinviato.