

ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI (7^a)

MERCOLEDÌ 12 NOVEMBRE 2008

45^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente

POSSA

(1197) Conversione in legge del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, recante disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca

Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca Pizzi.

La seduta inizia alle ore 15,15.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Proposta di indagine conoscitiva sul sistema universitario

Il PRESIDENTE dà conto di una proposta di indagine conoscitiva sui problemi economici e finanziari delle università, già discussa in Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, rilevando che l'anno 2010 rappresenta un passaggio cruciale per gli atenei italiani finanziati con contributo pubblico. La situazione dei conti pubblici e il conseguente ridimensionamento delle risorse destinate a questo settore impongono a suo giudizio una riflessione sugli aspetti che maggiormente rischiano di gravare sui bilanci universitari, determinando condizioni di squilibrio. A partire da tale analisi ritiene dunque possibile individuare margini di miglioramento e di risparmio, le cui risultanze potranno essere reinvestite secondo criteri meritocratici che consentiranno di fondare sulla qualità dell'offerta formativa una nuova e migliore stagione per la nostra università.

Fra gli aspetti da approfondire, evidenzia anzitutto il numero dei corsi di laurea e di laurea specialistica, che negli ultimi anni hanno subito un incremento vertiginoso giungendo a superare la soglia dei 5.500. Al riguardo reputa indispensabile conoscere, anche in un'ottica comparata rispetto agli altri Paesi europei, quali e quanti sono esattamente i corsi attivi, qual è per ognuno il rapporto numerico con gli studenti, come sono dislocati nei diversi atenei della penisola. Analogamente, giudica imprescindibile una riflessione sul numero degli insegnamenti, che hanno raggiunto quota 170.000, verificando tale dato con quelli di altri Paesi comunitari.

Ritiene inoltre necessario disporre di un'analisi dettagliata sulle sedi distaccate delle università italiane, al fine di conoscere il loro numero, la precisa ubicazione, i corsi di laurea attivati presso ciascuna, il rapporto fra studenti e docenti per ogni singolo corso di laurea. Sulla base dei dati così raccolti, sarà possibile a suo giudizio svolgere un approfondimento sui bilanci degli atenei,

esaminando la sostenibilità delle iniziative intraprese anche con riguardo al valore patrimoniale delle università e alle relative situazioni debitorie e creditorie.

Prefigura conclusivamente le possibili audizioni, a partire dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dalla Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), dal Consiglio universitario nazionale (CUN) e dal Consiglio nazionale studenti universitari (CNSU), coinvolgendo altresì le organizzazioni sindacali, nonché alcune associazioni rappresentative degli studenti.

Il senatore ASCIUTTI (*PdL*) si dichiara favorevole alla proposta del Presidente, purché siano ben individuati i limiti dell'indagine, anche al fine di indicare risposte utili al Legislatore. Suggestisce comunque di inserire nell'ambito delle audizioni anche le prime tre università più virtuose e le ultime tre meno efficienti, onde comprendere meglio le ragioni dei diversi risultati di gestione.

Il senatore VALDITARA (*PdL*) propone a sua volta di integrare l'elenco delle audizioni con il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR) e con il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), i quali possono fornire informazioni più dettagliate. Con riguardo alle associazioni rappresentative dei docenti suggerisce l'audizione dell'Unione sindacale professori universitari di ruolo (USPUR).

La senatrice Mariapia GARAVAGLIA (*PD*) ritiene che la proposta si collochi in un momento particolare, atteso che è in discussione anche il decreto-legge n. 180 in materia di università, che prevede fra l'altro la distinzione tra università virtuose e atenei inefficienti. Al riguardo, rileva criticamente che tale differenza dal punto di vista meramente economico non sempre coincide con la qualità degli atenei. Si associa peraltro alla richiesta del senatore Valditara circa l'audizione del CIVR e del CNVSU, suggerendo comunque di evitare riferimenti alle cifre sul numero di corsi di laurea e di insegnamenti, dubitando della loro attuale attendibilità.

Nel concordare con l'analisi comparata, propone di approfondire ulteriormente l'organizzazione e la valutazione del comparto universitario negli altri Paesi europei. Osserva infine che sarebbe opportuno ampliare maggiormente l'ambito della procedura informativa atteso che essa potrà offrire spunti assai utili in occasione dell'esame delle Linee guida sull'università.

Il PRESIDENTE tiene a precisare che l'indagine conoscitiva non si focalizza prettamente sul processo di valutazione, il quale assume comunque particolare dignità soprattutto alla luce del Processo di Bologna. Condivide peraltro l'obiezione sull'inopportunità di citare cifre precise, tanto più che occorre particolare cautela e prudenza sulla diffusione di dati siffatti, in assenza di una adeguata cultura della quantità. Reputa peraltro fondamentale individuare in modo mirato gli obiettivi dell'indagine conoscitiva, nella prospettiva di disporre di un efficace strumento politico.

Il senatore PITTONI (*LNP*), nel concordare con le finalità dell'indagine conoscitiva, lamenta la diffusione di dati spesso contrastanti e poco affidabili, non sempre contestualizzati rispetto ad altre variabili, invitando ad una maggiore completezza.

La senatrice DE FEO (*PdL*) domanda informazioni sui criteri con cui saranno individuate le associazioni rappresentative degli studenti.

Dopo che il PRESIDENTE ha assicurato che si procederà ad una accurata selezione, prende la parola il senatore DE ECCHER (*PdL*), il quale reputa essenziale approfondire l'orario di lavoro dei docenti per la parte effettivamente certificata. Deplora infatti che i professori non sempre rispettino gli obblighi cui sono soggetti, dedicando in concreto poco tempo all'università, e fa presente che tale circostanza ricade anche sui bilanci degli atenei.

In una breve interruzione il PRESIDENTE puntualizza che gli aspetti descritti, seppur importanti per qualificare l'offerta formativa, incidono solo marginalmente sui profili finanziari. Occorre a suo giudizio indicare anzitutto delle linee guida attorno alle quali sarà possibile approfondire ulteriori temi anche attraverso quesiti specifici da sottoporre agli auditi.

Il senatore VERONESI (*PD*), nel riconoscere la rilevanza del tema, giudica tuttavia riduttivo l'approccio prescelto, poiché l'approfondimento sugli aspetti finanziari senza una contestuale

verifica della produttività scientifica e culturale degli atenei rischia di essere fuorviante. Rileva infatti che l'università può essere economicamente virtuosa ma assai scarna in termini di produzione scientifica, come peraltro riscontrato in recenti studi americani. Invita dunque a non soffermarsi solo su una logica ragionieristica, ma a valutare la capacità del sistema accademico di produrre scienza, cultura e professionalità, rispetto ai costi.

Il PRESIDENTE condivide la rilevanza della questione sollevata, evidenziando al contempo le eccellenze in termini di produzione scientifica raggiunte nella ricerca biomedica. Nel sottolineare le finalità della trasmissione del sapere, ritiene tuttavia corretto circoscrivere in questa fase l'indagine conoscitiva, date le emergenze della situazione economico-finanziaria, che interessano tutti i settori pubblici. Assicura comunque che saranno debitamente considerati i profili descritti, anche nell'ottica di valutare il contributo effettivo delle università alla conoscenza.

La senatrice Anna Maria SERAFINI (*PD*) si associa alle proposte dei senatori Veronesi e Mariapia Garavaglia, in quanto un'analisi volta solo a individuare gli sprechi non è di ausilio ad una riforma complessiva dell'università, tanto più che non c'è identificazione assoluta tra risparmi e produttività. Occorre peraltro a suo avviso trattare il tema della meritocrazia, la quale consente la mobilità sociale, in un'ottica non esclusivamente di bilancio.

Il senatore GIAMBRONE (*IdV*), nel concordare con le affermazioni dei senatori Veronesi e Anna Maria Serafini, reputa non convincente l'impostazione iniziale focalizzata esclusivamente sui profili economici, atteso che occorre inaugurare un metodo di indagine incentrato anche sulla produttività.

Il senatore RUSCONI (*PD*), nel dare atto al Presidente di aver debitamente tenuto conto anche dei profili positivi del sistema universitario come richiesto in Ufficio di Presidenza, invita anzitutto a chiarire se la procedura informativa è finalizzata a fornire maggiori dettagli rispetto all'esame del disegno di legge n. 1197. Si interroga peraltro sulla reale utilità di un approfondimento imperniato prevalentemente sulle inefficienze dei piccoli atenei, mentre il dibattito mondiale si focalizza invece sui saperi. Ritiene inoltre che la riflessione della Commissione secondo l'approccio descritto non diminuisca la tensione attualmente percepita nel mondo universitario e chiede che siano verificati attentamente i dati citati, atteso che essi potrebbero risultare ormai superati.

Nè ritiene corretto identificare le sedi decentrate quali mere ragioni di spreco e sollecita maggiore chiarezza a livello di metodo, in ordine alle previste audizioni, atteso che molte delle associazioni menzionate saranno audite anche sul disegno di legge n. 1197. Domanda altresì che sia dato corso prioritariamente alle indagini conoscitive già avviate e si dichiara preoccupato rispetto ad un approccio esclusivamente negativo e delegittimante del comparto universitario.

Il senatore VALDITARA (*PdL*) prende brevemente la parola per riconoscere le eccellenze di alcune università italiane, invitando a non rendere impropri giudizi sulla generalità dei docenti universitari. Tiene altresì precisare che la procedura informativa potrà offrire spunti utili in vista della manovra finanziaria del prossimo anno, al fine di rilanciare il sistema.

Dopo che il PRESIDENTE ha chiarito i differenti obiettivi dell'indagine conoscitiva rispetto all'esame del disegno di legge n. 1197, concordando altresì sulla necessità di evitare riferimenti a cifre precise, il senatore RUSCONI (*PD*) dichiara l'astensione del suo Gruppo sulla proposta del Presidente, che ritiene eccessivamente limitata. Nel rimarcare comunque che l'atteggiamento del suo Gruppo non costituisce una difesa dello stato attuale, reputa preoccupante il negativo messaggio culturale e politico che viene prefigurato.

Si associa a nome del suo Gruppo il senatore GIAMBRONE(*IdV*).

La Commissione conviene infine sulla proposta di richiedere alla Presidenza del Senato, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'autorizzazione a svolgere un'indagine conoscitiva sui problemi economici e finanziari delle università.

(*Omissis*)

IN SEDE REFERENTE

(1197) Conversione in legge del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, recante disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca

(Esame e rinvio)

Riferisce alla Commissione il relatore VALDITARA (*PdL*), il quale evidenzia anzitutto come il provvedimento in titolo risulti in sintonia con le dichiarazioni programmatiche del ministro Gelmini, riprenda un dibattito avviato già alla fine degli anni Novanta e corrisponda a molte aspettative emerse in occasione dell'ultima manovra finanziaria. Si tratta del resto, prosegue, di una mera anticipazione, rispetto a riforme più organiche - ad esempio sulla *governance*, sulla valutazione e sul dottorato di ricerca - che saranno invece affrontate con un disegno di legge ordinario, nell'ambito di un più ampio confronto con le categorie interessate ed il Parlamento.

Ripercorre indi le tappe cronologiche più importanti del percorso autonomistico universitario, a partire dalla legge Ruberti n. 341 del 1990, la quale introdusse il principio dell'autonomia didattica degli atenei, senza tuttavia farvi corrispondere quello, correlato, di responsabilità. Ciò ha progressivamente determinato un incremento della spesa, acuito a seguito della riforma "Berlinguer-Zecchino" che, introducendo il modulo del "3+2", ha provocato un aumento vertiginoso dei corsi di laurea.

Entrando nel dettaglio del decreto-legge, egli si sofferma anzitutto sull'articolo 1, comma 1, esprimendo soddisfazione per il divieto imposto alle università statali che abbiano superato il rapporto del 90 per cento fra finanziamento ordinario e spese per il personale di procedere ad ulteriori assunzioni. Nel rammentare che attualmente un terzo delle università statali supera il suddetto limite, giudica doveroso operare una distinzione fra gli atenei rispettosi del dettato normativo e quelli che lo hanno invece violato. Nella medesima direzione si pone, prosegue il relatore, il comma 2, che esclude le predette università dalla ripartizione del Fondo straordinario per l'assunzione di ricercatori.

Quanto al comma 3, esso modifica il decreto-legge n. 112, aumentando il limite delle assunzioni da parte delle università statali nel triennio 2009-2011 dal 20 al 50 per cento; inoltre, il 60 per cento di tale quota è riservata all'assunzione di giovani ricercatori e solo il 10 per cento all'assunzione di professori ordinari. Ciò, al fine di contribuire ad invertire la piramide rovesciata del personale docente, che vede un numero esorbitante di professori ordinari a fronte di un numero esiguo di ricercatori.

La copertura di tale disposizione, rileva il relatore, rappresenta un recupero importante di risorse a favore del sistema.

Egli si sofferma poi sui commi 4 e 5, che modificano le procedure di reclutamento dei professori di prima e seconda fascia, nonché dei ricercatori. Al riguardo, ricorda le diverse riforme normative che si sono succedute nel tempo, a partire dalla legge n. 210 del 1998, fino al decreto-legge n. 248 del 2007, che ha riaperto i termini per i bandi concorsuali ripristinando due idoneità ed un membro interno. In quell'occasione, ricorda, fu tuttavia accolto un ordine del giorno *bipartisan* che impegnava il Governo a non applicare in futuro tale meccanismo, che aveva determinato uno scadimento nel reclutamento, in una condizione di scarsissima trasparenza.

Senza anticipare in questa sede i tratti salienti di una più organica riforma del reclutamento, esprime comunque una ragionevole soddisfazione per la misura recata nel decreto-legge, che coniuga sorteggio ed elezione, pur non condividendo il giudizio palinogenetico da altri espresso. Analogamente, manifesta alcune perplessità sulla previsione di eleggere un triplo dei commissari, atteso che un coinvolgimento così ampio non risulta sempre concretamente possibile. Non a caso, rimarca, è stato previsto il ricorso a settori affini per consentire un'ordinata gestione delle

procedure. Esprime invece una certa preferenza per l'elezione di un numero di commissari non più che doppio.

Egli illustra poi un'altra innovazione recata dalla norma e costituita dall'esclusione dall'elettorato passivo dei professori associati e dei ricercatori, in un'evidente ottica meritocratica che eviti il condizionamento cui sarebbero altrimenti soggette tali fasce. Non va tuttavia sottaciuta, prosegue, la difficoltà conseguente a questo ulteriore incremento di professori ordinari nelle commissioni d'esame.

Dopo essersi soffermato in dettaglio sulle procedure di reclutamento dei ricercatori, riferisce indi sul comma 6, relativo alle elezioni suppletive. In proposito, sollecita il Governo a chiarire in quali casi esse possano avere luogo, onde evitare successive contestazioni. Osserva poi criticamente che il relativo decreto ministeriale attuativo debba essere emanato entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge, atteso che per quella data non sarà ancora completato l'*iter* di conversione. Inoltre, ritiene che un decreto di natura regolamentare sarebbe stato presumibilmente più garantista rispetto ad eventuali impugnazioni.

Con riguardo al comma 7, giudica favorevolmente che la valutazione comparativa dei ricercatori sia svolta esclusivamente sulla base dei titoli e delle pubblicazioni, abolendo in particolare la fase orale, che rappresentava la sede più tipica per aggiustamenti poco trasparenti. Concorda altresì con il rilievo garantito in tale ambito alla tesi di dottorato.

Illustra infine il comma 9 che modifica ulteriormente il decreto-legge n. 112, opportunamente escludendo gli enti di ricerca dalla riduzione ivi prevista del 10 per cento delle dotazioni organiche di personale non dirigenziale.

Passando all'articolo 2, egli saluta con favore le previste misure per la valutazione del sistema universitario, rammentando che già in finanziaria erano stati presentati emendamenti per ripartire il Fondo aggiuntivo al finanziamento ordinario secondo criteri meritocratici. Esprime perciò condivisione per la destinazione di una quota iniziale non inferiore al 7 per cento del FFO e del Fondo straordinario secondo tre indicatori estremamente importanti: la qualità dell'offerta formativa e i rispettivi risultati; la qualità della ricerca scientifica e la qualità delle sedi didattiche. Suggestisce peraltro di aggiungere, fra i predetti parametri, il rapporto fra le risorse destinate alle infrastrutture della ricerca e quelle destinate al personale. Concorda inoltre che le modalità di ripartizione siano adottate sentiti il CIVR e il CNVSU.

In merito all'articolo 3, che reca disposizioni per il diritto allo studio, sottolinea il rilievo di un investimento cospicuo in borse di studio ed alloggi universitari, tanto più in un sistema come quello italiano che risulta attualmente inefficace ai fini della mobilità sociale.

Illustra infine le norme di copertura finanziaria recate dall'articolo 4, che prevedono una riduzione lineare delle dotazioni finanziarie di tutti i Ministeri, con l'opportuna esclusione di quelle connesse all'Istruzione e all'Università.

Il seguito dell'esame è rinviato.

La seduta termina alle ore 16,30.

MARTEDÌ 18 NOVEMBRE 2008

47^a Seduta

Presidenza del Presidente

POSSA

La seduta inizia alle ore 15,25.

IN SEDE REFERENTE

(1197) Conversione in legge del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, recante disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta di mercoledì 12 novembre scorso, nel corso della quale - ricorda il PRESIDENTE - il relatore Valditara ha svolto la relazione introduttiva. Informa inoltre che, secondo la programmazione stabilita dalla Conferenza dei Capigruppo e annunciata questa mattina in Assemblea, il provvedimento dovrebbe iniziare l'*iter* in Aula a partire dalla settimana prossima. Comunica tuttavia di aver ricevuto rassicurazioni in ordine alla possibilità, per la Commissione, di utilizzare anche la settimana prossima per la conclusione dell'esame in sede referente, una volta terminata la trattazione dei documenti di bilancio.

Propone infine che il termine per la presentazione di emendamenti al disegno di legge in titolo sia fissato a venerdì 21 novembre, alle ore 12.

Il senatore RUSCONI (*PD*) chiede che tale termine sia posticipato a lunedì 24 novembre. Domanda inoltre quando sarà fissato il termine per la presentazione di emendamenti ai documenti di bilancio.

Il PRESIDENTE rileva l'inopportunità di posticipare il termine per la presentazione degli emendamenti sul disegno di legge in titolo, in considerazione dei ristretti tempi di esame a disposizione della Commissione. Propone invece di fissare a lunedì 24 novembre alle ore 18 il termine per la presentazione di emendamenti al disegno di legge di bilancio (A.S. n. 1210). Ricorda peraltro che gli emendamenti al disegno di legge finanziaria (A.S. n. 1209) devono essere presentati direttamente alla Commissione bilancio; le Commissioni di merito sono infatti competenti ad esaminare solo emendamenti compensativi alle Tabelle di bilancio, concernenti lo stesso stato di previsione, le riduzioni nette ad un singolo stato di previsione oppure privi di conseguenze finanziarie. Né sono ammessi, rammenta, emendamenti fra Tabelle diverse.

La Commissione conviene quindi con la proposta del Presidente di fissare a venerdì 21 novembre alle ore 12, il termine per la presentazione di emendamenti al disegno di legge n. 1197 e a lunedì 24 novembre alle ore 18 il termine per la presentazione di emendamenti ai documenti di bilancio.

Ad integrazione della relazione già svolta, il relatore VALDITARA (*PdL*) evidenzia la difficoltà di procedere ad un reclutamento attraverso commissioni nazionali anche per le figure di ricercatore a contratto o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Nel dibattito prende quindi la parola il senatore CERUTI (*PD*), il quale non ravvisa ragioni tali da motivare l'urgenza del provvedimento, ritenendo piuttosto che esso sia volto ad ottenere

risparmi di spesa, a dispetto delle finalità di valorizzazione del merito e della qualità del sistema universitario.

Reputa peraltro opportuno che in tale ambito la Commissione riacquisti compiti propositivi, tanto più che è in corso una strumentale e superficiale campagna giornalistica di denigrazione del comparto. Ciò costituisce, a suo giudizio, uno stereotipo che non rappresenta l'intero mondo accademico e che peraltro non è stato denunciato dalle associazioni di categoria già intervenute in audizione.

Quanto al sistema misto di composizione delle commissioni, basato tanto sull'elezione quanto sul sorteggio, ritiene che esso coniughi il peggio di ciascun metodo, operando fra l'altro in maniera repentina sui concorsi già banditi. Sottolinea in proposito l'insostenibilità del meccanismo del sorteggio, atteso che sarebbero necessari circa 21.000 commissari a fronte di un numero inferiore di docenti, e rileva criticamente che le rinunce incrociate possono lasciare spazio a valutazioni ben lontane da una reale trasparenza.

Dopo aver rammentato che la doppia idoneità per i concorsi banditi fino al 30 giugno 2008 rischia di generare ulteriore precariato senza favorire il merito, passa ad esaminare l'esclusione dalla ripartizione delle risorse per le università che superano il tetto del 90 per cento delle spese per il personale. Al riguardo, ritiene che detta misura possa avere effetti penalizzanti per quegli atenei che, pur non rispettando tali limiti, possiedono un alto potenziale di sviluppo sotto profili diversi dalle mere verifiche economiche. Lamenta pertanto l'assenza di selettività volta a valorizzare effettivamente la qualità e il merito, prefigurando il rischio che alcune università siano private di discipline importanti in caso di trasferimento dei docenti.

Rispondendo ad una breve richiesta di chiarimento del relatore VALDITARA (*PdL*), tiene a precisare l'esigenza di incoraggiare comunque la mobilità nel sistema tanto nazionale quanto internazionale, per consentire altresì il rientro dei cervelli e le chiamate dei docenti per chiara fama. Giudica quindi il provvedimento eccessivamente rigido e tale da determinare un disequilibrio, che ingesserà il sistema accademico senza mettere in moto un meccanismo virtuoso.

Deplora peraltro la contraddittorietà delle misure sulla composizione delle commissioni, in quanto si elimina l'elettività dei professori associati mantenendo comunque la loro partecipazione in qualità di membri interni.

Ribadisce poi l'improprio riferimento alle assunzioni dei ricercatori a tempo determinato e stigmatizza che il riordino del comparto venga attuato mediante la decretazione di urgenza, la quale potrebbe generare conseguenze peggiori rispetto alla situazione attuale. Nel ritenere che occorra affrontare anzitutto un problema culturale, giudica infine prioritario porre rimedi agli aspetti più delicati e contraddittori del provvedimento, individuando peraltro soluzioni che riformino alla radice il settore.

Il senatore VITA (*PD*) segnala criticamente le aporie del provvedimento, atteso che lo strumento del decreto-legge non consente un esame accurato di questioni assai rilevanti. Ritiene infatti che la discussione sull'università debba essere svincolata da provvedimenti di natura emergenziale, altrimenti ci si abitua pericolosamente ad una forma surrettizia di normalità, e precisa che l'opposizione non accetterà tempi eccessivamente ristretti per l'esame del provvedimento in titolo.

Reputa poi che il decreto-legge n. 180 eluda la verità profonda e drammatica che interessa il comparto, ossia il persistere dei tagli attuati attraverso il decreto-legge n. 112; domanda in proposito se saranno ripristinate le risorse, anche in occasione dell'imminente sessione di bilancio. Se così fosse, prosegue, ci sarebbe indubbiamente un atteggiamento diverso da parte della minoranza.

Si sofferma poi sulle misure inerenti il diritto allo studio, che giudica il tema principale per il rilancio dell'università nell'ottica della meritocrazia. Occorre dunque assicurare il maggiore investimento in questa direzione onde consentire di sopperire alle deficienze obiettive del settore.

Nel manifestare disponibilità alla razionalizzazione dei corsi e delle sedi distaccate, ritiene comunque che essa debba procedere in parallelo rispetto ad una effettiva garanzia del diritto allo studio nella prospettiva, da un lato, di evitare la liceizzazione dell'università e, dall'altro, di restituire a quest'ultima la natura di luogo aperto e ricettivo.

In ordine ai concorsi, domanda maggiori chiarimenti in merito all'esclusione dei docenti associati e dei ricercatori dalle commissioni, atteso che la valutazione prescinde a suo avviso dai titoli accademici tanto più che gli ambiti cognitivi spesso si incanalano in settori non dominati dalle gerarchie.

Quanto al *turn over*, pur riconoscendo nel provvedimento segnali di apertura rispetto al decreto-legge n. 112, ritiene preferibile eliminare il blocco già previsto, in quanto sussiste un problema generazionale. Rivolge conclusivamente un sentito appello affinché si manifesti una concreta volontà emendativa volta a recepire le considerazioni emerse nel dibattito.

La senatrice DE FEO (*PdL*) esprime talune perplessità in ordine alle disposizioni contenute nell'articolo 1, soprattutto con riguardo ai criteri per la valutazione delle università virtuose. Paventa infatti il rischio che alcune università storiche, le quali hanno corsi di prestigio frequentati però da pochi studenti, siano escluse dalla possibilità di bandire concorsi nonché dalla ripartizione dei fondi ulteriori. Ciò determinerà a suo avviso l'impossibilità di colmare le lacune dovute ad esempio ai pensionamenti, con un forte pregiudizio per le discipline in cui il numero dei docenti è assai esiguo.

Il senatore MARCUCCI (*PD*) dichiara di non comprendere l'atteggiamento del Governo e della maggioranza in merito all'adozione continua di provvedimenti elaborati senza un sufficiente confronto. In proposito, ritiene che ciò sia assai grave con riguardo al settore universitario, atteso che in tale ambito si sono registrate posizioni condivise che potevano preludere ad un positivo lavoro comune, non solo tra maggioranza e minoranza, ma anche tra gli operatori del comparto.

Lamenta quindi che le misure previste dall'articolo 1 penalizzino soprattutto gli atenei storici, mentre le nuove università non hanno ancora raggiunto la soglia del 90 per cento delle spese per il personale data la loro recente istituzione. Rileva poi criticamente la superficialità del provvedimento, che è stato volutamente preceduto da campagne mediatiche negative circa il mondo accademico volte a giustificare l'urgenza, secondo una precisa strategia dell'Esecutivo analogamente a quanto accaduto per la scuola.

Nel lamentare peraltro l'irragionevolezza di alcune misure previste nel decreto-legge, come ad esempio l'assenza di deroghe al limite del 90 per cento, ribadisce che la consapevolezza delle criticità del comparto avrebbe consentito una riflessione condivisa sulle soluzioni da intraprendere. Si augura pertanto che la maggioranza assuma un atteggiamento meno rigido rispetto a quello adottato in occasione del decreto-legge n. 137, nella prospettiva di introdurre opportuni correttivi con riferimento fra l'altro ai trasferimenti di docenti, alla condizione dei nuovi atenei nonché al sistema misto di composizione delle commissioni, che non risulta a suo giudizio quello ottimale. Nel dichiarare la disponibilità del suo Gruppo ad un confronto effettivo sulle misure contenute nel provvedimento, dubita che esso sia stato redatto a partire da un'analisi dei dati inerenti gli ambiti di azione.

Il relatore VALDITARA (*PdL*) puntualizza che la maggioranza non ha mai attribuito al comparto universitario termini dispregiativi ma si è limitata a stigmatizzare gli sprechi, i quali vanno a suo avviso ridimensionati. Invita dunque ad evitare dibattiti strumentalmente polemici.

Il seguito dell'esame è rinviato.

ANTICIPAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA E CONVOCAZIONE DI NUOVA RIUNIONE

Il PRESIDENTE avverte che l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, già convocato giovedì 20 novembre, al termine della seduta, è anticipato al termine della seduta plenaria di domani, mercoledì 19 novembre. Comunica poi che un'ulteriore riunione è convocata domani, alle ore 13,30, per proseguire le audizioni sul disegno di legge n. 1197.

La Commissione prende atto.

ANTICIPAZIONE DELLA SEDUTA DI DOMANI

Il PRESIDENTE avverte che la seduta già convocata per domani, mercoledì 19 novembre alle ore 15, è anticipata alle ore 14,30.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 16,25.

MERCOLEDÌ 19 NOVEMBRE 2008

48ª Seduta

Presidenza del Presidente

POSSA

Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca Piza.

La seduta inizia alle ore 14,45.

IN SEDE REFERENTE

(1197) Conversione in legge del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, recante disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta di ieri, nel corso della quale – ricorda il PRESIDENTE - era iniziata la discussione generale.

Nel dibattito prende la parola la senatrice POLI BORTONE (*PdL*) la quale esprime anzitutto imbarazzo per la redazione del testo, frutto a suo giudizio di modalità eccessivamente burocratiche di stesura che non facilitano la comprensione delle norme.

Precisa poi che, anche alla luce degli spunti offerti dalle interessanti audizioni, svolte in Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, occorre definire alcuni parametri di riferimento, a partire dalla nozione di università virtuose. In proposito ritiene insufficiente il mero richiamo al rispetto del limite del 90 per cento per le spese del personale e auspica un impegno dell'Esecutivo a riordinare il complesso intreccio degli atti normativi riguardanti il settore. Non ritiene corretto, infatti, aver inserito importanti disposizioni di riforma dell'università in provvedimenti assai eterogenei, come ad esempio le leggi finanziarie o i cosiddetti "decreti-legge milleproroghe", ispirati evidentemente a finalità di risparmio di spesa. Reputa quindi imprescindibile una valutazione di merito in ordine al carattere virtuoso degli atenei, atteso che molte spese possono essere destinate agli investimenti.

Giudica inoltre intollerabile che, a fronte di difficili e sofferti percorsi interni di carriera nel mondo accademico, si dia eccessivo spazio a soggetti esterni aventi la presunta qualifica di chiara fama. Al riguardo, sollecita una riflessione sulla questione, anche in vista di una razionalizzazione dei costi, nella prospettiva di svecchiare le università puntando su coloro i quali operano all'interno del comparto.

Si interroga inoltre sulle ragioni che hanno indotto l'Esecutivo a non recuperare la "riforma Moratti", che è stata inattuata per volontà politica dell'ex ministro Mussi, tanto più che essa indicava percorsi seri per l'accesso e la carriera nel mondo accademico.

Domanda infine maggiori chiarimenti in ordine all'articolo 1, comma 3, ritenendo che l'incremento delle assunzioni dal 20 al 50 per cento dovrebbe essere coperto con un taglio inferiore di risorse.

La senatrice Mariapia GARAVAGLIA (*PD*), nel richiamare le accorate riflessioni della senatrice Poli Bortone, invita a trarre spunto dalle preziose audizioni al fine di raggiungere soluzioni condivise, come ad esempio accaduto in occasione della riforma dell'ex ministro Ruberti. Ritiene poi che l'università sia inserita in un contesto più ampio di competizione quanto meno europea, ed è una istituzione dall'autonomia costituzionalmente garantita. È compito perciò del Parlamento, a suo

avviso, rilanciare in termini positivi l'immagine del mondo accademico italiano, atteso che esso può contare su indiscutibili eccellenze.

Dopo aver sottolineato l'esigenza di porre rimedio a disposizioni confuse dal punto di vista giuridico e ordinamentale, ritiene che il decreto-legge n. 180 risenta di una fretta ingiustificata. Il provvedimento, prosegue, bloccherà l'università in conseguenza dei numerosi contenziosi e sarà suscettibile di ledere i diritti acquisiti. Nel lamentare che esso sia motivato esclusivamente da ragioni di carattere finanziario, puntualizza che l'ampliamento del *turn over* ha a sua volta un carattere economico, considerato che a ciascun docente ordinario corrispondono due o più ricercatori. Evidenzia altresì l'inopportunità di riferire la natura virtuosa degli atenei esclusivamente al contenimento delle spese del personale, tanto più che per le università di recente istituzione il rispetto di tali limiti è connesso solo a situazioni contingenti.

Non ritiene peraltro ottimale il meccanismo di reclutamento previsto, dato che la composizione delle commissioni secondo il sistema misto non evita le distorsioni già denunciate dagli organi di stampa e non soddisfa il bisogno di trasparenza; in proposito il sorteggio dei docenti testimonia a suo avviso l'assoluta mancanza di coraggio nella scelta dei candidati migliori. Coglie quindi l'occasione per denunciare i pericoli della doppia idoneità in relazione alla quale si configura una violazione dell'articolo 3 della Costituzione e ribadisce infine la superficiale redazione del provvedimento.

Il presidente POSSA (*PdL*) esprime innanzitutto un convinto apprezzamento per gli indubbi miglioramenti che il decreto-legge n. 180 introduce sul funzionamento del sistema universitario, come ad esempio il cospicuo incremento della possibilità di reintegrare il *turn over*, la promozione della meritocrazia nel reclutamento nonché dell'accesso dei giovani, lo stimolo ad una equilibrata gestione delle risorse pubbliche, le maggiori dotazioni per le residenze universitarie e per il diritto allo studio.

Soffermandosi in dettaglio sulle disposizioni, rileva che, a partire dall'anno 2002, sono state disposte deroghe al limite del 90 per cento inerenti gli adeguamenti della retribuzione stabiliti per il personale non contrattualizzato (docenti e ricercatori) e l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro del personale tecnico ed amministrativo, i cui oneri non sono pertanto computati ai fini della determinazione della predetta soglia. Il richiamo contenuto all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge all'ultima deroga disposta, valida fino al 31 dicembre 2008, fa tuttavia sì che dopo tale data molte università risulteranno eccedere il "tetto" e quindi rientreranno nelle penalizzazioni. Poiché è realistico che il suddetto termine sarà ulteriormente prorogato, magari nell'ennesimo "decreto milleproroghe" di fine anno, egli ritiene preferibile disporre il differimento fin d'ora, onde chiarire più precisamente la portata della norma. Ciò non toglie, puntualizza, che occorre comunque prevedere un termine certo per la fine delle continue proroghe, onde dare certezza al comparto universitario.

Quanto poi ai criteri di valutazione degli atenei, egli conviene con il senatore Ceruti che la virtuosità economica non sia esaustiva. Lamenta tuttavia l'assenza di parametri certi e condivisi per un'analisi di maggiore dettaglio.

Invita altresì a tener conto che il sistema universitario non è costituito da una mera aggregazione di università, bensì risponde ad una logica di sistema, che ha la funzione di acculturare la società italiana. Occorre quindi che esso, nel suo complesso, si faccia carico di esigenze anche minori, purchè non si ecceda nella moltiplicazione del numero delle discipline, tanto più che occorre valutare anche le esigenze del mercato.

In quest'ottica, appare evidente come in certe situazioni sia oggettivamente impossibile rispettare il limite del 90 per cento ed occorra svolgere una verifica più approfondita per garantire un'offerta formativa completa in una visione di sistema.

Passando alle procedure di reclutamento dei ricercatori, rileva che si tratta di assunzioni a tempo indeterminato, per le quali appare insufficiente la valutazione dei soli titoli. A differenza

degli altri Paesi avanzati, dove l'assunzione dei ricercatori è a tempo determinato e può quindi svolgersi solo sulla base delle pubblicazioni, per un contratto a tempo indefinito ritiene indispensabile un colloquio che consenta la valutazione personale del candidato.

Quanto alla composizione delle commissioni di concorso per prima e seconda fascia, ritiene preferibile l'elezione del doppio dei commissari in luogo del triplo, atteso che in alcuni settori disciplinari i docenti risultano di numero insufficiente. Si interroga altresì sulla possibilità di ammettere nelle commissioni per la valutazione comparativa dei ricercatori anche professori associati.

Dopo aver ribadito a sua volta l'esigenza di modificare i termini per l'adozione dei relativi decreti ministeriali aventi natura non regolamentare, passa all'articolo 2. Al riguardo, giudica eccessiva la discrezionalità sottesa al comma 1, secondo cui una quota "non inferiore" al 7 per cento dei finanziamenti è destinata al merito, manifestando inoltre perplessità sull'ipotesi di riuscire a valutare la qualità della ricerca scientifica; in proposito, suggerisce comunque di posticipare il termine per l'emanazione del decreto ministeriale di ripartizione delle risorse.

In ordine all'articolo 3, chiede conclusivamente se gli stanziamenti previsti siano riferiti prevalentemente alle aree sottoutilizzate, atteso che le risorse sono prelevate dal relativo Fondo per il periodo 2007-2013.

Il senatore RUSCONI (*PD*) riconosce l'onestà intellettuale degli interventi di maggioranza, alla luce dei quali si chiede tuttavia se il provvedimento sia all'altezza delle aspettative.

Ad esempio, prende atto della disponibilità a prevedere la partecipazione degli associati nelle commissioni di concorso, onde favorirne la composizione, e dà atto del miglioramento connesso all'ampliamento dei limiti posti al *turn over*.

Il decreto-legge gli pare tuttavia un modesto accordo raggiunto con la Conferenza dei rettori, tale da richiedere un consistente intervento emendativo.

Osserva altresì che la discussione di merito non può prescindere dal drammatico taglio operato dal decreto-legge n. 112, che mette in crisi la natura pubblica del sistema universitario italiano. In proposito, rileva altresì che l'indagine conoscitiva sull'università deliberata di recente dalla Commissione suscita qualche perplessità, rischiando di porsi in rapporto funzionale proprio con il predetto decreto n. 112. Né vale l'argomentazione secondo cui le riduzioni di spesa saranno operative solo dal 2010, in quanto esse impediscono comunque una corretta programmazione dell'attività ordinaria. In questo modo, prosegue, viene meno la funzione dell'università come ascensore sociale, quale elemento centrale dello sviluppo del Paese, e si incrina la natura cooperativa del sistema, fondato sulla libera circolazione dei saperi e sulla virtuosa competizione di meriti scientifici.

Dopo aver rilevato che gli aspetti positivi del decreto-legge incontrano un limite insormontabile nel finanziamento solo annuale, egli rimarca poi l'incongruenza fra il comma 1 dell'articolo 1 e il successivo comma 3. La penalizzazione delle università che hanno superato il limite del 90 per cento, infatti, non solo non tiene conto dell'indebitamento ma trascura la circostanza che alcune sedi più recenti hanno avuto trasferimenti reali inferiori rispetto al calcolo virtuale. Con l'applicazione del comma 3, in costanza dei tagli disposti dal decreto-legge n. 112, sfiorerebbero anch'esse il predetto limite.

Pur apprezzando l'incremento dal 20 al 50 per cento del limite al *turn over* e la riserva del 60 per cento a favore dei giovani ricercatori, giudica pertanto solo apparentemente serio il comma 1 dell'articolo 1, che non rispecchia le condizioni economiche imposte. Dichiarandosi contrario a qualunque forma di ripiano a fondo perduto, esprime indi la propria preferenza a favore di piani di rientro che consentano agli atenei di ristabilire l'equilibrio economico-finanziario.

Passando ai criteri di composizione delle commissioni giudicatrici, rammenta che il sorteggio era già applicato ai tempi del ministro Fontana a metà degli anni Ottanta, ma fu superato alla luce dei discutibili risultati che conseguiva.

Dopo aver ribadito che anche il ricorso ai settori affini non risolve appieno le difficoltà di composizione delle commissioni, sollecita una riapertura dei termini di presentazione delle domande, al fine di evitare un proliferare di ricorsi giudiziari. Come sottolineato anche nel corso delle audizioni, non è infatti tanto il sorteggio in quanto tale a suscitare perplessità, quanto le conseguenze della sua applicazione. In quest'ottica, egli lancia una doppia provocazione: procedere per cooptazione, conseguendo quanto meno il risultato di un'assunzione di responsabilità, ovvero con il sorteggio puro.

Alla luce delle numerose criticità del provvedimento, condivise anche dalla maggioranza, suggerisce dunque il ritiro del decreto-legge e la proposizione di un disegno di legge ordinario, che consenta una riflessione approfondita sul reclutamento della docenza. Mantiene tuttavia la più ferma contrarietà rispetto ai tagli operati dal decreto-legge n. 112.

La senatrice Vittoria FRANCO (PD) dà atto al Governo di aver saputo correggere il tiro rispetto alla diffusa opposizione manifestata dal Paese ai provvedimenti sul sapere, anche se la risposta è stata piuttosto frettolosa, a giudizio della stessa maggioranza.

In particolare, esprime soddisfazione per l'innalzamento dal 20 al 50 per cento del limite al *turn over*, che supera una penalizzazione davvero eccessiva per gli atenei. Condivide altresì le norme sul diritto allo studio, positivamente volte a rafforzare le pari opportunità, anche se la copertura finanziaria risulta purtroppo infelice.

Nell'associarsi alla proposta del senatore Rusconi di un ritiro del decreto-legge a favore di un disegno di legge ordinario, conviene sull'esigenza di porre rimedio alle criticità del sistema per ridare senso alla missione dell'università. Rigetta tuttavia la tendenza ad una condanna generalizzata, volta esclusivamente a fornire un'immagine dell'università tale da giustificare le riduzioni di spesa imposte. Al contrario, l'università italiana nel suo complesso funziona e ne sono prova costante i nostri cervelli così spesso apprezzati all'estero. Invita quindi a rovesciare la prospettiva, dando valore alle eccellenze per meglio superare le criticità.

Rileva tuttavia a sua volta come risulti impossibile affrontare un percorso riformatore in costanza di tagli insostenibili per la sopravvivenza degli atenei.

Quanto alle modalità concorsuali, concorda con il senatore Ceruti che qualunque procedura sia inefficace in assenza di una moralità di sistema. Sollecita quindi l'introduzione di reali premialità, idonee a stimolare un'etica diffusa. Lamenta peraltro che il decreto-legge in esame non sia stato l'occasione per ridurre ad una le idoneità conseguibili con i concorsi.

Dopo essersi associata a coloro i quali hanno già invocato una prova orale per il reclutamento dei ricercatori, lamenta che i criteri di valutazione adottati penalizzino le università non virtuose sul piano economico senza tenere conto di altri, determinanti fattori quali la didattica o la ricerca. Né va sottaciuto che l'impoverimento degli atenei in difficoltà risulterà d'ostacolo ad eventuali piani di rientro, con la conseguenza della loro inevitabile decadenza.

Pone poi l'accento su un problema concreto relativo ai giovani ricercatori che hanno già vinto il concorso ma non sono stati assunti nel 2007. Atteso che la loro assunzione era prevista entro il 2008, ma gli atenei non sono in grado di inquadrarli, chiede che sia loro garantita certezza professionale.

Si augura altresì che alle università che possono presentare piani di rientro in accordo con il Governo sia consentito di accedere a risorse premiali, con particolare riferimento alla ricerca internazionale.

Il senatore CECCANTI (PD) dà conto in primo luogo del parere espresso sul provvedimento dalla Commissione affari costituzionali, che invita a riferire i termini previsti all'articolo 1 alla data di conversione del decreto-legge, piuttosto che alla sua entrata in vigore.

Invita poi a distinguere la disciplina dei concorsi già banditi, di carattere necessariamente transitorio, da quella a regime.

Quanto alla composizione delle commissioni, riconosce che un eccessivo ricorso ai settori affini non sia positivo. Manifesta tuttavia perplessità anche sulla partecipazione degli associati, alla luce degli sviluppi di carriera che essi devono ancora compiere.

Si esprime poi a favore della riapertura dei termini per la presentazione delle domande, reputando politicamente preferibile che l'inevitabile contenzioso si rivolga verso una posizione di apertura piuttosto che di chiusura. Ritiene comunque indispensabile un'attenta analisi del rapporto costi-benefici.

Il senatore DE ECCHER (*PdL*) manifesta irritazione nei confronti dei gruppi studenteschi minoritari che negli ultimi giorni si sono comportati come se l'università appartenesse loro, dimenticando che essa appartiene invece alla comunità sociale che, attraverso la fiscalità generale, consente loro di studiare e conseguire titoli di studio.

Con riguardo al sistema di reclutamento, si esprime a favore di un meccanismo nazionale che garantisca uniformità e criteri di selezione efficaci, evitando i condizionamenti locali, in analogia allo svolgimento degli esami conclusivi del ciclo di studi secondari.

Quanto alla selezione dei commissari, ritiene che il sorteggio tra gli aventi titolo offra maggiori garanzie di omogeneità.

Passando al limite del 90 per cento, si chiede perché esso non sia stato rispettato e agli atenei sia stato finora consentito di disattendere un preciso vincolo di legge.

Si associa altresì alle considerazioni del Presidente sul reclutamento dei ricercatori, reputando preferibile mantenere lo svolgimento di un colloquio, anche se si tratta certamente della parte più discrezionale del concorso.

Dopo essersi espresso in favore dell'idoneità unica, al fine di evitare l'insorgenza del precariato, si sofferma sull'articolo 2 e sui requisiti ivi previsti, interrogandosi sull'effettiva possibilità di certificare la qualità. Al riguardo, osserva che le attuali classifiche non corrispondono sempre ad elevati livelli qualitativi, a testimonianza di un funzionamento quanto meno incerto dei vigenti meccanismi di valutazione.

Pone infine l'accento sull'articolo 3, evidenziando la necessità di ridurre le sedi universitarie in un'ottica di razionalizzazione che tenga conto del rapporto costi-benefici nell'apertura di nuovi atenei.

Il seguito dell'esame è rinviato.

La seduta termina alle ore 16,20.