

XVI LEGISLATURA**ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI (7^a)**

MERCOLEDÌ 17 FEBBRAIO 2010

170^a Seduta*Presidenza del Presidente***POSSA***indi del Vice Presidente***VITA**

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

La seduta inizia alle ore 14,45.

IN SEDE REFERENTE*Omissis*

(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 **BALDASSARRI** (PdL), il quale lamenta la deleteria diffusione, negli ultimi anni, di numerose sedi universitarie, fenomeno che personalmente ha sempre tentato di contrastare anche durante la propria esperienza accademica. Richiama indi alcuni esempi di sedi staccate esistenti sul territorio italiano, sottolineando criticamente come in talune realtà le immatricolazioni siano al di sotto dei 50 studenti, distribuiti tra pochissimi corsi di laurea. A fronte di tali degenerazioni, reputa pertanto essenziale valorizzare la fusione e la razionalizzazione degli atenei secondo quanto è previsto dal disegno di legge n. 1905; precisa infatti che la dispersione di sedi non agevola il diritto allo studio e non attiene affatto all'autonomia universitaria. Occorre dunque a suo giudizio una decisione responsabile che punti su una strategia nazionale, onde risollevere il sistema. Ritiene altresì che il diritto allo studio si garantisca creando le condizioni affinché ogni studente possa scegliere l'università da frequentare, nella prospettiva di uscire dal proprio contesto di partenza. La proliferazione di sedi, prosegue, è invece connessa all'esigenza di cercare consensi locali e di moltiplicare cattedre ed è per certi versi ispirata alla connivenza tra categorie corporative, presupponendo una totale irresponsabilità nei confronti delle generazioni future.

Si sofferma poi sul costo che lo Stato sopporta per la formazione degli studenti dalla scuola primaria fino all'università, pari a circa 500.000 euro per ciascuno, sottolineando come detto investimento sul capitale umano si perda nel momento in cui i migliori giovani si trasferiscono all'estero, attratti da stipendi più elevati e considerevoli *budget* di ricerca. In tal modo, l'Italia si dimostra a suo giudizio incapace di organizzare la ricerca, pur formando un personale altamente qualificato. A questa massiccia fuga dei cervelli non corrisponde neppure un afflusso di stranieri in Italia, se non quelli dei Paesi in via di sviluppo avvantaggiati dal basso costo degli studi universitari.

Afferma dunque che, in una prospettiva di breve periodo, devono essere ridotte le sedi esistenti, anche facendo leva sullo strumento della fusione o della federazione, al fine di concentrare i fondi, garantendo selezione e competizione al rialzo. Pone altresì l'accento sulla necessità di ripensare le modalità di attribuzione delle risorse, che vanno correlate anche ai risultati. Nel giudicare positivamente le premesse a cui si ispira il testo governativo, ritiene tuttavia che i difetti strutturali non vengano del tutto risolti; rivendica quindi la volontà della propria parte politica di impostare una riforma di sistema che dia una prospettiva di rilancio al Paese.

Dopo aver brevemente richiamato i principi del pensiero liberale, invita a prestare cautela nei confronti dell'apertura dei consigli di amministrazione a membri esterni, per scongiurare il rischio di una deresponsabilizzazione degli organi di governo. In proposito reputa invece che i soggetti esterni debbano essere corresponsabili, anche in termini economici, con gli atenei delle decisioni assunte.

Afferma inoltre il principio per cui l'iscrizione all'università deve coprire il costo medio per studente; al riguardo, ritiene infatti che l'equità sociale possa essere garantita mediante borse di studio e sostegno economico alle famiglie, evitando una falsa perequazione sociale ottenuta attraverso la dequalificazione del sistema universitario, che avrebbe invece la conseguenza di una selezione classista. Dovrebbe infine essere a suo giudizio inculcata la consapevolezza dell'investimento compiuto su ciascuno studente, in modo da puntare ad una formazione di eccellenza e da colpire concretamente i malfunzionamenti.

Il senatore **RUSCONI** (PD) prende brevemente la parola per specificare che alcune realtà locali citate dal senatore Baldassarri sono state erroneamente incluse dalla stampa tra gli istituti universitari periferici caratterizzati da un numero irrisorio di iscritti, mentre invece esse svolgono meritorie attività sociali. Invita dunque ad una maggiore accuratezza nel riportare dati generali.

La senatrice **ADERENTI** (LNP) esprime apprezzamento per due profili del provvedimento governativo, quali il diritto allo studio e la valorizzazione del merito. In ordine al primo, ritiene che esso debba essere accompagnato da una buona attività di orientamento per gli utenti; in questa prospettiva il Governo, acquisendo informazioni dai rappresentanti del mondo produttivo, dovrebbe svolgere una ricognizione delle figure professionali maggiormente richieste nel medio-lungo termine, considerato che l'università è strettamente connessa al sistema economico. Suggerisce dunque di studiare il *trend* dei bisogni del Paese anche al fine di favorire una scelta consapevole degli studenti in termini di sbocchi di lavoro. Questo sistema può a suo avviso permettere allo Stato di sostenere quelle facoltà in grado di assicurare la spendibilità del titolo di studio nel mercato del lavoro, ferma restando la necessità di garantire sostegni economici al singolo studente privo di mezzi.

Con riferimento al senato accademico, concorda con l'esigenza di incrementarne le funzioni, anche attraverso la previsione del parere non vincolante sui documenti di bilancio. In esso, prosegue, dovrebbe essere introdotta la rappresentanza elettiva anche dei docenti a contratto, che verrebbero finalmente valorizzati.

Quanto al consiglio di amministrazione, si esprime a favore di un incremento della percentuale di membri esterni, evidenziando come ciò possa incentivare la trasparenza e la correttezza, purché essi siano obbligati a partecipare alle riunioni del consiglio stesso.

Nel rilevare che anche le università private devono essere sottoposte alle medesime regole di quelle statali, con particolare riferimento alla qualità dell'offerta formativa, giudica positiva l'introduzione di un codice etico, cui affiancare un codice deontologico. Si ricollega poi alle considerazioni del senatore Baldassarri circa la federazione o la fusione tra atenei, evidenziando l'opportunità che in tali casi si costituisca un unico consiglio di amministrazione e un unico senato accademico.

Invita inoltre a distinguere le misure sul diritto allo studio dal Fondo per il merito, che dovrebbe essere erogato a prescindere dal reddito familiare e indipendentemente dall'eventuale fruizione di borse di studio. Con particolare riguardo ai sostegni economici per gli stranieri, fa presente che ad essi dovrebbe essere corrisposto non più del 10 per cento delle borse, evidentemente escludendo i contributi per il merito. Puntualizza altresì che la distribuzione delle risorse pubbliche deve avvenire

in un'ottica premiale con soglie crescenti, tenendo conto anche delle valutazioni dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR).

Rispetto a quanto richiamato nel dibattito, nega che il ricorso alle deleghe sia lesivo dell'autonomia degli atenei, in quanto spetta al legislatore definire gli obiettivi da raggiungere secondo mezzi che saranno stabiliti dalle università. Si pronuncia indi favorevolmente sul costo *standard* di formazione, mentre giudica dispendiosa per lo Stato la rinnovazione dopo quattro anni delle procedure per l'abilitazione nazionale.

In una breve interruzione, il senatore **VALDITARA** (PdL) puntualizza che l'abilitazione dura quattro anni fino all'ingresso in ruolo.

La senatrice **ADERENTI** (LNP) reputa altresì opportuno riconoscere l'abilitazione di docente di seconda fascia ai professori a contratto, come peraltro è emerso nel corso delle audizioni svolte in Ufficio di Presidenza, purché essi abbiano determinati requisiti di titoli e di esperienza lavorativa. Ritiene poi che le commissioni nazionali per le procedure di abilitazione debbano essere composte effettuando un sorteggio tra tutti i professori che hanno avuto un giudizio positivo e debbano durare in carica due anni senza possibilità di rielezione.

Avviandosi alla conclusione, ritiene positive le altre osservazioni del relatore soprattutto circa l'eccessiva complessità delle modalità per la chiamata diretta da parte dei dipartimenti. Coglie infine l'occasione per sollecitare un intervento anche in ordine ai *test* di ammissione per le facoltà a numero chiuso, per quanto concerne in particolare quelli di cultura generale, onde evitare che essi generino confusione e dubbi interpretativi.

Il senatore **QUAGLIARIELLO** (PdL) precisa preliminarmente che i problemi dell'università hanno radici lontane e fanno leva sulla crisi di un'istituzione tradizionale. L'università si basava infatti sulla separatezza e sulla cooptazione, in quanto essa era il luogo nel quale svolgere riflessioni e ricerche, anche prive di effetti immediati, e al contempo agiva seguendo una precisa regola interna. A partire dagli anni Sessanta, prosegue, gli atenei hanno dovuto competere sul mercato ed è pertanto mutato il paradigma di riferimento, che si riflette tanto sulle pressioni cui è soggetto il docente quanto sul modo in cui le università concorrono tra di loro, ispirato sempre più di frequente a politiche di comunicazione proprie del mondo esterno.

Si interroga dunque sull'eventuale necessità di cedere a queste richieste di cambiamento, sottolineando come il modello tradizionale sia effettivamente disarmonico nel contesto attuale e abbia garantito la creazione di nicchie di privilegio, di pigrizie e clientelismi. Al contempo, ritiene però che l'università debba restare un luogo separato in cui discutere anche su tematiche che non producono conseguenze pratiche immediate, ma accrescono la cultura e fanno progredire la scienza. Rileva altresì che l'università non può del tutto fare a meno dell'autogoverno e della cooptazione, per cui occorre raggiungere un equilibrio fra tradizione e modernità.

Ripercorre indi le riforme - a suo avviso contraddittorie - degli ultimi anni, a partire dal riordino dei concorsi su base locale, che ha imposto di fatto una progressione solo per anzianità e fedeltà all'istituzione, bloccando la mobilità del corpo docente. In questo contesto l'autonomia si è tradotta in bilanci disastrosi come ad esempio è accaduto all'Università di Siena. Richiama in seguito l'introduzione del "3+2", la cui attuazione ha comportato minore selezione, una smisurata proliferazione dei corsi, nonché un peggioramento della produttività qualitativa e quantitativa dei docenti.

Prefigura dunque diverse soluzioni per correggere dette storture, prima tra tutti quella dirigistica, adottata da molti Governi e da ultimo anche dal ministro Mussi. Invita con forza ad abbandonare tale prospettiva atteso che essa grava gli atenei di regole e vincoli *a priori*, tali per cui le istituzioni universitarie non riescono a reagire alle trasformazioni dell'ambiente. Sostiene invece l'esigenza di assicurare la massima libertà alle università, temperata da controlli rigorosi *ex post* basati su un sistema efficace di incentivi e disincentivi, come peraltro è accaduto in Gran Bretagna dalla fine degli anni Ottanta. Solo in tal modo è possibile a suo giudizio indurre gli atenei a rispondere alle sfide della modernità e a costruire al loro interno percorsi di eccellenza. La direzione delineata dal disegno di legge n. 1905 è a suo giudizio corretta, anche se emergono elementi di dirigismo e burocratismo. Tiene comunque a precisare che per affrontare la transizione può essere utile conservare alcuni aspetti preesistenti, sempre che nel corso dell'*iter* parlamentare si raggiunga un equilibrio tra controlli *ex ante* e controlli *ex post*, spostando il baricentro sui secondi.

Pur ritenendo necessario semplificare alcune procedure contenute nel testo governativo, descrive gli aspetti positivi del provvedimento, quali prioritariamente l'enfasi sulla valutazione *a posteriori* basata su meccanismi premiali per gli atenei e per i docenti, nell'ottica di favorire la

modernizzazione rispettando la specificità e la tradizione. Si esprime altresì favorevolmente alla lista aperta di idoneità nazionale, mediante la quale si garantisce la qualità dei cooptati senza annullare totalmente la libertà degli atenei di scegliere i docenti, assumendosene la responsabilità. Ribadisce inoltre l'esigenza di snellire la struttura interna degli atenei, semplificandone le procedure decisionali; con riferimento alla possibilità di abolire le facoltà, invita peraltro ad un maggiore approfondimento in quanto ciò potrebbe essere impraticabile nel quadro degli attuali settori scientifico-disciplinari. Concorda con il senatore Calabrò circa l'opportunità di un coordinamento tra il senato e il consiglio di amministrazione, onde evitare la paralisi del sistema dovuta alla contrapposizione tra i due organi. Un altro elemento da giudicare con favore, prosegue, è la riforma della *governance* degli atenei che rende più chiara l'attribuzione di responsabilità e limita gestioni caotiche e finanziariamente inadeguate.

Un esame critico del provvedimento impone tuttavia di segnalare alcuni limiti della proposta governativa, fra cui - ribadisce - l'impianto dirigista che comunque potrebbe, in una prima fase, evitare l'anarchia del sistema purché i vincoli *a priori* siano stabiliti entro criteri compatibili. Nel giudicare eccessivamente minuziosa la disciplina della *governance*, ritiene che il provvedimento non possa invece tacere sulla composizione del consiglio di amministrazione, al fine di scongiurare la prevalenza di poteri forti.

Quanto al reclutamento, sollecita nuovamente una semplificazione dei relativi meccanismi, che risultano troppo burocratici. In relazione al carico di lavoro dei docenti, afferma altresì la necessità di far emergere le opportune differenze attraverso il sistema di incentivi e disincentivi, giudicando però puramente demagogica la fissazione di un limite temporale per l'attività di studio e di ricerca. Ritiene invece preferibile la previsione di un monte ore per la didattica, soprattutto per quella frontale, nonché di modalità di controllo.

Dopo essersi soffermato sull'esigenza di snellire le procedure concorsuali, attraverso ad esempio la chiamata nominativa dei docenti da parte del consiglio di dipartimento una volta acquisita l'abilitazione, propone che i commissari siano considerati responsabili della *performance* dei candidati individuati da loro come vincitori. Suggerisce poi di approfondire il tema dei centri di eccellenza, tanto più che il sistema di alta formazione è sorto spontaneamente ma dovrebbe essere riportato in un sistema coerente. In conclusione, ritiene che il provvedimento dell'Esecutivo sia organico e rispondente ai bisogni degli atenei ed esprime compiacimento per la scelta di un pieno coinvolgimento del Parlamento su un tema di estrema rilevanza.

La senatrice [ADAMO \(PD\)](#) concorda con il senatore Quagliariello sul rilievo di tale occasione di riforma per il Parlamento, condividendo altresì la necessità di una semplificazione del testo, sul quale occorre a suo avviso uno sforzo emendativo mirato che tenga conto fra l'altro di quanto emerso nelle audizioni. Ritiene infatti che la portata del provvedimento non possa essere limitata al riordino della *governance* e delle modalità di reclutamento, considerata la stretta correlazione fra conoscenza, ricerca e formazione.

Auspica dunque che sia individuata una linea direttrice per le future generazioni ed esprime rammarico per l'eccessivo provincialismo che caratterizza il disegno di legge n. 1905, soprattutto se confrontato con gli obiettivi prefissati. Conviene a sua volta che esso abbia un impianto dirigista, rammentando poi che l'introduzione del "3+2" si è resa necessaria per adeguare l'Italia alla normativa europea. Riconosce tuttavia che l'attuazione di quel modello ha determinato duplicazioni di sedi e discipline, a dimostrazione di una mancata riflessione preliminare sulla filosofia complessiva della riforma, che doveva puntare su un triennio più generalista e su un biennio di specializzazione.

Dopo aver ricordato che la proliferazione di sedi periferiche è aumentata nel periodo 2001-2006, sollecita una soluzione a tali fenomeni degenerativi, anche attraverso un sistema di incentivi. Ritiene peraltro che l'obiettivo verso cui tendere dovrebbe essere la distinzione tra le università in base ai compiti di didattica o di ricerca, in un contesto radicato nel territorio ma proiettato a livello internazionale nella prospettiva di ripensare ambiti disciplinari ormai superati dai fatti.

Tenuto conto delle numerose deleghe previste nel testo, auspica un confronto diretto con il Ministro, rimarcando altresì le forti contaminazioni tra i saperi che dovrebbero maggiormente spingere verso una logica di più ampio respiro. Ritiene del resto che l'università sia una comunità dall'autonomia costituzionalmente garantita su cui puntare per accrescere la conoscenza. In conclusione, domanda chiarimenti circa l'articolo 4, che giudica di difficile attuazione, e invita a ripensare le politiche sul diritto allo studio.

Il senatore [LONGO \(PdL\)](#) si interroga preliminarmente sulla funzione primaria dell'università, imperniata sulla trasmissione di nozioni e di metodo, sottolineando poi la differenza tra didattica e

ricerca scientifica. Si dichiara inoltre stupito che il disegno di legge n. 1905 preveda per l'abilitazione nazionale solo la valutazione dei titoli e delle pubblicazioni, a suo avviso peraltro difficilmente distinguibili tra loro. Fa presente invece che occorre giudicare anche la capacità didattica dei professori, che non sempre accompagna l'attitudine alla ricerca, ravvisando un'eccessiva prevalenza degli aspetti gestionali nella proposta governativa.

Quanto al presunto provincialismo che caratterizza il provvedimento, reputa indispensabile una riflessione di sistema sulla possibilità di differenziare l'ambito umanistico da quello scientifico, atteso che il sistema universitario non dovrebbe essere standardizzato per tutte le università e per tutte le discipline.

Dopo aver domandato chiarimenti in ordine ai compiti di servizio degli studenti, invita ad affrontare nel rispetto dell'autonomia universitaria il tema della proliferazione di sedi che ha provocato una competizione al ribasso, dannosa in primo luogo per gli studenti. Nell'evidenziare l'esigenza di una valutazione *ex post* del contenuto della capacità didattica, si sofferma sulla composizione del consiglio di amministrazione, invocando maggiori specificazioni sulla percentuale prevista pari ad almeno il 40 per cento.

Chiede infine di conoscere le motivazioni inerenti la preclusione, in caso di mancato conseguimento dell'abilitazione, a partecipare alle procedure indette nel biennio successivo, ravvisando peraltro dubbi di costituzionalità.

Il seguito dell'esame congiunto è rinviato.

Omissis

La seduta termina alle ore 16,25.