

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI (7^a)

MARTEDÌ 12 LUGLIO 2005

406^a Seduta

Presidenza del Presidente

ASCIUTTI

Intervengono il ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca Moratti e il vice ministro dello stesso dicastero Ricevuto.

IN SEDE REFERENTE

(3497) Nuove disposizioni concernenti i professori ed i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari, approvato dalla Camera dei deputati

(604) TESSITORE ed altri. - *Modifiche alla legge 3 luglio 1998, n. 210, recante norme per il reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari di ruolo*

(692) COMPAGNA. - *Istituzione della terza fascia del ruolo dei professori universitari e altre norme in materia di ordinamento delle università*

(850) EUFEMI ed altri. - *Disposizioni urgenti sulla docenza universitaria*

(946) ASCIUTTI ed altri. - *Nuovi doveri e nuovi diritti dei professori universitari*

(1091) GABURRO ed altri. - *Norme in materia di concorsi per professori universitari*

(1137) BUCCIERO. - *Norme in materia di nomina a professore universitario associato*

(1150) Tommaso SODANO ed altri. - *Provvedimenti urgenti per l'istituzione della terza fascia docente*

(1163) FRAU. - *Modifica all' articolo 1 della legge 14 gennaio 1999, n. 4, in materia di riconoscimento ai tecnici laureati vincitori di concorso della qualifica di ricercatore universitario confermato*

(1416) TESSITORE ed altri. - *Norme sullo stato giuridico della docenza universitaria*

(1764) CUTRUFO. - *Inquadramento dei ricercatori universitari nel ruolo di professore associato di seconda fascia*

(1920) VALDITARA ed altri. - *Disposizioni recanti modificazioni allo stato giuridico dei professori, trasformazione del ruolo dei ricercatori universitari e istituzione del ricercatore universitario a contratto*

(2827) TATO' e DANZI. - *Norme in materia di idoneità a professore associato*

(2856) BUCCIERO e SPECCHIA. - *Norme interpretative dell' articolo 24, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, come sostituito dall' articolo 6 della legge 9 dicembre 1985, n. 705 e dell' articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, relativo all' ulteriore permanenza in servizio nel ruolo di professore universitario*

(3127) TATO'. - *Norme in materia di idoneità e inquadramento nel ruolo di professore associato*

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto, sospeso nella seduta notturna del 6 luglio scorso, nel corso della quale il presidente relatore ASCIUTTI (FI) ricorda che si era chiusa la discussione generale e si era svolta l'intervento di replica del relatore.

Agli intervenuti nel dibattito replica indi il ministro MORATTI, che sottolinea anzitutto l'importanza strategica della riforma per la formazione delle future generazioni, per lo sviluppo della ricerca scientifica e quindi per la crescita del Paese. Da molto tempo, ella

prosegue, si avverte l'esigenza di un intervento diretto a riallineare il sistema universitario alle esigenze di una società in forte evoluzione, che impone un profondo cambiamento anche nella organizzazione degli studi universitari. A tali obiettivi, osserva, era finalizzato il testo del disegno di legge governativo, presentato alla Camera nel febbraio 2004. Nel concordare che un intervento legislativo di tale rilievo debba maturare attraverso adeguati approfondimenti tecnici e politici, nonché attraverso il dialogo in Parlamento e con le componenti del mondo universitario, ella tiene a precisare che la riforma è stata avviata sulla base di una lunga fase di confronto con la comunità accademica ed in particolare con la Conferenza dei rettori (CRUI) e il Consiglio universitario nazionale (CUN).

L'intenso e proficuo dibattito svoltosi alla Camera e il continuo confronto con gli operatori del settore ha tuttavia consentito di mettere a fuoco ulteriori aspetti della complessa problematica e di pervenire a soluzioni diverse da quelle originariamente prospettate, suggerendo di non operare strappi vistosi rispetto alla disciplina esistente, nella difficile ricerca di equilibrio fra la necessità di innovare ridisegnando la struttura del sistema da un lato e quella di riconoscere l'operato positivamente svolto nelle università da varie figure professionali ed in particolare dai ricercatori, evitando peraltro sanatorie e "ope legis", dall'altro.

Il Ministro fa altresì presente che sono state preliminarmente superate le questioni, che avevano rappresentato una pregiudiziale nel corso dell'esame presso la VII Commissione della Camera nonché da parte delle rappresentanze istituzionali delle università, relative al perdurare del blocco delle assunzioni e della mancanza di risorse aggiuntive al Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO).

La legge finanziaria per il 2005 ha infatti consentito agli atenei di procedere al reclutamento del proprio personale ed ha incrementato il richiamato Fondo per un ammontare pari a 438 milioni di euro.

Si tratta, ella prosegue, di un investimento cospicuo che del resto si aggiunge agli incrementi già assicurati dalle precedenti leggi finanziarie dell'attuale Governo, che attestano la centralità attribuita alla valorizzazione del capitale umano. In proposito, rammenta infatti che le leggi finanziarie dal 2002 hanno investito su scuola, università e ricerca, preservando tali settori dalla contrazione della spesa pubblica, necessaria ed effettivamente operata in tutti gli altri settori dell'Amministrazione. Gli stanziamenti per il solo FFO, pari a 7 miliardi di euro, impongono peraltro - a suo avviso - la necessità di responsabilizzare gli atenei circa una efficiente gestione delle risorse loro attribuite.

Il Ministro dà indi conto delle risorse complessive messe a disposizione delle università aggiuntive a quelle del FFO, sottolineando anzitutto che gli stanziamenti per i Progetti di ricerca di interesse nazionale (PRIN) dal 2002 ad oggi sono stati pari a 407,733 milioni di euro.

Quanto al Fondo per gli investimenti in ricerca di base (FIRB), istituito con la legge finanziaria per il 2001, esso è stato accresciuto dall'attuale Governo facendo ricorso all'incremento della tassazione sui tabacchi (recata nella legge finanziaria per il 2003). In particolare negli ultimi tre anni il FIRB ha assegnato risorse finanziarie per oltre 600 milioni di euro, con una partecipazione delle università italiane superiore al 65 per cento.

Ella esprime indi soddisfazione per essere riuscita ad incrementare le risorse destinate alle università, in rapporto al 2001, di quasi un miliardo di euro, come testimonia la stessa crescita del sistema universitario, con l'aumento di 50.000 matricole e oltre 10.000 tra docenti e ricercatori. Si tratta, ella osserva, di dati che dovrebbero fugare le perplessità circa la carenza di adeguate risorse a sostegno del disegno di legge governativo.

Inoltre, ricorda che l'Esecutivo ha accolto gran parte delle richieste formulate da CRUI e CUN, quali quelle di ricorrere allo strumento della delega legislativa soltanto per la disciplina del reclutamento (disciplinando lo stato giuridico con legge ordinaria), di mantenere la distinzione fra tempo pieno e tempo definito, di procedere all'immediata assunzione a tempo indeterminato per i professori ordinari ed associati (con conseguente eliminazione del periodo iniziale a tempo determinato, previsto dalla versione originaria del disegno di legge).

Si è altresì tentato di rispondere alla richiesta, avanzata dal Parlamento, di offrire agli attuali ricercatori l'opportunità di partecipare ai giudizi idoneativi a professore associato. A tal fine, rammenta nel testo adottato la VII Commissione della Camera il 9 marzo 2005 era stata stabilita una prima tornata di idoneità aperta per la fascia dei professori associati, che

tuttavia destò forti preoccupazioni in ordine alla pressione che gli idonei avrebbero potuto esercitare sulle università per una loro massiccia entrata in ruolo. Il testo approvato dall'Assemblea ha comunque optato per un significativo ampliamento, pari al 100 per cento, della quota degli idonei per le prime quattro tornate di giudizi idoneativi e una riserva, aggiuntiva rispetto al contingente normalmente definito, a favore di quelle figure professionali che già svolgono da tempo attività didattica, nel rispetto di ragioni equitative.

Proprio con riferimento alla previsione di tali riserve di posti, criticata nel corso del dibattito, ella ritiene che essa non contraddica il principio meritocratico, tanto più che si tratta non di un intervento strutturale, bensì di una misura di transizione diretta ad assicurare il dovuto riconoscimento al contributo reso, per scelta delle università, dalle richiamate figure professionali. Oltretutto, ella sottolinea che detta previsione non comporta la sottrazione di posti ai giovani, trattandosi di assunzioni aggiuntive, anche se, a suo avviso, questo aspetto potrebbe essere meglio esplicitato nel testo. Non si tratta poi né di un intervento *ope legis*, atteso che si prevede una procedura di valutazione da parte delle commissioni, né di una limitazione dell'autonomia degli atenei, ai quali resta infatti la facoltà di chiamare o meno gli idonei.

Il Ministro si sofferma inoltre sulla discussa questione della figura del ricercatore, in merito alla quale ricorda che l'Esecutivo si è reso disponibile ad accogliere le richieste provenienti dal mondo accademico.

In proposito, ella osserva, il progetto di riforma del Governo si fonda su una impostazione, già seguita nei principali Paesi dell'Unione europea, basata su un'ampia immissione di giovani, che si formano nella ricerca, e sul loro successivo inserimento nella docenza, in base al criterio della selezione meritocratica. In tale prospettiva, si prevede l'assunzione a tempo determinato di ricercatori dedicati essenzialmente alla ricerca e il loro successivo accesso alla docenza tramite un'adeguata selezione per coloro che dimostrano di aver raggiunto la maturità scientifica.

Poiché tale impostazione era stata criticata sulla base della ventilata precarizzazione del ruolo dei ricercatori, il Governo si rese disponibile ad introdurre la nuova figura dell'aggregato di ricerca, a tempo indeterminato, accolta nel testo approvato dalla Commissione cultura dell'altro ramo del Parlamento, ma che non venne condivisa dalla CRUI né nel corso dell'esame in Aula.

Il Governo potrebbe peraltro valutare opportune misure transitorie che assicurino la gradualità nell'introduzione della riforma, contemperando così l'esigenza di introdurre il nuovo modello meritocratico fondato su due sole fasce di docenza, con l'esigenza di tener conto di aspettative fondate sul vecchio modello.

Il Ministro ricorda che, pur riconoscendo insieme a tutte le forze politiche la necessità di non limitare la docenza alla fascia dei professori ordinari e a quella degli associati, nonché il prezioso apporto dei ricercatori, l'Esecutivo non ha condiviso l'istituzione di una terza fascia di docenza stabilizzata, optando invece per l'istituzione di un terzo livello legato ad incarichi di insegnamento, anche pluriennali, secondo il modello europeo. Ciò, anche in considerazione della necessità di verificare non solo l'attitudine alla ricerca, ma anche la capacità di gestire autonomamente un progetto di ricerca e di comunicare la propria conoscenza.

La docenza universitaria è infatti contraddistinta, ella prosegue, dal diritto di decidere in piena libertà contenuti e metodi del proprio insegnamento, come del resto previsto dalla Costituzione, e presuppone una maturità scientifica, da verificare attraverso apposite procedure idoneative. L'esigenza di coprire specifici insegnamenti può peraltro essere soddisfatta attraverso l'attribuzione di incarichi appositi, sotto la responsabilità dell'università, che, qualora i docenti incaricati non si dimostrassero all'altezza, può non rinnovare l'incarico.

Nel dibattito, fa presente il Ministro, non è del resto emerso quale possa essere la distinzione tra prima, seconda e terza fascia, né sono stati individuati i requisiti per l'accesso ad una eventuale terza fascia. In proposito, atteso che i requisiti previsti per gli ordinari e gli associati sono, rispettivamente, la "piena maturità scientifica" e la "maturità scientifica", ella sottolinea che qualora il requisito per la terza fascia fosse, anch'esso, la "maturità scientifica", non vi sarebbe ragione per differenziarla dagli associati. Se, invece, il requisito fosse collocato a livello inferiore, ne deriverebbe una dequalificazione della docenza.

Né va dimenticato, ella rileva, che la formazione del docente va assicurata attraverso un periodo dedicato alla ricerca, che non va compromesso da un prematuro affidamento di impegni didattici.

Il Ministro osserva inoltre che il modello prefigurato dal disegno di legge governativo risulta coerente con i sistemi adottati nei principali Paesi europei ed analizzati nel documento redatto dal Servizio Studi del Senato.

In Francia, Spagna, Germania e Inghilterra, l'accesso alla docenza universitaria è infatti subordinato all'accertamento della necessaria qualificazione accademica, a livello nazionale ovvero a livello di ateneo, sulla base comunque di criteri uniformi adottati a livello internazionale per la valutazione della ricerca. Per coloro che non hanno conseguito tale qualificazione, sono previsti vari tipi di contratto a tempo determinato, che rappresentano in ogni Paese circa la metà dell'organico impiegato nella docenza.

Il confronto internazionale fuga dunque a suo avviso le perplessità emerse nel dibattito circa il rischio di "precarizzazione" della docenza universitaria.

Relativamente ai contenuti della Carta europea dei ricercatori, il Ministro ritiene che non possano essere recepiti in un provvedimento sull'accesso alla docenza, atteso che essa riguarda figure dedicate esclusivamente alla ricerca. Al riguardo, ricorda peraltro che l'Aula di Montecitorio ha respinto la figura dell'aggregato di ricerca, che - introdotta dalla Commissione cultura - avrebbe rappresentato la stabilizzazione dei ricercatori a contratto. Del resto, ella osserva, l'unico Paese che ha introdotto, e comunque con decorrenza non immediata ma rinviata al 2010, un sistema di tenure track per l'arruolamento dei docenti è la Germania, potendo contare su un consolidato sistema di valutazione nazionale.

Ciò detto, ella non ritiene fondata la critica circa l'asserita soppressione della terza fascia di docenza, atteso che, in realtà, il nodo riguarda prettamente la sua natura: ruolizzata per alcuni, non stabilizzata per altri, fra cui il Governo.

Nel ribadire la disponibilità dell'Esecutivo a valutare i rilevi critici mossi, nonché ad individuare possibili soluzioni, il Ministro ritiene invece inaccettabili le posizioni di mero rifiuto senza motivazioni e proposte alternative.

Non va peraltro dimenticato, ella prosegue, che da più parti della comunità accademica e dal mondo produttivo pervengono manifestazioni di sostegno alla riforma, giudicata necessaria e improcrastinabile.

Soffermandosi altresì sui principi fondamentali sottesi alla riforma, ella sottolinea che accanto a un intervento strutturale, basato sul merito e finalizzato ad assicurare livelli di qualità nella ricerca e nella formazione dei giovani, osserva che vi sono misure di transizione, che peraltro non pregiudicano il richiamato obiettivo fondamentale, dirette ad assicurare un equo riconoscimento a coloro che hanno fornito un contributo essenziale al sistema universitario. A tal fine, dovrà, a suo avviso, essere meglio chiarito nel testo che il titolo di professore aggregato è attribuito in relazione all'incarico di insegnamento e, pertanto, spetta per la durata dello stesso.

Quanto alle procedure di reclutamento dei docenti, il Ministro ritiene che sia necessaria un'armonizzazione con il panorama europeo, nonché il superamento delle attuali distorsioni del sistema, onde definire una rigorosa selezione all'accesso della carriera universitaria. In proposito, le procedure di valutazione comparativa espletate secondo la normativa vigente hanno infatti, a suo giudizio, dato luogo a fenomeni di eccessivo localismo, che non sembrano garantire una vera selezione e richiedono pertanto una modifica, come del resto auspicato anche dalla CRUI.

Dopo aver dato conto dell'avvio di un'indagine ministeriale sulle anomalie registrate nell'espletamento delle procedure di reclutamento, il Ministro giudica ormai improcrastinabile un intervento volto a ridare ai giudizi di idoneità, che si svolgeranno a livello nazionale, carattere di reale comparazione.

Per quanto concerne i contratti stipulati dagli atenei con giovani ricercatori, ella sostiene che la mancanza di un limite per il loro rinnovo non si ponga in contrasto con la direttiva comunitaria (che consente un solo rinnovo dei contratti a tempo determinato), in ragione della specificità della ricerca.

Va inoltre evidenziato, ella prosegue, che l'introduzione del ricercatore con contratto a tempo determinato, che si aggiunge agli assegnisti di ricerca, ha anche il fine di potenziare le assunzioni presso le università per poi selezionare i migliori per l'accesso alla docenza. Finora

infatti le università non hanno potuto assumere ricercatori utilizzando gli specifici fondi di finanziamento della ricerca, atteso che essi finanziano programmi di ricerca necessariamente temporanei, mentre il ricercatore universitario era solo a tempo indeterminato. L'introduzione della nuova figura, consentirà invece - secondo le stime del Ministero - di attivare circa 10.000 nuovi posti di ricercatore, che si aggiungeranno a quelli che saranno istituiti con le risorse stanziare dalla legge finanziaria per il 2005 e derivanti dal turn over. In proposito, ritiene che, in sede di ripartizione del FFO, debba essere incentivata la destinazione di risorse per i giovani ricercatori.

Va poi ricordato, prosegue il Ministro, che la formazione acquisita e l'esperienza maturata in ambito universitario attraverso detti contratti di ricerca è destinata a favorire ulteriori sbocchi professionali, oltre quello universitario, ad esempio presso enti di ricerca ed imprese. Occorre altresì a suo avviso tener presente che il turn over nei prossimi quattro anni libererà oltre 800 milioni di euro, consentendo - attraverso il vincolo del 30 per cento destinato al finanziamento dei passaggi da ricercatore ad associato - l'inquadramento nella docenza universitaria di almeno 12.000 degli attuali ricercatori.

Al riguardo, rileva che i ricercatori attualmente in servizio sono 22.200, di cui oltre 5.000 con più di 20 anni di servizio e circa 6.500 con non più di 3 anni di servizio. I ricercatori più anziani non hanno, del resto, convenienza, per ragioni retributive, a transitare nella seconda fascia, tanto più che ad essi verrebbe attribuito il titolo di professore aggregato, come riconoscimento dell'attività svolta. A tutti gli altri è data invece una concreta opportunità di passaggio, supportata da specifiche risorse nei primi quattro anni e, per gli anni successivi, dalle risorse liberate dal turn over, che nel periodo dal 2010 al 2017 coinvolgerà circa 2.000 unità l'anno.

Quanto alla valutazione, il Ministro ritiene importante l'istituzione di un sistema di valutazione nazionale, che possa essere sperimentato onde verificarne l'affidabilità. Nel frattempo, la verifica della idoneità accademica non può che essere attuata attraverso procedure selettive di valutazione a livello nazionale.

In proposito, ribadisce la disponibilità del Governo, già resa nel corso dell'esame dell'affare assegnato in materia di università, a presentare un disegno di legge per l'istituzione di una Autorità indipendente per la valutazione del sistema universitario, così come richiesto da esponenti della maggioranza, dell'opposizione, nonché dalla CRUI e dal CUN, con il compito di elaborare criteri obiettivi e trasparenti di valutazione dei docenti, coerenti con i parametri europei e internazionali e adeguati alla specificità italiana.

Avviandosi a concludere, ella ringrazia la Commissione, ed in particolare il Presidente nonché il senatore Tessitore, relatore sul richiamato affare assegnato, per la sensibilità e l'attenzione nei confronti dell'università. In particolare, esprime compiacimento nei confronti del documento conclusivo del medesimo affare assegnato, che ha consentito di definire, secondo un approccio trasversale, la visione del ruolo dell'università, centrale nella valorizzazione del capitale umano, nella crescita culturale e sociale del Paese, e più in generale nello sviluppo e modernizzazione di popoli e Paesi.

Come già avvenuto in quella sede, il Ministro auspica che sia possibile condividere ora anche i contenuti del disegno di legge in esame, confermando a tal fine la disponibilità a valutare le proposte di modifica che, nel rispetto dell'impianto complesso del provvedimento, contribuiscano a migliorarlo e a renderlo più chiaro.

In considerazione del tenore della replica del ministro Moratti, che a suo giudizio si discosta sensibilmente da quella del presidente relatore Asciutti, la senatrice [SOLIANI](#) (Mar-DL-U) chiede una proroga del termine per la presentazione di emendamenti.

Si associa il senatore [BETTA](#) (Aut), il quale ritiene indispensabile una pausa di riflessione sulla replica del ministro Moratti, che contiene - a suo avviso - dati da verificare, con particolare riferimento al finanziamento del sistema universitario.

Il senatore [MODICA](#) (DS-U) precisa che la richiesta di proroga del termine ha carattere breve. Del resto, è innegabile che, mentre il presidente relatore Asciutti nella sua replica ha compiuto aperture significative in tema di lista di idoneità, conferimento del titolo di professore aggregato ed istituzione della terza fascia, il ministro Moratti non si è dimostrata

in sintonia. L'opposizione ritiene pertanto indispensabile comprendere la direzione verso cui si muovono il Governo e la sua maggioranza, proprio al fine di compiere una scelta consapevole sugli emendamenti da presentare.

Insiste pertanto per una proroga del termine a domani, alle ore 12.

Il senatore **TESSITORE** (*DS-U*), a titolo personale, si dichiara a favore di una proroga ben più consistente.

Il presidente relatore **ASCIUTTI** (*FI*) osserva che la proroga del termine risulterebbe utile qualora ad essa corrispondesse un atteggiamento costruttivo da parte dell'opposizione. Prende tuttavia atto che sono state già presentate centinaia di emendamenti da parte della minoranza, a fronte delle quali la proroga del termine non sembra poter contribuire ad un lavoro comune.

La senatrice **ACCIARINI** (*DS-U*) rileva a sua volta una profonda discordanza fra la replica del presidente relatore Asciutti e quella del ministro Moratti: dalla prima, si poteva infatti ritenere che la maggioranza si apprestasse ad una sostanziale riscrittura del testo, mentre la seconda ha rappresentato una difesa del testo approvato dall'altro ramo del Parlamento. È evidente che la presentazione di emendamenti da parte dell'opposizione dipende anche, in una certa misura, dall'effettiva volontà della maggioranza di modificare il testo approvato dalla Camera dei deputati. E' tuttavia difficile per l'opposizione assumere un orientamento definitivo in considerazione dei continui cambi di direzione della maggioranza. In quest'ottica, non ritiene che la richiesta di proroga del termine per gli emendamenti abbia carattere eversivo.

La senatrice **SOLIANI** (*Mar-DL-U*) precisa che gli emendamenti di minoranza finora presentati provengono solo dal Gruppo dei Verdi.

Il presidente relatore **ASCIUTTI** (*FI*) conferma i contenuti della replica svolta che, sottolinea, sono in sintonia con l'orientamento del Governo.

Il senatore **COMPAGNA** (*UDC*) rileva l'estrema fluidità che finora ha caratterizzato l'*iter* del provvedimento. Ritiene pertanto opportuno mantenere ferme le procedure e i termini già fissati, anche in vista del prosieguo dell'esame in Assemblea.

Il presidente relatore **ASCIUTTI** (*FI*) comunica che il termine per la presentazione di emendamenti al disegno di legge n. 3497, assunto quale testo base, resta confermato per oggi alle ore 18.