



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 1

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

7^a COMMISSIONE PERMANENTE (Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROBLEMI ECONOMICI E FINANZIARI DELLE UNIVERSITÀ

63^a seduta (pomeridiana): giovedì 18 dicembre 2008

Presidenza del presidente POSSA

I N D I C E

**Audizione del Direttore generale per l'università del Ministero dell'istruzione, dell'università
e della ricerca dottor Antonello Masia**

PRESIDENTE	Pag. 3, 13, 14 e <i>passim</i>	* MASIA	Pag. 3, 6, 7 e <i>passim</i>
ASCIUTTI (PdL)	6, 7, 12 e <i>passim</i>		
CERUTI (PD)	13, 21		
* RUSCONI (PD)	14		
* VALDITARA (PdL)	17		
* VITA (PD)	23		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

Interviene il Direttore generale per l'università del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dottor Antonello Masia, accompagnato dal responsabile della segreteria tecnica, dottor Andrea Lombardinilo, nonché da un funzionario dell'Ufficio V della Direzione generale, dottor Angelo Siddi.

I lavori hanno inizio alle ore 14,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Direttore generale per l'università del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca dottor Antonello Masia

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sui problemi economici e finanziari delle università.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione del circuito interno e la trasmissione del segnale audio con diffusione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione del Direttore generale per l'università del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca dottor Antonello Masia, che ringrazio per la cortese disponibilità e a cui cedo immediatamente la parola.

MASIA. Ringrazio, innanzitutto, il presidente Possa e gli onorevoli senatori per l'invito rivoltomi.

Anticipo che consegnerò agli atti della Commissione una serie di documenti, oltre alle tabelle che illustrerò nel corso del mio intervento, inerenti al tema su cui sono stato invitato a pronunciarmi. Tale documentazione mira ad esaminare, analizzare e certificare il percorso che in una prima fase ha consentito l'attuazione degli impegni assunti con la Dichiarazione di Bologna del 1999, nell'ambito del processo relativo all'armonizzazione dell'architettura del sistema universitario.

Ho quindi raccolto un'ampia documentazione relativa alle misure intraprese dal 1999 ad oggi, che in parte testimoniano il percorso intrapreso dal Ministero per disciplinare l'istituzione e l'attivazione dei corsi di studio nel nostro sistema universitario. Tali documenti, da ultimo, fanno riferimento anche alle recenti linee guida per l'università elaborate dal ministro Mariastella Gelmini, nonché alle strategie che verranno implementate nel corso della legislatura.

Si fa poi riferimento ad un decreto che riguarda i requisiti di trasparenza richiesti alle università in merito all'attivazione dei corsi, ma anche ai requisiti concernenti invece gli aspetti tipicamente di qualificazione, sul piano sia della docenza che delle strutture, considerati necessari per l'attivazione dei corsi di studio da parte delle nostre università. Vi è inoltre un documento relativo alla programmazione del sistema universitario per il periodo 2007-2009, in cui sono descritti alcuni indicatori e linee specifiche riguardanti il contenimento della proliferazione dei corsi di studio.

Nella documentazione gli onorevoli senatori potranno altresì trovare un elenco esaustivo di tutti i corsi di primo e secondo livello attivati dalle nostre università per l'anno accademico 2008-2009 e un documento estratto dall'ultimo rapporto del Comitato nazionale di valutazione del sistema universitario (CNVSU), che contiene l'elenco dei corsi di studio con un numero di studenti iscritti inferiori a 20 unità, oltre ad un elenco delle sedi anche amministrative dei corsi universitari, con riferimento specificamente alla proliferazione delle sedi al di fuori del Comune in cui l'università ha sede legale.

Ho, inoltre, allegato con me due recenti pubblicazioni, risultato di uno studio commissionato dalla nostra direzione, in cui si fa il punto della situazione sul Processo di Bologna: sono curate dal professor Mario Morcellini, dal professor Nicola Vittorio e da due ricercatori che fanno capo alla Facoltà di scienze della comunicazione dell'università la Sapienza. Vi sono contenuti anche alcuni miei articoli concernenti il processo di definizione dei nuovi ordinamenti didattici a seguito della riforma introdotta dai decreti ministeriali 3 novembre 1999, n. 509, e 22 ottobre 2004, n. 270.

Questo è il materiale che metto a disposizione della Presidenza, degli onorevoli senatori e degli Uffici della Commissione. Ho provveduto, inoltre, a realizzare alcune tabelle in cui è focalizzata e sintetizzata la mia introduzione.

Spesso ci viene chiesto per quale ragione si sia arrivati alla proliferazione apparentemente spropositata dei corsi di studio nel nostro Paese. Per rispondere a questa domanda bisogna certamente prendere le mosse dalla fase in cui è stata definita la nuova architettura del sistema universitario, quindi dalla Dichiarazione di Bologna, cercando di analizzare e di illustrare le motivazioni che hanno determinato questa scelta da parte del nostro Governo. Voglio, infatti, sottolineare che si tratta di una Dichiarazione intergovernativa (non di un impegno comunitario), che nacque – come ricorderete – nel 1998 con la dichiarazione della Sorbona con la firma di un documento da parte dei Ministri dell'istruzione e della ricerca di Francia, Germania, Gran Bretagna e Italia. Da noi il Ministro della pubblica istruzione (e, *ad interim*, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica) era l'onorevole Luigi Berlinguer.

Innanzitutto voglio evidenziare che, aderendo al Processo di Bologna, non ci siamo allineati con le architetture dei sistemi anglosassoni, in particolare della Gran Bretagna e degli Stati Uniti, come spesso si dice. Non

è stata questa la volontà. Si è piuttosto inteso armonizzare le architetture di sistema di vari Paesi, cominciando dai primi quattro fondatori di tale processo che si è poi espanso fino ad includere 46 Stati aderenti. Nel prossimo comunicato, che sarà definito ad aprile a Lovanio, si discuterà dell'adesione di altri Paesi. Attualmente si è quindi in una situazione di *work in progress*, un processo *in itinere* molto probabilmente ben lungi dall'essere concluso, tanto è che per il 2009 si sta già pensando ad un'ulteriore espansione degli obiettivi specifici, così come sono delineati nella Dichiarazione di Bologna.

Nel documento consegnato agli atti della Commissione vengono sinteticamente individuati gli obiettivi prioritari del Processo di Bologna: *in primis*, favorire la mobilità dei nostri studenti e docenti garantendo loro un'offerta formativa di alta qualità atta ad agevolare e sostenere l'ingresso nel mondo del lavoro del mercato europeo e non più limitato al Paese di appartenenza. Con l'armonizzazione degli ordinamenti didattici si tentò di definire ed implementare una nuova capacità di attrazione del sistema di alta formazione europeo rispetto ai sistemi allora emergenti: il riferimento è ai Paesi anglosassoni, in particolare agli Stati Uniti, ma anche a Paesi dell'Est come Cina, India e Giappone.

Tra le cause che hanno spinto ad adottare tale accordo intergovernativo vi è stata la globalizzazione generale dei mercati e dell'economia, che costringe i vari Paesi ad un confronto non solo con le nazioni limitrofe ma anche a livello mondiale. Altra ragione è da individuare nel generale calo delle immatricolazioni (quindi, delle iscrizioni) degli studenti europei ai rispettivi sistemi di istruzione. Alcuni documenti, specialmente dell'OCSE, già allora rilevavano come nei 10 anni tra il 1990 e il 2000 fosse diminuito il tasso di passaggio dalla scuola all'università. Infine, aspetto da non sottovalutare, all'interno di ciascun sistema universitario stava emergendo un atteggiamento molto più attento, ad esempio, alle responsabilità di tipo organizzativo e funzionale rispetto all'utilizzazione delle finanze pubbliche.

Dopo la firma della Dichiarazione di Bologna, nel nostro Paese si è lavorato ad una complessiva revisione degli ordinamenti del nostro sistema universitario. Essi erano definiti dalla cosiddetta «legge Ruberti» (19 novembre 1990, n. 341), con cui era stata avviata una generale revisione degli ordinamenti didattici dei corsi di studio e, fatto molto importante da sottolineare, era stato istituito nel nostro sistema, per la prima volta, un percorso formativo di durata biennale o triennale, che portò poi alla definizione dei diplomi universitari di primo livello. Questo aspetto interessò soprattutto le aree sanitaria, economica e giuridico-politica.

Il decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509, costituisce il quadro generale complessivo della nostra architettura di sistema. Senz'altro ricorderete i dibattiti che hanno interessato la definizione di questo regolamento che, sulla base della Dichiarazione di Bologna, definiva una architettura di sistema articolata principalmente su due livelli: un primo di du-

rata non inferiore a tre anni e un secondo, successivo, della durata di due anni.

Va sottolineato, in particolare, che mentre tutti gli altri Paesi appropinquavano il nuovo modello in modo molto graduale, attraverso delle sperimentazioni, da noi si riordinò immediatamente l'intera offerta formativa universitaria: nel giro di poco meno di un anno fu completamente ridefinita. Si trattò, quindi, di un processo generalizzato e molto affrettato, che portò alla definizione delle classi di primo livello, ossia di quei «contenitori» cui afferivano corsi di studio di primo o di secondo livello che avevano i medesimi obiettivi formativi generali. Il processo che seguì all'approvazione del regolamento, e quindi alla prima istituzione delle classi di primo livello e poi di secondo livello, fu caratterizzato proprio dalla precipitazione nel voler subito sottoporre a revisione tutti gli ordinamenti didattici dei corsi allora attivati nelle nostre università. Ciò ha comportato innanzitutto che le università hanno contratto i loro percorsi in tre anni, prima spalmati su quattro-cinque anni. La compressione delle attività formative dei vecchi corsi di laurea provocò un numero di insegnamenti e di verifiche di profitto molto superiore a quelli già presenti nei corsi di quattro-cinque anni, portando ad una polverizzazione degli insegnamenti. Le analisi svolte non solo dal nostro Comitato ma anche dalle nostre strutture di monitoraggio rilevarono l'esistenza, in quel periodo, di insegnamenti cui erano attribuiti poco più di tre crediti, un fatto senza precedenti. Il vecchio sistema, infatti, utilizzava come sistema di misurazione non tanto il numero dei crediti, quanto il carico didattico, ossia il numero di ore di insegnamento dei docenti.

Nell'anno accademico 2006-2007, in effetti, risulta che siano stati attivati 5.700 corsi di studio, 3.076 dei quali di primo livello, 2.361 di secondo livello e 262 a ciclo unico. Per questi ultimi non esiste grado intermedio: sono stati previsti specificatamente per medicina, odontoiatria, farmacia e architettura, anche se per alcuni sussiste un doppio binario. Per esempio, i corsi di chimica e tecnologie farmaceutiche possono essere ancora progettati sia su due livelli (tre più due), sia su un livello unico di cinque anni.

ASCIUTTI (*PdL*). Anche giurisprudenza, mi sembra.

MASIA. Il percorso di laurea in giurisprudenza è stato inserito successivamente, nella XIV legislatura, con la revisione del decreto ministeriale n. 509 ad opera del ministro Moratti: si è passati così da un percorso su due livelli ad un percorso unico di cinque anni.

Questa accelerazione della riforma e la progettazione attuata dalle autorità accademiche dei nostri atenei hanno comportato, d'altro canto, un forte incremento del numero degli esami e delle verifiche di profitto, tant'è che il numero dei crediti per l'insegnamento risulta addirittura pari a 5,8 e, in alcuni casi (non pochi), nei percorsi di studio di primo e secondo livello si sommano circa 10 esami per ogni anno di corso. Uno studente che si iscriveva ad un corso triennale per acquisire il titolo

di studio doveva aver sostenuto circa 30 esami. Questa è stata una delle criticità palesate dal sistema cosiddetto del «3 più 2».

Le anomalie rilevate subito dopo l'attivazione del decreto ministeriale n. 509 riguardavano, innanzi tutto, il consistente aumento del carico didattico e quindi il maggiore impegno richiesto agli studenti per sostenere gli esami e le verifiche di profitto. Ne derivò anche un allungamento dei tempi per il conseguimento dei rispettivi titoli, sia di primo che di secondo livello, dovuto specialmente al fatto che la progettazione formativa avvenne in un primo momento sui corsi di primo livello – tant'è che il relativo decreto è dell'ottobre del 2000 – e successivamente attraverso la definizione dei corsi di studio di secondo livello. Pertanto, in un primo momento la progettazione universitaria fu mirata ad alimentare ed incrementare soprattutto il percorso di primo livello, attraverso la nota contrazione delle vecchie lauree di cinque e di quattro anni, mentre in un secondo momento si procedette alla progettazione del secondo livello. Quest'ultima fu innestata sul primo livello, tant'è che la progettazione formativa dei corsi di studio di secondo livello fu calibrata su 300 crediti e non su 120. Si sostenne, infatti, che ogni percorso di primo livello doveva offrire agli studenti la possibilità di iscriversi ad un percorso omogeneo di secondo livello. Ciò, di fatto, ha comportato che uno studente, su un medesimo percorso di primo e di secondo livello, per così dire progettato in linea, avrebbe acquisito il titolo di studio dopo i tre anni canonici. Iscrivendosi quindi al secondo livello avrebbe acquisito il relativo titolo di studio dopo ulteriori due anni. Poiché non sempre, però, la durata effettiva e quella legale del corso coincidevano (anzi, vi era una propensione all'allungamento del percorso di studio, dovuta al forte carico didattico), in realtà il titolo di secondo livello veniva acquisito quanto meno dopo sette-otto anni dall'immatricolazione. Questo è stato uno dei problemi affiorati con la riforma.

Inoltre, l'accelerazione di cui ho parlato ha comportato un forte scollamento tra la progettazione formativa delle università e le concrete, effettive esigenze del mercato del lavoro. Per non parlare, poi, dei corsi di studio per così dire «fantasiosi», che costituiscono comunque un'eccezione, ma che pure esistono.

ASCIUTTI (*PdL*). Ce n'è qualcuno.

MASIA. Queste anomalie, avvertite negli anni 2002-2003, unitamente al fenomeno della proliferazione dei corsi di studio, sono bene messe in evidenza nel IX Rapporto del Comitato nazionale di valutazione del sistema universitario, che fa riferimento ai dati relativi all'anno accademico 2006-2007.

Tra i risultati positivi scaturiti dall'attuazione del Processo di Bologna vi è il fatto che il numero complessivo dei laureati di primo e di secondo livello si sta attestando sul valore di 300.000 unità all'anno. Ricordo che nei primi anni Novanta il nostro sistema universitario riusciva a «sfornare» circa 85.000 laureati all'anno. Si è registrato, quindi, un deciso allineamento con il *trend* dei Paesi a noi più vicini (Francia, Germa-

nia e Spagna). Questo rapporto individua poi i circa 64.000 laureati del vecchio ordinamento (quello precedente al decreto ministeriale n. 509). Infatti, con l'implementazione del decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270, avvenuta nel 2007, gli studenti iscritti possono attualmente afferire a tre differenti sistemi di ordinamento didattico: quello definito dalla legge Ruberti del 1990; il successivo, regolamentato dal decreto n. 509; il sistema attuale, previsto dal decreto ministeriale n. 270 del 2004. In totale si registrano 173.668 laureati di primo livello e 62.154 laureati di secondo livello, compresi i cicli unici. Il solo dato negativo riguarda il *drop-out* (tasso di abbandono) dal primo al secondo livello, ancora fermo al 20 per cento. Si era riscontrata una lieve diminuzione negli anni accademici 2005-2006, attestata al 19 per cento circa, ma ora il numero degli abbandoni sta nuovamente aumentando.

Un altro dato, che comunque ci aspettavamo: il numero delle immatricolazioni sta diminuendo. Dalle circa 338.000 unità rilevate nell'anno 2003-2004 si è passati alle circa 308.000 nel 2006-2007, con una flessione di circa il 10 per cento.

Il rapporto evidenzia, inoltre, che la percentuale di studenti che dalla scuola superiore passano all'università, attestata attorno al 74,5 per cento nel 2002-2003, è leggermente in calo: la flessione è di circa 5 punti percentuali. Stanno invece aumentando gli studenti maturi, vale a dire gli studenti lavoratori che rientrano all'università dopo i 25-26 anni, oppure coloro che in età lavorativa avanzata si iscrivono all'università per aggiornamenti e perfezionamenti.

Un altro dato emblematico è rappresentato dall'aumento degli studenti fuori corso. Occorre anche tenere conto del fatto che l'assestamento del sistema universitario in relazione al numero degli iscritti è legato non tanto al calo delle vocazioni, quanto al decremento del tasso di natalità, che però verrebbe in parte eliso dal numero di immatricolati e, quindi, di studenti stranieri.

Il rapporto ha inoltre rilevato che il 10 per cento dei corsi di studio (ci si riferisce a quelli in cui si registrano le immatricolazioni, vale a dire di primo livello e a ciclo unico) ha meno di 10 immatricolati. Questo dato però va attentamente interpretato. Innanzitutto, bisogna tener conto del fatto che ci sono moltissimi corsi a numero programmato: ciò avviene specialmente nell'area sociosanitaria, dove i contingenti complessivi, che vengono definiti come fabbisogno del Servizio sanitario nazionale dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, portano ad una dispersione del numero dei posti sul numero dei corsi. La conclusione, quindi, è che il numero dei corsi a livello regionale è troppo ampio oppure che i fabbisogni individuati dal Ministero sono poco rappresentativi delle esigenze del Servizio sanitario nazionale. Questo può essere vero per alcune tipologie, come scienze infermieristiche e terapisti della riabilitazione, ma non per i corsi di veterinaria, di odontoiatria e per quelli riguardanti l'area della riabilitazione.

Questi aspetti problematici erano già noti nel corso della XIV legislatura, tant'è che nel giugno 2001 il ministro *pro-tempore* Moratti rilasciò

alcune dichiarazioni su questo tema alla Camera. Il Ministro, infatti, sostenne che non si sarebbe dovuta modificare l'architettura di sistema, aggiungendo che era necessario, invece, monitorarne l'attuazione e soprattutto esaminare come sarebbe stata metabolizzata nel corso della legislatura, per verificare la necessità di effettuare talune correzioni. In effetti, ci si accorse subito che, da un lato, si manifestava una crescita esponenziale dei corsi di studio di primo e secondo livello difficilmente arginabile e che, dall'altro, vi erano alcuni aspetti, quali la progettazione a cannocchiale, che richiedevano correttivi immediati. Tutto questo spinse il Ministro alla nomina di una commissione, presieduta dal rettore del politecnico di Milano, Adriano De Maio, che fornì alcune indicazioni, volte soprattutto a superare le criticità manifestate nel corso della prima attuazione della riforma. Esse proponevano, in primo luogo, il superamento del sistema a cannocchiale, che doveva tendere a flessibilizzare ulteriormente la progettazione formativa: il numero dei crediti fissi passò dal 66 per cento al 50 per cento, il che consentiva all'università di disporre di maggiore flessibilità nella definizione degli obiettivi formativi specifici che avrebbero caratterizzato il corso di studio. In secondo luogo tali indicazioni suggerivano anche la necessità di definire, attraverso griglie di indicatori e soprattutto di vincoli, l'attivazione dei corsi di studio: a tale proposito si cominciò a discutere dei requisiti minimi necessari. Inoltre, le medesime indicazioni consigliavano di cercare di arginare il *drop-out* dal primo al secondo anno attraverso l'implementazione di attività di orientamento e tutorato e raccomandavano di sostenere il processo di internazionalizzazione degli atenei. Infatti, mentre da un lato esportiamo molto all'estero e soprattutto nei Paesi anglosassoni in termini di competenza e professionalità (mi riferisco, in particolare, ai laureati di secondo livello), dall'altro lato non siamo invece capaci di richiamare studenti stranieri. Il nostro tasso di attrattività è molto basso: ci attestiamo su percentuali che si aggirano attorno al 2 per cento dei nostri immatricolati; se poi passiamo dagli studenti alla docenza, il calo è ancora maggiore: la percentuale, infatti, è dello 0,4 per cento. Sotto quest'aspetto siamo ultimi in Europa.

Con il citato decreto ministeriale n. 270 si è mantenuta la struttura, cioè l'architettura di sistema di primo e secondo livello, ma è stato introdotto il percorso a «Y», che obbliga gli atenei a predisporre un percorso comune di formazione per gli studenti, con la possibilità di diversificarsi mediante l'iscrizione allo specifico corso di laurea. Questo era l'obiettivo del percorso a «Y» che, tra l'altro, tendeva soprattutto ad evitare il verificarsi del *drop-out*. Lo studente, infatti, dopo aver frequentato un anno e aver acquisito 60 crediti, era in grado di verificare se era in possesso del *background* culturale necessario per un certo tipo di percorso. Successivamente, si è sganciato il percorso di primo livello da quello di secondo livello. Adesso, infatti, vi sono autonome progettazioni del primo livello, basate su esigenze formative specifiche, e del secondo livello, basate su altrettante esigenze specifiche e di professionalità così come venivano rappresentate dal sistema Paese. Ciò chiaramente comportò il superamento

della progettazione da 300 crediti e, quindi, per questa ragione il percorso di secondo livello è oggi autonomo nella progettazione dei suoi 120 crediti.

Con il decreto ministeriale n. 270 fu definito un nuovo aspetto procedurale e, allo stesso tempo, di contenuto rispetto ai requisiti minimi. Si passò, infatti, dai requisiti minimi a quelli necessari, come dirò più avanti.

Al termine della XIV legislatura il ministro Moratti presentò due provvedimenti sulle classi di primo e di secondo livello, che furono firmati e inviati alla Corte dei conti. Quando poi si passò dalla XIV alla XV legislatura, questi provvedimenti furono ritirati dal ministro Mussi per essere sottoposti a revisione. In effetti, il problema della proliferazione dei corsi richiese una maggiore riflessione sulla nuova architettura degli ordinamenti didattici. Il ministro Mussi, opportunamente, sottopose a revisione gli ordinamenti di primo e secondo livello. Questi, dopo circa un anno, furono rielaborati con alcuni accorgimenti di cui dirò tra breve. Il numero delle classi, in effetti, rimase pressoché invariato fatta eccezione per un lieve ridimensionamento delle classi di secondo livello, che da 108 (104 più 4) sono passate a 94. Oggi questo processo è ancora *in fieri*, dal momento che mancano due ordinamenti: quello delle professioni sanitarie, che il ministro Gelmini si appresterà a firmare nei prossimi giorni, e quello della difesa e della sicurezza, anch'esso in avanzatissima fase di definizione. Quali furono le altre novità importanti dei decreti firmati dal ministro Mussi? Per la prima volta si cominciò a porre un freno al numero degli esami, fino ad allora assente.

Vi ricordo che le tabelle dei vecchi corsi di laurea, alcuni dei quali (ad esempio, giurisprudenza) risalgono addirittura al 1938, indicavano il numero esatto degli esami (nella fattispecie, 18 fondamentali e tre complementari) per arrivare all'acquisizione del titolo. Con il decreto ministeriale n. 509 tale indicazione scomparve e questa fu una delle ragioni per le quali uno studente di primo livello, per conseguire il suo titolo, doveva sostenere addirittura 30 verifiche di profitto. I nuovi provvedimenti individuarono, per le lauree triennali, un numero massimo di esami pari a 20 e per quelle magistrali un massimo di 12 esami. Altri aspetti innovativi contenuti nei due provvedimenti si possono individuare nella garanzia del riconoscimento dei cosiddetti crediti accumulati dagli studenti, per esempio nei passaggi da un'università all'altra nell'ambito della stessa classe (che si disse non potevano essere inferiori al 50 per cento), e nella possibilità per le università di attivare corsi di studio solo se non in possesso dei requisiti definiti successivamente con ulteriori provvedimenti. Inoltre il limite dei crediti riconoscibili per le cosiddette abilità professionali (il noto progetto «laureare l'esperienza») non poteva essere superiore a 60. Tutto ciò fu introdotto e codificato dalla legge 24 novembre 2006, n. 286.

Il processo di revisione fu accompagnato per la prima volta da linee guida (cosa che non avvenne per il decreto ministeriale n. 509): esse fornivano indicazioni orientative, in alcuni casi piuttosto vincolanti in merito alla progettazione formativa delle singole facoltà. In queste linee guida si

pose molta attenzione al fenomeno della proliferazione, indicando chiaramente alle università come avrebbero dovuto provvedere alla revisione degli ordinamenti didattici. Queste linee furono accompagnate da un ulteriore provvedimento contenente linee d'indirizzo concernenti la programmazione 2007-2009: vi si puntualizza che uno degli obiettivi che il Ministero intendeva perseguire era la razionalizzazione del sistema e che inoltre gli incentivi economici – riguardanti la copertura del piano 2007-2009 – venivano concessi in funzione proprio di tale razionalizzazione.

In merito ai requisiti necessari, innanzitutto va detto che furono già introdotti prima del decreto ministeriale n. 270: erano denominati «requisiti minimi» e costituivano una serie di atti d'indirizzo del Ministro in cui venivano fissati specialmente i requisiti in termini di docenza. Il decreto ministeriale 31 ottobre 2007, n. 544, stabiliva maggior rigore nelle definizioni dei requisiti, nonché il passaggio da tre docenti a quattro per anno. Successivamente, fu perseguita un'azione di maggiore valutazione dell'offerta formativa: fu data la possibilità alle università di revisionare i propri ordinamenti non più entro termini molto ristretti (come previsto nel decreto ministeriale n. 509), ma in tre anni. Il termine di scadenza passò dall'anno 2007-2008 al 2009-2010, al fine di garantire una maggiore ponderazione nella revisione finalizzata, soprattutto, alla razionalizzazione.

Il programma di riforme fu poi completato con la finanziaria del 2007, la quale pose il divieto di istituire nuove sedi distaccate. Il divieto rimane in vigore per tre anni.

La programmazione triennale, cui ho già accennato, poneva l'accento soprattutto sulla razionalizzazione e sulla qualificazione dell'offerta formativa, prevedendo requisiti molto più stringenti, specialmente per quanto riguardava l'attivazione e l'istituzione di corsi di secondo livello, in cui doveva essere garantita una docenza qualificata e, soprattutto, l'attività di ricerca all'interno delle strutture accademiche. Tale strategia poggiava anche su fattori incentivanti: essa andava a misurare gli indicatori della programmazione in termini di razionalizzazione, sulla base di un attento monitoraggio delle azioni che venivano svolte dalle università, concedendo così la possibilità di definire con molta più ponderazione la loro offerta formativa.

Il processo è stato poi completato da un mio decreto direttoriale del 10 giugno 2008 sui requisiti di trasparenza, finalizzato a rendere ancor più esaustive le informazioni che le università devono fornire sul funzionamento dei singoli corsi di studio: si tratta di requisiti che definiscono l'offerta formativa pubblica, non solo in riferimento alla logistica e alla didattica, ma anche ai servizi per gli studenti, al fine di superare il disorientamento (generato in larga parte dagli effetti del decreto ministeriale n. 509) che molti di loro manifestano al momento dell'iscrizione all'università.

Oggi, infatti, oltre ai tradizionali corsi di economia e commercio, economia politica ed economia per i mercati, esistono oltre 50 tipologie di classi di studio dell'area di economia: ciò non può che disorientare lo studente nella scelta del proprio corso di studio. Tale fenomeno denota come molto spesso l'offerta formativa sia stata progettata ad immagine e

somiglianza – si direbbe – del docente che l’ha prospettata prima alla facoltà e poi al senato accademico, piuttosto che alle reali e concrete esigenze del tessuto economico, sociale e produttivo del nostro Paese.

Sul numero e sulla proliferazione non solo dei corsi, ma anche delle sedi, ci siamo già soffermati. Ma per avere un quadro completo ho predisposto alcune informative relative alla situazione esistente negli altri Paesi. Se è pur vero, infatti, che oggi si sostiene che i nostri corsi sono veramente tanti e che sono proliferati indiscriminatamente, ritengo però sia necessario analizzare quale sia la situazione negli altri Paesi in cui la realtà non è poi tanto diversa dalla nostra.

In Italia oggi esistono circa 86 università e 6 scuole superiori, per un totale di 93 istituzioni accademiche. In Francia esistono 83 università e 444 *Grandes Écoles*. La Germania vanta 104 università e 184 istituti superiori di qualificazione professionale (le cosiddette *Fachhochschule*) che danno un titolo di istruzione superiore equiparabile al titolo di primo livello.

ASCIUTTI (*PdL*). Che però non permette di essere chiamati «dotto-
tore».

MASIA. È così, in effetti. Nel Regno Unito ci sono invece 117 atenei e 24 istituti di alta formazione. L’offerta formativa della Spagna, che conta 75 università, 25 delle quali private, risulta essere la più contenuta.

Per quanto riguarda l’offerta didattica in Europa, in Italia risultano esservi 5.587 corsi di studio, compresi quelli a ciclo unico; in Francia 4.878, di cui 3.078 di primo livello e 450 a ciclo unico; in Germania sono attivi oltre 12.000 corsi (8.955 presso le università e 3.747 negli istituti superiori di qualificazione professionale); la Spagna vanta, invece, 3.184 corsi di laurea, di cui 1.800 di secondo livello, mentre il Regno Unito conta circa 5.009 corsi di laurea.

Esaminando, infine, i dati relativi al corpo docente, emerge che oggi in Italia sono in servizio 61.685 docenti, compresi i ricercatori; in Francia ve ne sono 89.698, di cui 18.729 a contratto; in Germania vi sono 248.938 docenti, di cui 131.529 ricercatori. La Spagna conta 102.300 professori, di cui 42.000 a contratto. Il Regno Unito non si differenzia molto. Questi dati, tratti da uno studio molto recente pubblicato dall’università statale di Milano a cura del suo prorettore, professor Regini, ed elaborata da un gruppo di ricerca in parte finanziato anche dal Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, evidenziano che la situazione si sta molto ridimensionando. Questo soprattutto perché la revisione del decreto ministeriale n. 270, per il momento, ha interessato solamente 1.500 corsi: i corsi su cui era stato acquisito il parere del Consiglio universitario nazionale (CUN) erano 1.800 e in questa prima fase vi è stata una riduzione di circa il 6 per cento. I corsi avviati nell’anno accademico 2007-2008, cioè prima della revisione, erano in possesso dei requisiti. Con la seconda fase, che terminerà il prossimo 31 gennaio, si avrà un’ulteriore implementa-

zione dei meccanismi di revisione. Così facendo, si otterrà un consistente ridimensionamento dell'offerta formativa.

L'obiettivo dell'amministrazione, soprattutto del ministro Gelmini, è ottenere una contrazione del 30 per cento dell'offerta formativa. Chiaramente si tratta di uno scenario che porterà anche ad alimentare quadri non sempre recepibili da parte del sistema accademico. Soprattutto, temo che in tal modo possa attivarsi un'ulteriore fase di riprogettazione formativa che, in questo momento, non è coerente con i problemi del nostro sistema universitario, specialmente in termini di reclutamento. Infatti, se non si varerà al più presto una nuova normativa, tutto rischia di rimanere bloccato e al 30 novembre le procedure di reclutamento saranno ultimate. Sono stati banditi 204 concorsi, 87 dei quali per ricercatore e la rimanente parte per professore di prima e seconda fascia, dal 1° luglio al 30 novembre. Questa è stata l'ultima fase, dato che poi la legge n. 210 del 1998 non potrà essere più attivata – ed è bene che non lo sia più – e si dovrà pensare a nuovi meccanismi di reclutamento.

Come ho detto, uno degli obiettivi del Ministro è ridurre non tanto l'offerta formativa, quanto soprattutto gli insegnamenti, che sono circa 180.000, perché ogni singolo insegnamento viene poi disarticolato in moduli. Il numero di 180.000 concerne gli insegnamenti attivati. Oggi ragioniamo in termini di crediti: per cui se un corso vale otto crediti e ogni credito vale 25 ore, circa la metà di questo monte crediti è destinato al carico didattico, vale a dire 100 ore (il risultato di 25 per quattro). Così, infatti, si dovrebbe ragionare in base ai decreti ministeriali nn. 509 e 270: almeno la metà del tempo deve essere dedicato allo studio individuale e tutto il resto può riguardare altre tipologie di attività didattiche e di insegnamento frontale. Pertanto, dalle 100 ore di cui ho detto vanno ulteriormente decurtare le ore dedicate, ad esempio, ai seminari e ai laboratori previsti dai corsi scientifici, fino ad arrivare al numero di ore di didattica frontale. Nelle vecchie tabelle del 1938 era stabilito quante ore comportava ciascun insegnamento: ad esempio il diritto commerciale comportava 50 ore di insegnamento. Questo è uno dei problemi da affrontare in questo momento.

CERUTI (PD). Cosa si intende, quindi, per ridurre l'insegnamento?

MASIA. Non si intende l'insegnamento dei corsi, ma tutti coloro i quali insegnano nei corsi: sono 180.000 le persone che insegnano e alcune di queste presumo insegnino la stessa cosa. Prima vi era un insegnamento per ogni esame; adesso, invece, ogni insegnamento è articolato in più moduli didattici, anche tre o quattro: conseguentemente, il programma risulta frazionato ed affidato a più soggetti. Quindi, oltre al titolare della cattedra, vi sono altri docenti che insegnano parte di quel programma. Questo per sottolineare che cosa si intende per il numero degli insegnamenti.

PRESIDENTE. E ciascun modulo vale un minimo di otto crediti?

MASIA. No. Non esiste un principio. Le classi dei corsi di studio vengono definite in una serie di settori, cui viene destinato un certo numero di crediti. Inoltre la programmazione didattica, all'interno della facoltà, individua quali settori attivare e quanti crediti attribuire ad ogni settore. L'unica tabella che ha un'indicazione specifica del numero dei crediti assegnati al singolo settore e quindi all'insegnamento concerne giurisprudenza.

Ringrazio tutti voi per l'attenzione.

PRESIDENTE. La materia è di grande complessità e quindi, come ha fatto presente anche il senatore Ceruti, il senso di questa indagine conoscitiva va ricercato nella volontà di disporre di ogni possibile informazione. La ringrazio per il prezioso contributo fornito e lascio la parola ai colleghi.

RUSCONI (PD). Ho ascoltato con interesse l'illustrazione della ricca documentazione del dottor Masia. Non inseguo mai troppo i numeri, perché sono dell'idea che, anche quando sono chiari, servono sempre a fare interpretare una tesi. In questa occasione, tuttavia, si sono rivelati molto utili. Infatti, se si paragonano i numeri forniti dal dottor Masia in relazione alla situazione dell'Italia, della Germania, del Regno Unito, della Francia e della Spagna, emerge un dato meno autflagellante di quel che si crede: se abbiamo l'influenza, l'abbiamo tutti. Non lo dico perché non voglio evidenziare alcune cattive funzionalità dell'università italiana, quanto piuttosto per sottolineare la rincorsa ai numeri – con grande rispetto dei colleghi presenti – che ha caratterizzato il dibattito dell'ultimo anno, con la continua campagna di delegittimazione che ha avuto luogo più fuori dal Parlamento che al suo interno e non sempre ad opera di protagonisti che avessero un ruolo di competenza diretta rispetto al mondo dell'università. L'opinionista medio italiano è infatti diventato un tuttologo le cui valutazioni ormai spaziano dalle questioni legate ai consumi ai problemi delle università.

Mi interessava soprattutto il dato relativo al numero dei docenti, in Italia inferiore ad alcune realtà europee, perché di fatto ne rappresenta il costo e quest'ultimo (il costo dei docenti) è il parametro, a mio parere limitante, che abbiamo inserito al comma 1 dell'articolo 1 del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, per distinguere le università virtuose da quelle che lo sono meno. Ho fatto presente che tale costo non è l'indebitamento e che non tiene conto degli investimenti, per cui è un parametro interessante ma non è «il parametro». Rispetto alle prospettive contenute nell'ultima parte della relazione in cui sono riportate talune idee (alcune delle quali riprendono il progetto del ministro Mussi, come rispetto all'utilità delle sedi decentrate), ritengo che sul punto non vada fatto un discorso massimalista perché vi sono sedi decentrate che funzionano bene ed altre che andrebbero chiuse al più presto. Resta però un dato: abbiamo numerose prospettive, diversi scenari possibili.

Sono d'accordo con molte delle prospettive delineate se si tratta di spendere meglio, non sono d'accordo con numerose di queste se si tratta

soltanto di spendere meno. Quando si parla di «prospettiva», personalmente vedo prima quella didattica e penso agli studi della commissione Attali. Se invece si guarda all'attuale situazione di crisi economica del Paese – anche drammatica, non voglio banalizzare il discorso – la prospettiva sicuramente diventa quella di spendere meno, di risparmiare e non di migliorare l'università.

MASIA. Sono d'accordo con le affermazioni del senatore Rusconi. Lo scenario dei prossimi anni ci impone di razionalizzare la spesa, perché se permane il *trend* previsto dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, nel 2010 ci sarà una riduzione di almeno il 10 per cento del Fondo di finanziamento ordinario (FFO). Attualmente tale Fondo, ivi compreso il Fondo straordinario di 550 milioni per ciascun anno, ammonta a circa a 7,4 miliardi di euro. Si tratta dell'ammontare delle risorse disponibili che vengono trasferite per il funzionamento degli atenei.

Per quanto concerne il dato relativo al personale cui faceva riferimento il senatore Rusconi, al 31 dicembre 2007 il solo personale di ruolo (prima e seconda fascia, ricercatori, tecnici e amministrativi) comportava una spesa di 7,45 miliardi. Il che significa che ad oggi l'intero ammontare dei trasferimenti statali è assorbito al 100 per cento dalle spese di personale. È un elemento che ci deve far riflettere.

PRESIDENTE. Vorrei porle alcune domande. Innanzi tutto vorrei sapere se oltre ai dati provenienti dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU) avete considerato anche quelli del Consorzio interuniversitario CINECA.

MASIA. Sono banche dati unificate: il sistema informativo è lo stesso.

PRESIDENTE. Ritiene adeguato il rilievo statistico sul funzionamento del sistema universitario italiano?

In secondo luogo, poiché la nostra indagine conoscitiva ha come obiettivo esaminare più in dettaglio la spesa universitaria nei bilanci delle singole università, rilevo che oggi non sono stati presentati dati a questo riguardo: le saremmo grati se potesse indicarci dove potremmo trovare queste informazioni.

Terza ed ultima domanda. Se l'obiettivo è ridurre in modo rilevante l'offerta formativa, vorremmo sapere qual è il mezzo con cui si intende farlo: agendo attraverso i requisiti minimi o tramite una più severa verifica della rispondenza dei requisiti minimi effettivi alle suddette regole o in quale altro modo? In effetti, la sensazione generale che l'offerta formativa per tanti motivi (lei ha accennato a quello storico del Processo di Bologna) in vari punti sia eccessivamente frammentata pone il problema di come ricompattarla. Vorrei sapere, per l'appunto, con che strumenti si intenda ricompattare l'offerta formativa.

MASIA. Signor Presidente, per quanto concerne il sistema informativo, devo rilevare che esso ha iniziato la propria attività 12 anni fa, quando, nel 1996, fu istituito l'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario. La prima esigenza di questo organismo di valutazione fu di ideare e mettere a punto un sistema informativo basato su una complessa serie di banche dati, che attualmente necessita soltanto di un'interconnessione (aspetto su cui stiamo lavorando) in modo che i dati siano utilizzabili per fornire informazioni molto più accurate di quelle di cui disponiamo. In ogni caso il sistema è piuttosto complesso ed affidabile, al punto che una di queste banche dati ci consente, in tempo reale, di conoscere lo stato di salute sul piano finanziario del nostro sistema universitario e di analizzare i singoli bilanci delle università. Si tratta di un sistema che codifica i vari bilanci degli atenei a livello di conti consuntivi, entro il termine di approvazione degli stessi, dandoci la possibilità di sapere complessivamente quanto viene destinato e a quale fine. In questa sede dispongo di molti dati sul sistema finanziario dell'università. Se prima ho detto che 7,45 miliardi sono impiegati per le retribuzioni del personale, posso arrivare a calcolare quale parte di questo importo è destinata ad ogni singola università. E si può scendere sempre più nel dettaglio.

Il nostro sistema, per esempio, oggi introita ogni anno complessivamente 12,7 miliardi di euro. A questa somma bisogna aggiungere circa un miliardo di euro per il diritto allo studio che, essendo gestito dalle Regioni e finanziato soltanto in parte dal Ministero, chiaramente non è compreso nel sistema. Disponiamo, comunque, anche di questi dati. Il sistema, quindi, oggi gode di circa 13,5 miliardi di euro.

Spero, innanzitutto, che la l'Agenda nazionale di valutazione possa entrare in funzione al più presto. A questo proposito sono stato incaricato, assieme ad altri componenti, di mettere a punto la revisione del regolamento dell'Agenda istituita nel corso della XV legislatura. Proprio 15 giorni fa abbiamo rassegnato al ministro Gelmini il nuovo schema di regolamento che dovrà poi essere esaminato ed eventualmente approvato.

Sulla questione della riduzione dei docenti, non sono affatto convinto che i requisiti in termini di struttura possano produrre gli effetti che, a mio giudizio, si otterranno automaticamente per il progressivo assottigliamento dei 61.685 docenti. Ogni anno, infatti, per il solo collocamento a riposo fuoriescono circa 1.200 unità, senza considerare gli effetti del cosiddetto biennio Amato oppure il collocamento in pensione dopo i 40 anni di contribuzione che toccherà i ricercatori. Se aggiungiamo anche queste altre due misure e l'incentivazione che le università stanno accordando per la fuoriuscita dal sistema, potrebbe esserci il rischio che, effettivamente, nel giro di tre anni, potremmo tornare alle stesse misure del 2001, perdendo circa il 20 per cento della docenza. Si tratta di un dato che deve far riflettere.

A mio giudizio, se non si attua una pronta revisione delle procedure di reclutamento delle singole fasce di docenza, si potrà far leva sulla riduzione del numero di docenti risultante da questa fortissima contrazione. L'altro strumento è sicuramente individuabile nel meccanismo finanziario:

infatti, la riduzione automatica del Fondo di finanziamento ordinario, già a partire dal 2010, comporterà anche una riduzione del numero degli insegnamenti con docenti esterni: tale riduzione implicherà un conseguente impoverimento dell'offerta formativa.

VALDITARA (*PdL*). Signor Presidente, intervengo sviluppando una riflessione a voce alta.

PRESIDENTE. Pregherei di porre delle domande.

VALDITARA (*PdL*). Il contributo offertoci dal direttore generale Masia rappresenta un contesto interessante che magari andrà approfondito andando a verificare i dati per ogni singola università. Volevo iniziare a sviluppare il mio intervento partendo dai dati relativi al confronto con l'Europa. La Germania sembra essere un'anomalia; in realtà, i 184 istituti superiori di qualificazione professionale sono scuole di formazione superiore che, quindi, non riguardano direttamente il mondo universitario o che almeno non sono comparabili con le 86 università italiane. Se analizziamo attentamente questi dati, notiamo in realtà che l'Italia, considerata anche la totale scarsità di finanziamenti privati, ha un numero di università relativamente elevato. Questo è un aspetto su cui si insiste poco, ma che risulta decisivo ai fini del ragionamento complessivo.

Le università degli altri Paesi, che presentano un finanziamento statale simile al nostro (mi riferisco alla Spagna, che ha un finanziamento statale inferiore a quello italiano, e alla Francia dove è poco superiore), dispongono di un finanziamento privato enormemente superiore: ciò spiega come mai abbiano risorse da spendere anche per il personale.

Nonostante questo – mi smentisca il direttore Masia, se sbaglio – la qualità media del sistema universitario italiano è superiore a quella della gran parte dei Paesi europei. La stragrande maggioranza dei 117 atenei del Regno Unito (è vero che ce ne sono alcuni che entrano tra i primi 100) si colloca fra i 500 e i 10.000, mentre la media italiana è all'interno delle prime 500 università. Credo che questo sia un dato di scenario su cui riflettere e da cui prendere le mosse.

Mi sembra, intanto, che il Ministro si stia muovendo correttamente nella direzione che tratterrò. Alcuni punti di criticità sono costituiti dai corsi di studio con meno di 10 immatricolati. È vero che esiste la questione dei corsi per il settore medico per cui è previsto un numero chiuso, ma al di là di questo francamente ritengo una anomalia corsi di studio che abbiano meno di 10 studenti iscritti.

C'è poi il dato che ci indica che nel 30,5 per cento dei casi, vale a dire in 75 Comuni, è attivo un solo corso di laurea. Anche questo, secondo me, indica una rilevantissima dispersione di risorse.

Non credo molto a quanto diceva prima il Presidente Possa (sono invece d'accordo con il direttore generale Masia) sui requisiti minimi che in fondo non hanno funzionato. Credo che il limite del 90 per cento in questo contesto sia certamente un passaggio efficace; condivido, inoltre, il ragio-

namiento sulla differenza retributiva e di finanziamento e, quindi, sulla necessità di un sistema di valutazione. Mentre all'estero in qualche caso i professori sono pagati meno che in Italia, in altri casi sono retribuiti molto più che in Italia: in media il livello retributivo non è molto distante, con un elemento meritocratico, però, che nel nostro Paese è del tutto irrilevante. Il dato meritocratico appare irrilevante pure per i finanziamenti alle università: anche in questo caso si verifica una dispersione di risorse perché sulla base del numero degli studenti finanziamo anche università che non hanno produzione scientifica o che hanno uno scarsissimo impatto didattico.

Prima parlavo delle università di eccellenza all'estero e su questo aspetto vorrei sentire il direttore generale Masia. Penso, per esempio, al politecnico di Zurigo, a quello di Francoforte o ad altre università di eccellenza tedesche, svizzere, britanniche che godono di finanziamenti statali molto elevati, ma mirati e concentrati. Ciò in Italia non avviene ancora. Mi chiedo, quindi, se non sia immaginabile (al di là del 7 per cento previsto nella cosiddetta «legge Gelmini») una concentrazione di risorse particolari, anche con una discrezionalità governativa, proprio per valorizzare certi momenti di eccellenza del nostro sistema al fine di far rientrare nel novero delle prime 100 università al mondo anche qualche università italiana.

MASIA. Si può differenziare, anche in tempi rapidi, il modello di finanziamento universitario, sulla base di indicatori significativi, specie per alcune università di eccellenza, introducendo lo strumento dell'accordo di programma. Bisogna soprattutto avere il coraggio di abbandonare parte del modello di finanziamento elaborato nel 2004, con l'obiettivo di riservare quote anche superiori al 7 per cento da destinare solo ad alcuni atenei con i quali, in base ad alcuni indicatori, si stipuleranno, per contatto diretto tra rettore e Ministro, degli accordi di programma. In questo caso, chiaramente, si possono prefissare *ex ante* gli obiettivi; si possono prevedere anche una valutazione *in itinere*, oltre ad una valutazione finale, e l'erogazione delle risorse in funzione dei risultati che vengono raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati.

ASCIUTTI (PdL). L'accordo di programma mi stimola a formulare una domanda diversa. Perché non farlo sin d'ora? Potremmo farlo tranquillamente, indipendentemente da tutto. Poiché al momento vengono finanziati comunque tutti i singoli atenei, si potrebbe prevedere un accordo di programma per ognuno di essi: nel caso di raggiungimento dell'obiettivo prefissato, si potrebbero riconoscere loro ulteriori risorse; in caso contrario, si effettuerebbero dei tagli. Potrebbe essere una scelta ministeriale molto semplice. Bastano la volontà ed il coraggio politico, naturalmente.

Detto questo, vorrei porre alcune domande specifiche. Per quanto riguarda i ricercatori, è emerso che in Germania il numero ammonta a 131.529 unità, dunque un valore significativo, mentre noi lamentiamo il fatto che in Italia ce ne siano pochi. Non entro nel merito della qualità

dei ricercatori italiani e di quelli tedeschi perché probabilmente in proposito potremmo dire la nostra. La domanda che le rivolgo, direttore generale, è se in Germania i ricercatori insegnino tutti o magari nessuno. Vorrei, inoltre, sapere se i ricercatori italiani hanno tutti incarichi di docenza o magari pochissimi non ne hanno. In Italia né i ricercatori, né i tecnici laureati cosiddetti amministrativi sono considerati docenti, ma quanti di loro hanno incarichi di docenza? Nel nostro Paese si sfrutta personale un po' anomalo cui non consentiamo di diventare ricercatore, ma a cui permettiamo di insegnare. Tra l'altro, i tecnici laureati cosiddetti amministrativi svolgono anche attività di ricerca, ma non vengono considerati neppure ricercatori. Non so se il Governo o il Ministero abbiano già posto in discussione queste anomalie per superarle, scegliendo l'una o l'altra strada.

Dai dati che lei, direttore generale, ha illustrato emerge poi che il numero di laureati è mediamente stabile a 301.131, ma vorrei focalizzare l'attenzione su un altro dato. Nelle materie «più dure» mi risulta che la stabilità non esista ed anzi che i dati mostrino una rapida diminuzione dei discenti. Probabilmente stiamo informando la popolazione studentesca italiana dandogli un'offerta a volte non veritiera: basti considerare le tante lauree in scienze delle comunicazioni, in psicologia, per non parlare dei sottoinsegnamenti quali «la somara in estinzione dell'Amiata».

Nei documenti che lei ci ha fornito leggo inoltre che vi sono 116 corsi di studio con cinque o meno di cinque studenti immatricolati. Sarebbe molto interessante sapere, dottor Masia, quanti corsi esistono con zero o con un solo immatricolato.

MASIA. Lo abbiamo detto, mi pare.

ASCIUTTI (PdL). No. Lei si è riferito solo ai 116 corsi di studio con cinque o meno immatricolati.

MASIA. I corsi con un immatricolato sono sette.

ASCIUTTI (PdL). E con zero?

MASIA. Credo che il sistema non li rilevi, perché è stato studiato per rilevare gli iscritti.

ASCIUTTI (PdL). Vorrei poi sapere se le università telematiche rappresentano un'esperienza solo italiana oppure se sono presenti nel resto d'Europa. Lei, infatti, ci ha riferito che in Italia ne esistono 11, ma credo ve ne siano altre anche in Europa. Comunque, indipendentemente da ciò che accade negli altri Paesi, mi sa dire quanti sono gli iscritti a tali università? E il Ministero che tipo di valutazione esprime, al riguardo?

MASIA. A proposito di quanto da lei rilevato, senatore Ascutti, aggiungo che negli ultimi anni si è registrato un sensibile incremento della dotazione di ricercatori il cui numero oggi si attesta sulle 24.000 unità,

con un *trend* in crescita grazie soprattutto – ma non solo – ai provvedimenti effettuati sul piano straordinario, oltretutto ad un sensibile cambiamento di mentalità da parte dell'accademia. Ormai le università hanno compreso che con un *trend* di collocamento a riposo del personale così forte ed incisivo bisognava pur effettuare investimenti sul ruolo dei ricercatori. Il fatto è che dei 24.000 citati sicuramente 18.000-19.000 hanno una docenza. Si tratta di un fenomeno distorsivo: il ricercatore non può fare anche docenza, non certo perché non sia in grado, ma perché deve potersi dedicare alle attività di ricerca e non alla docenza, come spesso avviene. Questa è stata forse una delle ragioni per le quali ho molto apprezzato la volontà del ministro Moratti di introdurre la figura del ricercatore a tempo determinato. Purtroppo, oggi, accade esattamente il contrario, ma non solo per la figura del ricercatore, perché anche il dottore di ricerca è «costretto» a fare docenza.

Voglio sottolineare il termine «costretto» perché è proprio così e lo affermo perché lo sto sperimentando sulla mia pelle. Ho un figlio di 31 anni che vuole fare ricerca e per questo è dovuto andare in America al *Massachusetts Institute of Technology* (MIT). Maturata quella prima esperienza, dopo tre anni è tornato in Italia ma non vuole mettere piede all'università ed oggi lavora all'Istituto Italiano di Tecnologia (IIT) a Genova a tempo determinato: ogni due anni gli viene rinnovato il contratto sulla base dei risultati e va avanti così. Nel frattempo ha già registrato due brevetti internazionali nel campo della biomeccanica e sostiene fermamente di volersi dedicare alla ricerca piuttosto che all'insegnamento.

Anche per questo, forse, bisognerà cambiare le regole che disciplinano le attività dei ricercatori, cercando di incentivare la loro attività di ricerca nell'ambito delle nostre università. E credo che molte delle persone che vanno all'estero lo facciano non perché in Italia non siano pagate bene, ma perché probabilmente trovano un *humus* molto più attraente sul piano della ricerca scientifica.

Quando lei ha citato le «materie dure», senatore Ascutti, si riferiva a quelle tecnico-scientifiche? Ebbene, il numero dei laureati per aree è riportato nel documento consegnato agli Uffici della Commissione, in modo che gli onorevoli senatori possano disporre anche dei dati disaggregati.

A proposito delle università telematiche, invece, posso dirvi che, come è già stato rilevato, in altri Paesi ne esistono soltanto alcune e che comunque rappresentano un numero esiguo. In alcuni Paesi ne esiste soltanto una, in altri due, al massimo tre. In Italia è stata fatta questa scelta. Attualmente, mi risulta che l'unica che funziona è la Marconi, che ha circa 9.000 iscritti e che, mentre in passato aveva come iscritti persone mature (vale a dire persone che lavoravano), ora sta iniziando ad annoverare anche giovani appena diplomati. È l'unica università che forse, essendo nata per prima, ha avuto la possibilità di sperimentare meglio il nuovo modello di *e-learning*.

Attualmente sono in fase di valutazione le università Marconi, la Uni-Nettuno e la TEL.MA: infatti il decreto interministeriale del 17 aprile

2003 stabilisce che siano svolte verifiche di accertamento con una periodicità almeno triennale, mirate a rilevare la presenza dei requisiti per l'accreditamento. Il Comitato di valutazione preposto ha già esaminato le università Marconi e UniNettuno e siamo in attesa di ricevere il rapporto finale. Sulla base di tale rapporto, espletata la valutazione anche delle altre università telematiche attive, avremo gli elementi per definire, attraverso quanto previsto da una disposizione della normativa varata dal ministro Mussi, la revisione del regolamento che dovrebbe superare il dettato normativo del decreto interministeriale del 2003. Attualmente siamo dunque in una fase di valutazione.

CERUTI (PD). Innanzi tutto ringrazio i colleghi e il dottor Masia, perché ho ascoltato senz'altro cose interessanti. Tuttavia, devo confessare anche un certo disagio, nel senso che su questa audizione (che nelle singole considerazioni svolte è stata molto interessante) forse avevo riposto un'aspettativa diversa nell'ambito dell'indagine conoscitiva.

Confesso che non comprendo più di che cosa stiamo parlando. Le singole questioni di cui parliamo sono interessanti, ma stiamo affrontando argomenti che tendono a ripetere considerazioni che fra colleghi, piuttosto che tra cittadini interessati al futuro di una cosa importante come l'università, abbiamo svolto già tante volte. Lo rilevo per rilanciare questa opportunità e per approfondirla in una prossima occasione, visto che il tema mi sta così a cuore: intrecciamo i dati con le relative interpretazioni. Certo, uno dei miei maestri, che è *Sir* Karl Popper, mi ha insegnato che i fatti sono sempre carichi di teoria e agli studenti dei miei corsi di epistemologia, dopo aver citato Popper, ho sempre fatto presente che il «fatto» che evochiamo, quando vogliamo evocare (come molti organi di stampa) «fatti e non opinioni», è il participio passato del verbo fare e vuol dire che è fatto da qualcuno secondo una intenzione, una prospettiva e una ipotesi (ed infatti, della stampa che vuole presentare «fatti e non opinioni» non mi fido). Intrecciare troppo dati, numeri o fatti di carattere così generale, senza disaggregarli da una parte e contestualizzarli dall'altra, lascia spazio a desideri, ideologie ed esperienze che ognuno di noi possiede, per cui si finisce col saltare da un argomento all'altro ma penso che sia proprio questo che non ci dobbiamo e non ci possiamo permettere di fare.

Torno alla domanda, che condivido e rilancio, posta dal presidente Possa, che mi serve per ricondurre in ordine le mie idee molto confuse: mi preoccupa il fatto che il direttore generale Masia preannunci l'intenzione della Ministro – quindi un'intenzione politica e non tecnica – di ridurre l'offerta formativa e, allo stesso tempo, che non abbiamo a disposizione dati analitici che ci consentano di svolgere riflessioni politiche.

Opportunamente, il senatore Ascutti ritornava sul tema, che mi sta molto a cuore, del futuro dei ricercatori: dovranno fare solo ricerca, dovranno essere anche docenti? Al riguardo, le opinioni sono tante. Siamo in presenza di una realtà in cui i ricercatori sono chiamati «professori aggregati» e questa è già una risposta alla preoccupazione del senatore Ascutti, che condivido. Condivido meno che ci sia una terza fascia di do-

centi e che al proliferare di fasce di docenti non corrispondano criteri di valutazione qualitativa.

Se dovessi prendere sul serio – come sto facendo – questo livello di dati, fermandomi qui, ho una risposta che non mi aspettavo e che veniva evocata prima dal senatore Rusconi: tutto sommato, gli obiettivi promessi e proposti dal Processo di Bologna con l'introduzione del «3 più 2» grosso modo sono stati raggiunti, perché i dati mostrano che vi è stato un aumento dei laureati, una stabilizzazione dei fuoricorso in un numero ben identificabile e così via. Tuttavia, insegnando nell'università so per esperienza che tutto ciò non corrisponde qualitativamente agli obiettivi che ci si era proposti. Quindi penso che, in un'indagine conoscitiva, dobbiamo chiedere ai nostri esperti di fornirci dati più disaggregati e analitici, sede per sede.

Nel contempo, mi pongo però il problema politico, visto che abbiamo parlato anche di questioni politiche connesse alla riforma dell'università: che ne sarà dell'autonomia dei singoli atenei? Vorrei individuare, attraverso i dati, criteri per definire vincoli di qualità che ci consentano di distribuire più del 7 per cento alle università meritevoli e, allo stesso tempo, di non vincolare l'autonomia degli atenei *a priori* con un ulteriore processo di burocratizzazione.

Poi c'è un terzo elemento, e mi avvio a concludere, su cui desidero porre una domanda alla quale non chiedo al direttore generale Masia una risposta immediata, sperando vi sia un'occasione futura per ottenerla: ci sono soluzioni normative che hanno cercato di migliorare l'attuazione e la realizzazione del 3 più 2? Per esempio, il fatto che si liberano da vincoli le lauree specialistiche rispetto ai *curricula* delle triennali? Il progetto era al contrario: non è che ogni triennale dovesse avere una specialistica, il problema era costruire su 300 crediti perché ogni biennale avesse un *curriculum* di almeno 180 crediti possibili per lo studente che si vuole poi laureare nella specialistica. Ma questo disaccoppiamento dà un'indicazione, per converso, troppo disarticolante di una visione complessiva, perché da una parte si svincolano troppo le specialistiche rispetto alle triennali e dall'altra parte si cerca di ritornare (o di dare indicazioni per tornare) a percorsi più compatti, che consentano di ridurre anche la proliferazione degli insegnamenti e dei corsi di laurea.

Credo sia necessario disporre di dati che consentano, da un lato, di avere informazioni analitiche per ciascun ateneo e, dall'altro (senz'altro sarà compito della politica), di individuare soluzioni mirate, da analizzare e discutere insieme.

Non enfatizzerei troppo il problema dei corsi di laurea con poche o troppe matricole: come affermava poc'anzi il direttore generale Masia, ci sono casi in cui ciò non solo si giustifica ma è addirittura auspicabile e altri, invece, nei quali abbiamo una declinazione ulteriore dei piani di studio liberalizzati.

La mia domanda di fondo è riassumibile, quindi, nella richiesta di potere disporre dei dati cui si è riferito lo stesso presidente Possa.

VITA (PD). Direttore generale Masia, le rivolgerò una domanda molto semplice e piuttosto specifica. Poiché la titolazione generale di questa interessante documentazione è la proliferazione dei corsi di studio e delle sedi, quindi la patologia del sistema, chiedo a lei, *magna pars* nella complessa storia dell'università italiana (chiunque di noi sa che il direttore generale spesso ha un peso relevantissimo), quale sia l'ammonimento, il principio cui ispirarsi, la speranza su cui lavorare. Da questa disamina emerge una complessa valutazione, meritevole di approfondimenti, con molte aporie ed anche elementi surreali; mi chiedo però come mai vi sia stato questo *trend* e come mai, di fronte alla presenza di corsi con un solo studente, non ci sia stata prima una reazione immediata e vigorosa. Oggi il problema è acuito anche da una pressione mediatica piuttosto forte. Detto ciò, vorrei sapere qual è l'evoluzione, quale il nostro obiettivo generale, perché questo punto mi inquieta in modo particolare.

MASIA. Senatore Vita, posso descrivere lo scenario che immagino personalmente. Ricordo che, dopo la Dichiarazione della Sorbona, si iniziò a mettere a punto la nuova architettura del sistema e ci fu un passaggio parlamentare. In 7^a Commissione si stava discutendo il comma 95 dell'articolo 17 della cosiddetta «legge Bassanini 2» la legge 15 maggio 1997, n. 127, ponendo le basi per procedere poi alla definizione del decreto ministeriale n. 509. All'epoca non ero direttore generale per l'università, ma lavoravo nel settore legislativo. Fui incaricato di elaborare una norma di delegificazione che consentisse di definire il quadro normativo per dare attuazione alla Dichiarazione della Sorbona ed al Processo di Bologna. Dopo aver riflettuto a lungo e sempre nell'ottica di garantire il massimo dell'autonomia costituzionalmente prevista al sistema universitario e soprattutto ai singoli atenei, misi a punto una norma che concedeva ad ogni università la possibilità di definire i propri percorsi formativi, di primo e di secondo livello. Questi ultimi dovevano essere contenuti in un regolamento didattico di ateneo (come poi recepito dal decreto ministeriale n. 509) in cui si definivano gli obiettivi formativi specifici: in quel contesto si parlava, infatti, di corsi di studio. Venivano quindi stabiliti i requisiti necessari per attivare i corsi, i possibili sbocchi professionali e così via. Presentai la norma al capo Dipartimento del Ministero della pubblica istruzione, all'epoca il dottor Giovanni D'Addona, che accolse la mia proposta. Eliminate le tabelle, ogni università poteva definire il suo corso e, sulla base dei fabbisogni professionali, individuare i profili professionali da formare. Inoltre ciascun ateneo poteva elaborare la propria progettazione formativa e istituire il relativo corso di studio, fatta eccezione per i corsi regolati da direttive dell'Unione europea (ad esempio, medicina), per cui doveva sussistere sempre il vincolo imposto dalla specifica direttiva comunitaria.

La proposta fu presentata, in prima battuta, credo proprio nella 7^a Commissione permanente del Senato. Alcuni senatori posero la questione del valore legale del titolo di studio. Occorreva pertanto armonizzare i percorsi formativi in funzione di alcuni criteri generali, sulla cui base

ogni università avrebbe potuto definire la sua progettazione e farla approvare. Da più parti si invoca oggi l'abolizione del valore legale del titolo, risultante dall'armonizzazione compiuta a livello nazionale, nella prospettiva di sostituirlo con l'accreditamento. Una norma che abolisca il valore legale del titolo deve tener conto dei meccanismi che il nostro ordinamento giuridico pone a tutela del valore legale stesso (ad esempio, l'accesso alle professioni). Inoltre, è necessario incentivare l'armonizzazione del sistema a livello nazionale. Ciò comporta la definizione di una norma che, eliminando i criteri generali (*ergo* il decreto ministeriale), restituisca alle università completa autonomia nella progettazione formativa dei propri corsi di studio, superando il valore legale del titolo con l'accreditamento. Questo è lo scenario che immagino nel prossimo futuro.

PRESIDENTE. Ringraziamo il dottor Masia per le preziose informazioni fornite alla Commissione. Questa è la prima audizione di questa indagine conoscitiva e credo anch'io sia necessario riflettere sulla complessità delle tematiche emerse, rispetto alle quali abbiamo tantissimo lavoro da svolgere.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.