



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 8

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

**7<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** (Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport)

**INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROBLEMI ECONOMICI E FINANZIARI DELLE UNIVERSITÀ**

119<sup>a</sup> seduta: giovedì 9 luglio 2009

Presidenza del presidente POSSA

**I N D I C E****Audizione di rappresentanti del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU)**

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 9, 10 e <i>passim</i>		BIGGERI . . . . .	Pag. 3, 8, 9 e <i>passim</i>
* VITA (PD) . . . . .	9		FIEGNA . . . . .	7, 9, 10 e <i>passim</i>

---

***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-IO SUD: Misto-IS; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), il professor Luigi Biggeri, presidente, e il dottor Guido Fiegna, componente.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,30.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione di rappresentanti del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui problemi economici e finanziari delle università, sospesa nella seduta di ieri.

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 di rappresentanti del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU). Do quindi il benvenuto ai nostri ospiti e nello specifico al professor Luigi Biggeri ed al dottor Guido Fiegna, rispettivamente presidente e componente del CNVSU, ringraziandoli per aver aderito al nostro invito e cedo loro la parola.

*BIGGERI.* Signor Presidente, vorrei in primo luogo consegnare agli atti della Commissione la nostra documentazione affinché gli onorevoli senatori possano, eventualmente, prenderne visione.

Desidero anche segnalare che il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU) fa parte del sistema di valutazione dell'università ed è l'erede di un organismo analogo, ovvero l'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario.

Tengo anche a ricordare il ruolo che il Comitato sin dall'inizio ha svolto nell'elaborazione di strategie atte ad accompagnare l'università verso la cultura della valutazione che nel nostro Paese, ed in particolare negli atenei, non ha purtroppo mai avuto grande diffusione. Da questo punto di vista credo che la situazione stia lentamente cambiando, anche se – come dirò tra poco – persistono dinamiche oppostive messe in atto da coloro che dovendo essere sottoposti a valutazione cercano di evitarla. Il nostro principale obiettivo, oltre alla diffusione della cultura della

valutazione, è quello di sviluppare un sistema informativo idoneo ad una efficace attuazione della valutazione medesima.

Come risulta dai documenti che la Commissione stessa ci ha inviato, spesso le informazioni e i dati statistici sono oggetto di contestazione. Fin dalla sua nascita, il Comitato ha inteso creare un sistema informativo molto analitico – che potete consultare nel nostro sito *Internet* – che consentisse di effettuare la valutazione sia a livello generale che di singola università, facoltà e, addirittura, di singolo corso di studio. Sarebbe pertanto opportuno che tale sistema informativo potesse essere utilizzato e sviluppato dalla istituenda Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR).

Un ulteriore obiettivo che il Comitato si è posto è quello di monitorare le varie attività ed i processi delle università, fra cui i piani triennali, il decongestionamento degli atenei, la valutazione delle nuove università, il riequilibrio ed il modello di ripartizione del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) – ossia l'argomento preso in esame dalla presente indagine conoscitiva – ma anche lo sviluppo e la valutazione dell'offerta formativa, materia oggetto di modifiche normative sia nel 1999 che successivamente. Il suddetto monitoraggio ha consentito di mettere in evidenza i miglioramenti certamente intervenuti nel nostro sistema universitario, ma anche i limiti tuttora presenti, in particolare sul versante dell'accettazione della valutazione.

Una delle attività principali svolte dal Comitato, che rappresenta anzi la sintesi della sua azione, è la redazione del rapporto annuale sullo stato del sistema universitario; mi risulta peraltro che il IX Rapporto annuale vi sia stato già presentato dal direttore generale per l'università del MIUR, dottor Masia, nel corso della sua audizione. Tengo a precisare che tale Rapporto è però di «proprietà scientifica» del nostro Comitato, che lo elabora e lo presenta insieme al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Al momento stiamo preparando il nuovo rapporto, ma per quel che riguarda il 2008 – in proposito lascerò agli atti una documentazione – abbiamo messo in evidenza i comportamenti, gli andamenti e gli elementi validi del sistema, insieme alle criticità, soprattutto quelle che consideriamo campanelli di allarme. Abbiamo nel merito cercato anche di capire se le criticità oggetto di discussione abbiano reale fondamento e sostanza o vengano considerate tali solo per ragioni di appartenenza politica.

A partire da questa impostazione siamo dunque passati ad illustrare la domanda di formazione, mettendo in evidenza gli indicatori di processo, che nel nostro sistema non sono brillanti, posto anche che a fronte dei circa 1.800.000 studenti iscritti, quelli che effettivamente frequentano sono meno di 1 milione (secondo alcuni soltanto 800.000), ed è di tutta evidenza che fare riferimento al dato dei 1.800.000 studenti iscritti o a quello, assai più limitato, dei frequentanti, cambia molto le cose! Negli anni 2000 e 2001 il Comitato aveva già segnalato il problema relativo all'offerta formativa e alla proliferazione del numero dei corsi di studio e degli insegnamenti – fenomeno che è già stato oggetto di discussione

da parte della Commissione – sottolineando come prima di innovare l’offerta formativa sarebbe stato opportuno effettuare delle sperimentazioni che, purtroppo, non hanno avuto luogo. Al contrario, consentendo alle università di inaugurare nuovi corsi è stata data la possibilità, non tanto agli atenei quanto ad alcuni docenti – dei quali mi onoro di non fare parte – di sbizzarrirsi nella richiesta di creazione di corsi adatti al proprio settore scientifico-disciplinare, affinché potessero essere chiamati ricercatori e professori di loro fiducia. Abbiamo in proposito sottolineato l’opportunità che l’offerta di lauree specialistiche venisse limitata, posto che i corsi di laurea specialistica – oggi di laurea magistrale – in base alla normativa vigente avrebbero dovuto essere istituiti solo nelle sedi in cui vi fosse un’attività di ricerca consistente nel settore di riferimento. Si è assistito al contrario ad una duplicazione delle scelte compiute dalle grandi università, ed alla presentazione della stessa offerta formativa sia per i corsi di primo livello che per quelli di secondo. Ciò significa non favorire la mobilità degli studenti, e, soprattutto, frammentare eccessivamente l’offerta formativa.

È del resto noto il fenomeno dell’incremento delle sedi didattiche decentrate; ci sono dei cartogrammi che mettono in evidenza come tale fenomeno sia esploso a partire dagli anni Novanta fino al 2000, per poi avere un’ulteriore impennata dal 2000 al 2008. Purtroppo molte sedi didattiche decentrate prevedono gli stessi corsi di studio delle sedi centrali, e quindi si osserva una sostanziale ripetizione di tali corsi. In altri casi, sono previsti nuovi insegnamenti e nuovi docenti, tant’è che il numero di questi ultimi ha subito un forte incremento. Da questo punto di vista si può quindi affermare che l’*output* del sistema non sia particolarmente esaltante!

Allo stesso modo, non si può considerare positiva la situazione della formazione alla ricerca: in particolare i dottorati risultano essere molto frammentari e, fra l’altro, aumenta il fenomeno dell’anzianità del personale docente ricercatore e addirittura degli assegnisti di ricerca, gran parte dei quali entrano nelle università per svolgere non si sa bene quali incarichi. Va poi rilevato che molti assegnisti di ricerca sono diventati professori associati, il che significa che avevano un’età idonea per ricoprire tale incarico, ma anche che non c’è una progressione di carriera, non dico programmata, ma quanto meno tale da permettere una pianificazione del sistema.

La politica delle risorse finanziarie ha sicuramente determinato dei cambiamenti nei comportamenti delle università da parte delle quali c’è stata una maggiore capacità di attrarre finanziamenti. I fondi che le nostre università ricevono dallo Stato sono più o meno al livello di altri Paesi come l’Inghilterra o la Germania e si attestano su una percentuale di poco superiore al 60 per cento sul totale delle spese. Ciò detto, gli effetti dell’autonomia, da questo punto di vista, registrano comunque un miglioramento nella ricerca di entrate esterne. Permangono comunque molte differenze nei miglioramenti, differenze che nel recupero di fondi esterni o nell’utilizzo delle risorse non si sono ridotte, bensì risultano in taluni

casi aumentate. Vi è stato quindi un miglioramento globale del sistema, a fronte però di rilevanti difformità di comportamento nell'attuazione delle buone pratiche, laddove su questo piano occorrerebbe una maggiore uniformità e quindi che tali buone pratiche potessero essere seguite da tutti.

Gli ultimi due elementi del Rapporto annuale riguardano la reputazione internazionale e la sostenibilità del sistema. A me non piacciono le classifiche, ma bisogna ammettere che in taluni casi esse possono fornire qualche utile indicatore. In particolare nella classificazione internazionale pubblicata dal *Times Higher Education Supplement* (THES) nessuna delle università italiane è ai primi posti, e questo dato viene diffusamente ripreso dalla stampa, ciononostante la situazione a ben vedere non è esattamente in questi termini. Occorre infatti considerare che tra le prime 600 università vi sono 22 università italiane che, se rispetto al dato delle prime 600 possono essere ritenute un campione poco consistente, rappresentano comunque oltre il 50 per cento degli studenti iscritti e oltre il 60 per cento della capacità del nostro sistema di produrre laureati. Ciò significa, in sintesi, che il 50-60 per cento delle università italiane (le più grandi e le più evolute) fa parte quindi di questo gruppo di 600 atenei. Se poi quest'ultimo dato viene ristretto alle prime 200 università europee, si rileverà come l'Italia in base ad alcuni indicatori si attesti al decimo posto. Da ciò emerge che c'è una qualità media abbastanza buona, ma poche punte di eccellenza ed è per questa ragione che le nostre università non si attestano ai primi posti.

Quanto alla sostenibilità del sistema, riteniamo che si andrà certamente incontro a grandi problemi a causa della riduzione del personale docente, visto che non sono stati emanati decreti per l'effettuazione dei concorsi. È stato inoltre deciso di anticipare il pensionamento dei professori universitari, il che in apparenza può sembrare un fatto positivo, ma in realtà comporterà maggiori spese per il sistema economico italiano, perché occorrerà far fronte all'erogazione delle pensioni ed agli stipendi del personale che verrà assunto in sostituzione. In questo quadro solo le università «più vecchie» si troverebbero ad avere dei vantaggi in vista delle assunzioni dei giovani docenti che per il momento, però, mi sembrano di là da venire.

Un ulteriore problema è la riduzione del Fondo di finanziamento ordinario che, a fronte del costante se pur modesto incremento verificatosi negli ultimi anni, dal 2010 subirà dei tagli. Ciò porterà a degli squilibri nella ripartizione del Fondo di finanziamento ordinario – su cui si soffermerà anche il dottor Fiegna – squilibri in realtà già esistenti, tant'è che anche in passato si parlava della necessità di un riequilibrio del FFO tra le varie sedi, ma che in futuro sono però destinati ad aggravarsi considerato che non si fruirà neanche di quel modesto incremento degli scorsi anni. Peraltro, se si osservano i bilanci delle università, si riscontierà come negli ultimi sette anni vi sia stato un aumento delle spese per il personale che in taluni casi si aggira intorno al 30 per cento a seconda delle categorie, nonostante il personale docente sia numericamente invariato e l'organico relativo al personale tecnico-amministrativo sia addirittura di-

minuito. Ciò ha ovviamente reso impossibile realizzare investimenti in attrezzature, in tecnologie e quant'altro, e si sono ridotti anche gli interventi a favore degli studenti. Si tratta di un andamento molto pericoloso, che potrebbe addirittura accentuarsi nel 2010.

Per quanto riguarda la questione della moltiplicazione delle sedi periferiche, occorre considerare che fra sedi distaccate e centrali si è raggiunto il numero di 250, il che può portare in futuro ad una spesa insostenibile. Tali sedi sono inizialmente nate sotto la spinta degli enti locali, che in tal senso hanno messo a disposizione strutture e parte dei finanziamenti, ma che, stando ai dati a nostra disposizione, starebbero facendo marcia indietro, non essendo più in grado di contribuire economicamente a tali oneri; del resto, come è noto, gli attuali problemi finanziari non risparmiano neanche gli enti locali. A fronte quindi del rischio evidente di una riduzione degli stanziamenti destinati alle università vi è anche quello che gli atenei non riescano a mantenere le sedi decentrate.

Una ulteriore questione da considerare è dovuta al fatto che in taluni casi le sedi decentrate svolgono esclusivamente funzione didattica, il che non ha permesso di decentrare gli studenti e quindi di alleggerire le sedi centrali. Spesso, infatti, ci si è limitati a creare corsi con un numero di studenti abbastanza modesto, dove la didattica viene svolta da personale che poi rientra nella sede madre e nel proprio dipartimento di afferenza, senza quindi che abbia luogo un significativo trasferimento di conoscenze.

Lascio ora la parola al dottor Fiegna per l'illustrazione delle tabelle relative al Fondo di finanziamento ordinario ed alla contribuzione studentesca. Quest'ultima è stata recentemente oggetto di discussione e spesso viene considerata come un modo per finanziare l'università da parte delle famiglie benestanti, anche se a mio avviso, considerata l'età di coloro che si iscrivono all'università, non dovrebbero essere le famiglie a contribuire, ma il merito a consentire agli studenti di procedere negli studi.

*FIEGNA.* Signor Presidente, nell'ambito della documentazione che abbiamo predisposto e che abbiamo consegnato agli atti della Commissione, ci è sembrato importante presentare un sintetico quadro dei finanziamenti previsti dal FFO delle università, anche perché spesso attorno a questo argomento sulla stampa si osserva molta confusione.

Le dinamiche riportate nella tabella contenuta nella suddetta documentazione riguardano il periodo 2000-2008 e da esse si rileva un incremento complessivo del FFO del 26 per cento, ma anche come tale fondo non abbia avuto uniforme distribuzione tra le diverse università, pur essendo in presenza di differenze di modesta entità. Questo è un fenomeno molto interessante dovuto, per ciò che attiene ai suoi risvolti positivi, agli interventi di riequilibrio relativi ad un modello di funzionamento che, per larga parte, ha modificato radicalmente il comportamento delle università le quali, in alcuni limitati casi, da una situazione di sovrafinanziamento sono passate ad essere sottofinanziate.

I dati evidenziano anche come le risorse destinate agli istituti speciali abbiano risentito di alcune «incursioni parlamentari».

Occorre pertanto riflettere sul fatto che nel tempo all'università sono stati dati segnali piuttosto discontinui e diversificati. Basta in tal senso fare riferimento alla quota di riequilibrio e alla sua variabilità per comprendere l'incertezza nella quale hanno vissuto i nostri atenei. Infatti, in alcuni anni tale quota ha raggiunto i 200 - 300 milioni di euro, in altri si è ridotta a 5 o 6, mentre lo scorso anno sono stati stanziati circa 70 milioni. Comprenderete che, a fronte dei notevoli sforzi effettuati da alcune università, la circostanza per cui l'anno successivo le funzioni premiali non corrispondevano ai risultati ottenuti ha fatto sì che in taluni casi prevalesse la logica del famoso detto «chi ha avuto, ha avuto, chi ha dato, ha dato». Ciò peraltro rispecchia esattamente la situazione in atto, posto che la quota premiale del 7 per cento del FFO decisa dal Parlamento in presenza di finanziamenti costanti rischia di determinare tagli molto dolorosi che, in alcune situazioni, sarebbero considerati assolutamente inaccettabili. Ciò farebbe prevalere la linea emersa sia nella presente indagine, nel corso della audizione della Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), sia in altre occasioni, una linea secondo la quale le attività di riequilibrio possono essere realizzate solo con risorse aggiuntive.

Vorrei infine svolgere una breve considerazione in ordine alla contribuzione studentesca anche in relazione alla situazione di altri Paesi. Nel Regno Unito, ad esempio, la contribuzione degli studenti viene considerata come finanziamento pubblico, ne consegue che quando si effettuano operazioni di riequilibrio e di assegnazione di risorse sulla base di determinati parametri, ci si riferisce non solo al finanziamento statale, ma anche alla contribuzione degli studenti.

La situazione italiana presenta aspetti molto preoccupanti di disomogeneità, riportati anche nei grafici contenuti nella nostra documentazione. Da essa risulta, ad esempio, che oltre il 20 per cento degli studenti ha una contribuzione oscillante tra i 1.000 e i 1.500 euro. Nel grafico è riportato l'andamento di due anni che non differiscono molto tra di loro, ma se si considera la situazione per area territoriale si riscontrerà che la spaccatura tra il Nord e il Sud è molto ampia. Il CNVSU da tempo sottolinea la necessità di tenere conto di tale grave disomogeneità e quindi di basarsi su indicatori oggettivi, anche perché tutti quelli che vivono in ambito universitario sanno quanto sia poi doloroso dover scegliere di incrementare la contribuzione studentesca. In tal senso la proposta del CNVSU è quindi quella di sottoporre a verifica il reddito familiare di determinate aree in modo da adeguare ad esso la contribuzione, posto che una contribuzione studentesca molto bassa può dipendere benissimo da inerzia gestionale e cattiva amministrazione.

*BIGGERI.* Come potrete osservare nei grafici, al Nord la contribuzione studentesca, in media, è intorno ai 1.000, 1.500 euro, con punte percentuali abbastanza elevate fino al 35 per cento, mentre se si considera il Sud, la punta è superiore al 20 per cento ma riguarda una contribuzione studentesca tra i 300 e i 400 euro. Il dato è quindi di una tale rilevanza



da meritare un'attenta riflessione da parte sia del Parlamento che del Ministero affinché questo problema possa trovare soluzione.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i nostri ospiti per la loro esposizione e lascio la parola ai colleghi che intendono intervenire.

**VITA (PD).** Signor Presidente, desidero anch'io ringraziare i nostri ospiti per il loro contributo e per gli interessanti dati forniti. Vorrei sapere in quale direzione il Parlamento dovrebbe, a loro avviso, muoversi al fine di predisporre una normativa capace di correggere le problematiche evidenziate.

I dati illustrati, al di là delle questioni specifiche, descrivono nella sostanza quella che è l'Italia ed il tema assai delicato del nostro Mezzogiorno. In linea di principio sono d'accordo con le istanze da voi sollevate, ma come immaginate sia utile agire?

**BIGGERI.** In concreto, ai fini di una rimodulazione della contribuzione studentesca, sarebbe bene tenere conto oltre che del reddito familiare, come già ora accade, anche dell'area territoriale in cui insiste l'ateneo di riferimento. Altre variabili da considerare sono inoltre la capacità di assorbimento del mercato del lavoro della Regione in cui si trova l'università ed i servizi forniti agli studenti, che sono molto disuguali sul territorio. Infatti, mentre in alcune università gli studenti fuori sede trovano un'accoglienza che consente loro di frequentare senza dover spendere somme ingenti per l'alloggio o per altri servizi, in altri atenei questo non è assolutamente possibile. È chiaro che una proposta in tal senso dovrebbe venire dal Ministero, ma il Parlamento, certamente, può impegnarsi a sollecitarla.

**FIEGNA.** Il limite massimo fissato dalla legge per la contribuzione studentesca, pari al 20 per cento del FFO – peraltro superato da alcuni atenei – è a nostro avviso iniquo, come lo sono generalmente tutte le percentuali applicate ad un sistema disomogeneo.

L'anomalia italiana, sulla quale credo sia molto difficile intervenire sul piano normativo in un senso o nell'altro, è dovuta al fatto che, a mio avviso inopportuno, nel nostro Paese il diritto allo studio è di competenza esclusivamente regionale e non del Ministero. Ciò ovviamente tende ad accentuare le disparità, tanto è vero che nonostante i criteri necessari per l'ottenimento dell'idoneità alle borse di studio sulla base del reddito siano fissati a livello nazionale, vi sono casi di studenti – peraltro ridottisi nell'arco di questi ultimi anni – che pur in possesso dell'idoneità non riescono ad ottenere la borsa di studio perché magari la loro Regione ha esaurito i finanziamenti. Questo è un ulteriore elemento di disparità che, in qualche modo, dovrebbe essere monitorato centralmente.

In questo senso credo che vada riconosciuto e ribadito lo sforzo silenzioso e testardo compiuto dal Comitato per mettere a disposizione del decisore politico un quadro di informazioni – le più aggiornate possibili –

quale supporto alla decisione. Ciò detto, confesso che talvolta ci coglie una grande tristezza nel constatare che, ormai da un anno, le visite effettuate da utenti di Paesi stranieri al nostro sito Internet sono più numerose di quelle effettuate dai nostri connazionali.

*BIGGERI.* Il fatto singolare è che tutti si lamentano – professori, giornalisti e parlamentari – della carenza di dati o della loro disomogeneità e poi c'è un sito in cui tutti i dati sono resi omogenei proprio per poterli confrontare che però viene consultato dagli stranieri, ma non dagli italiani.

*PRESIDENTE.* Vorrei conoscere il parere dei rappresentanti del Comitato sulla diffusione, nelle varie università, della cultura della buona amministrazione, un aspetto del resto connesso alla cultura della valutazione. Nelle precedenti audizioni abbiamo preso atto di alcune situazioni che debordano in modo significativo dai criteri di buona amministrazione, forse anche a causa di istanze di altro tipo.

Vi chiedo dunque una valutazione, sia complessiva che specifica – ovvero riguardante le singole realtà universitarie – sulla diffusione della cultura della buona amministrazione.

*BIGGERI.* È difficile dare un giudizio complessivo. Come dicevo prima, abbiamo avuto modo di visitare quasi tutte le università italiane e dalla nostra analisi è emerso che vi sono alcune realtà in cui non solo si osserva una buona amministrazione, ma in cui nel tempo vi è stata anche una modifica dei comportamenti ormai basati sulla pianificazione, sulla programmazione dell'attività e sulla strategia di sviluppo delle aree che meritano di essere incentivate. Accanto a queste vi sono però altre università la cui unica preoccupazione è stata quella di dar seguito alle richieste dei professori e delle facoltà. Ciò ha portato ad una grande disomogeneità alla base degli eclatanti casi che vengono riportati dalla stampa.

Si pensi all'esempio dei cosiddetti requisiti minimi che il Comitato ha ritenuto opportuno introdurre, a fronte del fatto che nel momento in cui è stata data la possibilità di modificare l'offerta formativa si è assistito ad una generalizzata richiesta di ampliamento della stessa. In tal caso si trattava, come dice la parola stessa, dei requisiti minimi ovvero quelli indispensabili per poter sopravvivere.

*FIEGNA.* Ricordo che li definivamo addirittura «requisiti infimi».

*BIGGERI.* Ne è conseguito che alcune università – anche se non molte – non hanno ripartito i docenti ed il numero dei corsi limitandosi a seguire i requisiti minimi, ma si sono tenuti addirittura ad un livello inferiore, laddove altri atenei hanno effettuato una mera suddivisione tra corsi e docenti, dando luogo a tanti corsi quanti erano quelli consentiti dai suddetti requisiti e questo è un modo di affrontare i problemi purtroppo ancora in uso nell'università italiana! È un po' come se alla Fiat

per la riorganizzazione ci si affidasse alle decisioni dei capi reparto, ognuno dei quali ovviamente a seconda della propria specializzazione si troverebbe ad asserire la necessità di organizzare il relativo corso sia pure per il semplice cambiamento di un fanale! Da questo punto di vista vanno quindi sottolineati due errori: non è stata prevista una sperimentazione ed è stata lasciata troppa libertà.

Un tentativo per recuperare la situazione ponendo dei vincoli è stato effettuato dall'allora ministro Moratti e dall'ex vice ministro Possa, successivamente dall'ex ministro Mussi e oggi dal ministro Gelmini. Si è trattato e si tratta però di recuperare situazioni che sono ormai scappate di mano e per responsabilità di soggetti che, sentendosi più furbi, non seguono i criteri di valutazione utili a far sviluppare la propria università, ma continuano ad adottare comportamenti scorretti. D'altra parte il Ministero subisce pressioni da parte di tutti, rettori, non rettori e docenti e questo è testimoniato anche da alcuni aumenti dei finanziamenti! Aggiungo che qualsiasi nuovo organismo di valutazione si troverà ad affrontare queste stesse difficoltà, perché bisogna tenere presente che una valutazione è efficace solo quando a comportamenti non corretti corrispondono delle conseguenze quali sanzioni o penalizzazioni, in assenza delle quali la valutazione rivestirà importanza solo per coloro che comprendono la sua utilità sul piano dello sviluppo.

Basti in tal senso pensare alla ricerca e ai 520 milioni di euro destinati a tale settore. Anche in questo ambito, per definire un piano è necessaria una programmazione e per operare una ristrutturazione dell'attività di ricerca nel nostro Paese occorre non solo avere in mente un progetto preciso, ma anche cercare di perseguirlo. È come se la Fiat, davanti alla crisi del mercato delle automobili, si limitasse ad aspettarne la fine, nell'ipotesi che una volta passata i consumatori ricomincino a comprare le auto, senza pensare al rischio che a quel punto i consumatori si possano rivolgere a case automobilistiche concorrenti. Ed è proprio in considerazione di tale rischio che la Fiat sta invece operando dei cambiamenti ed ha avviato una ristrutturazione.

La valutazione pertanto deve avere modo di incidere; sotto questo profilo non è tanto importante chi effettua la valutazione – possono farla anche enti esterni – quanto il fatto che essa avvenga sulla base di norme e criteri condivisi, accolti ed accettati da tutti, dai rettori come dai singoli docenti. Il Comitato lavora insieme alla CRUI, ma occorre considerare che quando il singolo rettore discute nel singolo ateneo con i presidi di facoltà, le cose cambiano e lo stesso accade quando i presidi discutono all'interno della facoltà con i propri docenti! E' evidente che stando così le cose il sistema non può funzionare, la normativa sulla *governance* complessiva dovrebbe pertanto essere modificata, prevedendo termini più stringenti di quelli attualmente definiti.

*FIGNA*. Si ritiene, a mio parere sbagliando, che con un accanimento prescrittivo di buone pratiche il sistema possa essere cambiato. Questo sembra essere un po' l'*imprinting* del Ministero, che stabilisce con preci-

sione come si debba agire, pur sapendo che da parte di alcuni vi è una certa abilità nell'eludere le indicazioni. Bisogna pertanto passare alla valutazione del risultato, che è l'unico vero modo di rispettare le autonomie, e su tale base attribuire le risorse. Occorre dunque essere meno prescrittivi e assai più severi nella valutazione del risultato, cercando di superare la logica per cui si ritiene che le aspettative del personale in servizio – non di quello che sarà assunto in futuro – costituiscano una variabile indipendente dal risultato.

**PRESIDENTE.** Proprio nella giornata di ieri si è svolta un'interessante audizione, nell'ambito della quale il rettore dell'Università di Siena ci ha segnalato come il suo ateneo possieda un ingente patrimonio immobiliare valutato in circa 1,3 miliardi di euro che consta di ben 24 immobili.

Mi interesserebbe pertanto sapere se le vostre valutazioni facciano riferimento, oltre che al conto economico riguardante le entrate derivanti dal Fondo di finanziamento ordinario e dalla contribuzione studentesca, anche alla situazione patrimoniale degli atenei.

**BIGGERI.** Disponiamo anche di questi dati, ma non li abbiamo analizzati; se siete interessati possiamo comunque farlo.

**PRESIDENTE.** La situazione patrimoniale può infatti essere compensativa di un conto economico momentaneamente fuori controllo. Proprio a questo riguardo il rettore dell'Università di Siena ha segnalato che vendendo le proprietà immobiliari è possibile ripianare debiti contratti in precedenza. Ora, dal momento che le università sono ormai grandi aziende, ritengo che anche la situazione patrimoniale costituisca un aspetto assai rilevante per la valutazione complessiva.

**BIGGERI.** Prenderemo senz'altro in considerazione anche questo aspetto.

**PRESIDENTE.** Ultima questione. Il dottor Fiegna ha effettuato un commento molto stringato – le sue considerazioni sono sempre molto «tattiche» – sulla diversa dinamica di crescita delle quote di FFO nei vari atenei e nella tabella contenuta nel vostro documento si evince con chiarezza come, nei nove anni considerati, ci siano varie università che hanno superato il 50 per cento d'aumento e alcune anche il 100 per cento. Il fattore indicato dal dottor Fiegna responsabile di queste dinamiche è quello del riequilibrio (riequilibrio rispetto ad una precedente prassi di distribuzione, effettuata secondo criteri discutibili che avevano portato, ad esempio, ad escludere il Politecnico di Milano, che è invece tra le università che hanno avuto in questi nove anni lo sviluppo maggiore). Mi interesserebbe sapere se ci sono altri fattori che hanno agito in queste dinamiche, oltre a quelli che il dottor Fiegna, con un'espressione diplomatica, ha attribuito all'attivismo di qualche parlamentare.

*BIGGERI.* Dai dati a disposizione emerge come le nuove università in genere abbiano fruito di maggiori risorse e ciò è comprensibile.

Tornando poi alla questione della *governance* delle università vorrei segnalare che molti atenei, sapendo che vi sarebbe stata un'opera di riequilibrio, hanno tentato di fare in modo che questa pesasse il meno possibile. Se invece si fosse proceduto come nel periodo in cui erano in carica i ministri Berlinguer, Zecchino e poi il ministro Moratti, in un periodo di circa vent'anni si sarebbe pervenuti al riequilibrio ed in tal caso tutti sarebbero partiti ad armi pari. Ribadisco che, al contrario, l'obiettivo è stato quello di far pesare il meno possibile l'azione di riequilibrio, seguendo altri metodi per ottenere l'assegnazione del Fondo di finanziamento ordinario.

Un secondo aspetto che mette in evidenza l'assenza di *governance* è dato dal fatto che, pur in una situazione di risorse scarse e in una prospettiva di ulteriore diminuzione delle stesse, si sia deciso di bandire un numero eccessivo di concorsi, proprio a partire dall'idea che un più alto numero di professori ordinari in un primo periodo avrebbe comportato costi meno elevati; questo è però un ragionamento che si sarebbe potuto seguire solo sulla base di un programma e nella prospettiva di un aumento delle entrate. L'assenza di *governance* ha pertanto giocato un ruolo rilevante in questa vicenda, posto che le scelte sono state fatte senza pensare al futuro. Aggiungo, peraltro, che il Comitato aveva anche preparato un documento che spiegava come procedere nella programmazione dei piani di sviluppo. È infatti evidente che si può investire solo quando si conosce con certezza l'entità delle risorse, e ciò è possibile elaborando delle previsioni, ma spesso questo non è stato fatto.

*FIEGNA.* Credo che ci sia un elemento importante del quale sarebbe bene che anche la Commissione tenesse conto. Mi riferisco al fatto che sta giungendo ormai a conclusione un processo avviato nel 2005 relativo alla programmazione e volto a definire a monte le regole, le risorse disponibili e le relative modalità di attribuzione.

La reazione del sistema – di cui non attribuisco interamente le responsabilità al ministro Tremonti – è stata sostanzialmente quella di operare una ulteriore riduzione dei fondi previsti nell'apposito capitolo di bilancio che ne è uscito quasi dimezzato rispetto all'epoca in cui sono state fissate le linee di programmazione, il che non costituisce certo un segnale positivo. D'altra parte, anche questa Commissione dovrebbe prendere atto dell'orientamento espresso dalla Conferenza dei rettori – per alcuni versi a mio avviso fortemente criticabile – secondo il quale nessuna università dovrà ricevere più del 3 per cento degli stanziamenti del 2008, orientamento contenuto in una mozione che è stata sorprendentemente approvata all'unanimità con un solo astenuto.

Quanto alle possibili strategie, credo che i margini di manovra siano molto ridotti e che la variabile che in tal senso abbia pesato di più sia stata il costo del personale, che è poi anche quella che ha determinato delle correzioni parlamentari. Si tratta di elementi che apparentemente non inci-

dono, ma che sono invece suscettibili di accrescere l'irresponsabilità amministrativa. Nonostante la normativa lo prevedesse, l'obbligo per le università di adottare bilanci pluriennali (di 3-5 cinque anni) è stato fino ad oggi disatteso, scaricando i costi sulle gestioni successive e aggiungo che questi atti di irresponsabilità generalmente coincidono con campagne elettorali di vario tipo, nell'ambito delle quali si fanno promesse a spese però dei futuri rettori!

Occorre pertanto fissare delle linee pluriennali all'interno delle quali è possibile anche inserire il conto patrimoniale, purché serio e utilizzabile. D'altra parte, è noto che le situazioni di crisi delle università risalgono solitamente a un periodo precedente di 8-10 anni, poiché i conti arrivano a scadenza con molto ritardo.

PRESIDENTE. Nella prassi universitaria è prevista un'amministrazione budgetaria?

*BIGGERI.* In alcuni casi ciò avviene ed è a mio avviso positivo.

PRESIDENTE. Chiunque abbia avuto responsabilità di gestione sa che di solito i costi sono più certi dei ricavi; in particolare ciò vale per le dinamiche di spesa relative al personale, che sono assai prevedibili. Per questo motivo, un *budget* o una programmazione pluriennale sarebbero di grande efficacia nella previsione dell'andamento della spesa oltre che dei ricavi e quindi degli eventuali rischi. Come già osservato, la previsione delle dinamiche relative ai ricavi è assai più complessa, per il loro collegamento con il numero di studenti (che può ovviamente variare) e per altri fattori.

Ciò detto, mi interesserebbe sapere se le valutazioni del Comitato registrino differenze tra le università giovani, che hanno una dinamica di aumento dei costi del personale sicuramente più rapida, e gli atenei tradizionali in cui tali dinamiche sono stabilizzate.

*BIGGERI.* La prima richiesta che rivolgiamo alle università è quella di fornirci una sorta di piano che indichi i loro *budget*, ma – salvo rare eccezioni – abbiamo purtroppo dovuto rilevare grosse difficoltà da parte delle università nella predisposizione di questa documentazione. Per noi è infatti assai utile poter analizzare la documentazione prima di effettuare i nostri sopralluoghi, ma per ottenerla occorre attendere anche qualche mese; il che significa che non tutte le università sono abituate a gestire questo tipo di informazioni. Addirittura, nel caso di alcune università di nuova costituzione, abbiamo scoperto che non era stata fatta alcuna previsione in ordine alla domanda degli studenti, oppure era in tal senso stato considerato un bacino di utenza non riferibile al nuovo ateneo. Per questi motivi sostengo l'importanza della *governance*; aggiungo che se non verrà affrontata questa fondamentale questione, al di là dei miglioramenti e delle eccellenze che si potranno raggiungere, ci ritroveremo di fronte sempre alle stesse difficoltà. Ad esempio, continueremo a chiederci perché

una nuova, piccola università debba avere tutte le facoltà solo perché magari desidera emulare l'università di Bologna! Non sarebbe invece più opportuno per questi nuovi atenei stabilire il proprio *budget* e su quella base investire nei settori in cui si sentono più forti? In questo modo, probabilmente, potrebbero pervenire a livelli di eccellenza, sia in Italia che in Europa.

*FIEGNA*. Il CNVSU, proprio in considerazione di quella funzione di accompagnamento del sistema che è chiamato a svolgere, ha fortemente sollecitato il Ministero circa l'opportunità di elaborare indicatori previsionali delle spese a livello centrale; io stesso sono personalmente coinvolto nella predisposizione di un cruscotto previsionale delle spese centralizzato. Attraverso la procedura della programmazione personale, ogni università sarebbe infatti in grado di prevedere i costi in relazione ai concorsi che ha bandito e i risparmi in funzione del *turn over*.

In proposito debbo dire di non condividere affatto i tagli di personale che considero ingiusti, ed in particolare la fissazione di una percentuale sul *turn over*. Si è infatti deciso che una quota, peraltro considerevole, di risorse derivante dal blocco del *turn over* (legge n. 1 del 2009) possa essere utilizzata per nuove assunzioni, senza però tenere conto del blocco dei concorsi. Inoltre, occorre considerare che tale criterio penalizza le università di minori dimensioni che hanno un *turn over* ridottissimo. Quando si stabiliscono simili norme credo che occorrerebbe prevederne gli effetti collaterali.

*BIGGERI*. A questo proposito aggiungo a quanto prima osservato che le università non solo non tengono nella dovuta considerazione il *budget*, ma non effettuano neanche le valutazioni d'impatto. Per esempio la mia università, che ha effettuato diverse delocalizzazioni in Valdarno e nelle zone limitrofe, non ha mai predisposto un documento che indicasse i costi, i vantaggi o gli eventuali svantaggi di tale operazione. Le delocalizzazioni sono state quindi decise sulla base dell'ipotesi che una parte degli studenti della zona, piuttosto che rivolgersi all'università di Firenze, sarebbe confluita nelle nuove sedi, ma non è questa però la realtà, visto che gli studenti hanno continuato a iscriversi a Firenze! Né è stata mai effettuata una valutazione di impatto degli investimenti che, a volte, ammontano anche a 30 o 40 milioni di euro. Ci troviamo anche in questo caso al ripresentarsi delle stesse criticità.

*PRESIDENTE*. La considerazione conclusiva che scaturisce dalle osservazioni appena svolte dai nostri ospiti, con molta signorilità e conoscenza dell'argomento, riguarda la necessità di una riforma della *governance* dell'università finalizzata a rendere l'amministrazione delle università più sensibile, corretta e lungimirante. In tal senso si muove il preannunciato disegno di legge governativo. Al riguardo, sulla stampa sono circolate alcune indiscrezioni in base alle quali il suddetto disegno di legge, oltre ad essere improntato ad una maggiore severità, assegnerebbe mag-

giori poteri e responsabilità – almeno per le scelte di lungo periodo – ai consigli d'amministrazione degli atenei rispetto al senato accademico delle singole università.

*BIGGERI.* Al riguardo non posso che tornare ad insistere su quanto già osservato. Si può approntare un modello di *governance* perfetto, ma se poi non si forniscono informazioni esemplificative su come raggiungere gli obiettivi tutto diventa inutile! Ripeto, non basta assegnare degli obiettivi, occorre anche specificare il modo con cui pervenire ad essi, e quindi come definire la programmazione pluriennale, le valutazioni d'impatto e quant'altro; poi, sulla base di tali indicazioni, sarà possibile effettuare la valutazione dei risultati. In sintesi, dopo aver posto correttamente gli obiettivi ed essersi dotati di un piano programmatico tale da permettere delle verifiche *in itinere*, l'eventuale non raggiungimento dei risultati potrà essere sanzionato. Nel merito, pur concordando con il collega Fiegna circa l'opportunità di stabilire delle sanzioni, sono però altrettanto convinto che il consiglio d'amministrazione ed il personale direttivo delle università debbano essere dotati di una adeguata cultura manageriale e quindi di una formazione tale da consentire la gestione del *budget*, le valutazioni d'impatto e quant'altro.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il contributo offerto ai nostri lavori e per la loro disponibilità.

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

*I lavori terminano alle ore 15,30.*