

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 2905

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori PERA, AZZOLLINI, LA LOGGIA,
DE ANNA, D’ALÌ e TAROLLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 NOVEMBRE 1997

Osservatorio per la valutazione del sistema universitario
e finanziamenti statali

ONOREVOLI SENATORI. - Da più parti si afferma che le moderne società postindustriali si fondano sull'istruzione, sulla formazione, sull'educazione, sul «capitale umano». Questo è esattamente il fattore che fa la differenza nella grande arena della competizione globale.

L'Italia presenta la più bassa percentuale di laureati o affini, per ogni fascia di età fra i 25 e i 64 anni rispetto a tutti i Paesi dell'area Ocse (si va dal 10 per cento nella fascia 35-44 anni al 4 per cento della fascia 55-64 anni, a pari merito con l'Austria); inoltre siamo penultimi quanto a percentuale di diplomati in materie scientifiche; l'ultimo della lista è l'Austria (Fonte Ocse-Rapporto 1996).

Il dato più allarmante è però un altro: l'Italia ha un tasso di disoccupazione fra i laureati dell'8,4 per cento (contro il 5,8 per cento della Germania) e un tasso di disoccupazione fra i diplomati della scuola secondaria inferiore del 15,9 per cento (contro il 18,1 per cento della Germania). Mentre per quasi tutti i paesi Ocse vale la regola che chi più studia più facilmente trova un posto di lavoro, in Italia vale la regola esattamente inversa!

Appare evidente la condizione di difficoltà e di scarsa efficienza del sistema universitario italiano. Per affrontare questa situazione l'unica strada percorribile è quella di una migliore qualificazione dei laureati e di una maggiore rispondenza dei titoli ad una società complessa che cambia rapidamente la sua domanda di conoscenze. Ma la qualificazione presuppone non già la pianificazione nazionale bensì la competizione fra singoli atenei; e questa, a sua volta, presuppone non già il centralismo, bensì l'autonomia.

Benchè sull'argomento si discuta da tempo, non sono state ancora compiute due scelte indispensabili: l'autonomia dei singoli atenei in materia di concorsi universitari e la competizione fra atenei in materia di allocazione finanziaria. Solamente con un meccanismo concorsuale autonomamente gestito dagli atenei, ogni università potrà scegliersi i propri docenti e quindi caratterizzarsi sul «mercato» per il proprio corpo insegnante; e solamente con l'introduzione di una effettiva competizione fra atenei per la destinazione delle risorse finanziarie, si potrà sviluppare un «mercato» efficiente. Con un precedente disegno di legge (atto Senato n. 980) abbiamo inteso risolvere la prima questione; con il presente ci occupiamo del secondo tema.

Che cosa significa, concretamente, competizione fra gli atenei per le risorse finanziarie? In Italia, come è noto, per ora e in attesa di innovazioni pur necessarie in tema di agevolazioni fiscali e di scelte per le fondazioni bancarie, lo Stato rappresenta, di gran lunga, il maggior finanziatore del sistema universitario con tre fondi a bilancio. Per il 1998, le risorse sono così distribuite: Fondo per l'edilizia universitaria e per grandi attrezzature scientifiche, 600 miliardi; Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario, 150 miliardi; infine per il finanziamento «ordinario» delle università, nel bilancio del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica del 1998 è previsto (in conto di cassa) uno stanziamento di ottomiladue miliardi (Tabella 20).

Secondo quanto disposto dalla legge finanziaria per il 1994 (legge 24 dicembre 1993, n. 537, articolo 5), «nel fondo per il finanziamento ordinario delle università sono comprese una quota base, da ripartirsi

tra le università in misura proporzionale alla somma dei trasferimenti statali e delle spese sostenute direttamente dallo Stato per ciascuna università nell'esercizio 1993, e una quota di riequilibrio, da ripartirsi sulla base di criteri determinati dal Ministro (...) relativi a *standard* dei costi di produzione per studente e agli obiettivi di qualificazione della ricerca, tenendo conto delle dimensioni e condizioni ambientali e strutturali». Con la stessa legge finanziaria fu prevista l'istituzione dell'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario e, in ogni ateneo, di nuclei per la valutazione «anche ai fini delle successive assegnazioni delle risorse».

Attualmente la quota di riequilibrio è dell'ordine del 3,5 per cento dell'intero fondo per il finanziamento ordinario: dovrebbe arrivare, entro il 2000, ad una percentuale del 15 per cento, secondo l'intenzione espressa in un documento dell'Osservatorio del marzo 1997. I criteri di ripartizione di questa quota sono stabiliti sulla base di un meccanismo proposto dalla Commissione tecnica della spesa pubblica del Ministero del tesoro. Insomma, ad oggi, questa quota di riequilibrio, che dovrebbe servire per premiare o punire gli atenei, rappresenta una percentuale irrisoria del finanziamento statale per le università. La sua ripartizione, inoltre, è di fatto competenza del Ministero del tesoro in base a criteri economicistici, senza che l'Osservatorio ne condizioni le scelte.

Con il presente disegno di legge intendiamo cambiare questo stato di cose.

In primo luogo, proponiamo che la percentuale della quota di riequilibrio raggiunga in un tempo ragionevole, ma breve, il 30 per cento dell'intero fondo per il finanziamento ordinario. In questo modo, gli atenei avrebbero interesse ad aumentare gli *standard* e ad attenersi ai criteri stabiliti in sede di valutazione, per ottenere una parte significativa delle risorse finanziarie statali. Nascerrebbe così una effettiva competizione, un «mercato».

In secondo luogo, proponiamo che i criteri della ripartizione siano di esclusivo carattere accademico e riguardino l'eccellenza scientifica degli atenei, allo scopo di evitare una programmazione centralistica e burocratica sotto le mentite spoglie delle necessità imposte dagli accessi al mercato del lavoro. Siamo fermamente convinti che il sistema universitario non debba rincorrere affannosamente l'attuale mercato del lavoro, bensì produrre conoscenze e professioni le quali siano verificate dal mercato o creino nuovo mercato.

In terzo luogo, intendiamo affidare all'Osservatorio il solo compito di predisporre la valutazione degli atenei. In tal modo si eviterebbe a questo istituto l'attuale funzione di mero consulente e grande produttore cartaceo, a disposizione del Ministro. Al contrario, l'Osservatorio diventerebbe un organo prestigioso e decisivo per il sistema universitario italiano.

Si osservi che attualmente l'Osservatorio esiste sulla base di un decreto ministeriale che ne fissa competenze specifiche, funzioni, struttura, composizione; resta piuttosto imprecisa e frammentaria la cornice legislativa. Esso è dedito specialmente alla produzione di documenti per il Ministro, senza alcuna possibilità di determinare le scelte finanziarie; è dunque sostanzialmente subordinato burocraticamente allo stesso Ministro. Riteniamo che questo assetto debba essere profondamente rivisto e perciò proponiamo una regolamentazione legislativa, quindi più sicura e più certa, delle attività e della struttura dell'Osservatorio.

Solo se trasformeremo profondamente il nostro sistema di istruzione, universitaria e non, l'Italia potrà affrontare in modo competitivo l'arena del mercato globale e dell'Unione monetaria europea. Oltre gli ormai famosi parametri di Maastricht per l'economia e la moneta esistono altri parametri europei ugualmente decisivi: fra questi la Maastricht per l'istruzione e la cultura. Dobbiamo superare anche questi.

L'articolo 1 dà una cornice legislativa certa all'Osservatorio per la valutazione del

sistema universitario, precedentemente istituito con il decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 22 febbraio 1996. Appare piuttosto incongruo che un istituto così importante per un assetto meno burocratizzato del sistema universitario e per lo stesso finanziamento ordinario degli atenei (in particolare per la definizione della cosiddetta quota di riequilibrio) sia ancora regolato da meri decreti ministeriali.

L'articolo 2 stabilisce il numero dei componenti dell'Osservatorio nonché le modalità di designazione; come già fissato dal decreto ministeriale del febbraio 1996, i membri sono cinque, nominati in parte (due) dalla Conferenza permanente dei rettori delle università italiane e in parte (due) dal Consiglio nazionale universitario. Il presidente resta di nomina del Ministro dell'università. La norma quindi innova su questo punto rispetto a quanto attualmente previsto dal decreto ministeriale prevedendo un ruolo decisamente maggiore per gli organismi rappresentativi del mondo accademico, in linea con altri Paesi europei, quali Germania e Spagna. I componenti dell'Osservatorio restano in carica per quattro anni: lo scopo è quello di permettere loro due valutazioni del sistema universitario.

L'articolo 3 prevede varie forme di supporto all'attività dell'Osservatorio. Viene prevista la collaborazione degli atenei nonché dell'Istituto nazionale di statistica. L'Osservatorio può ovviamente avvalersi dell'opera dei nuclei di valutazione dei singoli atenei e della consulenza di esperti italiani e esteri.

L'articolo 4 definisce i compiti dell'Osservatorio, che attualmente fornisce al Mi-

nistro semplicemente la documentazione per la valutazione delle università; è di fatto organo di consulenza del Ministro per la elaborazione del piano triennale di sviluppo delle università, del piano di attuazione del diritto allo studio universitario e di altri programmi previsti dalle leggi vigenti. Con questo articolo invece l'Osservatorio viene a svolgere le funzioni di valutazione: fissa i criteri della valutazione scientifica ed accademica degli atenei e delle facoltà; effettua, ogni due anni, la valutazione delle università; predispose la conseguente graduatoria delle università; diffonde la cultura della autovalutazione negli atenei e presenta, annualmente, una relazione sull'Osservatorio come organismo consultivo del Ministro.

L'articolo 5 stabilisce che la quota di riequilibrio del finanziamento ordinario delle università sia legato alla valutazione effettuata dall'Osservatorio.

L'articolo 6 stabilisce il criterio della pubblicità e della trasparenza nelle attività dell'Osservatorio.

L'articolo 7 riprende le disposizioni del decreto ministeriale istitutivo dell'Osservatorio. Esso potrà continuare ad avvalersi di una segreteria tecnica ed amministrativa composta da personale del Ministero; potranno essere costituiti appositi gruppi di lavoro ed infine il Ministro stabilirà compensi e retribuzioni dei componenti l'Osservatorio.

L'articolo 8, infine, definisce la copertura finanziaria di questo provvedimento. Attualmente l'Osservatorio costa al bilancio statale un miliardo l'anno; tenendo conto delle nuove competenze, questa legge prevede una spesa di tre miliardi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Osservatorio per la valutazione
del sistema universitario)*

1. Le competenze, le funzioni, la struttura dell'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, di seguito denominato Osservatorio, istituito con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 22 febbraio 1996, sono regolate dalla presente legge.

Art. 2.

(Composizione dell'Osservatorio)

1. L'Osservatorio è composto da cinque membri, di comprovata qualificazione professionale, nominati previo parere delle competenti Commissioni parlamentari con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, di cui due su designazione della Conferenza permanente dei rettori delle università italiane, due su designazione del Consiglio universitario nazionale ed uno scelto dal Ministro stesso, con funzioni di presidente.

2. I componenti dell'Osservatorio non possono ricoprire gli incarichi di rettore di università, di direttore di istituto universitario o di membro del Consiglio universitario nazionale. Restano in carica quattro anni e possono essere riconfermati una sola volta.

Art. 3.

(Strutture di supporto dell'Osservatorio)

1. Per lo svolgimento dei suoi compiti, l'Osservatorio può avvalersi della consulenza di esperti italiani o stranieri, nonché dei

nuclei di valutazione di cui all'articolo 5, commi 22 e 23, della legge 24 dicembre 1993, n. 537.

2. L'Osservatorio può avvalersi dell'Istituto nazionale di statistica per la raccolta dei dati e delle informazioni necessarie al perseguimento delle proprie finalità.

3. Le università collaborano con l'Osservatorio fornendogli i dati e le informazioni richieste, nei tempi e con le modalità stabilite dall'Osservatorio medesimo.

Art. 4.

(Compiti dell'Osservatorio)

1. L'Osservatorio ha il compito di:

a) fissare i criteri di valutazione della reputazione e eccellenza scientifica e didattica delle università e delle singole facoltà, sentito il parere del Consiglio universitario nazionale e della Conferenza permanente dei rettori delle università italiane;

b) effettuare, ogni due anni, la valutazione della reputazione ed eccellenza scientifica e didattica delle università e delle singole facoltà, sulla base dei suddetti criteri;

c) predisporre la graduatoria della reputazione ed eccellenza scientifica e didattica delle università e delle singole facoltà sulla base delle valutazioni di cui alla lettera b);

d) diffondere nelle università la cultura della autovalutazione, basata sul raggiungimento di obiettivi specifici autonomamente stabiliti da ciascuna università;

e) presentare una relazione biennale sulla valutazione del sistema universitario italiano.

2. Il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica può avvalersi dell'Osservatorio per l'elaborazione e la verifica:

a) del rapporto triennale sullo stato dell'istruzione universitaria, di cui all'articolo 2 della legge 9 maggio 1989, n. 168;

b) del piano triennale di sviluppo delle università, di cui all'articolo 2 della legge 9 maggio 1989, n. 168,

c) del rapporto triennale sull'attuazione del diritto agli studi universitari, di cui all'articolo 5 della legge 2 dicembre 1991, n. 390.

Art. 5.

(Finalità dell'Osservatorio e quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università)

1. Il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica assegna alle singole università le risorse della quota di riequilibrio di cui ai commi 3 e 8 dell'articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, sulla base della graduatoria di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c).

2. La quota di riequilibrio di cui ai commi 3 e 6 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, è gradualmente incrementata ad ogni biennio successivo alla data di entrata in vigore della presente legge ed è fissata, entro il decimo anno, al 30 per cento del fondo per il finanziamento ordinario delle università di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 537, e successive modificazioni.

Art. 6.

(Pubblicità dei criteri e delle valutazioni)

1. I criteri di valutazione di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a) sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*.

2. L'Osservatorio garantisce, anche con apposite pubblicazioni, la massima pubblicità e diffusione dei criteri, delle valutazioni e delle graduatorie della reputazione e eccellenza scientifica e didattica delle università.

Art. 7.

*(Segreteria e spese ordinarie
dell'Osservatorio)*

1. L'Osservatorio si avvale di una segreteria tecnica ed amministrativa composta da personale messo a disposizione dal Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica che assicura il supporto operativo necessario.

2. Il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, per le necessità dell'Osservatorio e su sua richiesta, può provvedere a costituire appositi gruppi di lavoro ai sensi dell'articolo 12, comma 4, lettera f), della legge 9 maggio 1989, n. 168.

3. Il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica provvede con proprio decreto alle spese per il funzionamento ordinario dell'Osservatorio, nonchè alla definizione dei rimborsi e dei compensi spettanti ai componenti dell'Osservatorio, anche in deroga alle vigenti disposizioni.

Art. 8.

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in tre miliardi annui, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto ai fini del bilancio triennale 1998-2000, all'unità previsionale di base 7.1.3.3 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per gli anni 1998 e seguenti, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.