

VII COMMISSIONE PERMANENTE

(Cultura, scienza e istruzione)

S O M M A R I O

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione informale del professor Giovanni Puglisi, presidente della Commissione nazionale italiana UNESCO, nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 4432 Senatori Malan ed altri, approvata dal Senato, e abbinata, recante disposizioni in materia di inalienabilità delle opere d'arte prestate da uno Stato, da un ente o da un'istituzione culturale stranieri, durante la permanenza in Italia per l'esposizione al pubblico	148
---	-----

SEDE REFERENTE:

Istituzione del Premio biennale di ricerca Giuseppe Di Vagno e disposizioni per il potenziamento della biblioteca e dell'archivio storico della Fondazione Di Vagno, per la conservazione della memoria del deputato socialista assassinato il 25 settembre 1921. C. 4333 Distaso (<i>Esame e rinvio</i>)	149
---	-----

ATTI DEL GOVERNO:

Variazione nella composizione della Commissione	150
Schema di decreto legislativo recante disciplina del dissesto finanziario delle università e del commissariamento degli atenei. Atto n. 377 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4 del regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazioni</i>) ..	150
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di parere alternativo presentato dai deputati Ghizzoni, Tocci, Nicolais, Mazzarella, Bachelet, Coscia, De Biasi, De Pasquale, De Torre, Levi, Lolli, Pes, Rossa, Russo, Siragusa</i>)	155
ALLEGATO 2 (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	159

SEDE LEGISLATIVA:

Modifiche alla legge 3 febbraio 1963, n. 69, in materia di ordinamento della professione di giornalista. C. 2393 Pisicchio (<i>Seguito discussione e conclusione</i>)	153
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	154
AVVERTENZA	154

AUDIZIONI INFORMALI

Martedì 2 agosto 2011.

Audizione informale del professor Giovanni Puglisi, presidente della Commissione nazionale italiana UNESCO, nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 4432 Senatori Malan ed altri, approvata dal Senato, e abbinata, recante disposizioni in materia di inalienabilità delle opere d'arte prestate da uno

Stato, da un ente o da un'istituzione culturale stranieri, durante la permanenza in Italia per l'esposizione al pubblico.

L'audizione informale è stata svolta dalle 10.05 alle 10.25.

SEDE REFERENTE

Martedì 2 agosto 2011. — Presidenza del presidente Valentina APREA.

La seduta comincia alle 10.25.

Istituzione del Premio biennale di ricerca Giuseppe Di Vagno e disposizioni per il potenziamento della biblioteca e dell'archivio storico della Fondazione Di Vagno, per la conservazione della memoria del deputato socialista assassinato il 25 settembre 1921. C. 4333 Distaso.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Valentina APREA, *presidente*, intervenendo in sostituzione del relatore, ricorda che l'articolo 1 della proposta di legge in esame prevede, a decorrere dal 2011, in occasione del novantesimo anniversario della scomparsa del deputato Giuseppe Di Vagno, l'istituzione del « Premio biennale di ricerca Giuseppe Di Vagno », da conferire il 25 settembre di ogni biennio alla presenza di un delegato della Presidenza del Consiglio. La prima assegnazione è prevista per il 25 settembre 2012. L'ente responsabile dell'organizzazione del Premio è individuato nella Fondazione Di Vagno, già promotore finora dell'iniziativa, che agisce d'intesa con la Presidenza del Consiglio e sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali. Ricorda che l'ammontare del Premio è fissato in euro 40.000: la Fondazione può comunque decidere se ripartire la somma in più premi, da assegnare sulla base di criteri di merito. La relazione illustrativa precisa che il Premio attualmente gestito dalla Fondazione ha un importo di 2.500 euro ed è riservato a studiosi meridionali di età massima pari a 32 anni, per un lavoro di ricerca inedito o in corso di pubblicazione. La premiazione avviene nella sede della Fondazione, sita nel comune di Conversano, o in un'altra sede appositamente individuata. Si prevede, inoltre, che alla Fondazione è concesso un contributo un tantum pari a 100.000 euro per la riorganizzazione degli inventari, l'informatizzazione, la dotazione di risorse umane, nonché la definitiva apertura al pubblico della biblioteca e dell'archivio storico.

Sottolinea che, in base all'articolo 1 dello Statuto, la Fondazione Di Vagno è

« persona giuridica riconosciuta ed iscritta nel relativo elenco presso la Presidenza della Regione Puglia ». Ai sensi dell'articolo 2, la Fondazione, partendo dalla Regione Puglia, opera su tutto il territorio nazionale e dei paesi UE e non si propone finalità di lucro; persegue obiettivi di sviluppo e di diffusione dei valori etici, umanitari e di solidarietà e svolge compiti di vario genere ad essi finalizzati. Tra gli altri, può indire e gestire premi di studio e di ricerca. L'articolo 3 dispone che le finalità d'organismo di promozione culturale e di solidarietà sociale possono essere perseguite, secondo le direttive del Consiglio d'Amministrazione, anche attraverso la concessione di borse di studio e di ricerca ed altre provvidenze opportune messe a disposizione da Istituzioni pubbliche o private e da singoli operatori economici. Ai sensi del successivo articolo 5, la Fondazione dispone, quali mezzi finanziari: del patrimonio, costituito dalle quote versate dai soci, dalle somme da chiunque versate a titolo d'incremento del patrimonio, dai beni mobili ed immobili eventualmente appartenenti alla Fondazione e destinati al patrimonio; dei contributi corrisposti dallo Stato o da enti pubblici o da terzi; di ogni altro cespite non espressamente previsto, ma destinato a questo scopo dal Consiglio d'Amministrazione. Al riguardo, ricorda che la Fondazione è inserita nella tabella triennale delle istituzioni culturali ammesse al contributo ordinario annuale dello Stato per il triennio 2009-2011, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 534 del 1996, con un importo pari a 23.460 euro, in base al Decreto del Ministero per i beni e le attività culturali del 17 novembre 2009. Ai sensi dell'articolo 8 dello Statuto, infine, sono organi della fondazione l'Assemblea dei soci, il Presidente, il Consiglio d'Amministrazione e il Collegio dei Revisori dei conti.

Aggiunge che l'articolo 2 dispone la nomina di un Comitato scientifico cui spetta decidere il tema del Premio per ogni edizione, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri. Il Comitato, composto da 3 studiosi di storia contempora-

nea o di scienza politica, è nominato dalla Presidenza del Consiglio, su proposta della Fondazione Di Vagno. Le tematiche nell'ambito delle quali il tema deve essere individuato riguardano il socialismo nel XXI secolo, i conflitti sociali e le lotte politiche, socialismo e Mezzogiorno, i cambiamenti istituzionali regionali e locali avvenuti nel Mezzogiorno nel XX secolo e le previsioni per il XXI secolo. Il successivo articolo 3 dispone che i vincitori del Premio sono individuati da una giuria composta da 5 membri: il Presidente pro tempore della Fondazione, con funzioni di presidente, un rappresentante della Presidenza del Consiglio, tre studiosi di storia contemporanea; l'articolo 4 dispone invece che all'onere derivante dall'attuazione della legge, pari a 140.000 euro per l'anno 2011 e a 40.000 euro a decorrere dall'anno 2012, si provvede attraverso corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio 2011-2013, nell'ambito del fondo speciale di parte corrente dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 10.30.

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 2 agosto 2011. — Presidenza del presidente Valentina APREA.

La seduta comincia alle 14.

Variazione nella composizione della Commissione.

Valentina APREA, *presidente*, comunica che, in sostituzione dell'on. Belcastro, è entrato a far parte della Commissione il deputato Razzi, al quale rivolge un caloroso benvenuto e un sincero augurio di buon lavoro.

Schema di decreto legislativo recante disciplina del dissesto finanziario delle università e del commissariamento degli atenei.

Atto n. 377.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4 del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato, da ultimo, nella seduta del 27 luglio 2011.

Paola FRASSINETTI (Pdl), *relatore*, raccomanda la proposta di parere favorevole con condizioni e osservazioni, già illustrata nella scorsa seduta, ricordando che tale proposta reca ben 12 condizioni, ciò significando che si è entrati nel merito del provvedimento, suggerendo, ove ritenuto opportuno le relative modifiche. Segnala, al riguardo, come il rilievo svolto dall'onorevole Nicolais, in ordine alla necessità di prevedere un regime transitorio, sia stata accolta dal contenuto delle condizioni n. 1 e n. 2. Rileva, invece, come la proposta di sancire la decadenza, insieme agli altri organi, anche del Rettore, non sia stata accolta, poiché si è ritenuto che la permanenza in carica del Rettore costituisca garanzia di continuità didattica. Segnala come i rilievi dell'onorevole Goisis siano stati recepiti mediante la condizione n. 7 e l'osservazione di cui alla lettera f), mentre i rilievi dell'onorevole Barbieri siano stati recepiti dalla condizione n. 4, che suggerisce di affidare al commissario la valutazione inerente la corresponsione dei compensi di produttività al personale non dirigenziale. Avverte, a questo punto, come per un mero errore materiale, nel testo della condizione n. 9 invece della Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), va indicata l'Agenzia nazionale di valutazione delle università e della ricerca (ANVUR), ed in questo senso si intende sostituito il testo della proposta di parere presentato. Segnala, quindi, l'importanza dell'invito, rivolto al Governo, a valutare l'opportunità di prevedere l'istituzione di un Fondo di rotazione, a so-

stegno delle situazioni di dissesto, che offra prestiti a tasso agevolato per far fronte a temporanee carenze di liquidità dell'ateneo in difficoltà. Segnala, inoltre, la condizione n. 5, che richiede competenze più elevate in ambito normativo, economico, gestionale e scientifico-culturale in capo ai soggetti che possono essere designati quali commissari. Tutto ciò a dimostrazione del rilevante lavoro svolto dalla Commissione, ascoltando senza preconcetti i rilievi e i suggerimenti di tutti i colleghi.

Manuela GHIZZONI (PD), illustrando una proposta di parere alternativo (*vedi allegato 1*), di cui raccomanda l'approvazione, ricorda innanzitutto come il Ministro Gelmini avesse dichiarato che entro la fine del mese di luglio sarebbero stati pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* ben 17 decreti di attuazione della riforma universitaria, mentre invece ne è stato pubblicato soltanto uno. Ciò a testimonianza che la struttura di attuazione a « scatole cinesi » della legge n. 240 del 2010 comporta un lavoro che il Ministero dell'università e della ricerca scientifica dimostra, al momento, di non essere in grado di svolgere. Stigmatizza, fra l'altro, il fatto – gravissimo – che non sia presente il rappresentante del Governo, che avrebbe potuto dare ragioni anche in merito a questi ingiustificabili ritardi. Circa la proposta di parere alternativo presentata dal gruppo del PD, rileva come la prima parte sia dedicata ad argomentare la delicatezza della materia oggetto dello schema di decreto, dato che l'università è un ente pubblico a finanza sostanzialmente derivata dallo Stato, pertanto la sua eventuale insolvenza potrebbe derivare proprio dalla diminuzione della contribuzione attesa o dall'aumento di spese obbligatorie definite dal Ministero, vale a dire interventi esterni alla gestione autonoma dei singoli atenei. Rileva, poi, come le università svolgano attività di natura pubblica che « produce » beni, quali l'alta istruzione e formazione, di natura non materiale, nei confronti dei quali è impropria la valutazione del solo metodo economico che fa leva sull'equilibrio tra costi e ricavi e che peraltro è inadeguato a coniugarsi con appropriatezza all'autonomia delle università. Sottolinea, inoltre, il problema dei finanziamenti di ricerca ottenuti a seguito di competizioni nazionali e internazionali, che non potranno essere utilizzati per sanare bilanci eventualmente in dissesto, data la loro specifica finalizzazione. Sulle criticità rilevate sullo schema di decreto, rinvia alle considerazioni del suo gruppo espresse in discussione generale, richiamando tuttavia come esso umili il ruolo degli atenei e la loro garanzia di autonomia, riconosciuta dall'articolo 33 della Costituzione, attraverso un approccio meramente ragionieristico al funzionamento del sistema universitario ed imposto unilateralmente dal Ministero, cioè dal potere politico. Ritiene inoltre, a nome del suo gruppo, che la procedura prevista sia illogica, poiché prima della dichiarazione di dissesto e commissariamento meglio sarebbe attivare una fase di *warning* che vincoli l'ateneo ad un programma di risanamento che non ne distrugga però la reputazione scientifica e didattica. Peraltro, questa previsione consentirebbe di disporre del necessario regime transitorio per quegli atenei che oggi si trovano in condizioni di difficoltà finanziaria, ma che già hanno predisposto dei piani di rientro, e che la normativa in parola costringerebbe al dissesto, vanificando gli sforzi già effettuati. Non si può poi tacere il fatto che la declaratoria di dissesto avvenga mediante la verifica di soli parametri contabili, escludendo ogni approfondimento delle ragioni di tali difficoltà e ogni analisi di contesto. Analogamente accade per la stesura del piano di rientro, che dovrà avvenire secondo condizioni e adempimenti imposti dal Ministero, che così esprime una sfiducia preventiva nei confronti del consiglio di amministrazione. Del resto, osserva che la mancanza della previsione di consultazione con la comunità accademica e con gli organi universitari di governo sul contenuto del piano di rientro, consente al Ministero di adottare decisioni assolutamente unilaterali. Fra l'altro, ritiene che si dovrebbe richiedere

ai soggetti che possono essere designati quali commissari una maggiore conoscenza del funzionamento delle università e soprattutto si dovrebbe garantire la loro autonomia dall'autorità che li nomina. Stigmatizza, poi, il fatto che al termine della procedura di commissariamento, il rettore corresponsabile del dissesto sia posto nella sua precedente funzione. Conclude, infine, osservando come sia di fatto impossibile esprimere un parere sullo schema di decreto in esame e sull'impatto reale che esso avrà sul sistema universitario, poiché questo rinvia ad altri due successivi decreti di attuazione di notevole rilevanza, quali quello sul calcolo dei parametri per verificare lo stato di dissesto e quello sulle linee-guida per la redazione dei piani di rientro, che non saranno peraltro soggetti al controllo delle Commissioni parlamentari competenti. Preannuncia quindi il voto contrario del suo gruppo sulla proposta di parere presentata dal relatore.

Pierfelice ZAZZERA (IdV) preannuncia il voto contrario del suo gruppo sulla proposta di parere del relatore e il voto favorevole sulla proposta di parere alternativo presentato dall'onorevole Ghizzoni. Rileva come lo schema di decreto in esame sia frutto di una politica del settore universitario che in realtà, decurtando progressivamente i finanziamenti statali, determina in sostanza la chiusura degli atenei. In questo senso, osserva come il meccanismo previsto dallo schema di decreto in esame rappresenti un'orazione funebre per il sistema universitario, più che una modalità di controllo della spesa. Al riguardo, osserva che se vengono decurtati i fondi ordinari per il finanziamento delle università, la conseguenza ovvia è che si proceda verso la dichiarazione di dissesto, essendo quest'ultimo un atto solo ragionieristico, che non tiene conto delle università che stanno già cercando di risanare i conti. Rileva, quindi, che nel meccanismo così configurato il Governo utilizza, nei fatti, il commissario nominato per procedere in realtà alla chiusura delle università. Stigmatizza, in-

fine, quale contraddizione di fondo del provvedimento in esame, il fatto che il Rettore non decada insieme agli altri organi, rendendolo pertanto esente da ogni responsabilità.

Paola GOISIS (LNP), in ordine al contenuto della condizione n. 7 della proposta di parere del relatore, propone che la stima dei beni delle università possa essere affidata solo alla competente Agenzia del territorio, piuttosto che, in alternativa, anche ad un perito privato.

Paola FRASSINETTI (PdL), *relatore*, accoglie la proposta di modifica avanzata dall'onorevole Goisis e riformula conseguentemente la proposta di parere favorevole da lei presentata (*vedi allegato 2*).

Antonio PALMIERI (PdL) osserva come con lo schema di decreto in esame si sia messo un tassello importante nell'attuazione della riforma del sistema universitario recata dalla legge n. 240 del 2010. Ricorda, al riguardo, i miglioramenti che l'attuale Governo ha proposto nel settore, riducendo, fra l'altro, della metà i settori scientifico-disciplinari, che passano da 370 a 180, riducendo del 25 per cento i corsi di laurea, che passano da 5.879 a 4.389, riducendo del 40 per cento i *curricula* che passano da 8.955 a 5.424, aumentando del 44 per cento i fondi per le università migliori in base al merito, che passano da 525 milioni di euro a 930 milioni di euro, aumentando di 106 milioni di euro il finanziamento per la ricerca per progetti di interesse nazionale. In relazione a tutti questi sforzi, spera che anche l'opposizione possa condividere, anche in piccola parte, i progressi di riforma del settore. Preannuncia, in conclusione, il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di parere come riformulata dal relatore.

Giuseppe GIANNI (PT) chiede chiarimenti in ordine alla vincolatività per il Governo delle osservazioni previste nel parere della Commissione.

Valentina APREA, *presidente*, ricorda che il Governo, che in generale può valu-

tare l'opportunità di dare seguito alle osservazioni, si è impegnato in questa occasione a dare attuazione al parere della Commissione, così come sarà approvato.

Giuseppe GIANNI (PT), alla luce dei chiarimenti forniti dalla presidente, preannuncia il voto favorevole sulla proposta di parere come riformulata dalla relatrice.

Valentina APREA, *presidente*, ricorda che è stata presentata, da parte dei deputati Ghizzoni ed altri, una proposta di parere alternativo che è in distribuzione. Avverte che se risulterà approvata la proposta di parere del relatore, come riformulata, sarà preclusa la proposta di parere alternativo.

La Commissione approva quindi la proposta di parere favorevole con condizioni e osservazioni, come riformulata dal relatore (*vedi allegato 2*).

La seduta termina alle 14.35.

SEDE LEGISLATIVA

Martedì 2 agosto 2011. — Presidenza del presidente Valentina APREA. — Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali, Luca Bellotti.

La seduta comincia alle 14.35.

Modifiche alla legge 3 febbraio 1963, n. 69, in materia di ordinamento della professione di giornalista.

C. 2393 Pisticchio.

(Seguito discussione e conclusione).

La Commissione prosegue la discussione della proposta di legge in titolo rinviata, da ultimo, nella seduta del 20 luglio 2011.

Valentina APREA, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna è assicurata anche tramite la trasmissione attraverso l'impianto audio-

visivo a circuito chiuso, ai sensi dell'articolo 65, comma 2 del regolamento.

Avverte che le Commissioni competenti, affari costituzionali e giustizia, hanno espresso parere favorevole sugli emendamenti 1.1, 1.2, 3.1 e 6.1 del relatore, approvati in linea di principio dalla Commissione. Ricorda che gli emendamenti indicati saranno posti in votazione ai fini della loro approvazione definitiva. Da quindi conto delle sostituzioni.

Si passa all'esame dell'articolo 1.

La Commissione, con distinte votazioni, approva gli emendamenti 1.1 e 1.2.

Approva quindi l'articolo 1, come modificato dagli emendamenti approvati.

Si passa all'esame dell'articolo 2.

La Commissione approva l'articolo 2.

Si passa all'esame dell'articolo 3.

La Commissione approva l'emendamento 3.1, oppressivo dell'articolo 3.

Si passa all'esame dell'articolo 4.

La Commissione approva l'articolo 4.

Si passa all'esame dell'articolo 5.

La Commissione approva l'articolo 5.

Si passa all'esame dell'articolo 6.

La Commissione approva l'emendamento 6.1.

Approva quindi l'articolo 6, come modificato dall'emendamento approvato.

Renato FARINA (PdL), intervenendo nel merito del provvedimento a titolo personale, ne rappresenta l'incongruità anche in relazione alla disciplina prevista in altri ordinamenti giuridici. Preannuncia quindi la sua astensione.

Ricardo Franco LEVI (PD) preannuncia, anche a nome del suo gruppo, il voto favorevole sul provvedimento in esame, rappresentando perplessità per la soppressione dell'articolo 3.

Giuseppe GIULIETTI (Misto), dopo aver svolto alcune considerazioni di merito, preannuncia, anche a nome del suo gruppo, il voto favorevole sul provvedimento in esame, ringraziando il relatore per il lavoro svolto.

Giuseppe SCALERA (Pdl) nel ricordare che il provvedimento in esame giunge a modificare l'ordine dei giornalisti dopo circa quaranta anni, preannuncia, anche a nome del suo gruppo, il voto favorevole sul provvedimento in esame.

Paola GOISIS (LNP), dando atto al relatore del lavoro svolto, si rammarica della soppressione dell'articolo 3. Preannuncia quindi, anche a nome del suo gruppo, il voto favorevole sul provvedimento in esame.

Valentina APREA, *presidente*, avverte che non essendovi obiezioni, la Presidenza si intende autorizzata al coordinamento formale del testo, ai sensi dell'articolo 90, comma 2, del Regolamento.

Pone quindi in votazione finale, per appello nominale, il nuovo testo della proposta di legge C. 2393 Pisicchio come modificata nel corso della discussione in sede legislativa.

La Commissione approva quindi, con votazione nominale finale, il nuovo testo della proposta di legge C. 2393 Pisicchio,

come modificata nel corso della discussione in sede legislativa.

La seduta termina alle 14.55.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.55 alle 15.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

SEDE CONSULTIVA

Delega al Governo per il riassetto della normativa in materia di sperimentazione clinica e per la riforma degli ordini delle professioni sanitarie, nonché disposizioni in materia sanitaria.

Nuovo testo C. 4274 Governo.

ALLEGATO 1

PROPOSTA DI PARERE ALTERNATIVO PRESENTATO DAI DEPUTATI GHIZZONI, TOCCI, NICOLAIS, MAZZARELLA, BACHELET, COSCIA, DE BIASI, DE PASQUALE, DE TORRE, LEVI, LOLLI, PES, ROSSA, RUSSO, SIRAGUSA

La VII Commissione,

presa visione, con preoccupazione, dello schema di decreto legislativo recante la disciplina del dissesto finanziario delle università e del commissariamento degli atenei in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettera *b*) della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti dall'articolo 5, comma 4, lettere *g*), *h*), *i*) della legge 30 dicembre 2010, n. 240,

premesso che:

a salvaguardia delle attività didattiche e di ricerca, dei diritti degli studenti e dei docenti nonché dei finanziamenti statali, entro il quadro costituzionalmente garantito di autonomia delle università, è auspicabile l'approntamento di una disciplina organica sugli atenei che versano in gravi difficoltà finanziarie – eventualità verificatisi peraltro in modo molto limitato e sporadico – per i quali manca la necessaria normativa di riferimento;

valutato che:

il tema del dissesto finanziario di un'università e dell'eventuale successivo commissariamento appare particolarmente delicato per le seguenti ragioni:

L'Università è un ente pubblico a finanza sostanzialmente derivata, ove la parte preminente delle spese fisse – quelle per stipendi o indennità varie – è determinata dallo Stato, così come dallo Stato dipende anche la maggior parte delle entrate, ed è chiaro che l'insolvenza potrebbe derivare proprio dalla diminuzione della contribuzione attesa o dall'aumento delle

spese in conseguenza di interventi politici esterni ed estranei alla responsabilità delle università;

le università svolgono attività di natura peculiarmente strategica (tali sono sia la didattica che la ricerca universitarie) per produrre essenzialmente beni di natura non materiale (l'alta formazione e le nuove conoscenze) a vantaggio dell'intero Paese se non dell'intera umanità, per cui non possono essere ricondotte dal punto di vista economico a mere agenzie formative o di prestazione di servizi il cui stato finanziario possa essere ridotto all'equilibrio tra costi e ricavi o tra attività e passività, anche perché lo stesso concetto di ricavo è estraneo alla natura delle università, almeno quelle statali;

l'autonomia delle università e la libertà di insegnamento e di ricerca dei docenti sono capisaldi costituzionali e storici che vanno coniugati con estrema attenzione con il dovuto controllo da parte dello Stato o delle autorità preposte e con l'*extrema ratio* del commissariamento, istituto estraneo alla tradizione universitaria non solo italiana;

sussiste il problema, che può sembrare marginale ma non lo è, dei finanziamenti di ricerca ottenuti da singoli docenti universitari e gruppi di ricerca, quasi sempre in seguito a competizioni nazionali e internazionali, il cui uso libero e tempestivo da parte dei ricercatori coinvolti è fondamentale per il rispetto delle condizioni poste dall'ente finanziatore e per il successo della ricerca per cui è necessario contemperare quest'aspetto con

quello del bilancio di un ateneo che fosse dichiarato in dissesto;

considerato che:

lo schema di decreto legislativo proposto è emblematico della configurazione di un rapporto tra governo e atenei che umilia del tutto il ruolo di questi ultimi quali primarie istituzioni di formazione e ricerca, la cui autonomia è sancita dall'articolo 33 della Costituzione. Le università sono assimilate ad aziende di servizi in cui rilevano soprattutto parametri finanziari predeterminati e astratti da qualsiasi specifica valutazione di merito della loro attività. I modi in cui si esplica il controllo sui risultati finanziari della gestione e i risultati che esso comporta testimoniano dunque un approccio ragionieristico al funzionamento del sistema universitario, che ne trascura il valore e ne lede irreparabilmente i caratteri di autonomia degli Atenei. Col rischio, oltretutto, che tali meccanismi introducano un intollerabile controllo diretto e indiretto della politica sull'amministrazione e persino sugli orientamenti scientifici e didattici degli atenei;

le condizioni di dissesto sono accertate da un collegio dei revisori dei conti, di pura nomina ministeriale, il che ne ostacola la caratteristica di terzietà. L'accertamento, da parte dei revisori, della sussistenza di alcuni parametri negativi, comporta la declaratoria di dissesto che è dichiarata, senza alcun contraddittorio, dal Consiglio di Amministrazione che, senza poter esprimere le proprie considerazioni in merito, non può approvare il bilancio. Dichiarato il dissesto, il Ministero diffida il rettore a predisporre un piano di rientro entro 180 giorni: peraltro von si comprende la ragione e l'utilità della diffida dal momento che è lo stesso consiglio di amministrazione, nel quale in ogni caso siede il rettore, che adotta la dichiarazione;

il piano di rientro dovrà essere redatto secondo linee guida che saranno emanate dal MIUR e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze; l'impianto

della procedura, allo stato attuale, risulta vago, indeterminato e consente al governo di procedere al commissariamento senza interlocuzione alcuna con la comunità accademica e con gli organi di governo dell'ateneo medesimo. In particolare, la gamma degli interventi di definizione e gestione del piano svela le reali intenzioni del governo, tese alla mera riduzione dei costi, alla penalizzazione del personale – soprattutto quello amministrativo – e alla liquidazione del patrimonio, senza interesse alcuno per il rilancio dell'ateneo;

il piano di rientro è controllato annualmente dai revisori che ne riferiscono ai Ministeri, e se il giudizio non è positivo, si ha il commissariamento dell'ateneo, con la conseguente designazione da uno a tre commissari in relazione alle sue dimensioni. Questi ultimi sono dirigenti o funzionari dei due ministeri o commercialisti e revisori contabili iscritti all'albo: è assai improbabile poter affermare l'effettiva indipendenza dei commissari rispetto alle autorità che li hanno nominati e, soprattutto, la loro capacità professionale di gestire la complessità amministrativa, culturale e scientifica di un ateneo, soprattutto in considerazione che l'organo commissariale ha la responsabilità di tutta la gestione del dissesto e della formulazione o revisione del piano di rientro. Infatti, il Consiglio di Amministrazione decade e i commissari assumono il controllo anche delle funzioni strategiche dell'Ateneo: non solo del suo assetto contingente, dunque, ma anche delle sue prospettive future;

al termine del periodo commissariale, lo schema di decreto dispone che la gestione ritorni in capo al medesimo Rettore che aveva guidato l'ateneo nel periodo che ha portato verso il dissesto finanziario;

ritenuto che:

la sequenza prevista dallo schema di decreto in parola – dichiarazione di *dissesto* quando non vengono rispettati alcuni parametri economico-contabili, cui segue un *Piano di rientro* che in caso di fallimento sfocia nel *commissariamento* – non ha alcun senso logico, poiché l'an-

nunciato dissesto colpirebbe la reputazione dell'ateneo con conseguenze facilmente prevedibili (gli studenti non si iscriveranno, i migliori professori se ne andranno, i partner nell'attività di ricerca si ritireranno, le imprese non investiranno, gli enti locali faranno mancare il proprio sostegno), in grado di generare una pericolosa spirale verso il collasso la struttura accademica. Sarebbe pertanto opportuno ribaltare la sequenza prevista, iniziando con una procedura di *warning* che vincola l'ateneo in crisi al rispetto di un programma di risanamento, senza però distruggerne la credibilità scientifica e didattica. Nei controlli successivi si dovrebbero verificare eventuali miglioramenti o peggioramenti e solo in caso negativo procedere ai passaggi successivi;

lo schema di decreto riduce la dichiaratoria di dissesto finanziario ad una mera verifica di parametri contabili introdotti dallo stesso schema di decreto e al realizzarsi di semplicistici automatismi quantitativi, con l'esclusione di qualunque analisi reale e strategica delle ragioni profonde delle difficoltà finanziarie, che potrebbero risalire anche agli stessi Ministeri interessati, nonché della situazione dell'ateneo e della qualità delle sue attività didattiche e scientifiche, delle sue prospettive di sviluppo e del suo ruolo nell'ambito del sistema sociale del territorio;

rispetto alla dichiarazione di dissesto e al relativo commissariamento, non è previsto alcun regime transitorio in fase di prima applicazione della legge per quegli Atenei che trovandosi in condizioni di criticità finanziaria hanno già predisposto specifici piani di risanamento, tali da garantire risultati certificati rispetto alla situazione debitoria e da non compromettere l'offerta formativa e l'attività di ricerca, e che con il decreto governativo si troverebbero immediatamente in dissesto, vanificando gli sforzi già compiuti. A tale proposito, la procedura di *warning precedentemente richiamata* potrebbe funzionare anche come norma transitoria per codesti atenei;

per il piano di rientro lo schema di decreto stabilisce una serie minuta di condizioni e adempimenti, indipendente da ogni analisi della situazione specifica del singolo ateneo in dissesto finanziario, quasi in segno di sfiducia preventiva nei confronti del consiglio di amministrazione che comunque è chiamato a gestire la fase di attuazione del piano di rientro;

peraltro, il procedimento per l'approvazione o meno del piano di rientro non è disciplinato, così da consentire ai Ministeri decisioni unilaterali e prive di qualsiasi consultazione o accordo preventivi, sui suoi contenuti e sulle prospettive di realizzazione, né con la comunità accademica, né con il consiglio di amministrazione e con gli altri organi di governo, né, tantomeno, con soggetti terzi indipendenti, in chiara violazione del principio costituzionale di autonomia delle università (articolo 33 della Costituzione) e di responsabilità del consiglio di amministrazione;

nel caso di mancata stesura o attuazione del piano di rientro, lo schema di decreto prevede il commissariamento dell'ateneo ma ne restringe la possibile efficacia sia con nuovi automatismi numerici per quanto riguarda il numero dei commissari, sia restringendo la rosa delle persone che possono essere chiamate a questo difficile e importante incarico a dirigenti ministeriali o a dottori commercialisti revisori dei conti, quando invece una maggiore conoscenza interna del funzionamento delle università sarebbe senz'altro auspicabile, così come una loro autonomia dall'autorità che provvede alla nomina;

incredibilmente, si dispone che il rettore eventualmente corresponsabile del dissesto sia ricollocato, alla fine del procedimento di commissariamento, nella sua funzione con tutti gli onori;

nulla è previsto nelle fasi del piano di rientro e dell'eventuale commissariamento in merito alle attività di ricerca dei docenti finanziate da enti esterni all'università e affidate alla responsabilità dei docenti medesimi;

lo schema di decreto prevede l'emanazione di ulteriori decreti specificativi, in particolare quello sull'esatto calcolo dei parametri per verificare lo stato di dissesto (articolo 2, comma 2) e quello sulle linee guida per la redazione dei piani di rientro (articolo 3, comma 1): tale rinvio ad altri decreti ministeriali rende impossibile esprimere un parere di merito definitivo sulla natura delle norme delegate e sul loro effettivo impatto sul sistema

universitario, altresì conferma la volontà del MIUR e del MEF di assumere potenti strumenti di controllo indiretto e diretto sulle scelte degli atenei in aperta violazione del principio costituzionale di autonomia;

tutto ciò premesso e considerato,
esprime

PARERE CONTRARIO.

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante la disciplina del dissesto finanziario delle università e del commissariamento degli atenei in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti dall'articolo 5, comma 4, lettere g), h) ed i), della legge 30 dicembre 2010, n. 240. (atto n. 377)

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La VII Commissione (Cultura, scienza ed istruzione),

esaminato lo schema di decreto legislativo recante la disciplina del dissesto finanziario delle università e del commissariamento degli atenei in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti dall'articolo 5, comma 4, lettere g), h) ed i), della legge 30 dicembre 2010, n. 240;

preso altresì atto di quanto esposto dai soggetti auditi il 20 e 21 luglio 2011;

tenuto conto del parere favorevole approvato dalla Commissione V (Bilancio, tesoro e programmazione) nella seduta del 21 luglio 2011;

considerato che tutte le procedure concorsuali, dalle quali la procedura in esame, come già era accaduto per gli enti locali, mutua l'attenzione per il profilo finanziario della crisi – in quanto già nella denominazione si parla di dissesto finanziario, poi l'articolo 2 dello schema individua tra i presupposti l'incapacità di far fronte ai debiti liquidi ed esigibili verso i terzi – hanno un substrato funzionale comune rappresentato dal soddisfacimento dell'interesse dei creditori, con crescente valorizzazione nel tempo di tecniche di intervento volte al risanamento e alla

conservazione delle entità produttive, la paventata disciplina del dissesto delle università pare strutturata in modo eccessivamente rigido e penalizzante per gli interessi dei veri creditori dell'ente cioè gli studenti, visti come utenti immediati dei servizi didattici, e più in generale la società civile, vista come destinataria finale della missione di alta formazione culturale ai sensi dell'articolo 33 della Costituzione;

ritenuto necessario prevedere una scansione più articolata della regolamentazione inerente agli atenei in stato di crisi finanziaria, che analizzi i risultati degli atenei in termini dinamici, focalizzandosi sull'evoluzione in corso nei risultati contabili, e fornisca adeguata considerazione all'attuazione di un efficace piano di rientro;

considerata l'opportunità, a tal fine, di riservare il rigoroso regime del dissesto previsto dallo schema di decreto in esame per gli enti che non hanno ancora introdotto gli strumenti di risanamento previsti nel decreto stesso e, invece, di prevedere, per chi sta fornendo chiari segnali di miglioramento e si sia già dotato di un adeguato piano di risanamento, di una sorta di amministrazione di sostegno che, con adeguate forme di vigilanza, accompagni e certifichi per un certo periodo la concreta presenza di un risanamento in corso,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1. si preveda un regime di vigilanza – sulla base di un piano quinquennale di rientro validato dal Ministero dell'istruzione, università e ricerca e dal Ministero dell'economia e delle finanze, con verifica annuale da parte di detti ministeri sull'efficacia delle misure di risanamento messe in atto –, per quelle università che abbiano già adottato gli interventi previsti dall'articolo 4 dello schema di regolamento, le cui risultanze di bilancio degli ultimi due anni evidenzino una tendenza al miglioramento nei parametri di riferimento per la dichiarazione di dissesto e risultati in termini di ricerca e didattica, così come calcolati ai fini del conferimento del Fondo di finanziamento ordinario (FFO), introducendo inoltre, a tal fine, accanto a dei valori deficitari, dei valori critici dei parametri presi in considerazione nell'ambito dei criteri previsti all'articolo 2 utilizzati per verificare la situazione patrimoniale e finanziaria degli atenei, in modo da riservare la dichiarazione di dissesto finanziario esclusivamente ai casi più gravi di superamento dei valori deficitari dei parametri valutati anche con riferimento agli ultimi due esercizi finanziari;

2. con riferimento alla condizione n. 1, si stabilisca altresì che, nel caso in cui il Ministero dell'istruzione, università e ricerca scientifica e il Ministero dell'economia e delle finanze rilevino ritardi o mancanze nell'attuazione del piano quinquennale di rientro, l'università viene senz'altro dichiarata in stato di dissesto qualora permangano le condizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 2, considerato che il superamento dei parametri deficitari di cui alla condizione n. 1, anche tenuto conto del loro andamento relativo agli ultimi due esercizi finanziari, conduce, infatti, alla constatazione che non si sono realizzati gli obiettivi previsti nel regime di vigilanza o che comunque la gravità della situazione è tale per cui la dichiarazione di dissesto risulta inevitabile;

3. con riguardo all'articolo 4, comma 1, lettera *b*), n. 5, venga specificato che la revisione e la razionalizzazione dei corsi universitari e delle sedi universitarie decentrate può essere attuata anche attraverso processi di razionalizzazione degli insegnamenti previsti nell'offerta formativa dell'ateneo, con pieno utilizzo del personale docente e ricercatore in servizio e senza oneri aggiuntivi rispetto al normale trattamento stipendiale, limitando altresì l'attribuzione di contratti di insegnamento a titolo retribuito a personale non appartenente ai ruoli dell'ateneo ai soli casi essenziali per il regolare svolgimento delle attività didattiche;

4. con riguardo all'articolo 4, comma 1, lettera *b*), n. 2, venga affidata al commissario la valutazione inerente la corresponsione dei compensi di produttività al personale non dirigenziale;

5. con riguardo all'articolo 8, comma 1, vengano previste competenze più elevate in ambito normativo, economico, gestionale e scientifico-culturale in capo ai soggetti che possono essere designati quali commissari, da individuare, fra l'altro, non solo tra i dipendenti del Ministero dell'istruzione, università e ricerca scientifica e del Ministero dell'economia e delle finanze, bensì tra tutti i dirigenti e i funzionari della pubblica amministrazione, degli organi costituzionali e della magistratura amministrativa e contabile, con esperienza nel settore;

6. venga riconosciuto in capo all'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario della Ricerca (ANVUR) la competenza a proporre al Ministero dell'istruzione, università e ricerca scientifica, anche su richiesta dello stesso, la valutazione di possibili ipotesi di fusione o federazione dell'ateneo commissariato con altri atenei o eventuali sue sedi distaccate;

7. si preveda che la stima dei beni delle università possa essere affidata alla competente Agenzia del territorio;

8. venga previsto che la disciplina in esame non si applica alle università non statali, in coerenza con il dettato normativo e autorizzatorio di tali università;

9. si colleghino le forme di mobilità dei docenti, di cui all'articolo 3 della legge n. 240 del 2010, al miglioramento dell'offerta formativa, valutata in un'ottica di sviluppo di sistema, sentita l'Agenzia di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR);

10. con riguardo all'articolo 7, comma 1, si chiarisca l'inciso « al massimo », poiché la Commissione può essere composta da un numero minimo di 2 e un numero massimo di 3 membri;

11. con riguardo all'articolo 13, si specifichi che la relazione predisposta dall'organo commissariale sostituisce anche la relazione predisposta dal consiglio di amministrazione, ai sensi dell'articolo 4, comma 3;

12. con riguardo all'articolo 13, comma 1, si chiarisca a quale termine si intende fare riferimento,

e con le seguenti osservazioni:

a) si valuti l'opportunità di prevedere l'istituzione di un fondo di rotazione, a sostegno delle situazioni di dissesto, che offra prestiti a tasso agevolato per far fronte a temporanee carenze di liquidità dell'ateneo in difficoltà, da restituirsi nel termine massimo di dieci anni;

b) si valuti l'opportunità, all'articolo 4, comma 1, lettera b), punto 1, di utilizzare l'espressione « procedure concorsuali e di valutazione comparativa », che non sembrerebbe più attuale alla luce dell'articolo 18 della legge n. 240 del 2010, nonché, alla lettera e), punto 1, di utilizzare il termine « facoltà », in quanto l'articolo 2, comma 2, della legge 240 del 2010 ha previsto l'attribuzione ai dipartimenti sia delle funzioni di didattica che di quelle

di ricerca, disponendo che gli atenei possono istituire fra più dipartimenti strutture di raccordo, « comunque denominate », e di far riferimento anche ai corsi di laurea magistrale;

c) si valuti l'opportunità, con riguardo all'articolo 12, di indicare i termini per lo svolgimento delle relative attività;

d) si valuti l'opportunità, con riguardo all'articolo 15, che disciplina la chiusura del commissariamento, che è disposta con decreto del Ministero dell'istruzione, università e ricerca e del Ministero dell'economia e delle finanze entro 60 giorni dal ricevimento della relazione finale e, comunque, non prima di aver ricevuto il rendiconto della gestione commissariale, di chiarire tale ultima specifica, lasciando infatti intendere l'articolo 14 che la relazione finale e il rendiconto della gestione commissariale sono inviati contestualmente;

e) si valuti l'opportunità di prevedere specifiche disposizioni con riferimento a eventuali responsabilità derivanti da omessa vigilanza sulla situazione finanziaria e patrimoniale dell'ateneo da parte dei componenti del collegio dei revisori dei conti in carica nel periodo in cui si sono determinate le condizioni che hanno condotto alla suddetta situazione;

f) si valuti l'opportunità di prevedere compensi adeguati a remunerare il lavoro dei commissari, considerata l'attuale previsione secondo cui gli oneri derivanti dalla gestione commissariale sono a carico dell'università nell'ambito delle risorse destinate al funzionamento dei decaduti organi di gestione.