

Istruzione universitaria

1. Considerazioni generali.

2. Il contesto normativo e programmatico: 2.1. *La strategia indicata negli atti di programmazione comunitaria;* 2.2. *La strategia indicata negli atti di programmazione nazionale e ministeriale:* 2.2.1. La normativa; 2.2.2. I documenti programmatici: il Dpef 2008-2011 e 2009-2013 e le Relazioni previsionali e programmatiche per il 2008-2009; 2.2.3. Le note preliminari 2008 e 2009.

3. Analisi finanziaria del rendiconto 2008 classificato per missioni e per programmi: 3.1. *Programma 1 - Diritto allo studio nell'istruzione universitaria;* 3.2. *Programma 2 - Istituti di alta cultura;* 3.3. *Programma 3 - Sistema universitario e formazione post-universitaria.*

4. Analisi delle missioni e dei programmi delle politiche universitarie: 4.1. *Programma 1 - Diritto allo studio nell'istruzione universitaria:* 4.1.1. Interventi per il diritto allo studio; 4.1.2. Anagrafe degli studenti; 4.2. *Programma 2 - Istituti di alta cultura;* 4.3. *Programma 3 - Sistema universitario e formazione post-universitaria:* 4.3.1. La politica delle risorse finanziarie degli Atenei statali; 4.3.2. La riduzione degli squilibri qualitativi tra Atenei; 4.3.3. I trasferimenti a favore delle Università; 4.3.4. I trasferimenti a favore delle Università; 4.3.4. Contributi e fondi per l'edilizia universitaria; 4.3.5. Il decongestionamento degli Atenei; 4.3.6. Il personale delle Università; 4.3.7. La situazione del fabbisogno universitario.

5. Conclusioni.

1. Considerazioni generali

Prima di prendere in esame gli aspetti finanziari ed operativi della gestione delle politiche universitarie occorre fornire brevi elementi sulla evoluzione organizzativa del Ministero cui sono affidati i compiti riferiti alle predette politiche.

Con il DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con modificazioni nella legge n. 233 del 17 luglio 2006, è stato previsto lo scorporo dell'università e della ricerca dall'istruzione, diretto a consentire una concentrazione delle attività di formazione superiore e della ricerca scientifica, riconosciute quali fattori primari di crescita socio-economica del paese; con il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 luglio 2006 è stato completato l'*iter* legislativo e regolamentare delle risorse finanziarie, strumentali e di personale, attribuendo specifiche competenze al Ministero dell'università e della ricerca nelle materie riguardanti l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica, la ricerca scientifica, prevedendo il supporto di servizi trasversali inerenti ai sistemi informativi ed alla comunicazione, affidando la gestione del personale, con la formula dell'avvalimento, alla competenza di struttura Dipartimentale del Ministero dell'istruzione¹.

Nell'ottica di una razionalizzazione delle competenze, finalizzata ad un contenimento della spesa della Pubblica Amministrazione, da ultimo il DL 16 maggio 2008, n. 85, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 legge 2008, n. 121, recante disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, all'articolo 1, comma 5, ha previsto che le funzioni del Ministero dell'università e della ricerca sono trasferite al Ministero della pubblica istruzione.

Conseguentemente il Ministero ha dovuto sottoporre a revisione la propria organizzazione e dare l'avvio all'*iter* del nuovo schema di regolamento di organizzazione.

La predetta situazione, comune ad altre amministrazioni centrali dello Stato, ha posto l'Amministrazione in argomento in una condizione di periodica riorganizzazione, con alternanza ciclica di fasi di scorporo e di riaccorpamento dei comparti istruzione e università.

Ne discende che l'attività di programmazione e controllo strategico deve tener conto delle continue modifiche organizzative che incidono in modo significativo sui Centri di Responsabilità amministrativa: infatti, oltre alle difficoltà nella confrontabilità dei dati rispetto ai precedenti esercizi, anche la mancata emanazione per il 2008 della direttiva del Ministro e l'inesistenza di un servizio di controllo interno contribuiscono all'affievolimento della significatività dell'attività di verifica dei risultati.

Ciò determina un sostanziale scollamento tra indirizzi politici e responsabilità gestionale, rendendo inefficace la possibilità di valutazione *ex post* dei risultati delle politiche universitarie.

Nella valutazione delle politiche in esame occorre tener presente le note difficoltà dettate dalla ricostruzione delle missioni e dei programmi gestiti dal Ministero in base alla riclassificazione dei dati del bilancio dello Stato, e dal collegamento delle priorità politiche con le direttive ministeriali.

¹ Da tale operazione ne era conseguita l'adozione di due distinti regolamenti di organizzazione delle strutture del Ministero (decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 2007, n. 264, recante regolamento di organizzazione del Ministero dell'università e della ricerca e decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 2007, n. 260, recante l'organizzazione del Ministero della pubblica istruzione) e di due distinti regolamenti di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione (decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2007, n. 57, recante l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministero dell'università e della ricerca e del decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 2007, n. 259, recante l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministero della pubblica istruzione).

Attesa l'attuale struttura del bilancio del Ministero, prevalentemente composto da trasferimenti di risorse alle Università e da spese di funzionamento, appare difficoltosa una misurazione dell'efficacia della spesa in relazione agli obiettivi stabiliti ed agli indicatori di misurazione proposti nei documenti di bilancio.

Le politiche in materia di istruzione universitaria trovano un riferimento nella cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione Europea nel campo dell'istruzione e della formazione, a seguito del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, come definita dai diversi interventi degli organi della comunità, che tengono conto del principio di sussidiarietà, diretto ad accompagnare una crescita economica duratura con un miglioramento quantitativo e qualitativo del livello di competenza degli studenti italiani e con un adeguato programma di modernizzazione dei sistemi di istruzione.

Le Università italiane sono impegnate, ad appena due anni dal 2010 - data di scadenza entro la quale, secondo l'Agenda di Lisbona, l'Europa dovrebbe diventare l'economia più competitiva e dinamica del mondo, basata sulla conoscenza - a conseguire gli obiettivi fondamentali dell'Agenda nel miglioramento della competitività e nella garanzia del mantenimento di un duraturo livello di eccellenza.

Dalle rilevazioni internazionali emerge che, nonostante gli ingenti finanziamenti, la lunghezza e il peso dei percorsi formativi, il nostro sistema educativo non sempre risponde agli obiettivi più specificamente fissati in sede comunitaria con riferimento all'ambito tecnico-scientifico.

A ciò si aggiunge la moltiplicazione delle cattedre non sempre determinata da necessità formative che giustificano il mantenimento di corsi con pochi immatricolati e pochi iscritti; tale fenomeno ha prodotto, negli anni, distorsioni e dispersione di risorse.

La manovra di finanza pubblica, avviata con il DL n. 112 del 25 giugno 2008 convertito con la legge n. 133/2008, contiene misure rilevanti per le Università. Il punto centrale della manovra è costituito dalla riduzione progressiva, su un arco quinquennale, del Fondo di finanziamento ordinario (FFO)², collegata al rallentamento degli scatti automatici di anzianità (da due a tre anni) e alla limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato. Queste ultime dovrebbero essere contenute da parte di ogni Università fino al 2012 entro il 20 per cento delle cessazioni dal servizio.

Tale intervento riformatore delle modalità di finanziamento pubblico delle Università potrebbe essere accompagnato dall'introduzione di metodi di differenziazione meritocratica con incentivi a favore degli Atenei che si siano contraddistinti per aver ottenuto margini di miglioramento di efficienza.

L'art. 16 della legge n. 133/2008 prevede che le Università (pubbliche o libere) possano trasformarsi in fondazioni di diritto privato con ampia autonomia gestionale, organizzativa e contabile.

Significative novità per il sistema universitario sono state previste nel DL 10 novembre 2008 n. 180, convertito con la legge 9 gennaio 2009 n. 1 con l'introduzione di un sistema premiale degli standard di qualità per le Università più virtuose, nonché di finanziamenti per nuove strutture edilizie e per residenze universitarie con la creazione di posti letto per studente.

Tali interventi normativi sono diretti, tra l'altro, a favorire l'alternanza scuola-lavoro a livello secondario e l'apprendistato professionalizzante nelle Università, consentendo maggiori

² Di 1.441,5 milioni di euro: 63,5 nel 2009, 190 nel 2010, 316 nel 2011, 417 nel 2012 e 455 dal 2013. Prendendo come riferimento il finanziamento assegnato per il 2008, a regime si tratta di una diminuzione pari al 19,7 per cento.

connessioni tra teoria e pratica, formazione e territorio, con una maggiore valorizzazione delle competenze tecnico-scientifiche.

Secondo le risultanze di studi qualificati in materia vi è in Italia una sproporzione tra le esigenze della competitività del Paese nel settore scientifico-tecnologico e il tipo di preparazione scolastica e universitaria prevalente nelle generazioni che si affacciano al mondo del lavoro; si assiste, infatti, nel campo della ricerca, ad una relativa debolezza dei settori scientifici e tecnologici, a vantaggio di quelli umanistici e delle scienze sociali.

2. Il contesto normativo e programmatico

2.1. La strategia indicata negli atti di programmazione comunitaria

Come si è indicato nel documento dello scorso anno non vi è una vera politica universitaria a livello comunitario, ma il Trattato prevede solo azioni di incentivazione, quali lo sviluppo della dimensione europea dell'istruzione, la mobilità degli studenti e degli insegnanti e la cooperazione tra gli istituti di insegnamento. Ciò nonostante, le istituzioni comunitarie, pur nel rispetto delle competenze rivendicate dagli Stati membri, hanno preso iniziative soprattutto in funzione della realizzazione degli obiettivi della Strategia di Lisbona: livelli elevati di crescita e di occupazione sostenibili basati sulla conoscenza. In questa linea si collocano le conclusioni del Consiglio del 22 maggio³ sulla promozione della creatività e dell'innovazione nel quadro dell'istruzione e della formazione.

Il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno approvato il regolamento 452/2008 in materia di istruzione e di apprendimento permanente e il quadro europeo delle qualifiche e dei titoli (EQF) che ha il compito di migliorare la mobilità facilitando la trasparenza in tutta l'Unione.

In materia di formazione ed istruzione professionale sono state emanate due Raccomandazioni della Commissione europea: la prima destinata ad assicurare la qualità dell'istruzione e della formazione e l'altra sul sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale. Il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno approvato, a loro volta, la Decisione 1065/2008 sulla corrispondenza delle qualifiche di formazione professionale tra gli stati membri. Queste due Istituzioni hanno anche approvato il Regolamento 294/2008 finalizzato alla creazione dell'Istituto europeo di innovazione e tecnologia per integrare i migliori operatori attivi nel "triangolo della conoscenza" rappresentato da insegnamento superiore, ricerca, imprese.

Le Università svolgono un ruolo significativo nella realizzazione di una Europa fondata sulla conoscenza, soprattutto in considerazione del ruolo sempre più importante da esse svolto nel processo dell'innovazione e dei contributi che apportano alla concorrenzialità dell'economia e alla coesione sociale.⁴

Ne consegue che le Università italiane, al pari di quelle europee sono destinate ad un costante raffronto nei confronti di quelle mondiali, assicurando l'obiettivo di un adeguato e duraturo livello di crescita.

³ Vedi GUUE C141/2008.

⁴ Le funzioni di valutazione dei sistemi universitari nei paesi europei sono affidate a soggetti diversi:

1. valutazione di sistema, delle politiche e degli Atenei (in termini di efficienza, ecc.), anche al fine di attribuzione del finanziamento pubblico) che vengono presidiate, in modo generalizzato, da organismi di nomina governativa;
2. accreditamento degli Atenei prevalentemente affidato a organismi di nomina governativa;
3. accreditamento e valutazione della qualità dei corsi di studio affidati indifferentemente ad Agenzie indipendenti o a organismi di nomina governativa.

2.2. La strategia indicata negli atti di programmazione nazionale e ministeriale

2.2.1. La normativa

Gli interventi normativi previsti nella legge finanziaria per il 2008 (l. 24/12/2007 n. 244) hanno riguardato, anzitutto, l'incremento del finanziamento di 400 milioni per i settori dell'Università e della Ricerca (320 milioni per l'università, 80 per la ricerca); di essi i 320 milioni per l'università sono destinati, detratti 20 milioni per adeguare i fondi già esistenti per le borse di studio, ad incrementare il Fondo di finanziamento ordinario delle Università per 300 milioni.

Per l'utilizzo di tali fondi, che rappresentano un incremento significativo, in un quadro di complessivo rigore, è prevista l'adozione di un Piano programmatico, definito con le stesse Università, volto a sviluppare l'efficienza del sistema universitario e a sostenere la qualità degli studi e delle ricerche.

L'insieme delle norme e delle risorse previste non sblocca la situazione di difficoltà del comparto università sul fronte dell'adeguatezza dei finanziamenti e dell'efficacia delle misure per la valorizzazione e stabilizzazione del personale; l'attuazione delle disposizioni previste nel 2007 ancora prima di quelle ora emanate, condizionano l'avvio dei percorsi timidamente avviati per la stabilizzazione e la trasformazione dei contratti di lavoro flessibili, nonché pongono ulteriori vincoli alla contrattazione collettiva.

Le disposizioni che traducono la volontà - condivisibile nel principio - di ridurre i margini di ricorso per tutte le pubbliche Amministrazioni a contratti non *standard* e a tempo determinato (art. 92), non sembrano considerare adeguatamente la specificità del lavoro delle Università e le difficoltà attuali del loro funzionamento che ha finora fatto ricorso a contratti flessibili.

È comunque evidente che occorrono dotazioni finanziarie adeguate per corrispondere, in una logica non più emergenziale ma di lungo periodo, alle esigenze di efficiente funzionamento delle Università, di stabilità e valorizzazione di tutti i lavoratori, in particolare i giovani, di innalzamento della qualità ed efficacia degli studi e della ricerca.

Per il FFO delle Università (art. 52) si prevede, complessivamente, un aumento di 550 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008, 2009, 2010, ma l'assegnazione di queste risorse, comunque esigue perché finalizzate a coprire sia le spese correnti e di investimento che quelle per gli adeguamenti retributivi e i rinnovi contrattuali del personale anche non statale, è condizionata all'adesione degli Atenei ad un Piano programmatico, predisposto dai Ministri dell'università e dell'economia, sentita la CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane), volto a rafforzare l'equilibrio tra rigore nei costi, qualità della didattica/ricerca, anche responsabilizzando maggiormente le Università rispetto alle necessarie condizioni di funzionalità ed efficacia nell'uso delle risorse.

La strategia posta in essere, complessivamente, rischia non poche difficoltà nel conseguire gli obiettivi perché, nascendo in un contesto di risorse insufficienti per le funzioni ordinarie, potrebbe premiare non la migliore didattica o la migliore ricerca, ma chi realizza i maggiori risparmi, rischiando di incidere sulle garanzie del personale e sulla tenuta del diritto allo studio.

2.2.2. I documenti programmatici: il Dpef 2008-2011 e 2009-2013 e le Relazioni previsionali e programmatiche per il 2008-2009

I documenti programmatici del Parlamento e del Governo si ricollegano al contesto comunitario. Nel Dpef 2008-2011 sono, tra gli altri, evidenziati, quali obiettivi prioritari, il miglioramento della qualità della formazione universitaria, la definizione degli Istituti per l'alta

formazione artistica e musicale quale area strategica per la promozione di aspetti peculiari della tradizione e vocazione nazionale, l'esigenza di maggiori investimenti per il diritto allo studio, l'accelerazione dell'internazionalizzazione del sistema universitario.

Per la realizzazione di tali obiettivi, in parte ambiziosi, ancorché coerenti con gli equilibri finanziari pubblici, occorre colmare il divario che emerge nel confronto con i parametri di riferimento prevalenti in ambito internazionale all'interno di questi settori; al contempo, è necessario agire rispettando i vincoli di compatibilità finanziaria del sistema dei conti pubblici.

Nell'economia basata sulla conoscenza, la componente strategica della crescita è quella dell'alta tecnologia fondata sui sistemi di innovazione permanente, settore in cui la capacità di competere dell'Italia è in calo, sia nei confronti degli altri Paesi europei, sia rispetto alle economie emergenti.

Inoltre, è previsto il potenziamento delle risorse necessarie a sostenere il diritto allo studio, nei limiti delle compatibilità finanziarie, attraverso borse di studio, esenzioni da tasse e contributi, prestiti d'onore e altre agevolazioni e offerta di nuove residenze universitarie.

Al contempo, è di significativa rilevanza favorire i processi di internazionalizzazione della nostra università, in particolare l'alta formazione artistica e musicale, in linea con l'attuazione della riforma del 1999 che ha avvicinato le Accademie e i Conservatori all'area universitaria; si tratta di un'area strategica per la promozione di aspetti peculiari della tradizione culturale del Paese.

Il potenziamento del sistema universitario e della ricerca e il sostegno alla sua internazionalizzazione deve essere inserito, al pari degli altri settori della Pubblica Amministrazione, all'interno dell'azione volta a una maggiore efficacia ed efficienza della spesa.

Tra gli interventi per lo sviluppo richiamati nel Dpof 2009-2013 si richiama l'attenzione sulla possibilità, ivi prevista, di trasformazione delle Università in fondazioni a base associativa con il conferimento alle predette fondazioni del patrimonio demaniale già in uso alle Università trasformate.

Un ruolo significativo nella definizione degli obiettivi è stato svolto dalla CRUI che ha auspicato, in sede di audizione sui problemi economici e finanziari delle Università dinanzi alla Commissione Istruzione pubblica e beni culturali del Senato il 19 gennaio 2009, la realizzazione di due principali linee direttive: un intervento organico in particolare sul sistema di governo e sul reclutamento, accompagnato da un aggiornamento del modello di finanziamento, con l'adozione di criteri omogenei che, nel rispetto dell'autonomia, impongano precise responsabilità agli Atenei, anche con la previsione di organici *standard*; la promozione di reti e consorzi, elevando il livello qualitativo e favorendo al contempo la specializzazione.

2.2.3. Le note preliminari 2008 e 2009

Non è stata emanata la Direttiva per il 2008 e le priorità politiche universitarie sono specificate con maggiori dettagli nella nota preliminare della pubblica istruzione per il 2008 (Tabella 7) che ha evidenziato le seguenti priorità politiche:

1. la riduzione degli squilibri qualitativi tra Atenei;
2. l'introduzione di un sistema di valutazione della didattica e della ricerca;
3. la riforma dello *status* giuridico della docenza universitaria;
4. l'individuazione di nuove forme di *governance*;

5. gli interventi nell'edilizia per il diritto allo studio;
6. la revisione del sistema di tassazione studentesco.

Nello stesso documento sono individuati gli obiettivi specifici nell'ambito dei programmi con assegnazione delle relative risorse, di cui si dà il dettaglio nel paragrafo dell'analisi finanziaria.

Le priorità politiche sono attuate con obiettivi strategici a loro volta articolati in obiettivi operativi.

Gli obiettivi strategici si possono in parte ricondurre ai programmi nell'ambito della missione riguardante il settore universitario e cioè la n. 23 (Istruzione universitaria); le varie priorità politiche sono state affidate alle diverse strutture del Ministero. In altro capitolo della relazione si affronta la tematica della Ricerca nel suo complesso, così come attuata dai vari Ministeri interessati alla missione 17 (Ricerca e innovazione).

La nota preliminare, oltre agli obiettivi riguardanti la ricerca, che, come sopra accennato verrà trattata in altra parte della presente relazione, indica come obiettivi strategici "l'istruzione universitaria" e "l'istruzione attraverso Istituti di alta cultura", che, in realtà, si riconducono a centri di responsabilità; nella scheda riguardante gli obiettivi strategici, il primo obiettivo (istruzione universitaria) viene individuato come avente durata pluriennale e carattere settoriale e viene affidato per la gestione in misura prevalente al "sistema universitario" (7.904.852.708 di euro).

Il secondo obiettivo, riguardante l'istruzione attraverso gli Istituti di alta cultura (420.060.638 di euro), viene anch'esso individuato con durata pluriennale e carattere settoriale e viene affidato nella misura prevalente all' "istruzione attraverso istituti di alta cultura". Il terzo obiettivo, relativo al "diritto allo studio" (251.350.306 di euro) viene definito come avente carattere continuativo e durata pluriennale e viene affidato per la gestione al Dipartimento per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica.

Non è stata ancora emanata la Direttiva per il 2009, ma le priorità politiche universitarie sono rinvenibili con maggiori dettagli nella nota preliminare per il 2009. Esse si possono così riassumere:

1. la razionalizzazione dei corsi di laurea, con incremento nella frequenza di quelli di indirizzo scientifico;
2. il collegamento tra autonomia e responsabilità delle scelte degli Atenei;
3. la costruzione di un competitivo sistema universitario, con parità di condizioni finanziarie delle strutture pubbliche e private;
4. la revisione in una ottica meritocratica del reclutamento dei docenti, con riflessi nell'assetto retributivo;
5. l'aumento del numero dei ricercatori universitari, anche con la riforma del dottorato;
6. la previsione di nuovi poli di eccellenza, specialmente nell'area meridionale.

Nello stesso documento si precisa che nella struttura del nuovo stato di previsione alcune missioni e, all'interno, alcuni programmi possono essere considerati contenitori di attività, con successiva ripartizione a livello dipartimentale e di Direzione generale.

3. Analisi finanziaria del rendiconto 2008 classificato per missioni e per programmi

La classificazione del rendiconto 2008 per missioni e per programmi, in coerenza con la nuova impostazione della relazione sul rendiconto, è diretta a consentire una valutazione delle modalità attuative delle politiche, con analisi delle risorse utilizzate, dei risultati e degli effetti delle decisioni politiche adottate dagli organi politici in sede di manovra annuale.

Difatti, la stessa struttura del bilancio dello Stato per missioni e per programmi dovrebbe consentire, in applicazione delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 279 del 1997, un'analisi delle funzioni svolte nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato, per l'attuazione delle politiche pubbliche e dei servizi finanziati con le relative risorse; peraltro, l'attuale strutturazione del bilancio del Ministero, considerata la prevalente destinazione delle risorse alle Università ed al relativo funzionamento, non consente, da sola, di valutare la spesa in relazione agli obiettivi stabiliti, ma è necessario avvalersi di adeguati indicatori di misurazione in termini di efficienza e di efficacia in relazione agli obiettivi programmatici.

Un ruolo significativo nella valutazione del sistema universitario è svolto dal Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU), istituito con la l. 370/99, che continua ad oggi a svolgere la propria attività (proroga di cui alla l. 129 del 2.8.2008) in quanto l'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR), pur istituita con una norma contenuta nel decreto di accompagnamento della Legge finanziaria 2007 (art. 2, c. 138, del DL 3/10/06, n. 262, convertito con modificazioni dalla legge 24/11/06, n. 286), non è effettivamente operativa.

Sono in corso di predisposizione da parte del Comitato i criteri per la ripartizione delle risorse, secondo le previsioni dell'art. 2 del DL 180/08, convertito nella l. 1/09.

Le analisi svolte dallo stesso CNVSU negli ultimi anni hanno evidenziato alcune difficoltà per la valutazione degli esiti della riforma degli ordinamenti didattici (d.m. 509/99); a distanza di qualche anno dall'introduzione generalizzata dei nuovi corsi di studio, l'intero sistema di formazione universitaria non può ancora considerarsi pienamente a regime, sia per la presenza di corsi ad esaurimento accanto a corsi del nuovo ordinamento, sia per i passaggi di studenti dai corsi del vecchio a quelli del nuovo ordinamento.⁵

Dagli esiti del recente rapporto presentato dal Comitato sullo stato del sistema universitario emerge che la principale carenza è relativa alla valutazione della qualità dei programmi formativi, per i quali al medesimo Comitato è affidata la definizione dei criteri per l'attivabilità dei corsi, attraverso i cosiddetti "requisiti minimi"; la verifica del rispetto dei requisiti minimi, invece, è demandata all'autovalutazione delle singole Università, a mezzo del rispettivo Nucleo di Valutazione⁶.

La missione "Istruzione universitaria" si articola in 3 programmi (diritto allo studio, Istituti di alta cultura, sistema universitario e formazione post-universitaria) e coinvolge interamente il Ministero dell'università e della ricerca, con uno stanziamento di 8.711,9 milioni.

La tabella che segue illustra per i tre programmi, in cui si articola la predetta missione, gli andamenti gestionali dell'esercizio 2008.

⁵ Con d.m. 26/7/2007, n. 386 sulle linee guida per la progettazione dei nuovi ordinamenti didattici e con il d.m. 31/10/2007, n. 544 sui requisiti necessari hanno dato l'avvio all'ulteriore modifica degli ordinamenti didattici; tale revisione prevede l'avvio parziale dei nuovi corsi dall'a.a. 2008/09.

⁶ I risultati complessivamente non soddisfacenti conseguiti dai predetti organismi interni nella valutazione dei programmi formativi possono indurre, secondo il citato rapporto, all'attribuzione di tale compito ad organismi indipendenti, secondo una soluzione coerente con gli orientamenti espressi da organi specializzati a livello europeo (ENQA - European Association for Quality Assurance in Higher Education).

**ISTRUZIONE UNIVERSITARIA (missione 23)
ESERCIZIO FINANZIARIO 2008**

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziam. definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Massa spendibile	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali	Pagato/Autoriz.	Autoriz./massa spend.
1 - Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	1 funzionamento	118	2.131	0,85	0,02	2.361	1.925	2.233	1.901	66	85,15	94,60
	2 interventi	73.567	190.031	76,20	2,18	263.598	184.423	223.031	184.423	73.567	82,69	84,61
	3 investimenti	172.696	57.218	22,94	0,66	229.914	57.169	88.063	63.672	141.780	72,30	38,30
	Totale	246.382	249.380	100,00	2,86	495.873	243.517	313.327	249.997	215.414	79,79	63,19
2 - Istituti di alta cultura	1 funzionamento	1.079	415.454	97,63	4,77	416.736	382.359	416.456	408.130	231	98,00	99,93
	2 interventi	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0	0	0,00	0,00
	3 investimenti	1.345	10.072	2,37	0,12	11.417	8.420	11.402	9.746	50	85,48	99,87
	Totale	2.425	425.526	100,00	4,88	428.153	390.779	427.858	417.877	282	97,67	99,93
3 - Sistema universitario e formazione post-universitaria	1 funzionamento	1.369	12.881	0,16	0,15	14.659	10.578	14.017	8.891	2.630	63,43	95,62
	2 interventi	2.706.297	7.944.878	98,85	91,19	10.651.468	7.865.537	8.197.705	8.086.949	2.464.649	98,65	76,96
	3 investimenti	357.651	79.325	0,99	0,91	436.976	130.898	105.508	73.331	257.630	69,50	24,15
	Totale	3.065.316	8.037.084	100,00	92,25	11.103.102	8.007.013	8.317.230	8.169.170	2.724.909	98,22	74,91
Spese missione		3.314.123	8.711.989		100,00	12.027.127	8.641.309	9.058.415	8.837.044	2.940.604	97,56	75,32

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

(**) Impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui.

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati RGS.

Dall'esame dei programmi emerge l'assoluta preminenza del programma relativo al sistema universitario ed alla formazione post-universitaria che assorbe, nel complesso, il 92,2 per cento delle risorse; molto più limitate appaiono invece le risorse destinate agli istituti di alta cultura (4,9 per cento) ed al diritto allo studio (2,9 per cento).

3.1. Programma 1 - Diritto allo studio nell'istruzione universitaria

Dalla tabella emerge che la massa spendibile è pari a 495,8 milioni. Le autorizzazioni di cassa ammontano a 313,3 milioni, i pagamenti totali 250 milioni circa e i residui finali 215,4 milioni.

In termini percentuali risulta che a fronte di uno stanziamento pari 249,3 milioni, il 2,8 per cento dell'intera missione, i pagamenti rappresentano il 79,8 per cento delle autorizzazioni di cassa che costituiscono il 63,2 per cento della massa spendibile.

In particolare, emerge che la gran parte degli stanziamenti è assorbita dalle spese per interventi (76,2 per cento) rispetto agli investimenti (22,9 per cento), mentre quelle per il funzionamento non raggiungono nemmeno l'1 per cento (lo 0,85 per cento dell'intero programma).

3.2. Programma 2 - Istituti di alta cultura

Il programma 2 "Istituti di alta cultura" presenta un elevato tasso dei pagamenti rispetto alle autorizzazioni pari al 97,7 per cento, come anche le autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile che raggiunge quasi il 100 per cento, ad indicare un'ottima capacità sia di pagamento che di spesa.

Questo programma rispetto al precedente registra una percentuale molto alta di stanziamenti per il funzionamento (97,6 per cento) rispetto agli investimenti che costituiscono solo il 2,3 per cento dell'intero programma. Da rilevare che non compaiono spese per interventi.

3.3. Programma 3 - Sistema universitario e formazione post-universitaria

Per il programma 3 "Sistema universitario e formazione post-universitaria" si rileva che la quasi totalità degli stanziamenti (8.037 milioni) sono destinati agli interventi (7.944.878 milioni) con pagamenti per 8.086,9 milioni che costituiscono il 98,65 per cento delle autorizzazioni di cassa ed il 76,97 per cento della massa spendibile. Di particolare rilevanza l'entità dei residui finali (2.724,9 milioni) di cui 2.464,6 milioni riferiti al macroaggregato "interventi" che rappresentano il 92,6 per cento dei residui totali dell'intera missione (2.940,6).

Gli impegni totali del programma (8.007 milioni), di cui 7.865,5 riferiti al macroaggregato "interventi", rappresentano il 92,65 per cento degli impegni dell'intera missione.

4. Analisi delle missioni e dei programmi delle politiche universitarie

4.1. Programma 1 - Diritto allo studio nell'istruzione universitaria

4.1.1. Interventi per il diritto allo studio

L'attuazione del diritto allo studio costituisce uno degli obiettivi essenziali di politica sociale diretta a consentire agli studenti la possibilità di scegliere in modo paritario il proprio percorso formativo, indipendentemente dalla condizione economica della famiglia di origine.

Gli interventi si attuano, prevalentemente, con l'erogazione di borse di studio e di prestiti fiduciari in attuazione della legge 2 dicembre 1991, n. 390 e del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 "Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca", convertito nella legge 9 gennaio 2009, n. 1.

Nel 2008 sono state destinate risorse per 151.986.000 al Fondo di Intervento Integrativo, di cui all'art. 16, comma 4, della legge n. 2 dicembre 1991, n. 390 destinato ad integrare le disponibilità finanziarie delle Regioni e delle Province autonome per la concessione dei prestiti d'onore, nonché ai sensi della legge 23 dicembre 1996, n. 662, articolo 1, comma 89, per l'erogazione di borse di studio previste dall'articolo 8 della citata legge n. 390/1991⁷.

Sono, tuttavia, ancora numerosi nell'anno accademico 2007-2008 gli studenti risultati idonei che, per indisponibilità di risorse non ottengono i benefici; infatti, gli studenti idonei risultano essere n. 188.331, rispetto a n. 156.297 studenti effettivamente beneficiari, con una percentuale di soddisfazione, pertanto, pari a circa l'83 per cento degli aventi diritto. Il numero degli studenti che per indisponibilità di risorse non ha ottenuto i benefici attesi (32.034) merita grande attenzione.

Le risorse complessivamente a disposizione sono costituite: dalle disponibilità proprie delle Regioni e delle Province Autonome; dalla tassa regionale per il diritto allo studio versata dagli studenti e dal Fondo di Intervento Integrativo relativo all'esercizio finanziario dell'anno precedente.

Per fare fronte al finanziamento delle borse di studio, con il DL 10 novembre 2008, n. 180 "Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca", convertito nella legge 9 gennaio 2009, n. 1, il Fondo di Intervento integrativo è stato successivamente incrementato per gli anni 2009, 2010 e 2011 di 135 milioni annui.

I prestiti fiduciari accordati sono stati nel 2008 pari a 2.633, a fronte di 4.383 domande ricevute; quest'ultimo dato denota, nonostante le particolari condizioni, in termini di restituzione e di tassi di interessi previste dalle convenzioni stipulate tra Atenei/Regioni e gli Istituti di credito, un non rilevante interesse degli studenti per tale strumento di credito.

Il diritto allo studio si esplica anche attraverso l'attività dei Collegi universitari legalmente riconosciuti e le Residenze statali che beneficiano del contributo dello Stato; gli stessi, quali istituzioni di formazione e di cultura, concorrono, infatti, ad ampliare l'offerta formativa ed i servizi di diritto allo studio delle istituzioni di istruzione superiore.

⁷ E' in corso di emanazione, secondo la procedura di cui all'art.16 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 aprile 2001 "Disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari", il dPCM di riparto, che prevede il parere della Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome (parere espresso il 18 dicembre 2008).

Nel 2008 sono stati stanziati (cap. 1696), in termini di competenza e cassa, 26.855.759 di cui 23.300.420 a favore dei Collegi universitari legalmente riconosciuti e 3.555.339 a favore della regione Sardegna.

Sempre per il 2008 è stato stanziato un contributo ordinario di 10.057.744,50 per le residenze statali.

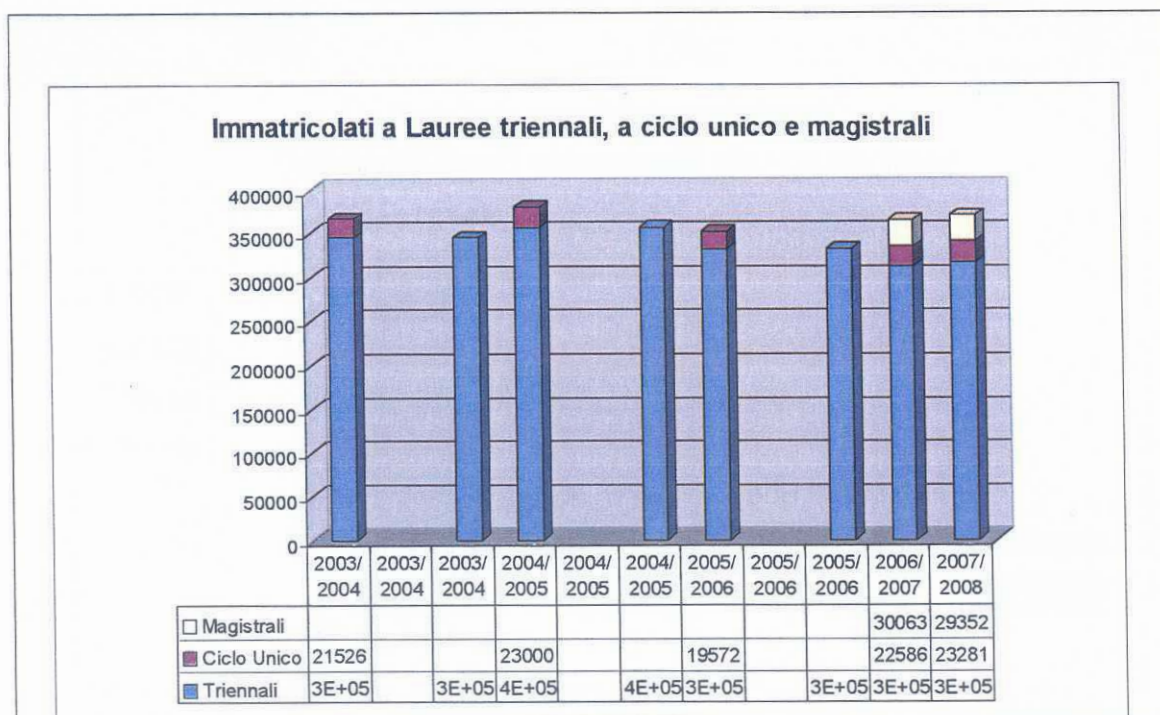
Nell'ambito delle iniziative rivolte al miglioramento della condizione studentesca, le leggi 14 novembre 2000, n. 338 – art. 1, e 23 dicembre 2000, n. 388 – art. 144, comma 18, hanno previsto il cofinanziamento dello Stato nella misura non superiore al 50 per cento per la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari; l'attuazione di progetti immediatamente esecutivi prevede l'adeguamento alle vigenti disposizioni in materia di sicurezza, di manutenzione straordinaria e di ristrutturazione di immobili già esistenti ovvero interventi di nuova costruzione, acquisto di aree ed edifici da parte di organismi istituzionali in materia di diritto allo studio. Per ciò che attiene alla realizzazione degli alloggi ed alle residenze universitarie, ai sensi della legge n. 338 del 14 novembre 2000, si rinvia alle considerazioni contenute nella deliberazione n. 16/2008 della Sezione centrale di controllo sulla gestione del 17 giugno 2008 con riferimento, in particolare, allo scarso livello di impiego delle risorse stanziato, per la realizzazione degli interventi e alle incertezze che hanno riguardato l'effettiva agibilità dei posti letto disponibili.

4.1.2. Anagrafe degli studenti

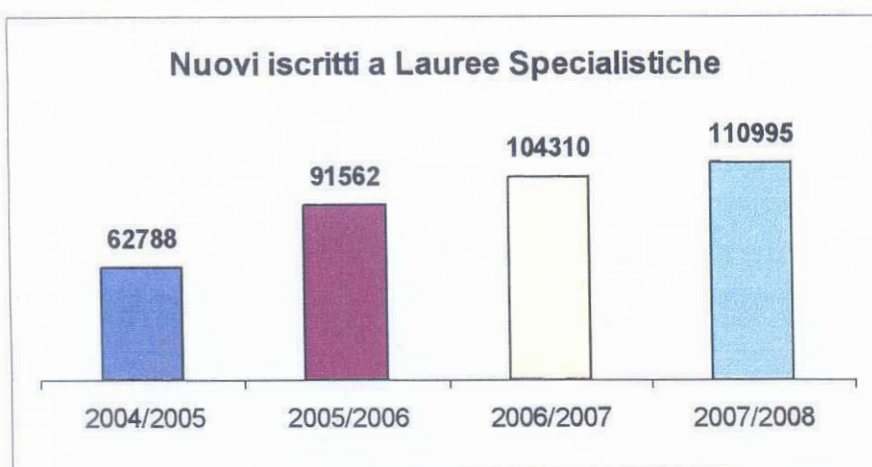
La crescente significatività delle analisi elaborate dall'Anagrafe è in stretta relazione con l'incremento dei relativi dati, pressoché raddoppiati nel 2008 rispetto al 2007, confermando l'assoluta utilità dello strumento in grado di fornire un quadro dell'andamento dei dati relativi alle immatricolazioni e alle iscrizioni e la distribuzione per Ateneo, area e classi, residenza, fasce di età, tipologia e voto di diploma, riferita ad una certa data o con visione dinamica.

I grafici che seguono evidenziano il numero degli studenti censiti, dei laureati e degli Atenei coinvolti.

Sono inoltre rappresentati i grafici relativi agli immatricolati alle lauree triennali, a ciclo unico e magistrali nonché ai nuovi iscritti alle lauree specialistiche. Il grafico sull'implementazione dei dati dell'Anagrafe consente di aver una visione generale della mole delle informazioni trattate.

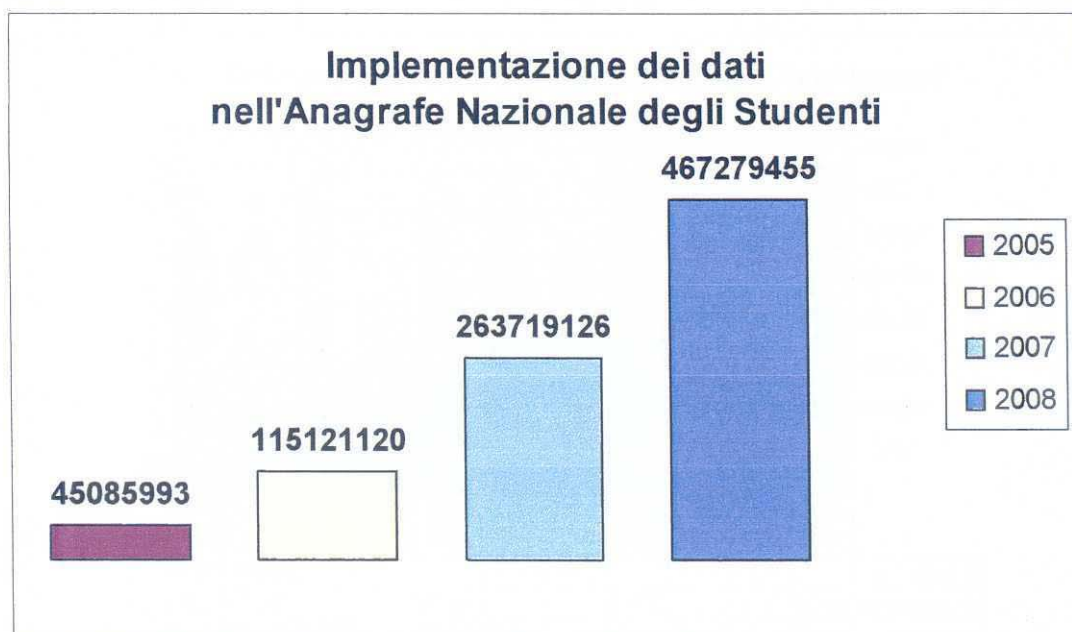


Fonte: MIUR - Direzione Generale per lo studente e il diritto allo studio.

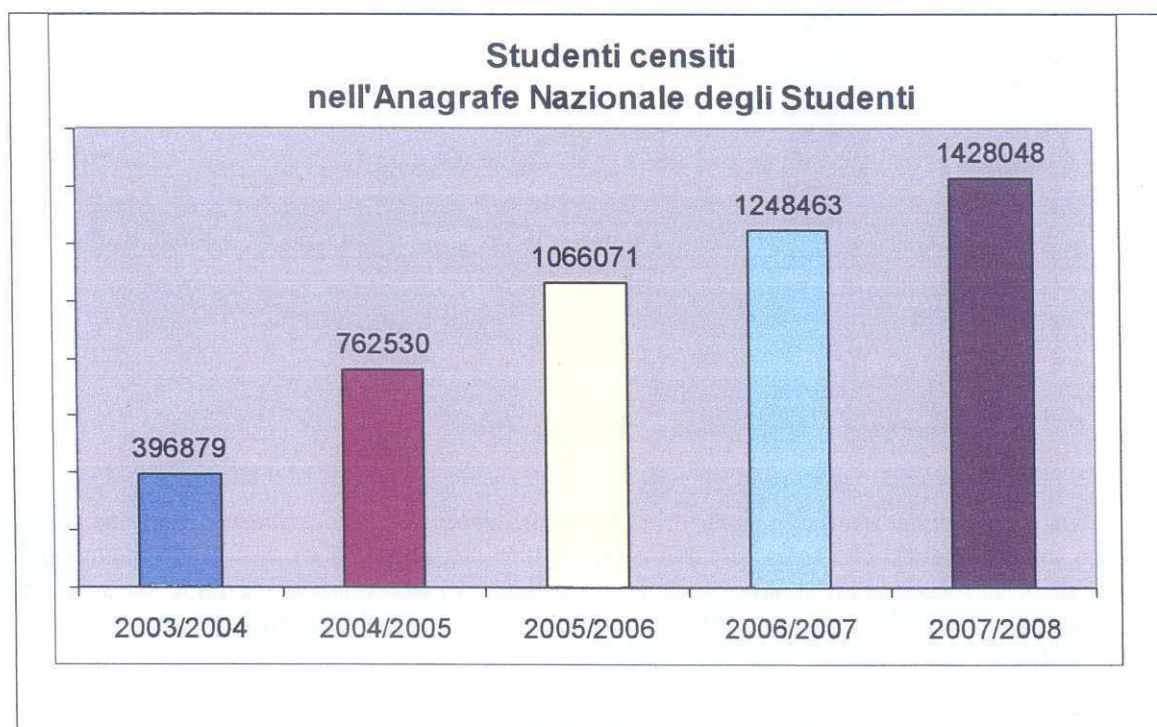


Fonte: MIUR - Direzione Generale per lo studente e il diritto allo studio.

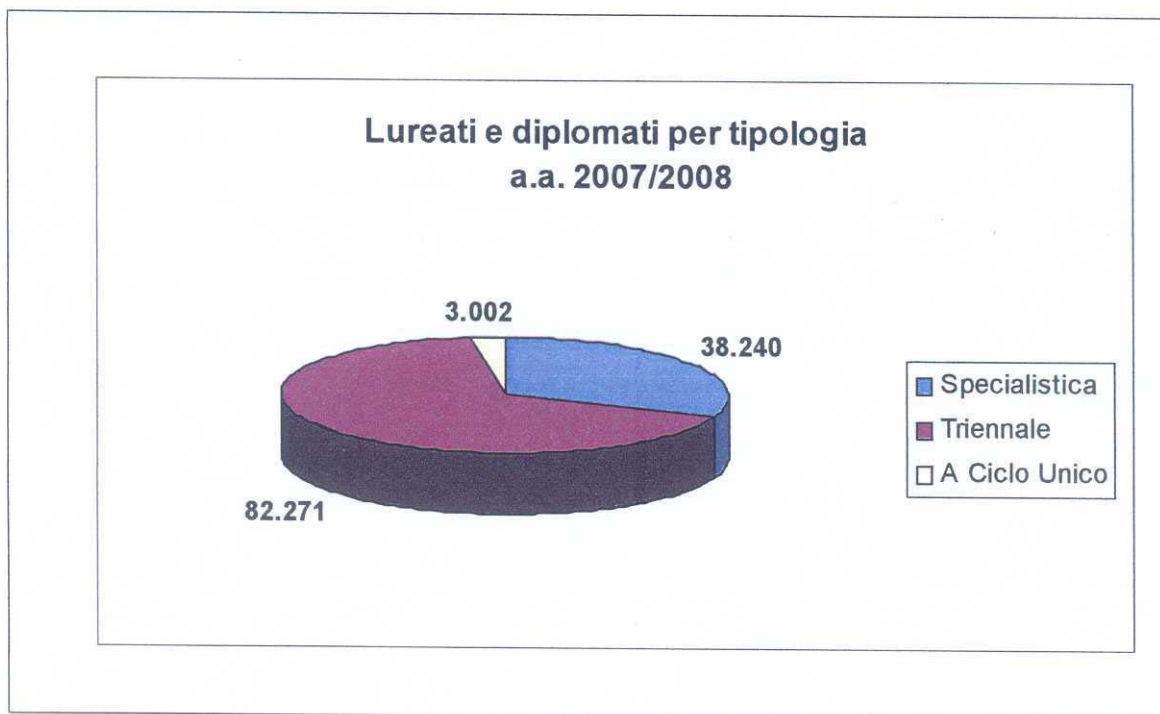
Da tale tabella risulta evidente che la laurea specialistica costituisce l'obiettivo più diffuso tra gli studenti che sono orientati a proseguire negli studi dopo il conseguimento del titolo, anche in relazione all'andamento di costante aumento nel corso degli anni e che possono essere significativi delle crescenti difficoltà dei giovani di percepire scenari incoraggianti e di intravedere credibili prospettive di lungo periodo.



Fonte: MIUR - Direzione Generale per lo studente e il diritto allo studio.

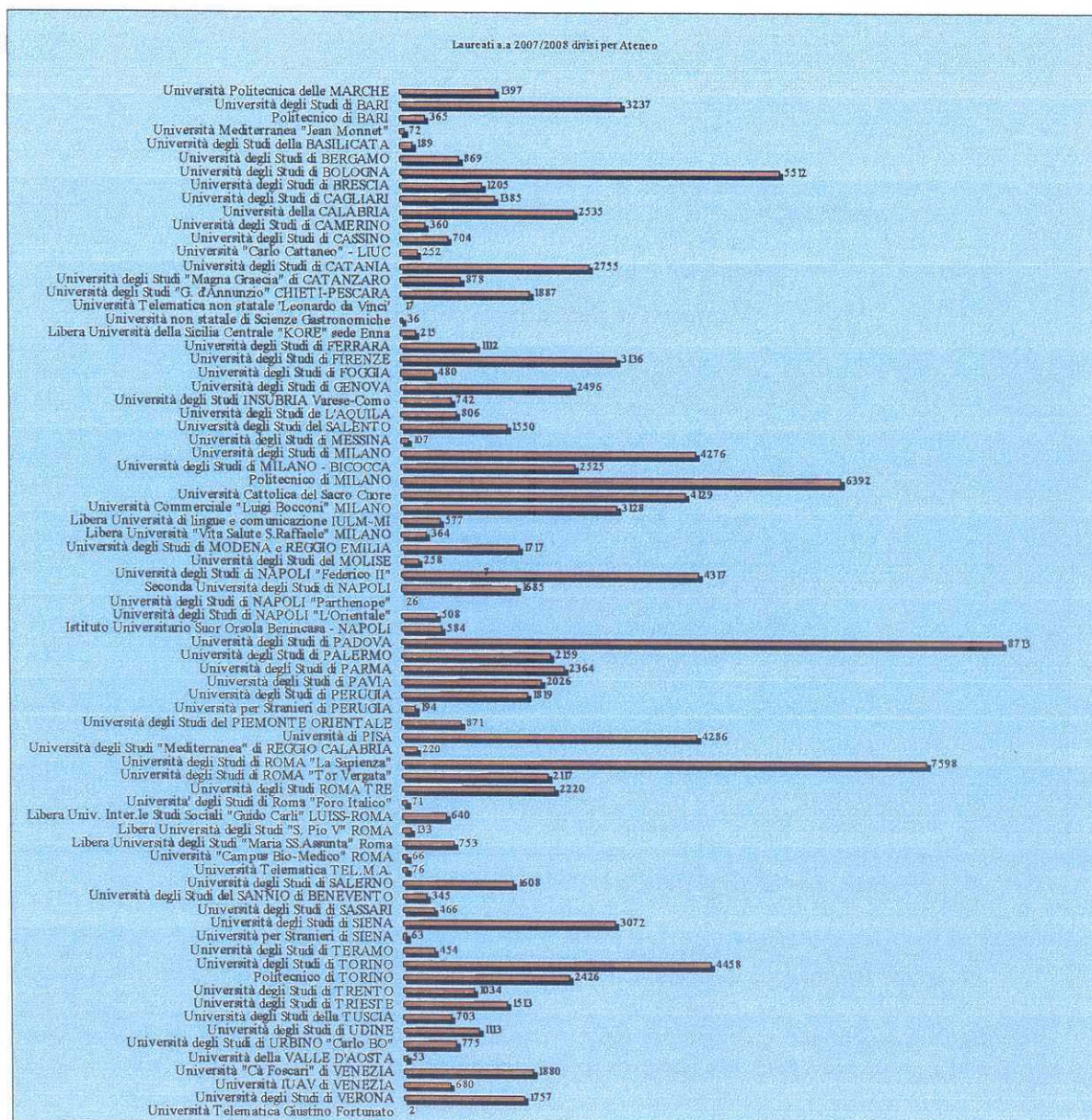


Fonte: MIUR Direzione generale per lo studente e il diritto allo studio.



Fonte: MIUR Direzione generale per lo studente e il diritto allo studio

La laurea triennale, o di primo livello, costituisce ancora un titolo di studio che attrae un elevato numero di studenti, risultato che va tuttavia correlato con la tendenza in crescita degli stessi laureati a proseguire negli studi e che va analizzato con riferimento ad uno degli obiettivi della riforma universitaria circa la riduzione dell'età di ingresso nel mondo del lavoro.



Fonte: MIUR - Direzione Generale per lo studente e il diritto allo studio.

Nella predetta tabella sono esposti i dati relativi ai laureati per Ateneo, dalla quale può evincersi la particolare significatività dell'elevato numero dei laureati nell'Università di Padova rispetto al numero degli iscritti ed a quello di altre Università di maggiori dimensioni.

I risultati di tale rilevazione vanno analizzati tenendo conto delle prospettive occupazionali dei soggetti che conseguono la laurea e si affacciano al mondo del lavoro, e devono orientare le Università nella programmazione dell'offerta didattica e dell'individuazione dei corsi di studio da istituire e attivare nel rispetto dei requisiti minimi essenziali in termini di risorse strutturali ed umane.

Il recupero di competitività del sistema produttivo pur nelle difficoltà e nelle incertezze che caratterizzano l'attuale fase di crisi a livello mondiale, impone una particolare attenzione al