

N. 11/SSRRCO/REF/17

MODULARIO
C. C. - 2

MOD. 2



Corte dei Conti

A Sezioni riunite in sede di controllo
Presiedute dal Presidente Angelo BUSCEMA
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Raffaele DAINELLI, Gaetano D'AURIA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO,
Giovanni COPPOLA;

Consiglieri

Mario NISPI LANDI, Roberto BENEDETTI, Stefano SIRAGUSA, Enrico FLACCADORO, Massimo ROMANO, Anna Luisa CARRA, Vincenzo PALOMBA, Cinzia BARISANO, Luisa D'EVOLI, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Maria Teresa D'URSO, Donatella SCANDURRA, Luca FAZIO, Alessandra SANGUIGNI, Giuseppe Maria MEZZAPESA, Stefania PETRUCCI, Angela PRIA, Vincenzo CHIORAZZO;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994 n. 20 e le successive modificazioni;

VISTO l'art. 4 del DL 23.10.1996, n. 543 convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639;

VISTA la legge 9 maggio 1989 n. 168;

VISTO l'art. 5, comma 21, della legge 24 dicembre 1993 n. 537;

VISTA la legge 30 dicembre 2010 n. 240;

VISTO l'art. 6, comma 1, lett. d) del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, adottato con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000, come modificato dalla deliberazione n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 17/CONTR/INPR/16 del 21 dicembre 2016, con la quale è stato approvato il Programma di lavoro delle stesse Sezioni Riunite per l'anno 2017;

UDITI, nell'adunanza del 6 novembre 2017, i relatori Cons. Vincenzo Palomba, Cons. Luisa D'Evoli e Cons. Donatella Scandurra;

HA APPROVATO

l'allegato documento contenente il "Referto sul Sistema Universitario"

I RELATORI

F.to Vincenzo Palomba

F.to Luisa D'Evoli

F.to Donatella Scandurra

IL PRESIDENTE

F.to Angelo Buscema

Depositato in Segreteria in data 22 novembre 2017

IL DIRIGENTE

F.to Maria Laura Iorio

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

Premessa

Con il presente referto la Corte dei conti riferisce sugli esiti dell'attività di controllo svolta sul sistema universitario dopo l'entrata in vigore della legge di riforma 30 dicembre 2010, n. 240¹ e fornisce un aggiornamento del referto pubblicato poco prima dell'entrata in vigore della legge di riforma².

Tale analisi si innesta nel novero delle indagini programmate³ in una prospettiva orientata a fornire un panorama sempre più vasto ed aggiornato sulla gestione delle pubbliche amministrazioni.

Il referto sul sistema universitario, previsto dall'art. 5, comma 21, della legge n. 537 del 1993⁴, intende offrire al Parlamento un quadro conoscitivo degli attuali profili finanziari e gestionali del sistema universitario in relazione alla raggiunta piena operatività della riforma, che vede, ad oggi, sostanzialmente completati i processi amministrativi e legislativi di attuazione.

A conclusione di un periodo di profonde innovazioni, istituzionali ed organizzative, che hanno interessato l'intero settore e del compiuto avvio, a partire dal 2015, della contabilità economico-patrimoniale e del bilancio unico delle Università, il presente referto intende, dunque, offrire un quadro complessivo degli aspetti finanziari della gestione delle Università, coinvolte anche nei generali obiettivi di razionalizzazione, contenimento e riqualificazione della spesa pubblica, privilegiando i profili di ordine finanziario e contabile anche alla luce del processo di omogeneizzazione dei conti, che va oggi a misurarsi con il più complessivo percorso di generale armonizzazione contabile.

Invero, il presente referto mira ad evidenziare gli effetti che la legge di riforma ha avuto sul sistema universitario e il rilievo, qualitativo più che quantitativo, della finanza universitaria nell'ambito della finanza pubblica, in relazione alle esigenze di coordinamento, agli andamenti complessivi e agli obiettivi programmatici fissati dal Governo e dal Parlamento, in base ad una concezione allargata di finanza pubblica.

La complessa evoluzione del sistema universitario – le cui principali tappe sono annualmente evidenziate nella Relazione annuale al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato - ha formato oggetto di specifiche pronunce da parte delle Sezioni centrali⁵ e regionali⁶ della Corte dei conti nell'ambito della programmazione annuale di controllo.

¹ Legge 30 dicembre 2010, n. 240, recante “Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario”.

² Con deliberazione delle SSRR n. 7 del 2010 “Referto sul sistema universitario”.

³ V. Sezioni Riunite in sede di controllo del. n. 14/SSRRCO/INPR/14 e n. 18/SSRRCO/INPR/15 in tema di Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti. L'indagine si colloca tra le analisi previste dall'art. 6, comma 1, lett. d) del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, adottato con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000, che stabilisce che le Sezioni Riunite della Corte dei conti provvedono a “riferire al Parlamento ... su analisi di finanza pubblica ... e su ogni altra materia per la quale la legge prevede uno specifico referto della Corte al Parlamento”.

⁴ Cfr. in precedenza, l'art. 7, comma 10, della legge 9 maggio 1989, n. 168.

⁵ V. tra le altre, SSRR, delib. n. 13/2012; SSRR, delib. n. 9/2013/RCL; SSRR, delib. n.8/2016/RCL; SSRR, delib. n. 3/17/RCL; Sez. contr. leg., delib. n. 9/2011/PREV; Sez. contr. gest., delib. n. 3/2012/G; Sez. contr. gest., delib. n. 19/2013/G; Sez. contr. gest., delib. n. 14/2014/G; Sez. contr. gest., delib. n. 7/2015/G; Sez. contr. gest., delib. n. 9/2015/G; Sez. contr. gest., delib. n. 6/2017/G; Sez. contr. Enti, Det. n. 123/2012; Sez. contr. Enti, Det. n. 14/2014; Sez. contr. Enti, Det.n. 49/2015; Sez. contr. Enti, Det. n. 27/2016.

REFERATO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

In tale ottica, la presente relazione si sofferma sul grado di consolidamento dei nuovi modelli di governance del sistema universitario e sul rispetto dei principi di natura contabile tra cui, in primo luogo, lo stato di attuazione del bilancio unico e l'introduzione della contabilità economico-patrimoniale. Una particolare attenzione viene, poi, riservata all'operatività del nuovo sistema di finanziamento orientato al merito, agli equilibri di bilancio e alla promozione del diritto allo studio universitario.

L'analisi delle spese si sofferma, secondo la classificazione economica, su quelle per il personale (del quale è stata messa in luce anche la consistenza, le procedure di reclutamento e la sostenibilità finanziaria), sulle spese di funzionamento e sulle spese di investimento (in particolare di edilizia universitaria).

Sono state esaminate le spese per l'attività di ricerca e quelle per la didattica, nel cui ambito un approfondimento è stato dedicato agli interventi sull'offerta formativa nonché a quelli sull'attuazione del diritto allo studio.

⁶ V. tra le altre, Sez. reg. contr. Puglia, delib. n. 50/2011/GEST; Sez. reg. contr. Puglia, delib. n. 8/2017/PAR; Sez. reg. contr. Puglia, delib. n. 77/2012/GEST; Sez. reg. contr. Puglia, delib. n. 16/2012/GEST; Sez. reg. contr. Lombardia, delib. n. 423/2011/IADC; Sez. reg. contr. Piemonte, delib. n. 25/2016/SRCPIE/VSG; Sez. reg. contr. Piemonte, delib. n. 61/2016/SRCPIE/VSG; Sez. reg. contr. Abruzzo, delib. n. 78/2015; Sez. reg. contr. Abruzzo, delib. n. 77/2015/VSG; Sez. reg. contr. Abruzzo, delib. n. 178/2016/VSG; Sez. reg. contr. Abruzzo, delib. n. 179/2016/VSG; Sez. reg. contr. Abruzzo, delib. n. 180/2016/VSG; Sez. reg. contr. Sicilia, delib. n. 274/2016/GEST; Sez. reg. contr. Emilia, delib. n. 2/2014; Sez. reg. contr. Emilia, delib. n. 32/2016/VSGO; Sez. reg. contr. Emilia, delib. n. 19/2017/VSGO; Sez. reg. contr. Emilia, delib. n. 28/2017/VSGO; Sez. reg. contr. Emilia, delib. n. 29/2017/VSGO; Sez. reg. contr. Emilia, delib. n. 44/2017/VSGO; Sez. reg. contr. Sardegna, delib. n. 2/2014/VSGO; Sez. reg. contr. Toscana, delib. n. 12/2013/VSG; Sez. reg. contr. Sardegna, delib. n. 2/2014/VSGO; Sez. reg. contr. Sardegna, delib. n. 44/2016/RSUE; Sez. reg. contr. Sardegna, delib. n. 55/2016/VSG; Sez. reg. contr. Trentino, delib. n. 16/2013/VSGF; Sez. reg. contr. Trentino, delib. n. 46/2014/PRSP; Sez. reg. contr. Liguria, delib. n. 91/2016.

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

Sintesi e conclusioni

1. Il Referto sul sistema universitario prende le mosse dal precedente rapporto redatto contestualmente alla presentazione al Parlamento del disegno di legge di riforma del sistema universitario, poi approvato con la legge 30 dicembre 2010, n. 240.

In quella sede la Corte aveva identificato alcuni indirizzi di fondo del processo di attuazione dell'autonomia costituzionalmente garantita dall'art. 33 della Cost., che avevano investito, nel tempo, tutti gli elementi costitutivi dell'ordinamento.

In una prima fase, che si protrae fino agli anni '80, il sistema universitario italiano era stato caratterizzato da un forte indirizzo centralista e da una scarsa autonomia degli Atenei nel cui ambito un ruolo centrale era in particolare attribuito al Ministero, mentre un potere limitato era attribuito alle autorità accademiche.

Importanti tratti di tale rapporto erano stati progressivamente modificati da un primo processo di riorganizzazione ispirato ad un modello europeo, considerato più efficiente ed articolato in tre ambiti: autonomia istituzionale delle Università, valutazione della qualità della ricerca e della didattica, meccanismi competitivi di finanziamento.

Tale obiettivo era stato solo in parte realizzato dalle leggi intervenute nel decennio successivo, attesa, da un lato, la conferma agli Atenei del carattere di enti a finanza derivata e, dall'altro, la mancanza degli altri due elementi del modello di *governance* adottato a livello europeo (valutazione e competizione).

La necessità di introdurre una maggiore responsabilizzazione per i risultati conseguiti e una nuova attenzione all'efficienza e alla economicità della gestione era alla base delle prime misure correttive, concentrate, in particolare, nel settore della didattica, caratterizzata dal proliferare di corsi e sedi universitarie, del reclutamento del personale accademico e della stessa *governance* degli Atenei.

Nel solco di tali indirizzi si pone la legge 30 dicembre 2010, n. 240 con l'obiettivo prioritario di promuovere meccanismi di efficientamento del sistema universitario anche nell'ottica di sostenibilità economica e del merito.

A circa sette anni dall'approvazione della legge, la Corte dei conti si propone di tirare un bilancio della riforma, concentrandosi sulle problematiche maggiormente coerenti con le analisi programmate annualmente che, nella prospettiva del coordinamento della finanza pubblica, si soffermano sugli andamenti complessivi della finanza universitaria con riferimento agli obiettivi programmatici fissati dal Parlamento e dal Governo.

In tale ottica, il referto, previsto dall'art. 5, comma 21, della legge n. 537 del 1993, intende offrire al Parlamento un quadro conoscitivo degli attuali profili finanziari e gestionali del sistema universitario in relazione alla operatività della riforma, che vede, ad oggi, sostanzialmente completato il quadro dei provvedimenti amministrativi e legislativi di attuazione.

Gli aspetti scrutinati spaziano dalla nuova *governance* delle Università, alla riforma del sistema contabile, al finanziamento del sistema universitario e all'andamento delle principali voci di spesa con particolare riguardo alla ricerca universitaria, alla nuova disciplina del reclutamento ed infine agli interventi in materia di qualità ed efficienza della offerta formativa e di tutela del diritto allo studio.

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

L'organizzazione del sistema universitario

2. Una delle linee portanti della riforma del sistema universitario riguarda la riorganizzazione della *governance* degli Atenei statali diretta a favorire la responsabilizzazione delle scelte e ad incentivare una maggiore rapidità nelle decisioni.

L'attuazione della legge di riforma del 2010 ha comportato un ripensamento dei meccanismi decisionali delle Università a partire dall'approvazione dei nuovi Statuti e dall'applicazione di nuove regole e vincoli in merito alla composizione, alle funzioni e alle competenze degli organi di vertice. Ciò ha prodotto conseguenze sugli assetti interni a ciascun Ateneo, con l'effetto necessario di ridisegnarne equilibri e meccanismi di funzionamento.

L'adeguamento delle norme statutarie alla legge ha portato, in primo luogo, all'applicazione di vincoli uniformi quanto al dimensionamento degli organi principali (che risultano notevolmente ridotti in relazione al numero dei partecipanti) e alla proporzione interna delle componenti di diversa estrazione, e ha trasferito, in secondo luogo, la strategia del governo dei processi decisionali sulle modalità di scelta dei membri di tali organi; scelte lasciate in parte dal legislatore all'autonomia degli Atenei.

Le disposizioni della legge di riforma si sono concentrate, in particolare, nella definizione della composizione degli organi, della durata e, in taluni casi, dei criteri di nomina.

Il nuovo modello organizzativo, sostanzialmente omogeneo ed indipendente dalle peculiarità che contraddistinguono invece i singoli Atenei (soprattutto in riferimento alla dimensione e alla vocazione didattica), si articola in maniera uniforme nella figura del Rettore, del Direttore generale (in sostituzione del direttore amministrativo), del Senato accademico, del Consiglio di amministrazione e si caratterizza per la costituzione dei Dipartimenti e delle strutture di raccordo.

Gli aspetti più innovativi riguardano: i meccanismi di *governance* - che includono nuove iniziative inter Ateneo (fusione/federazione) - e i differenti assetti organizzativi intra Ateneo.

Uno dei principali effetti che si è venuto a realizzare a seguito del processo di riforma riguarda la verticalizzazione dei processi a vantaggio della figura del Rettore rispetto al CdA che si riflette anche sul modo in cui può venire di fatto esercitato il ruolo di altre figure apicali. Quanto maggiore è, infatti, la capacità di indirizzo politico strategico del Rettore, tanto maggiore è la possibilità per il Direttore generale di svolgere una funzione di cerniera tra gli organi di governo e la struttura amministrativa.

Il Senato accademico è l'organo sul quale si ripercuote principalmente il cambiamento della struttura organizzativa dell'Ateneo a seguito della costituzione dei Dipartimenti, dovendo conciliare il mutamento organizzativo con i rigidi vincoli di composizione disposti dalla legge n. 240 del 2010.

In relazione ai Dipartimenti, cui la legge n. 240 del 2010 ha affidato lo svolgimento dell'attività didattica e di ricerca, l'analisi degli statuti ha evidenziato la riduzione di tali strutture, il cui numero, pur dimezzato, è rimasto superiore a quello delle vecchie Facoltà.

Nei piccoli Atenei ciò si è tradotto di fatto nella trasformazione delle vecchie Facoltà in Dipartimenti, ovvero nella costituzione di nuove strutture organizzative intermedie (i nuovi Dipartimenti) di dimensione e numero simili alle vecchie Facoltà. Nei grandi Atenei si sono costituiti nuovi Dipartimenti in numero sensibilmente più elevato delle vecchie Facoltà. Così, mentre nei piccoli e medi Atenei l'effetto netto della

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

riforma sugli assetti organizzativi interni è un'effettiva semplificazione, cioè una concentrazione delle decisioni in unità organizzative delle dimensioni delle vecchie Facoltà, nei grandi Atenei la concentrazione delle decisioni è accompagnata da una polverizzazione delle unità organizzative (almeno rispetto alle vecchie Facoltà).

La legge n. 240 del 2010 prevede la possibilità per gli Atenei di istituire, tra più Dipartimenti raggruppati in relazione a criteri di affinità disciplinare, fino a 12 strutture di raccordo comunque denominate (struttura di raccordo, scuola, Facoltà). Queste strutture di raccordo hanno avuto una diffusione piuttosto limitata negli Atenei italiani.

Il sistema contabile

3. Vent'anni dopo la riforma del sistema contabile degli Atenei, attuata con la legge n. 168 del 1989 ed improntata ad una ampia autonomia regolamentare, la nuova disciplina contabile, contenuta nella legge n. 240 del 2010, segna l'introduzione del bilancio unico e il passaggio alla contabilità economico-patrimoniale; novità, queste, dirette a garantire una migliore conoscenza della condizione patrimoniale degli Atenei e una maggiore trasparenza e omogeneità nell'applicazione delle procedure contabili nonché ad assicurare la stabilità economica e il controllo delle dinamiche della spesa.

L'introduzione del bilancio unico permette, infatti, di superare la pluralità delle scritture contabili fino ad oggi tenute dagli Atenei e, pur salvaguardando l'autonomia dei Dipartimenti, tende a configurare gli stessi non più come centri autonomi di spesa ma centri di responsabilità dotati di autonomia gestionale e amministrativa nonché di una limitata capacità di spesa all'interno di un budget loro assegnato.

Attualmente tutti gli Atenei statali hanno introdotto il bilancio unico, provvedendo inoltre ad adottare un unico conto corrente in coerenza con le normative della Tesoreria Unica (legge n. 27 del 2012), mentre meno diffusa appare la modifica del modello organizzativo che, nell'assicurare l'autonomia gestionale dei Dipartimenti, mira a garantire una più efficiente prestazione dei servizi, una razionale allocazione delle risorse umane e, soprattutto, una programmazione unitaria dell'attività dell'Ateneo sulla base di dati omogenei e confrontabili.

Il passaggio alla contabilità economico-patrimoniale ha incontrato qualche difficoltà, aggravata da una trascrizione delle norme civilistiche non sempre coerente con la gestione di istituzioni non aventi fini di lucro e ancora dipendenti da finanziamenti statali.

Complesso è risultato, in particolare, l'obbligo, imposto alle sole Università statali, di predisporre un bilancio di previsione annuale autorizzatorio. Trattandosi della prima volta in cui viene attribuito valore giuridico ad un bilancio redatto con criteri economici, rilevanti sono apparsi i risvolti di natura metodologica atteso che nella predisposizione di un bilancio preventivo economico le stime dei costi e le previsioni di ricavi presentano margini di discrezionalità superiori alle previsioni di spesa e di entrata tipiche del bilancio finanziario; ulteriori elementi di valutazione discrezionale ricorrono, inoltre, nella formulazione delle previsioni delle componenti non monetarie (come ammortamenti, svalutazioni, plusvalenze).

Tali difficoltà, unite al ritardo con cui è stato definito il quadro normativo, hanno determinato un generale slittamento dei termini previsti dalla legge n. 240 del 2010. Dalle informazioni contenute nella omogenea redazione dei conti consuntivi relativa all'anno 2015, emerge, infatti, che alcuni Atenei hanno ancora adottato il sistema di

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

contabilità finanziaria ed approvato i relativi documenti di bilancio con schemi e principi finanziari. Per taluni, come si evince dalle relazioni del Collegio dei Revisori, il conto economico e la situazione patrimoniale sono stati, inoltre, compilati desumendo i dati necessari dalle rilevazioni contabili del sistema finanziario.

Quanto, invece, al grado di adeguamento ai nuovi principi contabili, nel predisporre il documento di bilancio 2015, per molti considerato il primo anno di passaggio al nuovo sistema, sono emerse alcune difficoltà che, in alcuni Atenei, si sono riflesse sui termini di approvazione dei documenti di bilancio.

Di particolare complessità sono apparse, in primo luogo, le operazioni dirette alla predisposizione del primo stato patrimoniale che hanno reso necessaria una particolare attenzione nella imputazione alle voci patrimoniali di alcune partite di natura finanziaria quali: l'avanzo di amministrazione del precedente esercizio, i residui attivi e passivi, i progetti finanziati e i mutui contratti.

Un approfondimento, ad avviso della Corte, meritano la costruzione del Fondo per rischi e oneri e gli accantonamenti inseriti tra le voci del patrimonio netto.

Meno complessa è risultata la costruzione del conto economico che, tuttavia, richiede una particolare attenzione nella dimostrazione del risultato economico in pareggio con l'utilizzo di riserve patrimoniali disponibili mentre, in relazione al budget investimenti, sarebbe opportuno arricchire la nota integrativa evidenziando le fonti di finanziamento previste e fornendo una stima dell'impatto degli investimenti programmati sui flussi annuali.

Profili finanziari: le risorse del sistema universitario

4. Nel 2015 gli Atenei statali hanno fruito, al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni (voce destinata a scomparire in relazione all'entrata a regime del bilancio unico), di risorse pari ad oltre 12,8 miliardi in termini di riscossioni, evidenziando una modesta crescita rispetto ai precedenti esercizi, ma un valore comunque molto inferiore rispetto alle risorse rimosse negli anni precedenti il 2011.

I dati dei bilanci riclassificati consentono un'analisi della composizione delle entrate evidenziandone le principali componenti, articolate in: entrate proprie, altre entrate, entrate da trasferimenti, alienazione di beni patrimoniali e partite finanziarie ed entrate da accensione di prestiti.

Le entrate proprie non evidenziano in termini assoluti scostamenti significativi, segnando un andamento altalenante che, dopo il picco registrato nel 2013, raggiunge nel 2015 i 3.140 milioni; cresce, tuttavia, la componente contributiva (dai 1.769,9 milioni del 2011 si passa ai 1.855 del 2015) evidenziando, a fronte della flessione del numero degli iscritti nel periodo considerato, un significativo aumento delle risorse acquisite direttamente dalle Università tramite tasse e contributi universitari. Tale crescita, confermata in tutti gli ambiti territoriali ma più accentuata negli Atenei del Sud, potrebbe subire una contrazione in attuazione della legge di bilancio per il 2017 che, tra le misure rivolte al capitale umano, ha introdotto una *no tax area* per gli studenti meritevoli con un indicatore ISEE al di sotto dei 13.000 euro.

Sempre tra le entrate proprie, significativa appare nel complesso la flessione delle riscossioni derivanti da convenzioni, contratti e vendita di servizi ad imprese e istituzioni il cui andamento, sia pure in via approssimativa, evidenzia lo sforzo imprenditoriale e innovativo delle Università. La diversità riscontrata tra le diverse aree

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

territoriali non sempre si ricollega alla capacità degli Atenei essendo connessa anche ai differenti livelli di sviluppo e densità imprenditoriali dei territori di riferimento (in Italia estremamente differenziati), nonché alla pluralità delle fonti di finanziamento esterno concentrate maggiormente in alcune parti del territorio. Anche il contributo da parte di regioni ed enti locali, il cui ruolo si è rivelato significativo per la copertura diretta dei costi dell'attività didattica e di ricerca risente, nel complesso, delle condizioni della finanza pubblica territoriale e delle differenze tra le diverse realtà.

Quanto alle entrate da trasferimenti, dopo la progressiva crescita del decennio precedente, il periodo 2011-2015 è caratterizzato da un andamento decrescente, solo in parte compensato negli ultimi esercizi.

Significativa risulta, in particolare, la flessione dei trasferimenti correnti dallo Stato (circa il 10 per cento) nel cui ambito si riducono tutte le fonti di finanziamento a partire da quella più rilevante costituita dal Fondo di finanziamento ordinario.

Un'analisi più dettagliata di tale voce ha messo in luce, da un lato, la misura del contributo offerto dal settore universitario alle politiche di contenimento della spesa e, dall'altro, l'ampiezza crescente dei poteri di indirizzo, coordinamento e impulso esercitati a livello centrale su un sistema caratterizzato da una spiccata autonomia.

Il primo profilo emerge dalla progressiva flessione del Fondo in conseguenza sia dei tagli di spesa determinati dalle manovre di finanza pubblica, sia dal mancato rifinanziamento del Fondo previsto dall'art. 428 della legge n. 244 del 2007 e sia dal consolidamento, operato dal DL n. 69 del 2013, di risorse precedentemente imputate a specifici capitoli di bilancio.

L'ampiezza dei poteri di indirizzo e coordinamento si ricava, invece, dalla composizione del FFO che rivela, da un lato, gli specifici obiettivi cui sono stati indirizzati i nuovi finanziamenti (il piano straordinario per le chiamate dei professori di II fascia, il reclutamento straordinario di ricercatori di tipo b), la chiamata dei professori di I fascia) e gli impegni previsti dalla stessa legge n. 240 del 2010 e, dall'altro, l'evoluzione dei vincoli, sempre più stringenti, definiti in sede di ripartizione della quota libera (quota base e quota premiale).

Sotto tale ultimo profilo, la quota base, in precedenza erogata secondo livelli di spesa storica, vede, nel 2014, l'introduzione del costo *standard* per studente in corso. Al riguardo la bontà del modello non esime dal considerare alcuni possibili effetti sia sugli studenti fuori corso (il meccanismo, in quanto prescinde dai crediti formativi acquisiti, non contribuisce, peraltro, ad accelerare i percorsi di studio) sia in relazione ai corsi di studio che presentano strutturalmente un più elevato rapporto tra docenti e studenti; effetti, tutti ripresi nell'art. 12 del DL n. 91 del 2017 (convertito con la legge n. 123 del 2017).

Anche le finalità perequative appaiono ancora modeste atteso il peso limitato che il costo *standard* riveste nell'ambito del finanziamento complessivo e l'andamento delle entrate proprie (contributive e provenienti da altri soggetti) negli Atenei del mezzogiorno ove è elevata la quota di studenti esonerati dal pagamento delle tasse e meno ricco il tessuto sociale e produttivo degli enti territoriali.

Quanto ai criteri di ripartizione della quota premiale (salita dal 7 per cento del 2008 al 20 per cento del 2016), gli indicatori utilizzati - pur numerosi e variabili (tra il 2008 e 2015 sono stati utilizzati più di 20 indicatori diversi cambiati, in misura rilevante, tutti gli anni) - tendono ad allinearsi agli obiettivi, definiti anche nell'ultimo DEF, volti ad accrescere il livello di internazionalizzazione del sistema educativo e della ricerca, ancora inferiore rispetto alla media europea.

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

Una maggiore stabilità dei parametri, in linea con la nuova programmazione triennale, potrebbe consentire una più coerente e ordinata programmazione finanziaria e strategica degli Atenei volta, nel medio termine, a migliorare il proprio posizionamento.

Va, inoltre, sottolineata l'incidenza che su alcuni indicatori determina il contesto territoriale ed economico in cui si collocano le diverse Università (studenti in mobilità internazionale) e l'utilizzo crescente dei risultati della VQR (Valutazione della qualità della ricerca) che continua a rivestire un peso significativo anche a diversi anni di distanza dalla rilevazione (minore risulta il peso attribuito alla didattica che, al pari della ricerca, costituisce l'essenza della missione affidata al sistema universitario).

Passando ad esaminare le entrate delle Università non statali, i dati relativi al periodo preso in esame evidenziano, anche in tali Atenei, una flessione complessiva delle risorse utilizzabili che, al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni, si attestano nel 2015 a 1,81 miliardi.

I dati disaggregati mostrano l'alta incidenza dei finanziamenti provenienti da risorse proprie (che costituiscono circa il 77 per cento delle entrate complessive) nel cui ambito segnano una spiccata crescita le entrate contributive (19,5 per cento); minore risulta l'apporto, a differenza delle Università statali, delle altre voci di finanziamento nel cui ambito le entrate da trasferimenti rappresentano solo il 10,5 per cento delle entrate (la quota più rilevante delle stesse si riconduce ai contributi e ai trasferimenti correnti dallo Stato).

Profili finanziari: le spese del sistema universitario

5. Le spese delle Università statali, al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni, raggiungono nel 2015 gli 11,7 miliardi in termini di pagamenti, evidenziando una sensibile diminuzione rispetto ai precedenti esercizi (-3,8 per cento rispetto al 2011) e comunque valori inferiori al picco registrato nel 2008 (13,5 miliardi).

Andamento peraltro non omogeneo a livello territoriale ove, alla leggera crescita registrata nell'ambito degli Atenei del Nord-Est (+2,4 per cento), si contrappone una più consistente riduzione nell'ambito degli Atenei del Centro (-9,5 per cento) e una più lieve contrazione nelle altre aree territoriali (-2 per cento nelle Università del Nord-Ovest e -4,6 per cento nelle Università del Sud).

Anche per le spese i dati dei bilanci riclassificati consentono un'analisi della loro composizione in relazione alle principali componenti nel cui ambito le spese per il personale ne rappresentano più della metà.

L'andamento delle stesse nel quinquennio registra, tuttavia, una progressiva flessione, omogenea in tutti gli ambiti territoriali, pari a circa l'8 per cento, rispetto all'esercizio 2011, in relazione alle politiche restrittive operate nel periodo considerato che hanno posto rigorosi limiti al ricambio del personale e alla crescita delle retribuzioni.

Nell'ambito del personale a tempo determinato, a fronte della leggera flessione delle spese sostenute nel quinquennio per i docenti a contratto, segnano un progressivo incremento quelle per le supplenze e gli affidamenti attribuiti al personale docente nonché le spese per il pagamento delle competenze dei ricercatori a tempo determinato (introdotti dalla legge di riforma quale unica figura di ricercatore) e le spese per gli assegni di ricerca.

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

Sostanzialmente stabili risultano nel quinquennio le spese per il funzionamento (il cui ammontare assorbe circa il 13,3 per cento delle spese complessive), mentre segnano viceversa una progressiva, se pur lieve, crescita (più accentuata negli Atenei del Nord) le spese per gli interventi a favore degli studenti (pari a circa l'11 per cento delle spese complessive) in relazione alla crescita delle risorse disponibili per le borse di studio.

Quanto alle spese di investimento (pari al solo 6,5 per cento delle spese complessive) diminuiscono, seppur con un andamento altalenante, le spese imputate alla voce acquisizione di beni durevoli e partite finanziarie evidenziando, anche in tal caso, un andamento differente a seconda dell'ambito territoriale.

Una analisi più dettagliata mostra una riduzione delle spese per le acquisizioni di beni immobili (omogenea in tutte le aree territoriali), una più contenuta flessione delle spese per gli interventi edilizi (in valore assoluto assorbite per un terzo dalle Università del Sud) e, viceversa, una ripresa degli investimenti in attrezzature tecnico scientifiche, trainati, tuttavia, dalle sole Università del Sud.

Relativamente agli interventi edilizi, la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015, art. 1, commi 628-630) ha previsto il recupero delle risorse non ancora totalmente spese fino ad un massimo di 30 milioni e il relativo monitoraggio ha evidenziato, al netto degli Atenei colpiti nel 2009-2014 dagli eventi sismici, 25 Università interessate al fenomeno (di cui 3 del Nord-Ovest, 4 del Nord-Est, 7 del Centro e 11 del Sud) per un ammontare, a fronte di assegnazioni per 207,2 milioni, di 27,9 milioni di risorse non impegnate, pari a circa il 13 per cento.

Il personale delle Università

6. Il capitale umano e le politiche sottese all'andamento delle assunzioni presuppongono un'organizzazione coerente con l'andamento degli studenti immatricolati ed in corso nonché con l'evoluzione della domanda di formazione universitaria e dei conseguenti sbocchi nel mercato del lavoro.

Anche su questo versante l'ambito di autonomia originariamente riconosciuto alle Università si è progressivamente affievolito a seguito della introduzione di una disciplina per la programmazione del fabbisogno del personale e per il reclutamento dei docenti e dei ricercatori.

Sotto il primo profilo un ruolo centrale assume l'individuazione delle risorse disponibili, corrispondenti ad una quota della spesa relativa al personale cessato dal servizio nell'anno precedente, che vengono assegnate annualmente dal MIUR ai singoli Atenei in termini di "punti organico" sulla base del valore degli indicatori di sostenibilità economica e finanziaria (definiti nel d.lgs. n. 49 del 2012 e nel d.lgs. n. 47 del 2013).

L'analisi delle informazioni acquisite consente, in primo luogo, la verifica del valore degli indicatori di sostenibilità economica il cui andamento evidenzia netti progressi nel quinquennio per raggiungere, in media, una soddisfacente solidità economica nel corso del 2015 (numerosi sono comunque gli Atenei che si collocano sopra o in prossimità dei valori-soglia).

La valutazione del rispetto dei punti organico attribuiti al sistema universitario nel quinquennio successivo all'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010 evidenzia, invece, una più complessa entrata a regime del meccanismo, anche in relazione alla già

REFERATO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

evidenziata flessione del FFO ed al congelamento di una parte dei punti organico nelle more dell'assorbimento del personale amministrativo delle soppresse Province.

Passando ad esaminare le nuove modalità di reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari, la legge n. 240 del 2010, riprendendo il meccanismo a suo tempo indicato dalla legge n. 230 del 2005, ha previsto, per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori universitari, il previo conseguimento di un'abilitazione scientifica nazionale quale presupposto necessario per partecipare alle procedure di chiamata indette localmente dalle singole Università. Nei confronti dei ricercatori la medesima legge, nel confermare la scelta, già fatta dalla legge n. 230 del 2005, di messa ad esaurimento dei ricercatori a tempo indeterminato, ha disposto — previo il superamento di una selezione di Ateneo - la stipula di un contratto a tempo determinato, articolato in due tipologie successive e l'eventuale passaggio al ruolo degli associati, previo conseguimento dell'abilitazione.

Partendo dal reclutamento dei docenti universitari, l'andamento delle chiamate da parte delle Università, nel quinquennio successivo all'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010, evidenzia il progressivo avvio del nuovo sistema, entrato compiutamente a regime solo negli ultimi due esercizi.

Le chiamate effettuate ai sensi dell'art. 18 e dell'art. 24, comma 6, della legge n. 240 del 2010 si concentrano nei primi tre esercizi nelle chiamate di coloro che avevano conseguito l'idoneità ai sensi della precedente legge n. 210 del 1998.

A decorrere dal 2014, comincia a rilevarsi una crescita delle chiamate degli studiosi, in possesso dell'abilitazione scientifica, ma non affiliati alle Università; chiamate dirette a consentire, nelle intenzioni del legislatore, una maggiore apertura delle carriere universitarie a ricercatori che avessero maturato significativi risultati scientifici in altre istituzioni.

Il fenomeno appare tuttavia ancora modesto malgrado la riserva, prevista dalla stessa legge n. 240 del 2010, di una quota di risorse corrispondenti ad almeno un quinto dei posti disponibili di professore di ruolo.

Più numerose risultano, invece, le chiamate dei ricercatori a tempo indeterminato e dei professori di seconda fascia in possesso dell'abilitazione (che assorbono l'86 per cento delle chiamate 2011-2015) nel cui ambito, tuttavia, l'estensione ai docenti e ai ricercatori in servizio presso l'Ateneo della procedura agevolata dettata per i ricercatori di categoria b) ha, in parte, attenuato il peso delle procedure selettive poste a base della nuova disciplina del reclutamento.

Rilevante appare, in ogni caso, il numero delle chiamate relative al personale in servizio nella stessa Università che bandisce il posto (circa la metà delle chiamate) che non sempre ha garantito il rispetto del vincolo, posto dalla stessa legge n. 240 del 2010 in base al quale, nell'ambito delle risorse disponibili per la programmazione e fino al 31 dicembre 2017, veniva consentito alle Università di destinare a tale forma di chiamata fino alla metà delle risorse equivalenti a quelle necessarie per coprire i posti disponibili di professore di ruolo.

Minore risulta la tendenza degli Atenei a reclutare candidati in possesso dell'abilitazione ma provenienti da altri Atenei e ciò soprattutto alla luce del già ricordato sistema dei punti organico che, pur funzionale al rispetto degli equilibri di bilancio delle Università, tende a favorire chiamate del personale già strutturato nell'Ateneo in quanto suscettibili di assorbire una quota minore di punti organico.

Quanto, invece, al reclutamento dei ricercatori il sistema scaturito dalla legge di riforma, pur in linea con le esperienze internazionali, complica il percorso di carriera nel

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

ruolo di docente, atteso che l'introduzione della figura del ricercatore a tempo determinato, con contratto triennale di tipo a), prorogabile di due anni, ed in seguito con contratto triennale di tipo b), allunga il periodo del servizio non di ruolo, in particolare nei confronti degli studiosi già titolari di assegno di ricerca, contribuendo ad alzare l'età media di accesso al ruolo dei professori universitari.

L'andamento delle assunzioni nel periodo 2011-2015 evidenzia, inoltre, nell'ambito dei ricercatori assunti in attuazione della legge n. 240 del 2010 una crescita significativa dei contratti di tipologia a) — anche in relazione alle misure di incentivazione introdotte dalla legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014) — e un aumento molto più contenuto dei contratti di tipologia b), malgrado i vincoli posti dal d.lgs. n. 49 del 2012 e le risorse specificamente stanziare.

Migliore appare la situazione nell'esercizio successivo ove, anche alla luce delle misure previste nella legge di stabilità per il 2016, è sensibilmente cresciuto il numero dei ricercatori di tipologia b).

In relazione, infine, alle chiamate dirette di professori e ricercatori, si tratta della forma di reclutamento finora meno utilizzata che ha suggerito una nuova misura, introdotta dalla legge di stabilità per il 2016 (art. 1, commi 247-212), diretta alla istituzione, in via sperimentale, di un fondo denominato "Fondo per le cattedre universitarie del merito Giulio Natta", destinato al reclutamento per chiamata diretta di 500 professori di I e di II fascia.

Accanto al personale docente di ruolo e ai ricercatori a tempo determinato, il sistema universitario fruisce di ulteriore personale al fine di integrare le attività didattiche, soprattutto nelle aree in cui si registrano maggiori uscite di docenti, in particolare di ricercatori, per pensionamenti o promozioni.

La quota più consistente, sia pure in forte diminuzione, è assorbita dai docenti a contratto che dovrebbero costituire un'eccezione all'interno del sistema universitario ma che rappresentano, invece, uno strumento, spesso necessario, per coprire l'intera offerta formativa programmata dagli Atenei.

Gli interventi per la didattica e la qualità dell'offerta formativa

7. Il sistema universitario italiano è basato prevalentemente sulle 66 Università statali, di cui 5 scuole superiori o Istituti di alta formazione, le quali accolgono il 90 per cento circa degli iscritti. Poco più dell'82 per cento degli studenti è concentrato nei 41 Atenei medio-grandi (con più di 15.000 iscritti). Gli Atenei statali di più ridotte dimensioni sono dislocati soprattutto al Centro ed al Mezzogiorno (22 su complessivi 28 a livello nazionale).

Sul versante dell'offerta formativa, nell'anno accademico 2015-2016, sono presenti 4.586 corsi di studio, di cui 2.255 di primo livello, 2.015 di secondo livello e 316 a ciclo unico. Si tratta di dati in linea con gli indirizzi governativi, rappresentativi cioè di un graduale processo di razionalizzazione dell'offerta formativa. Si è anche ridotto il numero dei Comuni sede decentrata di corsi di studio. Nell'anno accademico 2015-2016 i corsi di studio impartiti interamente in lingua inglese sono 245 (il 5,6 per cento del totale), mentre quelli che utilizzano l'inglese solo in parte del percorso formativo sono 65 (1,5 per cento del totale).

Quanto alla domanda formativa, i dati evidenziano nell'anno accademico 2015-2016 un aumento delle immatricolazioni dopo anni di continue riduzioni, soprattutto

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

nella fascia di età più giovane. Il numero degli immatricolati nell'anno accademico 2015-2016 è di 276.000 unità (+2 per cento rispetto all'anno precedente). Nell'anno accademico 2015-2016, risultano iscritti 1.671.237 studenti nel totale delle Università (statali e non statali). Il numero degli iscritti è cresciuto fino a raggiungere un massimo di 1.785.566 nell'anno accademico 2010-2011 ed è poi sceso negli anni successivi. Come per gli immatricolati, anche il dato degli iscritti registra dagli inizi dello scorso decennio un progressivo incremento delle classi di età più giovani.

In relazione ai laureati, l'evoluzione nel tempo dei relativi dati mostra il naturale e costante aumento del numero di laureati nei corsi del nuovo ordinamento, come riformato dal d.m. n. 270 del 2004, e la progressiva riduzione dei laureati nei corsi del precedente ordinamento: nel 2015 e 2016 i laureati del precedente ordinamento rappresentano ormai una quota minima del numero complessivo, mentre i laureati del nuovo ordinamento raggiungono le 290.903 unità.

Il complesso ordinamentale più consistente della riforma del sistema universitario riguarda l'attività di valutazione. In termini operativi, il sistema AVA (Autovalutazione, Valutazione periodica, Accredimento) ha cominciato ad essere attuato successivamente agli adeguamenti statutari da parte degli Atenei. Le prime visite dell'ANVUR per l'Accredimento Periodico sono iniziate nel novembre 2014.

Quanto al rapporto tra Università e mondo del lavoro, i dati mostrano che a tre anni dal conseguimento della laurea si registra un tasso di occupazione pari al 66 per cento per i laureati triennali (che per il 54 per cento proseguono gli studi con la laurea magistrale) e pari al 70 per cento per i laureati di secondo livello. I laureati a ciclo unico (in architettura, farmacia, giurisprudenza, medicina, veterinaria) che conseguono l'occupazione a distanza di tre anni dal conseguimento del titolo sono il 49 per cento. L'inserimento nel mercato del lavoro è più difficile per i laureati, sia di I che di II livello, nei gruppi Letterario e Geo-biologico. Il lavoro non stabile coinvolge il 41,9 per cento dei laureati di II livello.

I tirocini curriculari e gli *stage* curriculari attivati dagli Atenei italiani nell'a.a. 2013-2014 sono stati 279.590 così ripartiti in base alla tipologia di corso: lauree triennali (158.166), lauree magistrali (47.496) e lauree a ciclo unico (73.928).

La presenza del servizio di *job placement* è presente nella quasi totalità delle Università italiane (97,9 per cento nell'a.a. 2013-2014), tranne in quattro Atenei, che dichiarano di non averlo ancora attivato (1 Ateneo del Nord-Ovest, 1 Ateneo del Centro e 2 Atenei del Sud).

Gli interventi per il diritto allo studio

8. I dati di sintesi a livello nazionale relativi alle risorse disponibili per l'erogazione delle borse di studio mostrano per tutto il periodo di riferimento (2011-2015) un grado di soddisfazione non superiore in ogni caso all'80 per cento delle richieste ammissibili, che nel 2012 ha raggiunto solo il 66,82 per cento delle richieste ammissibili. Analisi di dettaglio a livello regionale mostrano, peraltro, differenziazioni significative con regioni che presentano una piena o pressoché piena adeguatezza delle risorse rispetto alle effettive richieste (Basilicata, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Umbria, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Abruzzo,) o comunque superiore alla media nazionale (Lombardia, Toscana, Veneto, Piemonte, Puglia) e con regioni, invece, che presentano scarsa adeguatezza delle risorse rispetto alle effettive richieste, in alcuni

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

casi imputabile soprattutto al ridotto apporto di risorse regionali (Sicilia e Calabria) piuttosto che alla quota del Fondo integrativo.

Quanto ai servizi abitativi, complessivamente il numero di posti alloggio disponibili presso i 14 Collegi universitari legalmente riconosciuti che beneficiano del contributo da parte del MIUR è di 4.155, cui si aggiungono i 2.514 posti alloggio disponibili presso le 3 Residenze universitarie che beneficiano del contributo da parte del MIUR.

Nel periodo considerato (anni accademici 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015), le domande non soddisfatte sono ancora elevate.

Per quanto riguarda il Fondo per il merito, occorre evidenziare che ad oggi la Fondazione per il merito non è ancora operante, sicché l'art. 59, comma 9, del DL n. 69 del 21 giugno 2013, ha disposto per il triennio 2013-2015 la riduzione dello stanziamento del Fondo per il merito di 17 milioni di euro (5 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 7 milioni per l'anno 2015), destinando tali risorse al finanziamento di borse di mobilità per il sostegno degli studenti universitari capaci, meritevoli e privi di mezzi.

Tra gli interventi previsti dalla legge di bilancio 2017 a favore degli studenti si segnala anche l'intenzione di rivitalizzare la Fondazione.

Alla nuova Fondazione, denominata "Fondazione Articolo 34", dovrebbe essere affidato il compito di bandire almeno 400 borse di studio nazionali del valore di 15.000 euro destinate a studenti capaci, meritevoli e privi di mezzi al fine di favorire l'immatricolazione e la frequenza a corsi di laurea, o laurea magistrale a ciclo unico, nelle Università statali o a corsi di diploma di I grado nelle istituzioni AFAM, aventi sedi anche differenti dalla residenza del nucleo familiare dello studente.

Profili della ricerca universitaria

9. Come emerge dal recente *Country Report* della Commissione europea 2017, il livello di investimenti in ricerca e sviluppo (R&S) risulta in Italia ancora inferiore a quello degli altri paesi europei (nel 2015 l'intensità complessiva di R&S è stata pari all'1,33 per cento del PIL; un livello lievemente inferiore a quello del 2014 e ancora nettamente sotto la media UE).

Il divario rispetto alla media UE nel settore privato (0,74 per cento contro una media dell'1,30 per cento) è rimasto, tuttavia, più ampio di quello registrato per la spesa pubblica (0,56 per cento contro una media europea dello 0,71 per cento) nel cui ambito significativo risulta il contributo offerto dal sistema universitario sia in termini di risorse che in termini di attività.

Nel 2014, secondo l'ultimo rapporto dell'ISTAT, la spesa per R&S "intra-muros" evidenzia una crescita consistente in tutti i settori ma con differenze rilevanti nel settore delle imprese e delle Università, ove registra un forte incremento, cui si contrappone una crescita molto più modesta nell'ambito delle altre istituzioni pubbliche.

Le misure adottate negli ultimi esercizi nel settore dell'istruzione superiore, ed in particolare, della ricerca, sebbene parziali, mirano ad affrontare i problemi relativi al sostegno del personale ed a premiare le migliori realizzazioni.

In tale direzione la stabilizzazione, dal 2016, del Fondo di finanziamento ordinario, il suo più stretto collegamento ai risultati prodotti, l'attribuzione di ulteriori finanziamenti per favorire l'assunzione di nuovi ricercatori di tipo a) e di tipo b)

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

costituiscono graduali passi in avanti che denotano lo sforzo di invertire la rotta e colmare il ritardo dell'Italia in termini di innovazione.

Resta il nodo delle risorse finanziarie, in particolare di quelle destinate alla ricerca di base provenienti dal Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST), le cui risorse, a decorrere dal 2010, non sono state più riconfermate e hanno consentito il finanziamento dei soli progetti di ricerca di interesse nazionale delle Università (PRIN).

Un approfondimento sui risultati dell'attività di ricerca, effettuato anche con il contributo dell'ANVUR, si è focalizzato sui seguenti settori: attività di formazione alla ricerca, finanziamenti pubblici e privati di progetti di ricerca, attività di trasferimento tecnologico e valutazione della produzione scientifica degli Atenei.

L'attività di formazione alla ricerca si concentra, in primo luogo, nella istituzione dei corsi di dottorato la cui disciplina è stata modificata in attuazione della legge n. 240 del 2010, affidando all'ANVUR anche il sistema di accreditamento e valutazione dei corsi, precedentemente di competenza degli stessi Atenei, e mutando significativamente il modello di finanziamento statale.

La nuova normativa ha determinato una forte contrazione del numero dei corsi di dottorato che, tra l'a.a. 2012-2013 e l'a.a. 2013-2014, si sono ridotti nel complesso del 40 per cento; flessione proseguita anche nell'a.a. 2014-2015 e seguita da una leggera ripresa negli a.a. successivi, in particolare nelle Università del Sud e delle Isole.

Le novità introdotte hanno prodotto un significativo impatto anche sul numero degli studenti di dottorato, anch'essi nettamente diminuiti a decorrere dal 2014, in relazione, quasi esclusivamente, ai posti senza finanziamenti, atteso che le linee guida pubblicate dal MIUR per l'accreditamento consideravano quale requisito di sostenibilità del corso la congruità tra il numero delle borse di dottorato e il numero dei posti messi a bando al fine di evitare un eccessivo numero di dottorandi privi di borsa.

Effetti positivi della riforma possono trarsi dall'aggiornamento degli indicatori predisposti in via sperimentale dal MIUR in attuazione della riforma del bilancio dello Stato, con riferimento all'obiettivo consistente nel favorire l'attività di ricerca nelle Università; migliorano, in particolare, gli indicatori relativi al grado di internazionalizzazione e al grado di attrattività dei corsi, nonché alcuni indicatori di carattere finanziario quali il numero medio di borse per dottorato di ricerca e la percentuale di borse di studio di dottorato finanziate dall'esterno.

Sempre nell'ambito delle attività di formazione alla ricerca vanno ricordati gli assegnisti e i collaboratori di ricerca nonché gli iscritti alle scuole di specializzazione in medicina.

In relazione alla prima figura, introdotta dall'art. 51, comma 6, della legge n. 449 del 1997 e formata da studiosi impegnati in via esclusiva in attività di ricerca, il loro numero, in crescita nel quinquennio, rappresenta ancora una quota significativa del personale universitario, utilizzabile soprattutto nelle aree in cui si verifica il maggior numero di uscite di ricercatori.

Il dato relativo alla distribuzione per età evidenzia come gli assegni di ricerca siano soprattutto una prerogativa dei giovani e conferma, in relazione alla disciplina del reclutamento dei ricercatori introdotto dalla legge di riforma, il lungo percorso della carriera universitaria dei giovani studiosi.

I finanziamenti pubblici e privati dei progetti di ricerca sono caratterizzati, al pari del Fondo di finanziamento ordinario, dalla progressiva riduzione delle risorse statali a ciò dedicate (riconducibili, a decorrere dal 2007, essenzialmente al Fondo per gli