REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica) solo in parte compensata dal volume dei finanziamenti esterni, ascrivibile, in particolare, al buon andamento della partecipazione a bandi europei e ai contributi provenienti dal mondo privato, nel cui ambito significativi risultano i proventi in conto terzi.

Il quadro complessivo dei progetti e dei finanziamenti ottenuti nel quadriennio 2011-2014, evidenzia oltre 22.700 progetti per un ammontare di entrate di cassa pari a circa 1,7 miliardi. In tale ambito è interessante rilevare la spiccata incidenza dei progetti privati (28,1 per cento in particolare nell'ambito degli Atenei statali del Nord) e dei progetti comunitari (28,1 per cento in particolare nell'ambito degli Atenei del Nord-Est e del Centro) mentre minore risulta l'incidenza delle altre tipologie (PRIN, FIRB e progetti finanziati dalle Regioni); quanto, invece, alle risorse ottenute, nettamente superiori risultano gli importi relativi a progetti comunitari rispetto alle altre progettualità, nel cui ambito più contenuta risulta la componente regionale, particolarmente esigua per gli Atenei del Centro e del Nord-Est.

La ricerca svolta dalle Università comprende anche l'attività di trasferimento tecnologico.

Per gli Atenei gli *spin-off* rappresentano uno dei canali per trasferire i risultati della ricerca in attività di impresa e, indirettamente, anche un modo per favorire l'occupazione di persone con elevata qualificazione (dottorati soprattutto). Dai dati economici emerge tuttavia che spesso gli *spin-off*, la cui finalità è quella di dare un contributo allo sviluppo dell'economia locale e più in generale allo sviluppo della cultura imprenditoriale nel Paese, in particolare nei settori a più elevato contenuto di conoscenza, non hanno realizzato i risultati attesi, come dimostrano indagini che hanno verificato la loro scarsa capacità di crescita. Sebbene infatti il tasso di mortalità degli *spin-off* sia molto basso (meno della media delle *start-up*), la gran parte delle imprese si attesta su una dimensione di fatturato appena sufficiente alla sopravvivenza. Il dato disaggregato mostra in diversi casi valori di fatturato inferiore a 100.000 euro. Fenomeno questo riscontrabile soprattutto nel Mezzogiorno. Resta da valutare comunque il ritorno sulle Università, in termini soprattutto di visibilità della ricerca, del fenomeno degli *spin-off*.

Il d.m. 27 giugno 2015, n. 458 ha dato avvio alla VQR 2011-2014: i dati mostrano risultati superiori alle attese negli Atenei del Nord, mentre nel Sud si registrano in alcuni casi risultati significativi al di sotto delle attese, ancorchè sia da sottolineare il ridursi della distanza tra Nord e Sud.

Conclusioni

10. Al di là dei singoli aspetti meritevoli di approfondimento, fino ad ora evidenziati, dalle analisi effettuate emerge, in primo luogo, il ritardo con cui è stata progressivamente definita la struttura del nuovo sistema universitario, peraltro non ancora del tutto entrato a regime. Si rileva, in secondo luogo, il ridimensionamento del settore, conseguenza, non solo dell'avvio del sistema di assicurazione della qualità, ma, in misura rilevante, anche della riduzione dei finanziamenti pubblici conseguenti ai vincoli di bilancio e del calo del personale, comune a tutto il settore pubblico, riconducibile ad un numero di nuovi ingressi nel sistema molto limitato.

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

La riforma del 2010, pur avendo introdotto una sostanziale revisione degli aspetti organizzativi e funzionali del sistema universitario, non ha, inoltre, affrontato direttamente il problema del finanziamento, confermando l'attuale modello.

Anche la valorizzazione della qualità e del merito e il perseguimento dell'efficienza e dell'efficacia nell'attuazione delle missioni assegnate all'Università risultano affidate, dalla nuova legge, alla leva finanziaria e in particolare al Fondo di finanziamento ordinario che ha subito un nuovo frazionamento, prevedendo, accanto alla quota premiale ulteriori scomposizioni destinate a finanziare gli incentivi al conseguimento di risultati nell'ambito della didattica e della ricerca, l'attribuzione di una quota correlata alle politiche di reclutamento degli Atenei, gli incentivi alla mobilità dei ricercatori e professori e gli interventi perequativi per le Università statali.

Un tratto comune, emergente dall'attuazione della riforma, può infine rintracciarsi nelle funzioni di indirizzo, di coordinamento e di controllo delle autorità centrali (e in primo luogo del MIUR) nei confronti di un settore contraddistinto da una spiccata autonomia ma da un'elevata dipendenza dalle risorse statali. Tale regia centralizzata si esplica nella predisposizione di linee-guida, di procedure e metodologie generali, ed ha investito tutte le componenti del sistema a partire dalla struttura organizzativa degli Atenei per poi estendersi al sistema contabile e alle modalità di finanziamento, nonché alla valutazione della qualità dell'offerta formativa e alle procedure di reclutamento del personale docente.

Alla luce di tali considerazioni, le prospettive che possono aprirsi sul sistema universitario presuppongono, in primo luogo, un'opera di aggiornamento e completamento dell'attuale normativa; considerato l'elevato livello raggiunto dalle tasse universitarie, una accelerazione richiede, in particolare, l'attuazione della disciplina del diritto allo studio, prevista dal d.lgs. n. 68 del 2012 atteso che, in applicazione del citato atto normativo, è stata soltanto avviata la definizione dei requisiti di eleggibilità, mentre non sono stati ancora definiti i livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

Merita una riflessione anche, le modalità del finanziamento del sistema universitario.

La centralità del Fondo di finanziamento ordinario - quale fondamentale fonte di entrata diretta a promuovere il merito ed incentivare il raggiungimento di determinati obiettivi, a sanzionare comportamenti non virtuosi e a riequilibrare situazioni di sottofinanziamento o di dissesto - va armonizzata con la sua attuale struttura che presuppone l'individuazione di una quota stabile, non dipendente da oscillazioni congiunturali, da destinare al funzionamento del sistema e di una quota premiale, eventualmente finanziabile anche con risorse aggiuntive, da indirizzare al merito.

Si segnala, al riguardo, anche il ruolo delle Regioni che, pur intervenendo spesso a sostenere le eccellenze presenti sul territorio, contribuiscono in maniera molto differenziata al finanziamento del sistema.

Un ultimo aspetto suscettibile di riflessione concerne la valorizzazione dell'autonomia e della peculiarità delle Università.

A fronte dell'entrata a regime del sistema nazionale di valutazione, assicurazione della qualità e accreditamento delle Università (demandato ai Nuclei di Valutazione, sotto il profilo interno, e all'ANVUR, sotto il profilo esterno) e di una, nel complesso, soddisfacente solidità economica (desunta dal valore degli indicatori di sostenibilità economica), appaiono, comunque, maturi i tempi per l'attuazione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 240 del 2010 volto ad attribuire alle Università che hanno conseguito la stabilità e sostenibilità del bilancio, nonché risultati di elevato livello nel campo della

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

didattica e della ricerca la possibilità di sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi.

Il possibile ampliamento degli spazi di manovra lasciati agli Atenei presuppone un'ampia applicazione del principio di *accountability* consistente in una sistematica e credibile valutazione *ex post* volta a premiare i successi e assicurare il recupero degli insuccessi.

In questo quadro, accanto alle verifiche svolte dal MIUR sulle politiche di reclutamento ed alle valutazioni in materia di didattica e ricerca affidate agli organi a ciò deputati, un ruolo non secondario, sotto il profilo del controllo più squisitamente finanziario-contabile, risulta quello affidato dalla legge alla Corte dei conti anche attraverso le sue articolazioni regionali.

In tale ambito, la Corte, giovandosi della propria struttura a rete diffusa su tutto il territorio nazionale, continuerà a monitorare sistematicamente la gestione finanziaria e contabile degli Atenei, di raccogliere in un quadro di insieme le differenti modalità di attuazione della legge di riforma e di evidenziare le eventuali criticità e le *best practices* in modo da offrire al Parlamento, in una visione unitaria, lo stato di attuazione e l'evoluzione del sistema universitario ed eventualmente formulare possibili proposte di riforma.

PAGINA BIANCA

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

Capitolo I

CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1. Il contesto europeo

Il confronto tra il sistema italiano e quello degli altri paesi – pur non immediato per le peculiarità che complicano un paragone tra le diverse realtà - offre, comunque, significativi spunti di riflessione per valutare lo stato e l'evoluzione del sistema universitario italiano anche in relazione al conseguimento degli obiettivi di “Europa 2020” in materia di istruzione universitaria.

Sotto il profilo finanziario i dati tratti dal più recente rapporto (*Education at a Glance 2017*) dell'OCSE-Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, evidenziano una spesa per l'istruzione terziaria inferiore a quella della media OCSE in rapporto sia al prodotto interno lordo, che al numero degli studenti iscritti.

Nel 2013 (dato attualmente disponibile) l'Italia si è collocata nella quarta posizione più bassa tra i paesi dell'OCSE in termini di spesa totale per l'istruzione (4 per cento del PIL rispetto ad una media OCSE del 5,2 per cento e di una media UE del 5 per cento), nel cui ambito particolarmente contenuta è risultata la spesa per l'istruzione terziaria (1 per cento del PIL rispetto ad una media OCSE dell'1,6 per cento).

Inferiore alla media OCSE, seppur in crescita in relazione alla riduzione degli iscritti, è risultata anche la spesa per studente che, nel 2013, si è attestata a 11.172 USD (10.070 USD nel 2012) a fronte di una media OCSE pari a 15.772 USD e una media UE pari a 15.664 USD.

Sempre nell'ambito dell'istruzione terziaria, si è in particolare ridotta nel periodo preso in considerazione la quota di spesa a carico del settore pubblico che in Italia, come in molti altri paesi dell'OCSE, rappresenta la principale fonte di finanziamento.

Muovendo da valori superiori all'80 per cento a metà degli anni novanta, la quota coperta dal finanziamento pubblico si è progressivamente contratta fino a raggiungere il 67 per cento del totale contro valori medi del 70 per cento nei paesi OCSE e del 78 per cento nei paesi europei.

La riduzione osservata in Italia è risultata superiore a quella di tutti i paesi europei colpiti dalla crisi, con eccezione della Grecia, Ungheria e Regno Unito, specie se confrontata con la crescita registrata, invece, in molte realtà, che hanno agito sul presupposto che l'istruzione superiore rappresenta uno dei fattori che incidono maggiormente sullo sviluppo di lungo periodo.

I dati Eurostat hanno, peraltro, evidenziato che il livello relativamente basso raggiunto dalla spesa per l'istruzione in Italia nel periodo esaminato non è stato determinato dal basso livello della spesa pubblica in generale, quanto dalla diversa ripartizione della stessa tra le diverse priorità pubbliche (nel 2013 l'Italia ha stanziato il 7 per cento della spesa pubblica per l'insieme dei cicli di istruzione a fronte di una media dei paesi OCSE dell'11 per cento e di una media UE del 9,9 per cento).

La tensione sui bilanci pubblici, comune alla maggior parte dei paesi, si accompagna, inoltre, ad un progressivo trasferimento dei costi dell'istruzione (e in particolare di quella terziaria) alla spesa privata che, tra il 2008 e il 2013, risulta

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

aumentata, in Italia, di circa il 21 per cento, a fronte di una media dei paesi OCSE non superiore al 16 per cento.

Gran parte di tale spesa grava sulle famiglie sotto forma di tasse di iscrizione che, sebbene si mantengano a livelli relativamente bassi rispetto a paesi quali gli Stati Uniti, Giappone, Corea e Canada, risultano comunque più elevate in Italia rispetto a più della metà dei paesi censiti dall'OCSE e, con l'eccezione della Gran Bretagna, a tutti i paesi europei.

Il progressivo disinvestimento pubblico dal sistema universitario, registrato fino al 2013, si è accompagnato alla difficoltà nel raggiungere l'obiettivo, definito a livello europeo, volto ad aumentare al 40 per cento la percentuale di popolazione tra i 25 e i 34 anni in possesso di un diploma di istruzione superiore⁷.

Nonostante una costante crescita osservata negli ultimi anni, l'Italia continua a rimanere tra gli ultimi paesi in Europa per quota di popolazione in possesso di un titolo di istruzione terziaria sia tra la popolazione in età lavorativa sia tra la popolazione più giovane.

Considerando tutti coloro che sono in possesso di un titolo di istruzione terziaria secondo la classificazione ISCED (The International Standard Classification of Education) 2011 (livelli 5-8)⁸, l'Italia si posiziona penultima tra i paesi dell'UE considerando l'intera popolazione in età da lavoro (25-64 anni) e ultima nella fascia di età 25-35 anni.

Sotto il primo profilo i dati evidenziano nel 2015 una quota di laureati pari al 18 per cento (17 per cento nel 2014) a fronte di una media OCSE del 35 per cento e una media UE del 32 per cento, con un considerevole ritardo rispetto al Regno Unito, Francia, Germania e Spagna.

Migliore la *performance* relativamente alla fascia di età più giovane (25-34 anni), grazie alla crescita dei livelli di istruzione, anche se le distanze dalle medie internazionali si fanno ancora più marcate (25 per cento a fronte di una media OCSE del 42 per cento e una media UE del 40 per cento).

Dall'analisi condotta dall'OCSE si evidenzia come il ritardo italiano, nel conseguimento del titolo di laurea, dipenda da un complesso di fattori riconducibili alla scarsa attrazione dell'istruzione universitaria che emerge dal basso tasso d'ingresso nell'istruzione terziaria e dall'alto tasso dei giovani NEET nella classe di età di riferimento.

Il tasso di prima iscrizione a tutti i livelli di istruzione terziaria raggiunge in Italia nel 2014 il 44 per cento (a fronte del 68 per cento della media OCSE e del 63 per cento della media EU) mentre il tasso di ingresso degli studenti italiani in un corso di laurea di

⁷ Con riferimento all'istruzione terziaria, per l'Unione è stato definito l'obiettivo di innalzare la quota dei laureati nella popolazione di età compresa tra i 30 e i 34 anni al 40 per cento entro il 2020. I singoli paesi sono stati invitati a contribuire al conseguimento degli obiettivi europei, definendo obiettivi nazionali che tenessero conto delle condizioni specifiche di ciascun paese oltre che, evidentemente, della capacità e volontà politica di perseguire un generale innalzamento della quota di laureati nella popolazione. L'Italia ha definito per il 2020 un obiettivo del 26 per cento, in linea con i *trend* di crescita degli anni 2000, ma molto lontano dall'obiettivo medio europeo.

⁸ I sistemi educativi del mondo sono molto variabili in termini di struttura e contenuti curricolari, per cui nel 1976 UNESCO ha sviluppato la Classificazione Internazionale dell'Istruzione (ISCED) al fine di facilitare il confronto internazionale delle statistiche e degli indicatori sull'istruzione. Nel 2011 è stata adottata dall'UNESCO, in accordo con Eurostat e Ocse, la nuova versione della ISCED che tiene conto dei cambiamenti significativi intervenuti dal 1997 (prima revisione) in poi nei sistemi educativi in tutto il mondo (in particolare a seguito dell'adesione di 47 paesi al "Processo di Bologna" che ha riformato gli studi universitari). La ISCED 2011 è in vigore da gennaio 2014. Livelli 5-8 (Laurea triennale-Laurea specialistica-Master-Dottorato).

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

primo livello si attesta al 37 per cento, registrando una percentuale molto inferiore delle iscrizioni a corsi a ciclo breve rispetto alla maggior parte dei paesi OCSE.

Molteplici appaiono le cause del ritardo, soprattutto nell'ambito delle generazioni più giovani, che si riconducono, in primo luogo, alla peculiare offerta formativa italiana rispetto all'ambito del sistema internazionale di classificazione *standard* dell'istruzione (ISCED).

A differenza di altri paesi europei, l'Italia presenta titoli di livello terziario collocati nella parte alta dello *standard* nel cui ambito, allineati alla media europea, si presentano i diplomati nel livello 7 (equiparato al livello di laurea magistrale) e nettamente inferiori risultano i titoli per i diplomati nel livello 6 (equiparabile alla nostra laurea breve).

Incide peraltro su tale percentuale il limitato numero di corsi di laurea breve a carattere professionalizzante e l'assenza di corsi di livello 5, consistente in ciclo di studi breve di uno o due anni che invece risultano presenti nei paesi ove più elevati risultano i tassi di laurea.

Cause ulteriori del ritardo registrato dall'Italia si attribuiscono, inoltre, ad una serie di fattori riconducibili al tasso di completamento degli studi secondari, ad una ridotta partecipazione di studenti adulti all'istruzione terziaria, nonché ad una quota minore di iscritti che riescono a concludere il ciclo di studi.

Mentre sotto il primo profilo il ritardo rispetto alla media europea si è progressivamente ridotto (grazie anche al significativo miglioramento dei tassi di abbandono scolastico⁹), significativa resta, invece, la differenza dei tassi in ingresso dei giovani da poco diplomati (anche in relazione al basso tasso di occupazione dei giovani laureati¹⁰) e la scarsa capacità attrattiva verso le fasce di età più adulte¹¹ (anche in relazione al più rigoroso riconoscimento di crediti formativi agli immatricolati con specifiche esperienze professionali) e verso gli studenti stranieri (dovuta anche a fattori linguistici).

Ai minori accessi si aggiungono, infine, tassi di completamento degli studi universitari ancora molto bassi con una incidenza di abbandoni superiore alla media osservata nei paesi OCSE (42 per cento contro il 31 per cento della media UE e il 30 per cento della media OCSE).

Cresce, per contro, la quota dei giovani esclusi dal mondo del lavoro e non iscritti a nessun corso di formazione (NEET-*Not in education, employment or training*-) che, attestandosi al 26 per cento per gli uomini e al 28 per cento per le donne, segnano valori molto distanti dalla media OCSE (12 per cento degli uomini e 17 per cento delle donne) e dalla media UE (13 per cento degli uomini e 16 per cento delle donne) e ciò solo in parte dovuto al rallentamento dell'attività economica legato alla crisi, atteso che in altri paesi (Grecia e Spagna) molti dei giovani disoccupati sono stati reinseriti nel sistema dell'istruzione.

⁹ La percentuale di giovani tra i 18 e i 24 anni che abbandonano precocemente la scuola è scesa dal 19,2 per cento del 2009 al 17,7 del 2015 avvicinandosi all'obiettivo di "Europa 2020" del 10 per cento.

¹⁰ Il tasso di occupazione dei giovani laureati di età compresa tra i 25 e i 34 anni risulta del 62 per cento a fronte di una media OCSE dell'83.

¹¹ La percentuale di adulti che hanno conseguito un titolo di studio dell'istruzione terziaria sono circa il 18 per cento a fronte di una media OCSE del 35 per cento ed una media UE del 32 per cento.

REFERATO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

1.2. L'evoluzione normativa

Nell'ambito della disciplina concernente il sistema universitario¹² possono essere identificati alcuni indirizzi di fondo del processo di attuazione dell'autonomia costituzionalmente garantita dall'art. 33 della Cost. che hanno investito, nel tempo, tutti gli elementi costitutivi dell'ordinamento.

Come evidenziato anche nel precedente Referto sul sistema universitario¹³, in una prima fase, che si protrae fino agli anni '80, il sistema universitario italiano è stato caratterizzato da un forte indirizzo centralista e da una scarsa autonomia degli Atenei nel cui ambito un potere limitato era attribuito alle autorità accademiche. Un ruolo centrale era, in particolare, attribuito al Ministero sia nel determinare il complesso delle risorse da erogare, sia nel decidere la loro distribuzione, non solo tra gli Atenei, ma anche nelle diverse aree disciplinari.

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

¹² Il sistema universitario è costituito da 61 Università statali più 5 Scuole superiori o Istituti di alta formazione e da 30 non statali. Le Università statali sono le seguenti: Università degli Studi di BARI ALDO MORO, Politecnico di BARI, Università degli Studi della BASILICATA, Università degli Studi di BERGAMO, Università degli Studi di BOLOGNA, Università degli Studi di BRESCIA, Università degli Studi di CAGLIARI, Università della CALABRIA, Università degli Studi di CAMERINO, Università degli Studi di CASSINO e del LAZIO MERIDIONALE, Università degli Studi di CATANIA, Università degli Studi "Magna Graecia" di CATANZARO, Università degli Studi "G. d'Annunzio" CHIETI-PESCARA, Università degli Studi di FERRARA, Università degli Studi di FIRENZE, Università degli Studi di FOGGIA, Università degli Studi di GENOVA, Università degli Studi INSUBRIA Varese-Como, Università degli Studi de L'AQUILA, Università degli Studi di MACERATA, Università degli Studi di MESSINA, Università degli Studi di MILANO, Università degli Studi di MILANO-BICOCCA, Politecnico di MILANO, Università degli Studi di MODENA e REGGIO EMILIA, Università degli Studi del MOLISE, Università degli Studi di NAPOLI "Federico II", Seconda Università degli Studi di NAPOLI, Università degli Studi di NAPOLI "Parthenope", Università degli Studi di NAPOLI "L'Orientale", Università degli Studi di PADOVA, Università degli Studi di PALERMO, Università degli Studi di PARMA, Università degli Studi di PAVIA, Università degli Studi di PERUGIA, Università per Stranieri di PERUGIA, Università degli Studi del PIEMONTE ORIENTALE "Amedeo Avogadro"-Vercelli, Università di PISA, Scuola Normale Superiore di PISA, Scuola Superiore di Studi Universitari e Perfezionamento Sant'Anna, Università Politecnica delle MARCHE, Università degli Studi "Mediterranea" di REGGIO CALABRIA, Università degli Studi di ROMA "Foro Italico", Università degli Studi di ROMA "La Sapienza", Università degli Studi di ROMA "Tor Vergata", Università degli Studi di ROMA TRE, Università del SALENTO, Università degli Studi di SALERNO, Università degli Studi del SANNIO di BENEVENTO, Università degli Studi di SASSARI, Università degli Studi di SIENA, Università per Stranieri di SIENA, Università degli Studi di TERAMO, Università degli Studi di TORINO, Politecnico di TORINO, Università degli Studi di TRENTO, Università degli Studi di TRIESTE, Scuola Internazionale Superiore di Studi Avanzati di TRIESTE, Università degli Studi della TUSCIA, Università degli Studi di UDINE, Università degli Studi di URBINO "Carlo BO", Università "Ca' Foscari" VENEZIA, Università IUAV di VENEZIA, Università degli Studi di VERONA, Scuola IMT - Istituzioni, Mercati, Tecnologie - Alti Studi - LUCCA, I.U.S.S. - Istituto Universitario di Studi Superiori - PAVIA.

Le non statali sono: LUM "Jean Monnet", Libera Università di BOLZANO, Università "Carlo Cattaneo" - LIUC, Università degli Studi di SCIENZE GASTRONOMICHE, UKE - Università Kore di ENNA, Università Commerciale "Luigi Bocconi" MILANO, Università Cattolica del Sacro Cuore, HUMANITAS University, Libera Università di lingue e comunicazione IULM-MI, Libera Università "Vita Salute S.Raffaele" MILANO, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa - NAPOLI, Università per Stranieri "Dante Alighieri" di REGGIO CALABRIA, Università degli Studi EUROPEA di ROMA, Università "Campus Bio-Medico" di ROMA, Libera Univ. Inter.le Studi Sociali "Guido Carli" LUISS-ROMA, Università degli Studi Internazionali di ROMA (UNINT), Libera Università degli Studi "Maria SS.Assunta" - LUMSA, LINK CAMPUS University, Università Telematica "LEONARDO da VINCI", Università Telematica "E-CAMPUS", Università Telematica "GIUSTINO FORTUNATO", Università Telematica GUGLIELMO MARCONI, Università Telematica San Raffaele Roma, Università Telematica Internazionale UNINETTUNO, Università Telematica "ITALIAN UNIVERSITY LINE" - IUL, Università Telematica PEGASO, Università Telematica UNITELMA SAPIENZA, UNICUSANO Università degli Studi Niccolò Cusano -Telematica Roma, Università Telematica "Universitas MERCATORUM", Università della VALLE D'AOSTA.

¹³ Adottato con delibera di queste Sezioni Riunite - marzo 2010.

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

Tali obiettivi sono stati realizzati attraverso un complesso di leggi che, pur confermando agli Atenei il carattere di enti a finanza derivata, hanno attribuito loro, per la prima volta, l'autonomia statutaria, regolamentare, scientifica e gestionale¹⁴, l'autonomia didattica¹⁵; l'autonomia finanziaria e contabile¹⁶; una parziale autonomia per il reclutamento del personale docente¹⁷ e per la determinazione dell'ordimento degli studi, sia pure sulla base di criteri generali stabiliti dal Centro¹⁸.

La mancanza degli altri due elementi del modello di *governance* adottato a livello europeo (valutazione e competizione) sono alla base delle problematiche riscontrate negli anni successivi.

La necessità di introdurre una maggiore responsabilizzazione per i risultati conseguiti e una nuova attenzione all'efficienza e alla economicità di gestione era alla base delle prime misure correttive, dettate soprattutto per ragioni di contenimento della spesa pubblica, che attribuivano al governo centrale il potere di condizionare in modo significativo le scelte delle singole Università.

L'orientamento autonomistico si attenuava progressivamente a favore di misure riguardanti, rispettivamente, la valutazione, la didattica, il reclutamento dei professori e, sia pure in modo minore, la *governance* degli Atenei.

Il complesso normativo più consistente riguardava l'attività di valutazione e si snodava attraverso l'obbligo delle Università di adottare programmi triennali coerenti con le linee di indirizzo governative (legge n. 43 del 2005); l'istituzione dell'ANVUR, agenzia deputata alla valutazione del sistema universitario e della ricerca (d.P.R. n. 64 del 2008) che portava a conclusione un processo iniziato negli anni '90 e progressivamente consolidato negli anni 2000¹⁹; il d.lgs. n. 74 del 25 maggio 2017, recante "*Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150²⁰*", che attribuiva in via definitiva all'ANVUR le funzioni di gestione e indirizzo del sistema nazionale di valutazione della *performance* del comparto; la ripartizione, infine, di una quota del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) secondo criteri premiali (DL n. 180 del 2008).

Anche la disciplina della didattica si informava a principi di efficienza ed efficacia circoscrivendo nuovamente l'autonomia riconosciuta alle Università nella scelta degli ordinamenti didattici attraverso l'individuazione di requisiti minimi necessari per l'attivazione dei corsi di studio.

Meno incisive risultavano, invece, le misure avviate al fine di attenuare le criticità derivati dal sistema di reclutamento del personale.

Il decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 164 di riordino della disciplina del reclutamento dei docenti universitari non è stato mai attuato, mentre il termine di

¹⁴ Legge n. 168 del 1989.

¹⁵ Legge n. 341 del 1990.

¹⁶ L'art. 5 della legge n. 537 del 1993 ha istituito in particolare: il Fondo di finanziamento ordinario (destinato a coprire le spese di funzionamento e per le attività istituzionali ivi comprese le spese per il personale); il Fondo per l'edilizia universitaria e il Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario. Il comma 13 del medesimo art. 5 stabilisce prevede inoltre il contributo degli studenti alla copertura dei costi attraverso il pagamento della tassa di iscrizione e dei contributi universitari.

¹⁷ Legge n. 210 del 1998.

¹⁸ D.m. n. 509 del 1999, varie volte modificato.

¹⁹ Istituzione dei Nuclei di valutazione, creazione dell'Osservatorio Nazionale per la valutazione del sistema universitario, attività del CNSVU (Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario) e primo importante esercizio di valutazione della ricerca (CIVR-Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca).

²⁰ In attuazione della legge delega n. 124 del 7 agosto 2015.

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

applicazione delle precedenti regole è stato sostanzialmente prorogato fino all'entrata in vigore della legge di riforma del 2010²¹.

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

Si tratta, senza dubbio, di una riforma di vasta portata che, dopo anni di varie stratificazioni normative su leggi ormai datate, ha ridisegnato i meccanismi fondamentali di funzionamento delle Università, evidenziando, tra i principi ispiratori, i concetti di autonomia e responsabilità, la valorizzazione del merito e la combinazione di didattica e ricerca.

In tale ambito il legislatore si è posto l'obiettivo di incidere sul sistema universitario italiano in modo relativamente omogeneo, a fronte di un sistema segmentato fra Atenei di diversa dimensione, inseriti in contesti territoriali differenti, introducendo una sostanziale revisione degli aspetti organizzativi e funzionali del sistema.

Gli aspetti più innovativi riguardano: i meccanismi di *governance*, che includono sia nuove iniziative inter Ateneo (fusione/federazione) sia differenti assetti organizzativi intra Ateneo; la riorganizzazione delle attività didattiche in stretta coerenza con la ricerca scientifica; le nuove disposizioni sul reclutamento connesse a una più chiara definizione dei ruoli e delle funzioni del personale universitario docente; i meccanismi premiali finalizzati a incrementare la qualità, efficienza ed efficacia del sistema.

Sotto tale ultimo profilo rilevano, in particolare, le norme di delega dirette alla introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse pubbliche, la valorizzazione dei colleghi universitari legalmente riconosciuti e la valorizzazione della figura dei ricercatori.

Si inseriscono in tale ambito anche la revisione della disciplina della contabilità, l'introduzione di un sistema di valutazione delle politiche di reclutamento e la revisione della disciplina del diritto allo studio al fine di rimuovere gli ostacoli di ordine sociale ed economico che limitano l'accesso all'istruzione superiore.

In ogni caso, è da rilevare che l'attuazione della riforma si è svolta nel contesto di un forte ridimensionamento del sistema universitario (riduzione del FFO, vincoli al *turn over*, ecc.), che ha inevitabilmente influenzato l'atteggiamento degli Atenei verso la riforma stessa e le potenzialità di innovazione.

²¹ Nell'attesa di un riordino complessivo del settore, sono intervenute disposizioni volte a subordinare le nuove assunzioni ad una gestione responsabile delle risorse finanziarie e ad assicurare maggiore trasparenza ed efficacia alla valutazione dei candidati, innovando i meccanismi di formazione delle commissioni e privilegiando, nel contempo, il ricambio generazionale.

In tale ottica il DL n. 180 del 2008 (convertito con la legge 9 gennaio 2009, n. 1) ha vietato le assunzioni e l'indizione di concorsi (ad eccezione di quelli per ricercatore già avviati) agli Atenei che spendono più del 90 per cento dei contributi per il personale ed ha precluso ai medesimi l'utilizzo dei Fondi stanziati per il piano straordinario di reclutamento di ricercatori (legge finanziaria 2007).

Quanto alle procedure di reclutamento, sono state introdotte ulteriori modifiche nelle composizioni delle commissioni di concorso relativamente alle procedure di valutazione comparativa per il reclutamento dei professori universitari di I e II fascia della prima e della seconda sessione 2008 e dei ricercatori. Sono state inoltre sostituite le prove scritte ed il colloquio, nei quali si articolava il concorso per ricercatore, con la valutazione di titoli e pubblicazioni. E' stata, infine, modificata la disciplina della "chiamata diretta", da parte delle Università, di studiosi impegnati all'estero o in Italia da almeno tre anni.

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

Le disposizioni attuative della legge di riforma

La legge di riforma n. 240 del 2010 ha subito alcune modifiche ad opera del DL 9 febbraio 2012, n. 5²², recante “Misure di semplificazione e funzionamento in materia di Università”; del DL 22 giugno 2012, n. 83²³ sulla valutazione dei progetti di ricerca; del DL 6 luglio 2012, n. 95²⁴, recante un’interpretazione autentica ai fini della decorrenza della proroga del mandato dei rettori in carica; della legge di stabilità per il 2013²⁵ in tema di procedure di abilitazione; del DL 30 dicembre 2015, n. 210²⁶ e del DL 30 dicembre 2016, n. 244²⁷, in tema di proroga dei termini; della legge di bilancio 2017²⁸ in tema di criteri e modalità di attuazione degli interventi relativi al Fondo per il merito; dell’art. 3 della legge 5 gennaio 2017, n. 4, in relazione al numero di professori, ricercatori di ruolo e ricercatori a tempo determinato che nei Dipartimenti non deve essere inferiore a “venti, purché gli stessi costituiscano almeno l’80 per cento di tutti i professori, ricercatori di ruolo e a tempo determinato dell’Università appartenenti ad una medesima area disciplinare”.

In attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 240²⁹ e al fine favorire il rilancio di qualità ed efficienza del sistema universitario e della ricerca, sono stati adottati il d.lgs. 27 ottobre 2011, n. 199 in tema di dissesto e di commissariamento delle Università; il d.P.R. 15 dicembre 2011, n. 232 “Regolamento per la disciplina del trattamento economico dei professori e dei ricercatori universitari”, il d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 18, riguardante la revisione della disciplina di contabilità degli Atenei; il d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 19, per l’introduzione dell’accreditamento periodico di sedi e corsi di studio; il d.lgs. 29 marzo 2012, n. 49, per l’introduzione del costo *standard* per studente, l’attribuzione di una quota del FFO sulla base della valutazione delle politiche di reclutamento e la definizione dei vincoli in materia di programmazione, monitoraggio e valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli Atenei; il d.lgs. 29 marzo 2012, n. 68, in materia di diritto allo studio e il d.P.R. 4 aprile 2016, n. 95 “Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 2011, n. 222, concernente il conferimento dell’abilitazione scientifica nazionale per l’accesso al ruolo dei professori universitari”³⁰.

In attuazione della legge i principali provvedimenti di natura amministrativa adottati sono: il d.m. 21 luglio 2011, n. 315, recante “Trattamento economico dei direttori generali delle Università per il triennio 2011-2013” ed il d.m. 30 marzo 2017, n. 194³¹; la Delibera dell’Agenzia Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR n. 132 del 13 settembre 2016), in tema di “Criteri oggettivi di verifica dei risultati dell’attività di ricerca dei docenti universitari ai fini delle commissioni di abilitazione, selezione e

²² Convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35. V., in particolare, gli artt. 48, 49 e 55.

²³ Convertito nella legge n. 134 del 7 agosto 2012, che ha riscritto l’art. 20, già modificato dal DL n. 5 del 2012, rendendo permanente il riferimento ai principi della tecnica di valutazione tra pari (*peer review*) per tutti i progetti di ricerca fondamentale libera e di tipo strategico finanziati a carico del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) e mantenendo la disposizione relativa alla destinazione di almeno il 10 per cento del FIRST a progetti di ricerca di ricercatori di età inferiore a 40 anni, già introdotta dal DL n. 5 del 2012. La definizione dei criteri di valutazione ai quali dovranno attenersi “appositi comitati” per la valutazione in questione è rimessa ad un decreto ministeriale di natura non regolamentare.

²⁴ V. art. 7, comma 42-ter: il momento di adozione dello statuto è quello dell’adozione definitiva all’esito dei controlli previsti dal comma 7 dell’art. 2, e dal comma 9, terzo periodo, della legge 30 dicembre 2010, n. 240.

²⁵ Nel modificare la lettera e) del comma 3 dell’art. 16 della legge n. 240, ha specificato che i cinque mesi entro i quali vanno concluse le procedure di abilitazione sono da intendersi a decorrere dalla data di scadenza del termine per la presentazione delle domande da parte dei candidati all’abilitazione.

²⁶ Convertito nella legge 25 febbraio 2016, n. 21. V. art. 1, comma 10-*septies*, e, successivamente, sostituito dall’art. 1, comma 338, lett. b), della legge 11 dicembre 2016, n. 232, a decorrere dal 1° gennaio 2017.

²⁷ Convertito nella legge 27 febbraio 2017, n. 19. V. art. 4, comma 3-*bis*.

²⁸ V. art. 1, commi 273-289.

²⁹ All’art. 5 della legge.

³⁰ Ai sensi dell’art. 16 della legge 30 dicembre 2010, n. 240.

³¹ Ai sensi dell’art. 2, comma 1, lett. n).

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

*progressione di carriera del personale accademico, nonché' dagli organi di valutazione dei progetti di ricerca*³²; il d.m. 10 agosto 2011, n. 168, "Regolamento concernente la definizione dei criteri di partecipazione di professori e ricercatori universitari a società aventi caratteristiche di spin off o start-up universitari"³³; il d.m. 26 aprile 2011, n. 167 "Stipula di convenzioni per consentire ai professori e ricercatori a tempo pieno di svolgere attività didattica e di ricerca presso altro Ateneo stabilendo le modalità di ripartizione dei relativi oneri"³⁴; il d.m. 27 novembre 2012 "Convenzione quadro tra Università ed enti pubblici di ricerca per consentire ai professori e ricercatori universitari a tempo pieno di svolgere attività di ricerca presso un ente pubblico e ai ricercatori di ruolo degli enti pubblici di ricerca di svolgere attività didattica e di ricerca presso un'Università"; il d.m. 30 gennaio 2014 "Stipula di convenzioni e contratti per lo svolgimento di attività didattica e di ricerca presso altro Ateneo"; il d.m. 26 aprile 2011, n. 166 "Criteri e modalità per favorire la mobilità interregionale dei professori universitari che hanno prestato servizio presso corsi di laurea o sedi soppresses a seguito di procedure di razionalizzazione dell'offerta didattica"³⁵; il d.m. 8 agosto 2016, n. 635, "Linee generali d'indirizzo della programmazione delle Università 2016-2018 e indicatori per la valutazione periodica dei risultati" e sulla possibilità di attribuire alle Università ulteriori somme sul Fondo per la premialità in proporzione alla valutazione dei risultati raggiunti effettuata dall'ANVUR³⁶; il d.m. 30 ottobre 2015, n. 855 "Rideterminazione dei macrosettori e dei settori concorsuali"³⁷; il d.m. 7 giugno 2012 n. 76 "Regolamento recante criteri e parametri per la valutazione dei candidati ai fini dell'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori universitari"³⁸; il d.m. 29 luglio 2016 n. 602 "Determinazione dei valori-soglia"; il d.m. 7 giugno 2016, n. 120 "Regolamento recante criteri e parametri per la valutazione dei candidati ai fini dell'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori universitari"; il d.m. 1 settembre 2016, n. 662 "Definizioni della tavola di corrispondenza tra posizioni accademiche italiane ed estere"³⁹.

Alla data di redazione del presente Referto non risultano ancora adottati il d.m. di natura non regolamentare, recante "Criteri per ammissione a sperimentazione di particolari modelli funzionali e organizzativi e modalità verifica periodica risultati", previsto dall'art. 1, comma 2, della legge; il decreto interministeriale di natura non regolamentare, in tema di criteri e modalità di attuazione degli interventi relativi al Fondo per il merito, previsto dall'art. 4, comma 3, della legge e il d.m. per la determinazione del corrispettivo per la garanzia dello Stato da imputare ai finanziamenti erogati, di cui all'art. 4, comma 7, della legge⁴⁰; gli schemi-tipo delle convenzioni per regolare attività sanitarie svolte dalle Università per conto del SSN, previsto dall'art. 6, comma 13, della legge; le modalità attuative e le eventuali deroghe concernenti la disciplina di riconoscimento crediti, anche in relazione a percorsi ITS, previsti dall'art. 14, commi 2 e 3, della legge; il decreto interministeriale relativo alle modalità per il conferimento degli incarichi, di cui all'art. 26, comma 2, della legge.

³² Ai sensi dell'art. 6 comma 7 ultimo periodo e comma 8.

³³ In attuazione dell'articolo 6, comma 9.

³⁴ Ai sensi dell'art. 6.

³⁵ Ai sensi dell'art. 7.

³⁶ Ai sensi degli artt. 9, 13 e 29.

³⁷ Ai sensi dell'art. 15.

³⁸ Ai sensi dell'art. 16.

³⁹ Ai sensi dell'art. 18.

⁴⁰ Per entrambi i decreti, si fa presente che alcuni criteri e modalità di attuazione sono stati soppressi con l'art. 9, comma 16 del DL n. 70 del 2011 e che sulla stessa materia è intervenuta la legge di bilancio 2017 con l'art. 1, commi 273-289.

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

Capitolo II

LA GOVERNANCE DELLE UNIVERSITÀ

2.1. L'attuazione della legge di riforma

Nel quadro del complessivo processo di riordino della pubblica amministrazione, la 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.

La necessità dell'adeguamento delle norme statutarie alla legge n. 240, ha portato, dunque, da un lato, 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; dall'altro, ha trasferito sulle modalità di scelta dei membri di tali organi (lasciate in parte dal legislatore all'autonomia degli Atenei) la strategia del governo dei processi decisionali.

Per quanto riguarda la composizione e la durata degli organi, l'art. 2, comma 1, ha previsto, alle lett. b), c) e d), il mandato unico del Rettore della durata di sei anni, non rinnovabile. Con le successive lett. n) e o) si è introdotta, tra gli organi, la figura del Direttore generale nelle Università (in sostituzione del direttore amministrativo) mentre sono state attribuite le funzioni di indirizzo strategico e di programmazione (comprese le chiamate dei docenti) al Consiglio di amministrazione (CdA), composto al massimo da 11 componenti con almeno due membri esterni, tutti con competenza specifica. La durata del CdA è stata fissata per massimo 4 anni, ex lett. h), i), l), m). Il Senato accademico, composto al massimo da 35 componenti, su base elettiva e con vincolo di rispettare determinate proporzioni nelle rappresentanze obbligatorie dei direttori di Dipartimento, dei docenti, del personale tecnico amministrativo e degli studenti, è la struttura, sulla quale si ripercuote principalmente il cambiamento della struttura organizzativa dell'Ateneo⁴¹. Invero, è l'organo che ha risentito più di tutti in via diretta della costituzione dei Dipartimenti e delle Strutture di raccordo, dovendo conciliare il mutamento organizzativo con i rigidi vincoli di composizione disposti dalla legge n. 240 del 2010.

Quanto alla dimensione dei Consigli di amministrazione, si può rilevare che circa un terzo degli Atenei statali possiedono un CdA composto da 11 componenti (numero massimo di membri). In relazione, invece, al coinvolgimento del Rettore e del Senato accademico nel processo di scelta dei componenti dello stesso CdA, si evidenzia che in più della metà degli Atenei, il Rettore influenza direttamente la nomina dell'organo (incidendo sulla nomina dei componenti esterni/interni), mentre nelle rimanenti Università la scelta avviene nell'ambito della comunità universitaria, con prevalente peso della componente accademica (Senato) e amministrativa.

Nell'ambito della riforma, il Consiglio di amministrazione assume funzioni di indirizzo strategico e funzioni deliberanti sul bilancio, sulla programmazione finanziaria, sull'attivazione e soppressione di corsi e sedi, sul regolamento di

⁴¹ Ex art. 2, comma 1, lett. e), j) e g).

REFERITO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

amministrazione contabilità e finanza. Inoltre, il CdA conferisce l'incarico al direttore generale e, su proposta dei Dipartimenti, delibera sull'assunzione dei docenti. Tale nuovo ruolo, determinante e strategico, ha necessariamente posto gli Atenei davanti a due delicatissime sfide: da una parte la necessità, indipendentemente dal sistema di selezione adottato per la scelta dei componenti, di acquisire figure competenti e "professionalizzate" tra i membri del CdA; dall'altra, la valutazione del rischio insito nell'introduzione nelle logiche decisionali di vertice dell'Ateneo di soggetti esterni. Di fatto, un numero contenuto di Atenei ha optato per superare il limite minimo di tre componenti esterni, almeno in prima applicazione della riforma.

Al Senato accademico sono attribuite funzioni di proposta e di formulazione di pareri obbligatori in materia di bilancio, didattica, ricerca, servizi agli studenti, attivazione e soppressione di sedi e corsi. Al Senato è, inoltre, attribuita la competenza a deliberare il Regolamento didattico di Ateneo nonché funzioni di *feedback* sull'attività del Rettore con la possibilità di sollevare, con un *quorum* funzionale pari ad almeno due terzi dei componenti (dopo due anni di mandato), la mozione di sfiducia.

Il Direttore generale, da scegliere tra personalità di elevata qualificazione professionale e comprovata esperienza pluriennale con funzioni dirigenziali, sostituisce la figura del direttore amministrativo. Al Direttore generale spetta, sulla base degli indirizzi forniti dal Consiglio di amministrazione, la gestione complessiva e l'organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'Ateneo; partecipa, inoltre, senza diritto di voto, alle sedute del Consiglio di amministrazione.

Il ruolo svolto dal Rettore nella costituzione del Consiglio di amministrazione rappresenta un elemento significativo di diversificazione tra le Università e permette di riconoscere l'impronta che l'Ateneo ha inteso assegnare all'equilibrio tra i diversi organi strategici interni, ciò è rilevabile dall'esame degli statuti degli Atenei.

Quanto alla nuova struttura organizzativa, la legge n. 240 del 2010 ha previsto la costituzione dei Dipartimenti universitari, cui è stato affidato lo svolgimento delle attività didattiche e di ricerca e delle strutture di raccordo, al posto delle Facoltà⁴² al fine di migliorare il trasferimento dei risultati della ricerca all'attività formativa.

A seguito della riforma, il numero dei Dipartimenti, pur essendosi quasi dimezzato, è rimasto, tuttavia, superiore a quello delle Facoltà.

Nei piccoli Atenei questo di fatto si è tradotto nella trasformazione delle Facoltà, presenti nell'ordinamento pre-riforma, in Dipartimenti, ovvero nella costituzione di nuove strutture organizzative intermedie di dimensione e numero simili alle vecchie Facoltà. Il che ha consentito di unificare in un'unica struttura organizzativa le competenze prima intestate alle Facoltà e ai Dipartimenti.

Negli Atenei di dimensioni maggiori e soprattutto nei mega Atenei, invece, la riforma ha portato alla creazione di nuovi Dipartimenti in numero talvolta sensibilmente più elevato rispetto alle vecchie Facoltà.

Così, mentre nei piccoli e medi Atenei la riforma degli assetti organizzativi interni ha comportato 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.

⁴² Art. 2, comma 2, lett. da a) ad e).

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

La legge di riforma ha, poi, previsto 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.

L'esperienza sin qui maturata ha dimostrato che gli Atenei hanno adottato tutte le soluzioni previste dalla riforma, privilegiando, specie negli Atenei di piccole dimensioni, l'istituzione di Dipartimenti con corsi di studio eterogenei; affidando, negli Atenei più grandi, la gestione dei corsi di studio al Dipartimento con il maggior numero di crediti formativi o, in altri casi, a strutture trasversali ai Dipartimenti ovvero a strutture di raccordo; ricorrendo, in altri casi ancora, ad un *mix* fra le varie soluzioni.

Le soluzioni adottate dagli Atenei appaiono largamente eterogenee sia per quanto riguarda il governo dell'Ateneo sia per quanto attiene agli assetti organizzativi. Le differenze dipendono, in larga misura, dalle dimensioni dell'Ateneo, dal contesto e dalle dinamiche proprie delle singole strutture, mentre la collocazione territoriale appare poco rilevante.

La situazione che si è venuta a creare all'indomani della riforma induce a ritenere che nella prima fase di applicazione la continuità con il passato abbia prevalso sulle esigenze di rinnovamento, proprie della riforma.

Il disegno di riforma non ha trovato una sua compiuta attuazione sia per quanto riguarda l'attribuzione al Rettore delle funzioni di indirizzo, di iniziativa e di coordinamento delle attività scientifiche e didattiche, sia per quanto riguarda la composizione del Consiglio di Amministrazione, contraddistinta ancora dalla netta prevalenza di membri interni (docenti, studenti e, ove presente, personale tecnico amministrativo). Quasi tutte le Università hanno limitato la presenza di membri esterni, lasciando impregiudicata la componente accademica, in netta contraddizione con il forte interesse, testimoniato dall'alto numero di candidature esterne. Più della metà dei membri esterni dei CdA delle Università statali proviene dal settore privato, e circa un terzo dal mondo delle imprese.

Altri segnali di resistenza al cambiamento riguardano la scelta del Direttore generale, coincidente, il più delle volte, con il vecchio Direttore amministrativo (anche se nel ruolo di DG si sta notando una più diffusa mobilità), e la nomina del Presidente della Struttura di raccordo, limitata, alla data di presentazione del presente referto, a pochi Atenei.

L'attuazione della legge varia da Ateneo ad Ateneo anche per quanto riguarda l'istituzione, facoltativa, e il ruolo effettivamente svolto dalle Strutture di raccordo. Si tratta di strutture che, laddove presenti, risultano o sottodimensionate o, al contrario, sovradimensionate rispetto alle intenzioni del legislatore.

Un altro effetto che si è venuto a realizzare a seguito del processo di riforma, avviato con la legge n. 240, riguarda la verticalizzazione dei processi a vantaggio della figura del Rettore rispetto al CdA. Le soluzioni adottate negli statuti e le singole realtà denotano un rafforzamento del ruolo del Rettore, favorito, del resto, dalla stessa formulazione dell'art. 2, comma 1, lett. b) della legge n. 240, che attribuisce al Rettore anche "ogni altra funzione non espressamente attribuita ad altri organi dallo Statuto".

Tale verticalizzazione non è priva di conseguenze specie per quanto riguarda la definizione delle altre figure apicali. Tanto più il ruolo del Rettore risulta rafforzato, tanto più il Direttore generale potrà svolgere una funzione di raccordo tra gli organi di governo e le strutture amministrative.

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

Se, da un lato, i meccanismi di bilanciamento che probabilmente il legislatore aveva in mente (ruolo forte e autonomo del CdA) risultano piuttosto attenuati, dall'altro, i Rettori si trovano ad avere un numero maggiore di interlocutori negoziali, peraltro, meno rappresentativi. Le capacità di rappresentanza e di interlocuzione dei direttori presenti in Senato Accademico appaiono notevolmente più ridotte rispetto a quelle che avevano i presidi nell'ordinamento pre-riforma.

2.2. Partecipazioni in società e consorzi

Malgrado le misure sempre più restrittive poste dal legislatore, la partecipazione degli Atenei in società e consorzi rappresenta, anche nell'ambito del sistema universitario, un fenomeno di grande rilievo in relazione, da un lato, al numero ancora molto elevato delle partecipazioni di cui sono titolari gli Atenei e, dall'altro, alla percentuale delle gestioni in perdita.

Sotto il primo profilo i dati relativi all'esercizio 2015 evidenziano, nel complesso, 409 partecipazioni in associazioni (erano 380 nel 2014 e 341 nel 2013) e 221 partecipazioni in fondazioni (210 nel 2014 e 181 nel 2013), in entrambi i casi concentrate nelle regioni del Nord, cui peraltro corrispondono contributi annui di non consistente portata (circa 1 milione per le associazioni e 2,6 milioni per le fondazioni).

Molto più numerose risultano, invece, le partecipazioni in consorzi (1.222, concentrate negli Atenei delle regioni del Sud e delle Isole)⁴³ - che meglio rispondono alle attività di ricerca scientifica svolta dalle Università e alle necessità conseguenti alla partecipazione a bandi di finanziamento a livello regionale, nazionale o europeo - e in società di capitali (722, anch'esse concentrate nelle Università delle regioni del Sud e delle Isole)⁴⁴ nel cui ambito la esiguità della partecipazione patrimoniale e della contribuzione annua si riconduce alla specifica disciplina (legge n. 382 del 1980) in base alla quale: la partecipazione deve essere rappresentata da esclusivo apporto di prestazione di opera scientifica, l'atto costitutivo deve prevedere l'esclusione degli obblighi dei soci di versare contributi in denaro e gli utili non devono essere ripartiti ma reinvestiti per finalità di carattere scientifico⁴⁵.

Nell'ambito delle società, non molto consistente risulta, inoltre, la quota di imprese *spin off* finanziariamente partecipate che, in ogni caso, rappresentano una efficace forma di valorizzazione della conoscenza prodotta all'interno degli Atenei e vedono il coinvolgimento diretto del personale di ricerca in collaborazione con altri attori quali istituzioni pubbliche di ricerca e soggetti imprenditoriali e finanziari.

⁴³ Erano 1.250 nel 2014 e 1.241 nel 2013.

⁴⁴ Erano 722 nel 2014 e 684 nel 2013.

⁴⁵ Ulteriori vincoli prevedono che deve essere assicurata la partecipazione paritaria delle Università nell'impostazione dei programmi di ricerca, che le iniziative avviate devono usufruire di finanziamenti non inferiori alla metà da parte di organismi pubblici (nazionali o esteri) e, infine, che gli emolumenti corrisposti ai professori universitari o ai ricercatori che facciano parte degli organi sociali devono essere versati alle Università di appartenenza.