



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

REFERTO SUL SISTEMA
UNIVERSITARIO



Maggio 2021



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

Maggio 2021

La Relazione, approvata nell'adunanza delle Sezioni riunite del 3 maggio 2021, è stata redatta da: Stefania Petrucci, Giuseppina Mignemi, Sergio Gasparri, Elena Papa e Marco Randolfi.
Hanno collaborato Anna Maria Pellegrino, Rosanna Vasselli, Virginia Pinti e Linda Cicalini.
Hanno contribuito Lucia Mauta, Nicola D'Elpidio ed Elettra Ferri.
L'editing è stato curato da Giuseppina Scicolone e Giuliano Nolè.

INDICE

Deliberazione

Premessa

SINTESI E CONCLUSIONI 3

CAPITOLO PRIMO

CONSIDERAZIONI GENERALI 17

1.1. L'area OCSE 17

1.1.1. Rapporti OCSE del 2018 18

1.1.2. Rapporti OCSE del 2019 21

1.1.3. Rapporti OCSE del 2020 27

1.2. L'area dell'Unione Europea 34

1.3. L'evoluzione della disciplina del settore dell'istruzione universitaria 39

1.3.1. L'evoluzione della disciplina europea 39

1.3.2. L'evoluzione della disciplina italiana 55

1.3.2.1. L'evoluzione normativa fino al 2017 55

1.3.2.2. L'evoluzione normativa da fine 2017 57

1.3.2.3. L'incidenza dell'emergenza epidemiologica sull'assetto normativo 69

CAPITOLO SECONDO

LA GOVERNANCE DELLE UNIVERSITÀ 75

2.1. La governance delle Università nella legge 30 dicembre 2010, n. 240 75

2.1.1. I principi ispiratori della riforma 75

2.1.2. Gli organi di governance 76

2.1.3. L'assetto organizzativo interno 77

2.2. L'attuazione del nuovo modello organizzativo 78

2.3. La collaborazione tra Università e altri enti 82

2.4. Strutture dedicate al trasferimento tecnologico: Uffici per il trasferimento tecnologico e imprese *spin off* 87

CAPITOLO TERZO

IL SISTEMA CONTABILE E I PROFILI FINANZIARI	95
3.1. Il sistema di contabilità economico-patrimoniale delle Università	95
3.2. Le risorse finanziarie del sistema universitario nel periodo 2016-2020	97
3.3. I proventi operativi	99
3.4. L'attività di programmazione triennale delle Università ed i finanziamenti	103
3.5. I trasferimenti alle Università statali	106
3.6. Il Fondo di finanziamento ordinario	111
3.7. Le spese delle Università	117
3.8. I bilanci consolidati delle Università statali	121

CAPITOLO QUARTO

IL PERSONALE	125
4.1. Premessa	125
4.2. La programmazione del personale	125
4.3. Il reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari	130
4.3.1. <i>L'accesso al ruolo dei professori universitari</i>	131
4.3.2. <i>Il reclutamento dei ricercatori a tempo determinato</i>	134
4.3.3. <i>Le chiamate dirette di professori e ricercatori</i>	138
4.4. Le altre figure professionali	141
4.5. Il personale tecnico-amministrativo	143
4.6. Il personale delle Università non statali	144

CAPITOLO QUINTO

GLI INTERVENTI PER LA DIDATTICA	149
5.1. Il sistema Universitario	149
5.2. La domanda e l'offerta formativa	154
5.2.1. <i>Gli iscritti</i>	154
5.2.2. <i>Gli immatricolati</i>	155
5.2.3. <i>I laureati</i>	158
5.2.4. <i>L'internazionalizzazione</i>	160
5.2.5. <i>Gli immatricolati stranieri</i>	162
5.2.6. <i>I laureati stranieri</i>	163
5.2.7. <i>I corsi di studio post-laurea</i>	163
5.2.8. <i>I corsi di studio ad orientamento professionale e rapporto tra Università e mondo del lavoro</i>	165

5.3. La valutazione della qualità nel sistema universitario	167
5.4. Focus sulle Università telematiche	175

CAPITOLO SESTO

GLI INTERVENTI PER IL DIRITTO ALLO STUDIO	181
6.1. La normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti	181
6.2. Le borse di studio	184
6.3. Il prestito d'onore e il prestito d'onore aggiuntivo alla borsa di studio	188
6.4. Esonero dalla contribuzione	189
6.5. I servizi abitativi: collegi e residenze universitarie	192
6.6. Il fondo per il merito	197
6.7. Le borse di mobilità per gli studenti meritevoli (art. 59 del d.l. n. 69/2013)	198
6.8. Programma Ue Erasmus+	199
6.9. Attività di orientamento	202
6.10. Attività di tutorato	207
6.11. Osservatorio nazionale per il diritto allo studio universitario in merito all'attuazione del diritto allo studio	206

CAPITOLO SETTIMO

PROFILI DELLA RICERCA UNIVERSITARIA	211
7.1. La programmazione della ricerca	211
7.2. Posizionamento internazionale dell'Italia nell'ambito della ricerca	213
7.3. Progetti di ricerca su FIRST	215
7.4. I progetti di ricerca delle Università finanziati con il fondo FIRST, PRIN, FARE	218
7.4.1. <i>Il Programma PRIN</i>	218
7.4.2. <i>Il Programma FARE</i>	221
7.4.3. <i>I progetti di cooperazione internazionale</i>	222
7.4.4. <i>Progetti da programmi quadro</i>	227
7.4.5. <i>Progetti di ricerca su fondo FISR</i>	228
7.5. L'attività di formazione alla ricerca	230
7.5.1. <i>Il dottorato di ricerca</i>	230
7.5.2. <i>Gli assegni di ricerca</i>	238
7.6. L'anagrafe della ricerca	242
7.7. La valutazione della ricerca	244
7.8. Considerazioni conclusive	247



La

Corte dei conti

N. 8/SSRRCO/REF/21

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte dei conti Guido Carlino
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Carlo Chiappinelli, Ermanno Granelli, Anna Maria Lentini, Enrico Flaccadoro;

Consiglieri:

Leonardo Venturini, Bruno Domenico Tridico, Cinzia Barisano, Stefania Petrucci,
Giuseppina Mignemi, Sergio Gasparrini, Andrea Luberti, Elena Papa;

Primi Referendari:

Angelo Maria Quaglini, Marco Randolfi;

Referendari:

Tatiana Calvitto.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, comma 1, lettera d);

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo 16 dicembre 2020, n. 20, con la quale è stata approvata la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2021";

VISTO l'art. 85, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti 4 novembre 2020, n. 291, con il quale sono stati confermati i criteri per la composizione delle Sezioni riunite in sede di controllo fissati dal precedente decreto del Presidente della Corte dei conti 8 maggio 2020, n. 149, come stabilito dal citato art. 85, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 e successive modificazioni e integrazioni;

UDITI, nell'adunanza del 3 maggio 2021 convocata in videoconferenza, i relatori Cons. Stefania Petrucci, Cons. Giuseppina Mignemi, Cons. Sergio Gasparrini, Cons. Elena Papa e Primo Ref. Marco Randolfi;

DELIBERA

di approvare il "Referto sul sistema universitario", nel testo allegato;

I RELATORI

F.to digitalmente Stefania Petrucci

F.to digitalmente Giuseppina Mignemi

F.to digitalmente Sergio Gasparrini

F.to digitalmente Elena Papa

F.to digitalmente Marco Randolfi

IL PRESIDENTE

F.to digitalmente Guido Carlino

Depositato in segreteria il 25 maggio 2021

IL DIRIGENTE

F.to digitalmente Maria Laura Iorio

Premessa

Con il presente referto la Corte dei conti riferisce sugli esiti dell'attività di controllo svolta sul sistema universitario a distanza di dieci anni dall'entrata in vigore della legge di riforma 30 dicembre 2010, n. 240 e fornisce un aggiornamento del referto pubblicato nel 2017.

Il referto si innesta nel novero delle indagini programmate in una prospettiva orientata a fornire un panorama sempre più vasto ed aggiornato sulla gestione delle pubbliche amministrazioni e, sulla base di quanto stabilito 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 raggiunta piena operatività della riforma (che vede, ad oggi, sostanzialmente completati i processi amministrativi e legislativi di attuazione).

La Corte 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 generale armonizzazione contabile.

Cionondimeno, l'approfondimento condotto mira a verificare il consolidamento degli effetti che la legge di riforma ha impresso sul sistema universitario ed 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 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, anche con riferimento allo 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 (con riferimento alle quali sono state messe 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, poi, 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. Ciascuno dei singoli temi oggetto di approfondimento non ha potuto prescindere da alcune considerazioni e, laddove i dati lo hanno consentito, anche da valutazioni relative agli effetti che la grave crisi epidemiologica ancora in atto, stanno generando anche sul sistema universitario nel suo complesso e sulla sua capacità di continuare ad assicurare una sempre più estesa e qualificata offerta di formazione, in particolare nei confronti delle giovani generazioni.

*SINTESI E CONCLUSIONI***Introduzione**

Il Referto sul sistema universitario si prefigge l'intento di esporre le risultanze di una approfondita analisi sul sistema universitario nel suo complesso anche attraverso la costruzione di un necessario collegamento con le evidenze rappresentate nel precedente rapporto del 2017, redatto ad alcuni anni di distanza dal profondo mutamento introdotto dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240.

Il sistema universitario italiano era stato caratterizzato, fino al termine degli anni '80, da un forte indirizzo centralista e da una scarsa autonomia degli atenei. In tale ambito un ruolo centrale era in particolare attribuito al Ministero, con uno scarso potere organizzativo assegnato alle autorità accademiche.

Questa impostazione ha conosciuto i primi parziali tentativi di modifica attraverso alcuni processi di riorganizzazione ispirati alle esperienze effettuate in ambito europeo, considerate capaci di favorire una migliore efficienza del sistema. Gli interventi si sono concentrati sull'autonomia istituzionale delle Università, sulla valutazione della qualità della ricerca e della didattica e sui meccanismi competitivi di finanziamento.

Tale processo ha subito, tuttavia, rallentamenti a causa, da un lato, della conferma per gli atenei del carattere di enti a finanza derivata, dall'altro, per 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 della sostenibilità economica e del merito.

Dopo un primo momento di verifica intervenuto con il referto del 2017, a distanza cioè di circa sette anni dall'approvazione della legge di riforma, le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti si propongono di esaminare i risultati ottenuti in una fase di consolidamento degli effetti e quindi in una condizione di piena attuazione dei programmi riformatori che hanno ispirato il radicale intervento proposto dal legislatore al termine del 2010.

In questa prospettiva, il referto, previsto dall'art. 5, comma 21, della legge n. 537 del 1993, si propone l'obiettivo di offrire al Parlamento un quadro conoscitivo degli attuali profili finanziari e gestionali del sistema universitario in relazione alla operatività della riforma.

L'emergenza sanitaria ancora in atto ha avuto ripercussioni anche sugli atenei e di questo la Corte ha ritenuto necessario tenere conto andando a verificare non solo i profili formali connessi alla legislazione ed alla normativa secondaria emanata per contrastarne gli effetti anche in ambito universitario ma, soprattutto, per analizzare il forte impatto sui sistemi di istruzione e formazione, in Italia, così come in tutto il mondo, provocando cambiamenti di rilievo nel modo di apprendere, insegnare, comunicare e collaborare, in seno alle comunità dell'istruzione e della formazione.

Gli aspetti scrutinati spaziano dalla governance delle Università, alla gestione 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.

1. Confronti internazionali

Tra il 2009 e 2019, la quota di adulti di età compresa tra i 25 e i 34 anni con una qualifica di istruzione terziaria è aumentata in tutti i Paesi dell'OCSE e nei Paesi partner, raggiungendo nel 2019 rispettivamente il 45 ed il 28 per cento.

In Italia, nella stessa fascia di età, il 34 per cento delle donne ha una qualifica terziaria rispetto al 22 per cento dei coetanei uomini; mentre, in media, nei Paesi dell'OCSE, le quote sono del 51 per cento per le donne più giovani e del 39 per cento per gli uomini più giovani.

In relazione all'incidenza in termini di occupazione il medesimo cluster registra, nei Paesi dell'OCSE, un tasso di occupazione, nel 2019: del 61 per cento per coloro che non possiedono un livello di istruzione secondaria superiore; del 78 per cento per chi ha una qualifica secondaria superiore o post-secondaria non terziaria; dell'85 per cento in casi di possesso di un livello d'istruzione terziaria. In Italia, le percentuali sono: del 53 per cento per un livello inferiore alla scuola secondaria superiore; del 64 per cento per i diplomati della scuola secondaria superiore o post-secondaria non terziaria; del 68 per cento per i laureati dell'istruzione terziaria.

In Italia, come anche in Austria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca e Svezia, chi consegue una laurea di primo livello (tasso di conseguimento: 31 per cento) ha maggiori probabilità di iscriversi a un corso di laurea di secondo livello, rispetto ad altri Paesi dell'OCSE.

Da un punto di vista retributivo, in Italia gli adulti con un'istruzione terziaria guadagnano il 39 per cento in più degli adulti con un livello d'istruzione secondario superiore ed il 57 per cento in più, in media, dei diversi Paesi dell'OCSE.

In Italia, nel 2019, la percentuale di persone di età compresa tra i 30 e i 34 anni con un livello di istruzione terziaria si attesta al 27,6 per cento; una percentuale superiore

all'obiettivo nazionale di "Europa 2020", pari al 26-27 per cento, ma ben al di sotto della media UE (40,3 per cento).

I laureati in scienze, tecnologia, ingegneria e matematica (STEM) rappresentano il 24 per cento di tutti i laureati; una percentuale solo di poco inferiore alla media UE del 25,4 per cento. Con 19 punti percentuali, il divario di genere nelle discipline STEM è notevolmente inferiore alla media UE, pari a 25 punti percentuali. La proporzione di donne tra i laureati STEM è, infatti, superiore alla media UE in tutte le discipline, in particolare ingegneria, dove le donne rappresentano il 32 per cento dei laureati totali (UE 28 per cento).

2. L'organizzazione del sistema universitario

L'analisi del modello organizzativo che, attualmente, caratterizza il sistema universitario italiano, è stata approfondita anche alla luce delle più recenti innovazioni. La vasta portata riformatrice che ha caratterizzato l'intervento di riforma del 2010 ha reso imprescindibile una iniziale disamina sotto il profilo dei principi ispiratori, nonché degli organi, monocratici e collegiali, che concorrono al governo delle Università e del nuovo assetto organizzativo interno. Successivamente, si è proceduto ad esaminare lo stato di attuazione del nuovo modello organizzativo, con i risultati che ha prodotto sia negli atenei medio-piccoli, dove effettivamente la nuova riforma ha portato ad una semplificazione dei modelli organizzativi, sia in quelli di maggiori dimensioni. In considerazione della circostanza che l'esercizio delle attività formative, di ricerca e gestionali viene svolto dalle Università anche attraverso il ricorso a forme di collaborazione mediante la partecipazione in soggetti giuridici di natura privatistica, quali consorzi, associazioni, fondazioni e società, si è affrontata una analisi del fenomeno relativo alla collaborazione tra Università e altri enti, sia pubblici che privati. In tale contesto, un significativo, ancorché succinto, approfondimento è rivolto allo stato di attuazione dei piani di razionalizzazione delle partecipazioni che, nel periodo 2016-2020, ha mostrato una riduzione complessiva del numero delle partecipazioni universitarie in altri enti (le quali sono, nell'insieme, passate da 2.405 nel 2016 a 2.292 nel 2019, con una diminuzione del 4,70 per cento). Altro aspetto ritenuto rilevante e, quindi, suscettibile di specifico approfondimento, è stato quello relativo all'analisi delle strutture dedicate al trasferimento tecnologico (uffici per il trasferimento tecnologico e imprese *spin off*). Tali organismi, che nascono dall'esigenza di favorire il trasferimento delle conoscenze dalle Università ed enti pubblici di ricerca verso l'industria privata, per migliorare la competitività dell'economia nazionale, hanno avuto il pregio di favorire ed incentivare la produzione di ricerca applicata, cioè suscettibile di utilizzazione industriale, prodotta dal sistema pubblico della ricerca, favorendo il suo trasferimento soprattutto presso le piccole e medie imprese. Al riguardo, secondo i dati trasmessi dal Ministero, si è determinato un notevole incremento della spesa per la protezione della proprietà intellettuale che, nel

quadriennio 2016-2019, è più che raddoppiata, come è quasi raddoppiato il numero dei brevetti concessi riconducibili alle attività di ricerca delle Università italiane, rendendo in questa maniera pienamente evidente, anche in chiave prospettica, il grande ruolo che le strutture di trasferimento tecnologico possono svolgere nell'ammodernamento tecnologico e nello sviluppo economico del Paese.

3. Il sistema contabile

L'analisi dell'andamento delle risorse finanziarie del sistema universitario nel periodo 2016-2020 tiene conto dell'intervenuta modifica del sistema di classificazione dei dati contabili (codificazione SIOPE) conseguente all'adozione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (MEF) del 5 settembre 2017, che ha trovato attuazione a decorrere dall'esercizio 2018. Per il biennio 2016-2017, la classificazione seguiva i criteri fissati dal decreto MEF del 14 novembre 2006. Nonostante il disallineamento dovuto al citato mutamento dei criteri di classificazione, si è comunque proceduto ad una comparazione in serie storica, al fine di rappresentare l'andamento delle principali grandezze finanziarie ed economiche del sistema universitario.

L'esame dei dati ha consentito di rilevare il quadro complessivo delle entrate delle Università statali, al netto delle partite di giro, sino al 2019 caratterizzate da un trend in lieve ma costante crescita, mentre, nell'esercizio 2020, su cui ha particolarmente inciso l'emergenza epidemiologica, si è assistito ad una contrazione dell'ammontare delle entrate dovuta principalmente alla riduzione delle entrate da trasferimenti correnti ed extratributarie.

L'applicazione del vigente sistema di contabilità economico-patrimoniale ha consentito di ricostruire il quadro complessivo dei proventi operativi, secondo la suddivisione prevista dal conto economico delle Università in proventi propri e contributi.

I proventi per la didattica, costituiti da tasse universitarie e contribuzioni degli studenti, da quote di iscrizione a master universitari e da contributi per esami di Stato superano, nell'arco temporale 2016-2019, la cifra di 1,8 miliardi per l'intero sistema universitario, con una maggiore incidenza per le Università del Nord-ovest. Con uno sguardo prospettico, è utile evidenziare che la decretazione d'urgenza emanata nell'ambito dello stato di emergenza epidemiologica (decreto rilancio), ha disposto un ampliamento del numero degli studenti che beneficiano dell'esonero, totale o parziale, dal pagamento del contributo onnicomprensivo annuale (art. 236, comma 3) e che la legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 518, legge n. 178 del 2020) ha confermato tale orientamento mediante un apposito incremento del fondo di finanziamento ordinario. Appare prevedibile, pertanto, che l'obiettivo del legislatore di ridurre i proventi per la didattica, mediante gli esoneri dai pagamenti, potrà trovare adeguata compensazione nei maggiori trasferimenti statali.

I “proventi da ricerche commissionate e trasferimento tecnologico” che racchiudono gli introiti derivanti dalle attività di ricerca e di consulenza svolte dalle Università, raggiungono un discreto incremento negli esercizi considerati, passando da circa 256 milioni di euro del 2016 a 307 milioni del 2019, con le Università del Sud e delle Isole che presentano dati inferiori rispetto alle altre aree geografiche.

Anche i “proventi da ricerche con finanziamenti competitivi”, relativi a finanziamenti derivanti dalla partecipazione con esito positivo a bandi competitivi promossi da enti nazionali (enti territoriali, enti di ricerca e amministrazioni centrali), internazionali (progetti finanziati dall’Unione europea) o privati, registrano un incremento nel medesimo periodo passando da 512 milioni del 2016 a 598 milioni del 2019. La voce del conto economico afferente ai proventi comprende, inoltre, tutte le fattispecie di contribuzioni erogate al sistema universitario, ove la quota più rilevante attiene ai trasferimenti di provenienza statale.

Con riguardo all’attività di programmazione triennale, sulla base della quale gli atenei sono sottoposti a monitoraggio e valutazione dei risultati perseguiti attraverso specifici indicatori per l’assegnazione di una quota premiale di risorse, il Ministero dell’università e della ricerca, con il decreto n. 435 del 2020, ha preso atto di non poter procedere alla valutazione dei programmi presentati a causa della pandemia in corso ed ha garantito massima flessibilità in favore degli atenei nell’attuazione o nella rimodulazione dei programmi presentati.

Con riguardo ai trasferimenti alle Università statali, tra le iniziative volte a fronteggiare la grave situazione epidemiologica in corso, va segnalato il contributo di 3 milioni di euro, previsto per i collegi universitari, per l’attuazione di misure straordinarie ed iniziative a sostegno della ricerca e della didattica a distanza, nonché il contributo di 75 milioni di euro previsto nell’ambito del fondo di finanziamento ordinario.

Il Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (FFO), istituito dall’art. 5, comma 1, lett. a), della legge 24 dicembre 1993, n. 537, rappresenta la quota più significativa a carico del bilancio statale ed è volto ad assicurare la sostenibilità dei bilanci degli atenei; è determinato dal Ministro dell’università e della ricerca (MUR) secondo criteri e modalità di attribuzione fondati sulla quota base e costo standard per studente, su una quota premiale che tiene conto dei risultati della didattica e della ricerca, nonché su interventi di natura perequativa. L’andamento del Fondo di finanziamento ordinario nel quinquennio 2016-2020 evidenzia un progressivo incremento delle risorse che passano da poco meno di 7 miliardi nel 2016 a quasi 7,9 miliardi nell’anno 2020, anno nel quale una parte dell’incremento è riferibile agli stanziamenti aggiuntivi necessari a fronteggiare l’emergenza sanitaria da Covid-19.

Infine, le spese delle Università statali, al netto delle partite di giro, raggiungono nel 2020 circa 12 miliardi di euro, evidenziando una diminuzione rispetto ai 12,41 miliardi del precedente esercizio e comunque un valore in linea con il dato dell’esercizio

2018 (11,97 miliardi), mentre, negli esercizi 2016 e 2017, si erano registrati valori inferiori e rispettivamente di 11,77 e 11,66 miliardi.

4. Il personale delle Università

Il capitale umano e le sue politiche di gestione 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. In particolare, la riforma del 2010 ha posto condizioni molto puntuali che incidono sulla programmazione del reclutamento con l'evidente finalità di modellare la composizione delle risorse umane secondo criteri di tendenziale proporzionalità tra livelli e le funzioni svolte dal personale docente.

Si è cercato, inoltre, di favorire lo scambio e la circolazione dei docenti con quote di assunzione dedicate esclusivamente a personale esterno e sono state identificate soluzioni mirate a risolvere le anomale concentrazioni di personale docente in attesa, non di rado da lungo tempo, di essere inquadrato nel ruolo dei professori associati. Infine, con l'evidente finalità di rispettare delle proporzioni fisiologiche nella distribuzione delle carriere dei professori, è stato imposto l'obbligo di non utilizzare più di metà delle risorse equivalenti a quelle necessarie per coprire i posti disponibili di professore di ruolo, per la chiamata di professori di prima e seconda fascia, di professori di seconda fascia e ricercatori a tempo indeterminato, in servizio presso l'ateneo, che abbiano conseguito l'abilitazione scientifica nazionale.

La particolare articolazione del meccanismo introdotto dalla legge di riforma si è, tuttavia, andato ad intersecare con le disposizioni varate dalle leggi di stabilità dal 2014 al 2016 che hanno contenuto il turn over entro limiti inizialmente molto ristretti e via via meno stringenti (si è passati progressivamente dal 20 all'80 per cento del personale cessato). Dal 2018 tali limitazioni sono venute meno.

Nella prospettiva di conciliare l'esigenza di puntellare gli effetti in termini di spesa della gestione del personale con l'attribuzione di margini, seppur modesti, di autonoma determinazione degli atenei, gioca un ruolo centrale la definizione dei cosiddetti "punti organico", annualmente assegnati dal MUR in quota base calcolata sulle cessazioni dell'anno precedente, cui si aggiungono punti organico ulteriori o premiali corrispondenti al risultato di un calcolo che "misura" la virtuosità di ciascun ateneo.

Passando ad esaminare le modalità di reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari, si è giunti attualmente alla quarta tornata dall'entrata in vigore della riforma che, tuttavia, non si è potuta concludere a causa dell'emergenza epidemiologica in atto.

Una analisi condotta dall'ANVUR sugli esiti dell'Abilitazione Scientifica Nazionale relativi ai primi quattro quadrimestri della tornata 2016-18 ne ha evidenziato l'andamento in relazione al numero delle domande presentate e dei candidati. I dati

mostrano che a fronte di 28.954¹ domande (di cui 10.054 per professore di prima fascia e 18.900 per professore di seconda fascia) sono state attribuite 16.379 abilitazioni, pari al 56 per cento del totale (60,2 per cento per i professori di prima fascia e 54,6 per cento per i professori di seconda fascia).

Nel 2019, nell'ambito delle chiamate ai sensi della legge n. 240/2010, per il Centro, l'università "La Sapienza" di Roma è quella che ha reclutato il maggior numero di professori (456), seguita da quella di Bologna (283) per il Nord-est, da quella di Torino (205) per il Nord-ovest, e da quella di Palermo (166) per il Sud e le Isole. Anche per la chiamata di studiosi, si confermano ai primi posti l'università "La Sapienza" (101) e quella di Bologna (95).

Dall'analisi dei dati emerge una crescita delle chiamate degli studiosi, in possesso dell'abilitazione scientifica, ma non affiliati alle Università; chiamate volte, nelle intenzioni del legislatore, a consentire una maggiore apertura delle carriere universitarie a ricercatori che abbiano maturato significativi risultati scientifici in altre istituzioni.

Più numerose risultano le chiamate dei ricercatori a tempo indeterminato e dei professori di seconda fascia in possesso dell'abilitazione (che assorbono il 76 per cento delle chiamate 2016-2019) nel cui ambito, tuttavia, l'estensione ai docenti e ai ricercatori in servizio nell'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. Tali figure, infatti, hanno la possibilità automatica, nell'ambito delle risorse disponibili, al termine dei 3 anni, di passaggio a professore associato, previo conseguimento dell'Abilitazione Scientifica Nazionale e previa valutazione del singolo dipartimento.

Riguardo al rispetto del vincolo posto per favorire l'interscambio culturale (art. 18, comma 4, della legge n. 240/2010), il numero delle chiamate relative al personale in servizio presso la stessa Università che bandisce il posto (pari all'89 per cento degli assunti) appare rilevante e non sembra garantire l'obiettivo perseguito dal legislatore. Con ogni probabilità, la criticità riscontrata è conseguente al sistema dei "punti organico" che tende a privilegiare le chiamate del personale già strutturato nell'ateneo (in quanto suscettibili di assorbire una quota minore dei punti organico e, quindi, di risorse).

Il reclutamento dei ricercatori a tempo determinato, avvenuto sulla base della disciplina introdotta dalla legge n. 240/2010, è stato caratterizzato dalla notevole estensione temporale del periodo di permanenza del personale ricercatore in condizioni di incertezza rispetto alle prospettive di inserimento stabile nella carriera universitaria.

Accanto al personale docente di ruolo e ai ricercatori a tempo determinato, il sistema universitario utilizza 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.

¹ Nel 2012 avevano presentato domanda 26.943 candidati.

La quota più consistente di tale personale, 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.

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

Il sistema universitario italiano, nell'anno accademico 2019/2020, risulta composto da 98 Università di cui 67 statali, che comprendono 3 Scuole Superiori e 3 Istituti di alta formazione, nonché 31 Università non statali, di cui 11 telematiche. Gli atenei statali localizzati al Nord sono 24, 19 sono al Centro e 24 al Sud-Isole. Quanto alla dimensione degli atenei in relazione al numero degli studenti iscritti, sono 13 gli atenei con un numero di iscritti inferiore a 10.000, 17 quelli con numero di iscritti da 10.000 a 19.999, 14 con numero di iscritti da 20.000 a 29.999, 11 con numero di iscritti da 30.000 a 59.999, 6 con oltre 60.000 iscritti. Si contano 4.866 corsi attivi nell'anno accademico 2019/2020, con leggero ma costante aumento rispetto all'a.a. 2016/2017, in cui erano 4.575. L'aumento si registra soprattutto nei corsi di II livello in tutte le aree geografiche.

Con riguardo alla modalità di erogazione didattica, i corsi di studio possono essere erogati in quattro distinte modalità, che richiedono scelte ordinamentali, procedure di assicurazione della qualità e approvazioni da parte dell'Agenzia Nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) e del Consiglio Universitario Nazionale (CUN). Le tipologie di erogazione previste dalla normativa sono: "convenzionale", "mista", "prevalentemente a distanza" e "a distanza".

Nel quadriennio considerato, nelle Università statali, risulta in netta crescita il numero degli studenti iscritti ai corsi di laurea con modalità mista; diversamente nelle Università non statali crescono gli studenti iscritti ai corsi di laurea con modalità a distanza, invero nel 2019 raggiungono un numero quasi pari agli studenti iscritti ai corsi di laurea in modalità convenzionale. In considerazione del fatto che l'emergenza sanitaria da Covid-19 ha determinato l'erogazione da parte delle Università dei servizi di didattica a distanza, l'ANVUR ha avviato, nel dicembre 2020, una rilevazione ad hoc.

La percentuale degli studenti laureati entro la durata del corso di laurea (Laurea, Laurea magistrale e Laurea magistrale a ciclo unico) che hanno acquisito almeno 12 crediti formativi universitari (CFU) all'estero sul totale dei laureati risulta essere ancora molto bassa, attestandosi al 12 per cento negli atenei statali, nell'anno accademico 2019/2020, sebbene si riconosca un modesto incremento nel quadriennio 2016-2019 in esame. Nelle Università non statali, invece, per lo stesso anno accademico, la percentuale si attesta al 13 per cento, tuttavia, il trend risulta in diminuzione.

I corsi professionalizzanti attivati, che risultavano pari a 14 nell'a.a. 2018/2019, diventano 30 nell'a.a. 2020/2021. La distribuzione geografica degli stessi mostra una quota maggiore negli atenei del Mezzogiorno pari al 40 per cento, rispetto agli atenei del

Centro in cui il numero dei corsi professionalizzanti è pari al 27 per cento, mentre rappresentano il 33 per cento al Nord. Con riferimento al numero degli immatricolati si nota una elevata crescita degli stessi che passano da 257 nell'anno accademico 2018/2019, a 422 nell'anno accademico 2019/2020 e a 466 nell'anno accademico 2020/2021.

Periodicamente, l'ANVUR predispone un piano delle procedure di accreditamento individuando gli atenei oggetto di visita, escludendo quegli atenei in cui si sia verificato un recente cambio della governance o in cui si verificano riorganizzazioni. Il calendario delle visite di Accreditamento Periodico per il primo semestre 2021 è stato ridefinito con delibera del Consiglio Direttivo ANVUR n. 214 del 28 ottobre 2020, in relazione ai provvedimenti normativi in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, che non hanno permesso le visite programmate nel primo trimestre dell'anno accademico 2020/2021. Per l'anno 2019, per il regolare svolgimento delle attività istituzionali, con particolare riferimento alle attività di accreditamento periodico ed iniziale delle sedi universitarie e dei corsi di studio, nonché delle strutture e dei corsi AFAM, l'Agenzia ha attivato circa 230 contratti di esperto della valutazione.

L'evoluzione tecnologica in atto nel campo dell'istruzione terziaria, e lo spazio lasciato al sistema della didattica a distanza, conseguenti al fenomeno pandemico 2020-2021, rendono di particolare interesse soluzioni già esistenti nell'ordinamento ed utilizzate fino ad oggi in modo residuale. Si tratta delle Università costituite fin dall'inizio in forma telematica, caratterizzate per l'utilizzo delle modalità *e-learning*, presenti attualmente nel sistema universitario italiano in numero di 11, pari a circa un terzo delle Università non statali, del cui gruppo fanno parte. Alla valutazione dopo il primo quinquennio di attività, per gli esercizi 2016, 2017 e 2019, hanno avuto titolo a ricevere contributi pubblici solo le Università con giudizio di accreditamento periodico positivo ("soddisfacente"). Solo per l'anno 2018 sono state ammesse a contributo anche le Università non statali con giudizio condizionato.

6. Gli interventi per il diritto allo studio

Il tema del diritto allo studio in ambito universitario ha reso necessaria una prima ricognizione dedicata al quadro normativo di riferimento, sia costituzionale che di rango primario, con un particolare approfondimento dedicato alla normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, come risultante a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 29 marzo 2012, n. 68 e nelle more dell'emanazione del decreto interministeriale di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni previste (LEP), stabilito dal citato decreto n. 68/2012. Con riguardo ai profili attuativi osservati sul tema delle borse di studio emerge, nel periodo 2016-2019, un significativo aumento delle risorse a disposizione, con la conseguenza di ridurre significativamente la percentuale di studenti insoddisfatti per carenza di risorse

(appena il 3 per cento alla fine del periodo considerato). Relativamente al prestito d'onore e al prestito d'onore aggiuntivo alla borsa di studio, si deve poi riscontrare la mancata emissione del decreto interministeriale previsto dal decreto 68/2012. Più rilevanti, invece, sono risultate le iniziative riguardanti l'esonero, totale o parziale, dalla contribuzione, sviluppatesi tramite le forme previste dal decreto n. 68/2012, nonché dando attuazione, a partire dall'anno accademico 2017/18, alla "No Tax Area" prevista dalla legge n. 232/2016. A partire dall'anno 2017, si è dato altresì ulteriore impulso agli incentivi per le iscrizioni ai particolari corsi di studio previsti dal d.l. 15 maggio 2003, n. 105 (convertito dalla legge n. 170/2003). L'effetto di tutte le citate misure è stato quello di aumentare la platea dei soggetti, totalmente o parzialmente, esonerati. Oggetto di indagine sono stati altresì i servizi abitativi (collegi e residenze universitarie) posti a disposizione degli studenti più meritevoli. Al riguardo, va evidenziato che gli studenti ammessi ai servizi abitativi, pur rappresentando una comunità piuttosto variegata, al termine del ciclo di studi trovano prontamente collocazione nel mondo del lavoro: a distanza di un anno dalla laurea, il tasso di occupazione dei frequentanti i collegi e le residenze universitarie è pari al 97,5 per cento, contro la media nazionale dei neolaureati che si ferma al 50,9 per cento. Una breve analisi viene altresì rivolta ad istituti volti a riconoscere il merito studentesco: al riguardo, si evidenzia il mancato avvio del Fondo per il merito (le cui risorse sono state acquisite al FIS), mentre, relativamente alle borse di mobilità per gli studenti meritevoli previste dall'art. 59 del d.l. n. 69/2013 (convertito dalla legge n. 98/2013), si dà conto del completamento nel 2018 dell'iter di assegnazione dei fondi agli atenei e della somma residua pari ad euro 1.346.372,50 dovuta al mancato mantenimento da parte della platea degli studenti assegnatari dei requisiti di merito richiesti. Relativamente alla valorizzazione delle esperienze interuniversitarie da parte degli studenti, anche in collegamento con l'obiettivo n. 4 dell'Agenda 2030 che è volto a promuovere una istruzione di qualità, il Ministero ha ampiamente relazionato circa il programma UE ERASMUS+ con cui si è realizzato, in particolare, l'obiettivo di promuovere l'apprendimento delle lingue e della diversità linguistica, unitamente al miglioramento delle competenze e *skills* richieste dal mondo del lavoro, favorendo anche l'equità e l'inclusione di studenti provenienti da ambienti svantaggiati e con minori risorse economiche. Infine, un focus specifico è dedicato alle attività di orientamento (in collaborazione con gli Istituti di istruzione di secondo grado), e di tutorato (demandate all'autonomia degli atenei), con cui si è voluto, nel complesso, favorire l'orientamento alle iscrizioni, l'equilibrio di genere, la riduzione dei tassi di abbandono, con un paragrafo finale dedicato all'Osservatorio nazionale per il diritto allo studio universitario in merito all'attuazione del diritto allo studio, la cui piena operatività è strettamente legata al fatto che si predisponga e regolamenti quel sistema di strumenti e servizi per il successo formativo previsto dalla normativa, dando, in particolare, attuazione alle previsioni del d.lgs. n. 68/2012 sull'importo minimo della borsa di studio e sui requisiti di eleggibilità per l'accesso ai LEP.

7. Profili della ricerca universitaria

L'attività di ricerca delle Università nell'arco temporale 2016-2019 si colloca nella fase di attuazione del Programma nazionale della ricerca 2015-2020 fondato sugli obiettivi europei di Horizon 2020. In particolare, il PNR ha individuato sei obiettivi strategici della ricerca per il raggiungimento del *target* europeo per il nostro Paese al 2020: capitale umano, internazionalizzazione, infrastrutture di ricerca, cooperazione pubblico-privato, Mezzogiorno, efficienza e qualità della spesa pubblica.

Come emerge dal *Country Report 2020* della Commissione europea, rispetto alle politiche ed agli investimenti per la ricerca e l'innovazione, l'Italia ha compiuto progressi limitati non raggiungendo l'obiettivo, stabilito nel PNR, di portare la spesa per ricerca e sviluppo (R&S) all'1,53 per cento del Pil, concordato nell'ambito della strategia Europa 2020: infatti, nonostante il trend in lento aumento dal 2008, l'Italia si posiziona al livello dell'1,41 per cento. L'investimento complessivo in ricerca e innovazione rimane largamente sotto la media europea (il finanziamento alle attività R&S del settore pubblico e di quello privato nel 2019 è stato pari, rispettivamente, al 60,8 per cento e al 58,3 per cento della media Europea per lo stesso anno).

In particolare, la spesa complessiva per ricerca e sviluppo *intra-muros*, e cioè la spesa sostenuta da imprese, istituzioni pubbliche, istituzioni private non profit e università, nel 2018, secondo dati Istat, ammonta complessivamente a 25,2 miliardi ed è cresciuta del 6 per cento rispetto al 2017, con un'incidenza dello 0,06 punti percentuali sul Pil.

Oltre il 50 per cento della spesa complessiva per ricerca e sviluppo è sostenuta dal settore privato (imprese e non profit). In questo quadro, l'Istat registra la crescita di spesa delle imprese e delle istituzioni pubbliche in un valore percentuale rispetto all'anno precedente pari a oltre il 7 per cento. In questo ambito l'aumento di spesa delle Università è pari al 2,6 per cento.

Per il 2019 i dati preliminari forniti dall'Istat segnalano comunque un aumento, rispetto al 2018, della spesa complessiva in R&S delle imprese, del settore pubblico e del non profit. Più specificamente, la spesa cresce del 7,6 per cento per il non profit, del 4,3 per cento per le istituzioni pubbliche e dell'1,9 per cento per le imprese.

L'effetto dell'emergenza pandemica si riverbera sui dati preliminari sul 2020. Infatti, le previsioni fornite da imprese e istituzioni per l'anno indicano un brusco calo della spesa in R&S *intra-muros*. La diminuzione riguarda prevalentemente le imprese (-4,7 per cento rispetto al 2019, -2,9 per cento rispetto al 2018). Solo la spesa delle istituzioni pubbliche sembra crescere del 3 per cento, mentre rimane stabile quella delle private *no profit*.

Conclusioni

A fronte di una iniziale lentezza con la quale è stata data attuazione alla riforma del 2010 ed, in particolare, agli aspetti che riguardano i profili organizzativi del nuovo assetto universitario, si registra ad oggi un discreto consolidamento dei cardini del sistema ed il radicale mutamento di paradigma contenuto nell'originario progetto riformatore ha prodotto una serie di effetti sui quali la Corte ha concentrato la propria analisi mettendo in evidenza sia i passi in avanti compiuti ma anche alcune criticità ancora presenti.

Rispetto, ad esempio, all'intento di una razionalizzazione dei Dipartimenti, valorizzati dalla riforma anche con competenze nella didattica, emerge che il loro numero post-riforma resta maggiore a quello delle preesistenti Facoltà. Ciò è dovuto alle decisioni assunte dagli atenei di grandi dimensioni, ove è stato previsto un elevato numero di Dipartimenti a differenza di quanto osservato in quelli di piccola dimensione, dove la riforma ha trovato una compiuta realizzazione tramite la trasformazione delle Facoltà in Dipartimenti ovvero tramite la costituzione di nuove strutture organizzative intermedie di dimensione e numero simili alle preesistenti Facoltà.

Nell'ambito della collaborazione tra università e settore produttivo privato, appare positivo il ruolo svolto dalle strutture dedicate al trasferimento tecnologico (uffici per il trasferimento tecnologico e imprese *spin off*) che hanno visto un notevole incremento della spesa per la protezione della proprietà intellettuale più che raddoppiata nel quadriennio 2016-2019, come è quasi raddoppiato il numero dei brevetti concessi riconducibile alle attività di ricerca delle università italiane, rendendo evidente il ruolo che le strutture di trasferimento tecnologico possono svolgere nell'ammodernamento e nello sviluppo economico del Paese.

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, un'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).

Invero, proprio gli aspetti ancora inattuati in materia di definizione dei LEP, del Fondo per il merito, del prestito d'onore e del prestito d'onore aggiuntivo alla borsa di studio, nonché la mancata entrata a regime dell'Osservatorio nazionale per il diritto allo studio universitario, inducono ad avviare una riflessione sugli strumenti per l'incentivazione del diritto allo studio e la valorizzazione del merito studentesco che possa portare non solo ad un ampliamento della platea degli studenti beneficiari (come si è finora verificato per le borse di studio), ma anche ad una valorizzazione qualitativa degli studenti ammessi ai benefici (in grado di riconoscere il merito studentesco e favorire il più ampio inserimento dei laureati nel mondo del lavoro).

In questo quadro, accanto alle verifiche svolte dal MUR 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, a raccogliere in un quadro di insieme le differenti modalità di attuazione della legge di riforma e ad 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 a formulare possibili proposte di riforma.

CAPITOLO PRIMO

CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1. L'area OCSE - 1.1.1. Rapporti OCSE del 2018 – 1.1.2. Rapporti OCSE del 2019 - 1.1.3. Rapporti OCSE del 2020 - 1.2. L'area dell'Unione Europea - 1.3. L'evoluzione della disciplina del settore dell'istruzione universitaria - 1.3.1. L'evoluzione della disciplina europea - 1.3.2. L'evoluzione della normativa italiana - 1.3.2.1. L'evoluzione normativa fino al 2017 - 1.3.2.2. L'evoluzione normativa da fine 2017 - 1.3.2.3. L'incidenza dell'emergenza epidemiologica sull'assetto normativo

Considerazioni generali

Il sistema universitario è estremamente sensibile agli effetti della globalizzazione e, contemporaneamente, presenta una spiccata attitudine ad influenzarla.

Per tale ragione, prima di approfondirne le dinamiche nazionali, si impone una sintetica contestualizzazione del sistema universitario italiano nel quadro sovranazionale.

In questa prospettiva, utili elementi di comprensione possono essere tratti, in ordine di grandezza geografica decrescente, dagli approfondimenti riferibili alla macroarea OCSE-Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico e da quelli riferibili al bacino dell'Unione europea.

1.1. L'area OCSE

L'OCSE-Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, dal 2018 al 2020, ha pubblicato rapporti², nei quali sono reperibili elementi di conoscenza per

² OECD anno 2018: *OECD (2018), Education at a Glance 2018 - OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/eag-2018-en>; OECD (2018), Education at a Glance 2018 - OECD Indicators (Summary in Italian), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ba93c9aa-it>; OECD (2018), "Italia", in Education at a Glance 2018: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/krtq2x-it>.
 OECD anno 2019: *OECD (2019), Education at a Glance 2019 - OECD indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>; OECD (2019), Education at a Glance 2019 - OECD Indicators (Summary in Italian), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6e0337ba-it>; OECD (2019), Education at a Glance 2019 - OECD Indicators (Summary in Italian), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6e0337ba-it>.
 OECD anno 2020: *OECD (2020), Education at a Glance 2020 - OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/69096873-en>; OECD (2020), "Italia", in Education at a Glance 2020: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d756b164-it>; OECD (2020), The impact of Covid 19 on education,***

comprendere lo stato dell'istruzione terziaria italiana nel contesto internazionale, pur con i limiti derivati dalla difficoltosa comparabilità di realtà significativamente diverse.

1.1.1. Rapporti OCSE del 2018

Dai Rapporti OCSE del 2018, relativi all'anno 2017, per quanto qui di rilievo, si evince che, nonostante il rilevante innalzamento del livello d'istruzione nel corso dell'ultimo decennio, le persone provenienti da famiglie con un livello di istruzione più basso hanno minori probabilità di frequentare programmi educativi destinati alla prima infanzia, di completare un percorso di studi nella scuola secondaria superiore e di accedere a livelli d'istruzione superiori, rispetto alle persone che hanno almeno un genitore laureato.

In particolare, in tutti i Paesi dell'OCSE che hanno dati disponibili, i giovani adulti di età compresa tra i 18 e i 24 anni hanno più probabilità di accedere all'istruzione terziaria, se i loro genitori hanno un livello d'istruzione terziaria.

In Italia, solo il 18 per cento della popolazione femminile di età compresa tra 18 e 24 anni e il 17 per cento della popolazione maschile della stessa classe di età hanno almeno un genitore con un livello d'istruzione terziaria³.

Secondo gli ultimi dati disponibili, risalenti al 2012, la mobilità intergenerazionale rispetto al livello d'istruzione raggiunto è relativamente bassa: solo il 9 per cento dei 25-64enni, i cui genitori non hanno raggiunto il livello d'istruzione secondaria superiore, ha completato gli studi a livello terziario, rispetto alla media OCSE del 21 per cento.

La percentuale sale al 59 per cento, tra coloro con almeno un genitore con un'istruzione secondaria superiore (media OCSE del 42 per cento) e all'87 per cento, tra coloro con almeno un genitore laureato (media OCSE del 68 per cento).

Inoltre, l'81 per cento degli adulti con genitori senza un livello d'istruzione secondaria superiore ha terminato gli studi allo stesso livello di istruzione (media OCSE del 37 per cento). Pertanto, solo il 19 per cento è riuscito a raggiungere un livello d'istruzione più elevato rispetto ai propri genitori.

Nei Paesi dell'OCSE con dati disponibili, i giovani di età compresa tra 18 e 24 anni, i cui genitori non hanno raggiunto un livello d'istruzione terziaria, rappresentano il 47 per cento dei neoiscritti alla laurea di primo livello, a un corso di laurea magistrale o a programmi equivalenti di studio, sebbene rappresentino il 65 per cento della popolazione di questa fascia di età.

Appaiono, poi, significativi i dati relativi al rapporto tra livelli di istruzione e NEET - *Not in education, employment or training*: le persone inattive, che non hanno un

insights education at a glance 2020, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/education/the-impact-of-covid-19-on-education-insights-education-at-a-glance-2020.pdf>.

³ OECD (2018), "Italia", in *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/krtq2x-it>.

impiego, non seguono percorsi di istruzione e, a differenza dei disoccupati, non sono alla ricerca di un lavoro.

Nel 2017, sia nei Paesi OCSE che in Italia, i tassi di inattività sono risultati più alti per le donne rispetto agli uomini, ma il divario di genere è inferiore per gli adulti più giovani e con livelli d'istruzione più elevati.

In particolare, in Italia, il 30 per cento dei giovani 20-24enni era senza lavoro, non studiava e non frequentava nessun corso di formazione, rispetto a una media del 16 per cento nei Paesi dell'area OCSE. Questa quota varia solo leggermente in base al genere, attestandosi al 31 per cento per gli uomini ed al 29 per cento per le donne.

La quota di NEET è più elevata per i giovani di età compresa tra 25 e 29 raggiungendo il 34 per cento complessivo, il 28 per cento tra gli uomini e il 40 per cento tra le donne, la quinta percentuale più elevata tra i Paesi dell'area OCSE.

Anche nell'insieme dei Paesi dell'OCSE, il tasso di inattività è più elevato per le donne; peraltro, in Italia, questo divario di genere è di poco più ampio, anche se diminuisce al crescere del livello d'istruzione raggiunto.

Nel 2017, il 17 per cento della popolazione femminile italiana con un'istruzione terziaria era inattivo, 7 punti percentuali in più rispetto agli uomini, e un simile divario è osservabile a livello OCSE.

Il divario era di 20 punti percentuali per le donne con titolo di studio secondario superiore o post-secondario non terziario e di 34 punti percentuali per le donne senza titolo di studio secondario superiore.

All'opposto, tra i giovani adulti di età compresa tra 25 e 34 anni, il divario di genere è molto inferiore per le laureate più giovani, solo 2 punti percentuali, ma ancora persiste per le giovani donne che non hanno una laurea: 33 punti percentuali per le donne senza titolo di studio secondario superiore e 19 punti percentuali per le donne con un titolo secondario superiore o post-secondario non terziario.

Tra le diverse regioni italiane si osserva una grande differenza nella quota dei NEET (età compresa tra i 15 e i 29 anni), che varia dal 12 per cento al 38 per cento.

In media, la percentuale di giovani NEET nelle regioni del Nord Italia non supera di molto il 13 per cento, che corrisponde alla media dei Paesi dell'area OCSE in questa fascia di età.

Nel dettaglio, è pari al 15 per cento nel Nord Ovest, al 18 per cento nel Nord Est, al 19 per cento nel Centro, al 31 per cento nel Sud e al 32 per cento nelle isole.

Come per la maggior parte dei Paesi dell'OCSE, in Italia il conseguimento di un titolo di istruzione terziaria è più elevato per le donne rispetto agli uomini: nel 2017, il 20 per cento degli uomini e il 33 per cento delle donne della fascia di età compresa tra 25 e 34 anni aveva conseguito una laurea, rispetto alle medie OCSE del 38 per cento per gli uomini e del 50 per cento per le donne.

Il divario è simile tra i neolaureati: in base a dati del 2016, in Italia, si prevede che il 25 per cento degli uomini che non hanno ancora compiuto 30 anni e il 37 per cento

delle donne conseguiranno almeno un diploma di studio terziario nell'arco della propria vita.

Nonostante l'aumento della percentuale di giovani con un titolo di istruzione terziaria, persistono difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro.

In Italia, la quota dei giovani adulti (25-34enni) con una laurea è aumentata costantemente durante l'ultimo decennio, passando dal 19 per cento nel 2007 al 27 per cento nel 2017, ma resta comunque inferiore rispetto agli altri Paesi dell'OCSE.

Il profilo degli studenti che accedono al sistema di istruzione terziaria, in Italia, è simile ai profili degli altri Paesi: un maggior numero di donne rispetto agli uomini partecipano all'istruzione terziaria (il 55 per cento nel 2016, rispetto a una media OCSE del 54 per cento) e l'età media d'iscrizione è di 20 anni, rispetto all'età media di 22 anni nei Paesi dell'area OCSE.

In Italia, nel 2016, l'84 per cento degli studenti che aveva acquisito un'istruzione superiore si è poi iscritto a corsi di laurea di primo livello (*bachelor*) o programmi di studio equivalenti e il 15 per cento a corsi di laurea di secondo livello (*master*) o programmi di studio equivalenti. Nello stesso anno, l'1 per cento degli studenti si è iscritto a corsi d'istruzione terziaria di ciclo breve (Istituti Tecnici Superiori - ITS), al momento in fase di forte sviluppo anche per via di nuove misure finanziarie specifiche, così come in fase di sviluppo sono le nuove lauree triennali professionalizzanti, pensate per facilitare l'entrata nel mercato del lavoro.

Le Università italiane attraggono meno studenti provenienti dall'estero rispetto ad altri Paesi. La quota di studenti stranieri in Italia si attesta al 5 per cento, rispetto al 6 per cento in totale nell'area OCSE e al 9 per cento nei Paesi EU23.

L'Italia contava 93.000 studenti stranieri nel 2016; cifra che corrisponde a un rapporto di 5 studenti stranieri per 100 studenti autoctoni, che studiano in Italia o all'estero.

Gli studenti stranieri sono aumentati del 12 per cento tra il 2013 e il 2016, mentre la quota di cittadini italiani che studia in altri Paesi dell'OCSE e Paesi partner è aumentata del 36 per cento nello stesso periodo.

Il tasso di occupazione in Italia è inferiore rispetto al tasso dell'area OCSE.

Il divario tra l'Italia e la media OCSE aumenta con i livelli d'istruzione e ha raggiunto il 18 per cento, nel 2017, per i giovani con un'istruzione terziaria.

Il tasso di occupazione per i giovani adulti con un'istruzione terziaria e compresi nella fascia di età 25-34 (66 per cento) è inferiore rispetto a quello rilevato in fasce di età più elevate, mentre il tasso di occupazione totale tra i 25-64enni si attesta all'81 per cento.

Nonostante l'aumento della spesa pubblica per l'istruzione, una quota significativa del finanziamento totale destinato all'istruzione terziaria è finanziata da contributi privati.

Tra il 2000 e il 2015, nei Paesi OCSE, la spesa per studente, nel livello terziario dell'istruzione, è aumentata dell'11 per cento.

Gli istituti educativi erano ancora prevalentemente finanziati da risorse pubbliche. Nel 2015, il 66 per cento delle risorse per l'istruzione terziaria era finanziato da fondi statali.

Poiché le famiglie finanziano una quota maggiore del bilancio dell'istruzione terziaria, i Paesi hanno adottato meccanismi finanziari al fine di sostenerle.

Almeno il 75 per cento degli studenti, nei Paesi in cui le tasse di scolarità sono più elevate, beneficia di borse di studio o di prestiti bancari.

In Italia, la spesa per studente è aumentata dell'1 per cento nel 2015 rispetto al 2010: tale aumento è derivato dal fatto che, benché il livello della spesa sia diminuito del 7 per cento, nello stesso periodo il numero di studenti è diminuito dell'8 per cento.

Il livello di spesa per studente nell'istruzione terziaria, in Italia, era inferiore alla media OCSE (73 per cento della media OCSE, o il 67 per cento, escludendo le spese dedicate alla ricerca e allo sviluppo).

1.1.2. Rapporti OCSE del 2019⁴

Dai dati rinvenibili nel Rapporto “*OECD Multilingual Summaries – Education at a Glance 2019 – OECD Indicators*”, si evince che la domanda di istruzione terziaria resta elevata, nonostante una maggiore offerta di laureati.

Nel 2018, in media, nei diversi Paesi dell'OCSE, il 44 per cento degli adulti di età compresa tra i 25 e i 34 anni era titolare di una laurea, rispetto al 35 per cento nel 2008. L'espansione della popolazione adulta titolare di una laurea di primo livello è il fattore che ha contribuito maggiormente a questa crescita.

Nel corso dell'ultimo decennio, il vantaggio dei giovani adulti laureati, in termini di occupazione, è stato abbastanza costante nei confronti dei loro coetanei con un livello d'istruzione secondaria superiore.

Gli adulti con un livello d'istruzione terziaria sono più resilienti alla disoccupazione di lungo termine e, nel 2018, il loro tasso di occupazione era superiore del 9 per cento rispetto agli adulti con livello d'istruzione secondaria superiore.

Gli adulti con un titolo di studio terziario guadagnano di più, sebbene ciò vari in ragione della disciplina studiata.

Il vantaggio salariale dipende anche dall'età: rispetto ai coetanei con un diploma secondario superiore, i laureati di età compresa tra i 25 e i 34 guadagnano il 38 per cento in più; mentre gli adulti laureati di età compresa tra i 45 e i 54 guadagnano il 70 per cento in più.

I sistemi d'istruzione hanno facilitato l'accesso all'istruzione terziaria, tuttavia, alcuni divari permangono.

⁴ OECD (2019), *Education at a Glance 2019 - OECD indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8d7880d-en>; OECD (2019), *Education at a Glance 2019 - OECD Indicators (Summary in Italian)*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6e0337ba-it>; OECD (2019), *Education at a Glance 2019 - OECD Indicators (Summary in Italian)*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6e0337ba-it>.

L'azione volta a fornire meccanismi di sostegno finanziario ha contribuito a rendere l'istruzione terziaria più accessibile per un maggior numero di persone.

Nei Paesi che hanno le tasse d'iscrizione più elevate, nel 2018, oltre il 70 per cento degli studenti ha beneficiato di borse di studio o di prestiti.

In più della metà dei Paesi dell'OCSE con dati disponibili, il costo annuale dei programmi di *master* e dottorato è simile a quello di una laurea di primo livello, mentre i guadagni per chi consegue quei titoli di studio sono, in media, superiori del 32 per cento.

Le modalità di transizione dall'istruzione secondaria superiore e i sistemi di ammissione all'istruzione terziaria influiscono sul passaggio dal ciclo d'istruzione secondaria al ciclo superiore.

In quasi la metà dei Paesi dell'OCSE, oltre il 40 per cento dei giovani di età compresa tra i 19 e i 20 anni è iscritto a corsi di studio terziari e l'età media degli studenti iscritti al programma di laurea di primo livello va dai 18 anni in Giappone, ai 25 anni in Svizzera.

I Paesi con una quota maggiore di studenti iscritti a programmi di livello secondario superiore hanno maggiori probabilità di registrare un tasso di iscrizione più elevato di studenti più giovani nel livello d'istruzione terziaria.

In più della metà dei Paesi OCSE, l'iscrizione ai programmi d'istruzione terziaria non prevedeva il numero chiuso; mentre altri Paesi utilizzavano criteri di selezione, quali i risultati scolastici, gli esami e, in alcuni casi, l'orientamento del programma secondario superiore.

In media, nel 2018, nei Paesi dell'OCSE, il 17 per cento degli studenti iscritti per la prima volta nel sistema d'istruzione terziaria seguiva un programma a ciclo breve, il 76 per cento era iscritto a un programma di laurea di primo livello e il 7 per cento a un *master*.

Tuttavia, entro l'inizio del secondo anno di studi universitari, in media, il 12 per cento degli studenti iscritti ad un corso di laurea di primo livello lasciava il sistema d'istruzione terziaria.

Solo il 39 per cento degli studenti che frequentava un corso di laurea di primo livello conseguiva una laurea nei tempi teorici previsti dal programma di studi; mentre il 28 per cento conseguiva una laurea di primo livello, nel corso dei tre anni successivi.

Generalmente, gli studenti di sesso maschile e quelli che hanno seguito un programma di studi professionali nel ciclo secondario superiore avevano meno probabilità di accedere e di completare un corso di laurea.

L'istruzione terziaria svolge un ruolo importante nell'apprendimento continuo: in media, nei Paesi dell'OCSE, più di tre adulti su quattro di età compresa tra i 30 e i 39 anni ha frequentato un programma di studi terziario.

L'aumento dei finanziamenti ha sostenuto l'espansione dell'istruzione terziaria.

Tra il 2005 ed il 2016, in media, tra i Paesi dell'OCSE, la spesa per gli istituti dell'istruzione terziaria è aumentata del 28 per cento. Più del doppio del tasso d'iscrizione degli studenti, pari al 12 per cento.

Tuttavia, a partire dal 2010, sia il numero degli studenti che la spesa totale hanno segnato un rallentamento.

Nel 2016, la spesa per studente iscritto nel sistema d'istruzione terziaria è stata pari a 15.556 dollari statunitensi, di cui circa un terzo è stato stanziato per la ricerca e lo sviluppo.

Nella metà dei Paesi OCSE con dati disponibili, sebbene fonti private abbiano finanziato, in media, più del 30 per cento della spesa, le tasse d'iscrizione ai programmi di laurea di primo livello sono aumentate di oltre il 20 per cento, tra il 2007 e il 2017.

Le risorse umane dell'istruzione terziaria sono, altresì, aumentate nella maggior parte dei Paesi.

Tra il 2005 e il 2017, il personale docente a livello terziario è aumentato a un ritmo dell'1 per cento l'anno; un tasso simile a quello delle iscrizioni nell'istruzione terziaria.

Anche il Rapporto dell'OCSE "*Uno sguardo sull'istruzione 2019*" evidenzia come, in Italia, il conseguimento di un titolo di studio di istruzione terziaria stia aumentando per le generazioni più giovani, nonostante, permanga, in assoluto, piuttosto basso.

In particolare, al 2018, il 19 per cento dei 25-64enni avevano un'istruzione terziaria, a fronte di una media OCSE del 37 per cento, e questa quota era maggiore per le generazioni più giovani.

La quota di giovani adulti di età compresa tra i 25 e i 34 anni, che hanno un titolo di studio di istruzione terziaria ha raggiunto il 28 per cento nel 2018 (34 per cento per le giovani donne), nonostante il tasso di occupazione dei 25-34enni con un titolo di studio terziario sia del 67 per cento, rispetto all'81 per cento dei 25-64enni.

Si stima che il 37 per cento degli italiani si iscriverà per la prima volta a un corso di studio universitario prima dei 25 anni, a fronte di una media OCSE del 45 per cento.

Il tasso della prima iscrizione universitaria aumenta fino al 43 per cento, se si includono le matricole internazionali e quelle di età superiore a 24 anni, rispetto alla media OCSE del 58 per cento.

Le lauree di secondo livello sono relativamente apprezzate in Italia: si stima che il 22 per cento degli italiani dovrebbe iscriversi a un corso di studio di secondo livello prima di aver compiuto 30 anni, rispetto al 14 per cento in media tra Paesi dell'OCSE.

In Italia, come anche in Austria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca e Svezia, chi consegue una laurea di primo livello (tasso di conseguimento: 31 per cento) ha maggiori probabilità di iscriversi a un corso di laurea di secondo livello, rispetto ad altri Paesi dell'OCSE.

Il tasso di conseguimento del diploma di secondo livello, in Italia, ha raggiunto il 22 per cento nel 2017, un valore superiore alla media OCSE, pari al 18 per cento.

Gli Istituti Tecnici Superiori (ITS) risultano ancora poco diffusi in Italia: solo l'1,7 per cento delle matricole iscritte per la prima volta nel 2017 (il 2,7 per cento degli uomini iscritti per la prima volta) si è iscritto a un ITS.

Le istituzioni italiane stanno fortemente promuovendo questi percorsi professionali a livello terziario per facilitare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

Il tasso di impiego per gli adulti laureati nel campo delle tecnologie informatiche e della comunicazione (87 per cento) e in ingegneria, industria manifatturiera ed edilizia (85 per cento) è relativamente vicino alla media OCSE (solo del 3 per cento più basso).

La quota di 25-64enni con un titolo d'istruzione terziaria in ingegneria, industria manifatturiera ed edilizia è relativamente bassa (15 per cento), sebbene sia leggermente più alta (17 per cento) tra i neolaureati.

Il tasso di occupazione è inferiore per gli adulti laureati nelle discipline artistiche (72 per cento) o umanistiche (78 per cento), analogamente ad altre discipline STEM (scienze naturali, matematica e statistica, 78 per cento).

L'Italia registra la seconda quota più alta (29 per cento) di adulti laureati nelle discipline artistiche e umanistiche, in scienze sociali, giornalismo e nel settore dell'informazione, tra i Paesi dell'OCSE.

Tali discipline restano apprezzate dalle generazioni più giovani, infatti il 31 per cento dei neolaureati sceglie le discipline artistiche e umanistiche, le scienze sociali e il settore dell'informazione, come anche il 37 per cento degli studenti stranieri.

In Italia, gli adulti con un'istruzione terziaria guadagnano il 39 per cento in più degli adulti con un livello d'istruzione secondario superiore, rispetto al 57 per cento in più, in media, nei diversi Paesi dell'OCSE; peraltro, il 15 per cento degli adulti laureati guadagna meno della metà del reddito mediano, a fronte di una media OCSE del 10 per cento.

Gli incentivi per completare un'istruzione terziaria sembrano essere ancora più deboli per i giovani adulti: il vantaggio, in termini di reddito, rappresentato da un'istruzione terziaria scende al 19 per cento tra i 25-34enni, rispetto al 38 per cento in media nell'area dell'OCSE.

Inoltre, la distribuzione dei redditi degli adulti laureati è diseguale tra uomini e donne: le donne guadagnano in media il 30 per cento in meno rispetto agli uomini, rispetto ad una media OCSE del 25 per cento; tali valori variano dal 26 per cento in meno per le donne 55-64enni, al 36 per cento in meno per le 35-44enni.

Le tasse universitarie in Italia erano, nel 2018, più elevate rispetto a molti altri Paesi europei e simili al livello delle tasse universitarie dei Paesi Bassi e della Spagna, ma inferiori a quelle dell'Inghilterra (Regno Unito) e della Lettonia.

Le tasse d'iscrizione nelle Università pubbliche in Italia erano in media di 1.900 dollari statunitensi per le lauree di primo livello, di 2.100 dollari statunitensi per le lauree di secondo livello e di meno di 500 dollari statunitensi per i dottorati.

Nell'ultimo decennio, le tasse universitarie al primo livello sono aumentate meno che in altri Paesi OCSE e la quota di studenti che ricevono aiuti finanziari e borse di

studio, in forma di esenzione totale dalle tasse universitarie, è aumentata dal 17 per cento al 39 per cento.

In Italia, la maggior parte degli studenti universitari (88 per cento) è iscritta nelle Università pubbliche.

Almeno in parte, le Università pubbliche non applicano il numero chiuso e l'iscrizione all'università ha come requisito minimo il diploma di maturità.

Il numero massimo di studenti e i test d'ingresso possono, comunque, limitare l'accesso ad alcuni corsi di studio. Infatti, per alcuni corsi, sono fissati dei limiti per il numero di studenti, che possono essere definiti autonomamente dalle Università o a livello centrale; inoltre, una percentuale del numero totale di ammissioni è riservata agli studenti stranieri.

Sebbene, in Italia, i titolari di un dottorato registrino un più ampio vantaggio occupazionale rispetto ai titolari di una laurea di secondo livello, solo lo 0,5 per cento degli adulti ha conseguito un dottorato, rispetto alla media OCSE dell'1,2 per cento.

Più donne che uomini conseguono un dottorato: la percentuale di donne raggiunge il 53 per cento in scienze naturali, matematica e statistica; il 58 per cento, nelle discipline artistiche e umanistiche e il 64 per cento nei settori della sanità e della previdenza sociale.

Più uomini che donne conseguono un dottorato in ingegneria, industria manifatturiera ed edilizia (64 per cento); peraltro, la percentuale di donne in questo campo (36 per cento) è comunque superiore alla media OCSE (32 per cento).

Nel 2018, l'Italia ha registrato la terza quota più elevata di giovani che non lavora, non studia e non frequenta un corso di formazione (NEET) tra i Paesi dell'OCSE.

In particolare, il 26 per cento dei giovani di età compresa tra 18 e 24 anni è NEET, rispetto alla media OCSE del 14 per cento.

Circa l'11 per cento dei 15-19enni sono NEET, ma questa quota triplica per i 20-24enni, raggiungendo il 29 per cento per le donne e il 28 per cento per gli uomini nella classe d'età in cui inizia la transizione verso l'istruzione terziaria e il mercato del lavoro.

Sebbene il livello d'istruzione sia più alto tra le donne, il tasso di giovani NEET aumenta fino al 37 per cento per le donne di età compresa tra i 25 e i 29 anni e scende al 26 per cento per gli uomini della stessa età.

La quota dei NEET, anche per il 2018, varia secondo il livello d'istruzione.

Tra i 25-29enni, l'Italia registra la terza quota più elevata di NEET con un livello d'istruzione terziaria dopo la Grecia e la Turchia e si attesta al 23 per cento, rispetto alla media OCSE dell'11 per cento.

L'Italia e la Colombia sono gli unici due Paesi dell'OCSE con tassi superiori al 10 per cento, sia per gli inattivi che per i disoccupati tra i 18-24enni.

Inoltre, la Grecia e l'Italia sono gli unici Paesi in cui più della metà dei 18-24enni è rimasta senza lavoro almeno per un anno.

Il Rapporto⁵ evidenzia, poi, la rilevanza della formazione acquisita presso gli istituti tecnici e professionali per l'ingresso nel mercato del lavoro, anche in confronto ai soggetti in possesso di titolo di istruzione terziaria.

L'istruzione e la formazione tecnica e professionale è un percorso alternativo per l'ingresso nel mondo del lavoro.

I giovani adulti (25-34enni), che hanno raggiunto un livello d'istruzione secondario o post-secondario non terziario professionale, hanno, infatti, prospettive d'impiego simili ai giovani che hanno ottenuto un titolo di studio terziario.

In Italia, l'istruzione e la formazione tecnica professionale rappresenta una vera alternativa ai programmi secondari superiori di indirizzo generale, poiché, a differenza di molti Paesi, l'età media di conseguimento del diploma è relativamente simile tra la scuola secondaria superiore di indirizzo generale (18 anni) e i programmi di indirizzo tecnico-professionale (19 anni).

Nel 2017, in Italia, la maggior parte degli studenti della scuola secondaria superiore (55 per cento) era iscritta negli istituti di indirizzo tecnico professionale e tale quota era anche più elevata per gli studenti maschi, con un rapporto di 2 studenti su 3 iscritti negli istituti tecnici o professionali.

La partecipazione degli studenti di età compresa tra 15 e 24 anni ai programmi di indirizzo tecnico o professionale è anche una priorità degli "Obiettivi di sviluppo sostenibile", poiché svolge un ruolo importante nella preparazione degli studenti al mercato del lavoro, insieme all'istruzione terziaria: tale partecipazione è monitorata dall'Indicatore 4.3.3 e l'Italia è il Paese dove la differenza nella partecipazione tra uomini (26 per cento) e donne (17 per cento) è più pronunciata.

In Italia, i giovani adulti con un livello d'istruzione secondario superiore o post-secondario non terziario tecnico-professionale hanno, in media, prospettive occupazionali simili rispetto ai laureati, a differenza della maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE, dove il tasso di occupazione è superiore per i giovani adulti laureati.

Nel 2018, il 68 per cento dei 25-34enni con una qualifica tecnico-professionale aveva un lavoro rispetto al 67 per cento dei giovani adulti con un'istruzione terziaria, il 48 per cento per i giovani adulti con un'istruzione secondaria superiore di indirizzo generale e il 53 per cento per quelli senza una qualifica secondaria superiore.

Il Rapporto evidenzia, poi, come l'Italia abbia speso, nel 2018, circa il 3,6 per cento del suo Pil per l'istruzione, dalla scuola primaria all'università; una quota inferiore alla media OCSE del 5 per cento e uno dei livelli più bassi di spesa tra i Paesi dell'OCSE.

Nel periodo di riferimento, la spesa per studente si attesta a circa 8.000 dollari statunitensi per l'istruzione primaria, pari al 94 per cento della media OCSE; a 9.200 dollari statunitensi per l'istruzione secondaria, pari al 92 per cento della media OCSE e 11.600 dollari statunitensi per i corsi di studio terziari, pari al 74 per cento della media OCSE o circa 7.600 dollari statunitensi, se si esclude la spesa per ricerca e sviluppo.

⁵ OECD "Uno sguardo sull'istruzione 2019".

Sebbene la spesa per studente, nel 2018, in termini assoluti, sia aumentata per i livelli più alti d'istruzione, il divario rispetto alla media OCSE è diventato più ampio, poiché la spesa per l'istruzione è cresciuta maggiormente in altri Paesi dell'OCSE.

La spesa è diminuita del 9 per cento, tra il 2010 e il 2016, sia per la scuola che per l'università, scendendo più rapidamente rispetto al calo registrato nel numero di studenti, che è diminuito dell'8 per cento nelle istituzioni dell'istruzione terziaria e dell'1 per cento dall'istruzione primaria fino a quella post-secondaria non terziaria.

Le famiglie hanno contribuito al 5 per cento del finanziamento totale dell'istruzione dalla scuola primaria alla scuola post-secondaria non terziaria e al 30 per cento al livello d'istruzione terziaria.

Altre fonti private di finanziamento hanno contribuito solo all'istruzione terziaria per un ammontare pari al 6 per cento della spesa.

Nel 2018, la quota del finanziamento privato, nell'istruzione terziaria, era pari al 36 per cento in Italia, lievemente superiore rispetto alla media dei Paesi dell'OCSE (32 per cento).

In Italia, tra le fonti pubbliche, il finanziamento per l'istruzione terziaria grava principalmente sullo Stato, con l'eccezione dell'Università di Trento, che, a norma del d.lgs. n. 142 del 2011, è finanziata ordinariamente dalla Provincia Autonoma di Trento. Le amministrazioni regionali contribuiscono al 18 per cento del finanziamento pubblico per l'istruzione terziaria.

1.1.3. Rapporti OCSE del 2020⁶

Il Rapporto OCSE *“Uno sguardo sull'istruzione 2020”* ribadisce la rilevanza dei programmi d'istruzione e formazione professionale (VET), di interesse per chi voglia acquisire qualifiche professionali e competenze tecniche per entrare nel mercato del lavoro, per gli adulti che desiderino accrescere la loro occupabilità sviluppando ulteriormente le loro competenze e per gli studenti che potrebbero essere interessati a proseguire in un secondo momento gli studi a livello terziario.

Nella maggior parte dei Paesi dell'OCSE, l'istruzione e formazione professionale (VET) è una componente importante dell'istruzione secondaria superiore.

In Italia, in media, il 54 per cento di tutti gli studenti di livello secondario superiore sceglie programmi VET, una quota superiore alla media OCSE, che si attesta al 42 per cento.

Nei Paesi dell'OCSE, l'età media degli studenti nelle scuole secondarie superiori professionali (21 anni) tende ad essere superiore rispetto all'età degli studenti che si

⁶ OECD Anno 2020: *OECD (2020), Education at a Glance 2020 - OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/69096873-en>; OECD (2020), “Italia”, in *Education at a Glance 2020: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d756b164-it>; OECD (2020), *The impact of covid 19 on education, insights education at a glance 2020, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/education/the-impact-of-covid-19-on-education-insights-education-at-a-glance-2020.pdf>*.**

iscrivono a programmi di indirizzo generale (17 anni); una tendenza riscontrata anche in Italia.

In Italia, la quota di studenti della scuola secondaria superiore iscritti a programmi VET è del 54 per cento tra i giovani di età compresa tra i 15 e i 19 anni di età (media OCSE: 37 per cento) e dell'88 per cento tra i giovani di età compresa tra i 20 e i 24 anni di età (media OCSE: 62 per cento).

Gli studenti della scuola secondaria superiore professionale hanno generalmente una minore probabilità di completare la loro qualifica, rispetto agli studenti della scuola secondaria superiore con programmi di indirizzo generale.

L'Italia segue questa tendenza, poiché il tasso di completamento della scuola secondaria superiore, entro la durata teorica del programma di studi, è inferiore tra gli studenti iscritti ad un programma di indirizzo professionale (52 per cento), rispetto a quello degli studenti iscritti ad un programma di indirizzo generale (77 per cento).

Al fine di sostenere la transizione degli studenti della scuola secondaria superiore professionale verso l'istruzione post-secondaria e di migliorare le loro prospettive di carriera, molti Paesi hanno creato percorsi diretti dai programmi di indirizzo professionali verso livelli superiori d'istruzione.

In Italia, l'89 per cento degli studenti della scuola secondaria superiore professionale è iscritto a programmi di studio che offrono l'opportunità di accedere direttamente al livello d'istruzione terziaria, una percentuale superiore alla media OCSE del 70 per cento.

Nel 2019, in Italia, il 35 per cento dei 25-34enni aveva raggiunto una qualifica secondaria superiore o post-secondaria non terziaria professionale come livello massimo d'istruzione, mentre il 13 per cento aveva raggiunto un diploma secondario superiore di indirizzo generale, come massimo livello.

Il tasso di occupazione dei giovani adulti con un'istruzione di livello secondario superiore professionale o post-secondario non terziario professionale tende ad essere superiore rispetto al tasso di occupazione di quelli che hanno qualifiche di indirizzo generale a questo livello (di 9 punti percentuali, in media, nei Paesi dell'OCSE).

L'Italia segue questa tendenza, poiché il 69 per cento dei giovani adulti di età compresa tra i 25 e 34 anni con una qualifica secondaria superiore di indirizzo professionale o post-secondaria non terziaria professionale ha un lavoro, rispetto al 51 per cento dei giovani adulti con una qualifica di indirizzo generale.

In alcuni Paesi, tra cui l'Italia, il tasso di occupazione dei giovani adulti con una qualifica secondaria superiore di indirizzo professionale è più alto rispetto agli adulti con una qualifica dell'istruzione terziaria.

La maggior parte di questi Paesi ha programmi di studio secondari superiori o post-secondari di indirizzo professionale con un solido e integrato apprendimento basato sul lavoro e/o programmi professionali, concepiti per offrire agli studenti un accesso diretto al mercato del lavoro.

Con un andamento simile alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE, in Italia il vantaggio occupazionale diminuisce con l'età.

Per gli adulti 45-54enni, il tasso di occupazione degli adulti con una qualifica secondaria superiore o post-secondaria non terziaria di indirizzo professionale è dell'81 per cento e del 72 per cento per gli adulti con una qualifica di indirizzo generale.

In Italia, tra gli adulti con un livello massimo d'istruzione secondaria superiore o post-secondaria non terziaria di indirizzo professionale, il 75 per cento dei 55-64enni (adulti più anziani), rispetto al 73 per cento dei 25-34enni (adulti più giovani) ha una qualifica dell'istruzione professionale. In confronto, le medie OCSE equivalenti sono del 72 per cento per gli adulti più anziani e del 59 per cento per gli adulti più giovani.

Come già detto, l'espansione dell'istruzione terziaria è una tendenza mondiale. Tra il 2009 e 2019, la quota di adulti di età compresa tra i 25 e i 34 anni con una qualifica dell'istruzione terziaria è aumentata in tutti i Paesi dell'OCSE e nei Paesi partner.

Nello stesso periodo, in Italia, la quota è aumentata di 8 punti percentuali.

Un aumento inferiore rispetto alla media rilevata nei Paesi dell'OCSE di 9 punti percentuali.

Nel 2019, il 28 per cento dei 25-34enni era titolare di una qualifica dell'istruzione terziaria rispetto al 45 per cento, in media, nei Paesi dell'OCSE.

In una prospettiva di genere, le donne giovani sono più propense, rispetto ai coetanei, a concludere studi terziari in tutti i Paesi dell'OCSE.

In Italia, il 34 per cento delle donne 25-34enni aveva una qualifica terziaria rispetto al 22 per cento dei coetanei uomini; mentre, in media, nei Paesi dell'OCSE, le quote sono del 51 per cento per le donne più giovani e del 39 per cento per gli uomini più giovani.

In Italia, l'età media degli iscritti per la prima volta nell'istruzione terziaria, nel 2018, era di 20 anni, inferiore all'età media di 22 anni nell'area dell'OCSE.

Fattori strutturali, come le procedure di ammissione, l'età tipica alla quale gli studenti conseguono un diploma secondario superiore, le percezioni culturali del valore delle esperienze professionali o personali in un ambito diverso rispetto a quello dell'istruzione potrebbero spiegare le differenze dell'età media di iscrizione al ciclo d'istruzione terziaria nei diversi Paesi.

Se le attuali tendenze restano invariate, si stima che, in media, nei Paesi dell'OCSE, il 49 per cento dei giovani adulti si iscriveranno per la prima volta al ciclo d'istruzione terziaria prima dell'età di 25 anni (esclusi gli studenti internazionali).

In Italia, il 46 per cento dei giovani adulti inizierà gli studi universitari entro quell'età e la maggior parte di essi si iscriverà al programma di studi della laurea di primo livello o a un livello equivalente.

I programmi terziari di ciclo breve sono generalmente concepiti per un orientamento di tipo professionale e rappresentano il secondo percorso più diffuso di accesso all'istruzione terziaria in media nei Paesi dell'OCSE, dopo i programmi di laurea di primo livello.

Se le attuali tendenze dovessero continuare, si prevede che, in Italia, l'1 per cento degli adulti dovrebbe iniziare un ciclo breve dell'istruzione terziaria (Istituti Tecnici Superiori) prima di aver compiuto 25 anni di età, rispetto a una media del 10 per cento nei Paesi dell'OCSE.

In Italia, le donne costituiscono il 27 per cento degli studenti in tali programmi di laurea, rispetto al 52 per cento, in media, nei Paesi dell'OCSE.

Anche per il 2019, i dati evidenziano la possibile difficoltà dei giovani nella transizione dalla scuola al mercato del lavoro, ma un livello più alto d'istruzione aumenta le loro probabilità di essere assunti ed è correlato con redditi più alti.

In media, nei Paesi dell'OCSE, il tasso di occupazione, nel 2019, era del 61 per cento per i 25-34enni senza istruzione secondaria superiore; del 78 per cento per i giovani con una qualifica secondaria superiore o post-secondaria non terziaria; dell'85 per cento per i giovani con un livello d'istruzione terziaria.

In Italia, le percentuali sono del 53 per cento per un livello inferiore alla scuola secondaria superiore; del 64 per cento per i diplomati della scuola secondaria superiore o post-secondaria non terziaria; del 68 per cento per i laureati dell'istruzione terziaria.

La laurea importa un notevole vantaggio, in termini di livelli di retribuzione, nella maggior parte dei Paesi dell'OCSE e dei Paesi partner.

In Italia, nel 2016, i 25-64enni laureati con un reddito da lavoro a tempo pieno, per un anno completo, guadagnavano il 37 per cento in più, rispetto ai lavoratori a tempo pieno, per un anno completo, con un'istruzione secondaria superiore, rispetto a una media del 54 per cento nei Paesi dell'OCSE.

La mobilità internazionale degli studenti è aumentata in modo notevole nell'ultimo ventennio.

Nel 2018, 5,6 milioni di studenti dell'istruzione terziaria, in tutto il mondo, sono andati all'estero per studiare; più del doppio rispetto al 2005.

In Italia, la quota di studenti stranieri o internazionali è aumentata dal 5 per cento, nel 2014, al 6 per cento, nel 2018.

Il 4 per cento degli studenti italiani dell'istruzione terziaria sono iscritti all'estero, rispetto al 2 per cento in totale nei Paesi dell'OCSE.

I Paesi di madrelingua inglese sono le destinazioni che attirano di più gli studenti in tutta l'area dell'OCSE, con l'Australia, il Canada, il Regno Unito e gli Stati Uniti, che accolgono più del 40 per cento degli studenti in mobilità internazionale nell'area dell'OCSE e nei Paesi partner.

Tra gli studenti che lasciano l'Italia per studiare all'estero, la destinazione più ambita è il Regno Unito.

La spesa annuale per studente, nelle istituzioni dell'istruzione dal livello primario a quello terziario, fornisce un'indicazione sugli investimenti che i Paesi fanno per ogni studente.

Nel 2017, l'Italia ha speso meno per le istituzioni dell'istruzione dal livello primario a quello terziario per ogni studente a tempo pieno, rispetto alla media OCSE. Gli investimenti dell'Italia ammontano a 10.473 dollari statunitensi per studente, rispetto a 11.231 dollari statunitensi, in media, nei Paesi dell'OCSE.

Il modo in cui l'istruzione è fornita incide sulla distribuzione delle risorse tra i livelli d'istruzione e tra le istituzioni pubbliche e private.

Nel 2017, l'Italia ha speso 10.036 dollari statunitensi per studente al livello d'istruzione non terziaria (istruzione primaria, secondaria e post-secondaria non terziaria); appena 37 dollari statunitensi in più rispetto alla media OCSE di 9.999 dollari statunitensi.

Nell'istruzione terziaria, l'Italia ha speso 12.226 dollari statunitensi per studente; una cifra inferiore di 4.101 dollari statunitensi rispetto alla media OCSE.

Nei Paesi dell'OCSE, in media, la spesa per studente delle istituzioni private dell'istruzione è superiore rispetto alle istituzioni pubbliche.

Tuttavia, in Italia, la situazione è diversa, poiché la spesa totale per le istituzioni pubbliche dell'istruzione dal livello primario al livello terziario ammonta a 10.687 dollari statunitensi per studente, rispetto a 7.943 dollari statunitensi nelle istituzioni private.

Rispetto agli altri Paesi dell'OCSE, l'Italia figura tra i Paesi che hanno speso la quota più bassa del proprio prodotto interno lordo (Pil) per le istituzioni dell'istruzione dal livello primario a quello terziario.

Nel 2017, l'Italia ha speso il 3,9 per cento del Pil per le istituzioni dell'istruzione dal livello primario al livello terziario, ossia una spesa inferiore dell'1,1 per cento rispetto alla media dell'OCSE.

Tra il 2012 e il 2017, la spesa per studente dall'istruzione primaria all'istruzione terziaria è aumentata, registrando un tasso di crescita medio annuale dell'1,3 per cento nei Paesi dell'OCSE.

In Italia, la spesa destinata alle istituzioni dell'istruzione è cresciuta registrando un tasso medio dello 0,2 per cento all'anno, sebbene il numero di studenti sia diminuito in media dello 0,1 per cento all'anno. Ciò ha portato a un tasso medio di crescita dello 0,3 per cento nella spesa per studente, durante questo periodo.

Le tasse d'iscrizione nelle istituzioni pubbliche, in Italia, nel 2019, si situano nella media dei Paesi OCSE con dati disponibili, per i programmi di laurea di primo livello; gli studenti italiani pagano 1.953 dollari statunitensi all'anno per una laurea di primo livello: una somma superiore del 36 per cento rispetto a quanto pagavano in media nel 2007/2008.

In Italia, i trasferimenti di fondi pubblici verso il settore privato svolgono un ruolo importante nel finanziamento dell'istruzione e nell'offerta di sostegno finanziario agli studenti. Tali trasferimenti rappresentano l'11 per cento del totale dei finanziamenti destinati alle istituzioni dell'istruzione terziaria, la sesta quota di finanziamento più elevata tra i Paesi dell'OCSE.

In Italia, i costi di capitale rappresentano una quota inferiore rispetto alla quota media di spesa per le istituzioni dell'istruzione dal livello primario al terziario.

Al livello primario, secondario e post-secondario non terziario, i costi di capitale ammontano all'1 per cento della spesa totale per le istituzioni dell'istruzione; 6 punti percentuali sotto la media OCSE.

Al livello terziario, i costi di capitale rappresentano il 7 per cento; una percentuale inferiore alla media OCSE del 10 per cento.

La remunerazione dei docenti e di altri membri del personale impiegati nelle istituzioni dell'istruzione rappresenta la maggiore quota delle spese di esercizio dall'istruzione primaria alla terziaria.

Nel 2017, l'Italia ha stanziato il 72 per cento delle spese di esercizio per la remunerazione del personale, rispetto al 74 per cento, in media, nei Paesi dell'OCSE.

La remunerazione del personale tende a costituire una quota inferiore delle spese correnti per le istituzioni terziarie, a causa dei costi più alti delle strutture e delle attrezzature, a livello dell'istruzione terziaria.

In Italia, la remunerazione del personale rappresenta il 55 per cento delle spese di esercizio nelle istituzioni terziarie, rispetto al 76 per cento nei livelli d'istruzione non terziaria. In media, nei Paesi dell'OCSE, la quota per la remunerazione del personale si attesta al 67 per cento, per il livello d'istruzione terziaria e al 77 per cento, per l'istruzione non terziaria.

La Relazione “*Uno sguardo sull'istruzione 2020*” reca anche una prima valutazione sull'impatto della pandemia di Covid-19 sull'istruzione.

Nella prima fase di azioni volte a contenere la diffusione del virus, molti Paesi hanno imposto il *lockdown* e le scuole e/o le università sono state chiuse per numerosi mesi, in tutta l'area dell'OCSE e nei Paesi partner.

In questo periodo, molti Paesi hanno adottato la scelta dell'apprendimento a distanza per garantire la continuità dell'istruzione.

La pandemia da Covid-19 potrebbe avere effetti sugli investimenti nel settore dell'istruzione, dovendo, i governi, rivalutare l'allocazione delle risorse disponibili.

Con l'aumentare della disoccupazione, il finanziamento privato del settore dell'istruzione potrebbe, altresì, essere esposto a rischi e l'impatto finanziario potrebbe essere più grave nei Paesi e per i livelli d'istruzione che si appoggiano in modo maggiore sulla spesa delle famiglie e, quindi, proprio per il livello terziario.

La crisi potrebbe avere anche un grave impatto sull'internazionalizzazione dell'istruzione superiore, poiché l'offerta di materiali didattici on line e le restrizioni di viaggio potrebbero suscitare dubbi, tra gli studenti internazionali, sul valore di una laurea ottenuta all'estero.

L'Italia, che registra una quota simile di studenti stranieri rispetto al totale degli studenti internazionali nell'area dell'OCSE, potrebbe subire le conseguenze del Covid-19, come gli altri Paesi.

Al fine di far fronte al possibile calo della quota degli studenti internazionali, l'Italia ha attuato numerose iniziative. In particolare, le procedure di reclutamento internazionale e di visto sono state completamente dematerializzate attraverso un portale *web* dedicato, condiviso tra università, autorità consolari e il Ministero delle università e della ricerca; gli studenti internazionali saranno, altresì, autorizzati ad iscriversi con modalità *on-line* e a frequentare i corsi del primo semestre *on-line*.

Il Rapporto OCSE *“The impact of Covid-19 on educations – Insights from education at glance 2020”* ha evidenziato, poi, come le conseguenze della pandemia da Covid-19 colpiscano più duramente i soggetti maggiormente vulnerabili, anche con riferimento all'istruzione, considerato che, mentre i soggetti più avvantaggiati hanno potuto supplire alla chiusura di istituzioni primarie, secondarie e terziarie mediante strumenti alternativi, come la didattica a distanza, i soggetti più svantaggiati sono rimasti esclusi dall'apprendimento.

La pandemia ha, inoltre, fatto emergere numerose inadeguatezze e iniquità dei sistemi educativi, dall'accesso alle reti internet, alla carenza di informatizzazione, alla mancanza di formazione dei docenti.

È ipotizzabile che il blocco o, comunque, il ritardo nell'istruzione inciderà negativamente sulle competenze, con effetti sulla produttività, nel lungo periodo.

La pandemia ha avuto gravi effetti anche sull'istruzione superiore, in ragione della chiusura delle Università e dei confini nazionali e, sebbene, gli istituti di istruzione superiore siano stati i più rapidi nell'adeguamento dei sistemi di apprendimento, sostituendo le lezioni in presenza con le lezioni on line, comunque le chiusure hanno determinato notevoli difficoltà per gli studenti internazionali, influenzando negativamente l'apprendimento, gli esami e le condizioni degli studenti nei Paesi ospitanti.

Peraltro, se, nel breve periodo, la pandemia ha determinato investimenti nella scuola e nell'università, per far fronte alle necessità di adeguamento immediato dei sistemi di istruzione, nel lungo periodo, la necessità di concentrare gli investimenti su altre priorità, quali quelle sanitarie e assistenziali, potrebbe portare ad una riduzione degli investimenti sull'istruzione.

Il Rapporto, in conclusione, invita alla riflessione sul ruolo dei sistemi educativi nel promuovere società resilienti: la pandemia ha evidenziato la vulnerabilità alle crisi che possono derivare dai più svariati fattori (politici, ambientali, economici) e la precarietà delle economie; la capacità di reagire dipenderà dalla lungimiranza, dalla prontezza e dalla preparazione dei governi nello sviluppo delle competenze e delle abilità per la società del futuro, nella quale i sistemi educativi dovranno essere al centro della pianificazione.

1.2. L'area dell'Unione Europea

Gli atti della Commissione europea forniscono dati rilevanti con riguardo alla situazione dell'istruzione superiore dell'Italia nel contesto europeo, ovviamente diverso e più limitato, ma anche maggiormente omogeneo, rispetto al contesto OCSE.

In particolare, la Commissione europea, nella *“Relazione per paese relativa all'Italia 2020”* sul *“Semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011”*, pubblicata il 26.2.2020, ha evidenziato come l'istruzione sia una sfida cruciale soprattutto nel Sud dell'Italia, con conseguenze negative sulla qualità delle competenze.

Rispetto alla media UE, l'Italia ha un tasso molto più elevato di giovani che abbandonano la scuola precocemente e hanno risultati insufficienti, in particolare nel Sud.

Sempre rispetto alla media UE, la percentuale di persone che ha completato il ciclo di istruzione superiore rimane bassa ed è ancora insufficiente il numero di laureati nei settori tecnico-scientifici.

L'istruzione superiore risente della mancanza di finanziamenti e delle carenze di organico.

Nonostante migliori tassi di occupabilità, l'istruzione terziaria professionalizzante ha portata limitata.

La carenza di competenze digitali di base e avanzate desta serie preoccupazioni.

Si stanno attuando lentamente misure intese a migliorare la formazione professionale. Tuttavia, manca un approccio organico in materia di miglioramento delle competenze, riqualificazione professionale e partecipazione degli adulti all'apprendimento.

Con specifico riferimento all'istruzione terziaria, è stato evidenziato che, nonostante i miglioramenti, il sistema di istruzione terziaria, in Italia, continua a risentire della mancanza di finanziamenti e il tasso di istruzione rimane basso.

I tassi di completamento e la durata media degli studi registrano miglioramenti, sebbene la spesa per l'istruzione terziaria, allo 0,3 per cento del Pil nel 2017, sia ben al di sotto della media UE (0,7 per cento).

Nel 2018, anche la percentuale di 30-34enni con un livello di istruzione terziaria (27,8 per cento) era inferiore alla media UE (40,7 per cento).

Tale divario è più ampio per la popolazione nata all'estero.

Il contesto familiare è ancora un fattore determinante per il livello di istruzione: nel 2018, infatti, il 30 per cento dei laureati aveva almeno un genitore con istruzione terziaria; una percentuale che sale al 43 per cento per i corsi di laurea quinquennale (ad esempio: medicina, ingegneria e giurisprudenza)⁷.

Il tasso di occupazione dei laureati rimane basso, mentre l'istruzione terziaria non accademica ottiene risultati migliori.

⁷ AlmaLaurea, 2019.

Il tasso di occupazione dei neodiplomati dell'istruzione terziaria (62,8 per cento) è in lenta ripresa dopo la crisi del 2008, ma resta ben al di sotto della media UE (85,5 per cento).

Gli Istituti Tecnici Superiori (ITS) offrono prospettive occupazionali sensibilmente migliori: l'80 per cento dei diplomati trova lavoro entro un anno⁸.

Gli ITS restano, tuttavia, un fenomeno di nicchia, che interessa soltanto il 2 per cento della popolazione studentesca⁹.

Per promuovere l'istruzione professionale di livello terziario, a partire dal 2018/2019, nelle Università, sono state avviate, in via sperimentale, le "lauree professionalizzanti". L'obiettivo è formare figure professionali altamente specializzate e dotate di un titolo di istruzione terziaria, in edilizia e ambiente, ingegneria, energia e trasporti, in stretta collaborazione con le associazioni professionali.

L'apertura di nuovi percorsi di istruzione terziaria, in particolare per i diplomati dell'istruzione secondaria di secondo grado a indirizzo IFP (istruzione e formazione professionale), potrebbe aiutare l'Italia a ridurre il tasso di abbandono scolastico e ad aumentare il tasso di istruzione terziaria.

Le limitate prospettive occupazionali generali spingono sempre più laureati a lasciare il Paese (+41,8 per cento, rispetto al 2013).

La "fuga di cervelli" non è compensata da un analogo afflusso di persone altamente qualificate dall'estero: il saldo netto è, dunque, negativo.

Le iscrizioni all'istruzione superiore dipenderanno anche dalla capacità di promuovere il rinnovo del corpo docente.

Il calo del personale accademico non mostra segni di inversione di tendenza.

Nel 2017, oltre un quinto aveva 60 anni o più e solo il 14 per cento aveva meno di 40 anni¹⁰.

Nel 2019, il governo ha stanziato fondi supplementari per 1.500 posti di ricercatore universitario di tipo B, da ripartire tra le Università pubbliche, in base alle dimensioni e alla qualità della ricerca.

A questo riguardo, nella Relazione, è stato evidenziato il rinvio del prossimo esercizio ANVUR (Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca) di valutazione della ricerca scientifica, i cui risultati incidono per quasi un terzo sull'allocazione dei finanziamenti.

Poiché la valutazione, riguardante gli anni 2014-2019, richiederà almeno un anno, fino al 2021 i fondi saranno stanziati sulla base dei risultati, ormai superati, dell'esercizio 2010-2014.

Gli investimenti nelle competenze tecniche, scientifiche e digitali, benché fondamentali per l'innovazione, restano scarsi.

⁸ Monitoraggio Nazionale sul Sistema ITS Miur-Indire 2019.

⁹ Monitoraggio Nazionale sul Sistema ITS Miur-Indire 2019.

¹⁰ Codice dati online: educ_uoe_perp01.

Rispetto alla media UE, l'Italia ha una percentuale inferiore di laureati in scienze e ingegneria (12,2 per cento, contro 15,5 per cento) e la mancanza di laureati in discipline STEM (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica) potrebbe diventare un problema nel prossimo futuro, poiché saranno i settori delle TIC- Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (o "*ICT-Information and Communications Technology*"), della chimica e dei macchinari a creare la maggior parte dei nuovi posti di lavoro nei prossimi anni¹¹.

Gli specialisti in TIC costituiscono solo il 2,8 per cento della forza lavoro (la media UE è del 3,9 per cento), mentre i laureati in discipline TIC rappresentano soltanto l'1 per cento del totale dei laureati, contro il 3,6 per cento a livello dell'UE.

La "*Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2020 - Italia*" della Commissione europea, pubblicata nel novembre 2020, ha evidenziato, poi, che, in Italia, i giovani tra i 18 e i 24 anni che abbandonano precocemente gli studi e la formazione erano, nel 2009, il 19,1 per cento e, nel 2019, il 13,5 per cento; in Europa, nel 2009, erano il 14 per cento e, nel 2019, il 10,2 per cento.

I giovani tra i 30 e 34 anni che conseguono un diploma d'istruzione terziaria, in Italia, erano, nel 2009, il 19 per cento e, nel 2019, il 27,6 per cento; in Europa, erano, nel 2009, il 31,1 per cento e, nel 2019, il 40,3 per cento.

Il tasso di occupazione dei neodiplomati di età compresa tra i 20 e 34 anni, in relazione al livello di istruzione raggiunto (ISCED 3-8 totale)¹², con conclusione degli studi da 1 a 3 anni prima dell'anno di riferimento, in Italia, nel 2009, era del 60,6 per cento e, nel 2019, era del 58,7 per cento. In Europa, era, nel 2009, del 78 per cento e, nel 2019, dell'80,9 per cento.

Il tasso di occupazione dei neodiplomati di età compresa tra i 20 e 34 anni, in relazione al livello di istruzione raggiunto (ISCED 3-4), con conclusione degli studi da 1 a 3 anni prima dell'anno di riferimento, in Italia, nel 2009, era del 55,9 per cento e, nel 2019, del 52,9 per cento. In Europa, era, nel 2009, del 72,2 per cento e, nel 2019, del 75,9 per cento.

Il tasso di occupazione dei neodiplomati di età compresa tra i 20 e 34 anni, in relazione al livello di istruzione raggiunto (ISCED 5-8), con conclusione degli studi da 1 a 3 anni prima dell'anno di riferimento, in Italia, nel 2009, era del 66,1 per cento e, nel 2019, era del 64,9 per cento. In Europa, era, nel 2009 dell'83,7 per cento e, nel 2019, dell'85 per cento.

Il precedente dato, disaggregato per livello di istruzione, evidenzia il vantaggio occupazionale che hanno i laureati rispetto ai soggetti coetanei con un titolo di studi inferiore.

¹¹ Confindustria, *The Factory*, Fabbisogni 2019-2021.

¹² L'ISCED - "*International Standard Classification of Education*" è uno standard di classificazione internazionale dei livelli di istruzione creato dall'UNESCO su otto livelli. I livelli da 5 a 8 riguardano l'istruzione terziaria. In particolare, il livello 5 è relativo all'istruzione terziaria a ciclo breve; il livello 6 è relativo a "*Bachelor*" o equivalenti (laurea triennale); il livello 7 è relativo a Master o equivalenti (laurea magistrale); il livello 8 è relativo ai dottorati.

Con riguardo alla mobilità ai fini dell'apprendimento, i diplomati in Italia che hanno ottenuto un titolo ISCED dal 5° all'8° livello all'estero, nel 2019, sono stati il 4 per cento, contro il 4,3 per cento a livello europeo.

I laureati (ISCED 5-8) che hanno ottenuto crediti all'estero, nel 2019, sono stati l'8,9 per cento, contro il 9,1 per cento europeo.

Quanto agli investimenti per l'istruzione, la spesa pubblica, in percentuale sul Pil, per i gradi di istruzione terziaria (ISCED 5-8), in Italia, nel 2009 era del 4,5 per cento e, nel 2018, era del 4 per cento. In Europa, nel 2009, era del 5,1 per cento e, nel 2018, era del 4,6 per cento.

La spesa per gli istituti pubblici e privati, per studente, in euro PPS (*Purchasing Power Standard*)¹³, in Italia, nel 2012, era di euro 7.771 e, nel 2017, era di euro 8.514. In Europa, nel 2012, era di euro 9.679 e nel 2016 di euro 9.977.

Con riguardo agli investimenti nell'istruzione e nella formazione, la Relazione ha evidenziato come, nonostante un leggero aumento nel 2018, la spesa per l'istruzione rimane tra le più basse nell'UE.

In particolare, nel 2018, la spesa pubblica per l'istruzione è aumentata dell'1 per cento in termini reali rispetto all'anno precedente, ma resta ben al di sotto della media UE, sia in percentuale del Pil (il 4 per cento, contro il 4,6 per cento UE), sia in percentuale della spesa pubblica totale (l'8,2 per cento contro il 9,9 per cento UE).

Mentre la quota di Pil assegnata all'educazione pre-primaria, primaria e secondaria è sostanzialmente in linea con gli standard europei, la spesa per l'istruzione terziaria è la più bassa dell'UE, sia in percentuale del Pil (lo 0,3 per cento, contro lo 0,8 per cento), sia in percentuale della spesa pubblica per l'istruzione (il 7,7 per cento, contro il 16,4 per cento).

Inoltre, la spesa pubblica per l'istruzione è diminuita complessivamente del 7 per cento, nel periodo 2010-2018, mentre la spesa per l'istruzione superiore, nello stesso periodo, è diminuita del 19 per cento.

Il tasso di istruzione terziaria, in Italia, è leggermente diminuito, nel 2019, ed è uno dei più bassi dell'UE.

Nel 2019, la percentuale di persone di età compresa tra i 30 e i 34 anni con un livello di istruzione terziaria si attesta al 27,6 per cento; una percentuale superiore all'obiettivo nazionale di "Europa 2020", pari al 26 per cento - 27 per cento, ma ben al di sotto della media UE (40,3 per cento).

Tra le persone nate all'estero, si registra un tasso di istruzione terziaria particolarmente basso, del 13,9 per cento (la media UE è del 35,3 per cento).

¹³ Il PPS-Purchasing Power Standard (in francese, SPA - "standard de pouvoir d'achat") è una moneta artificiale che riflette gli scarti tra i livelli dei prezzi nazionali, dei quali non tiene conto il tasso di cambio. Questa moneta artificiale migliora la confrontabilità dei dati sul reddito tra i diversi Paesi europei.

I laureati in scienze, tecnologia, ingegneria e matematica (STEM) rappresentano il 24 per cento di tutti i laureati; una percentuale solo di poco inferiore alla media UE del 25,4 per cento.

Con 19 punti percentuali, il divario di genere nelle discipline STEM è notevolmente inferiore alla media UE, pari a 25 punti percentuali.

La proporzione di donne tra i laureati STEM è, infatti, superiore alla media UE in tutte le discipline, in particolare ingegneria, dove le donne rappresentano il 32 per cento dei laureati totali (UE 28 per cento).

Anche secondo quest'ultimo Rapporto, la pandemia di Covid-19 potrebbe determinare una riduzione delle iscrizioni all'istruzione terziaria.

Secondo alcune stime, la riduzione dei bilanci familiari e una minore propensione agli spostamenti, in ragione dei motivi sanitari, potrebbero tradursi in 35.000 iscrizioni universitarie in meno, nell'anno accademico 2020/2021, con un calo dell'11 per cento rispetto all'anno precedente e una perdita di 46 milioni di euro di tasse d'iscrizione¹⁴.

Il Ministero dell'università e della ricerca ha, quindi, deciso di stanziare 290 milioni di euro per incrementare il sostegno finanziario degli studenti, estendere il sistema di esenzione dalle tasse (*no tax area*) agli studenti di famiglie con un reddito fino a 20.000 euro (attualmente 13.000 euro) e aumentare il numero dei potenziali beneficiari dagli attuali 300.000 a 500.000.

Il diploma di istruzione terziaria costituisce un vantaggio sul mercato del lavoro, ma la transizione verso l'occupazione rimane difficoltosa.

Il tasso di occupazione dei neolaureati ha registrato una ripresa costante negli ultimi 5 anni, toccando il 64,9 per cento nel 2019, ovvero 8 punti percentuali in più del 2014.

Tuttavia, pur essendo considerevolmente superiore a quello dei diplomati, il tasso di occupazione dei laureati resta comunque ben al di sotto della media UE dell'85 per cento.

Tra le cause delle scarse prospettive occupazionali dei laureati, figura la bassa domanda da parte di un settore produttivo caratterizzato da piccole e medie imprese.

Un numero crescente di laureati lascia il Paese. Dei 157.000 italiani trasferitisi all'estero nel 2018, 27.000 erano in possesso di un diploma di istruzione terziaria, il 6 per cento in più rispetto all'anno precedente. Lo stesso anno, 13.000 laureati italiani sono rimpatriati dall'estero, determinando una perdita netta di 14.000 persone altamente qualificate, nel 2018 e di 101.000, negli ultimi 10 anni¹⁵.

¹⁴ Osservatorio Talents Venture 2020.

¹⁵ Istat 2019.

1.3. L'evoluzione della disciplina del settore dell'istruzione universitaria

1.3.1. L'evoluzione della disciplina europea

In occasione del novecentesimo anniversario della fondazione dell'università di Bologna, nel 1988, veniva redatta la “*Magna Charta Universitatum*”, sottoscritta, in tempi più recenti, da 660 Università di 78 Paesi, con la quale si enunciavano i valori di fondo della tradizione universitaria e si incoraggiavano i legami tra le diverse Università europee, ma anche extraeuropee.

L'11 aprile 1997, il Consiglio di Europa pubblicava la “*Convenzione sul riconoscimento delle qualifiche relative all'insegnamento superiore nella regione europea*”, la cosiddetta “*Convenzione di Lisbona*”.

Il documento riconosceva all'insegnamento superiore un ruolo preminente nell'apprendimento e nel progresso conoscitivo.

Nella prospettiva che l'insegnamento superiore svolgesse un ruolo essenziale nella promozione della pace, della comprensione reciproca, della tolleranza, e contribuisse all'istituzione di relazioni di fiducia tra i popoli e le nazioni, al fine di facilitare ai cittadini di ciascuno Stato contraente l'accesso alle risorse dell'educazione degli altri Stati, si riteneva costituissero una prima importante misura il riconoscimento degli studi, dei certificati, dei diplomi e dei titoli ottenuti in un altro Paese della regione europea e, pertanto, si dettavano i criteri per il riconoscimento delle qualifiche di accesso all'insegnamento superiore, dei periodi di studio effettuati in un altro dei Paesi contraenti e delle qualifiche di insegnamento superiore.

La “*Magna Charta Universitatum*” e la “*Convenzione di Lisbona*” segnarono le tappe fondamentali del percorso per giungere al cosiddetto “*Processo di Bologna*”, avviato nel 1999, finalizzato alla armonizzazione dei sistemi di istruzione superiore, inizialmente dei Paesi fondatori della Comunità, che sottoscrissero una dichiarazione di intenti, e, successivamente, anche di altri Paesi.

In base alla dichiarazione congiunta dei Ministri europei dell'istruzione superiore, intervenuti al Convegno di Bologna del 19 giugno 1999, intitolata “*Lo Spazio europeo dell'istruzione superiore*”, l’*“Europa della Conoscenza”* veniva diffusamente riconosciuta come insostituibile fattore di crescita sociale ed umana e come elemento indispensabile per consolidare ed arricchire la cittadinanza europea, conferendo ai cittadini le competenze necessarie per affrontare le sfide del nuovo millennio, insieme alla consapevolezza dei valori condivisi e dell'appartenenza ad uno spazio sociale e culturale comune.

Pertanto, i partecipanti assumevano l'impegno di coordinare le politiche per conseguire in tempi brevi - e comunque entro il primo decennio del 2000 - alcuni obiettivi di primaria importanza per l'affermazione dello “*Spazio europeo dell'istruzione superiore*” e per la promozione internazionale del sistema europeo dell'istruzione superiore, quali:

- l'adozione di un sistema di titoli di semplice leggibilità e comparabilità, al fine di favorire l'*employability* dei cittadini europei e la competitività internazionale del sistema europeo dell'istruzione superiore;
- l'adozione di un sistema essenzialmente fondato su due cicli principali di istruzione, rispettivamente di primo e di secondo livello, con accesso al secondo ciclo previo completamento del primo ciclo di studi, di durata almeno triennale e con titolo rilasciato al termine del primo ciclo spendibile quale idonea qualificazione nel mercato del lavoro europeo;
- il consolidamento di un sistema di crediti didattici acquisibili anche in contesti diversi, compresi quelli di formazione continua e permanente, purché riconosciuti dalle Università di accoglienza, quale strumento atto ad assicurare la più ampia e diffusa mobilità degli studenti;
- la promozione della mobilità mediante la rimozione degli ostacoli al pieno esercizio della libera circolazione;
- la promozione della cooperazione europea nella valutazione della qualità, al fine di definire criteri e metodologie comparabili;
- la promozione della necessaria dimensione europea dell'istruzione superiore, con particolare riguardo allo sviluppo dei *curricula*, alla cooperazione fra istituzioni, agli schemi di mobilità e ai programmi integrati di studio, formazione e ricerca.

Il processo di Bologna aveva una matrice intergovernativa e si realizzò in modo differenziato tra i vari Paesi, basandosi su atti di *soft law* non vincolanti.

I principi e gli obiettivi del processo di Bologna furono, poi, recepiti dall'Unione, mediante l'approvazione, da parte del Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002, del programma di lavoro "*Istruzione e formazione 2010*", che - nel contesto della "*Strategia di Lisbona*" - istituiva, per la prima volta, un solido quadro per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, fondato su obiettivi comuni e il cui scopo essenziale era quello di incoraggiare il miglioramento dei sistemi d'istruzione e di formazione nazionali, attraverso lo sviluppo di strumenti complementari a livello di UE, l'apprendimento reciproco e lo scambio di buone prassi, tramite il metodo di coordinamento aperto.

Più di recente, nel 2009, il Consiglio dell'Unione europea¹⁶, ritenendo che un quadro strategico aggiornato per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione potesse accrescere ulteriormente l'efficacia di tale cooperazione e offrire benefici e sostegno costanti ai sistemi d'istruzione e di formazione degli Stati membri, conveniva che, nel periodo fino al 2020, l'obiettivo principale della cooperazione europea dovesse essere quello di sostenere l'ulteriore sviluppo dei sistemi di istruzione e formazione degli Stati membri, volti a garantire la realizzazione personale, sociale e professionale di tutti i cittadini, nonché una prosperità economica sostenibile e

¹⁶ Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su "*Un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione («ET2020»*)".

l'occupabilità, promuovendo nel contempo i valori democratici, la coesione sociale, la cittadinanza attiva e il dialogo interculturale.

Il Consiglio, quindi, individuava quattro obiettivi strategici:

1. fare in modo che l'apprendimento permanente e la mobilità divenissero una realtà;
2. migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione e della formazione;
3. promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva;
4. incoraggiare la creatività e l'innovazione, compresa l'imprenditorialità, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione.

Nella *“Relazione congiunta 2012 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del quadro strategico per la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione («IF 2020») - «Istruzione e formazione in un'Europa intelligente, sostenibile e inclusiva» (2012/C70/05)”* veniva rilevato che, dal 2009 - anno in cui il Consiglio aveva stabilito il quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (*«Istruzione e formazione 2020»*)¹⁷ - la situazione politica ed economica era mutata, creando nuove incertezze e nuovi vincoli.

L'Unione europea aveva dovuto adottare misure per contrastare la peggiore crisi economica e finanziaria della sua storia e, come reazione, aveva adottato una strategia per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva: la *“Strategia Europa 2020”*.

Nell'ambito di tale strategia, l'istruzione e la formazione svolgevano un ruolo cruciale.

Uno dei cinque grandi obiettivi della *“Strategia Europa 2020”* concerneva l'istruzione superiore o equivalente.

In particolare, veniva riconosciuta la necessità che i sistemi di istruzione e di formazione fossero modernizzati, al fine di rafforzare la loro efficacia e la loro qualità, dotando gli individui delle competenze e delle qualifiche necessarie per riuscire sul mercato del lavoro, contribuendo, in tal modo, a migliorare la competitività dell'Europa e a stimolare la crescita e l'occupazione.

Il quadro strategico *“Istruzione e formazione 2020”*, in quanto strumento essenziale per la modernizzazione dell'istruzione e della formazione, si riteneva potesse contribuire, in larga misura, a raggiungere gli obiettivi della *“Strategia Europa 2020”*, pur necessitando di adeguamenti per l'aggiornamento delle priorità di lavoro per il periodo 2012-2014, degli strumenti e della struttura di governance.

Con specifico riferimento all'istruzione terziaria, la Relazione evidenziava come, per emergere più solida dalla crisi, l'Europa dovesse sviluppare una crescita economica basata sulla conoscenza e l'innovazione e come l'istruzione superiore potesse essere considerata, a tale scopo, un potente motore.

La *“Strategia Europa 2020”* aveva fissato come obiettivo principale l'aumento del 40 per cento, entro il 2020, della percentuale di persone, tra i 30 e i 34 anni, titolari di un diploma di istruzione superiore o di una qualifica equivalente.

¹⁷ GU C 119 del 28.5.2009.

Per raggiungere l'obiettivo fissato, la Relazione rappresentava come gli Stati membri dovessero proseguire le loro azioni di riforma per aumentare il numero di diplomati, mantenendo e migliorando la qualità e la rilevanza dell'insegnamento e della ricerca.

Oltre agli sforzi volti a ottimizzare i finanziamenti e la governance, si riteneva necessario favorire l'accesso all'istruzione superiore per i gruppi sottorappresentati, come le persone provenienti da ambienti socioeconomici o da luoghi geografici sfavoriti, i gruppi etnici e i disabili, e i discenti adulti.

Occorreva, poi, combattere l'abbandono degli studi superiori da parte degli studenti, curando l'orientamento e la consulenza sull'istruzione e sulle carriere, utili al mantenimento della motivazione per terminare gli studi.

L'attrazione di studenti stranieri di talento era individuata come mezzo idoneo per aumentare la partecipazione all'istruzione superiore e il numero di diplomati.

La Relazione evidenziava, ancora, l'importanza della mobilità, ai fini dell'apprendimento, utile per rafforzare l'occupabilità e lo sviluppo personale degli individui.

Veniva sottolineato l'importante ruolo dei programmi di finanziamento europei, al fine di raggiungere l'obiettivo dell'aumento dei titolari di un diploma di istruzione terziaria.

In virtù del nuovo quadro finanziario pluriennale per il 2014-2020, la Commissione aveva proposto di quasi raddoppiare il numero di beneficiari del futuro programma in materia di istruzione e formazione, che sarebbe passato da 400.000 a circa 700.000 l'anno, fermo restando la necessità di associare l'impegno finanziario a riforme politiche coerenti con la raccomandazione del Consiglio intitolata «*Gioventù in movimento - promuovere la mobilità dei giovani a fini di apprendimento*».

Nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, intitolata «*Rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura - Il contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Göteborg che si svolgerà il 17 novembre 2017*», la Commissione europea, poi, ribadiva il principio di sussidiarietà, puntualizzando come le competenze in materia di istruzione e cultura spettassero, principalmente, agli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale e, marginalmente, all'Unione, con interventi circoscritti all'incoraggiamento della cooperazione, al sostegno e all'integrazione degli interventi nazionali, finanziando eventualmente pertinenti programmi, come, ad esempio, l'Erasmus.

La comunicazione illustrava come l'istruzione permettesse un maggiore accesso a posti di lavoro dignitosi, una migliore risposta alle esigenze dell'economia in termini di competenze ed un rafforzamento della resilienza dell'Europa, in un contesto di cambiamenti rapidi e profondi, determinati dall'evoluzione tecnologica e dalla globalizzazione.

Secondo la comunicazione, l'Europa non eccelleva nello sviluppo di competenze di alta qualità, in quanto persino gli Stati membri con i migliori risultati erano surclassati dai più avanzati Paesi asiatici, ma intendeva cogliere tutte le opportunità offerte dai nuovi sviluppi.

Pertanto, era nell'interesse di tutti gli Stati membri sfruttare appieno le potenzialità rappresentate da istruzione e cultura, quali forze propulsive per occupazione, giustizia sociale e cittadinanza attiva e mezzi per sperimentare l'identità europea in tutta la sua diversità.

Con specifico riguardo all'istruzione terziaria, veniva precisato che il progetto europeo era sempre stato sinonimo di superamento dei confini e di possibilità di circolare liberamente.

Il mercato interno era una realtà per i beni, ma non per l'istruzione e la cultura.

Il primo ostacolo alla mobilità degli studenti era rappresentato dal fatto che, nonostante il processo di Bologna e altri programmi di cooperazione, i diplomi scolastici di istruzione superiore non erano facilmente riconosciuti negli altri Stati membri.

Tant'è che i programmi di studio e formazione che portavano al conseguimento di qualifiche riconosciute automaticamente in più di un Paese costituivano l'eccezione.

Inoltre, sulla base delle classifiche internazionali, solo 10 delle 50 migliori Università del mondo, avevano sede nella UE.

Veniva rappresentata l'importanza della circostanza che l'Europa rimanesse un posto attraente per studiare e che, in futuro, più università europee fossero in cima alle classifiche internazionali.

Per sostenere l'eccellenza degli istituti di istruzione superiore e sviluppare il senso di appartenenza alla UE, il bilancio della UE finanziava un piccolo numero di istituti europei di istruzione superiore, che proponevano un'offerta formativa su temi europei: l'Istituto universitario europeo di Firenze, il Collegio d'Europa (di Bruges e di Natolin), l'Istituto europeo di pubblica amministrazione di Maastricht, l'Accademia di diritto europeo di Treviri e il Centro internazionale di formazione europea di Nizza.

Per gli stessi motivi, secondo la Commissione, le istituzioni della UE e gli Stati membri avrebbero dovuto sostenere la creazione di un corso di governance europea e transnazionale, a Firenze, per formare dirigenti delle amministrazioni nazionali, del settore privato e della società civile in materia di UE.

La UE sosteneva anche l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT), che aiutava le menti creative a sviluppare nuove idee e progetti imprenditoriali.

Grazie al programma Erasmus+, la UE aveva già ottenuto eccellenti risultati, in termini di promozione attiva della mobilità, per gli studenti universitari, ma anche per gli alunni delle scuole secondarie, per gli studenti degli istituti professionali, per i giovani professionisti e per gli insegnanti.

Veniva rilevato, tuttavia, come solo il 3,7 per cento dei giovani avesse l'opportunità di partecipare a questo tipo di mobilità.

La Commissione proponeva, quindi, per la realizzazione degli obiettivi innanzi descritti, di:

- predisporre una proposta di raccomandazione del Consiglio relativa al riconoscimento reciproco dei diplomi di istruzione superiore e secondaria e dei periodi di studio all'estero;
- promuovere l'ormai collaudato programma Erasmus+ per tutte le categorie di discenti cui il programma già si rivolge (alunni, studenti, tirocinanti, apprendisti e insegnanti), con l'obiettivo di raddoppiare, entro il 2025, il numero dei partecipanti e di raggiungere i discenti di categorie svantaggiate;
- attuare, entro il 2019, il progetto pilota relativo a una carta dello studente della UE, con l'obiettivo di agevolare la mobilità transfrontaliera degli studenti;
- adoperarsi per realizzare università autenticamente europee, che possano costituire reti, cooperare senza problemi oltre i rispettivi confini e competere a livello internazionale, creando, tra l'altro, un corso di governance europea e transnazionale (presso l'Istituto universitario europeo di Firenze, Italia).

In conclusione, veniva evidenziato come la prospettiva, per il 2025, dovesse essere un'Europa nella quale imparare, studiare e fare ricerca non fossero limitati da confini.

Nelle conclusioni del 14 dicembre 2017, ribadito il ruolo fondamentale dell'istruzione e della cultura per la costruzione di società inclusive e coese e per sostenere la competitività, il Consiglio europeo invitava gli Stati membri e la Commissione:

- ad intensificare la mobilità e gli scambi, anche attraverso un programma Erasmus+ sensibilmente rafforzato, inclusivo e ampliato;
- a rafforzare i partenariati strategici tra gli istituti di istruzione superiore di tutta la UE e a favorire l'emergere, entro il 2024, di una ventina di "università europee", composte da reti di università in tutta la UE, che consentano agli studenti di ottenere un diploma, combinando gli studi in diversi Paesi della UE e contribuiscano alla competitività internazionale delle università europee;
- a migliorare l'apprendimento delle lingue, per far sì che un maggior numero di giovani parli almeno due lingue europee oltre alla lingua madre;
- a promuovere la mobilità e la partecipazione degli studenti alle attività educative e culturali, anche attraverso una "carta europea dello studente";
- a promuovere la cooperazione degli Stati membri in materia di riconoscimento reciproco dei titoli di istruzione superiore e di completamento degli studi a livello di istruzione secondaria;
- a cogliere l'occasione dell'"Anno europeo del patrimonio culturale" per svolgere un'opera di sensibilizzazione sull'importanza sociale ed economica della cultura e del patrimonio culturale.

Con la raccomandazione del 26 novembre 2018¹⁸ sulla “*Promozione del riconoscimento reciproco automatico dei titoli dell’istruzione superiore e dell’istruzione e della formazione secondaria superiore e dei risultati dei periodi di studio all’estero*”, il Consiglio evidenziava, poi, in un contesto sempre più globalizzato, la necessità che gli studenti potessero sfruttare al meglio tutte le opportunità di apprendimento esistenti in Europa.

Veniva ribadita la necessità che un titolo rilasciato da un’ autorità competente in uno Stato membro fosse ritenuto valido in qualunque altro Stato membro, ai fini dell’accesso ad ulteriori attività di apprendimento. L’assenza di tale riconoscimento automatico dei titoli e dei risultati conseguiti durante i periodi di studio all’estero, infatti, era ritenuta di ostacolo per la mobilità.

Con il regolamento (UE) 2019/499 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 marzo 2019, recante “*Disposizioni per il proseguimento delle attività di mobilità in corso ai fini dell’apprendimento a titolo del programma Erasmus+ istituito dal regolamento (UE) n. 1288/2013, nel quadro del recesso del Regno Unito dall’Unione*”¹⁹, venivano dettate disposizioni per il proseguimento delle attività di mobilità, ai fini dell’apprendimento di cui agli articoli 7 e 13 del regolamento (UE) n. 1288/2013, che avevano luogo nel Regno Unito e che avevano avuto inizio, al più tardi, alla data in cui i Trattati cessavano di applicarsi allo stesso, prevedendo, sostanzialmente, che dette attività continuassero ad essere ammissibili al finanziamento.

Con la risoluzione del 18.11.2019, “*Sull’ulteriore sviluppo dello spazio europeo dell’istruzione a sostegno di sistemi di istruzione e formazione orientati al futuro*”²⁰, il Consiglio europeo ha evidenziato come, nelle società odierne, l’istruzione e la formazione svolgano due principali funzioni sociali strettamente interconnesse e pienamente complementari tra loro, contribuendo, da un lato, alla competitività, all’innovazione e all’occupabilità, dall’altro, alla cittadinanza attiva, all’inclusione sociale, alla coesione e allo sviluppo personale.

L’istruzione e la formazione vengono riconosciuti quali strumenti politici fondamentali per creare e mantenere una crescita e una competitività sostenibili e per promuovere l’occupazione e la partecipazione al mercato del lavoro a livello europeo.

Un’istruzione e una formazione di elevata qualità conferiscono all’Unione un vantaggio competitivo in un’economia globale sempre più digitale e basata sulla conoscenza, in quanto, in futuro, l’Europa dipenderà in misura crescente da persone creative, altamente qualificate e adeguatamente formate.

¹⁸ Raccomandazione del Consiglio europeo 26/11/2018, n. 2018/C444/01, pubblicata nella G.U.U.E. 10 dicembre 2018, n. C 444.

¹⁹ Regolamento (UE) 2019/499 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 marzo 2019, recante “*Disposizioni per il proseguimento delle attività di mobilità in corso ai fini dell’apprendimento a titolo del programma Erasmus+ istituito dal regolamento (UE) n. 1288/2013, nel quadro del recesso del Regno Unito dall’Unione*”, pubblicato nella G.U.U.E. del 27 marzo 2019 n. L0851.

²⁰ Ris. CE 18/11/2019, n. 2019/C389/01, pubblicata nella G.U.U.E. 18 novembre 2019, n. C 389.

Sarà, inoltre, fondamentale orientare lo sviluppo e la diffusione delle nuove tecnologie e sostenere la transizione dell'Unione verso un'economia circolare e a impatto climatico zero, promuovendo le conoscenze, le capacità e le competenze necessarie per portare avanti tali cambiamenti. E la cooperazione europea, nei settori dell'istruzione e della formazione, è uno strumento politico essenziale per l'elaborazione di strategie innovative, orientate al futuro e reattive, che affrontino tali sfide comuni.

Il Consiglio europeo, quindi, nel contesto dell'attuazione della nuova agenda strategica 2019-2024, stabilita dallo stesso Consiglio il 20 giugno 2019, è tornato a ribadire il ruolo cruciale dell'istruzione e della formazione, a tutti i livelli e in tutte le forme.

In tale ottica, si è evidenziata la necessità di promuovere investimenti nell'istruzione, nella formazione e nelle competenze a livello europeo e nazionale, con particolare attenzione al rafforzamento delle competenze pertinenti all'uso strategico dei finanziamenti a favore della digitalizzazione e dell'innovazione, all'ammodernamento delle infrastrutture per l'istruzione, ad ambienti di apprendimento innovativi e sicuri e al miglioramento degli approcci pedagogici, nonché ad un accesso più ampio a servizi di orientamento, lungo tutto l'arco della vita.

Sempre il Consiglio europeo, con le conclusioni del 18.11.2019 “*Sul ruolo chiave delle politiche di apprendimento lungo tutto l'arco della vita nel dotare le società dei mezzi necessari per affrontare la transizione tecnologica e verde a sostegno di una crescita inclusiva e sostenibile*” (2019/C389/07)²¹, ha ritenuto che:

- la trasformazione tecnologica e digitale in atto nelle nostre società sta ridefinendo lo scenario economico, il mondo del lavoro e la partecipazione civica e, di conseguenza, potrebbe avere un impatto significativo sulla coesione e sull'equità sociali;
- nel definire le politiche europee per la trasformazione digitale, le politiche dell'istruzione e della formazione sono essenziali per garantire benessere e crescita sostenibile in Europa e, quindi, investire in nuove conoscenze, capacità e competenze è essenziale per rafforzare la competitività e la produttività dell'Europa;
- lo sviluppo delle tecnologie, in particolare l'intelligenza artificiale (IA), offre possibilità notevoli in termini di creazione di nuovi tipi di attività, competenze, lavori e servizi nei settori economico e civico e, pertanto, occorre mettere a punto politiche, strumenti e misure efficaci in materia di istruzione e formazione, per garantire che tutti dispongano delle conoscenze, delle capacità e delle competenze adeguate per partecipare appieno a una società in evoluzione, aumentando nel contempo la consapevolezza circa i rischi di natura etica, dovuti al possibile uso improprio delle tecnologie;
- la trasformazione tecnologica sta facendo aumentare la domanda di capacità e competenze di alto livello, di adattabilità e di competenze in materia di gestione della carriera; parallelamente, diminuisce la domanda di competenze di basso livello applicabili a lavori di *routine* e ripetitivi e, pertanto, offrire un buon livello di apprendimento lungo tutto l'arco della vita e di orientamento permanente può contribuire a ridurre il divario tra lavoratori altamente e scarsamente qualificati nel mercato del lavoro;
- in Europa, la sfida posta dalla riqualificazione e dal perfezionamento professionale della popolazione adulta è immensa ed è, quindi, importante investire nelle competenze di base e nelle competenze chiave;

²¹ Consiglio 2019/C 389/07 Conclusioni del Consiglio sul ruolo chiave delle politiche di apprendimento lungo tutto l'arco della vita nel dotare le società dei mezzi necessari per affrontare la transizione tecnologica e verde a sostegno di una crescita inclusiva e sostenibile, pubblicata nella G.U.U.E. DEL 18 novembre 2019 C 389

- le disuguaglianze nell'accesso e nell'offerta di istruzione degli adulti restano una sfida, in quanto la partecipazione degli adulti alle attività di apprendimento è ancora bassa e gli adulti scarsamente qualificati, in particolare, necessitano di un sostegno più intensivo per prendere parte alle attività di apprendimento;
- i mutamenti demografici in atto presentano opportunità e sfide a livello sia del singolo che della società; i minori tassi di natalità e la maggiore aspettativa di vita stanno spingendo le società verso una struttura della popolazione più anziana in molti Stati membri;
- un migliore riconoscimento del potenziale degli anziani, come pure la promozione delle opportunità e delle possibilità che a loro si offrono di partecipare alla società – anche in età più avanzata – contribuiscono a creare società coese. L'apprendimento lungo tutto l'arco della vita è un fattore essenziale per l'invecchiamento dei cittadini anziani in buona salute e per la loro partecipazione attiva alla vita sociale ed economica;
- l'elevata qualità, l'inclusività e l'accesso all'educazione e alla cura della prima infanzia e all'istruzione scolastica di base, così come le attività di apprendimento non formale, costituiscono politiche essenziali nel rispondere ai mutamenti demografici, nel far sì che bambini e giovani dispongano delle adeguate conoscenze, capacità e competenze per il futuro, nel far fronte al rischio di abbandono scolastico, povertà ed esclusione sociale e nel garantire una vita degna di essere vissuta;
- vi è l'urgente necessità di promuovere ulteriormente la parità di genere e di incoraggiare un accesso equo all'istruzione e alla formazione, soprattutto nei settori e nelle professioni dominati da un unico genere. Le donne sono sottorappresentate nei settori delle STEM in Europa, specie nel settore digitale, dove la loro partecipazione continua a diminuire. Dotare le donne dei mezzi necessari nei settori delle STEM, in particolare nel settore digitale, è importante per lo sviluppo delle società e delle economie europee. L'istruzione e la formazione possono contribuire ad affrontare il divario di genere nel settore digitale.

Il Consiglio, quindi, invitava gli Stati membri a mettere a punto approcci strategici per dare impulso alle politiche di apprendimento lungo tutto l'arco della vita e a riconoscere il potenziale di tale forma di apprendimento, a sostegno di una crescita inclusiva e sostenibile e in risposta alla transizione tecnologica e verde, anche:

- a) sviluppando sistemi di istruzione e formazione in maniera globale, al fine di consentire transizioni e percorsi di apprendimento continui e fluidi per i singoli discenti;
- b) rafforzando l'equità nel settore dell'istruzione attraverso lo sviluppo di politiche intese a promuovere l'accesso a percorsi progressivi, consolidati per tutti e a scongiurare «binari morti» educativi nei sistemi di istruzione e formazione;
- c) aumentando la capacità di risposta dei sistemi di istruzione e formazione ai bisogni dei discenti e ai rapidi mutamenti del mercato del lavoro e della società, prestando particolare attenzione ai settori più interessati dall'evoluzione tecnologica e più pertinenti per i cambiamenti climatici, come pure alla necessità di migliorare l'impronta ecologica e alla promozione dell'educazione allo sviluppo sostenibile quale motore di innovazione, resilienza e azione trasformativa, tenendo conto nel contempo dell'evoluzione dei differenti bisogni in termini di conoscenze, capacità e competenze;
- d) agevolando la transizione tra diversi livelli e settori di istruzione e formazione facilitando percorsi di apprendimento alternativi, fornendo un orientamento, incoraggiando un'offerta diversificata di apprendimento e ambienti di apprendimento versatili, nonché sostenendo nuovi metodi di apprendimento e insegnamento a tutti i livelli e in tutte le forme di istruzione e formazione e convalidando le capacità e le competenze indipendentemente da dove e come sono state acquisite, ove possibile;
- e) valutando le possibilità di creare percorsi di apprendimento flessibili, personalizzati e imperniati sul discente, nonché un'offerta mirata per i gruppi vulnerabili, sulla base, ad esempio, di approcci modulari e basati sui risultati dell'apprendimento, che consentano di calibrare più facilmente l'apprendimento sui bisogni individuali e occupazionali;
- f) ponendo l'accento sull'importanza dello sviluppo continuo delle competenze per insegnanti, formatori dei docenti, dirigenti scolastici, professionisti dell'orientamento, istruttori socioeducativi e consulenti per l'orientamento professionale, allo scopo di fornire capacità e competenze a fini di apprendimento continuo accessibili a tutti;
- g) promuovendo lo scambio e la disponibilità di dati pertinenti per dotare i discenti dei mezzi necessari per gestire e utilizzare i dati relativi al proprio apprendimento e compiere scelte e decisioni informate al riguardo per tutta la vita;

h) esaminando le possibilità offerte dall'IA a sostegno di un'istruzione e di una formazione di alta qualità e personalizzate e dello sviluppo di conoscenze, capacità e competenze.

Nel 2020, la pandemia da Covid-19 ha comportato l'esigenza di diversi interventi della Commissione e del Consiglio per far fronte all'emergenza.

È intervenuta, innanzitutto, la Commissione europea, con la comunicazione dell'8 maggio 2020, recante “*Orientamenti sulla libera circolazione degli operatori sanitari e sull'armonizzazione minima della formazione in relazione alle misure di emergenza legate al Covid-19: raccomandazioni relative alla direttiva 2005/36/CE*”²², evidenziando come la crisi dovuta al Covid-19 richiedesse misure immediate ed eccezionali nel settore della sanità pubblica.

Rilevata la difficoltà degli Stati membri di fornire personale medico sufficiente per combattere la crisi e a continuare le attività ordinarie di diagnosi, cura e assistenza dei pazienti e che la situazione nelle strutture sanitarie e negli istituti di formazione potesse incidere sulla formazione completa agli operatori sanitari, con particolare riguardo alla formazione pratica, la Commissione ha dettato misure specifiche, ritenendo che fosse fondamentale reagire rapidamente alla crisi, tenendo anche conto, peraltro, delle conseguenze a medio o lungo termine che eventuali misure di emergenza potrebbero comportare e, quindi, al fine di attenuare, per quanto possibile, gli effetti negativi.

Il Consiglio, poi, nelle conclusioni “*Sul contrasto alla crisi Covid-19 nel settore dell'istruzione e della formazione*” del 26.6.2020²³, ha rilevato come la pandemia da Covid-19 abbia avuto un forte impatto ed esercitato pressioni senza precedenti sui sistemi di istruzione e formazione, in tutto il mondo e in tutta l'Unione, provocando cambiamenti di rilievo nel modo di apprendere, insegnare, comunicare e collaborare, in seno alle comunità dell'istruzione e della formazione.

Ha rappresentato, il Consiglio, che, all'inizio della crisi, quando ancora gli istituti di istruzione e formazione nella maggior parte degli Stati membri funzionavano regolarmente, l'attenzione si è incentrata su come garantire la sicurezza dei discenti e del personale, anche attuando misure di protezione e igiene e fornendo informazioni e orientamenti, di concerto con le autorità nazionali nel settore dell'istruzione e della salute.

Con l'evolversi della situazione e con l'aumento delle chiusure fisiche degli istituti di istruzione e formazione nella maggior parte degli Stati membri, allo scopo di salvaguardare la continuità del processo di apprendimento, gli Stati membri, gli istituti di istruzione e formazione e i relativi portatori di interesse hanno compiuto sforzi notevoli per adeguare e preparare i contenuti didattici e assicurarne l'utilizzo nell'apprendimento a distanza.

²² Com. 08/05/2020, n. 2020/C156/01 Comunicazione della Commissione: “*Orientamenti sulla libera circolazione degli operatori sanitari e sull'armonizzazione minima della formazione in relazione alle misure di emergenza legate al Covid-19: raccomandazioni relative alla direttiva 2005/36/CE*”, pubblicata nella G.U.U.E. 8 maggio 2020, n. C. 156.

²³ Concl. 26/06/2020, n. 2020/C212I/03, pubblicata nella G.U.U.E. 26 giugno 2020, n. C 212 I.

Garantire inclusione e parità di accesso a opportunità di apprendimento a distanza di qualità ha rappresentato una delle sfide principali.

La pandemia ha avuto, inoltre, conseguenze sulle opportunità di mobilità ai fini dell'apprendimento a livello europeo e internazionale.

Molte attività del programma Erasmus+ e del progetto Corpo europeo di solidarietà sono state posticipate o annullate, e, nei casi in cui era stata prevista la mobilità, è stata, invece, incoraggiata la cooperazione virtuale.

È stato ribadito come, al di là degli investimenti necessari per far fronte all'impatto sanitario e socioeconomico della crisi, sia importante concentrare le priorità attuali in termini di investimenti sui settori dell'istruzione e della formazione.

A tale riguardo, è fondamentale riconoscere che un'istruzione e una formazione di elevata qualità contribuiscono in modo decisivo al benessere e allo sviluppo personale e professionale dei cittadini, nonché alla resilienza della società e dell'economia, oltre a svolgere un ruolo rilevante nella fase di ripresa.

È necessario tenere conto di questo aspetto nello sviluppo del piano europeo per la ripresa.

Per quanto qui di rilievo, in risposta alla crisi per Covid-19, la Commissione ha previsto soluzioni di flessibilità supplementare nell'attuazione del programma Erasmus+, integrandole con indicazioni pratiche rivolte ai partecipanti e alle agenzie nazionali, promuovendo anche ulteriori possibilità di cooperazione e scambio di informazioni tra gli Stati membri.

Il Consiglio ha, quindi, invitato gli Stati membri:

- a proseguire la condivisione di informazioni, esperienze e migliori pratiche tra Stati membri su come l'istruzione e la formazione possano adeguarsi al meglio alla situazione, in funzione degli ulteriori sviluppi riguardanti la crisi per il Covid-19, anche in merito alle differenti misure inerenti alla riapertura degli istituti di istruzione e formazione, per continuare a garantire parità di condizioni, a promuovere il benessere di discenti e personale e a fornire sostegno psicologico;
- in merito alla riapertura degli istituti di istruzione e formazione, in linea con i rispettivi contesti locali, regionali e nazionali, adottare le misure necessarie per garantire la sicurezza dei discenti e del personale, comprese le opportune condizioni igienico-sanitarie, e ripristinare le attività di apprendimento e insegnamento in presenza, assicurando nel contempo pari opportunità;
- sulla base degli insegnamenti già appresi nel contesto della crisi per il Covid-19 e considerando i potenziali impatti a lungo termine della crisi sul futuro dell'istruzione e della formazione, valutare le possibilità di innovazione e compiere ulteriori sforzi per accelerare la trasformazione digitale dei sistemi di istruzione e formazione e, ove opportuno, rafforzare la capacità digitale degli istituti di istruzione e formazione e ridurre il divario digitale;
- sostenere lo sviluppo delle capacità e delle competenze digitali di docenti e formatori, allo scopo di facilitare la didattica e la valutazione nel quadro di contesti di apprendimento digitale;
- con dovuto riguardo per l'autonomia istituzionale, valutare la possibilità di integrare l'apprendimento digitale di elevata qualità, nell'ambito dell'offerta educativa e formativa a tutti i livelli e in tutte le tipologie di istruzione e formazione, prestando attenzione all'adeguatezza degli strumenti digitali all'età e ai bisogni speciali dei discenti, nonché alla conformità con le norme sulla protezione dei dati, il diritto alla vita privata, le considerazioni etiche, la sicurezza e i requisiti in materia di cybersicurezza;
- valutare le possibilità di rafforzare l'insegnamento e l'apprendimento attraverso il monitoraggio e la valutazione basati sull'estrazione di dati in materia di istruzione a partire da

dati esistenti, sull'analitica dell'apprendimento e sull'uso dell'intelligenza artificiale, con la dovuta attenzione al rispetto del regolamento UE 2016/679, ossia il regolamento generale sulla protezione dei dati;

- nel fornire possibilità di apprendimento a distanza, digitale e misto, prestare attenzione ad assicurare pari opportunità e un accesso continuo a forme di istruzione e formazione di elevata qualità per discenti di tutte le età, garantendo la qualità e incoraggiando la convalida e il riconoscimento dei risultati dell'apprendimento acquisiti, prestando, altresì, particolare attenzione alla prevenzione di un potenziale aumento del tasso di abbandono scolastico dovuto alla crisi per il Covid-19;

- al fine di mitigare l'impatto negativo della crisi per il Covid-19 sulla mobilità e la cooperazione fisiche transfrontaliere, incoraggiare il ricorso a soluzioni virtuali di mobilità e cooperazione;

- cooperare per eliminare gli ostacoli alla mobilità transfrontaliera per l'apprendimento relativi al Covid-19, tenendo conto delle possibili conseguenze di approcci differenti alla valutazione, nonché dell'eventuale slittamento o cancellazione di esami e dell'eventuale slittamento delle iscrizioni, che potrebbero avere un effetto negativo sulle opportunità di mobilità ai fini dell'apprendimento negli anni successivi;

- cooperare per garantire agli studenti pendolari che si recano ogni giorno in uno Stato membro limitrofo - specie in caso di chiusura prolungata delle frontiere - di poter studiare;

- sostenere l'ulteriore sviluppo delle infrastrutture digitali e delle competenze e capacità digitali facendo uso dei finanziamenti disponibili a titolo dei programmi e dei fondi dell'Unione, in particolare il programma Erasmus+, il Corpo europeo di solidarietà e i fondi strutturali e d'investimento europei, il programma di sostegno alle riforme strutturali e i loro successori, come pure il nuovo programma Europa digitale.

Il Consiglio, poi, invitava la Commissione a:

- condurre ricerche sull'impatto della pandemia da Covid-19 e sugli insegnamenti appresi ai vari livelli di istruzione e formazione, diffondendone i risultati e ponendo l'accento sull'apprendimento e l'insegnamento a distanza e sulle capacità digitali dei sistemi di istruzione e formazione negli Stati membri, intesi come risorse per rafforzare il processo decisionale nazionale e la cooperazione basati su prove concrete a livello dell'Unione, al fine di sviluppare resilienza e preparazione per garantire in futuro risposte di emergenza tempestive, efficaci e adeguate;

- elaborare una proposta per un piano europeo per la ripresa, riconoscere il potenziale trasformativo dell'istruzione e della formazione quale motore per una ripresa effettiva e la necessità di investimenti nel settore dell'istruzione e della formazione, in particolare in relazione alla formazione digitale, infrastrutture e competenze digitali comprese;

- sostenere gli Stati membri affinché offrano opportunità di investimento in infrastrutture di istruzione e formazione sostenibili, in linea con il *Green Deal* europeo, tenendo ulteriormente conto delle capacità che servono a garantire la sicurezza e le necessarie misure organizzative in risposta alla crisi per il Covid-19;

- sviluppare lo spazio europeo dell'istruzione, insieme con il quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione dopo il 2020, il nuovo piano d'azione per l'istruzione digitale e l'agenda aggiornata per le competenze, tenere conto degli insegnamenti tratti dalla crisi per il Covid-19 in merito alla trasformazione digitale dei sistemi di istruzione e formazione, garantendo l'inclusione, offrendo pari opportunità, promuovendo la coesione e contrastando la disinformazione;

- continuare a facilitare gli scambi inerenti alle misure adottate dagli Stati membri, anche collegando tra loro data-base di risorse educative aperte, potenziandone l'accesso e la disponibilità, allo scopo di facilitare la condivisione di metodologie, strumenti e materiali di apprendimento a distanza differenti, approfittando delle opportunità esistenti, quali, ad esempio, quelle disponibili via *eTwinning*, *School Education Gateway* e la piattaforma elettronica per l'apprendimento degli adulti in Europa (EPALE) e promuovendo l'uso di strumenti di autovalutazione quali SELFIE e HEInnovate per sostenere la capacità e la trasformazione digitali delle scuole e degli istituti di istruzione superiore;

- presentare e diffondere ulteriori informazioni pratiche negli Stati membri in merito alla possibilità di finanziare le esigenze dei sistemi di istruzione e formazione per alleviare le conseguenze della pandemia di Covid-19, nel quadro delle iniziative di investimento in risposta al coronavirus (CRII e CRII+) e di altri opportuni meccanismi di finanziamento;

- continuare periodicamente a condividere informazioni con i portatori di interesse e gli organismi di attuazione di Erasmus+ e del Corpo europeo di solidarietà, sulle possibilità di soluzioni flessibili riguardo all'attuazione della mobilità ai fini dell'apprendimento e di progetti nel contesto della crisi Covid-19;
- insieme agli Stati membri, vagliare i mezzi per rispondere alle esigenze più pressanti, nei periodi di limitazione della mobilità fisica, consentendo una flessibilità nella riassegnazione dei fondi non utilizzati tra le azioni Erasmus+, se del caso;
- sostenere gli Stati membri nell'ulteriore sviluppo di pratiche educative digitali e di opportunità di istruzione e formazione digitali, nonché nell'affrontare gli effetti della crisi per il Covid-19 sui gruppi di discenti più vulnerabili, facendo ricorso alle opportunità Erasmus+ disponibili;
- diffondere e promuovere l'uso di materiali e strumenti pertinenti, compresa l'esperienza della cooperazione virtuale, scaturiti dai progetti nel quadro di Erasmus+ e del Corpo europeo di solidarietà e dalle attività delle coalizioni europee e nazionali per le competenze digitali e l'occupazione, che in uno spirito di solidarietà tra Stati membri possono fornire un utile sostegno supplementare in risposta alla crisi Covid-19;
- iniziare a lavorare a misure per eliminare gli ostacoli relativi alla Covid-19 e ricominciare a cogliere le opportunità di mobilità transfrontaliera per l'apprendimento all'indomani della crisi Covid-19, anche attraverso orientamenti chiari su come facilitare le opportunità di mobilità ai fini dell'apprendimento nel quadro di Erasmus+;
- promuovere la mobilità e la cooperazione virtuali, nonché il sostegno allo sviluppo della mobilità mista nel quadro del programma Erasmus+, considerando che, benché non possa sostituire la mobilità fisica, la mobilità virtuale svolge un importante ruolo complementare.

Il 20 luglio 2020, il Consiglio dell'Unione europea ha, poi, emanato una raccomandazione “*sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*”²⁴.

Nell'ambito di una generale analisi sulle misure adottate dall'Italia per fronteggiare l'emergenza per il Covid-19, il Consiglio, con specifico riferimento al settore dell'istruzione ha evidenziato che l'emergenza attuale importa anche la necessità di migliorare l'apprendimento e le competenze digitali, in particolare per quanto riguarda gli adulti in età lavorativa e l'apprendimento a distanza.

Investire nell'istruzione e nelle competenze è fondamentale per promuovere una ripresa intelligente e inclusiva e per mantenere la rotta verso la transizione verde e digitale. A tale riguardo, i risultati, in termini di istruzione e formazione, continuano a rappresentare una sfida importante per l'Italia.

Il conseguimento delle competenze di base varia notevolmente tra le regioni e il tasso di abbandono scolastico è ben al di sopra della media dell'Unione (13,5 per cento, contro 10,3 per cento nel 2019), in particolare per gli studenti che non sono nati nell'Unione (33 per cento).

In un contesto di limitazioni alla mobilità, le disparità regionali e territoriali rischiano di inasprirsi.

In quest'ottica, è particolarmente importante investire nell'apprendimento a distanza, nonché nelle infrastrutture e nelle competenze digitali di educatori e discenti.

²⁴ Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020 sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia (2020/C 282/12).

L'Italia ha anche una percentuale di laureati in scienze e ingegneria inferiore alla media dell'Unione e il tasso di istruzione terziaria rimane molto basso (27,6 per cento, nel 2019).

Inoltre, rispetto a Paesi comparabili, in Italia, le imprese investono meno nella formazione in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione per i loro dipendenti.

Anche il basso tasso di partecipazione degli adulti scarsamente qualificati alla formazione è preoccupante, data la diminuzione dei posti di lavoro che richiedono basse qualifiche.

Il miglioramento del livello delle competenze e la riqualificazione professionale continuano a essere più che mai cruciali per consentire ai lavoratori di acquisire competenze rilevanti per il mercato del lavoro e per promuovere una transizione equa verso un'economia più digitale e sostenibile.

Raccomandava, quindi, il Consiglio, il rafforzamento dell'apprendimento a distanza e il miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali.

Infine, nel dicembre 2020, sono state pubblicate le conclusioni del Consiglio *“Sull'istruzione digitale nelle società della conoscenza europee”*²⁵.

Il Consiglio ha evidenziato come sia in corso un'accelerazione della trasformazione digitale delle nostre società della conoscenza, nonché un aumento della disponibilità di servizi e dati digitali.

Tale trasformazione comprende un mercato del lavoro in evoluzione, la nascita di nuovi profili professionali e una domanda di competenze digitali, nel contesto delle competenze del 21° secolo.

La crescente influenza dell'intelligenza artificiale amplificherà gli effetti della trasformazione digitale delle nostre società della conoscenza, in una prospettiva a lungo termine, e può offrire nuove e promettenti opportunità di apprendimento, insegnamento e formazione in futuro.

Un'istruzione e una formazione inclusive e di elevata qualità sono fondamentali per consentire a tutti di comprendere tali sviluppi, di parteciparvi e di plasmarli.

La pandemia da Covid-19 e l'impatto che sta avendo sui sistemi e sulle istituzioni di istruzione e formazione in Europa evidenziano l'urgente necessità di una migliore comprensione e di una valutazione continua degli utilizzi, dei vantaggi e delle sfide delle tecnologie digitali per l'istruzione, nonché dei livelli di competenze digitali, anche nel contesto dell'apprendimento permanente.

La pandemia ha ulteriormente portato in evidenza l'urgente necessità di adottare un approccio globale all'istruzione digitale.

²⁵ *“Sull'istruzione digitale nelle società della conoscenza europee”*, pubblicata su G.U.U.E., 2020/C 415/10 del 10 dicembre 2020.

Al fine di rispondere alle esigenze attuali, un'istruzione e una formazione inclusive e di elevata qualità richiedono forme di apprendimento e di insegnamento digitali e non digitali, compresi approcci quali l'apprendimento misto e l'apprendimento a distanza.

Tali opzioni offrono la possibilità di migliorare l'istruzione e la formazione incentrate sul discente, in funzione delle esigenze specifiche di ciascun individuo.

La pandemia ha innescato una risposta rapida di emergenza.

Gli Stati membri hanno chiuso la maggior parte dei loro centri di istruzione e formazione e hanno chiesto alle istituzioni di garantire la continuità dell'insegnamento, della formazione, dell'apprendimento e della valutazione, principalmente attraverso approcci a distanza.

Le misure adottate dagli Stati membri e dalle loro istituzioni di istruzione e formazione, a seconda delle circostanze nazionali, hanno evidenziato l'importanza di una comprensione dell'istruzione digitale, hanno contribuito a rafforzare le capacità digitali dei sistemi di istruzione e formazione e hanno offerto opportunità di formazione professionale a docenti, formatori, educatori e ad altro personale pedagogico.

Tuttavia, nonostante i notevoli sforzi compiuti da tutti gli Stati membri, le risposte di emergenza volte ad agevolare gli approcci a distanza hanno portato alla luce debolezze comuni nei sistemi di istruzione e formazione di tutta l'Unione.

In particolare:

- a) durante la pandemia, è emerso che alcuni discenti, in misura diversa nei vari Stati membri, non hanno potuto esercitare pienamente il loro diritto all'istruzione e alla formazione, per la mancanza di un accesso fisico e tecnologico adeguato;
- b) la sfida senza precedenti, connessa alla pandemia, ha messo in evidenza l'urgente necessità di migliorare l'offerta di competenze digitali per tutti, al fine di garantire pari opportunità di accesso all'istruzione e alla formazione per tutti gli individui e i cittadini, in particolare nelle situazioni in cui l'istruzione e la formazione sono erogate a distanza. I discenti con bisogni speciali hanno incontrato particolari difficoltà;
- c) sebbene il passaggio all'istruzione digitale abbia subito una accelerazione durante la pandemia, lo sviluppo e l'utilizzo di nuove forme di diffusione delle conoscenze possono, se non sono realizzati in maniera consapevole, riprodurre forme più tradizionali di insegnamento e apprendimento;
- d) la pandemia ha comportato sfide per la continuità delle attività transnazionali di istruzione e formazione. Tali sfide riguardano l'istruzione e la formazione transfrontaliere, nonché la mobilità nell'ambito del programma Erasmus+, con particolare riferimento alla mobilità degli studenti e del personale nel campo dell'istruzione superiore e dell'istruzione e formazione professionale (IFP);
- e) la chiusura delle istituzioni di istruzione e formazione causata dalla pandemia ha modificato il ruolo di docenti, formatori, educatori e altro personale pedagogico, che hanno dovuto trovare nuovi modi per rimanere in contatto con i discenti e per aiutarli a lavorare in maniera autonoma, in contesti di apprendimento collaborativo o in altro modo. Ha, inoltre, evidenziato la necessità di collaborazione, di sviluppo di capacità, di una formazione professionale specifica per l'insegnamento digitale e di misure di assistenza fra docenti, formatori e reti di formazione dei docenti, nonché fra istituzioni di istruzione e formazione.

Il Consiglio, quindi, ha riconosciuto che:

- il divario digitale, all'interno degli Stati membri e in tutta l'Unione, rimane una sfida, in quanto può acuire altre disuguaglianze strutturali preesistenti, comprese le disuguaglianze socioeconomiche e di genere;

- la protezione dei dati e la sovranità digitale degli Stati membri e dei loro cittadini devono essere garantite nel contesto delle tecnologie didattiche digitali, indipendentemente dall'urgenza della situazione. Inoltre, nell'ambito di una maggiore creazione e diffusione di contenuti didattici digitali, devono essere riconosciuti i principi giuridici ed etici alla base della proprietà intellettuale;
- le nuove forme di trasferimento delle conoscenze e i nuovi contesti di apprendimento, anche sotto forma di creazione condivisa, promuovono un più ampio collegamento tra l'istruzione e la formazione formali e l'apprendimento non formale e informale. Lo scambio di buone pratiche a livello locale, regionale, nazionale e dell'Unione offre opportunità per accelerare l'integrazione delle tecnologie didattiche digitali in tutte le forme di apprendimento e per promuovere un insegnamento e un apprendimento inclusivi e di elevata qualità;
- le tecnologie didattiche digitali offrono nuove possibilità di apprendimento e insegnamento e costituiscono un fattore importante per garantire un'istruzione e una formazione inclusive e di elevata qualità. Possono integrare le interazioni dirette, sotto forma di insegnamento e formazione in presenza, nonché le migliori pratiche non digitali per l'insegnamento e l'apprendimento, che continuano a mantenere la loro importanza e non possono essere completamente sostituiti dai formati virtuali;
- per poter favorire l'inclusività e la qualità dell'istruzione, la tecnologia deve andare di pari passo con approcci pedagogici e contesti di apprendimento sicuri. Le imprese di tecnologie didattiche, comprese le *start-up* e le PMI, svolgono un ruolo essenziale nello sviluppo di tecnologie didattiche digitali innovative e accessibili, favorendo così l'istruzione digitale e la trasformazione digitale delle economie europee. Affinché tali imprese possano prosperare, sono fondamentali condizioni favorevoli all'innovazione e adeguate opportunità di finanziamento;
- l'istruzione digitale deve sottolineare l'importanza dei concetti pedagogici, degli strumenti e dei metodi di apprendimento e insegnamento. La ricerca nel settore dell'istruzione può contribuire all'elaborazione di concetti innovativi nell'ambito dell'istruzione e della formazione e può consentire di comprendere meglio l'impatto della trasformazione digitale sull'apprendimento e sull'insegnamento nonché sui sistemi di istruzione e formazione;
- l'offerta di competenze digitali, in tutte le tipologie e a tutti i livelli di istruzione e formazione, dovrebbe sempre andare di pari passo con un'adeguata combinazione di competenze chiave correlate e dovrebbe essere sostenuta da infrastrutture, attrezzature e tecnologie accessibili e all'avanguardia;
- un sistema di innovazione europeo, che risulti competitivo e sostenibile a livello internazionale, dipende da sistemi di istruzione e formazione inclusivi e di elevata qualità. Si avvale, inoltre, di un sistema di ricerca eccellente, idealmente in stretto collegamento con l'istruzione e la formazione. Di conseguenza, il trasferimento anticipato dei risultati della ricerca e dell'innovazione, ad esempio della ricerca nel settore dell'istruzione, nonché della creazione condivisa e della sperimentazione di soluzioni didattiche digitali innovative apporterà un valore aggiunto all'istruzione e alla formazione, ad esempio in settori quali l'elaborazione delle politiche o l'applicazione pedagogica.

Tanto considerato, il Consiglio ha invitato gli Stati Membri a:

- promuovere l'integrazione delle tecnologie dell'istruzione digitale e l'acquisizione di competenze digitali, al fine di migliorare l'insegnamento, la formazione e l'apprendimento in tutte le tipologie e a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione, nonché in una prospettiva di apprendimento permanente;
- incoraggiare la valutazione, la garanzia della qualità e la convalida dei risultati di modalità di apprendimento innovative, comprese le componenti digitali;
- riflettere sui modelli pedagogici e sull'istruzione e la formazione dei docenti, dei formatori, degli educatori e di altro personale pedagogico al fine di sfruttare meglio le varie opportunità offerte dalle tecnologie dell'istruzione digitale;
- mettere in condizione i docenti, i formatori, gli educatori e altro personale pedagogico - come i formatori dei docenti - di intraprendere percorsi di formazione professionale iniziale e continua al fine di sviluppare e migliorare le loro proprie capacità e competenze digitali e le loro conoscenze di base nel campo delle TIC, fino a un livello tale da consentire loro di lavorare con fiducia con le tecnologie dell'istruzione digitale e di poter fornire istruzione e formazione di elevata qualità, e motivarli in questo senso.

In tal modo, queste figure professionali dovrebbero essere capaci di partecipare alla creazione di didattiche applicate e metodi di insegnamento e formazione innovativi e incentrati sul discente,

che promuovano il pensiero critico e creativo, nonché di creare contenuti e ambienti di apprendimento sicuri, inclusivi e di elevata qualità;

- promuovere l'inclusione di tutti i discenti, colmando le disuguaglianze sociali e il divario digitale, nonché garantendo a tutti parità di accesso a opportunità e ambienti di apprendimento digitali adeguati;
- prendere in considerazione investimenti nell'istruzione digitale, sfruttando le possibilità offerte dal nuovo dispositivo per la ripresa e la resilienza.

1.3.2. L'evoluzione della normativa italiana

1.3.2.1. L'evoluzione normativa fino al 2017

Come evidenziato anche nel precedente Referto sul sistema universitario²⁶, in una prima fase di attuazione dell'art. 33 della Costituzione, protrattasi fino agli anni '80, il sistema universitario italiano è stato caratterizzato da un forte indirizzo centralista e da una scarsa autonomia degli atenei. Un ruolo centrale nel determinare il complesso delle risorse da erogare e la loro distribuzione - non solo tra gli atenei, ma anche tra le diverse aree disciplinari - era attribuito al Ministero; mentre un potere limitato era attribuito alle autorità accademiche.

Importanti tratti di tale sistema sono stati progressivamente modificati dal processo di riorganizzazione avviato al fine di realizzare un allineamento al modello europeo, considerato più efficiente, fondato su tre principi: autonomia istituzionale delle Università, valutazione della qualità della ricerca e della didattica, meccanismi competitivi di finanziamento.

L'obiettivo della attribuzione di una maggiore autonomia è stato, almeno in parte, attuato attraverso un complesso di leggi, che, pur mantenendo, per gli atenei, il carattere di enti a finanza derivata, ha attribuito loro, per la prima volta, autonomia statutaria, regolamentare, scientifica e gestionale²⁷, autonomia didattica²⁸; autonomia finanziaria e contabile; parziale autonomia per il reclutamento del personale docente²⁹ e per la determinazione dell'ordinamento degli studi, sia pure sulla base di criteri generali stabiliti dall'amministrazione centrale³⁰.

Pertanto, la mancata tempestiva realizzazione degli altri due obiettivi del modello di governance adottato a livello europeo - valutazione della qualità della ricerca e della didattica e meccanismi competitivi di finanziamento - ha determinato alcune delle problematiche emerse negli anni successivi.

L'esigenza di introdurre una maggiore responsabilizzazione per i risultati conseguiti nella gestione degli atenei, anche in termini di efficienza e di economicità, ha condotto alla emanazione di una serie di misure correttive, finalizzate soprattutto al

²⁶ Referto sul sistema universitario, adottato con delibera di queste Sezioni Riunite – novembre 2017.

²⁷ Legge n. 168 del 1989.

²⁸ Legge n. 341 del 1990.

²⁹ Legge n. 210 del 1998.

³⁰ D.m. n. 509 del 1999, varie volte modificato.

contenimento della spesa pubblica, che hanno attribuito al governo centrale il potere di condizionare in modo significativo le scelte delle singole Università.

L'orientamento autonomistico si è, così, attenuato progressivamente, ad opera di misure riguardanti 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); il d.lgs. n. 74 del 25 maggio 2017, recante "*Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*"³¹, 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 (d.l. n. 180 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1).

Anche la disciplina della didattica, al fine della realizzazione dei principi di efficienza ed efficacia, limitava ulteriormente 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, infatti, non veniva attuato; mentre, il termine di applicazione delle precedenti regole era sostanzialmente prorogato fino all'entrata in vigore della legge di riforma del 2010.

Nel solco di tali indirizzi, veniva approvata la legge 30 dicembre 2010, n. 240, con l'obiettivo prioritario di promuovere modalità di efficientamento del sistema universitario.

La riforma, di vasta portata, ha ridisegnato i meccanismi fondamentali di funzionamento delle Università, ispirandosi ai principi di autonomia e responsabilità, di valorizzazione del merito e di interazione tra didattica e ricerca, con l'obiettivo di ricondurre ad omogeneità un sistema segmentato di atenei di diversa dimensione ed inseriti in contesti territoriali differenti, rivedendo la connotazione organizzativa e funzionale del sistema.

Gli aspetti più innovativi hanno riguardato i meccanismi di governance; la riorganizzazione delle attività didattiche e l'interazione con la ricerca scientifica; il reclutamento, in connessione con una più puntuale definizione dei ruoli e delle funzioni del personale universitario docente; i sistemi premiali finalizzati ad incrementare qualità, efficienza ed efficacia del sistema.

³¹ In attuazione della legge delega n. 124 del 7 agosto 2015.

Veniva rilevato, nel precedente Referto, che l'attuazione della riforma si era svolta nel contesto di un forte ridimensionamento del sistema universitario (riduzione del FFO, vincoli al turn over, ecc.), che aveva inevitabilmente influenzato l'atteggiamento degli atenei verso la riforma stessa e le potenzialità di innovazione.

1.3.2.2. L'evoluzione normativa da fine 2017

Nel rinviare al precedente Referto sul sistema universitario per l'illustrazione dei più importanti interventi normativi introdotti fino al termine del 2017, nel prosieguo sono sintetizzati gli sviluppi disciplinari più significativi successivamente intervenuti, nonché i più recenti interventi adottati per fronteggiare l'emergenza sanitaria derivata dalla pandemia da Covid-19³².

L'azione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, negli anni 2018 e 2019 - prima, quindi, del periodo segnato dalla pandemia da Covid-19 -, si è incentrata sull'obiettivo di fornire un servizio educativo - a partire dalla prima infanzia e fino alla istruzione terziaria - moderno, efficiente e collegato al mondo del lavoro, volto alla concreta realizzazione del diritto allo studio.

Nell'ottica del perseguimento di un servizio educativo di qualità, è stata istituita nell'ambito del Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO), una specifica sezione destinata al finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza.

In particolare, la legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio per il 2017), all'art. 1, comma 314, ha previsto, al fine di incentivare l'attività dei dipartimenti delle Università statali che si caratterizzano per l'eccellenza nella qualità della ricerca e nella progettualità scientifica, organizzativa e didattica, nonché con riferimento alle finalità di ricerca di «Industria 4.0», nel Fondo per il finanziamento ordinario delle università, di cui all'articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, l'istituzione di una sezione denominata "*Fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza*", con uno stanziamento di 271 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018; fondo destinato al finanziamento quinquennale dei dipartimenti di eccellenza delle Università statali, come individuati e selezionati in base ai criteri dettati nella stessa legge di bilancio.

Da evidenziare è il vincolo di destinazione *ex lege* incidente su molti dei fondi destinati all'università, che, nel caso di specie, si è concretizzato nella previsione della ripartizione delle quote percentuali di detto fondo da destinare al reclutamento di un contingente di professori, di ricercatori, di personale tecnico e amministrativo³³.

³² Si veda l'apposito paragrafo.

³³ Con riguardo ai vincoli di utilizzo, la legge di bilancio per il 2017 disponeva che non più del 70 per cento dell'importo complessivo del finanziamento (elevato, dal quinquennio 2023-2027, all'80 per cento dall'art.1, comma 633, della legge 205/2017) può essere utilizzato per il reclutamento di professori e di ricercatori, nonché di personale tecnico e amministrativo (lett. a), e che, fermo restando tale primo vincolo, il finanziamento deve essere impiegato: per almeno il 25 per cento, per le chiamate di professori esterni all'università cui appartiene il dipartimento (art. 18, comma 4, legge 240/2010) (lett. b); per almeno il 25 per cento (elevato, a decorrere dal quinquennio 2023-2027, al 40 per cento, sempre dall'art. 1, comma 633, della legge 205/2017), per il reclutamento di ricercatori di "tipo b" (lett. c); per le chiamate dirette di professori (art. 1, comma 9, legge 230/2005) (senza prevedere una quota minima) (lett. d).

Nella prospettiva di un servizio di istruzione terziaria di qualità, merita menzione anche il comma 354 della legge di bilancio per il 2020, secondo cui, al fine di promuovere l'educazione alle differenze di genere, quale metodo privilegiato per la realizzazione dei principi di eguaglianza e di piena cittadinanza nella realtà sociale contemporanea, le Università provvedono ad inserire, nella propria offerta formativa, corsi di studi di genere o a potenziare i corsi di studi di genere già esistenti. Per tali finalità, il Fondo per il finanziamento ordinario delle università, di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 24 dicembre 1993, n. 537, è incrementato di 1 milione di euro annui a decorrere dall'anno 2020.

Al fine, poi, di superare la discontinuità tra formazione teorica e il mondo del lavoro, in coerenza con iniziative intraprese per i livelli di istruzione secondaria³⁴, sono state introdotte misure di sostegno al polo universitario del Mezzogiorno, destinate ad un gruppo di facoltà selezionate per il carattere scientifico.

In particolare, la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio per il 2019), all'art.1, comma 275³⁵, ha previsto l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero, del "Fondo per i poli universitari tecnico-scientifici nel Mezzogiorno".

Il fondo è costituito dalle risorse provenienti dalle maggiori entrate derivanti dall'opzione per l'imposta sostitutiva sui redditi delle persone fisiche titolari di redditi da pensione di fonte estera, che trasferiscono la propria residenza fiscale nel Mezzogiorno (art. 1, comma 273).

Le risorse del fondo sono destinate alle università della Sicilia, Calabria, Sardegna, Campania, Basilicata, Abruzzo, Molise e Puglia, in cui sia istituito almeno un dipartimento per discipline tecnico-scientifiche e sociologiche.

Il Ministero, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, individua e ripartisce le risorse del finanziamento finalizzato ad interventi di sostegno diretto agli studenti, agli assegni di ricerca, nonché per studi e ricerche inerenti allo sviluppo del Mezzogiorno.

A valere sul FFO, sono state rese disponibili anche le risorse destinate all'istituzione, in via sperimentale, della Scuola superiore meridionale presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II³⁶, prevista sempre dalla legge di bilancio per il 2019.

³⁴ Si veda, ad esempio, la riformulazione del percorso alternanza scuola – lavoro, modificato nel 2019 nel "Percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento", con una sollecitazione verso studi di carattere tecnico-scientifico anche a livello post-secondario.

³⁵ Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019), art.1, comma 275: "Nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è istituito il Fondo per i poli universitari tecnico-scientifici nel Mezzogiorno, la cui dotazione è costituita dalle risorse provenienti dalle maggiori entrate derivanti dall'attuazione del comma 273, che sono versate al bilancio dello Stato per essere riassegnate allo stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Il Fondo di cui al precedente periodo è finalizzato al finanziamento a favore delle università aventi sede nelle regioni Sicilia, Calabria, Sardegna, Campania, Basilicata, Abruzzo, Molise e Puglia, individuate con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e in cui sia presente almeno un dipartimento in discipline tecnico-scientifiche e sociologiche, per essere destinato a forme di sostegno diretto agli studenti, al finanziamento di assegni di ricerca, nonché per studi e ricerche inerenti allo sviluppo del Mezzogiorno. Con il medesimo decreto sono ripartite le risorse del Fondo nei limiti delle disponibilità dello stesso."

³⁶ Legge di bilancio per il 2019, art. 1, comma 409: "Al fine di rafforzare la partecipazione dell'Italia al progresso

La Scuola superiore meridionale è stata istituita, con modalità sperimentale della durata di tre anni, al fine di aumentare la partecipazione del Paese al progresso della conoscenza e alla formazione post-laurea, partecipando alle migliori prassi internazionali e per garantire una distribuzione delle Scuole superiori nel territorio nazionale.

È previsto che la Scuola superiore meridionale assuma carattere di stabilità e autonomia di bilancio, statutaria e regolamentare, previa copertura finanziaria e valutazione positiva dei risultati raggiunti, da parte dell’Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca.

Di rilievo anche la previsione di cui all’art. 1, comma 534 della legge di bilancio per il 2021, che prevede, per la promozione del progetto della Scuola europea di “*Industrial engineering and management*”, per il finanziamento di progetti innovativi di formazione in “*Industrial engineering and management*” in Italia, per cui era già stata autorizzata la spesa di 2 milioni di euro per l’anno 2019, l’autorizzazione alla spesa di 500.000 euro per l’anno 2021.

Con riguardo agli stanziamenti finalizzati a rimuovere gli ostacoli di ordine economico, sociale e personale, che limitano l’accesso e il conseguimento dei più alti gradi di istruzione superiore agli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, negli ultimi anni, si è registrato un costante aumento delle risorse del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio universitarie, al fine di ridurre il numero degli studenti “idonei non beneficiari”; studenti che, per ragioni legate all’insufficienza delle

delle conoscenze e alla formazione post-laurea, anche mediante l’adesione alle migliori prassi internazionali, e per assicurare una più equa distribuzione delle scuole superiori nel territorio nazionale, l’Università degli studi di Napoli Federico II istituisce, in via sperimentale, nei propri locali, per il triennio costituito dagli anni accademici dal 2019/2020 al 2021/2022, la Scuola superiore meridionale.”

Comma 410: “*La Scuola superiore meridionale organizza corsi: a) di formazione pre-dottorale e di ricerca e formazione post-dottorato, rivolti a studiosi, ricercatori, professionisti e dirigenti altamente qualificati; b) di dottorato di ricerca di alto profilo internazionale, che uniscano ricerca pura e ricerca applicata in collaborazione con le scuole universitarie federate o con altre università; c) ordinari e di master; d) di laurea magistrale in collaborazione con le scuole universitarie federate o con altre università.”*

Comma 411: “*L’offerta formativa di cui al comma 410 è attivata sulla base di un piano strategico predisposto da un apposito comitato ordinatore, nominato con decreto del Ministro dell’università e della ricerca e composto da due membri designati rispettivamente dall’Università degli studi di Napoli Federico II e dalle scuole universitarie federate, nonché da tre esperti di elevata professionalità scelti dal Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca. Il comitato ordinatore cura altresì l’attuazione del piano, ne coordina tutte le attività discendenti e formula ai competenti organi dell’Università degli studi di Napoli Federico II le proposte e i pareri, prescritti dalla normativa vigente, in materia di didattica, di ricerca e di servizi agli studenti. Ai componenti del comitato non spettano compensi, indennità, gettoni di presenza o altri emolumenti comunque denominati, né rimborsi delle spese. Comma così modificato dall’art. 7-quinquies, comma 1, lett. a) e b), d.l. 8 aprile 2020, n. 22, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 giugno 2020, n. 41. Vedi, anche, l’art. 7-quinquies, comma 2, d.l. 8 aprile 2020, n. 22, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 giugno 2020, n. 41.”* Comma 413: “*A decorrere dal secondo anno di operatività e comunque non oltre lo scadere del triennio sperimentale di cui al comma 409, previo reperimento di idonea copertura finanziaria, con apposito provvedimento legislativo, e previa valutazione positiva dei risultati da parte dell’Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca, la Scuola superiore meridionale assume carattere di stabilità e autonomia di bilancio, statutaria e regolamentare. Previo parere favorevole del consiglio di amministrazione federato, la Scuola superiore meridionale potrà entrare a far parte delle scuole universitarie federate. In caso di mancato reperimento delle risorse necessarie o di valutazione non positiva dei risultati del primo triennio, le attività didattiche e di ricerca della Scuola sono portate a termine dall’università degli studi di Napoli Federico II, nell’ambito delle risorse di cui al comma 412. Comma così modificato dall’art. 7-quinquies, comma 1, lett. c), d.l. 8 aprile 2020, n. 22, convertito, con modificazioni, dalla L.6 giugno 2020, n. 41.”*

risorse, non si vedono riconosciuti i benefici, pur possedendo i requisiti per l'accesso agli stessi³⁷.

Tra gli interventi più recenti, il d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito nella legge 17 luglio 2020, n. 77, per il 2020, ha previsto un incremento del Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO) di euro 165 milioni e un incremento del Fondo per il funzionamento amministrativo e didattico delle AFAM di euro 8 milioni, allo scopo di ampliare il numero degli studenti che beneficiano dell'esonero, totale o parziale, dal pagamento del contributo onnicomprensivo annuale (art. 236, comma 3)³⁸.

In attuazione, è intervenuto, anzitutto, il d.m. n. 234 del 26 giugno 2020, che ha disposto che le Università statali provvedono, con riferimento alle iscrizioni ai corsi di laurea e di laurea magistrale per l'a.a. 2020/2021:

a) all'esonero totale dal contributo onnicomprensivo annuale degli studenti che appartengono a un nucleo familiare con ISEE non superiore a 20.000 euro. Al finanziamento di tale misura sono destinati 50 milioni di euro;

b) ad incrementare l'entità dell'esonero parziale dal contributo onnicomprensivo annuale degli studenti che appartengono a un nucleo familiare con ISEE superiore a 20.000 euro e non superiore a 30.000 euro. Al finanziamento di tale misura sono destinati 65 milioni di euro;

c) a disporre ulteriori interventi di esonero autonomamente definiti. Al finanziamento di tale misura sono destinati 50 milioni di euro.

Ai fini dell'erogazione delle risorse disponibili, le Università sono tenute a comunicare entro il 15 novembre 2020 i dati parziali ed entro il 15 marzo 2021, i dati definitivi, necessari ai fini dell'erogazione della prima quota e delle restanti risorse.

Successivamente, è intervenuto il d.m. n. 295 del 14 luglio 2020, che ha disposto che le istituzioni AFAM statali provvedono, con riferimento alle iscrizioni ai corsi di diploma accademico di primo e di secondo livello, per l'a.a. 2020/2021:

a) all'esonero totale dal contributo onnicomprensivo annuale degli studenti che appartengono a un nucleo familiare con ISEE sia non superiore a 20.000 euro. Al finanziamento di tale misura sono destinati euro 2,5 milioni;

b) ad incrementare l'entità dell'esonero parziale dal contributo onnicomprensivo annuale degli studenti che appartengono a un nucleo familiare con ISEE superiore a 20.000 euro e non superiore a 30.000 euro. Al finanziamento di tale misura sono destinati 3 milioni di euro della contribuzione studentesca relativa agli studenti esonerati parzialmente per l'a.a. 2020/2021;

c) a disporre ulteriori interventi di esonero autonomamente definiti. Al finanziamento di tale misura sono destinati 2,5 milioni di euro.

³⁷ La legge di bilancio per il 2017, al comma 268, disponeva che: "Al fine di sostenere l'accesso dei giovani all'università, e in particolare dei giovani provenienti da famiglie meno abbienti, il fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, è incrementato di 50 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017.". La legge di bilancio per il 2018, all'art. 1, comma 636, ha incrementato il fondo integrativo di 20 milioni a decorrere dal 2020. La legge di bilancio per il 2019, all'art.1, comma 981, lo ha incrementato di 10 milioni per l'anno 2019.

³⁸ D.l. 19/05/2020, n. 34, recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.", pubblicato nella Gazz. Uff. 19 maggio 2020, n. 128, S.O., Capo IX "Misure in materia di università e ricerca", art. 236 "Misure a sostegno delle università, delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica e degli enti di ricerca", comma 3: "Al fine di riconoscere al maggior numero di studenti l'esonero, totale o parziale, dal contributo onnicomprensivo annuale, il Fondo per il finanziamento ordinario delle università, di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 24 dicembre 1993, n. 537, è incrementato, per l'anno 2020, di 165 milioni di euro. Con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, sentita la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono individuate le modalità di definizione degli esoneri, totali o parziali, da parte delle università e i criteri di riparto delle risorse tra le università. Per le medesime finalità di cui al primo periodo, il fondo per il funzionamento amministrativo e per le attività didattiche delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica statali è incrementato, per l'anno 2020, di 8 milioni di euro. Con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono individuate le modalità di definizione degli esoneri, totali o parziali, da parte delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica e i criteri di riparto delle risorse".

Ai fini dell'erogazione delle risorse disponibili, le Università sono tenute a comunicare entro il 15 novembre 2020 i dati parziali ed entro il 15 marzo 2021, i dati definitivi, necessari ai fini dell'erogazione di una prima quota e delle restanti risorse.

Il medesimo d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, poi:

- per il 2020, ha riconosciuto ad alcune categorie di studenti iscritti ai corsi universitari e delle istituzioni di alta formazione, nel limite di spesa di 10 milioni di euro, la concessione gratuita di viaggio sulla rete ferroviaria italiana, per la durata di un mese a scelta e l'ingresso a titolo gratuito, per il medesimo periodo, in musei, monumenti, gallerie e aree archeologiche situati nel territorio nazionale e nelle mostre didattiche che si svolgono in essi (art. 182, comma 1-bis);
- ha previsto che i dottorandi di ricerca, titolari di borse di studio, che terminano il percorso di dottorato nell'a.a. 2019/2020, possano chiedere una proroga di 2 mesi del termine finale del corso di studio, con conseguente mantenimento della borsa di studio. A tal fine, per il 2020, il FFO è stato incrementato di euro 15 milioni (art. 236, comma 5). Successivamente, il d.l. 28 ottobre 2020 n. 137, convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 2020, n. 176 (art. 21-bis) ha previsto, in considerazione del protrarsi dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, che i dottorandi che abbiano già beneficiato della proroga prevista dal d.l. n. 34 del 2020 possano presentare una ulteriore richiesta di proroga, non superiore a 3 mesi, del termine finale del corso, con conseguente erogazione della borsa di studio. Della proroga possono fruire anche i dottorandi non percettori di borsa di studio, nonché i pubblici dipendenti in congedo per la frequenza di un dottorato di ricerca. A tali fini, il FFO è stato incrementato di euro 21,6 milioni, per il 2021;
- ha previsto che, per il 2020, il termine per la conclusione della selezione per l'ammissione ai corsi di dottorato era differito (dal 30 settembre) al 30 novembre (art. 236, comma 5);
- ha destinato euro 3 milioni annui, a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione - programmazione 2014-2020, per il finanziamento, in via sperimentale, per gli anni dal 2021 al 2023, da parte dei Comuni presenti nelle aree interne del Paese, anche in forma associata, di borse di studio per dottorati di ricerca (c.d. dottorati comunali) finalizzati allo studio e alla realizzazione di strategie locali volte allo sviluppo sostenibile, in coerenza con l'Agenda 2030 (art. 243, comma 1, capoverso 65-sexies);
- ha previsto la possibilità di prorogare la durata degli assegni di ricerca - che possono riguardare sia le università, che gli enti pubblici di ricerca - in essere al 9 marzo 2020, per il periodo di tempo corrispondente alla eventuale sospensione dell'attività di ricerca intercorsa a seguito delle misure di contenimento del contagio da Covid-19, nei limiti delle risorse relative ai rispettivi progetti di ricerca o, comunque, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio, qualora ciò risulti necessario ai fini del completamento del progetto di ricerca (art. 236, comma 6). Inoltre, ha previsto che le procedure per il conferimento degli assegni di ricerca e le procedure di reclutamento già bandite dagli enti pubblici di ricerca possano essere concluse con la valutazione dei candidati e lo svolgimento di prove orali in videoconferenza (art. 250, comma 5).

E' poi intervenuto il d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, che ha previsto, limitatamente all'a.a. 2020/2021, ma, ove possibile, anche per l'a.a. 2019/2020, che le regioni, le province autonome, le università e le istituzioni AFAM, per gli interventi di rispettiva competenza, possono rimodulare, nei limiti delle risorse disponibili, l'entità delle borse di studio destinate agli studenti fuori sede e possono considerare come fuori sede - in deroga all'art. 4, comma 8, lett. c), del dPCM 9 aprile 2001 - lo studente che, in quanto residente in un luogo distante dalla sede del corso frequentato, prende alloggio a titolo oneroso nei pressi di tale sede, utilizzando le strutture residenziali pubbliche o altri alloggi di privati o enti, anche se l'alloggio sia utilizzato per un periodo inferiore a 10 mesi, purché non inferiore a 4 mesi (art. 33, comma 2)³⁹.

³⁹ D.l. 14/08/2020, n. 104, recante "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia.", pubblicato nella Gazz. Uff. 14 agosto 2020, n. 203, S.O., art. 33 "Misure urgenti per la continuità delle attività del sistema della formazione superiore", comma 2 "Limitatamente all'anno accademico 2020/2021, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e le università nonché le Istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, per gli interventi di rispettiva competenza, possono rimodulare, nei limiti delle risorse disponibili, l'entità delle borse di studio destinate agli studenti fuori sede e, in deroga all'articolo 4, comma 8, lettera c), del decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 9 aprile 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 172 del 26 luglio 2001, considerare come fuori sede lo studente residente in un luogo distante dalla sede del corso frequentato e che per tale motivo prende alloggio a titolo

A seguire, la legge 20 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio per il 2021):

- ha confermato, a decorrere dal 2021, l'incremento del FFO di euro 165 milioni annui e del Fondo per il funzionamento amministrativo e didattico delle istituzioni AFAM statali di euro 8 milioni annui, al fine di ampliare il numero degli studenti che beneficiano dell'esonero, totale o parziale, dal pagamento del contributo onnicomprensivo annuale (art. 1, comma 518)⁴⁰;
- ha incrementato il Fondo integrativo statale per la concessione delle borse di studio, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 68 del 2012, a decorrere dall'anno 2021, di 70 milioni di euro annui (art. 1, comma 519);
- ha istituito un fondo con una dotazione di 15 milioni di euro per l'anno 2021, finalizzato a corrispondere un contributo per le spese di locazione abitativa sostenute dai medesimi studenti fuori sede residenti in luogo diverso rispetto a quello dove è ubicato l'immobile locato, al fine di sostenere gli studenti fuori sede iscritti alle università statali, appartenenti a un nucleo familiare con un indice della situazione economica equivalente non superiore a 20.000 euro e che non usufruiscono di altri contributi pubblici per l'alloggio, nello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca.

Sempre con l'obiettivo della attuazione del diritto allo studio universitario, è proseguito il sostegno ai collegi universitari di merito accreditati e alle residenze universitarie statali⁴¹.

La legge 20 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio per il 2021), al comma 522, ha, infatti, previsto che lo stanziamento, iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'università e della ricerca e destinato alle residenze universitarie statali e ai collegi di merito accreditati, di cui al decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, è incrementato, per l'anno 2021, di 4 milioni di euro.

Il successivo comma 523, al fine di valorizzare la vocazione collegiale delle università statali, ha previsto l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca, del "Fondo per la valorizzazione delle università a vocazione collegiale", con una dotazione di 5

oneroso nei pressi di tale sede, utilizzando le strutture residenziali pubbliche o altri alloggi di privati o enti, anche per un periodo inferiore a dieci mesi, purché non inferiore a quattro mesi. Le disposizioni di cui al presente comma trovano applicazione, ove possibile, anche per l'anno accademico 2019/2020."

⁴⁰ La norma prevede che, con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza dei rettori delle università italiane, siano individuati le modalità di definizione degli esoneri, totali o parziali, da parte delle università e i criteri di riparto delle risorse tra le università.

Per le medesime finalità di cui al primo periodo, il fondo per il funzionamento amministrativo e per le attività didattiche delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica statali è incrementato, a decorrere dall'anno 2021, di 8 milioni di euro annui.

Con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuati le modalità di definizione degli esoneri, totali o parziali, da parte delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica e i criteri di riparto delle risorse.

Alla copertura degli oneri derivanti dall'incremento del fondo di cui al primo periodo concorrono, per 165 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022, le risorse del Programma Next Generation EU.

⁴¹ D.lgs. 29/03/2012, n. 68 recante "Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettere a), secondo periodo, e d), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al comma 3, lettera f), e al comma 6", art. 13 "Tipologie di strutture residenziali destinate agli studenti universitari": "(...) 4. Le strutture residenziali universitarie, le cui caratteristiche tecniche peculiari sono stabilite con il decreto di cui al comma 7, si differenziano in:

a) collegi universitari: strutture ricettive, dotate di spazi polifunzionali, idonee allo svolgimento di funzioni residenziali, con servizi alberghieri connessi, funzioni formative, culturali e ricreative;

b) residenze universitarie: strutture ricettive, dotate di spazi polifunzionali, idonee allo svolgimento di funzioni residenziali, anche con servizi alberghieri, strutturate in maniera tale che siano ottemperate entrambe le esigenze di individualità e di socialità. A tali funzioni possono essere aggiunte funzioni di carattere formativo e ricreativo, ritenute più idonee per la specificità di ciascuna struttura. (...)".

milioni di euro, per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, da ripartire tra le università statali che gestiscono, anche attraverso appositi enti strumentali, i collegi universitari di cui all'articolo 13, comma 4, lett. a), del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68.

È, altresì, previsto che le modalità di riparto e le condizioni di accesso al fondo siano definite con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, tenendo conto del rapporto tra studenti iscritti all'ateneo e posti riservati nei collegi agli studenti iscritti all'ateneo, dell'impegno economico sostenuto per la formazione degli studenti, delle caratteristiche organizzative degli stessi, nonché della polifunzionalità degli spazi disponibili e dei servizi offerti.

Di rilievo, nella legge di bilancio 2021, anche il comma 531, che, al fine di promuovere e orientare le scelte professionali dei giovani verso le pubbliche amministrazioni e il lavoro pubblico, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ha istituito un fondo, con una dotazione di 300.000 euro per l'anno 2021, gestito dal dipartimento della funzione pubblica e destinato a finanziare cento borse di studio della durata di sei mesi, per l'importo di 3.000 euro ciascuna, per lo sviluppo di progetti di studio e di ricerca e formazione al lavoro di giovani meritevoli, studenti universitari nelle aree giuridica, scientifico-tecnologica, economica e statistica, di età non superiore a venticinque anni.

I progetti di studio e di ricerca, definiti anche in collaborazione con le istituzioni universitarie, sono finalizzati a sviluppare, anche dal punto di vista applicativo, le conoscenze teoriche acquisite durante il percorso di studi universitari e hanno per oggetto i temi inerenti all'organizzazione e al funzionamento delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, quelli connessi all'innovazione organizzativa, amministrativa e gestionale, alla digitalizzazione dei processi, al miglioramento delle modalità di erogazione dei servizi agli utenti, alla misurazione e valutazione della performance, al lavoro agile e alle relazioni istituzionali e internazionali (comma 532).

I giovani sono selezionati sulla base di un avviso pubblico predisposto dal dipartimento della funzione pubblica, d'intesa con il Ministero dell'università e della ricerca, che individua le modalità di presentazione delle domande, i requisiti di accesso e gli ambiti tematici di studio, di ricerca e di formazione. I progetti di ricerca e di formazione sul lavoro sono svolti presso le amministrazioni centrali che ne facciano richiesta, previa stipulazione di protocolli con il dipartimento della funzione pubblica, e si concludono con la presentazione di un elaborato (comma 533).

Da evidenziare è pure il consistente aumento degli investimenti nel settore della ricerca, comunque non sufficiente a raggiungere la media europea⁴².

⁴² Relazione per paese relativa all'Italia 2020 che accompagna la "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea e all'Eurogruppo - semestre europeo 2020: Valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011", pag. 62.

Tra le disposizioni più significative, la legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio per il 2017), al comma 295, in vigore dal 1 gennaio 2018, al fine di incentivare l'attività base di ricerca dei docenti delle università statali, nel Fondo per il finanziamento ordinario delle università (art. 5 legge n. 537 del 1993), iscritto nello stato di previsione del MIUR, ha istituito una apposita sezione denominata «*Fondo per il finanziamento delle attività base di ricerca*», con uno stanziamento di 45 milioni di euro per l'anno 2017, di 30 milioni di euro per l'anno 2018, di 18 milioni di euro per l'anno 2019 e di 18 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020⁴³.

Il comma 305 ha previsto, altresì, un incremento di 25 milioni della dotazione finanziaria del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (art. 7 del d.lgs. 5 giugno 1998, n. 204), a decorrere dall'anno 2018, da destinare al sostegno specifico delle «Attività di ricerca a valenza internazionale».

La legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018), all'art. 1, comma 633, al fine di sostenere l'accesso dei giovani alla ricerca, l'autonomia responsabile delle università e la competitività del sistema universitario e della ricerca italiano a livello internazionale, ha previsto un incremento del fondo per il finanziamento ordinario delle università, di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 24 dicembre 1993, n. 537.

La medesima legge di bilancio ha previsto, poi, che l'assegnazione dei fondi sia effettuata con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca con gli obiettivi, di pari importanza, di riequilibrare la presenza di giovani ricercatori nei vari territori, nonché di valorizzare la qualità dei livelli di ricerca delle diverse aree disciplinari e di individuare specifiche aree strategiche della ricerca scientifica e tecnologica.

Per il 2019, è persistita la centralità del Programma nazionale per la ricerca (PNR) 2015-2020, adottato dal CIPE con delibera del 1° maggio 2016, che costituisce lo strumento di coordinamento della ricerca nazionale su scala pluriennale, orientato su sei obiettivi strategici: internalizzazione, capitale umano, infrastrutture della ricerca, cooperazione pubblico e privato, Mezzogiorno ed efficienza e qualità della spesa.

La legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio per il 2019), all'art. 1, comma 400, ha previsto, quindi, al fine di sostenere l'accesso dei giovani alla ricerca e la competitività del sistema universitario italiano a livello internazionale, l'incremento del Fondo per il finanziamento ordinario delle università, di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 24 dicembre 1993, n. 537, di euro 20 milioni per l'anno 2019 e di euro 58,63 milioni annui a decorrere dall'anno 2020, per l'assunzione di ricercatori di cui all'articolo 24, comma 3, lettera b), della legge 30 dicembre 2010, n. 240.

Il successivo comma 401 ha previsto, inoltre, a valere sul Fondo per il finanziamento ordinario delle università, di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 24 dicembre 1993, n. 537, nell'anno 2019, in deroga alle vigenti facoltà assunzionali:

a) l'assunzione di ricercatori di cui all'articolo 24, comma 3, lettera b), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, nel limite di spesa di 10 milioni di euro, per l'anno 2019, e di 30 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2020;

b) la progressione di carriera dei ricercatori universitari a tempo indeterminato in possesso di abilitazione scientifica nazionale, tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 29, comma 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, nel limite di spesa di 10 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2020.

La legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio per il 2020) all'art. 1, comma 240, ha previsto, al fine di potenziare la ricerca svolta da università, enti e istituti di ricerca pubblici e privati, l'autorizzazione della spesa di 25 milioni di euro, per l'anno 2020, di 200 milioni di euro, per l'anno 2021, e di 300 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2022, da iscriverne su apposito fondo dello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di cui 0,3 milioni di euro, nell'anno 2020 e 4 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2021 per il funzionamento e per il personale dell'agenzia di cui al comma 241.

Il riferimento è alla Agenzia nazionale per la ricerca (ANR), dotata di autonomia statutaria, organizzativa, tecnico-operativa e gestionale, sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

⁴³ Comma così modificato dall'art. 22-bis, comma 6, lett. a), del d.l. n. 50 del 2017, e, successivamente, dall'art. 1, comma 641, lett. a), della legge n. 205 del 2017. Il fondo è, poi, stato rideterminato dall'art. 1, comma 637, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

L'ANR promuove il coordinamento delle attività di ricerca di università, enti e istituti di ricerca pubblici verso obiettivi di eccellenza, incrementando la sinergia e la cooperazione tra di essi e con il sistema economico-produttivo, pubblico e privato, in relazione agli obiettivi strategici della ricerca e dell'innovazione, nonché agli obiettivi di politica economica del Governo, funzionali alla produttività e alla competitività del Paese.

L'ANR favorisce, altresì, l'internazionalizzazione delle attività di ricerca, promuovendo, sostenendo e coordinando la partecipazione italiana a progetti e iniziative europee e internazionali⁴⁴.

Il d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito nella legge 17 luglio 2020, n. 77, ha introdotto, poi, un Piano di investimenti straordinari nella ricerca⁴⁵, che ha previsto:

⁴⁴ Comma 244: “Il direttore è scelto dal Presidente del Consiglio dei ministri. Il comitato direttivo è composto da otto membri, scelti: uno dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, uno dal Ministro dello sviluppo economico, uno dal Ministro della salute, uno dal Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, uno dalla Conferenza dei rettori delle università italiane, uno dal Consiglio universitario nazionale, uno dalla Consulta dei presidenti degli enti pubblici di ricerca e uno dall'Accademia nazionale dei Lincei. La composizione del comitato direttivo deve assicurare la parità di genere.”.

Comma 245, in vigore dal 15 settembre 2020, “Il direttore e i membri del comitato direttivo sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e restano in carica per quattro anni; sono selezionati tra studiosi, italiani o stranieri, di elevata qualificazione scientifica con una profonda conoscenza del sistema della ricerca in Italia e all'estero e con pluriennale esperienza in enti o organismi, pubblici o privati, operanti nel settore della ricerca, appartenenti a una pluralità di aree disciplinari, all'interno di una rosa di venticinque nominativi, preventivamente selezionati da una commissione di valutazione. La commissione di valutazione, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, è composta da cinque membri di alta qualificazione designati, uno ciascuno, dal Ministro dell'università e della ricerca, dal presidente del Consiglio direttivo dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), dal presidente dell'European Research Council, dal presidente dell'European Science Foundation e da un componente designato dal presidente della Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), d'intesa con il presidente della Consulta dei presidenti degli enti pubblici di ricerca. Costituisce requisito preferenziale l'aver esperienza nella gestione di progetti complessi o di infrastrutture strategiche di ricerca. Comma così modificato dall'art. 19, comma 6, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.”.

Comma 250: “Il collegio dei revisori dei conti è composto da tre membri effettivi e due supplenti, nominati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Un membro effettivo, che assume le funzioni di presidente, e un membro supplente sono designati dal Ministro dell'economia e delle finanze. Il collegio dei revisori dei conti svolge le funzioni di controllo amministrativo e contabile di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123. I componenti del collegio durano in carica tre anni e possono essere rinnovati una sola volta.”.

Comma 251: “Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è approvato lo statuto dell'Agenzia che ne disciplina le attività e le regole di funzionamento. Il decreto di cui al presente comma definisce altresì la dotazione organica dell'Agenzia, nel limite massimo di trentaquattro unità complessive di cui tre dirigenti di seconda fascia, nonché i compensi spettanti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo. Al personale dell'Agenzia si applicano le disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ed il contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Istruzione e Ricerca.”.

Comma 252: “Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le procedure di semplificazione alternative in materia amministrativo-contabile e le modalità di attuazione del presente comma. L'ANR, nella predisposizione del piano di cui al comma 242, lettera c), tiene conto dei risultati conseguiti per effetto della semplificazione derivante dall'applicazione del presente comma.”.

⁴⁵ D.l. 19.5.2020, n. 34, art. 238 “Piano straordinario di investimenti nell'attività di ricerca”: “1. Al fine di sostenere l'accesso dei giovani alla ricerca, l'autonomia responsabile delle università e la competitività del sistema universitario e della ricerca italiano a livello internazionale, è autorizzata nell'anno 2021, in deroga alle vigenti facoltà assunzionali e, comunque, in aggiunta alle assunzioni previste dall'articolo 6, comma 5-sexies del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, l'assunzione di ricercatori di cui all'articolo 24, comma 3, lettera b), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, nel limite di spesa di 200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021. Ai fini del riparto tra le università delle risorse di cui al presente comma, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 6, comma 5-sexies del decreto-legge n. 162 del 2019. Per le finalità di cui al presente comma il Fondo per il finanziamento ordinario delle università, di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 24 dicembre 1993, n. 537, è incrementato di 200 milioni di euro a decorrere dall'anno 2021.

2. Per le medesime finalità di cui al comma 1, il fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca, di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204, è incrementato di 50 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 per l'assunzione di ricercatori negli enti pubblici di ricerca. Le risorse di cui al presente comma, nella misura di 45

- l'autorizzazione all'assunzione, nel 2021, di ricercatori universitari a tempo determinato di tipo B e di ricercatori a tempo indeterminato negli enti pubblici di ricerca.

A tal fine, dal 2021, il FFO è incrementato di euro 200 milioni annui; il Fondo ordinario per gli enti pubblici di ricerca vigilati dal MUR (FOE) è incrementato di 50 milioni di euro annui, di cui 45 milioni di euro da ripartire fra gli stessi enti pubblici di ricerca vigilati dal MUR ed 5 milioni, di euro da ripartire fra gli altri enti pubblici di ricerca, ad esclusione di Istituto superiore di sanità ed ENEA (art. 238, commi 1-3);

- la definizione, da parte del Ministro dell'università e della ricerca, di un nuovo programma per lo sviluppo dei progetti di rilevante interesse nazionale (PRIN), che, per complessità e natura, richiedano la collaborazione di più atenei o enti di ricerca.

A tale scopo, il Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) è stato incrementato di euro 250 milioni, per il 2021 e di euro 300 milioni, per il 2022 (art. 238, comma 4).

In attuazione, è intervenuto il d.m. 10 agosto 2020, n. 443, che, in particolare, ha previsto che le risorse finanziarie previste dall'art. 238, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, convertito nella legge n. 77 del 2020, sono rese disponibili, per gli anni 2020, 2021 e 2022, anche con un'unica procedura di finanziamento, da definirsi con uno o più bandi, recante il riparto delle stesse in più anni finanziari, e con eventuale indicazione di finestre di apertura annuale per la presentazione di proposte progettuali da parte dei soggetti ammissibili;

- l'incremento del FFO di euro 100 milioni, per il 2021, ed euro 200 milioni annui, a decorrere dal 2022, al fine di promuovere l'attività di ricerca (art. 238, comma 5);

milioni di euro annui, sono ripartite tra gli enti pubblici di ricerca secondo i criteri di riparto del fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204. I restanti 5 milioni di euro sono destinati, per le medesime finalità di cui al comma 1, agli enti di ricerca di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, non compresi nel precedente periodo, fatta eccezione per l'Istituto superiore di sanità e l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA) destinatari di specifiche disposizioni del presente decreto. I criteri di riparto sono stabiliti d'intesa con i Ministri vigilanti dei singoli enti.

3. La quota parte delle risorse eventualmente non utilizzata per le finalità di cui ai commi 1 e 2 rimane a disposizione, nel medesimo esercizio finanziario, per le altre finalità del fondo per il finanziamento ordinario delle università e del fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca.

4. Al fine di promuovere il sistema nazionale della ricerca, di rafforzare le interazioni tra università e enti di ricerca e favorire la partecipazione italiana alle iniziative relative ai programmi quadro dell'Unione Europea, il Ministro dell'università e della ricerca, con proprio decreto, da adottarsi entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, definisce un nuovo programma per lo sviluppo di Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) i quali, per complessità e natura, richiedano la collaborazione di più atenei o enti di ricerca. Per le finalità di cui al presente comma, il Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) di cui all'articolo 1, comma 870, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 è incrementato, per l'anno 2021 di 250 milioni e per l'anno 2022 di 300 milioni di euro.

5. Al fine di promuovere l'attività di ricerca svolta dalle università e valorizzare il contributo del sistema universitario alla competitività del paese, il Fondo per il finanziamento ordinario delle università, di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 24 dicembre 1993, n. 537, è incrementato, per l'anno 2021, di 100 milioni di euro e, a decorrere dall'anno 2022, di 200 milioni di euro. Con Decreto del Ministro dell'università e della ricerca, sentita la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, da adottarsi entro il 31 luglio dell'anno precedente a quello di riferimento, sono stabiliti i criteri di riparto tra le università delle risorse di cui al presente comma.

6. Per l'anno 2020 (590), le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 610, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, non si applicano alle università, alle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica e agli enti pubblici di ricerca di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, e alla fondazione di cui all'articolo 4 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

7. Nelle more di una revisione dei decreti di cui all'articolo 62 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, il Ministero dell'università e della ricerca può disporre l'ammissione al finanziamento, anche in deroga alle procedure definite dai decreti del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 26 luglio 2016, n. 593, 26 luglio 2016, n. 594 e 18 dicembre 2017, n. 999, dei soggetti risultati ammissibili in base alle graduatorie adottate in sede internazionale, per la realizzazione dei progetti internazionali di cui all'articolo 18 del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 26 luglio 2016, n. 593.

8. All'articolo 1, comma 971, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, dopo le parole "di cui all'articolo 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196" sono aggiunte le seguenti "e delle maggiori risorse assegnate, in ciascun anno di riferimento, al Fondo per il finanziamento ordinario delle università, di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 24 dicembre 1993, n. 537".

9. Agli oneri derivanti dai commi 1, 2, 4 e 5, pari a euro 600 milioni per l'anno 2021, a euro 750 milioni per l'anno 2022 e a euro 450 milioni a decorrere dall'anno 2023, si provvede ai sensi dell'articolo 265. "

- per il 2020, la non applicazione, alle università, agli enti pubblici di ricerca e all'Istituto italiano di tecnologia, delle previsioni in materia di risparmio di spesa nel settore informatico, introdotte dalla legge di bilancio 2020 (art. 238, comma 6).
- l'ammissione al finanziamento, da parte del MUR, anche prima della nomina dell'Esperto tecnico scientifico (ETS), dei soggetti risultati ammissibili, in base alle graduatorie adottate in sede internazionale, per la realizzazione di progetti di ricerca e sviluppo di cooperazione internazionale (art. 238, comma 7).

Sempre in materia di ricerca, la legge di bilancio per il 2021, all'art. 1, comma 194, al fine di promuovere la ricerca, il trasferimento tecnologico e la formazione universitaria in ognuna delle regioni Lazio, Abruzzo, Umbria e Marche interessate dagli eventi sismici del 2016, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, ha istituito un fondo da trasferire al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri - dipartimento per le politiche di coesione, per il sostegno alla creazione o al potenziamento di centri di ricerca, al trasferimento tecnologico e all'ampliamento dell'offerta formativa universitaria, con una dotazione di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, per ognuna delle suddette regioni. Il fondo è ripartito, con decreto del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, che ne stabilisce termini, criteri e modalità di accesso e rendicontazione, tra i centri di ricerca e le università esistenti nel territorio delle citate regioni dell'Italia centrale colpite dagli eventi sismici del 2016, selezionati a seguito di apposito bando da parte dell'Agenzia per la coesione territoriale. Agli oneri derivanti dalla presente disposizione, pari a 20 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione - periodo di programmazione 2021-2027.

All'art. 1, comma 524, la legge di bilancio per il 2021, ha poi previsto che *“Alla lettera b) del comma 5-sexies dell'articolo 6 del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, sono apportate le seguenti modificazioni:*

a) all'alinea, le parole: «15 milioni di euro» sono sostituite dalle seguenti: «30 milioni di euro»;

b) al numero 1), le parole: «per almeno il» sono sostituite dalle seguenti: «fino al»;

c) al numero 2), le parole: «per non più del» sono sostituite dalle seguenti: «per almeno il».”.

In buona sostanza, la disposizione, per quel che qui rileva, ha disposto che l'applicazione delle misure di sostegno per l'accesso dei giovani alla ricerca e per la competitività del sistema universitario italiano a livello internazionale, previste dall'articolo 1, comma 401, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, è prorogata per l'anno 2021. Sono, pertanto, autorizzate, in deroga alle vigenti facoltà assunzionali:

a) nell'anno 2020, l'assunzione di ricercatori di cui all'articolo 24, comma 3, lettera b), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, nel limite di spesa di 96,5 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2021. Con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, le risorse sono ripartite tra le università;

b) nell'anno 2022, la progressione di carriera dei ricercatori universitari a tempo indeterminato in possesso di abilitazione scientifica nazionale, nel limite di spesa di «30 milioni» di euro annui, a decorrere dall'anno 2022. Con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, le risorse sono ripartite tra le Università. Con riferimento alle risorse di cui alla presente lettera le Università statali sono autorizzate a bandire procedure per la chiamata di professori universitari di seconda fascia riservate ai ricercatori universitari a tempo indeterminato in possesso di abilitazione scientifica nazionale, secondo quanto di seguito indicato:

1) «fino al» 50 per cento dei posti, ai sensi dell'articolo 18 della legge 30 dicembre 2010, n. 240;

2) per almeno il 50 per cento dei posti, entro il 31 dicembre 2022, ai sensi dell'articolo 24, comma 6, della legge 30 dicembre 2010, n. 240.

Con riferimento alla 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”*, è ridotto il limite di contingente di cui all'articolo 18, relativo alla chiamata dei professori di prima e seconda fascia ed è incrementato il limite di contingente di cui all'articolo 24, comma 6, relativo alla chiamata nel ruolo di professore di prima e seconda fascia di professori di seconda fascia e ricercatori a tempo indeterminato.

L'art. 1, comma 540, della medesima legge di bilancio ha, poi, previsto l'incremento del fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca, di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204.

Rileva, infine, il successivo comma 548, che, al fine di rafforzare le misure di sostegno per la ricerca scientifica indicate nel programma nazionale per la ricerca e di garantire lo sviluppo delle linee strategiche nel campo della ricerca scientifica coerenti con il programma quadro di ricerca e innovazione dell'Unione europea, ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca, il Fondo per la promozione e lo sviluppo delle politiche del Programma nazionale per la ricerca, con una dotazione di 200 milioni di euro, per gli anni 2021 e 2022 e di 50 milioni di euro, per l'anno 2023. Con uno o più decreti del Ministro dell'università e della ricerca, sono individuati i criteri di riparto e di utilizzazione delle risorse tra le università, gli enti e le istituzioni pubbliche di ricerca.

L'intervento maggiormente significativo, che ha inciso sulla governance, è rappresentato dal d.l. 9 gennaio 2020, n. 1, recante "*Disposizioni urgenti per l'istituzione del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca*", convertito con modificazioni, nella legge 5 marzo 2020, n. 12.

Detto intervento ridefinisce l'assetto strutturale del Governo mediante la riorganizzazione delle attribuzioni in materia di istruzione, università e ricerca scientifica, con la creazione di due distinti dicasteri: "Ministero dell'Istruzione" e "Ministero dell'Università e Ricerca".

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha subito, negli ultimi trent'anni, diversi interventi di divisione o riunificazione.

In epoca repubblicana, tra i Ministeri con portafoglio, operava, inizialmente, solo il Ministero della pubblica istruzione (MPI).

Successivamente, con d.P.R. 30 novembre 1962, è stato attribuito, per la prima volta, l'incarico di Ministro senza portafoglio per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica, fino all'entrata in vigore della legge n. 168 del 1989, che ha istituito il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (MURST).

Nella XIII legislatura, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 59 del 1997, l'art. 49 del d.lgs. n. 300 del 1999 ha previsto l'unificazione dei due Ministeri nel Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), divenuto operativo a partire dalla legislatura successiva, nel 2001.

Una nuova scissione si è avuta nella XV legislatura, ad opera del d.l. n. 181 del 2006, convertito nella legge n. 233 del 2006, il cui art. 1, ai commi 7 e 8, ha previsto due distinti Ministeri, il Ministero della pubblica istruzione e il Ministero dell'università e della ricerca.

All'inizio della XVI legislatura, l'art. 1, comma 5, del d.l. n. 85 del 2008, convertito nella legge n. 114 del 2008, ha invece riaccorpato le due istituzioni in un'unica struttura ministeriale, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), tenuto anche conto che l'art. 1, comma 376, della legge n. 244 del 2007 - poi modificato dall'art. 1, comma 1, della legge n. 172 del 2009 e dall'art. 15, comma 3-bis, del d.l. n. 195 del 2009 - aveva stabilito che il numero dei Ministeri fosse pari a 13 e il numero totale dei componenti del Governo a qualsiasi titolo, ivi compresi ministri senza portafoglio, vice ministri e sottosegretari, non potesse essere superiore a 65.

A seguito degli interventi emendativi operati in sede di conversione, il d.l. n. 1 del 2020 ha realizzato un assetto i cui capisaldi sono contenuti nelle disposizioni di seguito indicate.

L'articolo 1 reca l'istituzione del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca, sopprimendo conseguentemente il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR).

L'articolo 2 disciplina l'ordinamento del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca, stabilendo, per il primo, un'organizzazione per dipartimenti e, per il secondo, un'organizzazione in uffici dirigenziali generali, coordinati da un segretario generale.

In particolare, il comma 1 attribuisce al Ministero dell'università e della ricerca le funzioni e i compiti dello Stato in materia di istruzione universitaria, di ricerca scientifica, tecnologica e artistica e di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM); inoltre, attribuisce al Ministero dell'istruzione le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in ordine al sistema educativo di istruzione e formazione, di cui all'articolo 2 della legge n. 53 del 2003 e di cui all'articolo 13, comma 1, del d.l. n. 7 del 2007.

Il comma 6 dell'articolo 2 prevede che i nuovi regolamenti di organizzazione del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università, ivi compresi quelli degli uffici di diretta collaborazione, siano adottati con dPCM, previa delibera del Consiglio dei ministri e una volta acquisito il parere del Consiglio di Stato.

L'articolo 3 reca, poi, disposizioni in materia di organizzazione dei nuovi Ministeri, nonché di ripartizione e gestione delle strutture e del personale del soppresso MIUR.

Di rilievo, infine, anche l'art. 19 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni nella legge 11 settembre 2020, n. 120, recante "*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*", che, tra l'altro, ha apportato consistenti modifiche alla legge 30 dicembre 2010, n. 140.

1.3.2.3. L'incidenza dell'emergenza epidemiologica sull'assetto normativo

A seguito dell'emergenza da Covid-19, dal 5 marzo 2020, sono state sospese, su tutto il territorio nazionale, le attività didattiche in presenza relative all'anno accademico 2019/2020 nelle Università e nelle istituzioni AFAM. Al contempo, è stata attivata la didattica a distanza.

Per fronteggiare la situazione, sono state assunte diverse misure intese a contemperare la tutela della salute degli studenti e del personale scolastico e universitario con la salvaguardia del diritto allo studio, al fine di limitare gli eventuali effetti pregiudizievoli derivati dalla sospensione delle attività didattiche in presenza.

Nel prosieguo, sono state introdotte disposizioni volte a garantire la ripresa in sicurezza delle attività didattiche in presenza, sia nelle scuole per l'a.s. 2020/2021, che nelle Università e nelle istituzioni AFAM, per l'a.a. 2020/2021.

Tuttavia, da ottobre 2020, in considerazione del livello ancora elevato della diffusione dell'epidemia, sono state progressivamente introdotte nuove disposizioni limitative delle attività didattiche in presenza.

Le prime misure per il contenimento della diffusione del virus, recate dal d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, convertito nella legge 5 marzo 2020, n. 13, hanno previsto la possibilità di introdurre, con dPCM, la sospensione del funzionamento dei servizi educativi dell'infanzia, delle istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione e degli istituti di formazione superiore, compresa quella universitaria, salvo le attività formative svolte a distanza, nonché la sospensione dei viaggi di istruzione, sia sul territorio nazionale, sia all'estero (art. 1, comma 2, lettere d ed f).

A seguire, diversi dPCM hanno precisato ed esteso, progressivamente, in termini temporali e territoriali, tali previsioni.

In particolare, con il dPCM 4 marzo 2020, sull'intero territorio nazionale, dal 5 marzo 2020, sono stati sospesi i servizi educativi per l'infanzia e le attività didattiche in presenza nelle scuole

di ogni ordine e grado, i viaggi di istruzione comunque denominati, nonché la frequenza delle attività di formazione superiore, comprese le università e le istituzioni AFAM, salva la possibilità di svolgimento di attività formative a distanza.

Sono stati esclusi dalla sospensione i corsi post-universitari connessi all'esercizio di professioni sanitarie.

Anche per le Università e per le istituzioni AFAM è stato previsto lo svolgimento delle attività didattiche o curriculari con modalità a distanza, individuate dalle medesime università e istituzioni, avuto particolare riguardo alle specifiche esigenze degli studenti con disabilità.

È stato, altresì, previsto che le Università e le istituzioni AFAM, successivamente al ripristino dell'ordinaria funzionalità, assicurino il recupero delle attività formative, nonché di quelle curriculari, ovvero di ogni altra prova o verifica, anche intermedia, funzionali al completamento del percorso didattico.

Il d.l. 25 marzo 2020, n. 19, convertito nella legge 22 maggio 2020, n. 35, poi, ha ribadito la possibilità di disporre, con dPCM, su specifiche parti o su tutto il territorio nazionale, per periodi predeterminati, ciascuno originariamente di durata non superiore a 30 giorni, reiterabili e modificabili anche più volte, fino al termine dello stato di emergenza - dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 e fissato inizialmente al 31 luglio 2020 - la sospensione dei servizi educativi, comprese le università e le istituzioni AFAM, di master, corsi per le professioni sanitarie e università per anziani, ferma restando la possibilità di svolgimento delle attività con modalità a distanza, nonché la sospensione dei viaggi d'istruzione, delle iniziative di scambio o gemellaggio, delle visite guidate e delle uscite didattiche comunque denominate, sia sul territorio nazionale che all'estero (art. 1, comma 2, lett. p e q e art. 2, comma 1).

Diversi dPCM hanno confermato, senza soluzione di continuità, le sospensioni indicate.

Qualche primo cenno di riapertura è intervenuto, limitatamente alla formazione superiore, dal 4 maggio 2020.

Il dPCM 26 aprile 2020, infatti, ha previsto che, nelle Università e nelle istituzioni AFAM, potessero essere svolti esami, tirocini, attività di ricerca e di laboratorio sperimentale e/o didattico ed esercitazioni, ed ha consentito, altresì, l'utilizzo di biblioteche, a condizione che vi fosse un'organizzazione degli spazi e del lavoro tale da ridurre al massimo il rischio di prossimità e di aggregazione e che fossero adottate misure organizzative di prevenzione e protezione adeguate.

Il d.l. 16 maggio 2020, n. 33, convertito nella legge 14 luglio 2020, n. 74 ha, quindi, tra l'altro, previsto che la frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, comprese le università e le istituzioni AFAM, di corsi per le professioni sanitarie e università per anziani, si svolgano con le modalità definite da dPCM, ai sensi del d.l. n. 19 del 2020 (art. 1, comma 13).

In linea generale, lo stesso d.l. n. 33 del 2020 ha disposto che, in relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul proprio territorio, nelle more dell'adozione dei dPCM, le regioni, informando contestualmente il Ministro della salute, potessero introdurre misure derogatorie, originariamente ampliative o restrittive, rispetto a quelle disposte dagli stessi dPCM (art. 1, comma 16).

Tale previsione è stata modificata dal d.l. 7 ottobre 2020, n. 125, convertito nella legge 27 novembre 2020, n. 159 (art. 1, comma 2, lett. a), che ha disposto che le regioni possono introdurre, informando contestualmente il Ministro della salute, misure derogatorie maggiormente restrittive rispetto a quelle disposte dai dPCM, ovvero, nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati decreti e d'intesa con il Ministro della salute, anche ampliative.

Successivamente, il d.l. 30 luglio 2020, n. 83, convertito nella legge 25 settembre 2020, n. 124 ha prorogato al 15 ottobre 2020 (nuovo termine dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei Ministri il 29 luglio 2020) la possibilità di intervento con dPCM, prevista dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 19 del 2020 convertito nella legge n. 34 del 2020 e, conseguentemente, ha prorogato alla stessa data quanto previsto dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 33 del 2020, convertito nella legge n. 74 del 2020 (art. 1, commi 1 e 2).

Il dPCM 7 agosto 2020 - come modificato dal dPCM 7 settembre 2020 - ha previsto che, fino al 7 ottobre 2020, sull'intero territorio nazionale, le attività didattiche e curriculari delle Università dovessero essere svolte nel rispetto delle linee guida del Ministero dell'università e della ricerca, di cui all'allegato 18, che delineavano il ricorso ad una didattica mista, parte in presenza e parte a distanza, nonché sulla base del nuovo Protocollo per la gestione dei casi confermati e sospetti di Covid-19, di cui all'allegato 22, applicabili, in quanto compatibili, anche alle istituzioni AFAM.

E', poi, intervenuto il d.l. 7 ottobre 2020, n. 125, convertito nella legge n. 159 del 2020, che ha prorogato al 31 gennaio 2021 (nuovo termine dello stato di emergenza, dichiarato con delibera del Consiglio dei Ministri 7 ottobre 2020) la possibilità di intervento con dPCM, prevista dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 19 del 2020, convertito nella legge n. 34 del 2020 e, conseguentemente, ha prorogato alla stessa data quanto previsto dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 33 del 2020, convertito nella legge n. 74 del 2020 (art. 1, comma 1, lett. a, e comma 2, lett. b).

Si sono, dunque, succeduti altri dPCM che, considerato il peggioramento della situazione epidemiologica, hanno progressivamente esteso il ricorso alla didattica digitale integrata nelle scuole di istruzione secondaria di secondo grado.

Per l'università, in particolare, il dPCM 3 novembre 2020 ha stabilito che, nelle regioni c.d. gialle e arancioni, si potessero svolgere in presenza solo le attività relative al primo anno dei corsi di studio, nonché quelle dei laboratori. Nelle regioni c.d. rosse, era, invece, sospesa la frequenza delle attività formative delle università, fermo in ogni caso il proseguimento di tali attività a distanza, fatta eccezione per i corsi post-universitari delle professioni sanitarie, che, come in precedenza, potevano proseguire anche in presenza.

Il d.l. 2 dicembre 2020, n. 158, ha esteso da 30 a 50 giorni il termine massimo di vigenza delle misure adottate con i dPCM, adottati ai sensi del d.l. n. 19 del 2020 (art. 1, comma 1).

E', dunque, stato adottato il dPCM 3 dicembre 2020, che, per l'Università, ha confermato quanto già previsto dal dPCM 3 novembre 2020.

Il d.l. 14 gennaio 2021, n. 2 ha prorogato al 30 aprile 2021 (nuovo termine dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri 13 gennaio 2021) la possibilità di intervento con dPCM prevista dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 19 del 2020, convertito nella legge n. 34 del 2020 e, conseguentemente, ha prorogato alla stessa data quanto previsto dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 33 del 2020, convertito nella legge n. 74 del 2020 (art. 1, commi 1 e 2).

Da ultimo, è intervenuto il dPCM 14 gennaio 2021, le cui disposizioni si applicano dal 16 gennaio al 5 marzo 2021. In base al nuovo dPCM, per l'Università, ferme restando le disposizioni limitative già previste per le regioni rosse, per le regioni gialle e arancioni è stata reintrodotta la possibilità di erogare la didattica sia in presenza che a distanza, sulla base di piani di organizzazione della didattica predisposti dalle università, sentito il Comitato universitario regionale di riferimento, delle linee guida e del protocollo di cui si è già detto. Tali previsioni si applicano anche, per quanto compatibili, alle istituzioni AFAM, ferme restando le attività che devono necessariamente svolgersi in presenza.

Sono stati, poi, disposti interventi specifici per le Università e le istituzioni AFAM.

In particolare, il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito nella legge 24 aprile 2020, n. 27 ha introdotto misure intese a garantire i docenti, i ricercatori e gli studenti universitari da eventuali effetti pregiudizievoli derivanti dalla sospensione delle attività didattiche in presenza. L'efficacia di alcune previsioni, successivamente, è stata in parte prorogata ed in parte stabilizzata.

Più in dettaglio, il citato d.l. n. 18 del 2020, convertito nella legge 24 aprile 2020, n. 27, ha previsto che:

- in deroga alle disposizioni dei regolamenti di ateneo, l'ultima sessione delle prove finali dell'anno accademico 2018/2019, per il conseguimento del titolo di studio, era prorogata al 15 giugno 2020. Inoltre, è prorogato ogni altro termine connesso all'adempimento di scadenze didattiche o amministrative, funzionali allo svolgimento delle stesse prove (art. 101, comma 1). È poi prevista la validità delle attività formative svolte con modalità a distanza ai fini del computo dei crediti formativi universitari (CFU), previa attività di verifica dell'apprendimento, nonché ai fini dell'attestazione della frequenza obbligatoria (art. 101, comma 5). L'efficacia di quest'ultima previsione è stata estesa, in un primo momento, fino al 15 ottobre 2020 dal d.l. 20.7.2020, n. 83, convertito nella legge 25 settembre 2020, n. 124 (art. 1).

In seguito, il d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito nella legge 11 ottobre 2020, n. 126 (art. 33, comma 1, lett. b), ha disposto l'equiparazione, a tutti gli effetti, a regime, delle attività formative e di servizio agli studenti svolte nel sistema terziario con modalità a distanza a quelle svolte in presenza, stabilizzando la validità delle disposizioni introdotte dal d.l. n. 18 del 2020;

- le attività formative e di servizio agli studenti, inclusi l'orientamento e il tutorato, nonché le attività di verifica dell'apprendimento, svolte o erogate con modalità a distanza, sono computate ai fini dell'assolvimento dei compiti dei professori e ricercatori di ruolo e sono valutabili ai fini dell'attribuzione degli scatti biennali, nonché ai fini della valutazione per l'attribuzione della classe stipendiale successiva (art. 101, comma 2).

Esse sono computate anche ai fini della valutazione dell'attività svolta dai ricercatori a tempo determinato di tipo A (ai fini della proroga del contratto) e della valutazione per il passaggio dei ricercatori a tempo determinato di tipo B al ruolo di professore associato, nonché ai fini dell'assolvimento degli obblighi derivanti dai contratti di insegnamento (art. 101, commi 3 e 4). Anche l'efficacia di tali previsioni è stata estesa, in un primo momento, fino al 15 ottobre 2020 dal d.l. n. 83 del 2020, convertito nella legge 25 settembre 2020, n. 124 (art. 1), e successivamente stabilizzata dal d.l. n. 104 del 2020, convertito nella legge 11 ottobre 2020 n. 126 (art. 33, comma 1, lett. b);

- per la valutazione finalizzata al passaggio dei ricercatori di tipo B al ruolo di professore associato, le Commissioni valutatrici tengono conto delle limitazioni all'attività di ricerca scientifica derivanti dallo stato di emergenza (art. 101, comma 6-ter). L'efficacia di tale previsione è, poi, stata estesa, in un primo momento, fino al 15 ottobre 2020 dal d.l. n. 83 del 2020, convertito nella legge 25 settembre 2020, n. 124 (art. 1), successivamente fino al 31 dicembre 2020 dal d.l. n. 125 del 2020, convertito nella legge 27 novembre 2020, n. 159 (art. 1, comma 3, lett. b, n. 2) e, da ultimo, fino al 31 marzo 2021 dal d.l. 31 dicembre 2020, n. 183 (art. 19);
- si applicano anche alle istituzioni AFAM, in quanto compatibili, le disposizioni finalizzate a garantire gli studenti e i docenti universitari da eventuali effetti pregiudizievoli derivanti dalla sospensione della frequenza delle attività didattiche (art. 101, comma 7). Anche l'efficacia di tale previsione è stata estesa, in un primo momento, fino al 15 ottobre 2020 dal d.l. n. 83 del 2020, convertito nella legge n. 124 del 2020 (art. 1), e successivamente stabilizzata dal d.l. n. 104 del 2020, convertito nella legge n. n. 126 del 2020 (art. 33, comma 1, lett. b);
- il differimento di vari termini relativi alla procedura per l'acquisizione dell'abilitazione scientifica nazionale (ASN), per le tornate 2018-2020 e 2020-2022 (art. 101, comma 6). Ulteriori differimenti dei termini sono stati, poi, disposti dal d.l. n. 22 del 2020, convertito nella legge 6 giugno 2020, n. 41 (art. 7-bis), che ha anche istituito un VI quadrimestre nella tornata di abilitazione scientifica nazionale 2018-2020, e, da ultimo, dal d.l. n. 183 del 2020 (art. 6, comma 6);
- l'istituzione, per il 2020, nello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca (MUR), del "Fondo per le esigenze emergenziali del sistema dell'Università, delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica e degli enti di ricerca" per le esigenze emergenziali del sistema delle università, anche non statali legalmente riconosciute, delle istituzioni AFAM, nonché degli enti pubblici di ricerca vigilati dal MUR, con una dotazione pari a 50 milioni di euro, disponendo che, delle risorse, possono beneficiare anche i collegi universitari di merito accreditati (art. 100, comma 1). Successivamente, il d.l. n. 34 del 2020, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 (art. 236, comma 1) ha previsto un incremento di 62 milioni di euro del Fondo, da utilizzare prioritariamente per iniziative a sostegno degli studenti che necessitano di servizi o strumenti per l'accesso alla ricerca o alla didattica a distanza. Da ultimo, la legge di bilancio per il 2021 (art. 1, comma 525) ha assegnato al Fondo, per il 2021, 34,5 milioni di euro. Con riguardo ai possibili beneficiari, tuttavia, la disposizione si riferisce solo a università, istituzioni AFAM, enti di ricerca e collegi universitari di merito accreditati.

Il d.l. 8 aprile 2020, n. 22, convertito nella legge 6 giugno 2020, n. 41, ha, altresì, previsto:

- l'individuazione, con decreti del Ministro dell'università e della ricerca, delle modalità di svolgimento diverse da quelle ordinarie, ivi comprese modalità a distanza, per le attività pratiche o di tirocinio previste nell'ambito dei vigenti ordinamenti didattici dei corsi di studio (art. 6, comma 2). In attuazione, è intervenuto il d.m. 29 aprile 2020, n. 58, recante la definizione delle modalità di svolgimento delle attività pratiche e laboratoriali obbligatorie e necessarie per il conseguimento dei titoli di studio universitari;

- la sospensione fino al 30 giugno 2020 delle procedure elettorali degli organi di Università e delle istituzioni AFAM, con la prosecuzione degli organi in carica fino al subentro dei nuovi organi (art. 7). Successivamente, il d.l. n. 83 del 2020, convertito nella legge n. 124 del 2020 (art. 1, comma 3), il d.l. n. 125 del 2020, convertito nella legge n. 159 del 2020 (art. 1, comma 3, lett. a), e il d.l. n. 183 del 2020 (art. 19 e all. 1, n. 20) hanno prorogato - prima al 15 ottobre 2020, poi al 31 dicembre 2020 e, da ultimo, al 31 marzo 2021 - l'efficacia di alcune previsioni finalizzate a garantire la continuità degli organi monocratici delle università.

Il d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito nella legge 17 luglio 2020, n. 77, oltre a quanto già esposto nel precedente paragrafo in ordine alle misure relative alla tutela del diritto allo studio, ha escluso l'applicabilità delle disposizioni che prevedono il ricorso agli strumenti di acquisto e negoziazione della Consip per l'acquisto di beni e servizi informatici e di connettività inerenti all'attività didattica delle università statali e delle istituzioni AFAM (art. 236, comma 2); ha posticipato, dal 2021 al 2023, l'applicazione delle penalizzazioni economiche previste - nell'ambito dei criteri di ripartizione delle risorse ordinarie - per le università statali che non abbiano rispettato il fabbisogno finanziario programmato nell'esercizio precedente (art. 236, comma 7); con riferimento allo stesso fabbisogno, ha previsto che, nel calcolo dell'ammontare complessivo da non superare, si considerino (oltre all'incremento del tasso di crescita del PIL reale stabilito dall'ultima nota di aggiornamento al documento di economia e finanze), le maggiori risorse assegnate, in ciascun anno di riferimento, al FFO (art. 238, comma 8); ha incrementato di 3 milioni di euro, per il 2020, le risorse stanziare per sostenere le attività sportive universitarie e la gestione delle strutture e degli impianti per la pratica dello sport nelle università, danneggiate dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 (art. 217-*bis*).

Il d.l. 31 dicembre 2020, n. 183 (art. 6, comma 5) ha disposto che, per il 2021, alle Università e alle istituzioni AFAM non si applicano le disposizioni in materia di risparmio di spesa nel settore informatico, di cui all'art. 1, comma 610, della legge 27.12.2019, n. 160⁴⁶, al fine di permettere il regolare svolgimento della didattica a distanza.

La legge di bilancio per il 2021, all'art. 1, comma 520, ha previsto che, per l'anno 2021, i contributi di cui all'articolo 2 della legge 29 luglio 1991, n. 243⁴⁷, sono incrementati di 30 milioni di euro.

Al successivo comma 521, al fine di assicurare un adeguato sostegno finanziario alle Università non statali legalmente riconosciute del Mezzogiorno e, in particolare, di mitigare gli effetti della crisi economica derivante dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca, il "*Fondo perequativo a*

⁴⁶ Legge n. 160 del 27/12/2019, recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*", pubblicata nella Gazz. Uff. 30 dicembre 2019, n. 304, S.O., art. 1 - Comma 610: "*Le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con esclusione delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, degli enti locali nonché delle società dagli stessi partecipate, assicurano, per il triennio 2020-2022, anche tramite il ricorso al riuso dei sistemi e degli strumenti ICT (Information and Communication Technology), di cui all'articolo 69 del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, un risparmio di spesa annuale pari al 10 per cento della spesa annuale media per la gestione corrente del settore informatico sostenuta nel biennio 2016-2017.*"

⁴⁷ Legge n. 243 del 1991, art. 2: "*1. Lo Stato può concedere contributi, nei limiti stabiliti dalla presente legge, alle università e agli istituti superiori non statali legalmente riconosciuti che abbiano ottenuto l'autorizzazione a rilasciare titoli di studio universitario aventi valore legale, ai sensi dell'articolo 6 della legge 7 agosto 1990, n. 245.*"

sostegno delle università non statali legalmente riconosciute del Mezzogiorno”, con una dotazione di 5 milioni di euro per l’anno 2021. Per le medesime finalità, il Fondo per il finanziamento ordinario delle università, di cui all’articolo 5, comma 1, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, è stato incrementato, per l’anno 2021, di 3 milioni di euro a beneficio delle università statali del Mezzogiorno aventi un numero di iscritti inferiore a 20.000. I criteri di ripartizione delle risorse di cui al presente comma sono definiti con decreto del Ministro dell’università e della ricerca, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

CAPITOLO SECONDO

LA GOVERNANCE DELLE UNIVERSITÀ

2.1. La governance delle Università nella legge 30 dicembre 2010, n. 240 - 2.1.1. I principi ispiratori della riforma - 2.1.2. Gli organi di governance - 2.1.3. L'assetto organizzativo interno - 2.2. L'attuazione del nuovo modello organizzativo - 2.3. La collaborazione tra università e altri enti - 2.4 Strutture dedicate al trasferimento tecnologico: Uffici per il trasferimento tecnologico e imprese spin off

2.1. La governance delle Università nella legge 30 dicembre 2010, n. 240

2.1.1. I principi ispiratori della riforma

Il sistema universitario è stato riformato dalla legge n. 240/2010, con l'obiettivo di valorizzare l'autonomia riconosciuta all'Università dall'art. 33 della Costituzione e di rendere più moderno ed efficiente il sistema universitario nel suo complesso. Spirito della riforma era quello di disegnare un modello organizzativo capace di attrarre finanziamenti dal settore privato e dal mondo delle imprese, e caratterizzato da meccanismi premiali di distribuzione delle risorse.

A tal fine, la legge di riforma ha inciso in maniera significativa sull'assetto organizzativo delle Università, e reso centrale il tema della valutazione della qualità ed efficienza del sistema universitario, anche in previsione di sistemi di incentivazione delle eccellenze e di interventi perequativi di squilibri finanziari, allo scopo di garantire il funzionamento complessivo del sistema stesso. I medesimi principi di efficienza e valutazione della qualità sono sottesi alle norme in materia di reclutamento dei professori universitari, che completano il disegno di riforma.

Sotto il profilo della governance, la legge ha comportato un riequilibrio tra i poteri decisionali degli organi come delineati nell'assetto organizzativo previgente, imperniato sul Senato accademico.

Nel disegno della riforma, sono stati, invece, conferiti maggiori poteri operativi al Rettore e al Consiglio di amministrazione, mentre al Senato accademico sono stati assegnati compiti di coordinamento e raccordo con i dipartimenti; funzioni consultive nei confronti del Rettore e del Consiglio di amministrazione relativamente al documento di programmazione triennale di ateneo, all'attivazione, modifica, soppressione dei corsi,

sedi, dipartimenti e strutture; rilascio di parere su bilancio di previsione e conto consuntivo e approvazione del regolamento di ateneo.

La rinnovata composizione degli organi della *governance*, in particolare il Consiglio di amministrazione, al quale partecipano obbligatoriamente anche componenti esterne al mondo accademico, anche straniere, è volta a rafforzare le interazioni tra l'università, il settore privato e quello internazionale.

2.1.2. *Gli organi di governance*

L'assetto, le funzioni e i compiti dei nuovi centri decisionali sono disciplinati dall'art. 2, comma 1, della legge n. 240/2010, in base al quale organi dell'Università sono il Rettore, il Senato accademico, il Consiglio di amministrazione, il Collegio dei revisori, il Nucleo di valutazione e il Direttore generale.

La riforma ha potenziato le funzioni del Rettore, che dura in carica sei anni, con mandato non rinnovabile, al quale compete la rappresentanza legale dell'università, nonché il potere di indirizzo, iniziativa e coordinamento delle attività scientifiche e didattiche, e di proposta del documento di programmazione triennale dell'ateneo e del bilancio di previsione. Il Rettore propone la nomina del Direttore generale, ed è membro di diritto del Consiglio di amministrazione e del Senato accademico.

A quest'ultimo, che dura in carica quattro anni, sono attribuiti poteri consultivi, che prevedono la formulazione di pareri obbligatori, e di proposte in ordine alla didattica, alla ricerca e ai servizi agli studenti, al documento di programmazione triennale di ateneo, all'attivazione, modifica o soppressione di corsi, sedi, dipartimenti, strutture di cui al comma 2, lettera c), al bilancio di previsione annuale e triennale e conto consuntivo. Il Senato ha, inoltre, competenza in ordine all'approvazione del Regolamento di ateneo e di quelli in materia di didattica e di ricerca. Svolge funzioni di coordinamento e di raccordo con i dipartimenti e con le strutture di cui al comma 2, lettera c). La legge assegna, infine, al Senato il potere di proporre una mozione di sfiducia al Rettore non prima che siano trascorsi due anni dall'inizio del suo mandato.

Le funzioni di indirizzo strategico, approvazione della programmazione finanziaria annuale e triennale del personale, la vigilanza sulla sostenibilità finanziaria delle attività, competono, invece, al Consiglio di amministrazione, che dura in carica quattro anni. Esso delibera, inoltre, previo parere del Senato accademico, sull'attivazione o soppressione di corsi e sedi; approva il Regolamento di amministrazione e contabilità, ed ha competenza a conferire l'incarico al Direttore generale. Il Consiglio di amministrazione, inoltre, su proposta dei Dipartimenti, delibera sull'assunzione dei docenti.

La legge 240/2010, con l'intento di valorizzare le capacità manageriali di gestione e organizzazione dei servizi dell'Università, ha sostituito alla figura del Direttore amministrativo quella del Direttore generale, da scegliere tra personalità di elevata

qualificazione professionale e comprovata esperienza pluriennale con funzioni dirigenziali, con un incarico di durata non superiore a quattro anni.

Quanto alla composizione e durata degli organi, la riforma assegna un ruolo centrale al Rettore, prevedendo, come si è accennato, la durata in carica per sei anni, mentre per il Consiglio di amministrazione e al Senato essa è fissata in quattro anni. Al Senato sono, tuttavia, assegnate funzioni di controllo dell'operato del Rettore con la previsione del potere di proporre la mozione di sfiducia.

Il riequilibrio dei poteri decisionali tra Senato accademico e Consiglio di amministrazione è, inoltre, reso più incisivo dalla composizione del Consiglio, costituito da un numero massimo di undici membri tra cui almeno tre (in caso di numero massimo di componenti del Consiglio; due se in numero inferiore), non appartenenti ai ruoli dell'Università. Il legislatore ha inteso, inoltre, qualificare il Consiglio di amministrazione come organo di elevato profilo gestionale, incidendo sulla composizione e i requisiti dei suoi componenti. Questi ultimi sono designati o scelti, secondo le modalità previste dallo Statuto, tra candidature individuate anche mediante avvisi pubblici tra personalità italiane o straniere in possesso di comprovata esperienza in campo gestionale ovvero di elevata qualificazione professionale, scientifica e culturale.

Quanto al Senato accademico, i vincoli alla composizione imposti dalla legge di riforma, sono espressione del nuovo assetto organizzativo. In esso trovano rappresentanza oltre alla componente accademica, quella degli studenti e del personale tecnico e amministrativo, ed è espresso il legame con i Dipartimenti, struttura portante della riforma.

2.1.3. L'assetto organizzativo interno

La governance è delineata, nella legge n. 240/2010, in modo sostanzialmente uniforme per tutte le università, con la previsione anche di un numero massimo di Dipartimenti.

L'attuazione della riforma è demandata agli statuti, che le Università hanno adottato, ai sensi dell'art. 2 della legge, sulla base degli stringenti principi e criteri direttivi dettati dal legislatore in materia di governance e strutture dell'articolazione interna delle Università. In particolare, l'organizzazione interna deve essere improntata ai principi della semplificazione e razionalizzazione delle strutture, ed è imperniata sui Dipartimenti, cui sono attribuite le funzioni relative alla didattica e alla ricerca, nonché le attività a rilevanza esterna correlate alle suddette funzioni. Sono, invece, configurate come facoltative le Strutture di raccordo tra Dipartimenti in settori disciplinari affini, con funzioni di coordinamento e razionalizzazione delle attività didattiche.

Altri spazi di autonomia organizzativa affidati alle Università derivano dalla previsione dell'art. 1, comma 2 della legge, ai sensi del quale *“sulla base di accordi di programma con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, le*

università possono sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi, ivi comprese modalità di composizione e costituzione degli organi di governo e forme sostenibili di organizzazione della didattica e della ricerca su base policentrica, diverse da quelle indicate nell'articolo 2. Con decreto del Ministero dell'università e della ricerca di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze sono definiti i criteri per l'ammissione alla sperimentazione e le modalità di verifica periodica dei risultati conseguiti, fermo restando il rispetto del limite massimo delle spese di personale, come previsto dall'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49⁴⁸”.

L'attuale formulazione della norma deriva dalla modifica operata al testo originario dell'art. 2, comma 1 legge n. 240/2010, dall'art. 19, comma 1, lett. a) del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. Questa disposizione ha inteso semplificare la disciplina previgente che subordinava al raggiungimento della stabilità e sostenibilità del bilancio, nonché di obiettivi di elevato livello in materia di ricerca e di didattica, la possibilità, per le università, di derogare alle norme generali relative all'organizzazione interna, sperimentando modelli organizzativi e funzionali diversi. Di conseguenza, tale possibilità è consentita ora a tutti gli atenei e non solo a quelli che raggiungono determinati requisiti di bilancio e di risultati nella didattica e nella ricerca. I criteri e le modalità di ammissione alla sperimentazione e la verifica dei risultati sono stabiliti con decreto, fermo restando il rispetto del limite massimo delle spese di personale.

2.2. L'attuazione del nuovo modello organizzativo

L'art. 2, comma 2 della legge n. 240/2010 ha vincolato l'autonomia statutaria delle Università al rispetto di principi e criteri direttivi dettagliati e inderogabili quanto all'assetto degli organi di governo e all'organizzazione interna.

Ciò ha comportato un'attuazione omogenea della riforma su tutto il territorio nazionale, rendendo scarsamente rilevante la collocazione territoriale degli atenei ai fini di una declinazione differenziata dell'autonomia organizzativa.

In tale contesto, le differenze tra gli atenei dipendono, perciò, dalle loro dimensioni organizzative e dalle dinamiche proprie delle singole strutture.

Il riassetto degli equilibri tra gli organi di governo, determinato dalla legge di riforma, ha, sostanzialmente, condotto alla condivisione del potere decisionale, tradizionalmente incentrato nel Senato accademico, di estrazione elettiva, con il Consiglio di amministrazione, a composizione non esclusivamente accademica, e con la

⁴⁸ Comma così modificato dall'art. 19, comma 1, lett. a), d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, a) all'articolo 1, comma 2, le parole: “che hanno conseguito la stabilità e sostenibilità del bilancio, nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca,” sono soppresse e l'ultimo periodo è sostituito dal seguente “Con decreto del Ministero dell'università e della ricerca di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze sono definiti i criteri per l'ammissione alla sperimentazione e le modalità di verifica periodica dei risultati conseguiti, fermo restando il rispetto del limite massimo delle spese di personale, come previsto dall'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49”.

partecipazione obbligatoria di membri estranei all'Università, secondo le modalità di scelta o designazione previste dagli statuti.

Inoltre, la riforma ha favorito una verticalizzazione dei processi decisionali, con il rafforzamento dell'asse Rettore - Consiglio di amministrazione da un lato, depositari di poteri di indirizzo strategico, e Direttore generale, cui sono attribuiti compiti di attuazione degli indirizzi determinati dagli organi di governo. Ciò ha comportato la riduzione dei poteri decisionali del Senato accademico, nel quale sono attualmente presenti i Direttori dei dipartimenti, con capacità di rappresentanza e di interlocuzione notevolmente più ridotte rispetto a quelle che avevano i presidi nell'ordinamento pre-riforma.

Complessivamente, pertanto, l'attuazione della riforma della governance dell'università si è svolta nel bilanciamento dell'esigenza di continuità del precedente modello organizzativo, con l'esigenza di modernizzazione ed efficientamento dei processi decisionali voluta dalla legge n. 240/10. Come già osservato, il modello di autonomia organizzativa delineato dall'ordinamento previgente incentrava i poteri decisionali nel Senato accademico, organo rappresentativo della comunità accademica, ad estrazione elettiva. La legge di riforma ha, invece, spostato l'asse decisionale sul Consiglio di amministrazione, come organo nel quale sono presenti anche componenti estranee all'ambiente accademico. Pertanto, la prima attuazione della riforma ha posto le Università dinanzi alla sfida di trovare nuovi equilibri all'interno dei propri organi decisionali, tra l'esigenza di continuità dell'identità accademica degli stessi e la necessità di bilanciare quest'ultima con il rischio insito nell'introduzione di soggetti esterni nelle logiche decisionali degli atenei.

La transizione al nuovo modello organizzativo ha comportato, conseguentemente, la costituzione di Consigli di amministrazione con una netta prevalenza di componenti interne.

Sotto questo profilo, pertanto, gli statuti hanno in gran parte optato per il numero minimo di componenti esterni del Consiglio di amministrazione previsto dalla legge, mentre, per quanto riguarda il numero complessivo dei componenti, è rimasta stabile nel tempo la quota di atenei, pari a circa un terzo del totale, che ha scelto il numero massimo (11) dei membri.

Pertanto, la composizione del Consiglio di Amministrazione rimane contraddistinta ancora dalla netta prevalenza di membri interni (docenti, studenti e, ove presente, personale tecnico-amministrativo), in netta contraddizione con il forte interesse, testimoniato dall'alto numero di candidature esterne presentate in sede di avvio delle procedure per la prima attuazione dei nuovi Consigli di amministrazione. I dati rilevati in occasione della precedente edizione del Referto sul sistema universitario (2017) hanno evidenziato che più della metà dei membri esterni dei CdA delle Università statali proviene dal settore privato, e circa un terzo dal mondo delle imprese.

In relazione, invece, al coinvolgimento del Rettore e del Senato accademico nel processo di scelta dei componenti dello stesso Consiglio di Amministrazione, si conferma

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.

In tale contesto, il ruolo assegnato dagli statuti al Rettore nella costituzione del Consiglio di amministrazione rappresenta un elemento di diversificazione delle scelte di autonomia organizzativa delle Università e permette di riconoscere l'impronta che l'Ateneo ha inteso assegnare all'equilibrio tra i diversi organi strategici interni.

Per ciò che riguarda l'introduzione della figura del Direttore generale, in luogo del Direttore amministrativo, molte Università hanno scelto, in una prima fase, di conferire l'incarico di Direttore generale al vecchio Direttore amministrativo, tendenza che è andata successivamente attenuandosi.

Relativamente alle nuove strutture introdotte dalla legge n. 240/10, dai dati forniti dal Mur risulta confermato l'assetto organizzativo delle università delineato in sede di prima attuazione della legge.

In particolare, per quanto riguarda i Dipartimenti, introdotti dalla riforma in luogo delle Facoltà, la quantità complessiva di tali strutture si è notevolmente ridotta, scendendo mediamente a meno della metà, nonostante gli atenei di grandi dimensioni abbiano conservato un numero alto di Dipartimenti (ad esempio, ciò vale per l'Università di Roma "La Sapienza", l'Università di Bologna e l'Università di Milano). Tuttavia, pur essendosi quasi dimezzato, il numero dei Dipartimenti è rimasto superiore a quello delle Facoltà. 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.

Nei piccoli atenei l'attuazione della riforma ha comportato, di fatto, la trasformazione delle Facoltà, presenti nell'ordinamento previgente in Dipartimenti, ovvero la costituzione di nuove strutture organizzative intermedie di dimensione e numero simili alle vecchie Facoltà, ciò che ha consentito di unificare in un'unica struttura organizzativa le competenze prima attribuite alle Facoltà e ai Dipartimenti.

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.

Secondo i dati del rapporto biennale ANVUR del 2018, al 1° gennaio 2017, i dipartimenti nelle università statali sono 766, di cui quasi un terzo è localizzato negli atenei del Mezzogiorno (32 per cento), il 27 per cento al Centro e rispettivamente il 20 per cento e 21 per cento nel Nord Ovest e nel Nord Est⁴⁹.

⁴⁹ ANVUR, *Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2018*, (versione aggiornata al 9 gennaio 2019, in <https://www.ANVUR.it/rapporto-biennale/rapporto-biennale-2018/>).

Quanto alla distribuzione per classe dimensionale, è di dimensioni medie il 62,1 per cento dei dipartimenti, con un numero di addetti compreso tra 50 e 99, mentre solo l'8,7 per cento è di dimensioni grandi, con un numero di addetti di almeno cento unità, ed il 29,1 per cento di dimensioni piccole, con un numero di addetti tra 20 e 49⁵⁰.

Nell'ambito della selezione dei Dipartimenti di eccellenza, destinatari dei finanziamenti di cui all'art. 1, comma 314-338, della L. 232/2016 che ha introdotto il Fondo per il finanziamento quinquennale dei dipartimenti universitari di eccellenza, tra i dipartimenti selezionati, il 32 per cento si trova nel Nord-Est, il 27 per cento nel Nord Ovest e al Centro e solo il 14 per cento nel Mezzogiorno⁵¹.

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), con compiti di coordinamento e razionalizzazione delle attività didattiche e dei servizi di supporto. Queste strutture di raccordo hanno avuto una diffusione piuttosto limitata, concentrata nelle università di grandi dimensioni (in particolare, solo pochissimi atenei hanno attualmente costituito un numero di Strutture di raccordo pari o superiori a 8). Inoltre, più della metà delle Università italiane non ha ritenuto di dover ricorrere a tali strutture nella propria organizzazione.

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.

Sotto il profilo della riorganizzazione delle Università, è ormai a regime il modello delineato dalla legge n. 240/2010, che ha rivolto la propria azione riformatrice proprio alla ridefinizione della governance e delle procedure di reclutamento, affidando, invece, alla legislazione delegata il terzo pilastro della riforma, incentrato sulla costruzione di sistemi di misurazione e valutazione di qualità ed efficienza. Tale sistema, imperniato

⁵⁰ Cfr. ANVUR, cit.

⁵¹ L'art. 1, comma 314-338, della stessa L. 232/2016 ha previsto che il Fondo per il finanziamento quinquennale dei dipartimenti universitari di eccellenza dispone di una dotazione annua di 271 milioni di euro dal 2018. In particolare, le risorse sono destinate al finanziamento quinquennale dei dipartimenti universitari di eccellenza, valutati sulla base dei risultati della VQR e di progetti dipartimentali di sviluppo, presentati dalle università. Il numero complessivo dei dipartimenti che possono ottenere il finanziamento è pari a 180, di cui non meno di 5 e non più di 20 per ogni area disciplinare. L'importo annuo del finanziamento per ciascun dipartimento assegnatario dipende innanzitutto dalla consistenza dell'organico del dipartimento, rapportata alla consistenza organica a livello nazionale. Le somme eventualmente non utilizzate confluiscono, nello stesso esercizio finanziario, nel FFO. Con riguardo ai vincoli di utilizzo, ha disposto che non più del 70 per cento dell'importo complessivo del finanziamento (percentuale elevata all'80 per cento, a decorrere dal quinquennio 2023-2027, dall'art. 1, comma 633, della L. 205/2017) può essere utilizzato per il reclutamento di professori e di ricercatori, nonché di personale tecnico e amministrativo, e che, fermo restando tale primo vincolo, il finanziamento deve essere impiegato: per almeno il 25 per cento, per le chiamate di professori esterni all'università cui appartiene il dipartimento (art. 18, comma 4, L. 240/2010); per almeno il 25 per cento (percentuale elevata al 40 per cento, a decorrere dal quinquennio 2023-2027, sempre dall'art. 1, comma 633, della L. 205/2017), per il reclutamento di ricercatori di "tipo b"; per le chiamate dirette di professori (art. 1, comma 9, L. 230/2005) (senza prevedere una quota minima).

sull'ANVUR, è di centrale importanza non solo ai fini della misurazione della qualità ed efficienza delle strutture e delle attività istituzionali di ricerca e didattica delle università, nonché dell'attività di terza missione, ma anche per la distribuzione delle risorse finanziarie. È essenziale, pertanto, che ai fini della garanzia dell'autonomia riconosciuta alle università dall'art. 33 della Costituzione, e richiamata dall'art. 1, comma 2 della legge, sia garantita l'imparzialità e indipendenza della funzione di valutazione, nelle sue diverse declinazioni. Diversamente, l'efficientamento del sistema universitario si risolverebbe in un più penetrante controllo di processi e funzioni che sono oggetto di garanzia costituzionale.

2.3. La collaborazione tra università ed enti

L'esercizio delle attività formative, di ricerca e gestionali è svolto dalle università anche attraverso il ricorso a forme di collaborazione mediante la partecipazione in soggetti giuridici di natura privatistica, quali consorzi, associazioni, fondazioni, società.

Una disciplina specifica relativa alla partecipazione delle università a consorzi per l'esercizio in collaborazione con altre università ed enti dell'attività di ricerca scientifica è dettata dagli artt. 90 e 91-*bis* della legge 11 luglio 1980, n. 382, in base ai quali è consentita la partecipazione delle università a società di capitali e a consorzi, purché essa sia rappresentata da esclusivo apporto di prestazione di opera scientifica e non da contributi in denaro e gli eventuali utili non vengano ripartiti ma reinvestiti per finalità di carattere scientifico.

Quanto al finanziamento, l'art. 90 prevede che *“i consorzi interuniversitari costituiti tra le università italiane per il perseguimento di finalità istituzionali comuni alle università consorziate sono finanziati in via ordinaria con fondi di pertinenza di ciascuna università interessata, con le modalità di erogazione, alle quali il Ministero della pubblica istruzione si attiene, stabilite nelle convenzioni stipulate tra le stesse università”*.

Tali norme configurano, pertanto, la possibilità, per le università, di dar vita a consorzi misti, con partecipazione di enti pubblici e privati per la progettazione e l'esecuzione di programmi di ricerca finalizzati allo sviluppo scientifico e tecnologico.

Dai dati presenti sul sito istituzionale del MUR risulta che i consorzi interuniversitari sono 63, operanti nei settori della chimica, nelle sue varie accezioni, biochimica, medicina, ambiente e risorse territoriali, telematica e informatica. Essi svolgono importanti funzioni di supporto alla ricerca scientifica svolta dal sistema universitario, sotto diversi profili. Innanzitutto, giocano un ruolo di rilievo nella costruzione di reti di ricerca tra diversi centri e discipline, importante per la partecipazione a bandi di finanziamento di progetti di ricerca europei e nazionali. Inoltre, offrono servizi in termini di formazione di personale e costituzione di infrastrutture strumentali alla ricerca, consentendo la partecipazione a grandi laboratori, anche di

carattere internazionale. A tal fine il MUR eroga ai consorzi un contributo per le spese di funzionamento che si aggiunge alla quota consortile versata dalle Università all'atto di costituzione del consorzio, secondo le modalità previste dal decreto di riparto del Fondo di finanziamento ordinario.

Le università possono interessare rapporti collaborativi anche con altri enti pubblici e privati, e per finalità diverse da quella scientifica e tecnologica, come nell'ipotesi di cui all'art. 60 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, recante Approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore. Tale norma prevedeva l'obbligo per i rettori e direttori delle Università di promuovere la costituzione di consorzi tra enti pubblici e privati "allo scopo di coordinare le iniziative nel modo più utile ed efficace ai fini del mantenimento e funzionamento delle Università e Istituti". I consorzi sono costituiti mediante convenzioni tra gli enti interessati, che regolano i rapporti tra i partecipanti. Ad essi è riconosciuta la personalità giuridica. In ogni caso, quale che sia lo scopo del consorzio, la rilevanza pubblica delle funzioni istituzionali delle università comporta deroghe all'applicazione della normativa civilistica sui consorzi, restando esclusa la finalità di profitto o puramente economica degli stessi.

Un altro modello ricorrente nelle collaborazioni tra università e altri enti è quello dell'associazione, disciplinata dagli artt. 14 e ss. del codice civile. Una fattispecie di utilizzo del suddetto modello è quello della costituzione di *cluster* tecnologici, aggregazioni organizzate di imprese, università, altre istituzioni pubbliche, o private di ricerca, altri soggetti anche finanziari attivi nel campo dell'innovazione, focalizzate su uno specifico ambito tecnologico e applicativo, con lo scopo di migliorare la competitività internazionale sia dei territori di riferimento sia del sistema economico nazionale. Il *cluster* può essere strutturato secondo diversi modelli organizzativi, con l'obiettivo di stabilire e valorizzare ogni possibile connessione con analoghe esperienze esistenti su tutto il territorio nazionale, attraverso progetti di ricerca interdisciplinari connessi alle tecnologie abilitanti e alle loro relative applicazioni⁵².

Riguardo alle fondazioni, l'art. 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001) ha previsto la possibilità, per le Università, di costituire fondazioni di diritto privato per lo svolgimento delle attività strumentali e di supporto alla didattica e alla ricerca come, ad esempio, le acquisizioni di beni e servizi, quelli relativi all'edilizia universitaria, le attività svolte per conto terzi, ecc.

I criteri e le modalità per la costituzione e il funzionamento delle fondazioni universitarie sono stati definiti dal d.P.R. 24 maggio 2001, n. 254, che ha individuato le tipologie di attività che possono essere svolte dalle fondazioni, fermo restando il principio della strumentalità di esse rispetto alle funzioni istituzionali dell'Università. In base al

⁵² Cfr. il primo avviso per la costituzione di cluster tecnologici, emanato con nota MUR prot. 357/RIC del 30 maggio 2012, in attuazione del programma Horizon 2020.

regolamento citato le fondazioni possono essere costituite da una o più Università e ad esse possono partecipare soggetti pubblici e privati.

L'Università fondatrice costituisce, secondo il dettato del legislatore, l'Ente di riferimento, con poteri di vigilanza e controllo sull'operato della fondazione e dei suoi organi, con poteri di nomina e revoca degli amministratori e con poteri di definizione dei programmi di attività.

La previsione di fondazioni universitarie di diritto speciale non preclude, in assenza di un divieto espresso, la possibilità che le università istituiscano fondazioni nell'esercizio dell'autonomia privata, ricorrendo quindi allo schema civilistico ordinario.

Dai dati risultanti dal sito istituzionale del MUR risultano attive 23 Fondazioni universitarie.

La collaborazione delle Università con il settore privato si realizza anche con la creazione o l'acquisizione di partecipazioni in società, come forma di investimento per la promozione del trasferimento tecnologico. La disciplina delle società *spin off* è contenuta nell'art. 60 del d.l. n. 83/2012 e nel regolamento di attuazione di cui al d.m. n. 593/2016. L'art. 60 fa riferimento a *“costituende società composte da professori, ricercatori universitari, personale di ricerca dipendente dagli enti di ricerca, l'ENEA, l'ASI e i dottorandi di ricerca e i titolari di assegni di ricerca, anche congiuntamente ad uno o più degli altri soggetti indicati dal presente comma, o qualsiasi altro soggetto giuridico in possesso dei requisiti minimi previsti dai bandi o da altri interventi di sostegno su progetto o programma, purché residenti ovvero con stabile organizzazione nel territorio nazionale”*. Quanto all'attività oggetto della società *spin off*, essa è indicata dall'art. 60, comma 4, lett. f bis), che fa riferimento alle *“attività di ricerca industriale, sviluppo precompetitivo, diffusione di tecnologie finalizzate a nuove iniziative economiche ad alto contenuto tecnologico, per l'utilizzazione industriale dei risultati della ricerca...”*.

La collaborazione delle università tra di loro e con altri enti sul territorio è favorita, dalla legge n. 240/10 in quanto strumentale al fine di migliorare la qualità, l'efficienza e l'efficacia dell'attività didattica di ricerca e gestionale ed è uno dei principi ispiratori della legge di riforma (art. 1, comma 2, art. 3). Inoltre, la definizione di un sistema di valutazione e assicurazione della qualità degli atenei in coerenza con quanto concordato a livello europeo (art. 3, comma 3, lett. d), ha comportato, tra l'altro, l'attribuzione all'ANVUR del compito di valutare i risultati delle attività cosiddette di terza missione, volte a trasferire e commercializzare la conoscenza prodotta, a integrare i risultati raggiunti nelle politiche pubbliche, a contribuire al miglioramento economico e sociale dei paesi⁵³.

Le università svolgono, quindi, un ruolo attivo nella governance degli enti cui partecipano per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali o di terza missione, attraverso la presenza di propri rappresentanti in seno agli organi sociali o con le partecipazioni societarie.

⁵³ Cfr. Rapporto biennale sul sistema universitario, cit.

Le informazioni relative alle partecipazioni societarie (partecipazioni detenute, amministratori, tipo di attività, forma giuridica), sono pubblicate dalle università, ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. n. 33/2013, in materia di trasparenza, nella sezione Amministrazione trasparente dei propri siti istituzionali.

Sulle partecipazioni delle Università in altri enti ha inciso il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, in base al quale è stata disposta una revisione straordinaria delle partecipazioni e, all'art. 20, l'obbligo di piani di razionalizzazione con periodicità annuale relativi all'assetto delle partecipazioni.

I criteri suggeriti per attuare il processo di razionalizzazione prevedevano: l'eliminazione delle società e delle partecipazioni non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, la soppressione delle società composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti, l'eliminazione di partecipazioni in società che svolgessero attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate, l'aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica, il contenimento dei costi di funzionamento.

Per ciò che riguarda le Università, l'art. 4, comma 8 del TUSP fa salva la possibilità di costituire, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, le società con caratteristiche di *spin off* o di *start up* universitari previste dall'articolo 6, comma 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, nonché quelle con caratteristiche analoghe degli enti di ricerca.

In attuazione della normativa citata, le Università predispongono annualmente i piani razionalizzazione delle proprie partecipazioni. L'andamento tendenziale delle partecipazioni universitarie in altri enti, nel periodo 2016-2020, mostra una riduzione complessiva del numero delle stesse che passano da 2.405 nel 2016 a 2.292 nel 2019, con una diminuzione del 4,70 per cento.

Quanto alla distribuzione geografica, si osserva che il maggiore impatto delle razionalizzazioni ha riguardato le Università del Nord est e quelle del sud, mentre è pressoché stabile la situazione delle partecipazioni in società ed enti delle università del centro.

La modesta flessione complessiva del numero di partecipazioni universitarie sembra confermare il modello collaborativo come una modalità tendenzialmente efficiente di esercizio delle proprie funzioni da parte delle università.

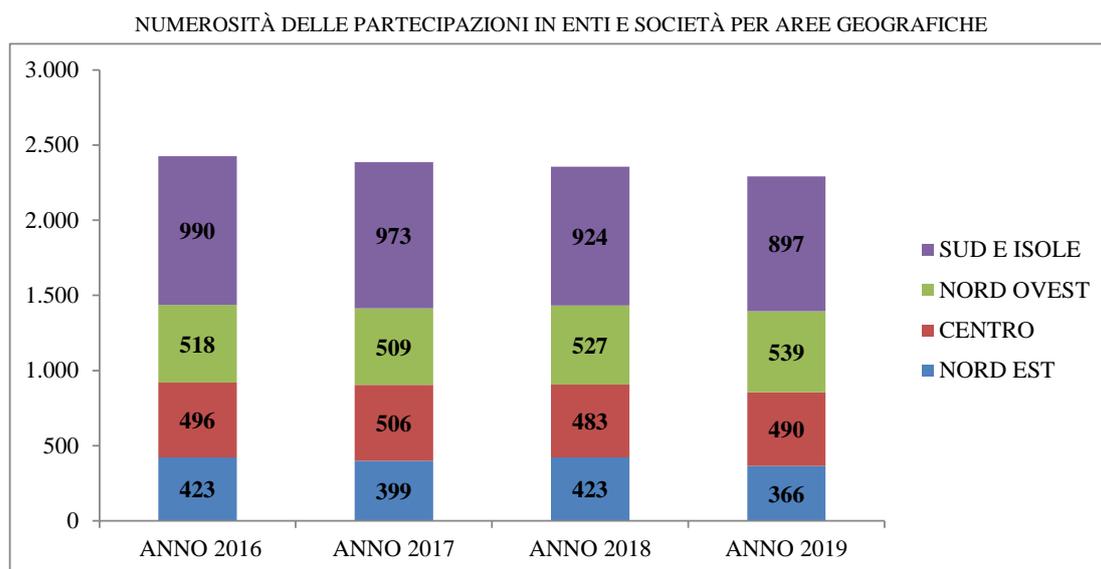
TAVOLA I

NUMEROSITÀ DELLE PARTECIPAZIONI IN ENTI E SOCIETÀ

Area Geografica	2016	2017	2018	2019	variazione %
					2019-2016
Nord est	423	399	423	366	-13,5
Nord ovest	496	509	527	539	8,7
Centro	496	506	483	490	-1,2
Sud	738	717	668	663	-10,2
Isole	252	256	256	234	-7,1
Tot complessivo	2.405	2.387	2.357	2.292	-4,7

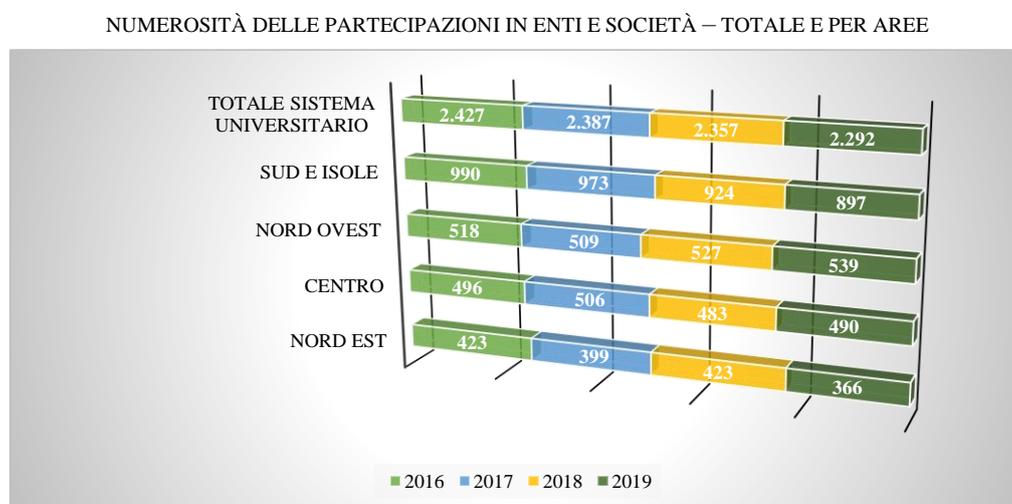
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR

GRAFICO 1



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR

GRAFICO 2



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR

La tavola seguente mostra a titolo puramente indicativo la preferenza per l'uno o altro modello di forma collaborativa. Il valore assoluto del dato può infatti essere influenzato dalla partecipazione di più università in uno stesso ente o dalla natura non territoriale dell'ente partecipato. Con questi *caveat*, può osservarsi comunque che, a fronte di una numerosità sostanzialmente stabile negli anni del numero di partecipazioni nelle diverse aree geografiche, è più elevata la diffusione del modello collaborativo nelle università del nord e del centro, con riferimento a tutti i modelli. Nelle università del nord ovest la modalità privilegiata di collaborazione sul territorio sembra essere quella della fondazione, mentre nelle altre aree geografiche quella della società di capitali.

TAVOLA 2

NUMEROSITÀ DI PARTECIPAZIONI PER TIPOLOGIA DI ENTE E AREA GEOGRAFICA

Area geografica	2016	2017	2018	2019
Nord est				
Associazione	59	52	67	54
Consorzio	51	35	34	32
Consorzio universitario	123	117	124	108
Fondazione	44	44	51	50
Società di capitali	146	151	147	122
TOT	423	399	423	366
Nord ovest				
Associazione	167	155	178	198
Consorzio	100	101	101	95
Consorzio universitario	72	96	94	96
Fondazione	94	82	90	89
Società di capitali	63	75	64	61
TOT	496	509	527	539
Centro				
Associazione	79	90	84	89
Consorzio	105	100	100	101
Consorzio universitario	141	134	137	139
Fondazione	30	33	34	50
Società di capitali	141	149	128	111
TOT	496	506	483	490
Sud				
Associazione	132	118	98	93
Consorzio	235	225	209	210
Consorzio universitario	92	104	103	111
Fondazione	90	72	63	66
Società di capitali	189	198	195	183
TOT	738	717	668	663
Isole				
Associazione	53	57	61	55
Consorzio	59	58	57	32
Consorzio universitario	73	73	72	80
Fondazione	23	25	26	29
Società di capitali	44	43	40	38
TOT	252	256	256	234
Totale complessivo	2.405	2.387	2.357	2.292

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati MUR

2.4. Strutture dedicate al trasferimento tecnologico: Uffici per il trasferimento tecnologico e imprese *spin off*

La necessità di favorire il trasferimento delle conoscenze dalle università ed enti pubblici di ricerca verso l'industria privata, allo scopo di migliorare la competitività dell'economia nazionale, in attuazione delle politiche europee della ricerca, ha stimolato l'avvio di iniziative volte a incentivare la produzione di ricerca applicata, cioè suscettibile di utilizzazione industriale, prodotta dal sistema pubblico della ricerca e il suo trasferimento soprattutto presso le piccole e medie imprese. Sul piano applicativo, rilevano tutti gli strumenti atti a consentire il trasferimento dei risultati della ricerca

scientifico, in qualsiasi termine intesi, dal soggetto che li ha prodotti ad un altro soggetto, al fine di ottenerne lo sfruttamento economico.

Il diritto europeo conosce una definizione normativa di trasferimento tecnologico. Nel regolamento CE 772/2004 che ha sostituito il 240/96, il trasferimento tecnologico è definito come *“un accordo di licenza di know how, un accordo di licenza di diritti d'autore sul software o un accordo misto di licenza di brevetto, di know how o di diritti d'autore sul software, compreso qualsiasi accordo di questo tipo contenente disposizioni relative alla vendita e all'acquisto di prodotti o relativo alla concessione in licenza di altri diritti di proprietà di beni immateriali o alla cessione di diritti di proprietà di beni immateriali”*.

Sotto la spinta delle sollecitazioni provenienti dall'Unione europea e nel contesto delle iniziative di stimolo della competitività economica nazionale, le attività delle università rivolte al trasferimento tecnologico verso distretti territoriali e imprese hanno assunto sempre maggiore rilevanza e sono divenute oggetto di valutazione di qualità ed efficienza del sistema universitario. Nel tempo, il concetto di trasferimento tecnologico avente originariamente una connotazione più di tipo economico commerciale, strumentale al miglioramento della competitività europea sui mercati globali, è venuto ad estendersi alla realizzazione di progetti di grande rilevanza sociale, cioè finalizzati a migliorare il *welfare* della società europea, ad esempio migliorando la salute, il cibo o l'ambiente dei cittadini.

In questo contesto, accanto alle attività istituzionali tradizionali della didattica e della ricerca, le università svolgono in misura sempre maggiore attività di cosiddetta terza missione, che include sia le iniziative dirette al trasferimento tecnologico mediante la valorizzazione commerciale dell'attività di ricerca, sia la partecipazione a iniziative di ricerca in collaborazione per scopi di rilevanza sociale.

Nella VQR 2004-2010, l'ANVUR ha introdotto il concetto di Terza Missione come *“apertura verso il contesto socioeconomico mediante la valorizzazione e il trasferimento delle conoscenze”*, includendo in tale concezione, oltre alle attività di valorizzazione economica della ricerca, anche iniziative dal valore socioculturale ed educativo.

La valutazione della attività di terza missione è avvenuta in occasione delle VQR 2004-10 e 2011-2014 e si è basata principalmente su indicatori quantitativi: gli importi dei contratti di ricerca o consulenza acquisiti con committenza esterna; i brevetti concessi di titolarità delle istituzioni; le imprese *spin off* attivate; la partecipazione a incubatori di impresa e consorzi di trasferimento tecnologico; gli scavi archeologici attivi; i poli museali; altre attività di terza missione non comprese tra le precedenti. Dopo il primo esercizio di valutazione, è stato avviato un confronto con le istituzioni mirato ad approfondire i temi e le esperienze legati alla terza missione e, soprattutto, le criticità legate ai dati e agli indicatori disponibili⁵⁴.

⁵⁴ Cfr., ANVUR, Rapporto biennale 2018. L'Agenzia ha messo a punto un primo modello di valutazione della terza missione, basato sulla peer review informata delle attività di valorizzazione della ricerca e di produzione dei beni

Per l'esercizio delle attività di terza missione e del trasferimento tecnologico, attraverso i propri regolamenti di organizzazione, le università si sono dotate di strutture dedicate, i cui obiettivi sono quello di valorizzare i risultati delle ricerche, mediante la gestione delle procedure di brevetto; quello di collaborare con le imprese nell'ambito della costituzione di *start up*, quello di intessere relazioni con il territorio per attivare iniziative ed attrarre risorse, quello di gestire i conflitti di interesse.

Se, in una prima fase, gli indicatori di esercizio della funzione di trasferimento tecnologico sono stati insoddisfacenti, tanto che l'ANVUR ha scoraggiato il loro uso nella formula di assegnazione della quota premiale del FFO, all'esito della VQR 2004-2010, le indagini compiute sugli uffici di trasferimento tecnologico dall'Associazione Network per la valorizzazione della ricerca universitaria -NETVAL documentano una progressiva affermazione della loro identità in tutte le università e un tendenziale superamento della iniziale disomogeneità organizzativa, di esperienza gestionale e di risorse umane assegnate.

La tavola seguente mostra l'evoluzione nel tempo delle funzioni di tali uffici. Se la missione originaria sembra essere quella di supporto all'avvio di collaborazioni nella forma di società *spin off* e nella regolamentazione dei diritti di proprietà intellettuale, nel tempo gli uffici di trasferimento tecnologico hanno sviluppato la loro funzione di sportello sul territorio, svolgendo anche attività di informazione su bandi e altre iniziative, partecipazione a gruppi di lavoro, contatti con l'industria ecc.

TAVOLA 3

FUNZIONI DEGLI UFFICI DI TRASFERIMENTO TECNOLOGICO DI UNIVERSITÀ
ED ENTI DI RICERCA (UTT)

FUNZIONI	2018	2004
	% sugli enti rispondenti	
Gestione della PI	92,3	79,1
Supporto alla creazione di imprese spin-off	90,8	79,1
Gestione delle attività di licensing	81,5	72,1
Diffusione di informazioni e bandi	81,3	
Richiesta di informazioni e consulenza	76,6	
Valorizzazione PI con eventi di matchmaking, piattaforme, ecc	76,6	
Partecipazione a gruppi di lavoro misti	62,5	

Fonte: NETVAL-Aggiornamento dati Netval-CRUI 2017

Dal rapporto biennale dell'ANVUR 2018 risulta che le università italiane mostrano, nel periodo 2011-14, una grande attenzione nella gestione delle attività di terza missione. La gran parte gli atenei monitora le proprie attività di terza missione ed una metà di questi ha provveduto ad armonizzare e integrare tutte le diverse funzioni (ufficio brevetti, *career service*, *industrial liason office*, ufficio di trasferimento tecnologico, strutture di *fund*

pubblici. Conclusa la VQR 2011-14, è stato avviato un processo di revisione degli strumenti di valutazione con gli obiettivi di rafforzare la dimensione dell'impatto, migliorare le definizioni e la qualità dei dati e alleggerire gli oneri per gli atenei.

raising) nate nel corso degli anni in maniera indipendente. In 3 atenei su 4 è prevista una figura apicale per la terza missione, quasi sempre con responsabilità accademica/scientifica. Nel corso dei quattro anni considerati è cresciuto il numero di queste strutture e in particolar modo degli Uffici di trasferimento tecnologico e degli uffici di *placement*, a testimonianza del fatto che gli atenei stanno rafforzando il loro impegno nella valorizzazione della ricerca. Nel 2014 il 70 per cento degli atenei dispone di un ufficio di trasferimento o di altri uffici assimilabili, l'88 per cento si avvale di una struttura per gestire il *placement*, il 33 per cento partecipa ad un incubatore di impresa, il 35 per cento partecipa ad un parco scientifico e il 67 per cento fa parte di associazioni e consorzi con finalità di terza missione.

Le attività brevettuali sono uno dei principali indicatori dell'andamento delle attività di trasferimento tecnologico cui i sopra citati uffici sono preposti.

La tavola seguente mostra il notevole incremento della spesa per protezione della proprietà intellettuale che, nel quadriennio 2016-2019, è più che raddoppiata, ed è quasi raddoppiato il numero dei brevetti concessi. Il numero delle invenzioni identificate subisce una netta diminuzione nel 2019, a fronte della crescita che si era verificata nel biennio precedente, mentre cresce il numero dei contratti di licenza conclusi nel 2019 rispetto all'anno precedente, riportandosi su un valore medio di circa 100 all'anno.

TAVOLA 4

TRASFERIMENTO TECNOLOGICO: ATTIVITÀ BREVETTUALI

Università statali	2016	2017	2018	2019
Invenzioni identificate	689	803	820	658
Brevetti attivi	4.144	4.280	4.514	5.221
Brevetti concessi	314	325	441	621
Licenze/Opzioni concluse	110	107	76	104
Spesa per protezione della proprietà intellettuale*	3.278.913	3.465.506	3.418.121	7.417.381

*in milioni

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR

Come risulta dalla tavola 3 una delle funzioni caratterizzanti degli uffici di trasferimento tecnologico è il supporto alle imprese *spin-off*.

Con riferimento alla diffusione e caratteristiche del trasferimento tecnologico mediante costituzione di società *spin-off*, l'amministrazione ha rinviato alle analisi contenute in uno studio dell'Associazione NETVAL, aggiornato a giugno 2020⁵⁵.

Il grafico 3 mostra, per il periodo considerato (2016-2019) una sostanziale stabilità del fenomeno, con circa 120 nuove imprese costituite all'anno, e una forte riduzione per l'anno 2020. Lo studio si riferisce alle imprese *spin off*, accreditate e non, provenienti dalle università e dagli enti di ricerca.

⁵⁵ NETVAL, Aggiornamento a giugno 2020 dei dati NETVAL presenti nel documento CRUI del 28 febbraio 2017.

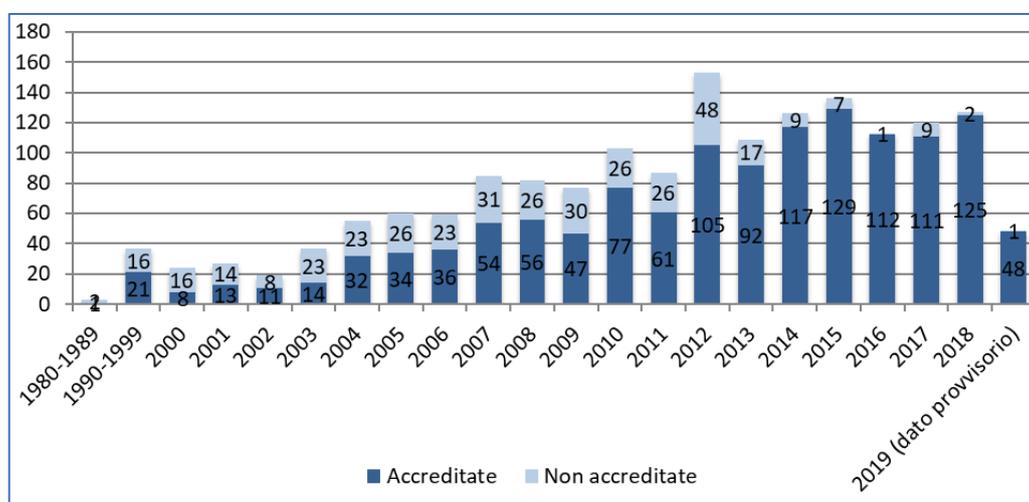
In particolare, nello studio citato risulta che nel 2018 sono state costituite 127 imprese *spin-off*. Un numero ormai abbastanza stabile negli ultimi cinque o sei anni, in lieve aumento rispetto alle 120 del 2017.

Dal rapporto risulta che, di fatto, il 66,5 per cento delle 1.695 imprese *spin-off* ad oggi rilevate nel territorio nazionale, e facenti capo, come accennato a università ed enti di ricerca, è stato costituito nel corso dell'ultimo decennio. Il trend di nascita delle imprese *spin-off* ha raggiunto il suo culmine nel 2012, con 163 tra *spin-off* - accreditate e non - provenienti dalle università e dagli enti di ricerca, in concomitanza con l'avvio di più organiche politiche nazionali per il sostegno alla collaborazione tra università e altri soggetti sul territorio, nell'ottica di valorizzare la ricerca scientifica a fini di accrescimento della competitività di specifici territori e dell'economia nazionale.

Il fenomeno di creazione di imprese *spin off* della ricerca pubblica appare tuttora concentrato e consolidato principalmente al Centro-Nord, ma in espansione anche al Sud e nelle Isole: il 43,5 per cento delle imprese identificate è localizzato nell'Italia Settentrionale, il Centro ne ospita il 33,1 per cento, mentre alla parte meridionale ed insulare del Paese appartiene il residuo 23,4 per cento. In particolare, per quanto riguarda le imprese *spin off* attive al 31 dicembre 2019 è il Lazio la regione con il maggior numero di spin-off (11,9 per cento), seguita dalla Toscana (11,7 per cento) e dalla Lombardia (10,0 per cento) e dal Piemonte (8,8 per cento). Livelli di concentrazione minori, seppure elevati, si registrano in Emilia-Romagna (7,9 per cento), Veneto e Campania (6,2 per cento), Puglia (5,1 per cento), Liguria (4,9 per cento), Marche (4,5 per cento) e Sicilia (4,0 per cento); quote percentuali più contenute si rilevano in Calabria (3,7 per cento) e nelle restanti regioni.

GRAFICO 3

NUMERO DELLE SOCIETÀ SPIN OFF DAL 1980 AL 2019



Fonte: Netval, 2019

Per ciò che riguarda le imprese *spin off* facenti capo alle università rispondenti all'indagine CRUI-Netval sopra citata, il loro numero appare sostanzialmente stabile nel quadriennio considerato (2016-2019), passando dalle 1081 nel 2016 alle 1103 nel 2019.

La distribuzione media delle società *spin off* tra le università rispondenti all'indagine nel periodo considerato è sostanzialmente stabile, attestandosi su un valore di circa il 19 per cento.

TAVOLA 5

NUMERO DI SPIN-OFF ATTIVE

	2016	2017	2018	2019
Numero medio	19	20,5	20	18,7
Numero totale	1081	1149	1140	1103
Numero di rispondenti	57	56	57	59

Fonte elaborazione MUR su dati Netval- CRUI

Alla luce di quanto sopra, ancorché siano funzioni relativamente nuove rispetto a quelle istituzionalmente svolte dalle università (consistenti nella ricerca e nella didattica, e assistite dalle garanzie costituzionali di libertà e autonomia, di cui agli art. 9 e 33 della Costituzione), il trasferimento tecnologico e le attività di terza missione rappresentano, in chiave prospettica, una grande occasione sia per l'ammodernamento tecnologico che per lo sviluppo economico del paese.

Sotto il profilo dell'organizzazione di tale nuova funzione, si è già osservato che l'assetto degli uffici dedicati al trasferimento tecnologico è rimesso all'autonomia delle Università, attraverso il potere regolamentare. Pertanto, mentre per gli organi della governance universitaria è dettata dalla legge di riforma una disciplina di carattere generale e uniforme, l'assetto organizzativo della funzione del trasferimento tecnologico sfugge ad una regolamentazione che ne definisca le caratteristiche e i principi generali. Per un verso, la legge n. 240/2010 ha tracciato dettagliatamente l'ambito di operatività dell'autonomia universitaria, imprimendo, come si è visto, una decisa modifica degli equilibri dei centri decisionali, precedentemente incentrati nell'organo rappresentativo della comunità accademica; dall'altro, sul fronte delle attività di terza missione, si limita al richiamo ai vincoli relativi alla costituzione di imprese *spin off*, sotto il profilo della disciplina del personale e non di quella organizzativa.

Tuttavia, come si è osservato, le attività di valorizzazione della ricerca, definite dall'ANVUR come un processo di trasformazione dei risultati scientifici in conoscenza produttiva, che può trovare applicazioni economiche e commerciali sul mercato hanno assunto una importanza crescente per le università.

Sempre più numerose e varie sono le forme di collaborazione degli atenei con i territori, come ad esempio attraverso la partecipazione a *cluster* tecnologici e parchi scientifici e il trasferimento a terzi della conoscenza prodotta, attraverso lo sfruttamento economico della proprietà intellettuale è oggetto di valutazione della qualità ed efficienza

del sistema universitario insieme con le attività cosiddette di terza missione, volte a contribuire allo sviluppo economico e sociale del paese e dei singoli territori.

Nelle politiche di finanziamento della ricerca in sede europea e nazionale, il carattere strumentale alla crescita economica e sociale della ricerca scientifica è sempre più rilevante.

Come si è accennato, l'ANVUR include nella terza missione, ossia la ricerca *mission oriented*, sia quella con finalità commerciali, sia quella volta a contribuire al benessere economico e sociale, la cui valutazione si basa su indicatori diversi. Secondo l'Agenzia *“emerge un nuovo contratto sociale tra società e università che richiede alle università di aprirsi e interagire con il sistema produttivo, ma anche con i cittadini”*.

Alla luce delle considerazioni che precedono, tenuto conto della sempre maggiore rilevanza delle attività di terza missione e della delicatezza delle funzioni svolte dagli uffici di trasferimento tecnologico per ciò che riguarda, ad esempio, l'applicazione e interpretazione delle norme sulla proprietà intellettuale sarebbe opportuna una riflessione sulle possibili modalità di coordinamento dell'azione di tali uffici sul territorio e, più in generale, sul tema della libertà della scienza e dell'autonomia delle università garantite dalle richiamate norme della Costituzione.

In un contesto di sempre maggiore finalizzazione dei finanziamenti pubblici alla ricerca alla realizzazione di obiettivi di rilevanza economico sociale definiti dai programmi europei e nazionali, è più che mai indispensabile assicurare il rispetto dell'autonomia e della libertà di scienza, garantendo alla comunità scientifica le prerogative in merito alla definizione dei temi e organizzazione delle relative attività pur nel quadro degli indirizzi programmatici generali.

CAPITOLO TERZO

IL SISTEMA CONTABILE E I PROFILI FINANZIARI

3.1. Il sistema di contabilità economico-patrimoniale delle Università – 3.2. Le risorse finanziarie del sistema universitario nel periodo 2016-2020 – 3.3. I proventi operativi - 3.4. L'attività di programmazione triennale delle Università ed i finanziamenti - 3.5. I trasferimenti alle Università statali - 3.6. Il Fondo di finanziamento ordinario - 3.7. Le spese delle Università - 3.8. I bilanci consolidati delle Università statali

3.1. Il sistema di contabilità economico-patrimoniale delle Università

L'art. 5, comma 4, lett. a), della legge del 30 dicembre 2010, n. 240 conferiva al Governo la delega ad introdurre per le Università un sistema di contabilità economico-patrimoniale ed analitica sulla base di principi contabili e schemi di bilancio stabiliti e aggiornati dal Ministero, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), garantendo, al fine del consolidamento e del monitoraggio dei conti delle amministrazioni pubbliche, la predisposizione di un bilancio preventivo e di un rendiconto in contabilità finanziaria, in conformità all'art. 2, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

La delega ha conseguentemente trovato attuazione con l'emanazione del decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 18⁵⁶ che prevede l'adozione della contabilità economico-patrimoniale e analitica delle Università al fine di garantire la trasparenza e l'omogeneità dei sistemi e delle procedure contabili, di consentire l'individuazione della situazione patrimoniale e di pervenire alla valutazione dell'andamento complessivo della gestione.

Pertanto, secondo la disciplina vigente, il quadro informativo economico-patrimoniale delle Università è rappresentato dal:

a) bilancio unico d'ateneo di previsione annuale autorizzatorio, composto da *budget* economico e *budget* degli investimenti unico di ateneo;

⁵⁶ L'art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 18 del 2012 aveva fissato il termine al 1° gennaio 2014, posticipato al 1° gennaio 2015 dall'art. 6, comma 2, del d.l. n. 150 del 2013 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 15/2014.

b) bilancio unico d'ateneo di previsione triennale, composto da *budget* economico e *budget* degli investimenti finalizzato a garantire la sostenibilità di tutte le attività nel medio periodo;

c) bilancio unico d'ateneo d'esercizio, redatto con riferimento all'anno solare, composto da stato patrimoniale, conto economico, rendiconto finanziario, nota integrativa e corredato da una relazione sulla gestione;

d) bilancio consolidato con le proprie aziende, società o gli altri enti controllati, con o senza titoli partecipativi, qualunque sia la loro forma giuridica, composto da stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa.

I principi contabili e gli schemi di bilancio sono stati definiti, in conformità al disposto dell'art. 2 del citato d.lgs. n. 18 del 2012, con i decreti adottati dal Ministro dell'istruzione, università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n. 19 e 21 del 2014, n. 925 del 2015, n. 248 del 2016 e n. 394 del 2017.

L'art. 1, comma 3, del d. lgs. n. 18 del 2012 prevede, al fine di consentire il consolidamento ed il monitoraggio dei conti, che le Università considerate amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 1, comma 2, della citata legge n. 196 del 2009 predispongano il bilancio preventivo unico d'ateneo non autorizzatorio ed il rendiconto unico d'ateneo in contabilità finanziaria secondo la codifica Siope, mentre l'art. 4 aggiunge che le Università sono tenute alla predisposizione di un apposito prospetto, da allegare al bilancio unico d'ateneo di previsione annuale autorizzatorio ed al bilancio unico d'ateneo d'esercizio, contenente la classificazione della spesa complessiva per missioni e programmi.

Con il su richiamato decreto interministeriale n. 21 del 2014, è stato anche definito l'elenco delle missioni e dei programmi ed indicati i criteri generali e specifici cui le Università devono attenersi ai fini di una omogenea riclassificazione dei dati contabili, in coerenza con le disposizioni dell'articolo 17 del d. lgs. 31 maggio 2011, n. 91.

I criteri per la predisposizione del bilancio preventivo unico d'ateneo non autorizzatorio e del rendiconto unico d'ateneo in contabilità finanziaria sono, inoltre, contenuti nell'art. 7 del decreto ministeriale n. 19 del 2014, così come modificato dal successivo decreto n. 394 del 2017 che ha introdotto l'aggiornamento degli schemi per la riclassificazione dei dati contabili nel rispetto della nuova codificazione Siope delle Università adeguata, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 5 settembre 2017, al piano dei conti finanziario di cui al decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 2013, n. 132; tale aggiornamento tiene conto della specificità del settore universitario e del regime contabile vigente per il comparto.

I prospetti dei dati del sistema Siope costituiscono, peraltro, secondo il disposto dell'art. 3, comma 2, del citato d.lgs. n. 18/2012, un allegato obbligatorio del bilancio unico d'ateneo d'esercizio.

Per consentire un adeguato supporto delle attività contabili e gestionali degli atenei dovute all'introduzione del nuovo regime di contabilità, il Ministero ha predisposto ed

aggiornato periodicamente, con l'ausilio della Commissione per l'adozione della contabilità economico-patrimoniale delle Università di cui all'art. 9 del citato d.lgs. n. 18 del 2012, un apposito manuale tecnico-operativo.

Ed infatti, con decreto direttoriale del 30 maggio 2019, n. 1055 è stata adottata la terza edizione del manuale tecnico operativo aggiornata al decreto interministeriale 8 giugno 2017 n. 394 e contenente gli schemi per la nota integrativa al bilancio unico d'Ateneo d'esercizio e per la nota illustrativa al bilancio unico di previsione annuale⁵⁷.

3.2. Le risorse finanziarie del sistema universitario nel periodo 2016-2020

L'analisi dell'andamento delle risorse finanziarie del sistema universitario nel periodo 2016-2020 tiene conto, pertanto, dell'intervenuta modifica del sistema di riclassificazione dei dati contabili conseguente all'adozione del citato decreto MEF del 5 settembre 2017 che ha trovato attuazione a decorrere dall'esercizio 2018, mentre, per il biennio 2016-2017, la classificazione è effettuata nel rispetto dei criteri fissati dal previgente decreto MEF del 14 novembre 2006.

L'esame dei dati, secondo le su richiamate distinte classificazioni Siope, ha, quindi, consentito di rilevare il quadro complessivo delle entrate delle Università statali, come illustrate dalle successive tavole che riportano l'andamento delle riscossioni nel quinquennio considerato ed evidenziano, al netto delle partite di giro e sino al 2019, un trend in costante lieve crescita, mentre, nell'esercizio 2020 su cui ha particolarmente inciso l'emergenza epidemiologica, si assiste ad una contrazione dell'ammontare delle entrate dovuta principalmente alla riduzione delle entrate da trasferimenti correnti ed extratributarie.

TAVOLA 6

LE ENTRATE DELLE UNIVERSITÀ STATALI – CODIFICA AL 2017

(in milioni)

DESCRIZIONE	RISCOSSIONI	
	2016	2017
Entrate proprie	3.377,09	3.181,01
Altre entrate	292,70	341,66
Entrate da trasferimenti	8.135,27	8.728,47
Alienazioni di beni patrimoniali e partite finanziarie	16,39	21,14
Entrate derivanti da accensione di prestiti	190,17	84,05
TOTALE (al netto partite di giro)	12.011,62	12.356,34
Entrate per partite di giro, contabilità speciali e gestioni speciali	4.331,53	5.286,34
TOTALE	16.343,16	17.642,68
Incassi da regolarizzare	0,01	22,63
TOTALE GENERALE INCASSI	16.343,17	17.665,31

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

⁵⁷ Le precedenti edizioni del Manuale Tecnico Operativo sono state adottate con i decreti direttoriali n. 3112 del 2 dicembre 2015 e n.1841 del 26 luglio 2017.

LE ENTRATE DELLE UNIVERSITÀ STATALI – CODIFICA DAL 2018

(in milioni)

DESCRIZIONE		RISCOSSIONI		
		2018	2019	2020
2.	Trasferimenti correnti	9.003,57	9.806,09	9.276,03
2.01.	Trasferimenti correnti	9.003,57	9.806,09	9.276,03
3.	Entrate extratributarie	2.583,17	2.769,65	2.487,31
3.01.	Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	2.283,47	2.405,44	2.153,30
3.02.	Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	7,62	8,40	11,81
3.03.	Interessi attivi	1,19	1,03	0,48
3.04.	Altre entrate da redditi da capitale	0,21	0,27	0,13
3.05.	Rimborsi e altre entrate correnti	290,68	354,52	321,60
4.	Entrate in conto capitale	918,95	1.011,33	1.238,59
4.02.	Contributi agli investimenti	868,40	979,00	1.184,96
4.03.	Altri trasferimenti in conto capitale	34,52	21,21	42,78
4.04.	Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	14,09	8,73	6,24
4.05.	Altre entrate in conto capitale	1,93	2,40	4,61
5.	Entrate da riduzione di attività finanziarie	47,91	6,05	4,62
5.01.	Alienazione di attività finanziarie	47,67	5,55	1,89
5.03.	Riscossione crediti di medio-lungo termine	0,03	0,05	0,03
5.04.	Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	0,21	0,45	2,70
6.	Accensione Prestiti	39,13	29,97	85,82
6.03	Accensione mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine	39,13	29,97	85,82
7.	Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	48,22	41,26	41,51
7.01.	Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	48,22	41,26	41,51
	TOTALE (al netto partite di giro)	12.640,94	13.664,35	13.133,88
9.	Entrate per conto terzi e partite di giro	4.547,52	4.667,03	4.646,56
9.01.	Entrate per partite di giro	4.348,20	4.454,93	4.388,00
9.02.	Entrate per conto terzi	199,32	212,10	258,56
	TOTALE	17.188,45	18.331,38	17.780,44
	Entrate da regolarizzare	0,09	0,86	408,95
	TOTALE GENERALE INCASSI	17.188,55	18.332,24	18.189,38

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

L'analisi della composizione delle voci di entrata, pur dovendo tener conto, come già rilevato, del differente sistema di codificazione Siope adoperato negli anni 2016 e 2017 rispetto ai successivi esercizi consente, in ogni caso, di effettuare un *focus* sulle voci principali quali le entrate da trasferimenti, da alienazioni di beni e da accensioni di prestiti.

Le entrate da trasferimenti correnti presentano, nel periodo considerato, un andamento crescente passando da 8.135,27 milioni del 2016 a 9.806,09 milioni nel 2019 per flettere a 9.276,03 milioni nel 2020.

Le entrate da alienazioni di beni e partite finanziarie assommavano a 16,39 milioni nel 2016 e 21,14 nel 2017, mentre con riferimento al triennio successivo, la vigente codificazione distingue le entrate da alienazioni di beni materiali ed immateriali che

registrano un decremento da 14,09 milioni del 2018 a 6,24 milioni del 2020 dalle alienazioni di attività finanziarie che, nell'esercizio 2018, assommano a 47,67 milioni per diminuire notevolmente nei successivi esercizi (5,5 milioni nel 2019 e 1,89 nel 2020).

Particolarmente interessante si rileva l'andamento in costante crescita delle entrate in conto capitale che, nell'esercizio 2018 assommano a 918 milioni, nel 2019 a circa 1 miliardo per giungere a 1,24 miliardi nel 2020 per effetto dell'aumento dei contributi agli investimenti destinati al finanziamento di operazioni di investimento.

Le entrate derivanti dall'accensione di prestiti hanno subito una contrazione negli anni successivi al 2016 ove si attestavano a 190,17 milioni riducendosi a 39,13 milioni nel 2018 e 29,97 milioni nel 2019 per poi aumentare sino a 85,82 nel 2020.

L'art. 6 del citato d.lgs. n. 49 del 2012 sancisce anche per le Università statali il principio del divieto di indebitamento per spese diverse da quelle di investimento⁵⁸ ed introduce un apposito indicatore di indebitamento degli atenei calcolato rapportando l'onere complessivo di ammortamento annuo, al netto dei relativi contributi statali per investimento ed edilizia, alla somma algebrica dei contributi statali per il funzionamento e delle tasse, soprattasse e contributi universitari nell'anno di riferimento, al netto delle spese complessive di personale e delle spese per fitti passivi.

Il limite massimo dell'indicatore è fissato dal comma 6 della predetta norma al 15 per cento e soltanto due atenei superano tale soglia nel periodo 2016-2019 presentando comunque nel 2019 una riduzione del superamento del limite⁵⁹, segno del lieve miglioramento della situazione debitoria.

Non devono, invece, includersi nel calcolo dell'indicatore di indebitamento le operazioni di copertura finanziaria corrente che non comportano acquisizione di risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare delle spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio; per tali operazioni, gli atenei sono tenuti a fornire apposita comunicazione al Ministero.

3.3. I proventi operativi

L'applicazione del vigente sistema di contabilità economico-patrimoniale consente di ricostruire il quadro complessivo dei proventi operativi secondo la suddivisione prevista dal conto economico delle Università in proventi propri e contributi.

I proventi propri sono distinti in proventi per la didattica; proventi da ricerche commissionate e trasferimento tecnologico e proventi da ricerche con finanziamenti competitivi.

⁵⁸ La norma precisa che per spese di investimento devono intendersi esclusivamente quelle definite dall'articolo 3, comma 18, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

⁵⁹ Si tratta dell'università di Siena e dell'ateneo per stranieri di Siena che nel 2019 presentano rispettivamente una percentuale del 20,47 per cento e del 19,46.

I contributi sono suddivisi in contributi MUR e altre Amministrazioni centrali; contributi Regioni e Province autonome; contributi altre Amministrazioni locali; contributi da Unione Europea e dal Resto del Mondo; contributi da Università; contributi da altri (pubblici) e contributi da altri (privati).

Le tavole che seguono riportano l'andamento, per area geografica, dei proventi operativi del sistema universitario negli esercizi 2016-2019.

TAVOLA 8

PROVENTI OPERATIVI DEGLI ATENEI

(in milioni)

ATENEI per area geografica	I. PROVENTI PROPRI				II. CONTRIBUTI								TOTALE COMPLESSIVO
	1) Per la didattica	2) Da Ricerche commissionate e trasferimento tecnologico	3) Da Ricerche con finanziamenti competitivi	TOT. I. PROVENTI PROPRI	1) Da Miur e altre Amministrazioni centrali	2) Da Regioni e Province autonome	3) Da Altre Amministrazioni locali	4) Da Unione Europea e altri organismi internazionali	5) Da Università	6) Da altri (pubblici)	7) Da altri (privati)	TOTALE II. CONTRIBUTI	
ANNO 2016													
Nord est	454,64	61,86	103,75	620,24	1.479,84	187,85	3,39	45,39	6,17	26,41	59,02	1.808,08	2.428,33
Nord ovest	407,20	88,38	126,53	622,11	1.363,18	27,58	2,12	18,99	4,71	62,94	61,75	1.541,27	2.163,38
Centro	465,18	61,65	138,25	665,08	1.998,44	20,11	21,99	28,59	3,34	53,55	51,14	2.177,17	2.842,25
Sud e isole	482,37	44,91	144,10	671,38	2.312,27	110,69	6,59	30,21	6,02	61,25	29,31	2.556,33	3.227,71
TOT SISTEMA	1.809,40	256,80	512,63	2.578,82	7.153,73	346,25	34,10	123,17	20,24	204,15	201,22	8.082,85	10.661,67
ANNO 2017													
Nord est	452,77	61,30	104,10	618,17	1.500,94	189,29	4,44	54,12	5,85	26,55	56,32	1.837,51	2.455,67
Nord ovest	515,65	106,02	158,56	780,23	1.692,74	33,86	1,39	12,04	5,95	63,58	57,60	1.867,17	2.647,39
Centro	451,05	61,20	118,22	630,47	2.015,89	21,21	20,64	37,24	4,71	43,65	47,52	2.190,84	2.821,31
Sud e isole	473,59	38,71	126,59	638,89	2.307,54	103,85	3,83	29,29	5,22	70,23	30,58	2.550,54	3.189,43
TOT SISTEMA	1.893,06	267,22	507,46	2.667,75	7.517,11	348,21	30,30	132,69	21,73	204,00	192,02	8.446,05	11.113,80
ANNO 2018													
Nord est	439,82	64,93	147,03	651,78	1.532,90	166,79	5,11	44,45	6,34	24,78	54,17	1.834,54	2.486,32
Nord ovest	432,19	61,56	100,62	594,38	2.042,42	26,77	6,56	30,17	4,56	47,01	39,57	2.197,05	2.791,43
Centro	516,78	124,94	156,92	798,64	1.723,87	36,84	3,04	12,51	5,86	29,92	72,22	1.884,26	2.682,91
Sud e isole	438,12	39,77	117,95	595,85	2.350,60	93,94	4,38	30,72	3,72	60,80	26,57	2.570,73	3.166,58
TOT SISTEMA	1.826,92	291,20	522,53	2.640,65	7.649,79	324,34	19,09	117,86	20,48	162,51	192,53	8.486,59	11.127,24
ANNO 2019*													
Nord est	458,45	56,97	148,74	664,15	1.581,10	176,68	7,22	39,89	7,07	27,76	56,93	1.896,64	2.560,79
Nord ovest	431,55	68,71	117,79	618,05	2.058,44	26,72	9,44	38,22	6,27	47,04	41,13	2.227,25	2.845,30
Centro	503,81	135,87	190,20	829,88	1.813,63	44,66	3,05	13,82	6,97	32,03	72,59	1.986,74	2.816,62
Sud e isole	426,22	45,76	141,86	613,84	2.441,40	99,79	4,19	36,70	4,89	63,70	28,89	2.679,55	3.293,39
TOT SISTEMA	1.820,03	307,31	598,59	2.725,92	7.894,57	347,85	23,89	128,62	25,19	170,52	199,53	8.790,17	11.516,10

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR

I proventi per la didattica, costituiti da tasse universitarie e contribuzioni degli studenti, da quote di iscrizione a master universitari e contributi per esami di stato superano, nell'arco temporale 2016-2019, 1,8 miliardi per l'intero sistema universitario con una maggiore incidenza per le Università del nord-ovest.

Il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (decreto rilancio), convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, emanato nell'ambito dello stato di emergenza epidemiologica, ha disposto un ampliamento del numero degli studenti che beneficiano dell'esonero, totale o parziale, dal pagamento del contributo onnicomprensivo annuale (art. 236, comma 3) e la legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 518, legge n. 178 del 2020) ha confermato tale orientamento mediante un apposito incremento del fondo di finanziamento ordinario.

Pertanto, secondo l'obiettivo del legislatore, la riduzione di tali proventi per la didattica, dovuta agli esoneri dai pagamenti, potrà trovare adeguata compensazione nei maggiori trasferimenti statali.

In merito alla contribuzione studentesca, va, inoltre, considerato che l'art. 5 del d.P.R. 25 luglio 1997 n. 306 prevede che tale contribuzione, al netto di quella per gli studenti internazionali e per gli studenti iscritti oltre la durata normale dei rispettivi corsi di studio, non può eccedere il 20 per cento dell'importo del finanziamento ordinario annuale dello Stato a valere sul predetto fondo di finanziamento ordinario (FFO).

La tavola seguente evidenzia, nella prima parte, il gettito conseguente ai corsi di laurea delle Università statali, suddiviso per area geografica, inclusi i contributi degli studenti fuori corso e nella seconda parte il superamento del limite del 20 per cento a carico della contribuzione studentesca, per l'intero quadriennio 2016-2019, per le Università del nord ovest, mentre risulta leggermente superato per le Università del nord est negli anni 2017 e 2019. Emerge, inoltre, una progressiva contrazione dal 2016 al 2019 della contribuzione studentesca per le Università del sud e isole che risultano ampiamente rispettare il predetto limite del 20 per cento, come rilevabile anche per le Università del centro.

TAVOLA 9 A

INCIDENZA CONTRIBUZIONE STUDENTESCA SULLE RISORSE DEGLI ATENEI

(in milioni)

AREA GEOGRAFICA	FINANZIAMENTO MIUR				GETTITO				% GETTITO / FINANZIAMENTO MIUR			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Nord est	1.313,70	1.318,91	1.364,66	1.387,93	370,02	372,05	361,15	372,56	28,17	28,21	26,46	26,84
Nord ovest	1.470,31	1.482,75	1.530,23	1.577,53	452,36	462,28	464,03	447,41	30,77	31,18	30,32	28,36
Centro	1.704,45	1.702,26	1.739,27	1.748,20	390,78	373,64	352,51	313,13	22,93	21,95	20,27	17,91
Sud e isole	2.089,17	2.128,99	2.170,96	2.191,63	424,13	415,69	387,51	327,38	20,30	19,53	17,85	14,94
TOT ITALIA	6.577,63	6.632,90	6.805,11	6.905,30	1.637,29	1.623,67	1.565,19	1.460,47	24,89	24,48	23,00	21,15
					Atenei che superano il 20%				44	45	37	30
					% su tot atenei				73,30	75,00	61,70	50,00

N.B.: Il finanziamento statale comprende: FFO (da indicatori) + Progr. triennale

Il gettito comprende i contributi degli studenti dei corsi di laurea, laurea magistrale e vecchio ordinamento

I dati della contribuzione studentesca sono al netto di esoneri e rimborsi

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR

INCIDENZA CONTRIBUZIONE STUDENTESCA SULLE RISORSE DEGLI ATENEI ESCLUSO FUORI CORSO

(in milioni)

AREA GEOGRAFICA	FINANZIAMENTO MIUR				GETTITO AL NETTO FUORI CORSO				% GETTITO / FINANZIAMENTO MIUR			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Nord est	1.313,70	1.318,91	1.364,66	1.387,93	260,46	270,32	261,10	280,25	19,83	20,50	19,13	20,19
Nord ovest	1.470,31	1.482,75	1.530,23	1.577,53	334,51	345,24	346,45	333,55	22,75	23,28	22,64	21,14
Centro	1.704,45	1.702,26	1.739,27	1.748,20	263,15	249,97	237,56	208,48	15,44	14,68	13,66	11,93
Sud e isole	2.089,17	2.128,99	2.170,96	2.191,63	272,22	256,81	220,49	191,44	13,03	12,06	10,16	8,74
TOT ITALIA	6.577,63	6.632,90	6.805,11	6.905,30	1.130,34	1.122,34	1.065,60	1.013,73	17,18	16,92	15,66	14,68
					Atenei che superano il 20%				16	15	10	12
					% su tot atenei				26,70	25,00	16,70	20,00

N.B.: Il finanziamento statale comprende: FFO (da indicatori) + Progr. triennale

Il gettito comprende i contributi degli studenti dei corsi di laurea, laurea magistrale e vecchio ordinamento

I dati della contribuzione studentesca sono al netto di esoneri e rimborsi

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR

I proventi da ricerche commissionate e trasferimento tecnologico che racchiudono i proventi derivanti dalle attività di ricerca e di consulenza svolte dalle Università raggiungono un discreto incremento negli esercizi considerati da 256 milioni di euro circa del 2016 a 307 milioni del 2019 con le Università del Sud e isole che presentano dati inferiori rispetto alle altre aree geografiche.

Anche i proventi da ricerche con finanziamenti competitivi, relativi a finanziamenti derivanti dalla partecipazione con esito positivo a bandi competitivi promossi da enti nazionali (enti territoriali, enti di ricerca e amministrazioni centrali⁶⁰) e internazionali (progetti finanziati dall'Unione europea) o privati, registrano un incremento nel medesimo periodo passando da 512 milioni del 2016 a 598 milioni del 2019 con prevalenza, dall'esercizio 2017, dei dati più elevati per le Università dell'area del nord-ovest, mentre, nel biennio 2018-2019, tali contributi presentano una consistente crescita sia per le Università del sud e isole da 117 milioni del 2018 a 141 milioni del 2019 che per le Università del centro da 100 milioni a 117 milioni, segno evidente dell'interesse e dell'impegno dell'intero sistema universitario verso i finanziamenti per ricerche e per progetti innovativi.

La voce del conto economico afferente ai proventi comprende, inoltre, tutte le fattispecie di contribuzioni erogate al sistema universitario ove la quota più rilevante attiene ai trasferimenti di provenienza statale.

L'analisi dei dati evidenzia, infatti, il costante incremento delle risorse erogate dal Ministero dell'università e della ricerca ove la quota maggiore di tali trasferimenti è

⁶⁰ Al riguardo, si segnala che annualmente il Ministero dell'università e della ricerca emana il bando destinato al finanziamento di Progetti di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN). Il nuovo programma, definito con decreto direttoriale n. 1628 del 16 ottobre 2020, è finanziato per l'anno 2020 dalle risorse disponibili sul Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) relative agli anni 2018, 2019 e 2020. La dotazione complessiva disponibile per l'anno 2020 è pari ad euro 178.943.692,36. Per gli anni 2021 e 2022 le risorse annualmente destinate al PRIN vengono incrementate rispettivamente di 250 milioni e di 300 milioni di euro, come disposto dal d.l. n. 34 del 19 maggio 2020, art. 238, comma 4, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n.77, ove confermate dalle leggi di bilancio.

riconducibile al Fondo di finanziamento ordinario che incide sul funzionamento dell'intero sistema universitario.

La quota maggiore di contribuzione statale è assorbita dalle Università del Sud e isole e poi dalle Università del centro.

Stabili risultano le contribuzioni delle Regioni e Province autonome da circa 346 milioni del 2016 a 347 milioni circa del 2019, mentre i contributi dalle amministrazioni locali sono passati da 34 milioni circa del 2016 a 23 milioni del 2019.

I trasferimenti provenienti dall'Unione europea e da altri organismi internazionali risultano in crescita soprattutto nel raffronto tra l'esercizio 2018 (117 milioni circa) e l'esercizio 2019 (128 milioni circa) e presentano importi meno elevati per le Università del nord-ovest.

3.4. L'attività di programmazione triennale delle Università ed i finanziamenti

L'attività di programmazione triennale delle Università prevista dall'art. 1-ter del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, assume notevole rilevanza poiché nella ripartizione del fondo per il finanziamento ordinario il Ministero tiene conto dei programmi definiti dagli atenei che sono, inoltre, valutati e periodicamente monitorati dal Ministero.

Per il triennio 2016-2018, il decreto ministeriale n. 635 dell'8 agosto 2016 ha definito le linee generali d'indirizzo della programmazione del sistema universitario determinando gli indicatori per la valutazione dei risultati ed individuando i seguenti obiettivi: A. miglioramento dei risultati conseguiti nella programmazione del triennio 2013 - 2015 su azioni strategiche per il sistema; B. modernizzazione degli ambienti di studio e ricerca, innovazione delle metodologie didattiche; C. giovani ricercatori e premi per merito ai docenti; D. valorizzazione dell'autonomia responsabile degli atenei.

Conseguentemente ciascun ateneo, era tenuto ad indicare al Ministero il proprio programma per la realizzazione degli obiettivi e delle azioni ad essi collegate, precisando per ogni progetto: la situazione iniziale; il risultato atteso al termine del triennio, in coerenza con gli obiettivi definiti dall'appena richiamato decreto ministeriale n. 635; le specifiche attività pianificate per il raggiungimento dei risultati, con riferimento a ciascun anno di programmazione; l'importo del finanziamento richiesto e l'eventuale cofinanziamento dell'ateneo o da parte di soggetti terzi; uno o più indicatori, scelti tra quelli proposti dall'allegato al decreto ovvero autonomamente proposti⁶¹.

I progetti degli atenei sono stati valutati da un apposito comitato, nominato con decreto del Capo del dipartimento della formazione superiore e della ricerca secondo i

⁶¹ Ogni Università statale poteva concorrere al massimo a due obiettivi tra quelli indicati (lettera A, B e C), mentre le Università non statali potevano concorrere solo agli obiettivi A e B; l'importo massimo di risorse attribuibili a ciascuna Università non poteva superare il 2,5 per cento di quanto ad essa attribuito a valere sul Fondo di finanziamento ordinario dell'anno 2015 ovvero, per le Università non statali legalmente riconosciute, il 2,5 per cento del contributo di cui alla legge 29 luglio 1991, n. 243, dell'anno 2015.

seguenti criteri: chiarezza e coerenza del progetto rispetto agli obiettivi della programmazione ministeriale; grado di fattibilità del progetto, adeguatezza economica, cofinanziamento diretto aggiuntivo; capacità dell'intervento di apportare un reale miglioramento rispetto alla situazione di partenza.

I risultati conseguiti dall'attuazione dei progetti sono stati, poi, oggetto di monitoraggio annuale e valutazione al termine del triennio.

L'ammissione al finanziamento dei programmi degli atenei determina l'assegnazione provvisoria dell'intero importo attribuito per il triennio e la conferma dell'assegnazione definitiva al raggiungimento dei *target* prefissati al termine del triennio, ovvero il recupero, a valere sul fondo di finanziamento ordinario o sul contributo di cui alla legge n. 243/1991, delle somme attribuite in misura proporzionale allo scostamento dai *target*.

Il seguente prospetto riporta l'assegnazione definitiva delle risorse al termine del triennio 2016-2018 per effetto della valutazione conclusiva operata sulla base del raggiungimento dei *target* prefissati dagli atenei.

TAVOLA 10

FFO RISORSE PER PROGETTI PRESENTATI DALLE UNIVERSITÀ
TRIENNIO 2016-2018

	<i>(in euro)</i>	
	UNIVERSITÀ STATALI	UNIVERSITÀ NON STATALI
Assegnazione iniziale (provvisoria)	144.576.570	1.482.375
Assegnazione definitiva	138.125.543	1.274.022
<i>Recupero (a valere su fondi statali 2019)</i>	<i>6.451.027</i>	<i>208.353</i>

Fonte: dati MUR

Con il successivo decreto ministeriale n. 989 del 25 ottobre 2019 sono state delineate le nuove linee generali d'indirizzo della programmazione del sistema universitario per il triennio 2019-2021, secondo la valorizzazione dell'autonomia responsabile degli atenei rispetto al perseguimento dei seguenti cinque obiettivi: A. didattica; B. ricerca, trasferimento tecnologico e di conoscenza; C. servizi agli studenti; D. internazionalizzazione; E. politiche di reclutamento (solo per le Università statali).

Parimenti alle precedenti disposizioni ministeriali, anche tali programmi sono stati valutati da un apposito comitato di valutazione chiamato a proporre l'ammissione o meno al finanziamento delle azioni proposte da ciascuna Università.⁶²

Conseguentemente le Università statali e le Università non statali (ivi comprese le Università telematiche) già ammesse al contributo di cui alla legge n. 243/1991 entro l'anno 2018, hanno potuto concorrere per l'assegnazione delle risorse, adottando ed

⁶² Il decreto del Capo Dipartimento del 9 dicembre 2019 ha poi specificato, secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 3 del d.m. n. 989 del 2019, i seguenti criteri di valutazione dei programmi presentati dagli atenei: coerenza del programma rispetto agli obiettivi della programmazione MIUR; chiarezza e fattibilità del programma rispetto alla situazione di partenza e alla dimensione economica, anche tenendo conto di eventuali cofinanziamenti diretti; capacità dell'intervento di apportare un reale miglioramento e di caratterizzare l'Ateneo in una chiara strategia di sviluppo.

inviando al Ministero il proprio documento di programmazione strategica ed il programma per la realizzazione degli obiettivi su indicati.

Le linee di indirizzo per l'attività di programmazione triennale definite dai su richiamati decreti n. 635 del 2016 e n. 989 del 2019 appaiono, quindi, progressivamente incentrarsi su una sempre più attenta valorizzazione degli obiettivi e degli indicatori finalizzati alla valutazione dei risultati.

Inoltre, particolare attenzione è riservata dal Ministero dell'università e della ricerca nell'ambito della programmazione pluriennale, anche alle azioni ed agli interventi per il potenziamento dei servizi e degli interventi a favore degli studenti, come previsto dall'art 4 del citato decreto n. 989 del 2019.

Per effetto, dell'insorgenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, con il decreto 6 agosto 2020, n. 435, il Ministero ha preso atto che sulle priorità strategiche del sistema universitario fissate dal su indicato decreto n. 989 ha profondamente inciso lo stato di emergenza rendendo i programmi, presentati dagli atenei nel termine previsto del 14 febbraio 2020, di difficile, se non impossibile, realizzazione ed ha, pertanto, ritenuto di non poter procedere alla valutazione dei programmi presentati assicurando al contempo agli atenei, nelle more della definizione delle nuove linee generali d'indirizzo, l'erogazione delle risorse relative alla programmazione triennale per gli anni 2019 e 2020.

Conseguentemente è stata garantita un'ampia flessibilità ed autonomia per gli atenei nell'attuazione della propria programmazione strategica consentendo sia la possibilità di procedere con l'attuazione delle azioni contenute nei programmi e ritenute compatibili con i cambiamenti nelle attività istituzionali determinate dall'emergenza che la possibilità di attuare una rimodulazione di tali programmi, in coerenza con le indicazioni contenute nella nota ministeriale n. 798 del 2020 relativa alle azioni prioritarie per la situazione emergenziale.

Il decreto n. 435 del 2020 ha, inoltre, previsto che, con successivo decreto, saranno definite le nuove linee generali d'indirizzo della programmazione delle Università, gli indicatori per la valutazione periodica dei risultati per il triennio 2021-2023, nonché i criteri di riparto delle risorse a tal fine destinate per gli anni 2021, 2022 e 2023 e per gli interventi a favore degli studenti.

La tabella che segue evidenzia l'assegnazione provvisoria delle risorse per il biennio 2019-2020.

TAVOLA 11

FFO - RISORSE PER PROGETTI PRESENTATI
ASSEGNAZIONE PROVVISORIA BIENNIO 2019-2020

(in euro)

ATENEI	2019	2020	TOT 2019 - 2020
Università statali	65.000.000	65.000.000	130.000.000
Università non statali	982.000	1.000.000	1.982.000

Fonte: dati MUR

Al monitoraggio sull'utilizzo delle predette risorse e sui risultati raggiunti il Ministero provvederà entro il 31 dicembre 2021 disponendo eventuali recuperi a valere sulle assegnazioni del fondo di finanziamento ordinario, ovvero del contributo per le Università non statali legalmente riconosciute di cui alla legge n. 243/1991, relative all'anno successivo.

Le attività di programmazione e pianificazione strategica ed operativa del sistema universitario alla luce delle appena richiamate linee generali d'indirizzo triennali disposte dal Ministero devono, inoltre, trovare un necessario raccordo con le valutazioni di programmazione economica e finanziaria rimesse a ciascuna Università e che, secondo la vigente normativa di contabilità economico-patrimoniale, si estrinsecano, in particolare, nell'adozione del bilancio unico d'ateneo di previsione triennale, composto dal *budget* economico e dal *budget* degli investimenti ed improntato all'elaborazione di apposite previsioni strategiche nel rispetto dei principi di prudenza, attendibilità e trasparenza.

Nel rispetto delle istruzioni contenute nel manuale tecnico operativo ministeriale⁶³, il *budget* economico deve contenere, infatti, l'indicazione per le varie poste dei criteri di valutazione (parametri, stime, statistiche) con specificazione delle scelte metodologiche per la stima di iscrizione dei valori previsionali sia per i ricavi sia per i costi.

Il *budget* degli investimenti, invece, deve fornire le previsioni degli investimenti programmati coerentemente alle voci relative alle immobilizzazioni e la descrizione delle fonti di copertura, finanziarie e/o patrimoniali, per ciascun investimento previsto.

Al riguardo, il decreto interministeriale n. 925/2015, recante gli schemi di *budget* economico e *budget* degli investimenti, prevede che il bilancio unico d'ateneo di previsione triennale ed il bilancio unico d'ateneo di previsione annuale autorizzatorio siano integrati da una nota illustrativa che, per finalità di trasparenza e nel rispetto dei principi contabili e postulati di bilancio, di cui all'articolo 2 del decreto n. 19 del 2014, contenga informazioni sulle previsioni dei proventi, con particolare riferimento ai proventi per la didattica e ai contributi del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, degli oneri e sulle principali finalità e caratteristiche degli investimenti programmati nonché delle relative fonti di copertura.

3.5. I trasferimenti alle Università statali

I trasferimenti disposti dal Ministero dell'università e della ricerca alle Università statali costituiscono, come già rilevato, la quota più rilevante delle contribuzioni riservate al sistema universitario.

La successiva tavola evidenzia, per il periodo 2016-2020, i trasferimenti correnti afferenti alla missione 23 relativa all'istruzione universitaria e formazione post-universitaria e suddivisa secondo i seguenti programmi di spesa: diritto allo studio e

⁶³ Decreto Direttoriale n. 1055/2019.

sviluppo della formazione superiore; alta formazione artistica musicale e coreutica e sistema universitario e formazione post-universitaria che presentano un lieve incremento.

TAVOLA 12

TRASFERIMENTI STATALI - CAPITOLI MUR - TRASFERIMENTI CORRENTI - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

PROGRAMMI/CAPITOLI/pg	STANZIAMENTO DEFINITIVO					IMPEGNI					
	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020	
PROGRAMMA 1 - DIRITTO ALLO STUDIO E SVILUPPO DELLA FORMAZIONE SUPERIORE											
1640	Borse di studio post-laurea specializzandi medici (periodo 1983 - 1991)	5,87	5,57	5,78	5,87	5,87	1,37	2,43	3,54	2,03	3,14
1641	Interventi di promozione e attuazione iniziative di cooperazione scientifica e culturale		1,96	4,94	7,96	8,96		1,96	4,93	6,66	8,95
1696	Contributo ai collegi universitari legalmente riconosciuti	18,57	16,77	16,76	16,67	19,67	18,57	16,77	16,76	16,67	19,67
	<i>di cui: per attività culturale a carattere nazionale ed internazionale</i>	16,84	15,04	15,06	14,94	14,94	16,84	15,04	15,06	14,94	14,94
	<i>di cui: Finanziamento funzioni delegate alla regione Sardegna in materia di diritto allo studio</i>	1,73	1,73	1,70	1,73	1,73	1,73	1,73	1,70	1,73	1,73
	<i>di cui: somme per misure straordinarie anti Covid, e iniziative a sostegno ricerca e didattica a distanza</i>					3,00					3,00
1706	Contributi vari	1,47	1,67	2,65	3,91	4,00	1,31	1,47	2,65	3,31	3,66
	<i>di cui: accordi culturali con l'estero</i>	1,47	1,67	1,65	1,91	2,00	1,31	1,47	1,65	1,31	1,66
	<i>di cui: accordi di cooperazione tra università italiane e di stati aderenti all'organizzazione di cooperazione islamica</i>			1,00	2,00	2,00			1,00	2,00	2,00
1709	Assegnazioni per attività sportiva universitaria	5,07	5,07	5,98	6,07	9,07	5,07	5,07	5,98	6,07	9,07
1710	Fondo integrativo per borse di studio	216,81	223,45	237,36	254,83	307,84	216,81	223,45	237,36	254,83	307,84
	<i>di cui: fondo integrativo per la concessione delle borse di studio</i>	216,81	222,81	237,36	254,83	307,84	216,81	222,81	237,36	254,83	307,84
	<i>di cui: restituzione somme versate in entrata da destinare all'ente region. per il diritto allo studio universitario del Piemonte</i>		0,63					0,63			
1713	Fondo per la mobilità degli studenti		3,85		0,02					0,02	
	<i>di cui: fondo mobilità studenti</i>		3,85								
	<i>di cui: reinscrizione residui passivi perenti - servizi assistenziali ricreativi</i>				0,02					0,02	
2494	Rimborso spese prove ammissione scuole specializzazione in medicina		1,28	1,37	1,48	2,40		1,28	1,37	1,48	2,40
PROGRAMMA 2 - ISTITUZIONI DELL'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA											
2849	Rimborso spese per personale comandato non gestito da NOIPA		0,10	0,10	0,10	0,10		0,02	0,09	0,09	0,04
PROGRAMMA 3 SISTEMA UNIVERSITARIO E FORMAZIONE POST-UNIVERSITARIA											
1677	Somma da trasferire alla provincia autonoma di Trento	16,38	16,38	16,38	16,38	16,38	16,38	16,38	16,38	16,38	16,38

PROGRAMMI/CAPITOLI/pg	STANZIAMENTO DEFINITIVO					IMPEGNI									
	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020					
1690	Fondo poli universitari tecnico-scientifici nel mezzogiorno					0,09									
	Fondo finanziamento ordinario università e consorzi interuniversitari per spese di funzionamento					6.957,56	7.024,30	7.340,68	7.443,77	7.875,37	6.957,53	7.024,30	7.340,68	7.443,77	7.875,37
	<i>di cui: finanziamento ordinario</i>					6.957,56	6.990,90	7.068,49	7.171,37	7.513,62	6.957,53	6.990,90	7.068,49	7.171,37	7.513,62
1694	<i>di cui: fondo finanziamento base di ricerca</i>						28,40					28,40			
	<i>di cui: fondo finanziamento dipartimenti di eccellenza</i>							271,00	271,00	271,00			271,00	271,00	271,00
	<i>di cui: somme per misure straordinarie di sicurezza anti Covid, e iniziative a sostegno ricerca o didattica a distanza</i>									75,00					75,00
1760	Fondo tutela, promozione e sviluppo competenze e conoscenza dell'Africa e dell'Oriente					3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
1776	Rimborso oneri per accertamenti medico-legali di amm.ni pubbliche vigilate dal MIUR					0,20	0,20	0,15			0,20	0,20	0,15		
	Contributi in occasione dell'ottavo centenario								1,00	1,00				1,00	1,00
2694	<i>di cui: contributo università di Padova</i>								1,00					1,00	
	<i>di cui: contributo università degli studi di Napoli "Federico II"</i>									1,00					1,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - aprile 2021

La quota più rilevante dei trasferimenti statali è riconducibile al fondo di finanziamento ordinario (capitolo n. 1694) a cui è dedicato il successivo paragrafo.

Relativamente all'esercizio 2020, occorre, in particolare, rilevare gli impegni assunti nell'ambito delle iniziative per fronteggiare la grave situazione epidemiologica da Covid-19 ed in particolare il contributo di 3 milioni di euro previsto per i collegi universitari per misure straordinarie ed iniziative a sostegno della ricerca e della didattica a distanza ed il contributo di 75 milioni di euro previsto nell'ambito del fondo di finanziamento ordinario.

I contributi agli investimenti relativi ai predetti programmi di spesa per il medesimo arco temporale sono riportati nel prospetto che segue e che evidenzia l'incremento, in particolare per l'ultimo biennio 2019-2020, delle risorse per concorso dello Stato per alloggi e residenze per studenti universitari (legge n. 338 del 2000).

TRASFERIMENTI STATALI - CAPITOLI MUR - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI-DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

PROGRAMMI/CAPITOLI/pg	STANZIAMENTO DEFINITIVO					IMPEGNI					
	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020	
PROGRAMMA 1 - DIRITTO ALLO STUDIO E SVILUPPO DELLA FORMAZIONE SUPERIORE											
7250	Contributo Azienda diritto allo studio di Teramo - realizzazione residenza studentesca		3,00								
	Concorso dello Stato per alloggi e residenze studenti universitari (Art 1, comma 1, legge n. 338 del 2000)	18,05	18,05	18,05	36,66	37,53	18,05	18,05	18,05	36,66	37,53
7273	di cui: Concorso dello Stato interventi alloggi universitari	18,05	18,05	18,05	18,05	18,05	18,05	18,05	18,05	18,05	18,05
	di cui: cofinanziamento residenze universitarie - riparto fondo investimenti 2018 - comma 1072.				8,61	9,48				8,61	9,48
	di cui: cofinanziamento residenze universitarie - riparto fondo investimenti 2019 - comma 95.				10,00	10,00				10,00	10,00
	Limiti d'impegno per alloggi e residenze universitarie	21,62	11,29	2,58	4,21	1,58	21,62	11,29	2,58	4,21	1,58
7274	di cui: Primo limite d'impegno	10,33					10,33				
	di cui: Secondo limite d'impegno	11,29	11,29				11,29	11,29			
	di cui: reinscrizione residui passivi perenti - servizi assistenziali ricreativi			2,58	4,21	1,58			2,58	4,21	1,58
PROGRAMMA 2 - ISTITUZIONI DELL'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA											
7225	Contributi per interventi di edilizia in favore delle AFAM	4,00	4,00	4,00	8,00	4,00			4,00		
PROGRAMMA 3 SISTEMA UNIVERSITARIO E FORMAZIONE POST-UNIVERSITARIA											
7240	Trasferimento dipartimenti scientifici università degli studi di Milano - Attività di progettazione		5,00					5,00			
	Contributi per interventi di edilizia universitaria	17,15	11,40	11,06	11,06	11,01	17,15	11,38	5,09	5,09	5,04
	di cui: mutui università di Roma 1, 2 e 3 - legge 388/2000	5,97	5,97	5,97	5,97	5,97	5,97	5,97			
	di cui: mutui università Federico II di Napoli, Torino e Bologna	5,77					5,77				
7264	di cui: oneri di ammortamento sui mutui delle università per interventi di edilizia universitaria	0,32	0,33				0,32	0,32			
	di cui: primo limite di impegno Università di Padova - Orto botanico	0,05	0,05	0,05	0,05		0,05	0,05	0,05	0,05	
	di cui: secondo limite di impegno Università di Padova - Orto botanico	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
	di cui: insediamento sede universitaria di ingegneria di Genova	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
	Fondo edilizia universitaria e grandi attrezzature	6,00			20,00	80,00	6,00				60,00
7266	di cui: Fondo edilizia universitaria e grandi attrezzature	6,00				60,00	6,00				60,00
	di cui: Riparto fondo investimenti 2019 - comma 95				20,00	20,00					

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - aprile 2021

Il Fondo per l'edilizia universitaria e grandi attrezzature (cap.7266), istituito in attuazione della legge n. 537 del 1993, risulta notevolmente incrementato nell'anno 2020 con risorse stanziata ed impegnata per 60 milioni di euro, mentre non presenta stanziamenti negli esercizi 2017 e 2018 e nell'esercizio 2019, a fronte di stanziamenti per 20 milioni, non risultano assunti impegni. Al riguardo, deve, comunque, rilevarsi che, al fine di consentire la realizzazione di investimenti in materia di edilizia universitaria, l'art. 1, commi 95-98, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) ha istituito un apposito fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato ed allo sviluppo da ripartire con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, sulla base di programmi settoriali presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato per le materie di competenza. Ed infatti, nell'ambito delle risorse assegnate al Ministero dell'università e della ricerca con il dPCM 11 giugno 2019 è stato riservato per l'edilizia universitaria l'importo complessivo di 400 milioni per il periodo 2019-2033.

La tavola che segue espone i trasferimenti statali per mutui suddivisi per quota interessi e quota capitale ed erogati direttamente alle Università o alla Cassa Depositi e Prestiti.

TAVOLA 14

TRASFERIMENTI PER MUTUI DELLE UNIVERSITÀ
QUOTA INTERESSI E QUOTA CAPITALE-DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

PROGRAMMI/CAPITOLI/pg	STANZIAMENTO DEFINITIVO/IMPEGNI									
	2016		2017		2018		2019		2020	
	INT	CAP	INT	CAP	INT	CAP	INT	CAP	INT	CAP
PROGRAMMA 1 - DIRITTO ALLO STUDIO E SVILUPPO DELLA FORMAZIONE SUPERIORE										
Pagamento della quota interessi e della quota capitale delle rate di ammortamento dei mutui per alloggi e residenze universitarie	0,50	3,70	0,09	1,53						
di cui: primo limite d'impegno	0,36	2,22								
di cui: secondo limite d'impegno	0,14	1,48	0,09	1,53						
PROGRAMMA 3 SISTEMA UNIVERSITARIO E FORMAZIONE POST-UNIVERSITARIA										
Pagamento della quota interessi e della quota capitale delle rate di ammortamento dei mutui contratti dall'università/ contributi interventi di edilizia universitaria	7,34	24,04	6,35	21,54	5,51	17,63	4,87	17,97	4,11	18,30
di cui: primo limite quindicennale per interventi di competenza dell'università Ca' Foscari - l. 448/2001 interventi per Venezia	0,004	0,15								
di cui: secondo limite quindicennale per interventi di competenza dell'università Ca' Foscari - L. 448/2001 interventi per Venezia	0,01	0,12	0,01	0,12	0,001	0,06				
di cui: limite quindicennale per interventi di competenza dell'università Ca' Foscari - l. 388/2000 interventi per Venezia	0,02	0,29	0,01	0,30						
di cui: contributi nel pagamento degli interessi sui mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti dalle università ed istituzioni universitarie per il completamento delle opere di edilizia universitaria.	0,14	0,10	0,13	0,10	0,13	0,11	0,12	0,11	0,12	0,12
di cui: secondo limite quindicennale per interventi di competenza dell'Istituto universitario di architettura - legge 448/2001 interventi per Venezia	0,01	0,09	0,01	0,10	0,003	0,10				
di cui: primo limite quindicennale per interventi di competenza dell'Istituto universitario di architettura - l. 448/2001 interventi per Venezia	0,01	0,14	0,004	0,14						
di cui: mutui universitari - varie	0,20	0,13	0,19	0,14	0,19	0,14	0,18	0,15	0,17	0,16
di cui: mutui universitari per le università di Roma 1, 2 e 3 - l. 388/2000	1,64	8,78	1,28	9,13	0,94	7,50	0,67	7,78	0,38	8,06
di cui: mutui università di Bari	0,03	1,72								
di cui: mutui università Federico II di Napoli Torino e Bologna.	1,39	5,62	1,14	4,29	0,97	4,46	0,84	4,59	0,61	4,82
di cui: contributi relativi agli oneri di ammortamento sui mutui contratti dalle istituzioni universitarie per la realizzazione di interventi di edilizia universitaria	3,24	5,38	3,00	5,62	2,77	3,94	2,61	4,10	2,44	4,27
di cui: limite quindicennale per interventi infrastrutturali di competenza del consorzio per la gestione del centro di coordinamento delle attività di ricerca inerenti al sistema lagunare di Venezia - l. 448/2001	0,01	0,11	0,01	0,12	0,004	0,12				
di cui: limite quindicennale per interventi infrastrutturali di competenza del consorzio per la gestione del centro di coordinamento delle attività di ricerca inerenti al sistema lagunare di Venezia - l. 388/2000	0,03	0,33	0,01	0,35						
di cui: primo limite d'impegno università di Padova - Orto botanico	0,08	0,34	0,06	0,36	0,04	0,38	0,02	0,40		
di cui: primo limite d'impegno ateneo di Torino - sede di Savignano	0,22	0,17	0,21	0,18	0,20	0,19	0,20	0,20	0,19	0,21
di cui: secondo limite d'impegno università di Padova - Orto botanico	0,10	0,37	0,08	0,39	0,06	0,41	0,04	0,44	0,02	0,46
di cui: secondo limite di impegno ateneo di Torino - sede Savignano	0,21	0,18	0,20	0,18	0,19	0,19	0,19	0,20	0,18	0,21
totale	7,84	27,74	6,44	23,07	5,51	17,63	4,87	17,97	4,11	18,30
TOTALE ESERCIZIO	35,59	29,51	23,13	22,84	22,42					

N.B.: La quota interessi è rappresentata dai capitoli 1700 e 1773 di categoria economica 09

La quota capitale è rappresentata dai capitoli 9500 e 9501 di categoria economica 61

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - aprile 2021

I contributi per interventi di edilizia universitaria (cap. 7264) che afferiscono a limiti di impegno relativi a contributi per oneri di ammortamento a totale carico dello Stato sui mutui contratti dalle Università risentono di una sensibile contrazione nell'ultimo triennio 2018-2020 ed in prevalenza risultano riconducibili all'insediamento della sede della facoltà di ingegneria di Genova.

La legge 12 novembre 2011 n. 184, al fine di pervenire ad una corretta e trasparente imputazione in bilancio delle somme degli oneri divise tra parte corrente e parte capitale, ha previsto l'istituzione di due nuovi capitoli di bilancio in sostituzione del predetto capitolo 7264 e precisamente il capitolo 9501 afferente a "somme da erogare per il pagamento della quota capitale delle rate di ammortamento dei mutui contratti dall'università" ed il capitolo 1773 avente ad oggetto: "somme da erogare per il pagamento della quota interessi delle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle università".

La tavola successiva riporta, infine, i trasferimenti correnti al sistema delle Università private che presentano stanziamenti ed impegni piuttosto stabili per il periodo considerato, mentre si incrementano per l'esercizio 2020 ove si rilevano stanziamenti ed impegni per risorse destinate a misure straordinarie di sicurezza anti Covid-19 ed iniziative a sostegno ricerca o didattica a distanza.

TAVOLA 15

CONTRIBUTI ALLE UNIVERSITÀ PRIVATE
TRASFERIMENTI CORRENTI AD IMPRESE-DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

PROGRAMMI/CAPITOLI/pg	STANZIAMENTO DEFINITIVO					IMPEGNI					
	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020	
PROGRAMMA 3 SISTEMA UNIVERSITARIO E FORMAZIONE POST-UNIVERSITARIA											
	Contributi alle università e agli istituti superiori non statali legalmente riconosciuti	67,41	69,31	68,20	68,31	75,31	64,83	66,44	65,18	65,09	71,78
1692	<i>di cui: contributi alle università non statali</i>	67,41	69,31	68,20	68,31	68,31	64,83	66,44	65,18	65,09	65,03
	<i>di cui: somme per misure straordinarie di sicurezza anti Covid, e iniziative a sostegno ricerca o didattica a distanza</i>					7,00					6,75

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - aprile 2021

3.6. Il Fondo di finanziamento ordinario

Il Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (FFO), istituito dall'art. 5, comma 1, lett. a), della legge 24 dicembre 1993 n. 537, rappresenta la quota più significativa a carico del bilancio statale⁶⁴ per le spese per il funzionamento e per le attività istituzionali delle Università, comprese le spese per il personale docente, ricercatore e non docente, per l'ordinaria manutenzione delle strutture universitarie e per

⁶⁴ Le risorse sono allocate sul cap. 1694 dello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca.

la ricerca scientifica, ad eccezione della quota destinata ai progetti di ricerca di interesse nazionale e della spesa in materia di attività sportiva universitaria⁶⁵.

Il Fondo che assume, quindi, un rilievo fondamentale attenendo all'erogazione dei finanziamenti annuali destinati al sistema universitario al fine di assicurarne la sostenibilità dei bilanci, è determinato dal Ministro dell'università e della ricerca secondo criteri e modalità di attribuzione fondati sulla quota base e costo standard per studente, su una quota premiale⁶⁶ che tiene conto dei risultati della didattica e della ricerca, nonché su interventi di natura perequativa⁶⁷.

A decorrere dal 2018, l'art. 12 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito dalla legge 3 agosto 2017, n. 123⁶⁸ ha stabilito che per "costo standard" per studente delle Università statali deve intendersi il costo di riferimento attribuito al singolo studente iscritto entro la durata normale dei corsi di studio, tenuto conto della tipologia di corso, delle dimensioni dell'ateneo e dei differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l'Università. La determinazione e l'eventuale aggiornamento del modello di calcolo del costo standard di ateneo sono stabiliti sulla base dei seguenti criteri e relativi indici di costo: criterio del costo del personale docente; criterio del costo della docenza a contratto; criterio del costo del personale tecnico amministrativo e criterio dei costi di funzionamento e di gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio dei diversi ambiti disciplinari.

Al fine di tenere conto dei differenti contesti economici e territoriali in cui ogni Università si trova ad operare, al costo standard di ateneo è aggiunto un importo di natura perequativa parametrato fino ad un massimo del 10 per cento rispetto al costo standard medio nazionale, in base alla diversa capacità contributiva degli studenti iscritti all'Università, determinata tenendo conto del reddito medio familiare della ripartizione territoriale, di norma a livello regionale, ove ha sede l'ateneo.

⁶⁵ L'art. 12-*bis* del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito dalla legge 3 agosto 2017 n. 123 ha previsto che rientrano tra i fondi statali di incentivazione le quote destinate agli atenei diverse da quelle di seguito elencate: la quota base, la quota premiale e l'intervento perequativo del fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO), il fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario, il fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche e il fondo per le borse di studio universitarie *post lauream*.

⁶⁶ L'art. 60, comma 1, del d.l. n. 69 del 21 giugno 2013, convertito dalla legge n. 98 del 9 agosto 2013 è intervenuto sulle modalità di attribuzione della quota premiale del FFO prevedendo che la quota del Fondo destinata alla promozione e al sostegno dell'incremento qualitativo delle attività delle università statali e al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse, di cui all'articolo 2 del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1, e successive modificazioni, è determinata in misura non inferiore al 16 per cento per l'anno 2014, al 18 per cento per l'anno 2015 e al 20 per cento per l'anno 2016, con successivi incrementi annuali non inferiori al 2 per cento e fino ad un massimo del 30 per cento. Di tale quota, almeno tre quinti sono ripartiti tra le università sulla base dei risultati conseguiti nella Valutazione della qualità della ricerca (VQR) e un quinto sulla base della valutazione delle politiche di reclutamento, effettuate a cadenza quinquennale dall'Agenzia nazionale per la valutazione dell'università e della ricerca (ANVUR).

⁶⁷ Cfr. art. 11 legge 30 dicembre 2010, n. 240.

⁶⁸ La norma prevede, in via transitoria che, per l'anno 2017, la quota del FFO ripartita in base al criterio del costo standard per studente è fissata con il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca relativo ai criteri di riparto del fondo di finanziamento ordinario entro l'intervallo compreso tra il 19 per cento e il 22 per cento del relativo stanziamento, al netto degli interventi con vincolo di destinazione. Al fine di assicurare il tempestivo riparto dei finanziamenti sono utilizzati gli stessi importi del costo standard e i dati sugli studenti utilizzati per il riparto del FFO dell'anno 2016.

La determinazione del modello di calcolo del costo standard per studente è definita con apposito decreto ministeriale con validità triennale. Per il triennio 2018-2020 è intervenuto il decreto 8 agosto 2018, n. 585 che ha previsto e che la percentuale del fondo di finanziamento ordinario, al netto degli interventi con vincolo di destinazione, da ripartire sulla base del costo standard è del 22 per cento per il 2018, del 24 per cento per il 2019 e del 26 per cento per il 2020.

La disciplina in materia di costo standard per studenti, introdotta dal su richiamato decreto-legge n. 91/2017, è intervenuta, inoltre, in seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 104 del 2017 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49 per eccesso di delega nella parte in cui prevedeva che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca individuasse percentuali del FFO da ripartire in relazione al costo standard, precisando che *“data l'esistenza di una riserva di legge in materia di ordinamento universitario (artt. 33 e 34 Cost.), doveva ritenersi necessaria a fortiori una maggiore precisione del decreto legislativo per la determinazione degli indici di quantificazione e della valorizzazione del costo standard”*.

Con riferimento alla quota premiale, invece, il d.m. n. 989 del 25 ottobre 2019, recante le linee generali di indirizzo della programmazione delle Università per il triennio 2019-2021, ha previsto che una quota non superiore al 20 per cento deve essere distribuita tra le Università tenendo conto dei risultati conseguiti e secondo le seguenti modalità: a) per il 50 per cento in base ai livelli di risultato di ogni Ateneo relativamente agli indicatori previsti; b) per il restante 50 per cento in base ai miglioramenti di risultato rispetto all'anno precedente secondo i medesimi indicatori, ponderati con un fattore dimensionale pari al peso del proprio costo standard.

Al fine di semplificare il sistema di finanziamento delle Università, sono confluiti nell'ambito del Fondo di finanziamento ordinario, per effetto del disposto dell'art. 60 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98) sia il Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario, istituito dall'art. 1, comma 5, lettera c), della legge 537 del 1993 che il Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti istituito dal decreto-legge 9 maggio 2003, n. 105 (convertito dalla legge 11 luglio 2003, n. 170)⁶⁹. Entrambi i predetti fondi risultano pari a circa lo 0,80 per cento delle risorse complessive del fondo di finanziamento ordinario.

Il prospetto che segue evidenzia, relativamente al Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti, il totale delle risorse assegnate alle Università

⁶⁹ Il fondo è finalizzato al finanziamento di interventi a favore degli studenti tra cui: a) il sostegno alla mobilità internazionale degli studenti mediante l'erogazione di borse di studio integrative; b) l'assegnazione agli studenti capaci e meritevoli, iscritti ai corsi di laurea specialistica, delle scuole di specializzazione per le professioni forensi, delle scuole di specializzazione per gli insegnanti della scuola secondaria e ai corsi di dottorato di ricerca, di assegni per l'incentivazione delle attività di tutorato di cui all'articolo 13 della legge 19 novembre 1990, n. 341, nonché per le attività didattico-integrative, propedeutiche e di recupero; c) la promozione di corsi di dottorato di ricerca, inseriti in reti nazionali ed internazionali di collaborazione interuniversitaria, coerenti con le linee strategiche del Programma nazionale per la ricerca; d) il finanziamento di assegni di ricerca; e) l'incentivazione per le iscrizioni a corsi di studio inerenti ad aree disciplinari di particolare interesse nazionale e comunitario.

statali e non statali nel quadriennio 2016-2019 e la ripartizione tra le varie azioni distinte in mobilità internazionale, tutorato ed incentivi alle iscrizioni.

TAVOLA 16

ASSEGNAZIONE FONDO GIOVANI
UNIVERSITÀ STATALI

(in euro)

	2016		2017		2018		2019	
	(d.m. 976/2014)		(d.m. 1047/2017)		(d.m. 1047/2017)		(d.m. 989/2019)	
Mobilità internazionale	44.400.000	75%	47.360.000	80%	47.360.000	80%	42.000.000	70%
Tutorato	8.880.000	15%	5.920.000	10%	5.920.000	10%	9.000.000	15%
Incentivi alle iscrizioni	5.920.000	10%	5.920.000	10%	5.920.000	10%	9.000.000	15%
<i>di cui Piano Lauree Scientifiche</i>	<i>2.960.000</i>	<i>5%</i>	<i>2.960.000</i>	<i>5%</i>	<i>2.960.000</i>	<i>5%</i>	<i>3.000.000</i>	<i>5%</i>
Tot stanziamento	59.200.000	100%	59.200.000	100%	59.200.000	100%	60.000.000	100%

Fonte: MUR

TAVOLA 17

ASSEGNAZIONE FONDO GIOVANI
UNIVERSITÀ NON STATALI

(in euro)

	2016		2017		2018		2019	
	(d.m. 976/2014)		(d.m. 1047/2017)		(d.m. 1047/2017)		(d.m. 989/2019)	
Totale stanziamento	2.500.000		2.500.000		2.500.000		2.500.000	
<i>Mobilità internazionale</i>	<i>2.500.000</i>	<i>100%</i>	<i>2.500.000</i>	<i>100%</i>	<i>2.500.000</i>	<i>100%</i>	<i>2.500.000</i>	<i>100%</i>

Fonte: MUR

I decreti ministeriali di riparto del predetto Fondo per il sostegno dei giovani prevedono regolari monitoraggi sull'utilizzo delle risorse, con eventuali recuperi delle somme non impiegate e riassegnazione tra gli atenei per la realizzazione di borse di mobilità internazionale.

La tavola che segue riporta l'andamento del Fondo di finanziamento ordinario nel quinquennio 2016-2020 ed evidenzia un progressivo incremento delle risorse che passano da euro 6.987.317.619 del 2016 a 7.875.371.950 del 2020⁷⁰.

Dall'analisi delle componenti che compongono il Fondo si rileva che gli interventi di quota base si attestano, nel periodo di riferimento, all'incirca al 60 per cento del Fondo passando dal 67,64 per cento del 2016 al 60,29 per cento del 2020, mentre gli interventi per quota premiale presentano una lieve crescita dal 20,51 per cento del 2016 al 24,68 per cento del 2020.

Gli interventi di natura perequativa risultano sempre superiori al 2 per cento del Fondo, dal 2,79 per cento del 2016 al 2,35 per cento del 2019 e 2,22 per cento del 2020.

⁷⁰ Il predetto trend è confermato dalla legge di bilancio 2021 (legge n. 178/2020) che prevede l'importo di 8.242,3 milioni.

La componente in maggiore crescita del Fondo di finanziamento si individua negli interventi previsti da specifiche disposizioni legislative che assegnano, quindi, apposite risorse vincolate alle Università. Tale incremento che registra un andamento dal 4,16 per cento del 2016, al 9,92 per cento del 2019 sino al 11,88 per cento del 2020 trova ragione nell'inclusione nell'ambito del Fondo delle molteplici risorse destinate al sistema universitario, da ultimo anche per interventi straordinari per l'emergenza epidemiologica (d.m. n. 294 del 2020), concentrando, quindi, in tale fondo l'assegnazione di tali risorse vincolate.

Il ruolo di finanziamento primario del sistema universitario svolto dal FFO ha dispiegato i propri effetti anche con riferimento alla necessità di far fronte alle difficoltà conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19 ed, infatti, come già accennato, al fine di riconoscere al maggior numero di studenti l'esonero, totale o parziale, dal contributo onnicomprensivo annuale, per l'anno 2020, il Fondo per il finanziamento ordinario delle Università è stato incrementato di 165 milioni di euro dall'art. 236 del d.l. n. 34 del 2020 (decreto rilancio), convertito dalla legge n.77 del 2020.

A decorrere dal 2020 è stata, inoltre, introdotta una nuova voce nella composizione del FFO recante gli interventi attuativi indicati dal citato d.m. n. 294 del 2020 ed inerenti all'istituzione di un apposito Fondo, previsto dall'art. 100 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, denominato "Fondo per le esigenze emergenziali del sistema dell'Università, delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica e degli enti di ricerca" avente, inizialmente, una dotazione di 50 milioni di euro, poi incrementata di 62 milioni di euro dal d.l. n. 34/2020 in considerazione della necessità di garantire l'accesso da remoto a banche dati ed a risorse bibliografiche, nonché per l'acquisto di dispositivi digitali o per l'accesso a piattaforme digitali, finalizzati alla ricerca o alla didattica a distanza.

Tra le altre disposizioni legislative che hanno disposto ulteriori stanziamenti statali che assumono particolare rilevanza per entità o per gli obiettivi specifici individuati devono, in particolare, richiamarsi le norme in materia di Dipartimenti di eccellenza qualità della ricerca e nella progettualità scientifica, organizzativa e didattica previste dall'art.1, commi 314 e seguenti, della legge n. 232 del 2016.

Con la su richiamata normativa è stata, infatti, istituita, a decorrere dall'esercizio 2018, un'apposita sezione denominata "Fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza" destinato al finanziamento quinquennale dei dipartimenti di eccellenza delle Università statali secondo la definizione di un apposito indicatore standardizzato della performance dipartimentale che tiene conto della posizione dei dipartimenti nella distribuzione nazionale della valutazione della qualità della ricerca (VQR), nei rispettivi settori scientifico-disciplinari.

Il Fondo è destinato ai migliori 180 Dipartimenti delle Università statali italiane, per realizzare un progetto dipartimentale di sviluppo, quinquennale, relativo: "all'utilizzo del finanziamento per il reclutamento; alla premialità; all'investimento in infrastrutture

per la ricerca; allo svolgimento di attività didattiche di elevata qualificazione; alla presenza di eventuali cofinanziamenti attribuiti al progetto dipartimentale”.

La prima selezione dei Dipartimenti ammissibili per il finanziamento ha selezionato 180 Dipartimenti per la realizzazione di progetti di sviluppo quinquennale da avviarsi il 1° gennaio 2018 e concludersi il 31 dicembre 2022. Nel corso del 2022, si svolgerà la selezione dei Dipartimenti ammessi a finanziamento per il quinquennio 2023 – 2027.

Allo stato, i Dipartimenti beneficiari di finanziamento hanno concluso nel 2020 il terzo anno di attività ed è in corso il monitoraggio sull'utilizzo delle risorse e sull'andamento delle azioni con riferimento all'anno 2020 ai fini anche dell'erogazione della quota relativa al corrente anno.

L'importo annuale del finanziamento per ciascun Dipartimento è pari, in media, a 1.350.000 euro; per i Dipartimenti appartenenti alle aree scientifiche l'importo è aumentato di 250.000 euro all'anno da utilizzare in spese per le infrastrutture.

Inoltre, in seguito alla conclusione di appositi accordi di programma nel rispetto dell'art. 5, comma 6, della citata legge n. 537 del 1993, risultano assegnate risorse del Fondo per il finanziamento ordinario alle Università di Camerino e di Macerata in conseguenza degli eventi sismici del 24 agosto 2016, del 26 e 30 ottobre 2016 e del 18 gennaio 2017 che hanno colpito i territori della Regione Marche, al fine di ripristinare il funzionamento delle attività didattiche e di ricerca.

Conseguentemente, in data 19 luglio 2017, è stato sottoscritto un accordo di programma tra l'Università degli studi di Camerino ed il Ministero dell'università e della ricerca con il quale è stato assegnato l'importo di 35 milioni di euro, nel quadriennio 2016-2019, a valere sull' FFO. Tale accordo di programma è stato successivamente adeguato con un accordo integrativo in data 8 aprile 2019 che ha messo a disposizione ulteriori 4 milioni di euro.

In data 11 settembre 2017 è stato sottoscritto un accordo di programma tra l'Università degli studi di Macerata ed il Ministero che prevede l'assegnazione a valere sul FFO dell'importo massimo di 20 milioni di euro nel quadriennio 2016-2019.

TAVOLA 18

COMPOSIZIONE FFO 2016-2020

(in milioni)

COMPOSIZIONE FFO	DM	% sul	DM	% sul	DM	% sul	DM	% sul	DM	% sul
	552/2016 DM 998/2016	totale	610/2017 DM 1049/2017	totale	587/2018 DM 768/2018	totale	DM 738/2019	totale	DM 442/2020	totale
Obbligazioni assunte precedenti esercizi e interventi specifici	41,11	0,59	45,91	0,65	38,70	0,53	34,31	0,46	24,48	0,31
Interventi quota base	4.725,92	67,64	4.592,75	65,73	4.427,75	63,37	4.300,97	61,55	4.212,85	60,29
<i>Interventi quota base Atenei (costo standard - quota base -altro)</i>	4.626,12	66,21	4.495,25	64,04	4.330,35	58,98	4.204,57	56,55	4.115,85	52,26
<i>Interventi quota base Istituzioni ad ordinam. speciale</i>	99,80	1,43	97,50	1,39	97,40	1,33	96,40	1,30	97,00	1,23
Quota premiale FFO	1.433,00	20,51	1.576,15	22,45	1.693,49	23,06	1.784,58	24,00	1.944,00	24,68
<i>Università</i>	1.416,50	20,27	1.557,97	21,22	1.673,93	22,80	1.763,98	23,73	1.921,55	24,40
<i>Istituzioni ad ordinamento speciale</i>	16,50	0,24	18,19	0,25	19,55	0,27	20,60	0,28	22,45	0,29
Intervento perequativo FFO	195,00	2,79	145,00	2,07	145,00	1,97	175,00	2,35	175,00	2,22
Incentivi per chiamate dirette							8,50	0,11	8,25	0,10
Incentivi per assunzioni docenti esterni all'ateneo (dal 2019 solo professori)	10,00	0,14	14,00	0,20	14,00	0,19	8,50	0,11	8,25	0,10

COMPOSIZIONE FFO	DM 552/2016 DM 998/2016	% sul totale	DM 610/2017 DM 1049/2017	% sul totale	DM 587/2018 DM 768/2018	% sul totale	DM 738/2019	% sul totale	DM 442/2020	% sul totale
Programma "Rita Levi Montalcini"	5,00	0,07	5,00	0,07	5,50	0,07	5,50	0,07	7,00	0,09
Consorzi interuniversitari (dal 2019 Cineca Servizi al Miur trasf. a altro cap.)	33,25	0,48	36,25	0,52	35,75	0,49	21,75	0,29	21,75	0,28
Interventi specifici a favore dell'ANVUR	1,30	0,02					1,00	0,01	1,50	0,02
Interventi per studenti	201,14	2,88	266,63	3,80	336,63	4,58	347,50	4,67	528,00	6,70
Interventi per studenti diversamente abili	6,50	0,09	7,50	0,11	7,50	0,10	7,50	0,10	8,00	0,10
Proroga dottorato DL 34/2020 Art. 236 c. 5 (l. 77/20)									15,00	0,19
Compensazione minor gettito contribuzione studentesca Legge 232/2016 art. 1, c. 265 - 266			55,00	0,78	105,00	1,43	105,00	1,41	105,00	1,33
Ulteriore minor gettito da contribuzione studentesca Legge 77/2020 art. 236 comma 3 (DL 34/2020)									165,00	2,10
Borse post lauream (Interventi precedentemente imputati ad altri capitoli del MIUR)	135,44	1,94	139,93	1,99	159,93	2,18	170,00	2,29	170,00	2,16
Fondo giovani (Interventi precedentemente imputati ad altri capitoli del MIUR)	59,20	0,85	64,20	0,91	64,20	0,87	65,00	0,87	65,00	0,83
Interventi previsti da disposizioni legislative	290,75	4,16	322,61	4,60	625,37	8,52	737,16	9,92	935,79	11,88
Piano straordinario prof. II fascia	171,75	2,46	171,75	2,45	171,75	2,34	171,75	2,31	171,75	2,18
Reclutamento straordinario ricercatori DM 924/2015	5,00	0,07	5,00	0,07						
Reclutamento straordinario ricercatori DM 168/2018					12,00	0,16	76,50	1,03	76,50	0,97
Reclutamento straordinario ricercatori DM 204/2019							30,00	0,40	88,63	1,13
Piano straordinario chiamata prof. I fascia L.208/2015 art. 1 c. 206	6,00	0,09	10,00	0,14	10,00	0,14	10,00	0,13	10,00	0,13
Piano straordinario reclutamento ricercatori tipo B DM 78/2016	47,00	0,67	50,50	0,72	50,50	0,69	50,50	0,68	50,50	0,64
Progressione di carriera ricercatori a tempo ind. DM 364/2019									10,00	0,13
Incentivo attività base di ricerca prof. II fascia e ricercatori Legge 232/2016 art.1 c. 295 - 302			28,40	0,40	2,00	0,03				
Contenzioso ex lettori Legge 167/2017 art. 11 c. 1			8,71	0,12	8,71	0,12	8,71	0,12	8,71	0,11
Dipartimenti di eccellenza Legge 232/2016 art. 1 c. 314 - 337					271,00	3,69	271,00	3,65	271,00	3,44
Compensazione blocco scatti stipendiali Legge 205/2017 art. 1 c.629					50,00	0,68	40,00	0,54	80,00	1,02
Istituzione centro formazione manageriale per sostenibilità e i cambiamenti climatici - Università di Bologna Legge 205/2017					1,00	0,01	1,00	0,01	1,00	0,01
Scuola Superiore Meridionale Legge 145/2018 art. 1 c. 412							8,21	0,11	21,21	0,27
SISSA - Trieste Legge 160/2019 art. 1 c. 268									1,00	0,01
Corsi di studio di genere - Legge 160/19 Art. 1 c. 354									1,00	0,01
Intervento straordinario emergenza COVID-19 DM 294/2020									75,00	0,95
Fondo programmazione (Interventi precedentemente imputati ad altri capitoli del MIUR)	56,50	0,81	43,76	0,62	43,91	0,60	65,00	0,87	65,00	0,83
Integrazione INPS assegniste	3,50	0,05	3,50	0,05	2,00	0,03	2,00	0,03	2,00	0,03
Integrazione INPS ricercatrici (dal 2018)					1,50	0,02	1,50	0,02	1,50	0,02
Funzionamento commissioni ASN	1,00	0,01	1,00	0,01	1,00	0,01	1,00	0,01	1,00	0,01
Ulteriori interventi	5,00	0,07	15,00	0,21	20,30	0,28	10,00	0,13	8,50	0,11
Recupero risorse edilizia universitaria	30,00	0,43								
interventi straordinari per eventi sismici	15,00	0,21								
Contributo prove ammissione scuole specializzazione medica (dal 2017 transitato su altro cap.)	0,85	0,01								
TOTALE	6.987,32	100,00	7.019,30	100,00	7.342,49	100,00	7.434,77	100,00	7.875,37	100,00

Fonte: MUR – d.m. ripartizione FFO

3.7. Le spese delle Università

Le spese delle Università statali, al netto delle partite di giro, raggiungono nel 2020 circa 12 miliardi evidenziando una diminuzione rispetto ai 12,41 miliardi del precedente esercizio e comunque un valore in linea con il dato dell'esercizio 2018 (11,97 miliardi), mentre, negli esercizi 2016 e 2017, le spese si attestano rispettivamente in 11,77 e 11,66 miliardi.

Il raffronto per ciascun esercizio considerato nel quinquennio 2016-2020, tra l'ammontare complessivo dei pagamenti e delle riscossioni del sistema universitario, al netto delle partite di giro, evidenzia pagamenti inferiori alle riscossioni per tutti gli esercizi.

La differente codificazione Siope (come già rilevato anche per le entrate) tra gli esercizi 2016 e 2017 rispetto ai successivi esercizi per effetto dell'aggiornamento avvenuto con l'emanazione del decreto MEF del 5 settembre 2017 in vigore dall'esercizio 2018, pur non consentendo un raffronto omogeneo tra ciascuna singola voce di spesa, evidenzia, in ogni caso, le componenti di spesa da reputarsi maggiormente significative, quali i trasferimenti, la spesa in conto capitale, la spesa per rimborso prestiti e la spesa del personale a cui è dedicato un apposito capitolo, rappresentando oltre la metà della spesa complessiva delle Università statali.

Le tavole che seguono evidenziano, in particolare, la netta prevalenza della spesa corrente che, comunque nel 2018 e 2020, si mantiene stabile intorno a 11 miliardi; nell'ambito di tale spesa, i trasferimenti correnti assommano a 1,67 miliardi nel 2018, 1,78 miliardi nel 2019 e 1,73 miliardi nel 2020.

Le spese per acquisto di beni e servizi raggiungono, nell'esercizio 2019, l'importo più elevato, superando 2 miliardi e, tra queste, le uscite per acquisto di servizi assommano a 1,7 miliardi circa, mentre le spese per l'acquisto di attrezzature si attestano a circa 175 milioni di cui la quota più elevata è costituita da attrezzature scientifiche.

TAVOLA 19

LE SPESE DELLE UNIVERSITÀ STATALI – CODIFICA AL 2017

(in milioni)

DESCRIZIONE	PAGAMENTI	
	2016	2017
Risorse umane	6.849,80	6.771,42
Risorse per il funzionamento	1.573,23	1.568,94
Interventi a favore degli studenti	1.328,28	1.353,53
Oneri finanziari e tributari	608,39	598,83
Altre spese correnti	140,04	169,47
Trasferimenti	427,00	417,19
Acquisizione di beni durevoli e partite finanziarie	638,77	604,64
Rimborso di prestiti	202,19	173,98
Totale (al netto partite di giro)	11.767,69	11.657,99
Partite di giro, contabilità speciali e gestioni speciali	4.265,54	5.232,38
Totale	16.033,23	16.890,37
Pagamenti da regolarizzare	1,45	0,05
Totale generale pagamenti	16.034,68	16.890,42

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

LE SPESE DELLE UNIVERSITÀ STATALI – codifica dal 2018

(in milioni)

	DESCRIZIONE	PAGAMENTI		
		2018	2019	2020
1.	Spese correnti	11.041,13	11.456,20	11.028,28
1.01.	Redditi da lavoro dipendente	6.601,14	6.803,30	6.723,52
1.02.	Imposte e tasse a carico dell'ente	485,46	501,02	471,11
1.03.	Acquisto di beni e servizi	1.990,58	2.040,65	1.841,31
1.04.	Trasferimenti correnti	1.677,15	1.784,35	1.730,13
1.07.	Interessi passivi	35,59	37,45	33,45
1.08.	Altre spese per redditi da capitale			0,07
1.09.	Rimborsi e poste correttive delle entrate	72,95	60,17	51,70
1.10.	Altre spese correnti	178,27	229,27	176,99
2.	Spese in conto capitale	764,57	809,79	847,88
2.02.	Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	703,23	728,42	766,46
2.03.	Contributi agli investimenti	50,02	67,61	71,58
2.04.	Altri trasferimenti in conto capitale	7,70	10,57	7,12
2.05.	Altre spese in conto capitale	3,62	3,19	2,72
3.	Spese per incremento attività finanziarie	9,52	4,97	9,83
3.01.	Acquisizioni di attività finanziarie	7,05	2,32	6,39
3.03.	Concessione crediti di medio-lungo termine	0,03	0,02	0,00
3.04.	Altre spese per incremento di attività finanziarie	2,44	2,63	3,44
4.	Rimborso Prestiti	105,86	97,61	86,98
4.02.	Rimborso prestiti a breve termine	0,00	0,04	0,01
4.03.	Rimborso mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine	105,86	97,57	86,97
5.	Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	50,08	43,44	43,35
5.01.	Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	50,08	43,44	43,35
	TOTALE (al netto partite di giro)	11.971,16	12.412,01	12.016,32
7.	Uscite per conto terzi e partite di giro	4.427,55	4.541,32	4.623,77
7.01.	Uscite per partite di giro	4.247,40	4.339,94	4.367,43
7.02.	Uscite per conto terzi	180,15	201,38	256,34
	TOTALE	16.398,71	16.953,33	16.640,09
	Pagamenti da regolarizzare	0,03	0,10	201,16
	TOTALE GENERALE PAGAMENTI	16.398,74	16.953,43	16.841,25

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

Passando alle spese in conto capitale deve segnalarsi un progressivo incremento da 764,57 del 2018 a 847 milioni del 2020, segno del progressivo avvio di operazioni di investimento nel sistema universitario.

La quota più consistente della spesa in conto capitale si ravvisa per gli investimenti fissi lordi ed acquisto di terreni pari a 728 milioni nel 2019 ed a 766 milioni nel 2020.

Quanto alle spese per rimborso prestiti, il quinquennio in esame registra una sensibile contrazione passando da 202 milioni del 2016 a 105,86 milioni del 2017, 97,61 milioni del 2019 e 86,98 milioni del 2020.

Al riguardo, deve segnalarsi un'operazione di finanziamento straordinario disposta dal Ministero in favore dell'Università di Cassino in seguito alla rilevazione ministeriale del 2018 di significativa e conclamata tensione finanziaria⁷¹ dovuta al mancato versamento negli anni dal 2011 al 2016 dei contributi previdenziali (debito Inps).

L'Università di Cassino ha, pertanto, predisposto un piano di rientro al fine di risanare la gestione economica e finanziaria con specifici interventi ed in particolare per provvedere all'erogazione delle retribuzioni del personale dell'ultimo trimestre 2017.

La restituzione del finanziamento straordinario al Ministero è prevista in un arco pluriennale per effetto della riduzione delle risorse del fondo di finanziamento ordinario di spettanza dell'ateneo⁷².

Il d.m. n. 353 del 4 maggio 2018, nel dare attuazione al disposto dell'articolo 1, comma 672 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018) avente limite temporale sino al 31 dicembre 2018 individuava i seguenti parametri indicativi di situazioni di significativa e conclamata tensione finanziaria: 1) ricorso ad anticipazioni di cassa nel corso dell'esercizio precedente; 2) situazione deficitaria relativa al mancato regolare pagamento contributivo, previdenziale ed assistenziale del personale nel corso dell'esercizio precedente; 3) indicatore di sostenibilità economico finanziaria, dato dal rapporto tra l'82 per cento delle entrate di cui all'articolo 5, comma 1, del d. lgs. n. 49 del 2012, al netto delle spese per fitti passivi di cui all'articolo 6, comma 4, lettera c) del medesimo decreto e la somma delle spese di personale e degli oneri di ammortamento annuo a carico del bilancio di ateneo complessivamente sostenuti al 31 dicembre

⁷¹ L'attestazione di significativa e conclamata tensione finanziaria è deliberata dal Consiglio di amministrazione previa verifica del Collegio dei revisori dei conti e comunicata al Ministero dell'università e della ricerca ed al Ministero dell'economia e delle finanze, in caso di presenza di almeno due parametri tra quelli indicati.

⁷² In data 23 novembre 2017, è stato stipulato primo accordo di programma tra il Ministero e l'Università al fine di mettere a disposizione un finanziamento straordinario e temporaneo finalizzato al pagamento degli stipendi del personale in servizio presso l'Ateneo per l'ultimo trimestre del 2017, da recuperare con la riduzione della quota base dell'FFO dell'Università nel corso di 5 anni (2019 – 2023) per un importo annuo pari ad 1,920 milioni euro annui. In data 22.10.2018 e 28.11.2018 sono stati sottoscritti altri due accordi rendendo disponibili all'Università di Cassino e del Lazio Meridionale complessivamente euro 22.600.000,00 e sono state definite le modalità di recupero mediante riduzione dell'FFO nel periodo 2019-2026, in quote annuali costanti, di 5 e 7 anni in relazione al singolo accordo stipulato. In data 6 dicembre 2019, è stato sottoscritto un nuovo accordo di programma e definite le diverse modalità di recupero (mediante riduzione dell'FFO) della quota relativa all'anno 2019, pari ad euro 1.920.000,00 (prevista nell'accordo di programma stipulato in data 23.11.2017), rinviando – a seguito della presentazione da parte dell'Università di una dettagliata relazione che illustri le mutate esigenze, corredata da un piano di risanamento aggiornato – ad un successivo accordo di programma la rimodulazione del recupero di tutti gli importi previsti dagli accordi già stipulati per l'anno 2020 e successivi. In data 31 luglio 2020 è stato sottoscritto il nuovo accordo di programma nel quale il recupero di euro 21.640.000, per gli anni dal 2020 al 2026 di cui agli accordi di programma precedenti è stato rimodulato mediante riduzione dell'FFO per un importo di euro 1.100.000 per ciascuno degli anni 2020 e 2021, euro 1.400.000 per l'anno 2022, euro 2.100.000 per l'anno 2023, euro 2.440.000 per l'anno 2024 e euro 2.700.000 per ciascuno degli anni dal 2025 al 2029. L'Università si è impegnata a continuare ad inviare trimestralmente al Ministero una relazione, approvata dal Consiglio di Amministrazione previa verifica e validazione del Collegio dei revisori dei conti, contenente la situazione di cassa aggiornata, le proiezioni del successivo trimestre, il monitoraggio relativo all'attuazione del piano di rientro, la regolarità dei versamenti relativi ai contributi previdenziali e assistenziali del personale.

dell'anno precedente, pari o inferiore a 0,95; 4) indicatore di indebitamento pari o superiore al 15 per cento.

Successivamente è intervenuto l'articolo 19, comma 1, lett. d-bis), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 che non contiene alcun limite temporale e prevede che le Università con indicatore delle spese di personale inferiore all'80 per cento possono attivare, nel limite della predetta percentuale, per la chiamata nel ruolo di professore di prima o di seconda fascia o di ricercatore a tempo indeterminato, le procedure riservate al personale già in servizio presso altre Università, aventi indicatore delle spese di personale pari o superiore all'80 per cento e che versano in una situazione di significativa e conclamata tensione finanziaria deliberata dagli organi competenti. Anche tale norma prevede l'emanazione di un apposito decreto del Ministro dell'università e della ricerca, sentita la Conferenza dei rettori delle università italiane, al fine di individuare i criteri, i parametri e le modalità di attestazione della situazione di significativa e conclamata tensione finanziaria.

3.8. I bilanci consolidati delle Università statali

La redazione dei bilanci consolidati contribuisce a delineare il quadro informativo economico-patrimoniale delle Università statali essendo finalizzata a rappresentare in modo unitario la situazione economica, patrimoniale e finanziaria del gruppo Università.

Il d.lgs. n. 18 del 2012, all'art. 1, comma 2, lett. d) prevede per le Università la redazione del bilancio consolidato con le proprie aziende, società o gli altri enti controllati, con o senza titoli partecipativi, qualunque sia la loro forma giuridica, composto da stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa.

L'art. 6 del predetto decreto specifica che le Università considerate amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009, sono tenute alla predisposizione di un bilancio consolidato che ha l'obiettivo di fornire una rappresentazione veritiera e corretta del risultato economico e della situazione patrimoniale e finanziaria del Gruppo Università.

Gli schemi di bilancio consolidato sono stati stabiliti con il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, n. 248 dell'11 aprile 2016.

L'area di consolidamento è costituita dai seguenti enti e società, anche se non definiti amministrazioni pubbliche ai sensi della citata legge n. 196: a) fondazioni universitarie istituite ai sensi dell'articolo 59, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni; b) società di capitali controllate dalle università ai sensi del codice civile; c) altri enti nei quali le Università hanno il potere di esercitare la maggioranza dei voti nell'assemblea dei soci; d) altri enti nei quali le Università possono nominare la maggioranza dei componenti degli organi di amministrazione.

L'art. 4 del citato decreto ministeriale n. 248 del 2016 prevede che la capogruppo deve informare gli enti ricompresi nell'area di consolidamento indicando tempi e modalità di trasmissione dei bilanci di esercizio e della documentazione contabile, impartire le direttive per la predisposizione del bilancio consolidato, indicare i criteri di valutazione delle poste di bilancio e le modalità di consolidamento in linea con i principi contabili emanati dall'Organismo nazionale di contabilità (OIC).

Pertanto, appare evidente che alla luce della disciplina vigente, la capogruppo Università è responsabile dell'attendibilità del bilancio consolidato ed a tal fine la valutazione delle poste del bilancio consolidato deve essere ispirata ai principi della prudenza e della competenza economica.

Particolarmente rilevante si rileva, al riguardo, la previsione della redazione di un'apposita nota integrativa allegata al bilancio consolidato che, dopo aver definito l'area di consolidamento, deve illustrare il metodo di consolidamento adottato.

I valori del conto economico consolidato devono, poi, essere indicati, al netto delle elisioni, che hanno interessato i proventi operativi derivanti da operazioni effettuate tra membri appartenenti al gruppo.

Come rilevabile dal grafico e dalla tabella successiva trasmessa dal Ministero, la disciplina in materia di redazione del bilancio consolidato da parte delle Università statali è tuttora in corso di attuazione, tant'è che, per l'esercizio 2019, soltanto il 50 per cento degli atenei ha provveduto all'adempimento, se pure deve considerarsi che ciò appare riconducibile ai ritardi nella trasmissione della documentazione contabile da parte degli organismi inclusi nell'area di consolidamento.

Si ritiene, pertanto, auspicabile, un progressivo incremento nella redazione dei bilanci consolidati da parte degli atenei, al fine di consentire la piena realizzazione del novellato vigente sistema contabile.

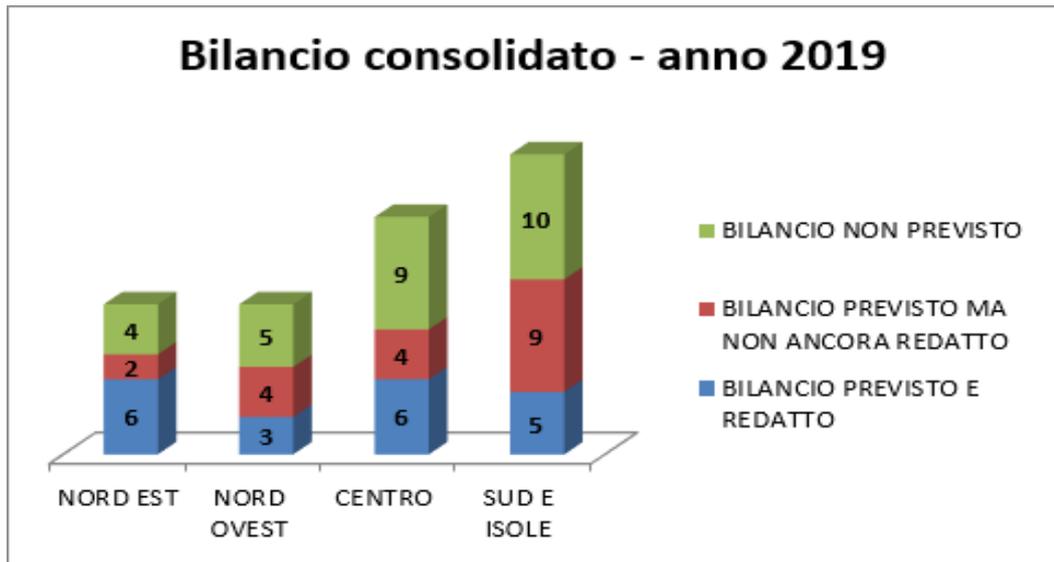
TAVOLA 21

ADEMPIMENTO REDAZIONE BILANCIO CONSOLIDATO 2019

MACROREGIONE	BILANCIO PREVISTO E REDATTO	BILANCIO PREVISTO MA NON ANCORA REDATTO	BILANCIO NON PREVISTO
Nord est	6	2	4
Nord ovest	3	4	5
Centro	6	4	9
Sud e isole	5	9	10
TOT	20	19	28

Fonte: dati MUR

GRAFICO 4



Fonte: DATI MUR

CAPITOLO QUARTO

IL PERSONALE

4.1. Premessa – 4.2. La programmazione del personale – 4.3. Il reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari – 4.3.1. L'accesso al ruolo dei professori universitari- 4.3.2. Il reclutamento dei ricercatori a tempo determinato – 4.3.3. Le chiamate dirette di professori e di ricercatori – 4.4. Le altre figure professionali - 4.5. Il personale tecnico-amministrativo – 4.6. Il personale delle università non statali

4.1. Premessa

Il capitale umano e le politiche sottese all'andamento delle assunzioni e alla dinamica retributiva rappresentano un elemento cruciale nell'analisi e nella valutazione del sistema universitario, non solo per la rilevante quota delle risorse finanziarie assorbite, ma soprattutto per l'effettiva realizzazione delle missioni affidate che 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 previsione, in attuazione della delega prevista dalla legge n. 240 del 2010, di una nuova disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei e della introduzione delle nuove disposizioni, previste dalla stessa legge, volte al superamento della precedente normativa in materia di assunzioni del personale docente.

4.2. La programmazione del personale

Le Università predispongono annualmente i Piani triennali di fabbisogno di personale⁷³ con l'obiettivo di realizzare una programmatica copertura del fabbisogno

⁷³ Con lo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, il d.lgs. 75/2017 all'art. 4 ha modificato gli articoli 6 e 6 bis del d.lgs. 165/2001 prevedendo che le Pubbliche Amministrazioni devono adottare un Piano Triennale

di personale. L'attuale quadro normativo di riferimento della programmazione del personale delle Università è costituito principalmente dalla legge n. 240/2010, dal d.lgs. 49/2012, dai dPCM che contengono le disposizioni per il rispetto dei limiti delle spese di personale e delle spese di indebitamento da parte delle Università (a norma dell'articolo 7, comma 6, del d.lgs. 49/2012)⁷⁴ dai dPCM che definiscono gli indirizzi della programmazione del personale universitario⁷⁵, nonché dall'art. 66, comma 13-*bis* del d.l. 112/2008.

Per assicurare la sostenibilità e l'equilibrio della gestione economico-patrimoniale e finanziaria delle università, a livello ministeriale sono stati definiti i seguenti indicatori fondamentali:

- Costo del personale su FFO e tasse nette;
- Indice di indebitamento;
- Indice di sostenibilità economico-finanziaria (ISEF).

L'indicatore Costo del personale su FFO e tasse nette è calcolato come rapporto tra i costi fissi e accessori sostenuti per il personale (compreso il personale a tempo determinato e la didattica a contratto) e le entrate complessive (ossia finanziamento ordinario ministeriale più contribuzione studentesca). Il valore di riferimento che non deve essere superato è assunto pari all'80 per cento.

L'indicatore di indebitamento è calcolato rapportando l'importo annuo dell'ammortamento dei finanziamenti passivi (quota capitale più quota interessi) al totale delle entrate correnti complessive, al netto delle spese per il personale e dei fitti passivi. Il valore limite è posto pari al 10 per cento e influenza la percentuale di turnover solo quando l'indicatore relativo alle spese per il personale è superiore all'80 per cento.

L'indicatore di sostenibilità economico finanziaria (ISEF) superiore ad 1 rappresenta uno dei requisiti da assicurare, congiuntamente ad altri, ai fini dell'accreditamento delle sedi e dei corsi di studio. È calcolato come rapporto fra A e B dove A è pari al 82 per cento della sommatoria di alcune poste di entrata nette (FFO, fondo di programmazione triennale, contribuzione netta degli studenti al netto dei fitti passivi) e B è dato dal costo del personale e oneri di ammortamento dei finanziamenti passivi.

La legge 240/2010 ha posto delle condizioni molto dettagliate nelle politiche di programmazione di personale con l'evidente finalità di modellare la composizione delle risorse umane secondo criteri di tendenziale proporzionalità tra livelli e le funzioni svolte dal personale docente. In particolare, in sede di programmazione del personale le università debbono destinare risorse corrispondenti ad almeno un quinto dei posti disponibili di professore di ruolo alla chiamata di coloro che nell'ultimo triennio non hanno prestato servizio quale professore ordinario di ruolo, professore associato di ruolo, ricercatore a tempo indeterminato, ricercatore a tempo determinato o non sono stati titolari di assegni di ricerca ovvero iscritti a corsi universitari nell'Università stessa (art. 18, comma 4); hanno l'obbligo di vincolare le risorse necessarie (art. 24, comma 5)

dei Fabbisogni di Personale (PTFP) in conformità sia con la pianificazione pluriennale delle attività e delle performance, sia con le Linee di Indirizzo emanate dal Ministero per la Pubblica amministrazione (le ultime sono dell'8 maggio 2018).

⁷⁴ Per il triennio 2018-2020 è il dPCM 28 dicembre 2018.

⁷⁵ L'ultimo è il dPCM 7 luglio 2016 (art. 4, comma 5 d.lgs. 49/2012).

all'inquadramento nel ruolo dei professori associati dei ricercatori titolari dei contratti previsti all'art. 24 comma 3 lettera b) della legge, in caso di esito positivo della procedura di valutazione (cd. *tenure track*); hanno l'obbligo di non utilizzare più di metà delle risorse equivalenti a quelle necessarie per coprire i posti disponibili di professore di ruolo per la chiamata di professori di prima e seconda fascia, di professori di seconda fascia e ricercatori a tempo indeterminato, in servizio presso l'ateneo, che abbiano conseguito l'abilitazione scientifica nazionale (art. 24, comma 6).

Secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 49 del 2012 (art. 4, comma 5), il dPCM del 7 luglio 2016 ha stabilito gli indirizzi per la programmazione triennale⁷⁶ del personale cui gli atenei si devono attenere:

- realizzare una composizione dell'organico dei professori in modo che la percentuale dei professori di I fascia sia contenuta entro il 50 per cento dei professori di I e II fascia;
- il numero dei ricercatori di cui all'art. 24, comma 3, lettera b) della legge 240/2010 non può essere inferiore alla metà di quello dei professori di I fascia reclutati nel medesimo periodo, nei limiti delle risorse disponibili;
- in caso di mancato rispetto dei parametri previsti dall'art. 18, comma 4, della legge 240/2010 e dall'art. 4, comma 2, lettere c) e c-bis) del d.lgs. 49/2012 con riferimento al triennio di programmazione precedente, obbligo di rientrare nei predetti parametri dalla prima annualità successiva al suddetto triennio vincolando le risorse necessarie.

Il d.lgs. n. 49 del 2012 ha, inoltre, imposto il vincolo del limite massimo della spesa per personale delle Università (80 per cento) e la definizione dell'indicatore per l'applicazione del limite massimo (art. 5); nonché il modello di calcolo del limite assunzionale, collegato all'indicatore di spese di personale e alle cessazioni del personale (art. 7).

Per il rispetto del limite delle spese di personale sono stati emanati successivi dPCM, da ultimo il dPCM del 28 dicembre 2018, per il triennio 2018-2020, con cui sono state definite le modalità di calcolo del limite assunzionale con il fine di assicurare ad ogni ateneo un contingente minimo non superiore al 50 per cento della spesa media annua relativa al personale cessato dal servizio nell'anno precedente e, esclusivamente per le università con migliori indicatori di bilancio, la possibilità di disporre di maggiori margini assunzionali proporzionali alla situazione di bilancio. Ha stabilito, inoltre, che le università che si trovano in una situazione di significativa e conclamata tensione finanziaria, non possono procedere ad assunzioni di personale.

Nel corso degli anni, sulla capacità assunzionale delle Università ha inciso anche il limite imposto dalla politica di contenimento della spesa corrente, a partire dal d.l. n. 112 del 2008 (art. 66), con una disciplina speciale rispetto a quella generale. La normativa in

⁷⁶ Con d.m. 989 del 25 ottobre 2019 sono state definite le linee generali d'indirizzo della programmazione del sistema universitario per il triennio 2019-2021 e i relativi indicatori per la valutazione dei risultati.

materia di turn over del sistema universitario nel suo complesso, recata dal comma 13-*bis* dell'art. 66 del d.l. 112/2008 (legge 133/2008), è stata ripetutamente modificata.

Sulla base delle modifiche intervenute con le leggi di stabilità dal 2014 al 2016 (art. 1, comma 460, legge 147/2013, art. 1, comma 346, legge 190/2014, art. 1, comma 251, legge 208/2015), le Università hanno potuto procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato e di ricercatori a tempo determinato nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento per il biennio 2012-2013, al 50 per cento per il biennio 2014-2015, al 60 per cento per il 2016 e all'80 per cento per il 2017 di quella relativa al corrispondente personale cessato dal servizio nell'anno precedente. A decorrere dal 2018, il sistema delle Università statali può procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato e di ricercatori a tempo determinato nel limite di una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al corrispondente personale cessato dal servizio nell'anno precedente.

Le risorse così individuate, riferite al sistema universitario nel suo complesso, vengono assegnate annualmente dal MUR ai singoli atenei in termini di "Punti organico" (PO), per l'assunzione di personale⁷⁷.

I punti organico rappresentano la dotazione disponibile in ciascun ateneo per reclutare nuovo personale o procedere ad avanzamenti di carriera. I punti organico sono calcolati in proporzione al personale cessato in ciascun anno; il rapporto fra i punti organico che vengono attribuiti e quelli rivenienti dalle cessazioni rappresenta il tasso di turn over per ciascun ateneo.

Il "punto organico" è l'unità di misura utilizzata dal Ministero per definire la dimensione annuale delle assunzioni effettuabili da parte delle Università. Ogni dipendente, sulla base della tipologia (personale docente e personale tecnico – amministrativo) e del livello di inquadramento corrisponde a un equivalente in punti organico:

- Un Professore Ordinario corrisponde a 1 punto organico;
- Un Professore Associato corrisponde a 0,70 punti organico;
- Un Ricercatore varia da 0,40 (per quelli di tipo A) a 0,50 punti organico (per quelli di tipo B e a tempo indeterminato);
- Un Tecnico-Amministrativo (PTA) varia sulla base delle seguenti corrispondenze, cat. B = 0,20 punti organico; cat. C = 0,25 punti organico; cat. D = 0,30 punti organico; cat. EP = 0,40 punti organico; Dirigente = 0,65 punti organico.

Dalle rilevazioni ministeriali per il 2019, il costo medio nazionale di 1 Professore di I fascia, cui corrisponde il coefficiente stipendiale di 1 Punto Organico, è pari a euro 116.031.

Nell'assegnare tale budget, si tiene conto:

- del limite massimo nazionale relativo al turn over stabilito dalla normativa statale (100 per cento a decorrere dal 2018);

⁷⁷ Per il 2019 il d.m. 740 dell'8 agosto 2019 e per il 2020 il d.m. 441 del 10 agosto 2020.

- dell'assicurazione ad ogni ateneo di poter contare su un budget annuale minimo pari al 50 per cento delle risorse derivanti dalle proprie cessazioni dell'anno precedente;
- degli indicatori di bilancio di ogni ateneo.

Ogni anno il Ministero assegna i punti organico base (quota base certa per ogni ateneo, indipendentemente dalle performance dello stesso, corrispondente a una percentuale dei punti organico derivanti dalle cessazioni dell'anno precedente) e i punti organico aggiuntivi o premiali (corrispondenti al risultato di un calcolo che "misura" la virtuosità di un ateneo). Per l'anno 2020 i punti organico totali per il complesso delle università statali sono pari a 1.961,03.

La legge di bilancio per il 2019 (art. 1, comma 978 LB 145/2018) ha previsto, per gli anni 2019 e 2020, maggiori facoltà assunzionali, superiori al 100 per cento del turn over per le Università statali che nell'anno precedente a quello di riferimento presentano un indicatore delle spese di personale inferiore al 75 per cento e un indicatore di sostenibilità economico-finanziaria maggiore di 1,10. Il d.m. 742 dell'8 agosto 2019 ha ripartito le risorse per tali maggiori facoltà assunzionali in termini di 221,22 punti organico. Per il 2020 i punti organico disponibili per la medesima finalità sono stati pari a 215,46 (d.m. 925 del 20 dicembre 2020).

La verifica del rispetto di tali indicazioni è affidata al MUR che - attraverso la implementazione di un cruscotto (Proper) ove reperire, verificare e inserire tutte le informazioni necessarie ai fini della programmazione e gestione delle politiche di reclutamento del personale - procede annualmente al monitoraggio delle assunzioni effettuate e, in caso di mancato rispetto dei vincoli previsti, alla predisposizione dei necessari piani di rientro.

Dall'analisi della tavola allegata al d.m. 441 del 2020 di ripartizione dei punti organico si riscontra che molti atenei del nord hanno un tasso di turn over superiore al 100 per cento, cioè hanno una possibilità di reclutamento maggiore dei pensionamenti, rispetto a quelli del centro e del sud.

Si deve tener conto che ottenere un numero di punti organico che supera quello relativo alle cessazioni dal servizio (turn over superiore al 100 per cento) può comportare, se non adeguatamente monitorato e accompagnato da azioni sul fronte delle entrate, ripercussioni sul bilancio, attraverso un irrigidimento dello stesso, nel caso in cui buona parte del FFO venga utilizzata per spese di personale, lasciando minori margini per altri tipi di interventi. Si deve poi considerare che ottenere maggiori risorse in termini di punti organico non va a incidere sulle assegnazioni di FFO negli anni successivi, i cui meccanismi di riparto seguono altre logiche e criteri.

Potrebbe succedere che nell'utilizzare i punti organico ottenuti, gli atenei aumentino ulteriormente la propria spesa per il personale, peggiorando il valore dei due indicatori utilizzati dal MUR (spese di personale e ISEF). Per tale motivo è opportuno che le Università tengano sotto controllo tali fattori, cercando di evitare di agire sul lato delle entrate, in particolare su quello delle tasse universitarie.

Come emerge dalla seguente tavola – ove si registrano i punti organico disponibili, quelli utilizzati e quelli residui - a fronte di 7.202,63 punti organico attribuiti dal MUR nel periodo 2016-2019 ne risultavano congelati 70,30 a seguito della soppressione delle Province e della razionalizzazione delle Camere di commercio (liberati nel 2016 e nel 2017). Al netto dei piani di recupero per il superamento dei limiti previsti dalla legge di riforma, risultavano disponibili per la programmazione 7.134,24 punti organico mentre 20,09 non riuscivano ad essere programmati per indisponibilità di risorse.

Al termine del 2019 i punti organico programmati raggiungevano quindi i 7.157,77 dei quali 3.501,65 utilizzati, pari a circa il 48,9 per cento del complesso.

Consistente appare pertanto il numero dei punti organico residui al termine del 2019 (3.656,12 punti organico, pari al 51 per cento di quelli programmati), dovuto, in parte, alle difficoltà finanziarie in cui versano alcuni atenei (in particolare, nel periodo 2010-2014)⁷⁸ e, in parte (per le ultime due annualità), alla tempistica nell'assegnazione degli stessi da parte del MUR (le assegnazioni sono state disposte negli ultimi mesi dell'anno). Poche risultano invece le Università che hanno utilizzato un maggior numero punti organico rispetto a quelli disponibili, rendendo necessari, al termine del 2019, piani di rientro per 7,99 punti organico.

TAVOLA 22

PUNTI ORGANICO

Anni	Punti organico	Punti organico congelati mobilità province	Punti organico congelati utilizzati*	Punti organico congelati residui e programmati	Recupero per piani di rientro	Punti organico disponibili per la programmazione	Punti organico non programmati	Punti organico programmati compresi i residui programmati congelati	Punti organico utilizzati	% utilizzo su programmato	Punti organico residui al 31.12.2019	% residuo su programmato
2016	1.193,67	37,80	2,60	35,20	3,94	1.151,93	0,08	1.187,05	1.120,43	94,4%	66,62	5,61%
2017	1.526,17	32,50	14,18	18,32	1,58	1.492,09	1,62	1.508,79	1.246,80	82,6%	261,99	17,36%
2018	2.038,54				1,26	2.037,28	13,34	2.023,94	963,32	47,6%	1.060,62	52,40%
2019	2.444,25				1,21	2.443,04	5,05	2.437,99	171,10	7,0%	2.266,89	92,98%
TOTALE	7.202,63	70,30	16,78	53,52	7,99	7.124,34	20,09	7.157,77	3.501,65	48,9%	3.656,12	51,08%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR

4.3. Il reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari

Nel rispetto dell'autonomia riconosciuta alle Università, i concorsi per l'accesso ai ruoli universitari sono organizzati direttamente dalle Università con riferimento ai professori di prima e di seconda fascia e ai ricercatori a tempo determinato di tipo a) e b). Per i ricercatori a tempo indeterminato, trattandosi di una figura ad esaurimento, sono

⁷⁸ Nel periodo 2010-2014 i punti organico attribuiti risultato utilizzati per il 90 per cento.

ammessi solo concorsi per trasferimento tra sedi universitarie ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 210/1998.

La legge n. 240 del 2010 ha previsto, per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori universitari (rispettivamente, ordinari e associati), il preliminare conseguimento di un'abilitazione scientifica nazionale quale presupposto necessario per partecipare alle procedure di chiamata indette dalle singole Università.

Nei confronti dei ricercatori la medesima legge 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, preceduto dal conseguimento dell'abilitazione.

4.3.1. L'accesso al ruolo dei professori universitari

Come detto, il reclutamento dei professori universitari presuppone il conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale (artt. 15 e 16 della legge 240/2010) che attesta la qualificazione scientifica necessaria per l'accesso al ruolo e richiede requisiti differenti per la fascia dei professori ordinari e per quella dei professori associati.

Le procedure per il conseguimento dell'abilitazione - che non costituisce titolo di idoneità, né dà alcun diritto per il reclutamento in ruolo o per promozioni, se non nell'ambito delle procedure previste dagli artt. 18 e 24, commi 5 e 6, della medesima legge n. 240 del 2010 - sono svolte per settori concorsuali⁷⁹ (raggruppati in macrosettori concorsuali e possono essere articolati in settori scientifico-disciplinari), sulla base di modalità procedurali disciplinate con il d.P.R. n. 95 del 2015⁸⁰ e il d.m. n. 76 del 2012⁸¹.

Il d.l. 126/2019 (art. 5, comma 1), convertito dalla legge n. 159 del 2019, ha elevato il periodo di validità dell'abilitazione scientifica nazionale da 6 a 9 anni, stabilendo che ciò si applica anche ai titoli di ASN conseguiti precedentemente alla data della sua entrata in vigore. L'abilitazione è attribuita dalla commissione con motivato giudizio fondato sulla valutazione dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche ed è espresso sulla base di criteri e parametri differenziati per funzioni e per settore concorsuale, definiti con decreto

⁷⁹ I macrosettori e i settori concorsuali sono stati determinati inizialmente con d.m. 29 luglio 2011, n. 336, successivamente rideterminati con d.m. 12 giugno 2012, n. 159, e, da ultimo, a seguito della ridefinizione del numero minimo di professori che vi devono afferire, con d.m. 30 ottobre 2015, n. 855. L'allegato D del d.m. 30 ottobre 2015 è poi stato rettificato con d.m. 22 giugno 2016.

⁸⁰ Per l'espletamento delle procedure, è stata prevista, ogni due anni, la costituzione di una commissione nazionale per ciascun settore concorsuale, composta da cinque membri, di cui quattro professori ordinari di Università italiane (sorteggiati all'interno di una lista formulata dal MUR) ed un quinto sorteggiato all'interno di una lista, predisposta dall'ANVUR, composta da almeno quattro studiosi o esperti di pari livello, in servizio presso Università di un Paese aderente all'OCSE, diverso dall'Italia. La commissione conclude la valutazione di ciascuna domanda nel termine di tre mesi decorrenti dalla scadenza del quadrimestre nel corso del quale è stata presentata la candidatura. La commissione ha la possibilità di acquisire pareri scritti pro veritate sull'attività scientifica dei candidati da parte di esperti revisori aventi le stesse caratteristiche dei professori ordinari facenti parte delle commissioni giudicatrici.

⁸¹ Il d.m. n. 76 del 2012 ha definito i criteri e parametri utilizzabili ai fini della valutazione dei candidati e dell'accertamento della qualificazione degli aspiranti commissari. Con il medesimo decreto è stato fissato, altresì, il numero massimo di pubblicazioni, distinto per fascia e per area, che ciascun candidato può presentare nella procedura di abilitazione, comunque non inferiore a 12.

del Ministro dell'università e della ricerca, sentiti il CUN e l'ANVUR. In caso di mancato conseguimento dell'abilitazione il candidato non può presentare una nuova domanda per lo stesso settore e per la stessa fascia o per la fascia superiore nei 12 mesi successivi alla data di presentazione della domanda; in caso di conseguimento dell'abilitazione, il candidato non può presentare una nuova domanda per lo stesso settore e per la stessa fascia nei 48 mesi successivi alla data di conseguimento della stessa.

Le prime due tornate di abilitazione scientifica nazionale sono state bandite nel 2012 (d.d. n. 222 del 2012) e nel 2013 (d.d. n. 161 del 2013). La terza tornata è stata indetta nel 2016 (d.d. n. 1532 del 2016) previa approvazione delle modifiche concernenti lo svolgimento delle valutazioni (d.P.R. n. 95 del 2016) e i criteri e i parametri per la valutazione dei candidati e per l'accertamento della qualificazione dei commissari (d.m. n. 120 del 2016). L'ultima tornata è stata indetta con d.d. n. 2175 del 2018 per il triennio 2018-2020, i cui termini sono stati differiti a causa dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, con il d.l. 18/2020 (art. 101) e il d.l. 22/2020 (art. 7-bis).

Una analisi significativa condotta dall'ANVUR⁸² sugli esiti dell'Abilitazione Scientifica Nazionale relativi ai primi quattro quadrimestri della tornata 2016-18⁸³, confrontandoli con quelli della tornata 2012-13, ne ha evidenziato l'andamento in relazione al numero sia delle domande presentate che dei candidati (numero, ovviamente, molto inferiore attesa la possibilità per ogni candidato di chiedere l'abilitazione in più settori concorsuali nonché, all'interno dello stesso settore, sia per la prima che per la seconda fascia).

Le domande presentate nella tornata 2016-2018 sono state 28.954⁸⁴ (di cui 10.054 per professore di prima fascia e 18.900 per professore di seconda fascia) e hanno consentito l'attribuzione di 16.379 abilitazioni, pari al 56 per cento del totale (60,2 per cento per i professori di prima fascia e 54,6 per cento per i professori di seconda fascia). La percentuale di successo delle donne nell'ASN è superiore a quella degli uomini per la prima fascia (62 per cento contro 59,4), mentre i tassi di abilitazione per genere sono molto simili nella seconda fascia (dove conseguono l'abilitazione il 54,4 per cento delle donne e il 54,8 per cento degli uomini). L'analisi per genere sull'ASN condotta dall'ANVUR ha evidenziato l'assenza di una selezione svantaggiosa per le donne, mostrando come la qualità scientifica degli uomini abilitati sia generalmente pari o superiore a quella delle donne⁸⁵.

È stato, inoltre, rilevato nello studio come per i candidati strutturati nel sistema universitario si registrino tassi di abilitazione in genere nettamente superiori rispetto a

⁸² ANVUR– Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca – 2018.

⁸³ Al momento della pubblicazione ANVUR, i dati dell'ultimo quadrimestre non erano ancora disponibili.

⁸⁴ Nel 2012 avevano presentato domanda 26.943 candidati.

⁸⁵ Il CUN ha pubblicato nel dicembre 2020 un'analisi comparativa dei dati statistici (forniti dal Ministero dell'Università e della Ricerca per il 2008 e per il 2018) relativi alla presenza delle donne nel sistema universitario italiano, in cui ha messo in evidenza che il processo di miglioramento degli squilibri di genere, seppur visibile, è ancora lento. Nei ruoli precari ci sono più donne che uomini, mentre nel ruolo di ingresso (RTDb) si evidenzia una predominanza del numero degli uomini. Nel 2018 gli uomini costituiscono il 76 per cento dei PO (81 per cento nel 2008), mentre tra i PA il 38 per cento sono donne (erano il 33 per cento nel 2008).

quelli non strutturati⁸⁶, anche se non è stato possibile determinare se, e in quale misura, i diversi tassi di abilitazione fra candidati strutturati e non strutturati siano dovuti a differenze di qualità scientifica nelle due tipologie di candidati. Nel confronto delle domande sulla base della nazionalità dei candidati, per entrambe le fasce, la quota di candidati stranieri è complessivamente pari a circa il 4 per cento. I tassi di successo dei candidati stranieri e di quelli italiani sono simili tra di loro.

Una volta conseguita l'abilitazione scientifica, il reclutamento dei professori universitari è affidato, in primo luogo, alla chiamata da parte delle singole Università ai sensi dell'art. 18 e dell'art. 24, commi 5 e 6 della legge n. 240 del 2010⁸⁷.

La seguente tavola registra l'andamento delle chiamate da parte delle Università nel quadriennio 2016-2019, con un totale di chiamate nel quadriennio pari a 11.640 professori.

TAVOLA 23

CHIAMATE DEI PROFESSORI UNIVERSITARI

ANNO	Chiamati ai sensi della L. 240/10	Studiosi in possesso dell'abilitazione	Professori già in servizio (trasferimenti)	Professori e ricercatori a tempo indeterminato con abilitazione	Chiamati da reclutamento art. 29, comma 8 L. 240/10
2016	2.132	183	21	1.866	62
2017	2.232	335	4	1.835	58
2018	3.137	637	0	2.440	60
2019	4.139	1.399	0	2.677	63
Totale	11.640	2.554	25	8.818	243

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR

Nel 2019, nell'ambito delle chiamate ai sensi della legge 240/2010, per il centro, l'università "La Sapienza" di Roma è quella che ha reclutato il maggior numero di professori (456), seguita da quella di Bologna (283), per il nord-est, da quella di Torino

⁸⁶ I candidati strutturati includono le varie tipologie di ricercatori (a tempo indeterminato o determinato), i professori associati e le figure in esaurimento. L'altra categoria, residuale, include tutte le altre posizioni presenti nelle Università (ad esempio, assegnisti di ricerca) e posizioni esterne (ricercatori in enti esteri, in enti di ricerca nazionali, in altre organizzazioni, cultori della materia e candidati provenienti dal mondo delle professioni).

⁸⁷ Al procedimento di chiamata possono, in particolare, essere ammessi: a) gli studiosi in possesso dell'abilitazione scientifica (per il settore concorsuale, ovvero per uno dei settori concorsuali ricompresi nel macrosettore cui afferisce il settore concorsuale oggetto del procedimento, e per le funzioni oggetto del procedimento ovvero per funzioni superiori, purché non siano già titolari delle medesime); b) gli studiosi in possesso della idoneità conseguita ai sensi della legge n. 210 del 1998 (equiparata all'abilitazione limitatamente al periodo di durata della stessa ai sensi dell'art. 29, comma 8, legge n. 240 del 2010); c) i professori di prima e di seconda fascia già in servizio nella fascia corrispondente a quella per la quale viene bandita la selezione; d) gli studiosi stabilmente impegnati all'estero in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario in posizioni di livello pari a quelle oggetto del bando.

Ai sensi del citato art. 24, comma 6, fino al decimo anno successivo alla data di entrata in vigore della legge, possono, inoltre, essere sottoposti a valutazione da parte dell'Ateneo, ai fini della chiamata nel ruolo di professore di prima e seconda fascia, i professori di seconda fascia e i ricercatori a tempo indeterminato in servizio nell'Università che abbiano conseguito l'abilitazione scientifica.

I procedimenti di chiamata sono effettuati sulla base della programmazione triennale dei reclutamenti e si concludono previa valutazione delle pubblicazioni scientifiche (di cui le Università possono stabilire il numero massimo che, comunque, anche in tal caso, non può essere inferiore a 12), del curriculum e dell'attività didattica degli studiosi.

(205), per il nord-ovest, e da quella di Palermo (166), per sud e isole. Anche per la chiamata di studiosi, si confermano ai primi posti l'università "La Sapienza" (101) e quella di Bologna (95).

Dall'analisi dei dati emerge che comincia a rilevarsi una crescita delle chiamate degli studiosi, in possesso dell'abilitazione scientifica, ma non affiliati alle Università; chiamate volte, nelle intenzioni del legislatore, a consentire una maggiore apertura delle carriere universitarie a ricercatori che avessero maturato significativi risultati scientifici in altre istituzioni.

Più numerose risultano le chiamate dei ricercatori a tempo indeterminato e dei professori di seconda fascia in possesso dell'abilitazione (che assorbono il 76 per cento delle chiamate 2016-2019) nel cui ambito, tuttavia, l'estensione ai docenti e ai ricercatori in servizio nell'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. Tali figure, infatti, hanno la possibilità, nell'ambito delle risorse disponibili, al termine dei 3 anni, di passaggio a professore associato, previo conseguimento dell'Abilitazione Scientifica Nazionale e previa valutazione del singolo Dipartimento.

Riguardo il rispetto del vincolo posto dall'art. 18, comma 4⁸⁸ della citata legge n. 240/2010, rilevante appare il numero delle chiamate relative al personale in servizio nella stessa Università che bandisce il posto (l'89 per cento degli assunti), che non sembra garantire il rispetto del vincolo posto dalla legge. Ciò in quanto il sistema dei "punti organico" tende a favorire le chiamate del personale già strutturato nell'ateneo in quanto suscettibili di assorbire una quota minore dei punti organico e, quindi, di risorse.

Sempre nell'ambito delle chiamate effettuate ai sensi della legge n. 240 del 2010 tra i professori e i ricercatori a tempo indeterminato dotati di abilitazione, va, inoltre, segnalata la rilevante quota delle chiamate dei professori di seconda fascia (che assorbono più del 75 per cento delle chiamate nel triennio).

4.3.2. Il reclutamento dei ricercatori a tempo determinato

La legge n. 240 del 2010, oltre ad aver previsto l'istituzione del ruolo ad esaurimento dei ricercatori a tempo indeterminato, assunti prima dell'entrata in vigore della legge di riforma, ha introdotto, all'art. 24, comma 3, due nuove tipologie di contratto di ricercatore, solo a tempo determinato, per lo svolgimento di attività di ricerca, di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti.

⁸⁸ Ciascuna Università statale, nell'ambito della programmazione triennale, vincola le risorse corrispondenti ad almeno un quinto dei posti disponibili di professore di ruolo alla chiamata di coloro che nell'ultimo triennio non hanno prestato servizio quale professore ordinario di ruolo, professore associato di ruolo, ricercatore a tempo indeterminato, ricercatore a tempo determinato di cui all'articolo 24, comma 3, lettere a) e b), o non sono stati titolari di assegni di ricerca ovvero iscritti a corsi universitari nell'università stessa.

La prima (tipo A) consiste in contratti di durata triennale, prorogabili per due anni, per una sola volta, previa positiva valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte, effettuata sulla base di modalità, criteri e parametri definiti con d.m. 242/2011.

La seconda (tipo B) consiste in contratti triennali riservati a candidati che hanno usufruito dei contratti di tipo A, o che hanno conseguito l'abilitazione scientifica nazionale (ASN), o che sono in possesso del titolo di specializzazione medica, ovvero che, per almeno tre anni anche non consecutivi, hanno usufruito di assegni di ricerca o di borse post-dottorato, oppure di contratti, assegni o borse analoghi in Università straniera. Tali contratti possono essere stipulati anche con coloro che hanno usufruito per almeno 3 anni di contratti a tempo determinato stipulati in base all'art. 1, comma 14, della L. 230/2005⁸⁹.

Ai sensi dell'art. 24, comma 5, della legge n. 240 del 2010, il titolare di tale seconda tipologia di contratto che abbia conseguito l'abilitazione scientifica nazionale è sottoposto alla valutazione dell'Università - in conformità a standard qualitativi riconosciuti a livello internazionale e individuati con un apposito regolamento di ateneo nell'ambito dei criteri fissati con d.m. 344 del 2011 – e se positiva, viene inquadrato, alla scadenza del terzo anno, nell'ambito delle risorse per la programmazione, nel ruolo dei professori associati.

A tal fine, a decorrere dall'undicesimo anno dell'entrata in vigore della legge 240/2010, l'Università può utilizzare le risorse corrispondenti fino alla metà dei posti disponibili di professore di ruolo per le chiamate a professore associato dei ricercatori che hanno svolto la seconda tipologia di contratto e siano stati valutati positivamente (art. 24, comma 6, ultimo periodo, legge n. 240 del 2010).

Il sistema che ne deriva, pur in linea con le esperienze internazionali, complica il percorso di carriera del personale docente. L'abolizione del ruolo dei ricercatori universitari a tempo indeterminato con 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, inoltre, il periodo 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.

La ratio della riforma attuata dalla legge n. 240/2010 si basava sull'idea che la sostituzione delle figure a tempo indeterminato con quelle a tempo determinato avrebbe dovuto aumentare competitività e selezione basata sul merito, portando i ricercatori più meritevoli a transitare in poco tempo nel ruolo degli associati (*tenure track*). Tuttavia, il percorso per approdare a professore associato è costellato da una serie di posizioni a tempo determinato⁹⁰, partendo dall'assegno di ricerca (che deve essere preceduto da tre anni di dottorato), per una durata massima pari a quattro anni, cui segue un concorso per ricercatore a tempo determinato di tipo A (la cui durata massima è di cinque anni), per poi giungere al posto di ricercatore di tipo B, della durata di un triennio e suscettibile di

⁸⁹ Art. 29, comma 5 della legge n. 240/2010.

⁹⁰ Con il rischio che ci potrebbero essere anche mancati rinnovi.

conversione in professore associato, nel caso in cui sia stata conseguita l'Abilitazione Scientifica Nazionale.

Su tale problematica, da ultimo è intervenuto il d.l. n. 76 del 2020 (art. 19, comma 1, lett. f) che ha previsto la possibilità, qualora l'università abbia le necessarie risorse nella propria programmazione e nei limiti delle risorse assunzionali disponibili per l'inquadramento nella qualifica di professore associato, di anticipare già dal termine del primo anno di contratto per ricercatore a tempo determinato di tipo B il passaggio nel ruolo dei professori associati.

TAVOLA 24

RICERCATORI A TEMPO DETERMINATO DELLE UNIVERSITÀ STATALI

AREA GEOGRAFICA	2016				2017				2018				2019			
	L. 230	TIPO A	TIPO B	TOT	L. 230	TIPO A	TIPO B	TOT	L. 230	TIPO A	TIPO B	TOT	L. 230	TIPO A	TIPO B	TOT
Nord - ovest	12	586	416	1.014	1	715	611	1.327	-	840	937	1.777	-	857	1.070	1.927
Nord - est	3	564	450	1.017	1	629	540	1.170	-	705	818	1.523	-	730	996	1.726
Centro	14	671	479	1.164	3	766	580	1.349	1	831	842	1.674	1	911	916	1.828
Sud	2	578	319	899	-	736	400	1.136	-	712	594	1.306	-	938	778	1.716
Isole	40	237	157	434	12	205	189	406	1	250	318	569	-	370	334	704
Tot. statali	71	2.636	1.821	4.528	17	3.051	2.320	5.388	2	3.338	3.509	6.849	1	3.806	4.094	7.901

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR

L'andamento delle assunzioni nel periodo 2016-2019 evidenzia una netta flessione dei ricercatori a tempo determinato disciplinati dalla precedente legge 230 del 2005 (anche in relazione al passaggio nella nuova categoria dei ricercatori di tipo b) ed una progressiva crescita dei ricercatori assunti in attuazione della legge n. 240 del 2010, passati dalle 4.528 unità del 2016 alle 7.901 unità del 2019.

- L'aumento è da ricondurre agli interventi normativi degli ultimi anni, in particolare:
- la legge di bilancio per il 2016⁹¹, ha incrementato il FFO di 47 milioni di euro per l'anno 2016 e di 50,5 milioni a decorrere dall'anno 2017, per l'assunzione di ricercatori tipo B;
 - la LB per il 2018 ha previsto un ulteriore incremento del FFO per l'assunzione di ricercatori tipo B⁹², nonché l'istituzione del Fondo per il finanziamento quinquennale dei dipartimenti universitari di eccellenza (art. 1, commi 314-338), la cui maggior parte delle risorse destinate al reclutamento di professori e ricercatori;
 - la LB per il 2019 (art. 1, comma 401) ha disposto che, a valere sulle risorse del FFO, incrementate dalla stessa legge (comma 400) e in deroga alle vigenti facoltà assunzionali, le Università sono autorizzate a stipulare contratti di ricerca a tempo determinato di tipo B⁹³;

⁹¹ Art. 1, commi da 247 a 250 (d.m. 18 febbraio 2016, n. 78, che ha previsto 861 assunzioni).

⁹² Art. 1, comma 633 (d.m. 28 febbraio 2018, n. 168, che ha previsto 1.305 assunzioni).

⁹³ A tal proposito è stato emanato il d.m. 8 marzo 2019, n. 204, che ha previsto l'attivazione di 1.511 contratti. In seguito all'emergenza da Covid-19, il d.m. 27 marzo 2020, n. 2 ha prorogato dal 30 aprile 2020 al 30 ottobre 2020 il termine per l'attivazione dei contratti.

- il d.l. n. 162/2019, convertito dalla legge n. 8 del 2020, (art. 6, commi 5-*sexies* e 5-*septies*) ha previsto l'assunzione, nel 2021, di 1.607 ricercatori a tempo determinato di tipo B nelle Università, le cui risorse sono state ripartite tra le Università con d.m. 14 maggio 2020, n. 83. È stata inoltre prevista l'autorizzazione per le università, in deroga alle vigenti facoltà assunzionali, a bandire procedure per la chiamata, dal 2022, di professori universitari di seconda fascia riservate ai ricercatori universitari a tempo indeterminato (ruolo ad esaurimento, a seguito della legge n. 240/2010) in possesso di abilitazione scientifica nazionale⁹⁴.

Da ultimo, il d.l. 34/2020, convertito dalla legge n. 77 del 2020, (art. 238, comma 1) ha previsto l'assunzione, nel 2021, di ricercatori a tempo determinato di tipo B nelle università, in deroga alle vigenti facoltà assunzionali. Le risorse previste dal d.l. n. 34/2020, per complessivi 3.331 nuovi ricercatori di tipo B sono state ripartite con d.m. 16 novembre 2020, n. 856.

La legge di bilancio per il 2021 (art. 1, comma 524) ha, nel contempo, incrementato le risorse previste nel 2022 per la progressione di carriera dei ricercatori a tempo indeterminato⁹⁵ e ha modificato la disciplina delle procedure di chiamata per i professori di seconda fascia⁹⁶.

Si ricorda, infine, che è ancora attivo il programma per giovani ricercatori "Rita Levi Montalcini"⁹⁷, che rappresenta una delle principali iniziative del Ministero per consentire ai giovani ricercatori che lavorano all'estero di poter venire in Italia ed essere chiamati da una Università statale per svolgere la propria attività di ricerca.

Il grafico seguente evidenzia il trend positivo dei ricercatori a tempo determinato delle Università statali dal 2016 in poi, in tutte le aree geografiche.

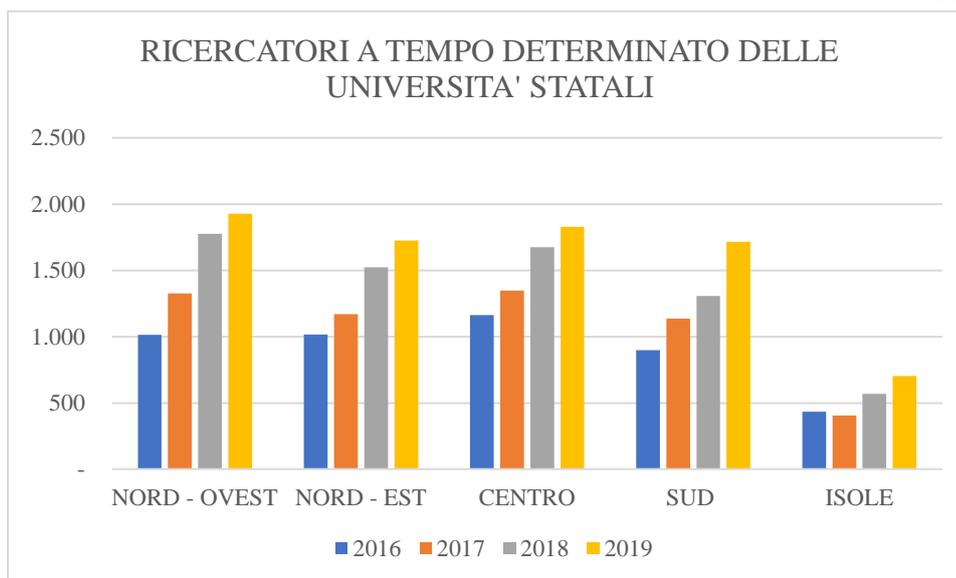
⁹⁴ Le risorse per la progressione di carriera nel ruolo di professore di seconda fascia di complessivi 1.034 ricercatori a tempo indeterminato sono state ripartite con d.m. 14 maggio 2020, n. 84.

⁹⁵ Portandole dai 15 milioni previsti ai 30 milioni.

⁹⁶ Quelle di cui all'art. 18 della L. 240/2010 possono essere bandite per una quota fino al 50 per cento dei posti (e non più per almeno il 50 per cento dei posti) e, corrispondentemente, che le procedure di valutazione di cui all'art. 24, comma 6, della stessa L. 240/2010 sono attivate per almeno il 50 per cento dei posti (e non più per non più del 50 per cento dei posti).

⁹⁷ In relazione al programma "Rita Levi Montalcini", il decreto di ripartizione del fondo di finanziamento ordinario per le Università statali destina annualmente l'importo di 5,5 milioni a favore di giovani studiosi ed esperti, italiani e stranieri, in possesso di titolo di dottore di ricerca o equivalente da non più di 6 anni e impegnati stabilmente all'estero in attività di ricerca o didattica da almeno un triennio, finalizzato alla realizzazione di programmi di ricerca autonomamente proposti presso Università italiane.

Sulla base di criteri stabiliti con apposito decreto ministeriale (da ultimo il d.m. n. 928 del 23 dicembre 2020) vengono annualmente selezionati - sulla base del valore scientifico e del programma di ricerca che intendono realizzare in Italia - ventiquattro studiosi impegnati stabilmente all'estero, al fine di consentirne il reclutamento presso le Università statali attraverso la stipula di contratti ai sensi dell'art. 24, comma 3, lettera b), legge 30 dicembre 2010, n. 240 per un triennio, salva la possibilità, già ricordata, di inquadrarlo, alle condizioni previste dall'art. 24, comma 5, della legge n. 240 del 2010, nel ruolo dei professori associati.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR

4.3.3. Le chiamate dirette di professori e ricercatori

Le Università possono provvedere, nell'ambito delle relative disponibilità di bilancio, alla copertura di posti di professore ordinario e associato e di ricercatore mediante chiamate dirette di studiosi, italiani o stranieri, in possesso dei necessari requisiti, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 9 della legge n. 230 del 2005⁹⁸. Si tratta di una forma di reclutamento diretto, attraverso una procedura speciale, che non prevede bandi da parte delle singole Università, ma una proposta nominativa che l'ateneo invia direttamente al Ministero. I soggetti così chiamati dall'Università sono valutati dal Ministero e, per alcune casistiche, sottoposti al parere delle Commissioni per l'Abilitazione Scientifica Nazionale.

⁹⁸ Art. 1, comma 9: "Nell'ambito delle relative disponibilità di bilancio, le università possono procedere alla copertura di posti di professore ordinario e associato e di ricercatore mediante chiamata diretta di studiosi stabilmente impegnati all'estero in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario da almeno un triennio, che ricoprono una posizione accademica equipollente in istituzioni universitarie o di ricerca estere, ovvero che abbiano già svolto per chiamata diretta autorizzata dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nell'ambito del programma di rientro dei cervelli un periodo di almeno tre anni di ricerca e di docenza nelle università italiane e conseguito risultati scientifici congrui rispetto al posto per il quale ne viene proposta la chiamata, ovvero di studiosi che siano risultati vincitori nell'ambito di specifici programmi di ricerca di alta qualificazione, identificati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentiti l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca e il Consiglio universitario nazionale, finanziati dall'Unione europea o dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Nell'ambito delle relative disponibilità di bilancio, le università possono altresì procedere alla copertura dei posti di professore ordinario mediante chiamata diretta di studiosi di chiara fama. A tali fini le università formulano specifiche proposte al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca il quale concede o rifiuta il nulla osta alla nomina, previo parere della commissione nominata per l'espletamento delle procedure di abilitazione scientifica nazionale, di cui all'articolo 16, comma 3, lettera f), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e successive modificazioni, per il settore per il quale è proposta la chiamata, da esprimere entro trenta giorni dalla richiesta del medesimo parere. Non è richiesto il parere della commissione di cui al terzo periodo nel caso di chiamate di studiosi che siano risultati vincitori di uno dei programmi di ricerca di alta qualificazione di cui al primo periodo, effettuate entro tre anni dalla vincita del programma. Il rettore, con proprio decreto, dispone la nomina determinando la relativa classe di stipendio sulla base della eventuale anzianità di servizio e di valutazioni di merito".

L'immissione nei ruoli della docenza universitaria, oltre che con le procedure selettive, può avvenire anche tramite:

- Chiamata diretta di professori ordinari, associati e ricercatori universitari;
- Chiamata diretta di studiosi di chiara fama;
- Chiamata diretta di studiosi vincitori nell'ambito di specifici programmi di ricerca di alta qualificazione.

Da segnalare che per procedere al reclutamento per chiamata diretta di professori universitari, selezionati tra studiosi di elevato e riconosciuto merito scientifico, secondo procedure che dovevano essere definite con un dPCM, mai emanato, l'art. 1, comma 207, della L. 208/2015 aveva istituito, in via sperimentale, nello stato di previsione del MIUR, il "Fondo per le cattedre universitarie del merito Giulio Natta"⁹⁹, che è stato abrogato dall'art. 1, comma 788 della legge di bilancio per il 2019.

TAVOLA 25

CHIAMATE DIRETTE DI PROFESSORI E RICERCATORI

Anno	CHIAMATE DIRETTE				
	TOT	PO	PA	RU TI	RU TD
2016	75	19	40	0	16
2017	101	30	53	0	18
2018	128	39	63	0	26
2019	115	34	57	0	24
Totale	419	122	213	0	84

Anno	CHIARA FAMA				
	TOT	PO	PA	RU TI	RU TD
2016	1	1	0	0	0
2017	1	0	1	0	0
2018	2	2	0	0	0
2019	2	1	1	0	0
Totale	6	4	2	0	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR

Come emerge dalla tavola, tale forma di reclutamento risulta meno utilizzata delle altre ed ha consentito, nel quadriennio, 419 chiamate dirette (concentrate nell'ambito dei professori di seconda fascia) ed appena 6 chiamate per chiara fama.

D'altra parte, lo stesso CUN ha esposto più volte¹⁰⁰ le problematiche relative alla procedura di chiamata diretta, in particolare legata alla grande differenziazione delle norme che regolano i sistemi universitari e della ricerca negli altri Paesi che rende

⁹⁹ Il Fondo aveva una dotazione iniziale di 38 milioni nel 2016 e di 75 milioni annui dal 2017. Successivamente, la L. 205/2017 (L. di bilancio 2018) aveva destinato 50 milioni per il 2018 e 40 milioni per il 2019 del Fondo Natta alla corresponsione ai professori e ricercatori universitari di un importo parzialmente compensativo del blocco degli scatti stabilito per il periodo 2011-2015 (art. 1, comma 629). Ulteriori 8 milioni per il 2019 erano stati destinati all'incremento delle risorse del Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio universitarie (art. 1, comma 637). Infine, 5 milioni annui dal 2018 erano stati destinati all'adeguamento dell'importo delle borse di studio concesse per la frequenza dei corsi di dottorato di ricerca (art. 1, comma 640).

¹⁰⁰ Cfr. "Il sistema universitario italiano nelle analisi del Consiglio universitario nazionale 2017-2019".

estremamente difficile approntare tabelle di equipollenza stabili, complete ed esaustive per tutte le posizioni ricoperte nelle Università e negli enti di ricerca esistenti all'estero.

Alla luce delle sopracitate analisi può ora esaminarsi il quadro, aggiornato al 2019, del personale docente assegnato al sistema universitario il cui andamento, nell'ambito degli atenei statali, segna nel quadriennio una progressiva e consistente flessione passando dai 46.314 docenti del 2016 ai 43.988 docenti del 2019 (erano 53.901 nel 2011). Soltanto il dato dei professori ordinari è rimasto pressoché stabile.

La tavola seguente evidenzia l'evoluzione del personale docente delle Università statali disaggregato, sia per aree geografiche, che per qualifica, distinguendo tra professori ordinari, professori associati e ricercatori a tempo indeterminato ora in ruolo esaurimento (la consistenza dei ricercatori a tempo determinato, pari al 18 per cento dei docenti, è stata già esaminata).

Sotto il primo profilo, la flessione del personale docente nel confronto 2016-2019 è del 5 per cento, risulta più accentuata nelle Isole (-7,9 per cento) e al Centro (-6,5 per cento). Segue il Sud (-5,5 per cento), il Nord-est (-3,3) e il Nord-ovest (-2,7). La diminuzione, tuttavia, è fortemente influenzata dalla diminuzione dei ricercatori a tempo indeterminato, in quanto le altre qualifiche risultano in crescita.

I professori ordinari nel 2019 sono in crescita del 4,7 per cento, in aumento soprattutto al Nord-ovest (+11 per cento). L'aumento degli associati (+11,4) è omogeneo pressoché in tutte le aree geografiche, in particolare nel Nord-ovest (+12,2).

La figura del ricercatore a tempo indeterminato è in diminuzione nel 2019, rispetto al 2016, del 33,2 per cento, con punte del 37 per cento nel Nord-ovest e nel Nord-est.

La crescita di tali ricercatori, d'altra parte, ha subito una netta inversione di tendenza nel momento in cui è stata introdotta la figura del ricercatore a tempo determinato, e da allora il loro numero si è progressivamente ridotto.

Il grafico riporta la suddivisione dei docenti delle Università statali, per area geografica, secondo i dati riportati nella tavola precedente.

GRAFICO 6

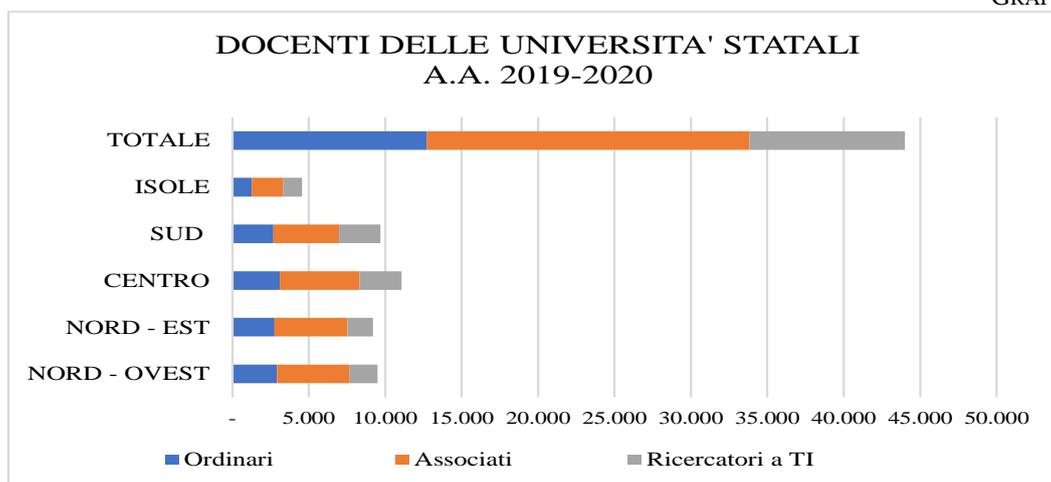


TAVOLA 26

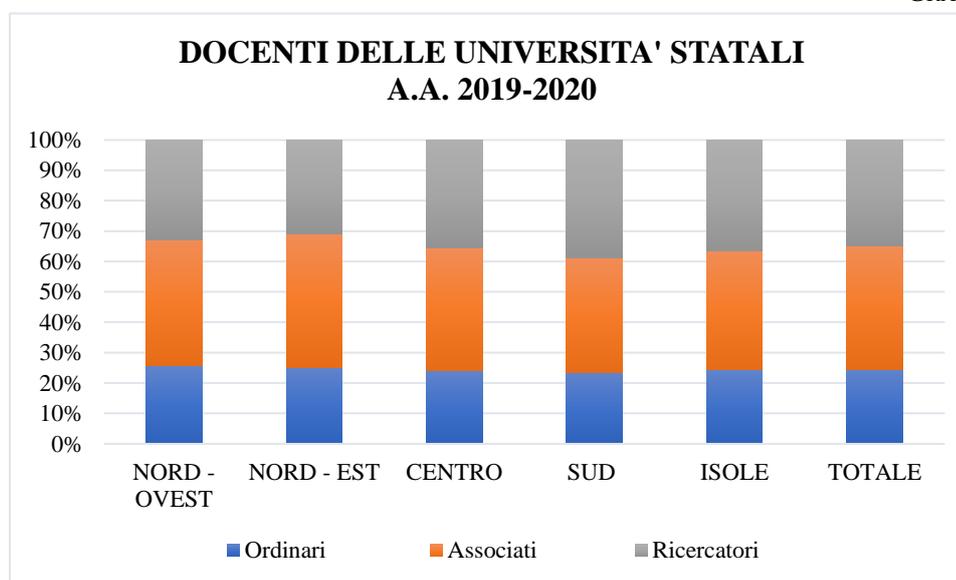
QUADRO NAZIONALE DEI DOCENTI DI RUOLO

AREA GEOGRAFICA	A.a. 2016/2017				A.a. 2017/2018				A.a. 2018/2019				A.a. 2019/2020			
	Ordinari	Associati	Ricercatori	Docenti in totale	Ordinari	Associati	Ricercatori	Docenti in totale	Ordinari	Associati	Ricercatori	Docenti in totale	Ordinari	Associati	Ricercatori	Docenti in totale
Nord - ovest	2.634	4.230	2.903	9.767	2.675	4.273	2.586	9.534	2.799	4.459	2.152	9.410	2.923	4.745	1.828	9.496
Nord - est	2.597	4.272	2.637	9.506	2.587	4.293	2.374	9.254	2.633	4.415	2.043	9.091	2.750	4.787	1.657	9.194
Centro	3.101	4.655	4.084	11.840	3.036	4.713	3.725	11.474	3.048	4.835	3.191	11.074	3.099	5.211	2.753	11.063
Sud	2.566	3.940	3.743	10.249	2.536	3.948	3.465	9.949	2.588	4.056	3.102	9.746	2.677	4.303	2.696	9.676
Isole	1.260	1.848	1.844	4.952	1.184	1.855	1.750	4.789	1.235	1.910	1.498	4.643	1.279	2.053	1.227	4.559
TOT ITALIA	12.158	18.945	15.211	46.314	12.018	19.082	13.900	45.000	12.303	19.675	11.986	43.964	12.728	21.099	10.161	43.988

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR

A differenza del precedente grafico, il seguente è comprensivo della totalità dei ricercatori delle Università statali, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato (risultanti dalla tavola 24).

GRAFICO 7



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR

4.4. Le altre figure professionali

Accanto al personale docente di ruolo e ai ricercatori a tempo determinato, il sistema universitario utilizza altro 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.

Come emerge dalla seguente tavola, il fenomeno ha assunto nel corso degli anni una portata notevole.

ALTRE FIGURE PROFESSIONALI

Anni	Docenti (attività formative)	Personale in attività di tutorato	Assegnisti di ricerca	Collaboratori di ricerca	Collaboratori linguistici	TOTALE
2016	9.919	4.083	13.549	8.172	1.494	37.217
2017	11.501	6.048	13.606	8.961	1.477	41.593
2018	14.009	7.362	13.568	9.680	1.444	46.063
2019	8.717	4.244	13.930	10.821	1.427	39.139

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR

La quota più consistente è rappresentata dagli assegnisti di ricerca che registra, rispetto al 2016 una crescita di circa il 3 per cento, raggiungendo, nel 2019, le 13.930 unità.

In diminuzione, invece, i contratti per attività formative, che rappresentano uno strumento, spesso necessario, per coprire l'intera offerta formativa programmata dagli atenei.

Dall'analisi condotta dall'ANVUR, nel periodo 2008-2017, ha rilevato che nel 2017, gli assegnisti di ricerca erano presenti soprattutto nell'area di Ingegneria, in cui vi erano 5,7 assegnisti ogni 10 docenti. Molto meno presenti erano, invece, nelle scienze umane e sociali, in particolare in area 12 e 10, in cui vi erano, rispettivamente, solo 1,2 e 1,4 assegnisti ogni 10 docenti. Nel 2017, il 60 per cento degli assegnisti continuava a essere impiegato soprattutto negli atenei del Nord.

L'assegno di ricerca dovrebbe essere una prerogativa dei giovani a inizio carriera, tuttavia, l'età media degli assegnisti nel 2017 è risultata pari a 34,5 anni. Gli under 40, che nel 2013 erano l'87 per cento, nel 2017 erano l'82 per cento del totale (anche se in diminuzione, il dato appare preoccupante).

Anche il dato sui collaboratori di ricerca (borse di studio e di ricerca per laureati) risulta in crescita. Nel 2016 i collaboratori di ricerca erano 8.172, all'incirca 1,5 ogni 10 docenti, di cui il 53 per cento donne. La maggiore diffusione si aveva nelle Università del Nord-Est, dove vi erano ben 3,1 collaboratori ogni 10 docenti. Ve ne erano molti meno, invece, negli atenei del Centro, solo 0,8 ogni 10 docenti. Nel 2019 il trend dei collaboratori di ricerca è in crescita in tutte le aree geografiche, in particolare nel Sud-Isola (3.349), complessivamente in aumento, rispetto al 2016, del 32,4 per cento.

Numericamente rilevante appare anche il personale a contratto impegnato in attività di tutorato e/o in attività didattico-integrative, propedeutiche e di recupero, attività affidate agli stessi studenti universitari.

Consistente si rivela anche il contributo dei collaboratori ed esperti linguistici, assunti dalle Università, sia con contratti a tempo indeterminato che con contratti a tempo determinato, in attuazione dell'art. 4 del d.l. n. 120 del 1995, convertito, con modificazioni, nella legge n. 236 del 1995 in base al quale "in relazione alle esigenze di apprendimento delle lingue e di supporto alle attività didattiche, le Università possono

assumere, compatibilmente con le risorse disponibili nei propri bilanci, collaboratori ed esperti linguistici di lingua madre”.

4.5. Il personale tecnico-amministrativo

Diversa è la disciplina relativa al personale tecnico-amministrativo, a cui si applica il d.lgs. n. 165 del 2001, la cui evoluzione risente, al pari del restante personale pubblico, delle politiche di razionalizzazione e contenimento dei costi previste per tutto il personale appartenente ai comparti di contrattazione.

L’analisi sulla ripartizione del personale amministrativo tra le aree funzionali registra la concentrazione del personale non dirigente nell’area amministrativa e amministrativa gestionale (circa il 50 per cento) e nell’area tecnica, tecnico-scientifica ed elaborazione dati (31,5 per cento), mentre meno numerosi risultano gli addetti all’area dedicata alle biblioteche e ai servizi generali e tecnici; la percentuale, anch’essa ridotta, del personale medico e socio sanitario si riconduce alla presenza nei soli policlinici universitari.

TAVOLA 28

PERSONALE ATA DELLE UNIVERSITÀ PER AREA FUNZIONALE E TIPOLOGIA DI CONTRATTO AL 31/12/2019
UNIVERSITÀ STATALI

Area funzionale	Contratto di lavoro a tempo indeterminato	Contratto di lavoro a tempo determinato	Altre tipologie contrattuali	TOTALE
Dirigenza amministrativa	265	68	2	335
Amministrativa ed Amministrativa-gestionale	23.496	974	148	24.618
Biblioteche	2.700	16	4	2.720
Servizi generali e tecnici	3.243	32	2	3.277
Medico-odontoiatrica e Sociosanitaria	2.667	11	10	2.688
Tecnica, Tecnico-scientifica ed Elaborazione dati	14.879	467	79	15.425
Area non individuata	5	20	163	188
TOTALE	47.255	1.588	408	49.251

Fonte: MUR

Nelle Università statali il ricorso a personale con contratto di lavoro a tempo determinato si attesta nel 2019 sulle 1.588 unità, le altre tipologie contrattuali impegnano 408 unità.

A seguito del rafforzamento delle disposizioni in materia differenziazione salariale e meritocrazia introdotti dal d.lgs. n. 150 del 2009, meritano di essere segnalati i progressi raggiunti nell’ambito della valutazione della performance nel settore universitario.

Con l’acquisizione delle competenze relative alla valutazione della performance delle Università statali, l’ANVUR ha intrapreso una attività di studio ed elaborazione che ha portato alla definizione di linee guida per una gestione integrata e semplificata del

ciclo della performance entrate in vigore a partire dal Piano della performance 2016, limitando peraltro, la valutazione delle prestazioni attraverso obiettivi e indicatori, al solo personale tecnico amministrativo.

Ne è conseguito, nell'ambito della maggioranza degli atenei, anche uno sforzo volto a ricondurre tutti gli istituti che trovavano finanziamento nei contratti collettivi integrativi ai criteri di premialità e merito, escludendo gli automatismi e la distribuzione indifferenziata delle risorse e applicando puntuali strumenti di controllo (art. 18, comma 2 del d.lgs. n. 150 del 2009).

Le Linee guida dell'ANVUR sono state integrate per la gestione del ciclo della performance 2018-2020, in ottemperanza a quanto previsto dal d.lgs. n.150/2009, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74 (art.13, c.12), che attribuisce all'ANVUR un ruolo di coordinamento del sistema nazionale di valutazione della performance per Università statali e enti di ricerca vigilati dal MUR.

In tale direzione anche gli istituti retributivi erogati tradizionalmente a cadenza mensile, fissa e ricorrente (come l'indennità mensilizzata di ateneo) sono stati utilmente riconciliati con la più recente normativa volta ricondurre la quota prevalente del trattamento accessorio nell'ambito del finanziamento del ciclo della performance.

4.6. Il personale delle Università non statali

Nell'anno accademico 2019-2020, il sistema universitario italiano risulta composto da:

98 Istituzioni universitarie di cui:

67 Università Statali, di cui 6 Istituti superiori ad ordinamento speciale¹⁰¹;

20 Università non Statali legalmente riconosciute;

11 Università non Statali telematiche legalmente riconosciute.

Le tavole seguenti riportano i dati per il personale delle Università non statali, suddiviso per qualifica, tratti dal portale dei dati dell'istruzione superiore del MUR-Ufficio Statistica e Studi.

Dai dati, risulta che nel 2019, nel complesso, il personale delle Università non statali è aumentato del 14,3 per cento, rispetto al 2016.

In particolare, i titolari degli assegni di ricerca sono aumentati del 53,3 per cento, del 20,4 per cento i docenti a contratto, del 19,2 i professori di I/II fascia e dell'11,4 per cento i collaboratori di ricerca. Risultano, invece, in diminuzione i ricercatori a tempo indeterminato/determinato (-12,4 per cento) e i collaboratori linguistici (-4,7).

¹⁰¹ Scuola Normale Superiore di Pisa; Scuola Internazionale Superiore di Studi Avanzati di Trieste (SISSA); Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa; IUSS (Istituto Universitario di Studi Superiori) di Pavia; IMT (Istituti, Mercati e Tecnologie) di Lucca; Gran Sasso Science Institute (GSSI) de L'Aquila

L'area geografica che presenta nel 2019, complessivamente, l'aumento maggiore di personale, rispetto al 2016, è quella del Sud (46 per cento), seguita dal Nord-est (18 per cento).

TAVOLA 29

PERSONALE PER QUALIFICA DELLE UNIVERSITÀ NON STATALI

AREE GEOGRAFICHE	2016	2017	2018	2019
NORD-OVEST	10.955	11.049	11.554	11.968
Professore I/II fascia (ordinario/associato)	1.131	1.173	1.218	1.286
Ricercatore a tempo indeterminato/determinato	974	942	881	859
Personale docente a contratto	3.600	3.533	3.830	3.982
Titolare di assegno di ricerca	296	354	384	400
Collaboratori in attività di ricerca	2.857	2.899	3.044	3.151
Collaboratori linguistici	66	63	62	65
Personale tecnico-amministrativo	2.031	2.085	2.135	2.225
NORD-EST	867	916	1.021	1.023
Professore I/II fascia (ordinario/associato)	95	102	112	119
Ricercatore a tempo indeterminato/determinato	110	124	35	146
Personale docente a contratto	193	215	264	232
Titolare di assegno di ricerca	57	97	115	156
Collaboratori in attività di ricerca	112	74	77	40
Collaboratori linguistici	44	42	6	48
Personale tecnico-amministrativo	256	262	272	282
CENTRO	5.997	6.263	6.737	7.035
Professore I/II fascia (ordinario/associato)	397	415	453	511
Ricercatore a tempo indeterminato/determinato	346	334	329	293
Personale docente a contratto	2.526	2.711	3.054	3.153
Titolare di assegno di ricerca	93	115	112	132
Collaboratori in attività di ricerca	642	576	601	669
Collaboratori linguistici	7	6	6	6
Personale tecnico-amministrativo	1.986	2.106	2.182	2.271
SUD	1.223	1.371	1.482	1.785
Professore I/II fascia (ordinario/associato)	107	108	117	133
Ricercatore a tempo indeterminato/determinato	92	85	81	65
Personale docente a contratto	525	673	746	871
Titolare di assegno di ricerca	16	8	14	20
Collaboratori in attività di ricerca	64	54	70	238
Collaboratori linguistici	43	46	29	34
Personale tecnico-amministrativo	376	397	425	424
ISOLE	286	266	285	281
Professore I/II fascia (ordinario/associato)	66	76	90	92
Ricercatore a tempo indeterminato/determinato	80	50	43	40
Personale docente a contratto	20	18	37	28
Collaboratori in attività di ricerca	19	22	15	18
Collaboratori linguistici	9	8	8	8
Personale tecnico-amministrativo	92	92	92	95
TOTALE COMPLESSIVO	19.328	19.865	21.079	22.092

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR-Ufficio Statistica e Studi

Per una migliore comparazione con il personale delle Università statali, si è proceduto ad analizzare gli stessi dati raccolti dall'Ufficio Statistica e Studi del MUR. La tavola seguente, quindi, suddivide il personale statale per qualifica e per area geografica.

PERSONALE PER QUALIFICA DELLE UNIVERSITÀ STATALI

AREE GEOGRAFICHE	2016	2017	2018	2019
NORD-OVEST	41.131	41.360	42.449	43.490
Professore I/II fascia (ordinario/associato)	6.864	6.957	7.258	7.668
Ricercatore a tempo indeterminato/determinato	3.916	3.904	3.923	3.753
Personale docente a contratto	5.649	5.599	5.626	5.449
Titolare di assegno di ricerca	3.588	3.686	3.761	3.932
Collaboratori in attività di ricerca	10.729	10.850	11.379	12.347
Collaboratori linguistici	175	164	154	147
Personale tecnico-amministrativo	10.210	10.200	10.348	10.194
NORD-EST	41.729	41.973	44.071	45.326
Professore I/II fascia (ordinario/associato)	6.869	6.880	7.050	7.538
Ricercatore a tempo indeterminato/determinato	3.655	3.542	3.565	3.382
Personale docente a contratto	4.268	4.773	4.843	5.002
Titolare di assegno di ricerca	4.043	4.195	3.994	4.041
Collaboratori in attività di ricerca	11.701	11.493	13.542	14.260
Collaboratori linguistici	362	359	367	361
Personale tecnico-amministrativo	10.831	10.731	10.710	10.742
CENTRO	46.350	46.414	46.591	47.194
Professore I/II fascia (ordinario/associato)	7.755	7.767	7.883	8.310
Ricercatore a tempo indeterminato/determinato	5.243	5.059	4.866	4.577
Personale docente a contratto	4.868	5.105	5.128	5.332
Titolare di assegno di ricerca	3.607	3.522	3.556	3.518
Collaboratori in attività di ricerca	10.725	10.866	11.310	11.778
Collaboratori linguistici	525	526	520	489
Personale tecnico-amministrativo	13.627	13.569	3.328	13.190
SUD	35.814	34.678	34.889	36.408
Professore I/II fascia (ordinario/associato)	6.504	6.485	6.643	6.979
Ricercatore a tempo indeterminato/determinato	4.643	4.597	4.403	4.413
Personale docente a contratto	2.982	2.942	2.962	3.208
Titolare di assegno di ricerca	1.749	1.648	1.716	1.831
Collaboratori in attività di ricerca	8.821	8.367	8.999	9.980
Collaboratori linguistici	320	311	299	290
Personale tecnico-amministrativo	10.795	10.328	9.867	9.707
ISOLE	18.626	17.451	17.774	17.961
Professore I/II fascia (ordinario/associato)	3.108	3.071	3.145	3.332
Ricercatore a tempo indeterminato/determinato	2.280	2.122	2.067	1.930
Personale docente a contratto	1.139	1.300	1.344	1.319
Titolare di assegno di ricerca	497	499	453	429
Collaboratori in attività di ricerca	5.935	4.872	5.385	5.809
Collaboratori linguistici	162	151	136	132
Personale tecnico-amministrativo	5.505	5.436	5.244	5.010
TOTALE COMPLESSIVO	183.650	181.876	185.774	190.379

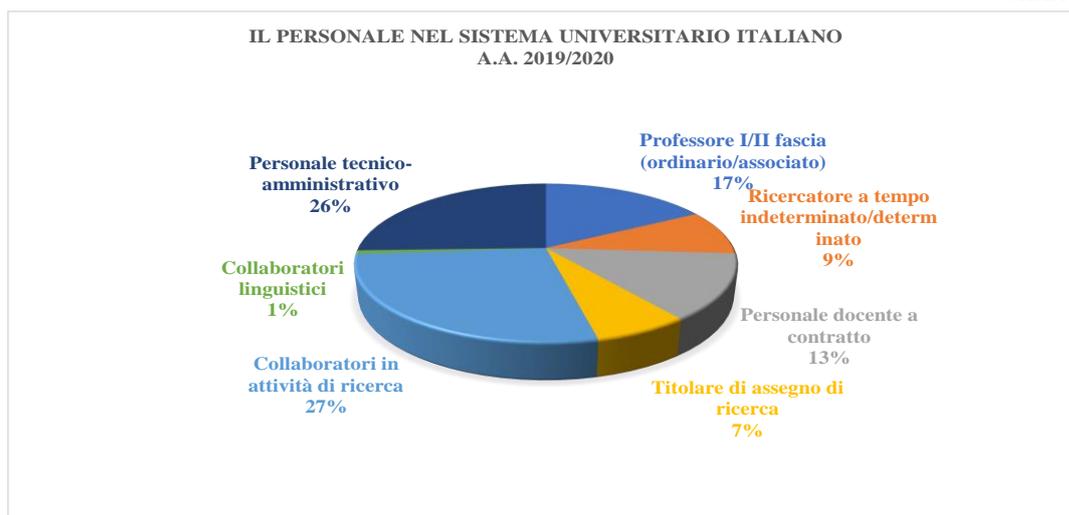
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR-Ufficio Statistica e Studi

Il personale statale cresce, nel complesso, nel 2019, rispetto al 2016 del 3,7 per cento. Nel caso delle Università statali, aumentano soprattutto i collaboratori di ricerca (13,1 per cento), seguiti dai professori di I/II fascia (8,8 per cento), dai docenti a contratto

(7,4 per cento) e dai titolari di assegni di ricerca (2 per cento). Diminuiscono i ricercatori a tempo indeterminato/determinato (-8,5), i collaboratori linguistici (-8,1) e il personale amministrativo (-4,2).

Il grafico seguente evidenzia la composizione del personale nel sistema universitario italiano (Università statali e non statali), mostrando la netta prevalenza dei collaboratori in attività di ricerca¹⁰² e la forte componente del personale docente a contratto, segnale da ricondurre probabilmente alle procedure più snelle nel reclutamento di personale.

GRAFICO 8



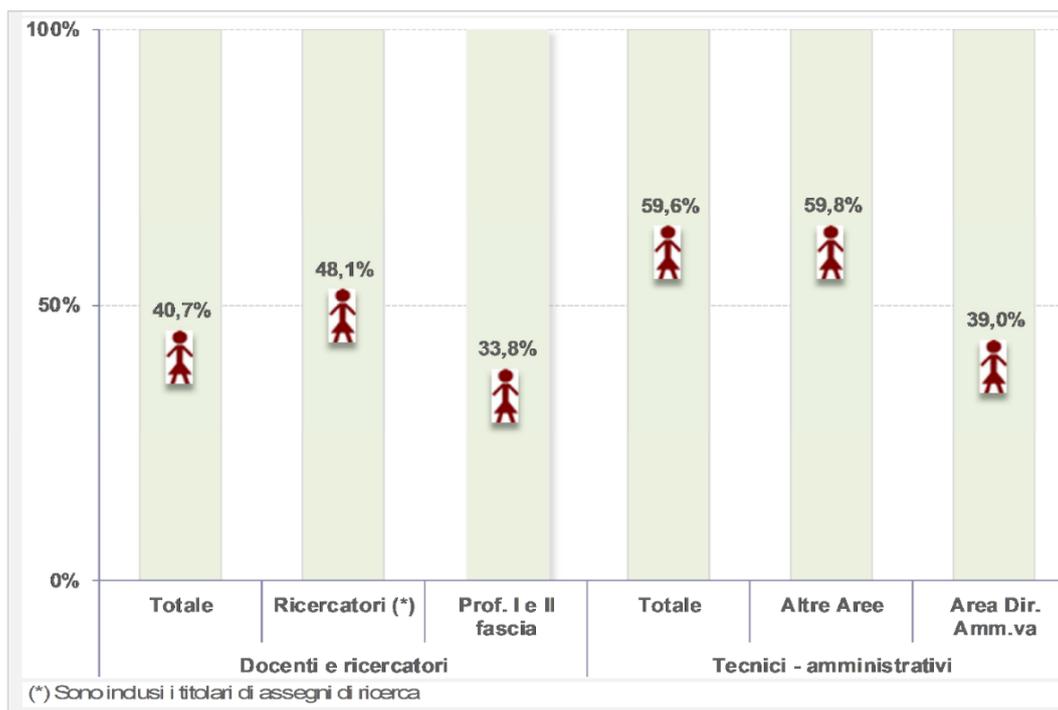
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR

Il grafico seguente, sulla presenza femminile negli atenei italiani nel 2019, è tratto da una recente pubblicazione del MUR (*Focus* “Il personale docente e non docente nel sistema universitario italiano - a.a 2019/2020” - settembre 2020).

L’analisi ha messo in luce che complessivamente il genere maschile prevale di poco (50,7 per cento) su quello femminile (49,3 per cento), ma esistono delle differenze tra le varie tipologie di personale. Le donne rappresentano il 59,6 per cento del personale tecnico-amministrativo, ma si riducono tra i docenti e i ricercatori, in cui costituiscono il 40,7 per cento della categoria. Per quanto riguarda le posizioni di vertice, la rappresentanza femminile si abbassa: nell’area della Dirigenza amministrativa si attesta al 39,0 per cento, mentre tra i professori di I o II fascia si riduce a poco meno del 34 per cento.

¹⁰² Nel dato sono compresi i titolari di borse di studio e di ricerca per laureati, i contratti di prestazione autonoma per programmi di ricerca, i contratti di formazione specialistica dell’area sanitaria, i tecnologi a tempo determinato e altro.

DONNE NEGLI ATENEI STATALI E NON STATALI
 PERCENTUALE SUL TOTALE DI PERSONALE DELLA STESSA TIPOLOGIA E QUALIFICA
 DATI AL 31/12/2019



Fonte: MUR

CAPITOLO QUINTO

GLI INTERVENTI PER LA DIDATTICA

5.1. Il sistema Universitario – 5.2. La domanda e l’offerta formativa – 5.2.1. Gli iscritti – 5.2.2. Gli immatricolati – 5.2.3. I laureati – 5.2.4. L’internazionalizzazione – 5.2.5. Gli immatricolati stranieri – 5.2.6. I laureati stranieri – 5.2.7. I corsi di studio post-laurea – 5.2.8. I corsi di studio ad orientamento professionale e rapporto tra Università e mondo del lavoro – 5.3. La valutazione della qualità nel sistema universitario – 5.4. Focus sulle Università telematiche

5.1. Il sistema Universitario

Il sistema universitario italiano, in linea con la riforma avviata a partire dal processo di Bologna¹⁰³ e sviluppata negli anni¹⁰⁴ fino ad oggi, è ispirato al perseguimento di una sempre maggiore armonizzazione con i sistemi di istruzione superiore europei nel contesto della creazione di un’Area Europea dell’istruzione superiore, idonea a favorire il reciproco riconoscimento dei titoli conseguiti negli Stati interessati. A tal fine sono stati

¹⁰³ Il Processo di Bologna è un processo di armonizzazione dei vari sistemi di istruzione superiore europei, che ha l’obiettivo di creare un’Area Europea dell’Istruzione Superiore in una visione internazionale delle competenze superiori. È iniziato il 19 giugno 1999, quando i ministri di 29 paesi europei si sono incontrati a Bologna per sottoscrivere la Dichiarazione di Bologna. Il principale obiettivo è la creazione di un’Area Europea dell’Istruzione Superiore in un quadro di riconoscimento sovranazionale delle competenze accertate nei singoli Paesi aderenti. Gli obiettivi principali individuati dalla Dichiarazione di Bologna, monitorati nella progressiva realizzazione attraverso una serie di Conferenze Ministeriali tenutesi tra il 1999 e il 2020 (la conferenza del 2020 con sede a Roma si è svolta via web a causa della pandemia), sono quelli di: adottare nei diversi Paesi un sistema di titoli di semplice leggibilità e comparabilità; impostare il sistema di studi superiori in due cicli principali, di 1° livello, di almeno 3 anni, e 2° livello; formare un sistema di crediti didattici o formativi omogeneo nei vari Paesi per favorire l’interscambiabilità dei percorsi di studio; promuovere in tal modo la mobilità di studenti, docenti, ricercatori e personale tecnico-amministrativo, promuovere la cooperazione europea nella valutazione della qualità. In tale quadro il percorso in essere ha portato a realizzare forme di cooperazione fra istituzioni universitarie, programmi di mobilità, piani di studio integrati, formazione e ricerca.

Oggi il processo di Bologna è cresciuto fino a comprendere la più ampia area europea di istruzione superiore (EHEA), che include attualmente 48 paesi europei più la Commissione europea e numerosi membri e partner consultivi, rappresentanti autorità pubbliche, istituti di istruzione superiore, associazioni, agenzie di garanzia della qualità, organizzazioni internazionali e altre parti interessate.

¹⁰⁴ Invero la riforma del sistema universitario parte da lontano, con l’approvazione parlamentare della legge 15 maggio 1997, n. 127 (cosiddetta *Bassanini-bis*), recante all’art. 17, commi 95 e ss., disposizioni in merito all’autonomia universitaria. Tutti gli interventi normativi successivi, compresa la riforma attuale realizzata con la legge n. 240/2010, nonché le norme sulla valutazione della qualità, fino all’istituzione dell’ANVUR con decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 e successivo DPR 1° febbraio 2010, n. 76 si pongono sul solco dei principi condivisi a livello europeo dal processo di Bologna.

riformati i cicli di studio superiore secondo modalità comparabili, è stato istituito un sistema raffrontabile di crediti formativi, si è valorizzato il sistema di valutazione della qualità secondo principi condivisi a livello sovranazionale e si è dato impulso alla mobilità tra studenti. In particolare, l'art. 17, comma 19, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (in seguito *Bassanini-bis*), rimandava ad un decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, di concerto con altri Ministri interessati, per fissare, tra l'altro, la durata, del numero minimo di annualità e dei requisiti minimi qualificanti per ciascun corso di laurea, nonché quale strumento per favorire la mobilità degli studenti¹⁰⁵. Sono stati, pertanto, emanati dapprima il d.m. n. 509/1999 e in seguito il d.m. n. 270/2004, il primo introduce la riforma degli ordinamenti didattici con una serie di novità rilevanti, tra cui, quella ormai nota, l'organizzazione dei percorsi universitari in cicli o livelli realizzando il passaggio dalla preesistente laurea del vecchio ordinamento, articolata in corsi di laurea di quattro, cinque o sei anni, a seconda delle facoltà, al nuovo ordinamento, con cicli di studio superiore ripartiti in: laurea, di durata triennale e laurea specialistica, che si consegue con ulteriori due anni di studio dopo la laurea. L'ulteriore riordino del sistema universitario del 2004 ha mantenuto i due cicli cambiandone la denominazione: laurea di primo livello, o laurea e laurea magistrale, di durata biennale dopo la laurea. Il terzo ciclo di studi superiori comprende il dottorato di ricerca che ha durata di 3 o 4 anni e la scuola di specializzazione. Un numero ristretto di corsi sono definiti "laurea magistrale a ciclo unico", articolata in cinque o sei anni per garantire una maggiore completezza ed unicità della formazione, comprende solo alcuni corsi¹⁰⁶, attinenti alle professioni regolamentate, il conseguimento della quale permette l'accesso al dottorato di ricerca e agli altri corsi previsti dal 3° ciclo.

¹⁰⁵ *"L'ordinamento degli studi dei corsi di diploma universitario, di laurea e di specializzazione di cui agli articoli 2, 3 e 4 della legge 19 novembre 1990, n. 341, è disciplinato dagli atenei, con le modalità di cui all'articolo 11, commi 1 e 2, della predetta legge, in conformità a criteri generali definiti, nel rispetto della normativa comunitaria vigente in materia, sentiti il Consiglio universitario nazionale e le Commissioni parlamentari competenti, con uno o più decreti del Ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, di concerto con altri Ministri interessati, limitatamente ai criteri relativi agli ordinamenti per i quali il medesimo concerto è previsto alla data di entrata in vigore della presente legge, ovvero da disposizioni dei commi da 96 a 119 del presente articolo. I decreti di cui al presente comma determinano altresì:*

a) la durata, il numero minimo di annualità e i contenuti minimi qualificanti per ciascun corso di cui al presente comma, con riferimento ai settori scientifico-disciplinari;

b) modalità e strumenti per l'orientamento e per favorire la mobilità degli studenti, nonché la più ampia informazione sugli ordinamenti degli studi, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informatici e telematici;

c) modalità di attivazione da parte di Università italiane, in collaborazione con atenei stranieri, dei corsi universitari di cui al presente comma, nonché di dottorati di ricerca, anche in deroga alle disposizioni di cui al Capo II del Titolo III del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382"

¹⁰⁶ Medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria, veterinaria, farmacia, chimica e tecnologie farmaceutiche, architettura, ingegneria edile.

FIGURA 1



Fonte: MUR

Sono stati, inoltre, introdotti e regolati i crediti formativi universitari, ai fini della comparazione a livello internazionale e del reciproco riconoscimento del percorso di studi svolto, con fissazione nel numero di 60 dei crediti da conseguire annualmente¹⁰⁷.

Ulteriori effetti si sono avuti nel percorso di reciproco riconoscimento delle forme di verifica e controllo della didattica e della ricerca universitaria.

Allo stato attuale, avendo a riferimento l'anno accademico 2019/2020, il sistema universitario italiano è composto da 98 Università di cui 67 statali, che comprendono 3 Scuole Superiori e 3 Istituti di alta formazione¹⁰⁸, nonché 31 Università non statali¹⁰⁹, di cui 11 telematiche.

Gli atenei statali localizzati al Nord sono 24, 19 sono al Centro e 24 al Sud-Isole.

Quanto alla dimensione degli atenei in relazione al numero degli studenti iscritti, sono 13 gli atenei con un numero di iscritti inferiore a 10.000, 17 quelli con numero di iscritti da 10.000 a 19.999, 14 con numero di iscritti da 20.000 a 29.999, 11 con numero di iscritti da 30.000 a 59.999, 6 con oltre 60.000 iscritti. Gli atenei statali con più di 60.000 iscritti risultano essere presenti al Nord nel numero di 4, al Centro se ne conta 1 e, infine, 1 al Sud-Isole. Gli atenei di dimensioni più ridotte, con iscritti inferiori a 10.000, risultano

¹⁰⁷ A un credito formativo universitario corrispondono 25 ore di lavoro per studente, comprensive sia delle lezioni frontali che dello studio individuale (questo ultimo per il 60 per cento del tempo complessivo). Per le lauree a ciclo unico sono previsti 300 crediti per Architettura, Chimica e Tecnologia Farmaceutiche, Farmacia, Giurisprudenza, Ingegneria Edile, Scienze della Formazione Primaria, Medicina Veterinaria e 360 crediti per Medicina e Chirurgia e Odontoiatria e Protesi Dentaria.

La quantità media di lavoro di apprendimento in un anno per uno studente impegnato a tempo pieno è fissata in 60 crediti: e quindi 180 sono i crediti necessari per la laurea, altri 120 per la laurea magistrale.

¹⁰⁸ Si tratta della Scuola Normale Superiore di Pisa, con sedi a Pisa e Firenze; della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa; della Scuola Internazionale Superiore di Studi Avanzati di Trieste (SISSA); dell'Istituto Universitario di Studi Superiori di Pavia (IUSS); della Scuola di alta formazione Istituti, Mercati, Tecnologie di Lucca (IMT); del Gran Sasso Science Institute di L'Aquila (GSSI), di più recente istituzione. È stato accreditato nel 2016, al termine di un periodo sperimentale di tre anni come Centro di Studi Avanzati dell'INFN, nel corso del quale si è avvalso della collaborazione d'istituzioni universitarie di eccellenza nel panorama nazionale e internazionale. Si ricorda, inoltre, la Scuola Superiore Meridionale di Napoli istituita sperimentalmente per tre anni presso l'università degli Studi di Napoli Federico II dalla legge n. 145/2018, commi 409-413.

¹⁰⁹ Con d.m. del 28 novembre 2017, (pubblicato in GU Serie Generale n.3 del 04-01-2018 - Suppl. Ordinario n. 1), su conforme parere dell'ANVUR è stata istituita e accreditata l'università non statale legalmente riconosciuta denominata Saint Camillus International University of Health Sciences con sede a Roma (promotore: Fondazione Progetto Salute). I corsi di studio sono stati attivati a decorrere dall' a.a. 2018/2019.

essere concentrati al Centro nel numero di 7 e al Sud sono 5, mentre solo 1 si trova al Nord. L'offerta privata è data da atenei dislocati principalmente al Centro, nel numero di 14 (di cui 7 sono Università telematiche). Sono 10 gli atenei privati con sede al Nord (di cui 1 Università telematica) e 7 quelli con sede al Sud-Isole (di cui 3 Università telematiche). Tra questi, gli atenei con un numero di iscritti inferiore a 10.000 sono pari a 24, di cui 6 Università telematiche.

Si contano 4.866 corsi attivi nell'anno accademico 2019/2020, con leggero ma costante aumento rispetto all'a.a. 2016/2017, in cui erano 4.575. L'aumento si registra soprattutto nei corsi di II livello in tutte le aree geografiche: nell'area Nord-ovest l'incremento dei corsi è pari al 9,7 per cento, nel Nord-est del 7 per cento, al Centro dell'8 per cento, al Sud dell'8,4, mentre per le Isole l'incremento si evidenzia nei corsi di I livello che risulta pari al 12 per cento.

TAVOLA 31

NUMERO DEI CORSI DI LAUREA ATTIVI PER ANNO ACCADEMICO

RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	CORSI LAUREA	a.a. 2016/17	a.a. 2017/18	a.a. 2018/19	a.a. 2019/20
Nord-ovest	I livello	545	540	547	559
	II livello	452	470	483	496
	Ciclo unico	69	70	70	73
Nord-est	I livello	446	455	460	466
	II livello	431	442	456	461
	Ciclo unico	55	57	57	58
Centro	I livello	558	557	581	589
	II livello	540	556	569	583
	Ciclo unico	81	83	84	85
Sud	I livello	465	468	484	486
	II livello	407	412	425	441
	Ciclo unico	79	80	81	82
Isole	I livello	215	223	228	241
	II livello	194	196	203	206
	Ciclo unico	39	38	41	40
TOTALE		4.576	4.647	4.769	4.866

Fonte: Ufficio di Statistica - MUR. Elaborazione su dati ANS (aggiornamento dati: gennaio 2021).

Con riguardo alla modalità di erogazione didattica, i corsi di studio possono essere erogati in quattro distinte modalità, che richiedono scelte ordinamentali, procedure di assicurazione della qualità e approvazioni da parte dell'Agenzia Nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) e del Consiglio Universitario Nazionale (CUN). Le tipologie di erogazione previste dalla normativa sono:

“convenzionale”, “mista”, “prevalentemente a distanza” e “a distanza”. La modalità convenzionale non può comprendere più del 10 per cento dei crediti erogati nel percorso formativo in modalità telematica, quella “mista” prevede invece che più del 10 per cento ma non più dei 2/3 delle attività formative, siano erogate in modalità telematica. La modalità “prevalentemente a distanza” prevede che più dei 2/3 ma meno del 100 per cento delle attività formative del corso siano erogate in modalità telematica e infine la modalità “integralmente a distanza” prevede che tutte le attività formative del percorso siano svolte in modalità telematica. Nelle Università statali i corsi di studio erogati interamente in presenza¹¹⁰, nell’a.a. 2016/2017, risultano essere il 99,3 per cento del totale dei corsi erogati, anche negli anni successivi la percentuale rimane pressoché invariata. I corsi a distanza rappresentano lo 0,2 per cento e quelli in modalità mista lo 0,4 per cento del totale dei corsi erogati.

Nelle Università non statali, nell’a.a. 2016/2017 i corsi in modalità convenzionale rappresentano il 74 per cento del totale dei corsi erogati, quelli a distanza il 26 per cento mentre, irrilevante è il numero dei corsi a modalità mista.

TAVOLA 32

NUMERO DEI CORSI DI LAUREA PER MODALITÀ DELLA DIDATTICA PER ANNO ACCADEMICO

Tipo Università	Modalità didattica	a.a. 2016/17	a.a. 2017/18	a.a. 2018/19	a.a. 2019/20
STATALI	Convenzionale	4.157	4.193	4.270	4.348
	A distanza	8	8	8	1
	Mista	18	39	47	59
NON STATALI	Convenzionale	292	302	322	332
	A distanza	100	102	117	120
	Mista	1	3	5	6
Totale		4.576	4.647	4.769	4.866

Fonte: Ufficio di Statistica - MUR. Elaborazione su dati ANS (aggiornamento dati: gennaio 2021).

Poiché l'emergenza sanitaria da Covid-19 ha determinato l'erogazione da parte delle Università dei servizi di didattica a distanza, l'ANVUR ha avviato, nel dicembre 2020, una rilevazione sugli stessi. In risposta anche a un'esigenza rappresentata da *European Association for Quality Assurance in Higher Education*, è stato costituito un gruppo di lavoro per attuare rilevazioni ed elaborare un'analisi delle esperienze didattiche realizzate negli atenei italiani, da comparare tra le diverse esperienze europee e offrire elementi utili alla definizione di strategie che gli atenei stessi dovranno definire.

¹¹⁰ I corsi di laurea a ciclo unico in Medicina e Chirurgia, Medicina Veterinaria, Odontoiatria e Protesi Dentaria e in Architettura, i corsi di studio delle Professioni sanitarie e in Scienze della formazione primaria possono essere istituiti solo come corsi di studio convenzionali.

NUMERO DI ISCRITTI AI CORSI DI LAUREA PER MODALITÀ DELLA DIDATTICA PER ANNO ACCADEMICO

Tipo Università	Modalità didattica	a.a. 2016/17	a.a. 2017/18	a.a. 2018/19	a.a. 2019/20
STATALI	Convenzionale	1.471.605	1.475.308	1.473.675	1.481.042
	A distanza	2.767	2.795	2.867	2.110
	Mista	2.884	8.064	13.816	19.278
NON STATALI	Convenzionale	100.985	104.239	107.400	110.695
	A distanza	76.285	92.525	114.317	108.310
	Mista	91	222	308	479
	Totale	1.654.617	1.683.153	1.712.383	1.721.914

Fonte: Ufficio di Statistica - MUR. Elaborazione su dati Anagrafe Nazionale degli Studenti Universitari (aggiornamento dati: gennaio 2021)

La tavola di cui sopra riporta il numero degli studenti iscritti ai corsi distinti per differente modalità di erogazione. Nel quadriennio considerato, nelle Università statali, risulta in netta crescita il numero degli studenti iscritti ai corsi di laurea con modalità mista; diversamente nelle Università non statali crescono gli studenti iscritti ai corsi di laurea con modalità a distanza, invero nel 2019 raggiungono un numero quasi pari agli studenti iscritti ai corsi di laurea in modalità convenzionale.

5.2. La domanda e l'offerta formativa

5.2.1. Gli iscritti

Risultano iscritti all'a.a. 2019/2020, per l'intero sistema universitario, 1.728.004 studenti, con un aumento pari al 3,8 per cento rispetto all'a.a. 2016/2017, in tale anno accademico, infatti, gli iscritti al sistema universitario complessivamente considerati erano 1.665.226. Se ne evince, pertanto, un incremento complessivo di 62.778 studenti, con aumento di 20.688 iscritti alle Università statali e 42.090 iscritti alle Università non statali. Sul totale degli iscritti nell'anno accademico 2019/2020, l'88 per cento di studenti è stato accolto nelle Università statali, il 12 per cento risulta iscritto in quelle non statali.

Analizzando il numero degli iscritti al tipo di laurea, nelle Università statali, si riscontra un aumento degli iscritti ai corsi di laurea Magistrale pari al 13 per cento nell'a.a. 2019/2020 rispetto all'anno accademico 2016/2017, mentre, dal confronto degli stessi due anni accademici, si riscontra un aumento del solo 2 per cento degli iscritti al corso di Laurea di durata triennale e un calo del 9 per cento degli iscritti al corso di Laurea Magistrale a ciclo unico. Risultano ancora presenti iscritti al corso Vecchio ordinamento, ad esaurimento, con conseguente congrua diminuzione, pari, nel caso al 44 per cento degli iscritti. Per le Università non statali¹¹¹, il raffronto degli iscritti per tipo di laurea tra l'anno accademico 2019/2020 e l'anno accademico 2016/2017 evidenzia un aumento pari al 50

¹¹¹ Nel rilevamento le Università non statali comprendono anche le Università telematiche.

per cento degli iscritti alla Laurea Magistrale e del 24 per cento al Corso di Laurea di durata triennale, al contrario si rileva un calo dell'1 per cento degli iscritti alla Laurea Magistrale a ciclo unico. La diminuzione degli iscritti secondo il vecchio ordinamento registra una diminuzione del 43 per cento.

TAVOLA 34

NUMERO DI ISCRITTI PER L'INTERO SISTEMA UNIVERSITARIO, TIPO DI UNIVERSITÀ E ANNO ACCADEMICO

Anno accademico	2016/2017		2017/2018		2018/2019		2019/2020	
Tipo università	Statale	Non Statale						
Isritti	1.487.732	177.494	1.495.324	197.111	1.497.632	222.137	1.508.420	219.584
Totale	1.665.226		1.692.435		1.719.769		1.728.004	

Fonte: elaborazione Cdc su dati Ufficio di Statistica - MUR. Elaborazione su dati ANS.

TAVOLA 35

NUMERO DI ISCRITTI PER L'INTERO SISTEMA UNIVERSITARIO, TIPO DI UNIVERSITÀ, TIPO LAUREA E ANNO ACCADEMICO

Anno accademico	2016/2017		2017/2018		2018/2019		2019/2020	
Tipo università	Statale	Non Statale						
Laurea	909.900	113.771	919.760	126.294	922.542	142.523	930.399	140.770
Laurea Magistrale	267.906	30.756	278.131	37.498	289.803	45.160	302.850	46.254
Laurea Magistrale Ciclo Unico	288.776	32.490	279.512	32.916	270.869	34.133	263.424	32.289
Vecchio Ordinamento	21.150	477	17.921	403	14.418	321	11.747	271
Totale	1.487.732	177.494	1.495.324	197.111	1.497.632	222.137	1.508.420	219.584

Fonte: elaborazione Cdc su dati Uff. di Statistica-MUR. Elaborazione su dati ANS (aggiornamento dati: gennaio 2021).

5.2.2. Gli immatricolati

Il numero degli immatricolati che si rileva nell'anno accademico 2016/2017 è pari a 290.197 e sale a 309.302 nell'anno accademico 2019/2020. Nel confronto tra gli anni accademici 2016/2017 e 2019/2020 si nota un aumento del 9 per cento degli immatricolati, nelle Università statali del Nord e delle Isole; crescono del 4 per cento al Sud, di contro resta un numero quasi uguale al Centro. Nelle Università non statali, confrontando gli stessi periodi, si evidenzia una crescita delle immatricolazioni al Nord (23 per cento), al Sud (17 per cento), nelle Isole (10 per cento), mentre si registra un calo (-4 per cento) al Centro.

Gli atenei statali che registrano un maggior numero di immatricolati risultano essere l'Università degli studi di Roma "La Sapienza" e l'Università degli Studi di Bologna.

Osservando l'andamento, nelle Università statali, del numero di immatricolazioni al corso di laurea di durata triennale, nell'anno 2017/2018 si registra un aumento pari al 2 per cento rispetto al 2016/2017, nell'anno accademico 2018/2019 l'aumento è pari all'1 per cento rispetto all'anno precedente, invece il tasso di crescita è pari al 4 per cento nell'anno accademico 2019/2020 rispetto al 2018/2019. Il numero degli immatricolati al corso di Laurea a ciclo unico rileva una diminuzione negli anni accademici successivi al 2016/2017, un calo rilevante (-8 per cento) si registra nell'anno accademico 2019/2020 rispetto al 2016/2017. Mantengono un trend di continuità nel quadriennio 2016/2019 le immatricolazioni nei Politecnici, ogni corso di laurea ha un numero massimo di posti disponibili, stabiliti di anno in anno dall'Ateneo. In quello di Torino si registrano, nell'anno accademico 2019/2020, circa 5.000 immatricolati, a fronte di oltre 13.000 iscritti ai test di ammissione, al Politecnico di Milano 7.700 immatricolazioni e 1.000 in quello di Bari; se si analizza il genere si nota un numero di immatricolati di genere maschile superiore rispetto al genere femminile.

Nelle Università non statali, il numero degli immatricolati al corso di laurea, nell'anno 2019/2020, è aumentato del 16 per cento rispetto all'anno accademico 2016/2017 e gli immatricolati al corso di laurea a ciclo unico crescono del 5 per cento nel 2019/2020 rispetto al 2016/2017.

Nel confronto tra l'anno accademico 2018/2019 con il 2016/2017 nelle Università telematiche è quasi raddoppiato il numero degli studenti immatricolati all'Università Novedrate e-Campus-telematica, che passa da circa 1.000 a 2.400 unità, registra un aumento dell'80 per cento di immatricolazioni l'Università Napoli-Pegaso telematica, passando da circa 3.000 a 5.800 unità, di contro si registra per l'Università Roma UNITELMA – telematica un numero di immatricolazioni pari a 200 nel 2018/2019 con un aumento rispetto al 2016/2017 di circa il 21 per cento.

Rispetto alle fasce di età, nell'anno accademico 2018/2019, sul totale nazionale degli immatricolati al corso di laurea di durata triennale e al corso a ciclo unico la percentuale di studenti con 19 anni di età è pari al 47,67 per cento, la percentuale di studenti con 18 anni di età è pari al 29,06 per cento, la percentuale di studenti di età compresa tra 23 e 30 anni è pari a 4,24 per cento, la percentuale di studenti di età compresa tra 31 e 40 anni è pari a 1,30 per cento.

Si riscontra, pertanto una considerevole riduzione delle immatricolazioni della popolazione in età più adulta. Gli immatricolati nel 2019/2020, rispetto all'anno accademico 2016/2017 risultano essere aumentati del 2,7 per cento nell'ambito Medico-sanitario e farmaceutico, dell'11 per cento in quello economico.

TAVOLA 36

NUMERO DI IMMATRICOLATI SUPERIORE A 4.000 PER ATENEIO STATALE, PER GENERE

ATENEIO	Sesso	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Torino	M	4.862	5.281	4.953	5.351
Torino	F	7.638	8.078	8.000	8.312
Milano	M	4.521	4.535	4.325	4.915
Milano	F	6.689	6.599	6.309	7.619
Padova	M	5.376	5.304	5.165	5.428
Padova	F	5.872	5.719	5.558	5.902
Bologna	M	6.335	6.141	6.019	6.275
Bologna	F	7.912	7.601	7.678	7.977
Firenze	M	3.785	3.886	3.588	3.849
Firenze	F	5.065	5.041	4.639	5.049
Roma La Sapienza	M	7.175	6.943	7.025	7.184
Roma La Sapienza	F	9.495	9.272	9.735	9.938
Napoli Federico II	M	5.797	5.814	6.223	6.419
Napoli Federico II	F	6.436	6.746	7.376	7.558
Bari	M	2.918	5.814	2.977	3.000
Bari	F	4.320	6.746	4.331	4.445
Palermo	M	3.022	3.006	3.131	3.489
Palermo	F	3.846	3.791	4.040	4.679

Fonte: dati USTAT MUR-open data (aggiornamento gennaio 2021).

L'indicatore riportato nella tavola sottostante conferma la difficoltà degli studenti immatricolati al primo anno dei corsi di laurea a conseguire un numero di crediti formativi adeguato, nel 2019/2020 sono stati conseguiti solo il 50 per cento dei CFU da parte di studenti immatricolati in Università del Sud e Isole, poco più del 55 per cento di CFU al Centro, circa il 59 per cento nell'area Nord-Ovest e il 66 per cento nel Nord-Est. Dalle analisi degli organismi preposti circa il 50 per cento degli studenti immatricolati presenta una preparazione modesta e riscontra notevoli difficoltà nel superare gli esami del primo anno, invero alcune difficoltà permangono anche negli anni successivi al primo. Per far fronte a tale situazione, negli ultimi anni, sono state predisposte per gli studenti attività di supporto e orientamento che hanno avuto un effetto positivo sull'indicatore, tuttavia sembra necessario migliorare ulteriormente l'indicatore attraverso nuove e più efficaci strategie.

PERCENTUALE DEI CFU CONSEGUITI DAGLI STUDENTI IMMATRICOLATI AL PRIMO ANNO RISPETTO AI CFU
DA CONSEGUIRE

AREA GEOGRAFICA	A.A. 2016/2017	A.A. 2017/2018	A.A. 2018/2019	A.A. 2019/2020
NORD - OVEST	59,50%	58,70%	60,20%	59,20%
NORD - EST	66,50%	66,10%	66,40%	65,90%
CENTRO	56,00%	56,10%	56,30%	55,20%
SUD	52,10%	50,50%	53,40%	51,70%
ISOLE	52,20%	51,10%	51,00%	50,50%

Fonte: ANVUR - Elaborazione su dati ANS

5.2.3. I laureati

Nell'anno accademico 2019/2020, si registrano nell'intero sistema universitario 339.707 laureati, di cui 162.321 al Nord, 78.756 al Centro e 98.630 al Sud-Isole.

Nel confronto tra 2019/2020 - 2016/2017, secondo una ripartizione per aree geografiche, al Nord si riscontra un aumento di laureati pari a 12.937 nelle Università statali e pari a 3.872 nelle Università non statali. Al Centro l'aumento dei laureati nelle Università statali è pari a 3.187, mentre in quelle private appare irrilevante. Al Sud si registra una crescita di 1.515 laureati nelle statali, mentre il numero dei laureati nelle Università non statali arriva quasi a raddoppiare. Infine, nelle Isole, a fronte di un aumento minimo di laureati nelle non statali, si evidenzia una diminuzione dei laureati nelle Università statali. Tale ultima diminuzione nell'area considerata si registra per tutto il quadriennio analizzato.

La percentuale degli studenti laureati entro la durata del corso di laurea (L, LM e LMCU) che hanno acquisito almeno 12 CFU¹¹² all'estero sul totale dei laureati risulta essere ancora molto bassa, attestandosi al 12 per cento negli atenei statali nell'anno accademico 2019/2020, sebbene si riconosca un modesto incremento nel quadriennio 2016-2019 in esame. Nelle Università non statali, invece, per lo stesso anno accademico, la percentuale si attesta al 13 per cento, tuttavia, il trend risulta in diminuzione.

¹¹² Per il conseguimento di una laurea triennale è necessario acquisire 180 CFU, mentre per ottenere una laurea magistrale, i CFU sono 120.

TAVOLA 38

PERCENTUALE DI LAUREATI ENTRO LA DURATA NORMALE DEL CORSO (L, LM E LMCU) CHE HANNO ACQUISITO ALMENO 12 CFU ALL'ESTERO, SUL TOTALE DEI LAUREATI

AREA GEOGRAFICA	A.A. 2016/2017	A.A. 2017/2018	A.A. 2018/2019	A.A. 2019/2020
NORD - OVEST	10,51	11,12	11,49	12,25
NORD - EST	14,39	15,96	17,13	17,17
CENTRO	7,34	8,45	9,57	10,55
SUD	5,48	6,53	7,32	7,95
ISOLE	9,43	10,16	11,28	12,2
TOTALE STATALI	9,91	10,96	11,86	12,41
NON STATALI	14,19	13,43	12,91	12,92

Fonte: Elaborazione su dati MUR - ANS

TAVOLA 39

PERCENTUALE DEI CREDITI FORMATIVI UNIVERSITARI (CFU) CONSEGUITI ALL'ESTERO DAGLI STUDENTI REGOLARI, SUL TOTALE DEI CFU CONSEGUITI NEL CORSO DI LAUREA (L, LM E LMCU) ENTRO LA DURATA NORMALE DEI CORSI

AREA GEOGRAFICA	A.A. 2016/2017	A.A. 2017/2018	A.A. 2018/2019	A.A. 2019/2020
NORD - OVEST	2,15	2,32	2,25	1,93
NORD - EST	2,83	3	2,9	2,46
CENTRO	1,39	1,69	1,84	1,65
SUD	1,1	1,18	1,27	1,16
ISOLE	1,78	1,84	1,75	1,62
TOTALE STATALI	1,9	2,08	2,09	1,82
NON STATALI	2,3	2,35	2,59	2,39
TOTALE ITALIA	1,94	2,11	2,14	1,89

Fonte: Elaborazione su dati MUR - ANS

Nella tavola che segue è riportato il valore percentuale degli studenti laureati di primo livello che si sono iscritti ad un corso di laurea magistrale biennale o ad un master universitario di I livello, ed emerge una crescita minima del valore percentuale negli anni considerati.

Prosegue gli studi universitari dopo aver conseguito una laurea (L, LM, LCU), iscrivendosi a un percorso di secondo livello, un numero maggiore di laureati proveniente da famiglie in cui almeno un genitore è laureato, rispetto al numero inferiore di laureati che provengono da famiglie con un *background* formativo modesto.

TAVOLA 40

NUMERO DI LAUREATI DI PRIMO LIVELLO CHE HANNO PROSEGUITO GLI STUDI L'ANNO SUCCESSIVO ALLA LAUREA, ISCRIVENDOSI AD UN CORSO DI LAUREA MAGISTRALE BIENNALE O AD UN MASTER UNIVERSITARIO DI I° LIVELLO PER ANNO DI CONSEGUIMENTO DEL TITOLO-VALORI PERCENTUALI

ANNO DI LAUREA	%
2015	46,3
2016	48,4
2017	50,0
2018	52,0

Fonte: Ufficio di Statistica - MUR. Elaborazione su dati ANS (aggiornamento dati: gennaio 2021).

Nella tavola che segue è riportato il valore percentuale, molto basso e stabile negli anni, degli studenti che, avendo conseguito una laurea a ciclo unico o una laurea magistrale biennale, si sono iscritti, l'anno successivo, ad un dottorato di ricerca o a una scuola di specializzazione o a un master di II livello.

Il valore percentuale registrato nel 2018 (ultimo dato a disposizione fornito dal MUR) è solo del 10 per cento.

È leggermente maggiore rispetto a quest'ultimo - e pari al 13,9 per cento -, il valore percentuale riferito alla stessa tipologia di studenti, ma che si sono iscritti ad un dottorato di ricerca o a una scuola di specializzazione o a un master di II livello non nell'immediatezza del conseguimento della laurea magistrale o della laurea a ciclo unico, ma in un momento temporalmente successivo.

TAVOLA 41

LAUREATI A CICLO UNICO O LAUREA MAGISTRALE BIENNALE ISCRITTI L'ANNO SUCCESSIVO A UN CORSO DI DOTTORATO O A UNA SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE O A UN MASTER UNIVERSITARIO DI II LIVELLO		LAUREATI A CICLO UNICO O LAUREA MAGISTRALE BIENNALE CHE HANNO PROSEGUITO GLI STUDI NEGLI ANNI SUCCESSIVI ALLA LAUREA, ISCRIVENDOSI AD UN CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA, AD UNA SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE O AD UN MASTER UNIVERSITARIO DI II LIVELLO PER ANNO DI CONSEGUIMENTO DEL TITOLO	
ANNO DI LAUREA*	VALORE %	ANNO DI LAUREA	VALORE %
2015	9,3	2015	16,8
2016	9	2016	16,8
2017	9,3	2017	16
2018	10,1	2018	13,9

*Non è stato fornito il dato per il 2019.

Fonte: Ufficio di Statistica - MUR. Elaborazione su dati ANS (aggiornamento dati: gennaio 2021).

5.2.4. L'internazionalizzazione

L'internazionalizzazione dell'offerta formativa vede gli atenei, nel recente periodo, impegnati ad elaborare strategie e a promuovere pratiche efficaci che possano garantire forme di apprendimento e sviluppo di competenze interculturali. Ciò trova riscontro nell'aumento dei corsi di studio erogati interamente in lingua inglese ovvero in quelli che

utilizzano l'inglese solo per alcuni corsi del percorso formativo, le Università italiane stanno investendo per attrarre anche studenti internazionali. Dal confronto tra l'anno accademico 2016/2017 e 2019/2020 si evidenzia una crescita del numero di tali corsi pari a 688 in 70 Università. Tuttavia, per comprendere l'attrattività del sistema universitario nazionale e rappresentare il grado di internazionalizzazione raggiunto si è tenuto conto dell'indicatore della numerosità degli studenti con cittadinanza straniera iscritti ed immatricolati in Italia. Approfondendo l'analisi delle iscrizioni degli studenti con cittadinanza straniera e mettendo a confronto gli anni accademici 2016/2017-2019/2020, in quest'ultimo si evidenzia un aumento del 21 per cento degli iscritti nelle Università statali, con una crescita pari a 8.528 iscritti al Nord, 4.373 iscritti al Centro e a 1.766 al Sud-Isole. Anche nelle Università non statali risulta una crescita degli iscritti stranieri in tutte le aree geografiche, con una maggiore concentrazione nel Nord dove si registra un aumento di 1.719 iscritti con cittadinanza straniera. Se si guarda poi al tipo di corso di laurea, nelle Università statali si registra il 45 per cento in più di iscritti stranieri nel corso di laurea Magistrale, in quelle non statali, per lo stesso tipo di corso, l'aumento è pari al 49 per cento.

TAVOLA 42

NUMERO DI ISCRITTI CON CITTADINANZA STRANIERA PER L'INTERO SISTEMA UNIVERSITARIO, TIPO DI UNIVERSITÀ E ANNO ACCADEMICO

Anno accademico	2016/2017		2017/2018		2018/2019		2019/2020	
	Statale	Non Statale						
Isritti	70.661	6.834	76.972	7.560	81.054	8.783	85.328	9.596
Totale	77.495		84.532		89.837		94.924	

Fonte: Ufficio di Statistica - MUR. Elaborazione su dati ANS (aggiornamento dati: gennaio 2021)

TAVOLA 43

NUMERO DI ISCRITTI CON CITTADINANZA STRANIERA PER L'INTERO SISTEMA UNIVERSITARIO, TIPO DI LAUREA, TIPO DI UNIVERSITÀ E ANNO ACCADEMICO

Anno accademico	2016/2017		2017/2018		2018/2019		2019/2020	
	Statale	Non Statale						
Laurea	41.289	4.663	43.513	5.121	44.488	5.981	46.091	6.474
Laurea Magistrale	19.862	1.436	23.634	1.632	26.399	1.906	28.838	2.136
Laurea Magistrale Ciclo Unico	9.164	734	9.533	805	9.919	895	10.201	983
Vecchio Ordinamento	346	1	292	2	248	1	198	3
Totale	70.661	6.834	76.972	7.560	81.054	8.783	85.328	9.596

Fonte: elaborazione Cdc su dati Uff. di Statistica-MUR. Elaborazione su dati ANS (aggiornamento dati: gennaio 2021).

5.2.5. *Gli immatricolati stranieri*

Si osserva dall'analisi dei dati degli immatricolati con cittadinanza straniera, per l'anno accademico 2019/2020, una provenienza dall'Africa di circa 2.800 studenti, che giungono soprattutto dal Marocco, l'Egitto, la Tunisia e il Camerun; le immatricolazioni provenienti dal Sud America hanno avuto negli anni un andamento di costante crescita, si riscontra un totale di 1.840 studenti provenienti soprattutto dal Perù, Ecuador e Brasile. Dall'Asia provengono un totale di circa 3.600 studenti, soprattutto dalla Cina, dall'India e dall'Iran; circa 8.000 nuovi immatricolati provengono dall'Europa in prevalenza dalla Romania, dall'Albania, dall'Ucraina e dalla Federazione Russa. Un numero esiguo di studenti nuovi immatricolati proviene dall'Oceania, in particolare dall'Australia. Esaminando il decennio 2010/2019 si assiste, nel corso degli anni, ad un aumento degli immatricolati provenienti dalla Romania, dalla Polonia e dalla Turchia, mentre calano di numero degli studenti provenienti dall'Albania, dalla Croazia e dalla Grecia.

Nell'anno accademico 2019/2020 rispetto al 2016/2017 aumentano di 2.121 le immatricolazioni con cittadinanza straniera nelle Università statali, con un aumento del 13 per cento di immatricolati nel corso di Laurea di durata triennale e dell'11 per cento nel corso a ciclo unico. L'ambito disciplinare verso cui si indirizzano la maggior parte degli immatricolati con cittadinanza straniera risulta essere quello economico, che nel 2019 registra un aumento di 600 studenti circa rispetto al 2016/2017 e l'ambito medico-sanitario farmaceutico in cui crescono le immatricolazioni di 500 studenti nel raffronto degli stessi anni accademici. Osservando le immatricolazioni per area geografica si nota che al Nord dopo una diminuzione nell'anno accademico 2018/2019, rispetto al 2017/2018 si registra un incremento nell'anno accademico 2019/2020, con 8.551 immatricolati, circa il doppio degli immatricolati, per lo stesso anno accademico, che si registrano al Centro (4.104 immatricolati) dove, inoltre, il trend di immatricolazioni resta stabile nel quadriennio. Al Sud-Isole il numero delle immatricolazioni non registra alcuna crescita nel quadriennio e si attesta a 1.555 studenti immatricolati nell'anno accademico 2019/2020.

Considerando le Università non statali, nell'anno accademico 2019/2020 rispetto al 2016/2017, si evidenzia un aumento di 500 immatricolazioni di studenti con cittadinanza straniera, nel corso di Laurea di durata triennale e 54 immatricolazioni in più nel corso di Laurea a ciclo unico sempre raffrontando gli stessi anni accademici. Tra le Università non statali quelle che registrano un numero maggiore di immatricolati con cittadinanza straniera risultano essere l'Università Commerciale "Luigi Bocconi" di Milano e l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Dall'analisi per area geografica risulta, al Nord, un trend di immatricolazioni di studenti con cittadinanza straniera costante dal 2016/2017 al 2018/2019, al contrario per l'a.a. 2019/2020 si registra un aumento dell'11 per cento delle immatricolazioni rispetto all'anno accademico precedente. Al Centro raddoppiano le immatricolazioni nell'a.a. 2018/2019 rispetto ai due anni accademici precedenti e nel 2019/2020 la crescita seppure minima, registra un aumento di 124

immatricolazioni rispetto all'a.a. 2018/2019. Al Sud-Isole la situazione è piuttosto fluttuante nel quadriennio e si registrano solo 84 studenti immatricolati nell'anno accademico 2019/2020.

TAVOLA 44

NUMERO DI IMMATRICOLATI CON CITTADINANZA STRANIERA PER AREA GEOGRAFICA, TIPO DI UNIVERSITÀ E ANNO ACCADEMICO

Ripartizione geografica	a.a. 2016/2017		a.a. 2017/2018		a.a. 2018/2019		a.a. 2019/2020	
	Statale	Non Statale						
NORD	7.616	1.405	8.517	1.341	8.026	1.496	8.551	1.654
CENTRO	3.876	220	4.011	234	4.010	442	4.104	566
SUD	900	119	1.055	57	1.049	201	1.156	75
ISOLE	251	6	273	7	348	3	399	9
TOTALE	12.643	1.750	13.856	1.639	13.433	2.142	14.210	2.304

Fonte: elaborazione Cdc su dati dell'Uff. di Statistica-MUR. Elab. su dati ANS (aggiornamento dati: gennaio 2021)

5.2.6. I laureati stranieri

Tra il 2010 e il 2018 aumentano gli studenti laureati con cittadinanza straniera. Nel 2018 il numero più rilevante di laureati stranieri è pari a circa 1.000 con cittadinanza romena e a 1.300 con cittadinanza cinese, con un trend di crescita di questi ultimi nel periodo considerato. Resta, invece, stabile il numero di studenti laureati con cittadinanza albanese, pari a circa 1.400 nel corso degli anni osservati.

Sebbene il sistema universitario italiano risulti tra i primi dieci Paesi al mondo¹¹³ capaci di esercitare un'attrattività formativa dall'estero, molto resta ancora da fare per trattenere e valorizzare all'interno il capitale umano formato. Negli ultimi anni al numero elevato di laureati che si sono trasferiti all'estero per lavorare non è corrisposto un numero analogo di lavoratori qualificati rientrati, pertanto, l'esodo di capitale umano con competenze elevate rappresenta un ostacolo che compromette la capacità competitiva del Paese.

5.2.7. I corsi di studio post-laurea

Come inizialmente accennato, i corsi di studio post-laurea attivi, istituiti a seguito dell'ultima riforma dell'ordinamento, comprendono: dottorato di ricerca, master universitario di I e II livello e diploma di specializzazione.

Nel raffronto tra l'anno accademico 2016/2017 e 2019/2020, si registra un aumento, nell'intero sistema universitario, di 28 corsi di dottorato al Nord, 33 al Centro, 21 al Sud-Isole; per i corsi di master di I livello si registra una crescita pari a 24 al Nord e 9 al Sud-

¹¹³ Fonte: Almalaurea- Rapporto 2020.

Isole, per contro al Centro diminuiscono di 71; per i corsi di master di II livello si registra un aumento di 6 al Nord, mentre calano al Centro - 77 e al Sud-Isole -13. Per le scuole di specializzazione, dal raffronto dell'anno accademico 2016/2017 con 2018/2019¹¹⁴, risulta un aumento di 12 corsi al Nord, di 6 al Centro, cala, invece il numero al Sud-Isole (-6).

Considerando gli iscritti ai corsi di studio post-laurea nelle Università statali, al Centro, nel quadriennio, si nota una stabilità del numero degli iscritti ai corsi di dottorato, mentre aumentano nelle altre aree geografiche considerate. Si registra una diminuzione degli iscritti ai master di I livello e II livello al Centro e nelle Isole, al Sud calano gli iscritti ai corsi di master di I livello, ma si mantiene stabile il trend degli iscritti ai corsi di master di II livello; al Nord cala il numero degli iscritti sia ai master di I livello sia a quelli di II livello. Il numero degli iscritti alle scuole di specializzazione resta stabile al Centro e al Sud-Isole nel triennio 2016/2018, mentre al Nord aumenta di 1.425 iscritti.

TAVOLA 45

NUMERO DI ISCRITTI PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA, UNIVERSITÀ STATALI, TIPO DI CORSO POST-LAUREA E ANNO ACCADEMICO

Ripartizione geografica	Tipo Università	Tipo corso post-laurea	Anno accademico			
			2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Centro	Statale	dottorati	8.875	8.704	8.743	8.889
		master I livello	5.003	4.598	4.397	3.096
		master II livello	5.345	5.031	4.987	3.649
		scuole di specializzazione	8.348	8.411	8.377	
Isole	Statale	dottorati	1.644	1.637	1.741	1.857
		master I livello	536	356	386	228
		master II livello	652	697	785	612
		scuole di specializzazione	3.987	3.937	4.083	
Sud	Statale	dottorati	4.220	4.575	4.783	5.042
		master I livello	1.927	1.990	1.396	1.053
		master II livello	1.828	1.739	2.140	1.996
		scuole di specializzazione	6.901	6.775	6.957	
Nord-Est	Statale	dottorati	5.757	5.880	6.232	6.607
		master I livello	4.890	4.516	4.285	4.410
		master II livello	2.290	2.077	2.272	2.308
		scuole di specializzazione	6.773	7.092	7.484	
Nord-Ovest	Statale	dottorati	6.100	6.270	6.522	6.624
		master I livello	4.296	4.366	4.100	2.776
		master II livello	2.529	3.363	2.838	1.809
		scuole di specializzazione	7.726	7.885	8.440	

Fonte: Ufficio di Statistica - MUR. Elaborazione su dati ANS (aggiornamento dati: gennaio 2021)

¹¹⁴ Fonte: MUR 2021 "I dati relativi all'a.a. 2019/2020 per le scuole di specializzazione non sono disponibili in quanto per decreto le scuole di specializzazione sono in ritardo di un anno accademico".

Per quanto riguarda, invece, le Università non statali, il numero degli iscritti ai corsi post-laurea registra una notevole crescita al Sud e al Nord con riguardo ai master di I livello, mentre resta stabile per gli altri tipi di corsi.

Cala, invece, sia al Centro sia al Sud-Isole, il trend di iscrizione alle scuole di specializzazione. Al contrario, il numero degli specializzandi cresce di 385 unità al Nord.

Nel 2019, alle Università statali di Torino, di Padova e a “La Sapienza” di Roma si registrano circa 700 diplomati di master di I livello. Tra le Università non statali il numero maggiore di diplomati in master di I livello si registra all’Università Cattolica del Sacro Cuore, con circa 1.600 diplomati, seguita dalla LUISS, con circa 500, e dalla Bocconi, con circa 300.

Appaiono interessanti i numeri offerti dalle Università telematiche, tra le quali nel 2019 Unitelma registra 1.400 diplomati di master di I livello, l’Università telematica di Benevento Giustino Fortunato circa 2.000 e l’Università Novedrate e-Campus – telematica 7.000.

Per quanto riguarda i master di II livello, nel 2019 si registra un numero di diplomati pari a 500 negli atenei statali di Torino e di Padova, a circa 1.000 nell’ateneo “La Sapienza” di Roma e a circa 400 nell’Ateneo “Federico II” di Napoli.

Per gli atenei non statali i diplomanti in master di II livello risultano essere nel numero di circa 500 sia all’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano sia alla LUISS di Roma.

In relazione agli studenti con cittadinanza straniera iscritti ai corsi post-laurea nelle Università statali nel quadriennio si registra un leggero incremento delle iscrizioni ai dottorati di ricerca, in tutte le aree geografiche, di contro si evidenzia una riduzione delle iscrizioni in tutti gli altri corsi post-laurea. Le iscrizioni nelle Università non statali di studenti con cittadinanza straniera ai corsi post-laurea risultano in leggero aumento solo al Nord per i master di I livello, è esigua la crescita delle iscrizioni nel 2019/2020 rispetto al 2016/2017.

5.2.8. I Corsi di studio ad orientamento professionale e rapporto tra Università e mondo del lavoro

Per far fronte ad una richiesta del mercato del lavoro con il d.m. 635/2016, art. 6 e il d.m. 987/2016, art. 8 (come modificato dal dm 935/2017), si è prevista la possibilità di attivare corsi di studio a orientamento professionale. In particolare, il comma 1, dell’art. 8, del dm 987/2016 introduce il concetto di flessibilità dell’offerta formativa, attraverso la possibilità di accreditare nuovi corsi di studio, il comma 2 dello stesso articolo invece prevede la possibilità, di accreditare corsi di laurea ad orientamento professionale caratterizzati da un percorso formativo teorico, di laboratorio e in stretta collaborazione con il mondo del lavoro, monitorando gli esiti degli sbocchi occupazionali a un anno dal conseguimento del titolo. Dall’anno accademico 2018/19 sono stati attivati, pertanto, in

sperimentazione, corsi di studio di lauree triennali e magistrali che vedranno operare in sinergia gli atenei, i collegi e gli ordini professionali, al fine di consentire ai futuri laureati una rapida qualificazione professionale che faciliti il loro ingresso nel mondo del lavoro.

I corsi professionalizzanti attivati che risultavano pari a 14 nell'a.a. 2018/2019, diventano 30 nell'a.a. 2020/2021, la distribuzione geografica degli stessi mostra una quota maggiore negli atenei del Mezzogiorno pari al 40 per cento, rispetto agli atenei del Centro in cui il numero dei corsi professionalizzanti è pari al 27 per cento, mentre rappresentano il 33 per cento al Nord. Con riferimento al numero degli immatricolati si nota una elevata crescita degli stessi che passano da 257 nell'anno accademico 2018/2019, a 422 nell'anno accademico 2019/2020 e a 466 nell'anno accademico 2020/2021.

Peraltro, l'orientamento dell'Università verso il mondo del lavoro trova forme di espressione generale anche nella funzione di intermediazione affidatale negli ultimi anni, che accresce il ruolo strategico degli atenei sia dal punto di vista del raccordo con l'innovazione dei processi produttivi e la ricerca scientifica, sia nella prospettiva del sostegno alle politiche attive del lavoro. Gli interventi attuati in questo campo, che più tendono ad accrescere l'occupabilità dei laureati, vanno individuati nell'orientamento in uscita che si rivela efficace nel fornire informazioni di carattere generale, nella gamma di opportunità, come tirocini facoltativi e di orientamento, nonché nei servizi di affiancamento per la ricerca del lavoro. In tal senso, di rilevante importanza appare sia la costituzione di banche dati che fungano da interfaccia con il mondo del lavoro, sia piattaforme dedicate ai laureati, alle aziende e alle imprese: le aziende in cerca di personale con specifiche competenze possono avere accesso ai curricula dei laureati e, i laureati possono consultare le bacheche virtuali in cui le varie aziende inseriscono le proprie offerte. Risulta importante anche l'interazione con gli uffici per le politiche del lavoro degli enti locali in quanto la cooperazione con il territorio costituisce uno strumento per aumentare le possibilità di impiego dei laureati, tenuto conto che la formazione potrebbe essere orientata, con maggiore consapevolezza, in conformità all'offerta di lavoro dell'area territoriale. Risulta necessario, nell'ambito delle politiche di Ateneo, il riconoscimento del ruolo strategico ed innovativo degli uffici *placement* e migliorarne i servizi con un impiego di maggiori risorse, sia potenziando numericamente lo staff dedicato che si occupa di tali servizi sia garantendo alle risorse umane impiegate un'adeguata formazione. Si rende necessario anche un maggior grado di interazione e coordinamento tra Università e gli altri soggetti istituzionali coinvolti su tali tematiche. Infine, andrebbe incrementata l'attività delle Università di monitoraggio degli esiti effettivi delle attività svolte in favore del collocamento occupazionale dei propri laureati.

5.3. La valutazione della qualità nel sistema universitario

Ai sensi dell'art. 1, comma 4, e dell'art. 5, comma 3, lett. d) della legge n. 240/2010 e dell'art. 2 del d.P.R. 76/2010 l'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario (ANVUR) contribuisce a definire e organizzare le attività necessarie al sistema di Accreditamento e di Valutazione periodica e alla realizzazione dell'Autovalutazione anche tenendo conto delle *best practices* diffuse a livello internazionale. In particolare, sono tenuti in considerazione gli *standard* e le linee guida per l'Assicurazione della qualità nell'ambito dell'educazione superiore europea (*European Standards and Guidelines*, ESG- ENQA 2005) adottate nel 2006 dalle Istituzioni Europee in cui si raccomanda agli stati membri di assicurare che tutti gli istituti di istruzione superiore introducano e sviluppino sistemi di certificazione della qualità in conformità degli indirizzi adottati a Berger (2005) nell'ambito del processo di Bologna e aggiornati a Yerevan nel 2015. Nel 2019, al termine di un percorso iniziato nel 2018 è stato ottenuto il riconoscimento dall'ANVUR di membro di diritto di *European Association for quality assurance in Higher Education* (ENQA) che conferma una sostanziale aderenza del nostro Paese agli *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG 2015).

Tuttavia, l'Agenzia, impegnata, sempre nel corso del 2019, per ottenere l'iscrizione all'*European Quality Assurance Register for Higher Education* (EQAR), è stata oggetto di rilievi ed è stata chiamata a fornire chiarimenti al *Board* per superare alcune criticità relative alla non piena aderenza del sistema di valutazione a tutte le *ESG2015*. Secondo la tempistica indicata, l'ANVUR dovrà riproporre la richiesta di valutazione all'*EQAR*, al fine di superare tutte le criticità segnalate con particolare riguardo ai processi di valutazione e, contestualmente, nell'organizzazione delle attività, che anche dal punto di vista gestionale richiedono un'attività qualificata e costante.

Il legislatore affida all'ANVUR il compito di definire gli indicatori da usare per il processo di accreditamento iniziale e periodico dei corsi di studio e delle sedi, nonché per la valutazione dei sistemi di Assicurazione della Qualità (AQ). L'intero processo si fonda sull'idea che le Università, nel rispetto della loro autonomia, sottopongano ad autovalutazione le proprie attività e che l'intera attività di AQ dell'Ateneo sia a sua volta oggetto della valutazione esterna condotta dall'ANVUR, in linea con quanto stabilito nelle *ESG 2015*¹¹⁵ e dalla normativa nazionale. Pertanto, dall'anno accademico 2013/2014 è stato avviato il processo AVA (Autovalutazione, Valutazione, Accreditamento).

In tale contesto merita di essere evidenziata l'emanazione nel 2019 delle Linee Guida per l'accREDITamento iniziale e periodico delle Scuole a ordinamento speciale (in

¹¹⁵ Nelle *ESG 2015* c'è una più chiara distinzione tra gli *Standards* e le *Guidelines*. Secondo i primi, le Istituzioni dovrebbero garantire che i corsi di studio siano erogati in modo da incoraggiare gli studenti ad assumere un ruolo attivo nello sviluppo del processo di apprendimento e che la verifica del profitto degli studenti rifletta tale approccio; le seconde tengono conto della diversità degli studenti e delle loro esigenze, consentendo percorsi flessibili di apprendimento e incentiva l'autonomia del discente, pur garantendo guida e sostegno adeguati da parte dei docenti.

seguito anche OS)¹¹⁶ cui hanno fatto seguito la formalizzazione delle attività preparatorie per la valutazione delle OS¹¹⁷ e l'esecuzione di 2 visite, con accreditamento da parte del MUR nel 2020 di due Scuole secondo i nuovi parametri¹¹⁸.

La regolamentazione dei Nuclei di Valutazione (NdV) ha visto con la legge n. 240/2010¹¹⁹ un profondo mutamento del loro ruolo, in quanto la riforma del sistema universitario oltre a richiamare quanto previsto dalla legge n. 370/1999, include i NdV tra gli organi di Ateneo e stabilisce che debbano essere composti in prevalenza da soggetti esterni all'Ateneo, per garantire una maggiore indipendenza della funzione di valutazione.

Nell'ambito del sistema AVA, secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 19/2012 artt. 8 e 9, i NdV svolgono un ruolo rilevante nel processo di accreditamento iniziale e periodico dei corsi di studio, seguendo i criteri e gli indicatori stabiliti dall'ANVUR e recepiti dal MUR con i decreti ministeriali relativi alle procedure di accreditamento¹²⁰.

Il NdV svolge per l'Ateneo un'attività di valutazione delle politiche di AQ, verificando l'attivazione, formale e sostanziale, delle strutture e delle procedure previste dal sistema; formulando delle raccomandazioni, a seguito dell'analisi valutativa, finalizzata al miglioramento dell'insieme dei processi organizzativi, didattici e di ricerca. Inoltre, verifica l'efficacia delle strategie adottate per il superamento delle raccomandazioni e delle condizioni formulate dalle Commissioni di esperti per la valutazione (CEV) in occasione delle visite esterne e, in presenza di elementi critici, può richiedere la redazione di Rapporti di Riesame Ciclico ravvicinati.

Oltre a quanto detto sopra è opportuno ricordare che con la legge n. 240/2010 il NdV assolve le funzioni di Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), di cui all'art.14 del d.lgs. n.150/2009, nell'ambito della Valutazione della performance.

Successivamente, le modifiche al d.lgs. n.150/2009 introdotte dal d.lgs. n. 74/2017 hanno consolidato il ruolo dei NdV nell'ambito del processo di valutazione della performance degli atenei, attribuendo loro maggiori poteri e nuove responsabilità, a partire dal parere vincolante sull'aggiornamento annuale del documento che definisce

¹¹⁶ Le Scuole a Ordinamento speciale sono le seguenti. IMT di Lucca, SISSA di Trieste, IUSS di Pavia, SNS di Pisa e la Sant'Anna di Pisa, GSSI de L'Aquila.

¹¹⁷ In corso d'anno l'ANVUR ha espletato la selezione tramite Avviso pubblico degli esperti per la composizione delle CEVS, conclusa con la pubblicazione dell'Albo Esperti per Scuole OS, nonché la successiva composizione delle CEVS composte da 5 membri e integrate da 2 studenti dottorali o di corsi di laurea magistrale.

¹¹⁸ Cfr. d.m. n. 439/2013.

¹¹⁹ La norma conferma la composizione numerica del Nucleo di valutazione, ai sensi della legge n. 370/1999, ma «*con soggetti di elevata qualificazione professionale in prevalenza esterni all'ateneo, il cui curriculum è reso pubblico nel sito internet dell'Università; il coordinatore può essere individuato tra i professori di ruolo dell'ateneo*»; attribuisce al Nucleo di valutazione la funzione di verifica della qualità e dell'efficacia dell'offerta didattica anche sulla base degli indicatori individuati dalle commissioni paritetiche docenti-studenti [...], nonché la funzione di verifica dell'attività di ricerca svolta dai dipartimenti e della congruità del curriculum scientifico o professionale dei titolari dei contratti di insegnamento di cui all'art. 23, comma 1 (affidamenti diretti ad esperti di alta qualificazione); attribuisce al Nucleo, in raccordo con l'attività dell'ANVUR, le funzioni di OIV di cui all'articolo 14 del d.lgs. n.150/2009, relative alle procedure di valutazione delle strutture e del personale, al fine di promuovere nelle Università, in piena autonomia e con modalità organizzative proprie, il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale.

¹²⁰ d.m. n. 6 del 7 gennaio 2019 «*Autovalutazione, valutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio*», come integrato dal d.m. n. 8 dell'8 gennaio 2021.

metodologie, tempi e responsabilità del processo di valutazione delle performance (Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance -SMVP). Inoltre, ai NdV viene assegnato il compito di monitoraggio, che si esplica nel verificare *“l’andamento delle performance rispetto agli obiettivi programmati”* e di segnalare *“la necessità o l’opportunità di interventi correttivi”* (art. 6, comma 1). Sicché per espletare questo ruolo, gli è riconosciuta la possibilità di accedere *“a tutti i sistemi informativi dell’amministrazione, ivi incluso il sistema di controllo di gestione”*, nonché *“a tutti i luoghi all’interno dell’amministrazione, al fine di svolgere le verifiche necessarie all’espletamento delle proprie funzioni”* (art.14, comma 4-ter). La norma, inoltre, armonizza in un’unica scadenza (30 giugno) la pubblicazione della Relazione sulla performance e la validazione dell’OIV (art. 10, comma 1, lett. b).

L’ANVUR svolge degli approfondimenti periodici sui contenuti della sezione performance della Relazione Annuale dei NdV, che viene redatta seguendo le indicazioni che l’Agenzia fornisce loro all’interno di apposite Linee Guida. In particolare, dal 2018 viene fornita ai NdV una Scheda per l’analisi del ciclo integrato di performance, l’allegato 2 alle Linee Guida.

L’Agenzia monitora ed analizza le esperienze più interessanti rendicontate dai NdV, con particolare riguardo all’integrazione tra ciclo di performance e ciclo di bilancio.

Il ruolo dei NdV nei sistemi di AQ e di gestione della performance viene valorizzato pertanto, individuando nella Relazione Annuale lo strumento principale di dialogo con l’Agenzia. A tale scopo, dall’anno 2013 l’ANVUR predispose le *“Linee guida per la redazione della Relazione dei Nuclei di Valutazione”*, che sono trasmesse ai NdV e pubblicate sul sito dell’Agenzia con cadenza annuale.

Il sistema AVA (Autovalutazione – Valutazione periodica – Accredimento) ha l’obiettivo di migliorare la qualità della didattica e della ricerca svolte negli atenei, attraverso l’applicazione di un modello di Assicurazione della Qualità (AQ) fondato su procedure interne di progettazione, gestione, autovalutazione e miglioramento delle attività formative e scientifiche e su una verifica esterna effettuata in modo puntuale e trasparente. L’Accredimento periodico consiste nella verifica, da parte dell’ANVUR, tramite esame documentale a distanza e visite in loco, della persistenza dei requisiti che hanno condotto all’Accredimento iniziale e del possesso di ulteriori requisiti di qualità, efficienza ed efficacia delle attività svolte, in relazione agli indicatori di AQ di cui all’allegato C del d.m. n. 6/2019.

L’Accredimento periodico delle Università si svolge con cadenza almeno quinquennale e la procedura si applica a tutte le eventuali sedi decentrate dell’Ateneo accreditato (d.lgs. n. 19/2012, d.m. n. 39/2013, d.m. n. 45/2013, d.m. n. 6/2019) e comporta anche l’accredimento di tutti i corsi di studio attivi, mentre quelli valutati negativamente sono soppressi.

Come previsto dal d.m. n. 6/2019, art. 3, per ogni procedura di Accreditamento periodico l'ANVUR nomina una Commissione di Esperti per la Valutazione (CEV)¹²¹, individuando i componenti, nel rispetto dei criteri di esclusione, tra coloro che sono iscritti all'Albo degli esperti per la valutazione, pubblicato sul sito dell'Agenzia. Il processo di Accreditamento periodico consiste in una serie di attività che prevedono un esame a distanza sulla documentazione da parte della CEV, la visita in loco degli esperti nonché la stesura di una relazione finale.

Periodicamente, l'ANVUR predispose un piano delle procedure di accreditamento individuando gli atenei oggetto di visita, escludendo quegli atenei in cui si sia verificato un recente cambio della governance o si verificano riorganizzazioni. Inoltre, la visita in loco ha sempre luogo nei periodi dell'anno per i quali è prevista piena attività didattica. In riferimento al periodo dall'a.a. 2016/2017 all'a.a. 2019/2020, l'ANVUR ha effettuato le visite di accreditamento periodico riportate nella seguente tavola.

TAVOLA 46

VISITE EFFETTUATE DALLE CEV-ANVUR NEL PERIODO 2016-2020

Ateneo	Data inizio visita	Data fine visita
Università commerciale "Luigi Bocconi" di Milano	03/10/2016	07/10/2016
Università degli Studi di URBINO "Carlo BO"	24/10/2016	28/10/2016
Università IUAV di VENEZIA	24/10/2016	28/10/2016
Università degli Studi di FERRARA	07/11/2016	11/11/2016
Università Politecnica delle MARCHE	07/11/2016	11/11/2016
Università degli Studi del Piemonte Orientale	28/11/2016	02/12/2016
Università degli Studi di UDINE	12/12/2016	16/12/2016
Università degli Studi di PALERMO	22/05/2017	26/05/2017
Università telematica "Giustino Fortunato"	10/07/2017	13/07/2017
Università Telematica "Universitas MERCATORUM"	26/09/2017	29/09/2017
Università degli Studi di TERAMO	02/10/2017	05/10/2017
Università degli Studi di CAGLIARI	16/10/2017	20/10/2017
Università Telematica PEGASO	06/11/2017	10/11/2017
Università degli Studi di PAVIA	06/11/2017	10/11/2017

¹²¹ Gli esperti di sistema devono essere in grado di esprimere adeguata conoscenza e competenze in riferimento ai processi di valutazione del sistema Universitario e all'organizzazione e gestione centrale e periferica delle attività accademiche istituzionali anche in riferimento alle politiche per l'AQ perseguite dalle agenzie europee di valutazione riconosciute dall'ENQA; di garantire un'adeguata esperienza nell'assunzione di incarichi di responsabilità per lo sviluppo, la programmazione e la gestione operativa del sistema di AQ istituzionale in strutture accademiche e per la rilevazione e gestione dei dati per la valutazione ed il monitoraggio della qualità dell'offerta formativa. Gli esperti disciplinari devono essere in grado di esprimere competenze educative, disciplinari e di valutazione dei processi formativi maturate nell'ambito dell'istruzione superiore nel contesto nazionale o internazionale; di garantire adeguate competenze per quanto riguarda le conoscenze correnti nella disciplina oggetto di valutazione, esperienza di insegnamento adeguato al livello del corso di studio da valutare ed eventualmente competenze nel settore professionale di riferimento. Gli esperti telematici devono essere in grado di esprimere adeguata conoscenza e competenza per quanto riguarda l'evoluzione dei modelli teorici e tecnologici che caratterizzano i sistemi di apprendimento a distanza; di garantire adeguate competenze per quanto riguarda le modalità di gestione e di valutazione della qualità delle piattaforme di apprendimento mediante e-learning e dei relativi risultati di apprendimento. Gli studenti valutatori devono essere in grado di dimostrare una adeguata conoscenza dell'intera struttura universitaria.

Ateneo	Data inizio visita	Data fine visita
Università degli Studi di FOGGIA	13/11/2017	17/11/2017
Università degli Studi della BASILICATA	19/11/2017	24/11/2017
Università degli Studi di BOLOGNA	27/11/2017	01/12/2017
Università degli Studi di CASSINO e del LAZIO MERIDIONALE	27/11/2017	01/12/2017
Università Telematica GUGLIELMO MARCONI	11/12/2017	14/12/2017
Università degli Studi di NAPOLI "Federico II"	11/12/2017	15/12/2017
Università degli Studi di TRENTO	16/04/2018	20/04/2018
Università degli Studi di Siena	07/05/2018	11/05/2018
Università degli Studi di ROMA "Tor Vergata"	14/05/2018	18/05/2018
Università Telematica "ITALIAN UNIVERSITY LINE" - IUL	29/05/2018	01/06/2018
Università "Ca' Foscari" VENEZIA	15/10/2018	18/10/2018
Università degli Studi di MESSINA	22/10/2018	26/10/2018
Università degli Studi di FIRENZE	22/10/2018	26/10/2018
Università degli Studi di BARI ALDO MORO	12/11/2018	16/11/2018
Università degli Studi di PADOVA	12/11/2018	16/11/2018
Università degli Studi di GENOVA	19/11/2018	23/11/2018
Università degli Studi di TRIESTE	26/11/2018	29/11/2018
Università degli Studi di BERGAMO	26/11/2018	29/11/2018
Università degli Studi di VERONA	26/11/2018	07/12/2018
Università degli Studi di SALERNO	03/12/2018	07/12/2018
Università degli Studi di BRESCIA	10/12/2018	14/12/2018
Link Campus University	14/01/2019	18/01/2019
Mediterranea di REGGIO CALABRIA	26/02/2019	01/03/2019
Università degli Studi di MILANO-BICOCCA	11/03/2019	15/03/2019
"Sapienza" Università di ROMA	25/03/2019	29/03/2019
Libera Università di BOLZANO	09/04/2019	12/04/2019
Università degli Studi di NAPOLI "Parthenope"	14/05/2019	17/05/2019
Università degli Studi del SALENTO	20/05/2019	23/05/2019
Università degli Studi di SASSARI	20/05/2019	23/05/2019
Politecnico di BARI	21/05/2019	24/05/2019
Università degli Studi di ROMA "Foro Italico"	28/05/2019	31/05/2019
Università degli Studi del SANNIO di BENEVENTO	08/10/2019	11/10/2019
Università degli Studi INSUBRIA Varese-Como	15/10/2019	18/10/2019
Libera Università "Vita Salute S. Raffaele" di MILANO	21/10/2019	25/10/2019
Politecnico di MILANO	11/11/2019	15/11/2019
HUMANITAS University	18/11/2019	21/11/2019
Università degli Studi di NAPOLI "L'Orientale"	26/11/2019	29/11/2019
Università della Campania "Luigi Vanvitelli"	03/12/2019	06/12/2019
Università per Stranieri "Dante Alighieri" di REGGIO CALABRIA	12/10/2020	16/10/2020
Università "Carlo Cattaneo" - LIUC	26/10/2020	30/10/2020
Università degli Studi "Magna Graecia" di CATANZARO	02/11/2020	06/11/2020

Ateneo	Data inizio visita	Data fine visita
Università degli Studi "Suor Orsola Benincasa" di NAPOLI	09/11/2020	13/11/2020
Università degli Studi ROMA TRE	23/11/2020	27/11/2020
Università degli Studi "G. d'Annunzio" di CHIETI-PESCARA	30/11/2020	04/12/2020
Università degli Studi di SCIENZE GASTRONOMICHE	30/11/2020	04/12/2020

Fonte: Mur relazione 2021 per Referto Universitario.

Il calendario delle visite di Accreditamento Periodico per il primo semestre 2021 è stato ridefinito con delibera del Consiglio Direttivo ANVUR n. 214 del 28 ottobre 2020 in relazione ai provvedimenti normativi in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, che non hanno permesso le visite programmate nel primo trimestre dell'accademico 2020/2021. Per l'anno 2019, per il regolare svolgimento delle attività istituzionali, con particolare riferimento alle attività di accreditamento periodico ed iniziale delle sedi universitarie e dei corsi di studio, nonché delle strutture e dei corsi AFAM, l'Agenzia ha attivato circa 230 contratti di esperto della valutazione. Nel corso dello stesso anno, l'ANVUR ha continuato a migliorare sia la sicurezza delle infrastrutture e dei sistemi informatici sia il processo di informatizzazione delle procedure di valutazione e delle attività ad essa strumentali. A tal fine è stata implementata anche una nuova piattaforma informatica di valutazione per gli esperti impegnati nelle visite di accreditamento periodico, utilizzata per la prima volta dalla CEV del Politecnico di Milano, agevolando il lavoro degli esperti e lo scambio di informazioni, riducendo i tempi di restituzione delle valutazioni e garantendo livelli di sicurezza più elevati.

La tavola seguente è riferita a Università statali per le quali l'ANVUR ha effettuato visite in loco a partire dal maggio 2017 e riporta gli esiti delle valutazioni che tengono conto dei criteri e delle procedure previste dalle norme. Dall'analisi si evince che conseguono valutazioni più elevate le Università del Nord, con l'Università di Trieste, di Trento, di Padova e di Parma che riportano un livello espresso in *"molto positivo"*; a livello *"pienamente soddisfacente"* si attestano le Università di Verona, Venezia *"Ca' Foscari"*, Milano Bicocca, Bologna e Bergamo; giudizio *"soddisfacente"* raggiungono le Università di Brescia, di Genova e di Pavia. Riportano più basse valutazioni le Università del Centro, soltanto due: l'Università *"La Sapienza"* di Roma e l'ateneo di Pisa raggiungono una valutazione *"pienamente soddisfacente"* tra quelle valutate. Al Sud-Isole la situazione peggiora, su undici Università visitate solo quattro raggiungono il livello *"pienamente soddisfacente"*¹²², mentre tutte le altre ottengono il risultato *"soddisfacente"*.

¹²²I giudizi di accreditamento periodico sono graduati secondo la scala prevista dall'art. 3, comma 3, del d.m. n. 6/2019, per le Università con almeno il 70 per cento dei corsi in modalità convenzionale o mista, i livelli e i rispettivi giudizi sono: a) molto positivo, b) pienamente soddisfacente; c) soddisfacente; d) condizionato; e) insufficiente.

UNIVERSITÀ CON ALMENO IL 70 PER CENTO DEI CORSI IN MODALITÀ CONVENZIONALE O MISTA

PRIMO RAPPORTO ANVUR ACCREDITAMENTO PERIODICO	GIUDIZIO DI ACCREDITAMENTO GRADUATO SECONDO IL DM 6/2019
CENTRO	
<u>Università di Cassino e del Lazio Meridionale</u>	Soddisfacente
<u>Università di Pisa</u>	Pienamente soddisfacente
<u>Università di Roma "La Sapienza"</u>	Pienamente soddisfacente
<u>Università di Roma "Foro Italico"</u>	Soddisfacente
<u>Università di Roma "Tor Vergata"</u>	Soddisfacente
<u>Università di Siena</u>	Soddisfacente
<u>Università di Teramo</u>	Soddisfacente
SUD- ISOLE	
<u>Università di Bari "Aldo Moro"</u>	Pienamente soddisfacente
<u>Università della Basilicata</u>	Soddisfacente
<u>Università di Cagliari</u>	Pienamente soddisfacente
<u>Università di Foggia</u>	Soddisfacente
<u>Università "Mediterranea" di Reggio Calabria</u>	Soddisfacente
<u>Università di Messina</u>	Soddisfacente
<u>Università di Napoli "Parthenope"</u>	Pienamente soddisfacente
<u>Università di Napoli "Federico II"</u>	Soddisfacente
<u>Università di Palermo</u>	Soddisfacente
<u>Università di Salerno</u>	Pienamente soddisfacente
<u>Università del Sannio di Benevento</u>	Soddisfacente
NORD	
<u>Università di Bergamo</u>	Pienamente soddisfacente
<u>Università di Brescia</u>	Soddisfacente
<u>Università di Bologna</u>	Pienamente soddisfacente
<u>Università di Genova</u>	Soddisfacente
<u>Università di Milano Bicocca</u>	Pienamente soddisfacente
<u>Università di Padova</u>	Molto positivo
<u>Università di Parma</u>	Molto positivo
<u>Università di Pavia</u>	Soddisfacente
<u>Università di Trento</u>	Molto positivo
<u>Università di Trieste</u>	Molto positivo
<u>Università di Venezia "Ca' Foscari"</u>	Pienamente soddisfacente
<u>Università di Verona</u>	Pienamente soddisfacente

Fonte: ANVUR pubblicazione 10 ottobre 2019, rielaborazione Cdc.

Considerato il numero delle visite effettuate dalle CEV nominate dall'ANVUR e i giudizi conseguiti dalle Università sottoposte all'accreditamento periodico nel periodo

2016/2019, riportati nelle due tavole soprastanti, si è ritenuto interessante esaminare per alcune Università gli esiti della valutazione eseguita.

Ai fini dell'Accreditamento Periodico per l'Università "La Sapienza" di Roma, l'attività di verifica ha preso avvio con l'esame a distanza della documentazione da parte della Commissione di Esperti per la Valutazione (CEV) il 21 gennaio 2019, successivamente la visita degli esperti ha avuto luogo nei giorni 25-29 marzo 2019. Oltre al sistema di AQ a livello di ateneo, sono stati oggetto di valutazione anche quindici corsi di studio e tre Dipartimenti, fra i quali quello di eccellenza, il Dipartimento di Fisica. Dalla Relazione finale della CEV, trasmessa all'ANVUR il 30 ottobre 2020, emergono punti di forza e aree di miglioramento in diversi ambiti. Tra gli elementi positivi riscontrati si individuano: le diverse iniziative di orientamento e tutoraggio; la programmazione e il monitoraggio dell'offerta formativa; le iniziative volte al miglioramento dell'attrattività internazionale nonché all'incremento dell'offerta formativa in lingua inglese. Migliorabile risulta, invece, il monitoraggio delle iniziative di Terza Missione, in particolare in termini di impatto sullo sviluppo sociale, culturale ed economico. Pertanto, le valutazioni espresse dalla Commissione di Esperti della Valutazione hanno condotto al giudizio finale, espresso secondo la scala definita dal decreto ministeriale, corrispondente a "*pienamente soddisfacente*", con punteggio finale pari a 7,41.

Per l'Università di Parma, l'esame a distanza della documentazione da parte della Commissione di Esperti per la Valutazione (CEV), ha preso avvio il 24 gennaio 2019. La visita della CEV presso la sede di Parma ha avuto luogo dall'8 al 12 aprile 2019 e, oltre al sistema di AQ a livello di Ateneo, sono stati oggetto di valutazione anche nove corsi di studio e due Dipartimenti. Dalla Relazione finale della CEV, trasmessa all'ANVUR l'11 luglio 2019, emergono numerosi elementi positivi tra cui, la particolare attenzione alle aspettative degli studenti, realizzate attraverso l'offerta di una gamma di servizi di alta qualità e la progettazione di un'offerta formativa articolata per aree tematiche strategiche, attenta alle eccellenze del territorio e in grado di promuovere percorsi innovativi e interdisciplinari. Ancora da migliorare è risultato, sia il livello di internazionalizzazione della didattica, in termini di rapporti e accordi internazionali e partecipazione degli studenti ai programmi offerti sia la scarsa partecipazione degli studenti per alcuni Corsi di Studio (CdS). Dalle valutazioni effettuate dagli esperti appare come l'attività dell'Ateneo sia caratterizzata da una effettiva corrispondenza tra gli obiettivi strategici posti e la declinazione degli stessi in azioni strategiche coerenti. Sulla base delle valutazioni e della documentazione oggetto d'esame, il Consiglio Direttivo dell'ANVUR il 9 ottobre 2019 ha deliberato una proposta al MIUR di accreditamento con livello A, corrispondente al giudizio "*molto positivo*" con punteggio finale pari a 7,88.

Anche l'Università degli Studi di Napoli "Federico II", sottoposta ad accreditamento periodico, ha ricevuto la visita della CEV presso le varie sedi dall'11 al 15 dicembre 2017, successivamente all'esame a distanza della documentazione che aveva

preso avvio il 9 ottobre 2017. È stato oggetto di valutazione il sistema di Assicurazione della Qualità (AQ) a livello di ateneo, 12 Corsi di Studio (CdS) e 3 Dipartimenti. Attraverso la relazione finale della Commissione, si individua come punto di forza la definizione di precise politiche strategiche finalizzate alla realizzazione della qualità della ricerca e della didattica. Il processo di verifica del possesso dei requisiti di ammissione e di recupero della carente preparazione iniziale che caratterizza soprattutto gli studenti immatricolati, insieme alle difficoltà che gli studenti incontrano nel reperire o accedere alle informazioni relative ai servizi e alle strutture di supporto rappresentano ancora aspetti critici da migliorare. Il sistema per l'AQ dell'Ateneo è risultato relativamente recente per cui necessita di essere consolidato. La valutazione dei CdS appare nel complesso soddisfacente, seppure si sia riscontrata la necessità sia di porre una particolare attenzione alla definizione dei profili culturali e professionali dei soggetti da formare sia di riconoscere gli aspetti critici e i margini di miglioramento della propria organizzazione didattica e definire interventi migliorativi conseguenti da intraprendere.

5.4. Focus sulle Università telematiche

L'evoluzione tecnologica in atto nel campo dell'istruzione terziaria, e lo spazio lasciato al sistema della didattica a distanza, conseguenti al fenomeno pandemico 2020 – 2021, rendono di particolare interesse soluzioni già esistenti nell'ordinamento ed utilizzate fino ad oggi in modo residuale. Si tratta delle Università costituite fin dall'inizio in forma telematica, caratterizzate per l'utilizzo delle modalità e-learning, presenti attualmente nel sistema universitario italiano in numero di 11, pari a circa un terzo delle Università non statali, del cui gruppo fanno parte (31 Università non statali).

Il fenomeno ha avuto inizio a partire dalla loro previsione in seno alla legge finanziaria per il 2003, ove l'art. 26, comma 5, intitolato "Disposizioni in materia di innovazione tecnologica", ne legittimava l'istituzione e l'abilitazione a rilasciare titoli accademici, a condizione del superamento di procedure di accreditamento (delle Università e dei corsi di studio), da definirsi con decreto dell'allora Ministro dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, adottato di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie. I parametri di riferimento dovevano essere: *"a) presentare un'architettura di sistema flessibile e capace di utilizzare in modo mirato le diverse tecnologie per la gestione dell'interattività, salvaguardando il principio della loro usabilità; b) favorire l'integrazione coerente e didatticamente valida della gamma di servizi di supporto alla didattica distribuita; c) garantire la selezione, progettazione e redazione di adeguate risorse di apprendimento per ciascun courseware; d) garantire adeguati contesti di interazione per la somministrazione e la gestione del flusso dei contenuti di apprendimento, anche attraverso l'offerta di un articolato servizio di teletutoring; e) garantire adeguate procedure di accertamento delle conoscenze in funzione della certificazione delle competenze acquisite; provvedere alla ricerca e allo*

sviluppo di architetture innovative di sistemi e-learning in grado di supportare il flusso di dati multimediali relativi alla gamma di prodotti di apprendimento offerti.”

Come si vede, la parametrizzazione era intesa a tenere conto della specialità della soluzione della didattica a distanza rispetto a quella in presenza, tipica dell'intero sistema previgente, e si occupava sia dell'infrastruttura tecnica e delle caratteristiche necessarie alla garanzia del servizio istruzione sia della qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento nella peculiarità del contesto.

Invero, i principi suindicati hanno trovato una rapida prima definizione con il decreto ministeriale del 17 aprile 2003, che ha declinato i requisiti di accreditamento delle istituzioni universitarie¹²³.

A partire dal 2003 e fino al 2006 sono state, pertanto, accreditate all'operatività tutte e 11 le Università telematiche ad oggi attive sul territorio nazionale¹²⁴.

A partire dal 2006, tuttavia, il processo di riconoscimento di nuove Università telematiche ha avuto un arresto. Infatti, in un quadro di riordino del settore, la legge finanziaria per il 2007 ne ha rimesso la disciplina dei criteri e delle procedure di accreditamento iniziale e periodico ad un Regolamento da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, fermi restando i principi già sanciti dalla normativa precedente. È stato, quindi, mantenuto salvo il quadro dell'esistente, ma al contempo è stato fatto espresso divieto di autorizzazione di nuove Università telematiche abilitate al rilascio di titoli accademici fino alla definizione del nuovo impianto regolatorio (art. 2, comma 148, del d.l. n. 262/2006)¹²⁵.

¹²³ Il decreto ha, inoltre, istituito un Comitato di esperti per il controllo dei requisiti di operatività delle Università telematiche, poi sostituito dal CNVSU (d.m. 15 aprile 2005), che ha definito, nel doc. n. 10/05, i criteri di valutazione per l'accREDITamento degli atenei telematici e per l'accREDITamento dei corsi di studio a distanza delle Università. Successivamente l'ANVUR è succeduta in tali compiti a seguito del regolamento delle proprie funzioni con d.P.R. 1° febbraio 2010, n. 76, emanato quattro anni dopo la sua costituzione, disposta dall'art. 2, comma 140, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286.

¹²⁴ Si tratta delle seguenti Università:

1. Università Online Guglielmo Marconi, istituita con d.m. 1° marzo 2004, Roma;
2. Università Online Unitelma Sapienza, istituita con d.m. 7 maggio 2004, Roma;
3. Università Online Internazionale Uninettuno – UTIU, istituita con d.m. 15 aprile 2005 Roma;
4. Università Online Niccolò Cusano, istituita con d.m. 10 maggio 2006, Roma;
5. Università Online eCampus, istituita con d.m. 30 gennaio 2006, Novedrate;
6. Università Online San Raffaele, istituita con d.m. 8 maggio 2006, Roma e Milano;
7. Università Online Mercatorum, autorizzata con d.m. 10 maggio 2006, Roma;
8. Università Online Pegaso, istituita con d.m. 20 aprile 2006, Napoli;
9. Università Online IUL, istituita con d.m. 2 dicembre 2005, Firenze;
10. Università Online Giustino Fortunato, istituita con d.m. 13 aprile 2006 Benevento;
11. Università Online Leonardo Da Vinci, istituita con d.m. 16 novembre del 2004, Torrevecchia Teatina (CH).

¹²⁵ L'art. 2, comma 148, del d.l. n. 262/2006 dispone che *“Per le finalità di cui all'articolo 26, comma 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, si provvede con regolamento del Ministro dell'Università e della ricerca, di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, fermi restando i principi e i criteri enunciati nella medesima disposizione e prevedendo altresì idonei interventi di valutazione da parte del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU) sull'attività svolta, anche da parte delle Università e delle istituzioni già abilitate al rilascio dei titoli accademici alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Fino alla data di entrata in vigore del regolamento, non può essere autorizzata l'istituzione di nuove Università telematiche abilitate al rilascio di titoli accademici.”* Il divieto di istituzione di nuove Università telematiche è stato sempre riproposto negli anni fino ad oggi anche nelle Linee generali di indirizzo della programmazione delle Università di volta in volta emanate dal Ministero su base triennale anche valorizzando un principio di sviluppo sostenibile del sistema

Rimaneva, invero, aperto il problema interpretativo della possibilità per le Università telematiche già riconosciute, di chiedere l'accREDITAMENTO al loro interno di nuovi corsi di studio, sulla base della disciplina del d.m. 17 aprile 2003 come successivamente modificato, considerato che la disposizione di legge prevedeva testualmente il divieto “di istituzione di nuove Università telematiche” e nulla diceva a proposito dell'accREDITAMENTO di nuovi corsi di studio. Sul punto, la giurisprudenza amministrativa sembra far prevalere un'interpretazione in chiave letterale della norma, e aver accolto la possibilità di accREDITAMENTO di nuovi corsi di studio a favore delle telematiche riconosciute, in quanto non espressamente ricompresi dalla norma di divieto¹²⁶.

La particolare anomalia temporale della vicenda ha trovato manifestazione nel periodo successivo, che vede le more della definizione del Regolamento protrarsi fino ad oggi senza alcun esito.

Risale, infatti, al 2018 un tentativo di definizione dell'atteso Regolamento, a mezzo dell'istituzione, con decreto ministeriale, di un Tavolo tecnico, chiamato a definire i termini di necessaria rivisitazione delle attuali disposizioni in tema di Università telematiche. Detto tavolo era composto da esperti del Consiglio Universitario Nazionale, della Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca, della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane e delle due Amministrazioni interessate per la definizione del citato Regolamento, nonché da un rappresentante delle Università telematiche. Il mandato era volto a dare forma normativa a criteri generali di primo accREDITAMENTO e di valutazione successiva di corsi di studio integralmente o prevalentemente a distanza, da applicarsi in ugual misura anche ai corsi di studio delle

universitario (Cfr. art. 3 del d.m. 15 ottobre 2013 n. 827; art. 6, comma 1, del d.m. 08/08/2016, n. 635; art. 6, comma 2, del d.m. 25/10/2019, n. 989).

¹²⁶ Invero con d.m. n. 50/2010 era stato previsto anche un divieto di istituzione di nuovi corsi di studio da parte delle Università riconosciute, ma tale disposizione, limitativa di un potere ed esorbitante rispetto all'area del divieto della fonte normativa primaria, è stata disapplicata dalla giurisprudenza amministrativa in quanto ritenuta illegittima. Cfr. TAR Lazio, n. 4400/2012 per cui “l'art. 2, comma 148, ex d.l. del 2006, n. 262 facoltizza l'Amministrazione alla sospensione dei procedimenti autorizzatori correlati alla sola “...istituzione di nuove Università telematiche abilitate al rilascio di titoli accademici...”” mentre il d.m. 23 dicembre 2010, n. 50 (paragrafo 25 all'All. B e par. 30 dell'All. B) estende il divieto anche “... alla attivazione di nuovi corsi a distanza.” ed “alla istituzione di nuovi corsi di studio...”. Il divieto imposto dalla legge cioè riguarda l'insorgenza di nuove figure soggettive universitarie e non opera per l'attivazione di nuovi corsi di studio per figure soggettive universitarie già operanti, con la conseguenza che nella specie tale prescrizione di salvaguardia risulta illegittimamente introdotta con mero atto amministrativo senza che la stessa sia supportata da una specifica e tassativa previsione legislativa, non essendo consentito all'amministrazione di adottare delle determinazioni soprassessorie in vista di future modifiche dell'assetto ordinamentale, al di fuori dei casi tassativamente previsti della legge, con la conseguenza che l'attivato potere atipico soprassessorio ex d.m. 2010, n. 50 risulta recta via contrastante con i fondamentali principi di continuità della funzione amministrativa al fine anche di scongiurare il rischio che all'effetto tipico di natura meramente cautelare si sovrapponga quello improprio di una permanente compressione del diritto dei suoi cittadini destinatari, che rimarrebbero soggetti all'arbitrio della singola Amministrazione e risulterebbe irrimediabilmente compressa la libertà e l'autonomia delle Università sancite dall'art. 33 della Costituzione, nonché l'imparzialità, l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa di cui all'art 97 della Costituzione.

Le suindicate misure soprassessorie ministeriali ex d.m. 2010, n. 50 si pongono pertanto in manifesta violazione del disposto di cui all'art. 2, comma 148 ex d.l. del 2006, n. 262 in quanto la legge sancisce il divieto esclusivamente nei confronti dei procedimenti autorizzatori istitutivi di nuove Università telematiche abilitate al rilascio di titoli accademici e non contempla ...i procedimenti autorizzatori istitutivi di nuovi corsi a distanza o di nuovi corsi di studio...”.

Università a presenza mista, o parzialmente a distanza. L'obiettivo era quello di rendere l'offerta formativa a distanza maggiormente omogenea rispetto a quella delle Università "in presenza" o con offerta "mista". Si dovevano, pertanto, prevedere, per le Università telematiche, a) l'incremento della docenza correlato alla numerosità degli studenti e alla differenza tra corsi di laurea di primo livello e corsi di laurea magistrale e a ciclo unico; b) requisiti e titolo di studio dei tutor, disponendo che i tutor disciplinari siano comunque in possesso di un titolo di livello almeno pari o superiore a quello di dottore magistrale; c) numero dei tutor correlato al numero degli studenti; d) definizione delle caratteristiche dell'impegno dei tutor (d.m. n.196/2018)¹²⁷.

Tuttavia, nonostante il termine di scadenza dei lavori fosse fissato dallo stesso decreto istitutivo al 30 settembre 2018, il Tavolo tecnico non ha prodotto alcun esito.

Continuano, pertanto, a non poter essere istituite nuove Università telematiche, mentre quelle esistenti rimangono assoggettate, come visto, alla disciplina di verifica e accreditamento periodico ANVUR prevista all'origine.

A queste verifiche periodiche è peraltro correlato il contributo finanziario destinato alle Università non statali, di cui anche le telematiche possono beneficiare a partire dal 2005, anno in cui alla formula istitutiva "*senza oneri a carico del bilancio dello Stato*", contenuta nel testo di legge nella sua prima formulazione, è stata aggiunta una clausola di rinvio, tra l'altro, a "*quanto previsto dalla legge 29 luglio 1991, n. 243...*"¹²⁸ (art. 4, comma 1-bis, del d.l. n. 35/2005, convertito dalla legge 14 maggio 2005, n. 80). Si tratta della legge che regola l'operatività delle Università e Istituti superiori non statali legalmente riconosciuti e ne disciplina, tra l'altro, la possibile contribuzione pubblica in ossequio ai principi costituzionali della libertà di insegnamento di cui all'art. 33 Cost..

Opera anche a tal fine il sistema di valutazione periodica dei risultati da parte dell'ANVUR già descritto nella parte del capitolo dedicata al controllo di qualità del sistema universitario, che si svolge sulla base delle linee generali di indirizzo della programmazione delle Università e degli indicatori di efficienza e sostenibilità economico-finanziaria delle attività e dei risultati della ricerca a queste parametrati¹²⁹.

Appare quindi di interesse un breve esame delle valutazioni ANVUR acquisite negli anni 2016-2019 dalle Università telematiche e dei correlati contributi pubblici ricevuti.

¹²⁷ D.m. 2 marzo 2018, n. 196.

¹²⁸ La norma faceva inoltre rinvio all'art. 2, comma 5, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 27 gennaio 1998, n. 25, in buona parte ad oggi abrogato e comunque non più applicabile alle telematiche per il sopravvenuto divieto di nuova istituzione di cui alla legge n. 262/2006, citata nel testo.

¹²⁹ Cfr. art. 1, comma 4, della legge n. 240/2010, che prevede che "*il Ministero, nel rispetto della libertà di insegnamento e dell'autonomia delle Università, indica obiettivi e indirizzi strategici per il sistema e le sue componenti e, tramite l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) per quanto di sua competenza, ne verifica e valuta i risultati secondo criteri di qualità, trasparenza e promozione del merito (...)*" e artt. 6 e 7 del d. lgs. del 27 gennaio 2012, n. 19 che prevedono che con decreto del Ministro siano adottati e rivisti ogni triennio gli indicatori per l'accREDITAMENTO iniziale e periodico dei corsi e delle sedi e per la valutazione periodica dell'efficienza, della sostenibilità economico-finanziaria delle attività e dei risultati conseguiti dalle singole Università nell'ambito della didattica e della ricerca, delle Università statali e non statali legalmente riconosciute, ivi comprese le Università telematiche, proposti dall'ANVUR, sulla base "*delle linee generali d'indirizzo della programmazione delle Università*".

Come accennato gli indici di valutazione della qualità delle Università telematiche si differenziano da quelli delle Università che svolgono la prevalente attività in presenza, prevedendo oltre ai requisiti numerici di rapporto docenti/studenti, una serie di requisiti volti a garantire la qualità dell'erogazione della didattica a distanza e delle relative dotazioni tecnologiche, l'aggiornamento tecnico, la coerenza delle scelte didattiche con lo strumento di insegnamento adottato e la loro idoneità a garantire un'ideale preparazione degli studenti.

Pertanto, i livelli di valutazione, proposti con i medesimi termini di giudizio adottati per le Università in presenza, "A - molto positivo; B - pienamente soddisfacente; C - soddisfacente; D - condizionato; E - insoddisfacente", non rispecchiano i contenuti valutativi delle Università telematiche. Proprio a marcare questa differenza, per queste ultime le valutazioni sono classificate aggiungendo la specifica "tel" (telematica) a seguire della corrispondente lettera di riferimento. Pertanto, per le telematiche i giudizi sono: "A-tel, molto positivo; B-tel, pienamente soddisfacente; C-tel, soddisfacente; D-tel, condizionato; E-tel, insoddisfacente"¹³⁰. Rimane fermo che in caso di giudizio finale condizionato le Università ricevono indicazioni verificate in sede di successivo *follow up*, al fine del miglioramento delle criticità rilevate e che in caso di giudizio "insoddisfacente" la sede viene conseguentemente soppressa.

Alla valutazione dopo il primo quinquennio di attività, per gli esercizi 2016, 2017 e 2019, hanno avuto titolo a ricevere contributi pubblici solo le Università con giudizio di accreditamento periodico positivo ("soddisfacente"¹³¹). Solo per l'anno 2018 sono state ammesse a contributo anche le Università non statali giudizio condizionato¹³².

La tavola seguente esprime il valore in milioni di euro dei contributi ricevuti dalle Università telematiche che presentavano valutazione positiva per gli esercizi 2016-2019. Si deve tener conto che una percentuale pari al 20 per cento della contribuzione è destinata alla quota premiale di cui all'art. 12 della legge n. 240/2010.

TAVOLA 48

CONTRIBUTI ALLE UNIVERSITÀ TELEMATICHE

(in milioni)

Programma/capitolo	Stanziamiento definitivo			
	2016	2017	2018	2019
PROGRAMMA 3 – SISTEMA UNIVERSITARIO E FORMAZIONE POST-UNIVERSITARIA – CAP. 1692				
Contributi alle Università non statali	67,41	69,31	68,2	68,31
<i>di cui: contributi alle Università telematiche</i>	1,5	1,60	1,5	2

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

¹³⁰Gli indici di valutazione per il periodo 2016-2019 sono riportati nel d.m. n. 987/2016.

¹³¹ Cfr. d.m. 29 dicembre 2016, n. 999; 29 dicembre 2017, n. 1050; 23 dicembre 2019, n. 1174.

¹³² Cfr. d.m. 23 marzo 2018, n. 240.

Il numero di Università che ha usufruito della contribuzione pubblica è variato nell'arco temporale all'esame. Tenuto conto che una Università telematica ha fatto rinuncia espressa al contributo statale per gli esercizi 2016-2017¹³³, nel 2016 hanno ricevuto il contributo: 7 Università telematiche su 10; 8 su 10 nel 2017; 8 su 11 nel 2018. Nel periodo 2016-2019, hanno ricevuto la visita di accreditamento periodico 10 su 11 Università telematiche¹³⁴. Tra quelle visitate nel periodo 2016-2019, 6 hanno ricevuto un primo giudizio D-tel, "condizionato", il *follow up* è avvenuto per 5 su 6, con esito C-tel "soddisfacente". Solo 3 hanno ricevuto il giudizio soddisfacente in prima battuta. Solo una Università telematica su 11 ha ricevuto una valutazione superiore al valore "soddisfacente".

¹³³ Cfr. d.m. 23 dicembre 2013, n. 1061, d.m. 2 dicembre 2015, n. 918.

¹³⁴ Per l'Università telematica Leonardo da Vinci è disponibile la VQR sul periodo di visite 2004-2010, pubblicata da ANVUR nel 2013.

CAPITOLO SESTO

GLI INTERVENTI PER IL DIRITTO ALLO STUDIO

6.1. La normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti – 6.2. Le borse di studio – 6.3. Il prestito d'onore e il prestito d'onore aggiuntivo alla borsa di studio – 6.4. Esonero dalla contribuzione – 6.5. I servizi abitativi: collegi e residenze universitarie – 6.6. Il Fondo per il merito – 6.7. Le borse di mobilità per gli studenti meritevoli (art. 59 del d.l. n. 69 del 2013) – 6.8. Programma Ue Erasmus+ - 6.9. Attività di orientamento – 6.10. Attività di tutorato - 6.11. Osservatorio nazionale per il diritto allo studio universitario in merito all'attuazione del diritto allo studio

6.1. La normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti

La Costituzione italiana, tra i propri principi fondamentali, al secondo comma dell'art. 3, assegna alla Repubblica il compito di eliminare gli ostacoli, di ordine economico e sociale che, limitando di fatto l'uguaglianza e la libertà dei cittadini, non permettono il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

In materia di istruzione scolastica, tale precetto di ordine generale è stato ulteriormente specificato negli articoli 33 e 34 della Costituzione che, nella disciplina dei rapporti etico-sociali, hanno provveduto a delineare un modello di educazione pubblica, integrato con le scuole e gli istituti di istruzione privati, volto ad assicurare la libertà di insegnamento e a garantire il libero accesso all'istruzione per tutti gli studenti capaci e meritevoli.

In particolare, il diritto allo studio trova fondamento negli ultimi due commi dell'art. 34 della Carta costituzionale e si riferisce alla necessità di superamento delle barriere economiche che impediscono agli studenti capaci e meritevoli l'accesso, la frequenza e la conclusione degli studi, oltre la fascia della scuola dell'obbligo (per cui è espressamente riconosciuta e garantita la gratuità). Si tratta, pertanto, di un diritto sociale di rango costituzionale, posto a garanzia di una determinata categoria di soggetti, in

evidente correlazione con il principio di eguaglianza tra i cittadini più e meno abbienti sancito dall'art. 3 della Costituzione.

In tale quadro delineato dalla Carta fondamentale del nostro Paese, è stato emanato il d.lgs. n. 68 del 29 marzo 2012 che, in attuazione della delega prevista dall'art. 5 della legge n. 240 del 30 dicembre 2010, ha disposto la “Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti” le cui disposizioni sono rivolte a tutti gli studenti iscritti ai corsi svolti dalle università, dalle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) e dalle Scuole superiori per mediatori linguistici abilitate a rilasciare titoli equipollenti ai diplomi di laurea conseguiti presso le università.

L'intento del Governo è stato sia quello di conferire alla materia la necessaria organicità normativa al fine di dare concreta attuazione al principio costituzionale secondo il quale è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano l'accesso all'istruzione superiore, sia di dare una definizione pragmatica dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) erogate dalle università statali.

Il d.lgs. n. 68/2012, in particolare agli artt. 2 e 3, ha previsto vari servizi e strumenti nonché i relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP) al fine di garantire il diritto allo studio sull'intero territorio nazionale, individuando le differenti competenze che fanno capo ai diversi soggetti istituzionali coinvolti.

Nell'ambito del riparto di competenze delineato con il citato intervento normativo, risulta attribuita allo Stato la competenza esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP); rientra invece nelle prerogative delle Regioni a statuto ordinario la competenza esclusiva in materia di diritto allo studio, assumendo le decisioni e attivando gli interventi idonei al concreto ed effettivo esercizio di tale diritto. Alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano viene riconosciuto un maggiore spazio di manovra rispetto alle competenze ad esse spettanti sulla base dei rispettivi statuti, tenuto conto dei LEP. È inoltre previsto che alle università e alle istituzioni AFAM spetti di organizzare i propri servizi – compresi quelli di tutoraggio ed orientamento – nei limiti delle risorse a disposizione, allo scopo di permettere il pieno successo formativo, prevedendo anche attività di tipo culturale, sportivo e ricreativo, ovvero mediante interscambi tra studenti di università straniere ed italiane, anche nell'ambito di programmi europei e internazionali. Inoltre, secondo quanto prescritto dall'art. 12, è compito del Ministero dell'università e della ricerca (MUR), d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso l'utilizzo di specifiche risorse, favorire e sostenere accordi di programma e protocolli di intesa per favorire il raccordo tra le diverse istituzioni preposte al successo formativo degli studenti e potenziare la tipologia di servizi e interventi posti in essere dalle stesse.

In questo sistema di competenze ripartite, in particolare, al fine di garantire l'erogazione dei LEP in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, l'art. 7, comma 7, ha previsto che il MUR, con proprio decreto emanato di concerto con il MEF, d'intesa

con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentito il Consiglio nazionale degli studenti universitari, determini l'importo standard della borsa di studio da assicurare a tutti gli studenti aventi i requisiti di eleggibilità previsti dall'articolo 8, nei limiti delle risorse disponibili.

Attualmente, il suddetto decreto attuativo è ancora in fase di predisposizione ed è oggetto di approfondimento da parte di un Tavolo tecnico interistituzionale costituito da tutti i soggetti istituzionali coinvolti. Va ricordato peraltro che un primo tentativo di dare attuazione a tale previsione si era avuto già nel 2013: in quella occasione il MUR aveva predisposto, di concerto con il MEF, uno schema di decreto ministeriale che indicava la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei requisiti di eleggibilità per il diritto allo studio universitario, tuttavia non è stato possibile addivenire alla definizione del decreto non essendo stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.¹³⁵

Secondo quanto previsto dall'art. 8 del d.lgs. n. 68/2012, deve essere assicurata, nei limiti delle risorse finanziarie stanziato sullo stato di previsione del Ministero, l'erogazione del beneficio economico della borsa di studio agli studenti in possesso dei requisiti economici e di merito, definiti con decreto ministeriale. In assenza della definizione dei LEP e dell'adozione del citato decreto attuativo, continuano ad applicarsi le disposizioni relative ai requisiti di merito e di condizione economica indicate dal dPCM 9 aprile 2001. Per i requisiti di merito si utilizzano come parametro i crediti formativi universitari (CFU), mentre le condizioni economiche dello studente sono individuate sulla base dell'indicatore ISEE. Sono, altresì, previste, come modalità integrative di selezione, l'Indicatore della situazione economica all'estero e l'Indicatore della situazione patrimoniale equivalente. I limiti massimi di ciascun indicatore – entro cui regioni, province autonome e università possono fissare la soglia massima – sono aggiornati annualmente con decreto ministeriale. Per quanto riguarda i livelli essenziali delle prestazioni in materia di borse di studio, per ciò che attiene più specificamente alla determinazione del quantum da erogare, il decreto legislativo all'art.7, comma 7, prevede che con cadenza triennale con decreto emanato dal MUR di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni e sentito il parere del Consiglio nazionale degli studenti universitari, l'importo da corrispondere agli studenti beneficiari deve dipendere dalle differenze territoriali correlate ai costi di mantenimento agli studi. Tale importo deve essere calcolato, in maniera separata per gli studenti fuori sede, pendolari o in sede e in relazione alle componenti di costo relative al materiale didattico, trasporti, ristorazione, alloggio e accesso alla cultura¹³⁶.

¹³⁵ Relazione MUR del 2021.

¹³⁶ Nelle more dell'attuazione degli art. 7 e 8 del decreto legislativo n. 68/2012, sono stati aggiornati gli importi minimi delle borse di studio con d.m. 294 del 4 maggio 2016 per l'anno accademico 2016/2017; con d.m. 335 del 29 maggio 2017 per l'anno accademico 2017/2018; con d.m. 218 del 15 marzo 2018 per l'anno accademico 2018/2019; con d.m. 316 del 5 aprile 2019 per l'anno accademico 2019/2020, con d.m. 63 del 6 maggio 2020 per l'anno accademico

6.2. Le borse di studio

L'art. 18 del d.lgs. 68/2012, come modificato dall'art. 2, comma 2-ter, del d.l. 104/2013, convertito dalla legge n. 128/2013, stabilisce che al fabbisogno finanziario necessario per garantire gli strumenti ed i servizi per il pieno successo formativo a tutti gli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, si provvede attraverso:

- un Fondo integrativo statale (FIS) per la concessione di borse di studio, da assegnare in misura proporzionale al fabbisogno finanziario delle regioni e da ripartire secondo i criteri e le modalità definiti con il decreto interministeriale che fissa l'importo della borsa di studio;
- il gettito derivante dalla tassa regionale per il diritto allo studio, il cui importo è articolato in tre fasce (a seconda della condizione economica dello studente);
- le risorse proprie delle regioni, pari almeno al 40 per cento dell'assegnazione del Fondo integrativo statale.

Negli ultimi anni, si è registrato un costante intervento finalizzato ad aumentare le risorse del Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio universitarie, al fine di ridurre il numero degli studenti c.d. "idonei non beneficiari", ossia studenti che, a causa dell'insufficienza dei fondi, non possono essere destinatari dei benefici, pur in possesso dei requisiti di ammissibilità¹³⁷.

Per il 2020, in aggiunta all'incremento delle risorse previsto dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160 che è stato pari a 31 milioni di euro, è stato previsto, dall'art. 236, comma 4 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n.77, un incremento di 40 milioni di euro. Successivamente, in attuazione del d.lgs. n. 159/2011, articolo 48, comma 1-bis, al fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, è stata versata una somma pari ad euro 20.851,00.

Pertanto, il Fondo, allocato sul cap. 1710 dello stato di previsione del ministero, è passato a uno stanziamento di 307,8 milioni di euro per il 2020, con un incremento del 42 per cento rispetto allo stanziamento del 2016 che era pari a 216,8 milioni di euro.

Ai sensi di quanto disposto dall'art. 18, comma 1, lettera a) e comma 3 del d.lgs. n. 68/2012 e ribadito dallo stesso art. 1, comma 271, della legge n. 232/2016, il FIS e, quindi, la sua assegnazione, è ripartito in modo da destinare una quota alla copertura del fabbisogno finanziario netto delle regioni ed assegnata in misura proporzionale al fabbisogno stesso nonché una quota indirizzata a specifici incentivi ed assegnata in ragione dell'eventuale maggior impegno finanziario delle regioni in termini di "risorse proprie" rispetto alla soglia minima del 40 per cento prevista dalla norma ("quota premiale"). Il riparto del FIS è effettuato, di norma, per l'85 per cento in proporzione ai fabbisogni finanziari netti delle regioni e per il 15 per cento sulla base della quota premiale. Qualora l'incidenza complessiva della spesa per studenti idonei, sostenuta

2020/2021.

¹³⁷ Sul punto, si rimanda anche alle valutazioni espresse dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato con la deliberazione 23 dicembre 2020, n. 16/2020/G in materia di finanziamento delle borse di studio e funzionamento del fondo integrativo delle borse di studio.

dall'insieme delle regioni che accedono alla quota premiale, superi il 50 per cento del totale della spesa per studenti idonei sostenuta da tutte le regioni, la percentuale di quota premiale del FIS sarà pari al 20 per cento. La "quota premiale" del FIS è attribuita esclusivamente alle regioni che, alla data del 30 aprile del medesimo anno del riparto, avranno dedicato risorse proprie in misura superiore al 40 per cento dell'assegnazione del FIS dell'anno precedente, tenendo conto che, in virtù anche di quanto specificato all'art. 18, comma 1, lettera c) del d.lgs. n. 68/2012, nel computo delle risorse proprie non deve essere considerato il gettito derivante dalla tassa regionale e, tenendo conto che le risorse attribuite dallo Stato alle regioni quale quota premiale, non possono essere considerate ai fini del calcolo della quota a carico delle regioni. Il riparto della quota premiale tiene conto della sola quota in valore assoluto di risorse proprie che ecceda il 40 per cento del FIS ed è effettuato sulla base dell'incidenza percentuale della spesa di ciascuna regione ammessa a concorrere a tale quota premiale sul totale della spesa delle regioni ammesse, pertanto più alta sarà la percentuale di risorse proprie impiegate dalle regioni rispetto alla soglia minima del 40 per cento, più alta sarà la quota premiale che quella regione otterrà in sede di riparto del FIS.

Si è ritenuto, al termine del primo triennio di attuazione, di intervenire sul D.I. n.798/2017, che aveva cessato la sua vigenza, con alcuni correttivi, emanando il nuovo decreto interministeriale MUR-MEF n. 853/2020 per la determinazione dei fabbisogni finanziari regionali e la definizione dei criteri di riparto del FIS ai fini della concessione delle borse di studio per il triennio 2020/2022.

Per quanto riguarda le risorse statali disponibili per l'erogazione delle borse di studio, nella tavola che segue è indicato, per ogni esercizio finanziario l'importo FIS assegnato per ciascuno degli anni accademici, dal 2016/2017 al 2020/2021.

TAVOLA 49

STANZIAMENTI DEL FONDO INTEGRATIVO STATALE

(in euro)

ESERCIZIO FINANZIARIO	ANNO ACCADEMICO	IMPORTO FIS
2016	2016/2017	216.814.548
2017	2017/2018	222.814.548
2018	2018/2019	237.357.372
2019	2019/2020	254.827.384
2020	2020/2021	307.835.399

Fonte: dati MUR

Nell'ultimo quinquennio considerando una suddivisione per aree geografiche, la percentuale di ripartizione del FIS evidenzia una sostanziale stabilità, ad eccezione del Sud e delle Isole che hanno visto un significativo aumento delle quote assegnate a partire dal 2017.

PERCENTUALE DI RIPARTIZIONE DEL FIS PER AREE GEOGRAFICHE

Area geografica	2015	2016	2017	2018	2019
Nord ovest	17,90%	18,40%	14,50%	13,70%	15,60%
Nord est	22,80%	22,10%	19,50%	20,20%	20,50%
Centro	29,10%	31,50%	27,90%	26,80%	26,40%
Sud	18,20%	18,40%	21,50%	23,20%	22,90%
Isole	12,00%	9,60%	16,50%	16,00%	14,60%

Fonte: dati MUR

Ulteriore sovvenzione è costituita dalle disponibilità finanziarie delle Regioni, a causa del vuoto normativo, questa parte del contributo non risulta ancora disciplinata in modo organico. Tuttavia, come illustrato nella tavola sottostante, si riscontra la tendenza ad investire maggiormente nel diritto allo studio, incrementando notevolmente la spesa regionale destinata a questo fine e facendo registrare un trend crescente, con un incremento pari al 143 per cento nel periodo dal 2016 al 2019. Considerata anche la crescita, pari al 16 per cento, delle risorse del FIS per gli stessi anni, si registra un aumento complessivo delle risorse disponibili pari al 65 per cento nel periodo considerato. L'adeguatezza delle risorse impiegate per l'erogazione delle borse di studio è resa dal grado di soddisfazione degli idonei alla borsa di studio, i dati di sintesi mostrano che la percentuale degli studenti soddisfatti rispetto agli studenti idonei passa dall'88 per cento del 2016 al 97 per cento del 2019. Inoltre, per tutto il periodo analizzato si registra un notevole decremento del numero degli studenti non soddisfatti nel 2016 la percentuale degli studenti non soddisfatti rispetto al totale degli studenti idonei era pari al 12 per cento, la stessa percentuale scende al 3 per cento nel 2019.

RISORSE DISPONIBILI PER L'EROGAZIONE DELLE BORSE DI STUDIO E GRADO DI SODDISFAZIONE DEGLI IDONEI

Anno	Spesa regionale*	Importo FIS	Importo complessivo	n. studenti idonei	n. studenti beneficiari	% di soddisfazione	n. studenti non soddisfatti
2016	130.939.288,92	216.814.548,00	347.753.836,92	181.439	159.832	88,09%	21.607
2017	200.216.890,72	222.814.548,00	423.031.438,72	194.424	187.571	96,48%	6.853
2018	260.763.947,31	237.357.372,08	498.121.319,39	213.188	205.630	96,45%	7.558
2019	318.334.149,26	254.827.384,00	573.161.533,26	231.258	224.177	96,94%	7.081

*La spesa regionale indicata si riferisce alla spesa per le borse di studio relativa all'anno accademico di riferimento, al netto delle entrate derivanti dalla tassa regionale.

Fonte: dati MUR

L'analisi di dettaglio dei dati riferiti al quadriennio 2016-2019, a livello regionale mostra differenziazioni significative nel grado di soddisfazione degli idonei con regioni che presentano un grado di copertura delle borse rispetto agli idonei pari al 100 per cento (Basilicata, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Umbria, Valle d'Aosta, Piemonte, Puglia) o comunque superiore o quasi pari alla media nazionale (Lombardia, Veneto, Toscana, Abruzzo) di contro diminuiscono le regioni che presentano scarsa capacità di soddisfazione: solo la Sicilia registra un grado di soddisfazione non superiore all'80 per cento. Tuttavia, si rileva un trend di soddisfazione, nel periodo considerato, in crescita in tutte le regioni.

TAVOLA 52

GRADO DI SODDISFAZIONE STUDENTI IDONEI PER REGIONI A.A. 2016/2017-2019/2020

REGIONI	RILEVAZIONE FIS 2017			RILEVAZIONE FIS 2018			RILEVAZIONE FIS 2019			RILEVAZIONE FIS 2020		
	A.A. 2016/2017			A.A. 2017/2018			A.A. 2018/2019			A.A. 2019/2020		
	Idonei	Beneficiari	% soddisfazione									
Abruzzo	5.575	5.270	94,53	5.431	5.431	100	5.573	5.573	100	5.833	5.833	100
Basilicata	1.193	1.193	100	1.297	1.297	100	1.453	1.453	100	1.294	1.294	100
Calabria	7.989	5.767	72,19	9.219	8.942	97	10.010	9.034	90,25	10.882	10.815	99,38
Campania*	13.992	7.608	54,37	16.500	16.500	100	20.489	20.489	100	23.372	23.372	100
Emilia R.	20.950	20.950	100	21.135	21.135	100	22.945	22.945	100	23.983	23.983	100
Friuli V. G.	4.957	4.883	98,51	4.952	4.952	100	5.521	5.521	100	5.746	5.746	100
Lazio	18.960	12.900	68,04	20.502	20.502	100	22.104	22.104	100	26.738	25.611	95,79
Liguria	3.054	3.054	100	3.174	3.174	100	3.097	3.097	100	3.297	3.297	100
Lombardia	19.107	18.377	96,18	21.109	20.532	97,27	23.314	22.523	96,61	25.291	24.412	96,52
Marche	5.157	5.157	100	5.414	5.414	100	5.666	5.666	100	5.780	5.780	100
Molise	683	632	92,53	640	591	92,34	690	630	91,3	689	628	91,15
Piemonte	10.299	10.299	100	12.261	12.261	100	13.715	13.715	100	13.779	13.779	100
Puglia	14.396	14.396	100	15.828	15.828	100	17.533	17.533	100	18.484	18.484	100
Sardegna	7.982	7.862	98,5	8.049	8.049	100	9.138	9.138	100	9.983	9.983	100
Sicilia	17.754	13.273	74,76	18.773	12.823	68,31	20.314	14.693	72,33	22.368	17.615	78,75
Toscana	14.074	12.894	91,62	13.482	13.482	100	13.814	13.814	100	14.719	14.719	100
Umbria	3.876	3.876	100	4.338	4.338	100	4.568	4.568	100	4.533	4.533	100
Valle d'Aosta	135	135	100	160	160	100	147	147	100	153	153	100
Veneto	11.306	11.306	100	12.160	12.160	100	13.097	12.987	99,16	14.334	14.140	98,65
Totale	181.439	159.832	88,09	194.424	187.571	96,48	213.188	205.630	96,45	231.258	224.177	96,94

*Il dato della Campania relativo all'a.a. 2019/2020 riportato in tabella è riferito ad una data successiva a quella del 30 aprile 2020 (come comunicato al Ministero dalla Regione stessa con nota formale).

Fonte: dati MUR

GRADO DI SODDISFAZIONE DEGLI STUDENTI IDONEI

Regioni	2019						2020					
	Spese Regionali	Quota Fondo Integrativo 2018	Riparto Fondo Integrativo 2019	N. studenti Idonei	N. studenti beneficiari	% soddisfazione	Spese Regionali	Quota Fondo Integrativo 2019	Riparto Fondo Integrativo 2020	N. studenti Idonei	N. studenti beneficiari	% soddisfazione
ABRUZZO	6.685.281,54	7.657.632,83	7.995.410,76	5.573	5.573	100,00%	8.034.666,79	7.995.410,76	8.471.978,52	5.833	5.833	100,00%
BASILICATA	1.763.596,55	1.576.658,45	1.608.723,35	1.453	1.453	100,00%	1.354.514,85	1.608.723,35	1.788.271,19	1.294	1.294	100,00%
CALABRIA	15.597.490,36	16.316.838,88	16.161.988,23	10.010	9.034	90,25%	22.023.072,27	16.161.988,23	21.032.903,57	10.882	10.815	99,38%
CAMPANIA	18.556.940,23	9.194.147,37	11.224.034,92	20.489	20.489	100,00%	1.308.038,88	11.224.034,92	10.220.043,67	23.372	23.372	100,00%
EMILIA-ROMAGNA	39.818.611,76	28.209.044,50	31.314.421,39	22.945	22.945	100,00%	43.829.518,54	31.314.421,39	37.906.384,89	23.983	23.983	100,00%
FRULI VENEZIA GIULIA	8.105.137,64	7.140.636,46	7.575.068,77	5.521	5.521	100,00%	7.905.777,00	7.575.068,77	9.148.302,59	5.746	5.746	100,00%
LAZIO	28.389.427,83	22.653.357,69	24.955.596,54	22.104	22.104	100,00%	46.408.581,65	24.955.596,54	32.977.572,79	26.738	25.611	95,79%
LIGURIA	2.493.877,66	3.942.357,74	3.926.414,14	3.097	3.097	100,00%	3.688.007,46	3.926.414,14	4.576.647,51	3.297	3.297	100,00%
LOMBARDIA	25.197.944,44	16.107.232,16	20.666.991,15	23.314	22.523	96,61%	27.141.024,45	20.666.991,15	25.566.494,14	25.291	24.412	96,52%
MARCHE	8.545.130,92	10.495.215,33	10.932.879,53	5.666	5.666	100,00%	9.006.552,43	10.932.879,53	12.622.871,97	5.780	5.780	100,00%
MOLISE	118.165,78	960.090,51	707.415,48	690	630	91,30%	384.596,02	707.415,48	685.839,16	689	628	91,15%
PIEMONTE	21.173.411,89	12.406.509,11	15.010.467,63	13.715	13.715	100,00%	19.091.665,17	15.010.467,63	19.191.004,71	13.779	13.779	100,00%
PUGLIA	25.723.874,67	19.453.391,73	20.679.644,28	17.533	17.533	100,00%	34.718.061,32	20.679.644,28	26.667.525,97	18.484	18.484	100,00%
SARDEGNA	15.797.116,72	12.020.483,41	13.909.348,45	9.138	9.138	100,00%	18.121.539,71	13.909.348,45	16.566.847,35	9.983	9.983	100,00%
SICILIA	6.636.758,61	25.934.307,39	23.196.974,84	20.314	14.693	72,33%	20.740.918,77	23.196.974,84	27.266.065,69	22.368	17.615	78,75%
TOSCANA	13.622.271,06	23.709.536,94	23.778.402,08	13.814	13.814	100,00%	28.903.727,92	23.778.402,08	28.292.726,06	14.719	14.719	100,00%
UMBRIA	7.726.501,15	6.736.017,69	7.673.248,53	4.568	4.568	100,00%	6.808.949,16	7.673.248,53	8.510.564,25	4.533	4.533	100,00%
VALLE D'AOSTA	69.504,13	175.215,87	182.196,76	147	147	100,00%	154.263,25	182.196,76	181.111,15	153	153	100,00%
VENETO	14.742.904,37	12.668.698,03	13.328.157,17	13.097	12.987	99,16%	18.710.673,63	13.328.157,17	16.162.243,82	14.334	14.140	98,65%
TOTALE	260.763.947,31	237.357.372,08	254.827.384,00	213.188	205.630	96,45%	318.334.149,26	254.827.384,00	307.835.399,00	231.258	224.177	96,94%

Fonte: dati MUR

6.3. Il prestito d'onore e il prestito d'onore aggiuntivo alla borsa di studio

L'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 68/2012 ha disposto che nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio, le regioni, le province autonome, le università e le istituzioni AFAM, nel rispetto dei criteri definiti con decreto di concerto MUR-MEF, sentita la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, disciplinino le modalità per la concessione dei prestiti d'onore agli studenti in possesso dei requisiti di merito e provvedono alla concessione di garanzie sussidiarie sugli stessi e alla corresponsione delle quote degli interessi.

Inoltre, ai sensi del comma 6 dell'art. 3 del decreto n. 68/2012, i medesimi soggetti istituzionali possono concedere un prestito d'onore aggiuntivo alla borsa di studio agli studenti, che possiedono i requisiti previsti per l'accesso alle borse di studio, iscritti ai corsi di laurea magistrale e di dottorato nonché agli iscritti almeno al quarto anno dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico.

Al fine di dare attuazione alle suddette previsioni, è stato istituito un apposito Tavolo tecnico interistituzionale, costituito dai soggetti interessati, i cui lavori avrebbero dovuto fungere da base per la predisposizione del decreto interministeriale suddetto che, però, non è ancora stato emesso in quanto, secondo quanto rappresentato dal ministero, le attività intraprese nell'ultimo periodo sono state ostacolate da un susseguirsi di

avvicinamenti dei vertici governativi del MUR e di conseguenti numerose riorganizzazioni interne della struttura organizzativa.

6.4. Esonero dalla contribuzione

Con riferimento al periodo considerato, 2016-2019, le principali iniziative riferite all'esonero totale o parziale dalla contribuzione fanno riferimento a:

- Attuazione della normativa sul diritto allo studio universitario (d.lgs. 68/2012);
- Attuazione della *No Tax Area* prevista dalla legge n. 232/2016 e applicata dall'a.a. 2017/2018;
- Incentivi alle iscrizioni alle classi di laurea di interesse nazionale e comunitario.

Per quello che riguarda gli esoneri totali o parziali dalla contribuzione ai sensi della normativa sul diritto allo studio, il d.lgs. 29 marzo 2012, n. 68, art. 9, prevede la graduazione dei contributi dovuti per la frequenza ai corsi di livello universitario delle università statali e delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica sulla base di criteri relativi al merito e alla condizione economica degli studenti. Sono in ogni caso esonerati totalmente dalla contribuzione gli studenti che presentino i requisiti di eleggibilità per il conseguimento della borsa di studio, gli studenti con disabilità, con riconoscimento di handicap ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, o con un'invalidità pari o superiore al sessantasei per cento, nonché gli studenti stranieri beneficiari di borsa di studio annuale del Governo italiano nell'ambito dei programmi di cooperazione allo sviluppo e degli accordi intergovernativi culturali e scientifici e dei relativi programmi esecutivi. Le Università possono, nei limiti delle proprie risorse di bilancio, prevedere ulteriori forme di esonero totale o parziale dalla contribuzione nel caso, di studenti con disabilità inferiore al 66 per cento, studenti che concludano gli studi entro i termini previsti dai rispettivi ordinamenti con regolarità nell'acquisizione dei crediti previsti nel piano di studi e studenti che svolgano una documentata attività lavorativa.

Per quanto riguarda la *No Tax Area*, introdotta nel sistema universitario dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232, all' art. 1, commi 252 – 272, si prevede l'esonero totale dalla contribuzione per tutti gli studenti con ISEE pari o inferiore a 13.000 euro, iscritti all'università per un numero di anni pari alla durata normale del corso aumentata di uno e che conseguono almeno 25CFU per l'iscrizione all'anno successivo (10 CFU nel passaggio tra primo e secondo anno). La medesima norma prevede inoltre una gradazione del contributo per gli studenti con ISEE compreso tra 13.001 e 30.000 euro iscritti all'università per un numero di anni pari alla durata normale del corso aumentata di uno e che conseguono almeno 25CFU per l'iscrizione all'anno successivo (10 CFU nel passaggio tra primo e secondo anno). Nell'ambito della *No Tax Area* sono previste ulteriori gradazioni, meno vantaggiose, per gli studenti con ISEE sempre inferiore a 30.000 euro e con almeno i citati 25CFU ma che sono iscritti oltre il primo anno “fuori

corso”: in questo caso il contributo non può superare il 50 per cento della quota eccedente i 13.000 euro. Vale la pena di anticipare sin d’ora che, a partire dall’a.a. 2020/2021, è stata predisposta una ulteriore estensione della *No Tax Area* a seguito dell’adozione del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

Per ciò che riguarda gli incentivi alle iscrizioni per particolari corsi di studio, il decreto-legge 15 maggio 2003, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 luglio 2003, n. 170, prevede l’esonero dalla contribuzione studentesca o altre forme di supporto agli studi per gli iscritti a corsi di laurea ritenuti di particolare interesse strategico per il Paese. Su base pluriennale il Ministero definisce quali sono gli ambiti disciplinari oggetto di tale intervento e dal 2014 vi è sempre stata continuità rispetto agli ambiti di intervento prescelti. Dal 2017 si è ritenuto di incentivare ulteriormente l’iscrizione delle studentesse a questi corsi di laurea, considerando i differenti indici di iscrizione per genere esistenti.

Per gli anni accademici dal 2014/2015 al 2018/2019, i dati forniti dal Ministero riportati nella tavola sottostante, indicano una percentuale in netta crescita degli studenti esonerati totalmente rispetto al totale degli iscritti negli atenei statali, anche negli atenei non statali si registra una crescita percentuale seppure minima, al contrario negli atenei statali telematici la percentuale è in calo.

TAVOLA 54

PERCENTUALE ESONERI TOTALI SU TOTALE ISCRITTI

Anno	Statali	Non statali	
		telematici	esclusi telematici
2014/2015	11,8	24,2	8,8
2015/2016	10,2	24,9	7,9
2016/2017	13,2	18,5	7,5
2017/2018	25,1	22,9	9
2018/2019	27,4	20,1	9,7

Fonte: MUR- Ufficio VI Gestione patrimonio informativo e statistica

Passando agli esoneri parziali, per lo stesso periodo, l’incidenza percentuale degli studenti esonerati parzialmente rispetto al totale degli iscritti, aumenta negli atenei statali dal 2014/2015 al 2017/2018 ma subisce un’inversione di tendenza nell’anno accademico 2018/2019.

Per gli atenei non statali e per gli atenei non statali telematici la percentuale è in calo, ma è interessante notare il dato percentuale degli esonerati parziali rispetto al totale degli iscritti per gli atenei non statali telematici che è nettamente superiore alla percentuale degli stessi soggetti frequentanti gli atenei statali. Tale fenomeno appare essere in diretta correlazione con le convenzioni che le università telematiche stipulano con enti esterni, determinando agevolazioni e riduzioni nella retta di iscrizione.

TAVOLA 55

PERCENTUALE ESONERI PARZIALI SU TOTALE ISCRITTI

Anno	Statali	Non statali	
		telematici	esclusi telematici
2014/2015	7	3	9,5
2015/2016	7,8	23,7	7,2
2016/2017	8	39,1	7,4
2017/2018	12,1	35,7	6,4
2018/2019	10,7	32,5	6,4

Fonte: MUR -Ufficio VI Gestione patrimonio informativo e statistica

Per l'anno accademico 2017/2018 hanno beneficiato dell'esonero totale per *No Tax Area* 158.619 studenti, pari all'11 per cento degli iscritti e pari al 43,9 per cento degli esonerati totali; per la stessa motivazione di esonero totale per l'anno accademico 2018/2019 il numero degli studenti sale a 171.950 ed è pari al 12 per cento degli iscritti e al 43,4 per cento degli esonerati totali. Se si guarda agli esonerati totali di studenti con disabilità nell'a.a. 2016/2017 il numero è pari a 29.138, il 2,1 per cento degli iscritti e rappresentano il 15,7 per cento degli esonerati; per l'a.a. 2017/2018 il numero di studenti sale a 51.172, pari al 3,6 per cento degli iscritti e al 14,2 per cento degli esonerati totali, infine nell'a.a. 2018/2019 il numero degli esonerati totali per disabilità arriva a 80.830 studenti è il 5,6 per cento degli iscritti e il 20,4 per cento degli esonerati totali.

Nel periodo considerato (dall'a.a. 2014/2015 all'a.a.2018/2019) anche per gli Istituti AFAM statali l'incidenza percentuale degli studenti esonerati totali dalle tasse sul totale degli iscritti aumenta, mentre diminuisce la percentuale degli esonerati parziali sul totale degli iscritti, come riporta la tavola che segue.

TAVOLA 56

INCIDENZA PERCENTUALE DEGLI STUDENTI ESONERATI TOTALMENTE E PARZIALMENTE DALLE TASSE NEGLI ISTITUTI AFAM STATALI, PER TIPOLOGIA DI ISTITUTO - A.A. 2014/2015 - 2018/2019

Tipologia di istituto	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019
	Studenti esonerati totalmente				
Accademie di Belle Arti	17,2	12	15,4	36,9	29,3
Accademie Naz. Arte Drammatica e Danza	11,9	10,9	9,3	23	24,9
Conservatori di musica	10,1	7,5	7,5	22,2	21,7
Istituti Sup. per le Industrie Artistiche	15,1	14,5	16,3	23,2	20,7
TOTALE	14,1	10	11,9	29,9	25,7
Studenti esonerati parzialmente					
Accademie di Belle Arti	9,0	11,9	5,4	3,7	3,5
Accademie Naz. Arte Drammatica e Danza	0,0	6,3	19,6	8,6	11,2
Conservatori di musica	18,7	17,1	14,0	7,9	7,0
Istituti Sup. per le Industrie Artistiche	10,1	2,6	4,5	3,4	0,0
TOTALE	13,0	13,9	9,3	5,6	5,1

Fonte: MUR - Ufficio VI Gestione patrimonio informativo e statistica - Rilevazione "Contribuzione Studentesca ed Interventi in favore degli studenti"

Dalla tavola che segue si evidenzia per gli Istituti AFAM non statali, nello stesso periodo, che la percentuale degli studenti esonerati totalmente e parzialmente dal pagamento delle tasse resta quasi costante.

TAVOLA 57

INCIDENZA PERCENTUALE DEGLI STUDENTI ESONERATI TOTALMENTE E PARZIALMENTE DALLE TASSE
NEGLI ISTITUTI AFAM NON STATALI, PER TIPOLOGIA DI ISTITUTO - A.A. 2014/2015 - 2018/2019

Tipologia di istituto	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019
	Studenti esonerati totalmente				
Accademie legalmente riconosciute	3,1	1,6	1,9	2,1	1,9
Istituti superiori di studi musicali	3,9	4	6,3	8	7,5
Ist. autorizzate a rilasciare titoli AFAM (art.11 DPR 8.7.2005, n.212)	1,4	0,7	0,9	0,3	0,4
TOTALE	2,7	1,7	2,2	2,2	2
Studenti esonerati parzialmente					
Accademie legalmente riconosciute	15,9	14,5	17,1	20,4	20,7
Istituti musicali pareggiati	8	5	9,5	7,7	6,7
Ist. autorizzate a rilasciare titoli AFAM (art.11 DPR 8.7.2005, n.212)	8,9	7,3	8,8	7,2	6,4
TOTALE	12,6	11	13,2	13,6	12,9

Fonte: MUR- Uff. VI Gest. patrimonio informativo e statistica - Rilevazione "Contribuzione Studentesca ed Interventi in favore degli studenti"

6.5. I servizi abitativi: collegi e residenze universitarie

I Collegi universitari legalmente riconosciuti sono istituzioni di natura giuridica privata, esercitano funzioni di interesse pubblico contribuendo ad ampliare e integrare l'offerta formativa universitaria nel Paese, potenziandone l'attrattività e l'efficacia mediante la realizzazione di progetti educativi destinati alla crescita intellettuale e professionale degli studenti. Storicamente hanno affiancato le università e attualmente costituiscono un unicum a livello nazionale ed europeo e rappresentano un'infrastruttura cognitiva fondamentale per la valorizzazione del merito e del talento.

La natura giuridica dei Collegi universitari si fonda sull'art. 191 del R.D. 31 agosto 1933 n. 1592 (Testo unico dell'istruzione superiore) nel quale si è affermato che *"le Opere e le Fondazioni che hanno per fine l'incremento degli studi superiori e l'assistenza nelle sue varie forme agli studi nelle Università e negli Istituti di Istruzione Superiore, sono sottoposte alla vigilanza del Ministero della Pubblica Istruzione"*, tuttavia è con la legge del 30 dicembre 2010, n. 240 che prende le mosse l'attuale quadro giuridico di riferimento.

La legge 30 dicembre 2010, n. 240 ha definito i collegi universitari, all'articolo 5, *"strutture a carattere residenziale, di rilevanza nazionale, di elevata qualificazione culturale, che assicurano agli studenti servizi educativi, di orientamento e di integrazione dell'offerta formativa degli atenei"* e successivamente, l'art. 13 del d.lgs. n. 68/2012, in

attuazione della delega, ha indicato i requisiti necessari perché una struttura ricettiva sia qualificata come struttura residenziale universitaria, disponendo che le strutture residenziali universitarie si differenziano tra loro in base alle funzioni ospitate, ai servizi erogati ed alle modalità organizzative e gestionali adottate. In particolare, si differenziano:

- in residenze universitarie, ossia strutture ricettive, dotate di spazi polifunzionali, idonee allo svolgimento di funzioni residenziali, anche con servizi alberghieri, strutturate in maniera tale che siano ottemperate entrambe le esigenze di individualità e di socialità. A tali funzioni possono essere aggiunte funzioni di carattere formativo e ricreativo, ritenute più idonee per la specificità di ciascuna struttura;
- in collegi universitari, ossia strutture ricettive, dotate di spazi polifunzionali, idonee allo svolgimento di funzioni residenziali, con servizi alberghieri connessi, funzioni formative, culturali e ricreative.

Ai sensi degli artt. 15-17 del medesimo d.lgs. n. 68/2012, i collegi universitari legalmente riconosciuti sono strutture private a carattere residenziale, aperte a studenti di atenei italiani o stranieri, di elevata qualificazione formativa e culturale, che perseguono la valorizzazione del merito e l'interculturalità della preparazione, assicurando a ciascuno studente, sulla base di un progetto personalizzato, servizi educativi, di orientamento e di integrazione dei servizi formativi. Il Ministero dell'università e della ricerca concede, con proprio decreto, il riconoscimento ai collegi universitari che ne avanzano richiesta e che, a tal fine, devono dimostrare di possedere requisiti e standard minimi a carattere istituzionale, logistico e funzionale¹³⁸. L'accreditamento è concesso con decreto del Ministro, su domanda, il requisito richiesto a tal fine è l'aver ottenuto il riconoscimento da almeno cinque anni e deve essere dimostrato il possesso dei requisiti e standard minimi a carattere istituzionale, logistico e funzionale. Le scuole universitarie di alta formazione a carattere residenziale, attivate presso le università allo scopo di offrire servizi formativi aggiuntivi rispetto ai corsi di studio, sono riconosciute e accreditate con decreto del Ministro, su proposta dell'ANVUR.

L'art. 23, comma 2, del decreto legislativo suddetto ha previsto inoltre, che per i collegi universitari legalmente riconosciuti alla data dell'entrata in vigore, restavano ferme le disposizioni vigenti e gli stessi si consideravano riconosciuti ed accreditati, gravando sui medesimi l'obbligo di adeguarsi agli standard e requisiti previsti entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto di disciplina del riconoscimento.¹³⁹ L'accreditamento è condizione necessaria per la concessione del finanziamento statale, le modalità e le condizioni di accesso ai finanziamenti statali sono definite – in attuazione

¹³⁸ In attuazione di quanto disposto dall'art. 17 del d.lgs. 68/2012, sono intervenuti il d.m. 672/2016 che ha disciplinato il riconoscimento dei collegi universitari di merito e il d.m. 673/2016 che ne ha disciplinato l'accreditamento.

¹³⁹ Il D.D. 2165/2019 ha decretato quali collegi universitari legalmente riconosciuti, che si sono adeguati ai nuovi criteri di accreditamento di cui all'art. 17 del d.lgs. 68/2012 mantengono la qualifica di collegio universitario di merito accreditato acquisita ex lege in base all'art. 23, comma 2, del medesimo d.lgs., e quali non la mantengono.

dell'art. 17 del d.lgs. n. 68/2012 – dal d.m. 695/2017¹⁴⁰ e dal d.m. 763/2018¹⁴¹. In particolare, quest'ultimo, ha stabilito che lo stanziamento dello stato di previsione del MUR destinato alle residenze universitarie e ai collegi universitari di merito accreditati, deve essere ripartito tra le residenze universitarie statali dell'università degli studi della Calabria, della scuola superiore normale di Pisa e della scuola superiore Sant'Anna di Pisa, che possiedono la specifica natura di istituzione universitaria a “carattere residenziale”, in misura pari al 25 per cento dello stanziamento annuale, ulteriormente ripartito tra le tre residenze universitarie, proporzionalmente al numero degli studenti iscritti, tenendo conto in ogni caso che la quota complessiva da assegnare non può essere inferiore a 3 milioni annui. Ai collegi universitari di merito accreditati è attribuita la restante quota pari al 75 per cento dello stanziamento annuale, da ripartire tra gli stessi sulla base dei criteri indicati nel d.m. 695/2017. Il sostegno finanziario dello Stato consente l'accesso anche a studenti in disagiate condizioni economiche mediante l'erogazione di borse di studio.

TAVOLA 58

RISORSE PER IL FUNZIONAMENTO A. A. 2016/2017-2020/2021

Esercizio Finanziario	Collegi universitari	Residenze universitarie statali
2016	15.509.408,17	1.331.154,83
2017	12.829.408,17	2.211.154,83
2018	11.686.235,26	3.015.887,75
2019	11.205.422,25	3.735.140,75
2020	11.205.422,25	3.735.140,75

Fonte: dati MUR

Nella tavola sono evidenziati i contributi ministeriali erogati ai collegi non statali legalmente riconosciuti e alle Residenze universitarie statali ed emerge che le risorse assegnate sono rimaste sostanzialmente invariate nel quinquennio considerato.

Analizzando i dati riferiti alle Residenze universitarie, nella Scuola normale superiore, gli studenti, oltre al rimborso delle tasse universitarie, a un piccolo contributo

¹⁴⁰ Il d.m. disciplina il riconoscimento dei Collegi che a questo fine devono dimostrare di essere in possesso di undici requisiti: la presenza di un comitato scientifico, di un direttore a tempo pieno, la sottoscrizione del progetto formativo personalizzato, la valutazione da parte degli studenti, l'idoneità delle strutture residenziali, la presenza di strutture didattiche scientifiche (aule, biblioteche e laboratori) e attività di orientamento, un bando di concorso aperto anche a candidati internazionali, la valutazione del merito degli studenti, la presenza di studenti esteri, la presenza di un responsabile a tempo pieno per le attività formative e culturali.

¹⁴¹ Il d.m. disciplina l'accreditamento e l'accesso al contributo dello Stato per i Collegio che dimostrino il possesso di dieci requisiti: la presenza di accordi collaborazione con enti e aziende per l'orientamento, l'attività di formazione continua per il proprio personale, il bilancio certificato, l'erogazione di borse di studio e agevolazioni agli studenti, la sottoscrizione di un progetto formativo personalizzato, la presenza di accordi con istituzioni estere, la partecipazione a progetti di mobilità internazionale e di scambio di studenti, la certificazione ISO 9001, un fondo di dotazione, la gestione del Collegio come finalità statutaria esclusiva o prevalente.

mensile, usufruiscono dell'alloggio gratuito; nell'a.a. 2016/2017 la Scuola ne ha assegnati 297, 240 nell'a.a. 2017/2018, 244 nell'a.a. 2018/2019 e 246 nell'a.a. 2019/2020.

Nella Scuola Superiore di studi universitari e di perfezionamento Sant'Anna, sono stati assegnati a tutti gli studenti ordinari iscritti ai corsi di laurea dell'Università di Pisa e che sostengono, presso la Scuola, un percorso di formazione integrativo, nell'a.a. 2016/2017 posti alloggio gratuiti pari a 248, nell'a.a. 2017/2018 pari a 247, 261 nell'a.a. 2018/2019 e 264 nell'a.a. 2019/2020. Va ricordato che per mantenere il proprio status gli studenti ordinari devono soddisfare il requisito di merito. Da un punto di vista quantitativo, la principale forma di sussidio nei collegi statali consiste nell'assegnazione di posti-alloggio gratuiti, integrata da contributi per alloggio esterno.

Dall'analisi dei dati riferiti alla Residenza universitaria dell'università degli studi della Calabria risulta ancora molto alto il numero degli studenti richiedenti non soddisfatti.

TAVOLA 59

SERVIZI ABITATIVI – DOMANDE NON SODDISFATTE
Università della Calabria

A.A. 2016-2017		
RICHIEDENTI	IDONEI	AMMESSI
3.148	2.496	1.990
A.A. 2017-2018		
RICHIEDENTI	IDONEI	AMMESSI
3.469	2.726	1.868
A.A. 2018-2019		
RICHIEDENTI	IDONEI	AMMESSI
3.711	2.984	2.157

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR

Il Collegio di merito Lucchini riconosciuto ai sensi del d.m. 672/2018 con d.m. 415 del 28.02.2018 per l'anno accademico 2018/2019 a fronte di 52 richieste di ingresso ne ha soddisfatte 50.

La disponibilità dei posti letto offerti dagli enti che gestiscono i collegi universitari di merito è stata pari a 4.519 all'1.11.2019. Dalla tavola sottostante, si evidenzia che è ancora elevato il numero degli studenti richiedenti l'ingresso presso i collegi universitari di merito non soddisfatti.

SERVIZI ABITATIVI COLLEGI UNIVERSITARI DI MERITO— DOMANDE NON SODDISFATTE

A.A. 2016-2017		
RICHIEDENTI	IDONEI	AMMESSI
7.690	4.791	3.725
A.A. 2017-2018		
RICHIEDENTI	IDONEI	AMMESSI
9.158	4.931	3.801
A.A. 2018-2019		
RICHIEDENTI	IDONEI	AMMESSI
10.119	5.119	3.901

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR 2021

La maggior parte dei Collegi prevede agevolazioni finanziarie, borse di studio e posti gratuiti per gli studenti meritevoli ma in condizioni economiche disagiate. In particolare, il 7 per cento degli studenti collegiali è ospitato a titolo gratuito e il 64 per cento dei residenti proviene da fuori regione.

Nell'ultimo triennio, le attività culturali integrative per lo sviluppo delle *soft skills* promosse dai Collegi, sono state 3.437 momenti di formazione e hanno coinvolto più di 60.000 partecipanti e 3.200 relatori. In queste occasioni si è dimostrata una spiccata propensione all'internazionalità, 552 relatori erano esteri e all'imprenditorialità, 704 relatori provenivano dal mondo delle imprese.

Il 95,3 per cento degli studenti ospitati presso un Collegio Universitario di Merito conclude nei tempi previsti il proprio percorso universitario, rispetto una media nazionale che vede solo il 30,8 per cento degli studenti laurearsi in corso al ciclo triennale e il 52,7 per cento in corsi di laurea specialistica.

La percentuale di studenti laureati fuori corso è, per i Collegi di Merito, il 4,7 per cento a fronte della media nazionale del 30,5 per cento.

Fra il 2017 e il 2019 il numero di studenti collegiali che hanno vissuto esperienze di studio all'estero è cresciuto del 62 per cento, fino ad arrivare a 687 studenti che rappresentano il 17 per cento della totalità degli studenti collegiali. A livello nazionale solo l'8,8 per cento degli studenti ha vissuto tali esperienze di scambio.

Un elemento di particolare rilevanza è rappresentato dagli studenti internazionali ospitati presso i Collegi Universitari di Merito, nell'anno accademico 2018-2019, il 13,8 per cento degli studenti ospitati provenivano da Paesi esteri: un valore quasi triplo rispetto alla media italiana che si attesta al 5,4 per cento.

La comunità studentesca dei Collegi è molto eterogenea e abbraccia l'intero percorso di studi, ciò permette agli studenti frequentanti di beneficiare delle sinergie tra le diverse esperienze e percorsi individuali.

Il valore della formazione erogata dai Collegi di Merito e del supporto fornito agli studenti è dimostrato al termine del ciclo di studi, all'affacciarsi dei neolaureati sul

mercato del lavoro; i dati¹⁴² segnalano che ad un anno dalla laurea, il 97,5 per cento dei neolaureati dei Collegi Universitari di Merito entra nel mondo del lavoro, in media, un neolaureato collegiale impiega 2,5 mesi per trovare il primo impiego. Questo risultato è particolarmente rilevante nel contesto italiano, in cui il tasso di occupazione dei neolaureati, ad un anno dal conseguimento del titolo, è pari a 50,9 per cento.

6.6. Il Fondo per il merito

Il Fondo per il merito è stato previsto dall'art. 4 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 al fine di *“promuovere l'eccellenza e il merito fra gli studenti dei corsi di laurea e laurea magistrale individuati, per gli iscritti al primo anno per la prima volta, mediante prove nazionali standard e, per gli iscritti agli anni successivi, mediante criteri nazionali standard di valutazione.”*

Al fine di realizzare le finalità di interesse pubblico del Fondo per il merito, l'art. 9 del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, ha previsto, ai sensi degli artt. 14 e segg. cod. civ., la Fondazione per il merito con il precipuo compito di gestire il Fondo per il merito nel rispetto di un'apposita convenzione stipulata con i Ministeri vigilanti.

Successivamente, l'art. 1, comma 273, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, ha sancito che *“a decorrere dal 1° gennaio 2017, la Fondazione per il Merito, di cui all'articolo 9, comma 3, del decreto-legge 13 maggio 2011, n.70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n.106, assume la denominazione di «Fondazione Articolo 34”.*

Si è previsto, inoltre, al comma 286, della norma suddetta, di attribuire per il finanziamento delle borse di studio, che avrebbe dovuto erogare la citata Fondazione, risorse pari a 6 milioni di euro per l'anno 2017, 13 milioni di euro per l'anno 2018 e 20 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019 con la previsione, altresì, al comma 289 che *“La quota parte delle risorse di cui al comma 286 eventualmente non utilizzate per le finalità di cui ai commi da 273 a 288, da accertare entro il 15 settembre di ogni anno con decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, confluisce, nel medesimo esercizio finanziario, nel Fondo di intervento integrativo per la concessione dei prestiti d'onore e delle borse di studio iscritto nello stato di previsione del medesimo Ministero”.*

Considerato che né la Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri prevista nelle more della piena operatività della Fondazione, né la Fondazione Articolo 34 sono mai state costituite, il MUR riferisce, che ai sensi del comma 289 suddetto, ha acquisito al FIS tutte le somme stanziare che avrebbero dovuto costituire borse di studio da assegnare per concorso a studenti capaci, meritevoli e privi di mezzi

¹⁴² “Ripartire dal merito” – elaborazione The European House Ambrosetti su dati Eurostat, 2020.

per favorirne l'accesso agli studi universitari o alle istituzioni statali dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica.

Infine, la legge 27 dicembre 2017, n. 205 all'art.1, comma 637 riporta l'espressa previsione che, a decorrere dal 2020, l'autorizzazione di spesa di 20 milioni di cui all'art. 1, comma 286, della legge n. 232/2016 deve essere utilizzata quale copertura del corrispondente incremento stabile del FIS di 20 milioni di euro annui.

6.7. Le borse di mobilità per gli studenti meritevoli (art. 59 del d.l. n. 69 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98).

L'intervento era a favore di studenti che, secondo criteri previsti dalla norma, si erano iscritti per l'anno accademico 2013/2014 a corsi di laurea ovvero a corsi di laurea magistrale a ciclo unico presso università statali o non statali, escluse le telematiche, con sede in regioni diverse da quelle di residenza degli studenti stessi e delle famiglie di origine, destinando 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e ulteriori 7 milioni per l'anno 2015 a copertura anche delle annualità di corso successive.

Il Ministero riferisce di aver dato attuazione all'intervento con il d.m. 4 settembre 2013, prot. n. 755, mediante il quale è stato emanato il bando "*Borse di mobilità per studenti universitari immatricolati nell'anno accademico 2013/2014*", gestito attraverso una procedura telematica accessibile sul portale University, che prevedeva l'attribuzione delle borse sulla base di una graduatoria nazionale unica predisposta dal Ministero, le borse anticipate dagli atenei sono state successivamente rimborsate agli stessi da parte del Ministero.

Per il mantenimento della borsa anche per le successive annualità di corso fino al completamento del ciclo di studi, gli studenti dovevano mantenere i requisiti per ogni annualità di corso. Il beneficio complessivo corrisposto a coloro i quali hanno mantenuto i requisiti richiesti per tutto l'arco temporale del ciclo di studi è stato:

- per la Laurea triennale a euro 15.000;
- per la Laurea magistrale a ciclo unico di 5 anni a euro 25.000;
- per la Laurea magistrale a ciclo unico di 6 anni a euro 30.000.

Pertanto, il comma 8, dell'art. 3 del d.m. 755/2013, prevedeva inoltre che, a decorrere dall'anno accademico 2014/2015, l'eventuale disponibilità di risorse derivanti dalla perdita del beneficio per, mancanza di requisiti di cui all'art. 2, comma 2, poteva essere utilizzata dal Ministero secondo il seguente ordine di priorità:

- attribuzione della borsa di mobilità a favore degli studenti idonei in graduatoria non beneficiari nell'anno accademico precedente ma in possesso dei requisiti di cui all'art. 2 comma 2;
- incremento proporzionale dell'importo della borsa di mobilità fino ad un importo massimo pari a 10.000 di euro annui.

Pertanto, l'attuazione del comma 8, dell'art. 3 ha consentito a molti degli studenti idonei di potere usufruire di una borsa di valore doppio.

Nel 2018 si è completato l'iter di assegnazione dei fondi agli atenei provvedendo ad erogare tutte le annualità delle borse. Al termine dei pagamenti, è residua una somma pari circa 1,35 milioni rispetto all'intero ammontare stanziato dal d.l. n. 69/2013, circostanza dovuta al mancato mantenimento da parte della platea di studenti assegnatari dei requisiti di merito richiesti.

6.8. Programma UE ERASMUS+

Nell'ambito delle iniziative volte a garantire il diritto allo studio in connessione alle finalità dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, un cenno merita di essere rivolto anche alle iniziative intraprese e ai risultati già ottenuti con riferimento all'obiettivo n.4 di fornire "un'educazione di qualità, equa e inclusiva, promuovere opportunità di apprendimento permanente per tutti". In tale ambito, giova citare l'esperienza, ormai consolidata, del programma Erasmus+ per Studio, con cui viene offerta agli studenti l'opportunità di trascorrere un periodo di studio dai 3 ai 12 mesi presso una delle università partner europee con cui l'università ha firmato un accordo interistituzionale.

Gli studenti ammessi al programma Erasmus+ possono ricevere un contributo comunitario, seguire corsi universitari e usufruire delle strutture disponibili presso l'Università ospitante senza oneri aggiuntivi, con la garanzia del riconoscimento del periodo di studi all'estero tramite il trasferimento dei rispettivi crediti formativi all'interno del percorso di studi intrapreso. Il cofinanziamento nazionale del programma europeo Erasmus+ è destinato ad implementare la borsa Erasmus+ al fine di facilitare la partecipazione al programma europeo anche agli studenti in condizioni economiche svantaggiate. Il suddetto cofinanziamento, assegnato ai sensi della legge n. 183/87, si avvale di fondi IGRUE. Il contributo è utilizzabile entro due anni circa da parte delle istituzioni, permettendo una migliore programmazione delle attività nell'ambito del programma ed assicurando le disponibilità finanziarie agli studenti partecipanti. Il cofinanziamento è destinato agli studenti del settore universitario e del settore dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM).

RISORSE ERASMUS+

(in euro)

ANNO FINANZIARIO	ISTITUZIONI	COFINANZIAMENTO IGRUE (gestione MUR)
2016	Università statali (Mobilità solamente per studenti per Tirocinio)	5.815.355
	AFAM non private (mobilità per studio + tirocinio sia per studenti sia per il personale docente e non)	2.317.725
TOT 2016		8.133.080
2017	Università statali (Università statali (Mobilità solamente per studenti per Tirocinio)	6.982.885
	AFAM non private (mobilità per studio + tirocinio sia per studenti sia per il personale docente e non)	2.413.426
TOT 2017		9.396.311

Fonte: dati MUR

Il Regolamento (UE) N. 1288/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 ha istituito Erasmus+, il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport, per il periodo 2014-2020, e ha abrogato le decisioni n. 1719/2006/CE, n. 1720/2006/CE e n. 1298/2008/CE. La responsabilità del regolare funzionamento del Programma Erasmus+ è spettata alla Commissione europea, che ne ha gestito il bilancio e ne ha stabilito con regolarità le priorità, gli obiettivi e i criteri, guidando e monitorando la realizzazione, il *follow-up* e la valutazione del Programma a livello europeo, coordinando, inoltre, le Agenzie nazionali incaricate di attuare il Programma a livello nazionale. Tali Agenzie nazionali hanno svolto la funzione di tramite tra la Commissione europea e le organizzazioni partecipanti a livello locale, regionale e nazionale; hanno promosso e realizzato a livello nazionale il Programma, fornendo informazioni di interesse, diffondendo e valorizzando i risultati raggiunti sia a livello locale sia nazionale. Inoltre, sono state deputate alla gestione di una selezione delle domande relative a progetti da finanziare nel paese di appartenenza, fornendo sostegno ai richiedenti e alle organizzazioni partecipanti durante tutto il ciclo di vita del progetto. Attraverso il Programma Erasmus+ si sono superati i programmi realizzati nel periodo 2007-2013, promuovendo sinergie e integrazione in tutti i diversi settori dell'istruzione e della formazione, sviluppando e stimolando nuove forme di cooperazione con il mondo del lavoro e della società civile. Nuovi obiettivi sono stati posti e gli strumenti disponibili per favorire la realizzazione dei nuovi fini, si sono concentrati sull'internazionalizzazione dell'istruzione, il crescente uso dell'apprendimento digitale e i percorsi flessibili di apprendimento.

Uno degli obiettivi specifici del Programma risulta essere stato la promozione dell'apprendimento delle lingue e della diversità linguistica. Considerato che la mancanza di competenze linguistiche rappresenta uno degli ostacoli principali alla partecipazione ai programmi europei di istruzione e formazione per i giovani sono state messe in atto

opportunità per offrire supporto linguistico così da rendere la mobilità più efficiente e più efficace e migliorare le performance di apprendimento contribuendo al raggiungimento di uno degli obiettivi specifici del Programma.

Attraverso il Programma Erasmus+ si è cercato di promuovere l'equità e l'inclusione, facilitando l'accesso sia ai partecipanti provenienti da ambienti svantaggiati e con minori opportunità per ragioni economiche, sia a coloro che fossero svantaggiati da ragioni di disabilità fisiche, sensoriali o di altro tipo, da differenze culturali.

Gli obiettivi specifici perseguiti dal Programma Erasmus+ nel settore dell'istruzione e della formazione hanno previsto di migliorare il livello di competenze e *skills*, richieste nel mercato del lavoro e necessarie per attuare una società più coesa, promuovere l'internazionalizzazione degli istituti di istruzione e formazione aderenti al Programma, attraverso una collaborazione transnazionale per la costituzione di un'area di apprendimento permanente europea.

La mobilità degli studenti è stata prevista in qualsiasi ambito tematico e disciplina accademica, assicurando compatibilità con gli obiettivi di apprendimento del corso di studio e lo sviluppo personale dello studente. Il periodo di studio all'estero è stato parte del programma di studi dello studente al fine di completare una laurea, un master o equivalente, ovvero un dottorato. Oltre al periodo di studio all'estero è stato possibile includere anche un periodo di tirocinio, parte integrante del programma di studio dello studente, creando in tal modo sinergie nella formazione accademica e quella professionale.

I tirocini all'estero sono stati finanziati se svolti durante corsi di studio a ciclo breve o di primo, secondo e terzo ciclo e, in caso di mobilità nell'ambito dei paesi del programma, al massimo dopo un anno dal conseguimento del diploma di laurea.

Per la prossima programmazione 2021-2027, la Commissione ha avanzato a maggio 2018 la proposta per il nuovo programma Erasmus (COM(2018) 367 final), che ha l'obiettivo generale di sostenere lo sviluppo formativo, professionale e personale degli individui nel campo dell'istruzione, della formazione, della gioventù e dello sport, in Europa e nel resto del mondo, contribuendo in tal modo alla crescita sostenibile, all'occupazione e alla coesione sociale come pure al rafforzamento dell'identità europea. Il programma rafforza l'obiettivo di costruire uno spazio europeo dell'istruzione, di sostenere l'attuazione della cooperazione strategica europea in materia di istruzione e formazione e le relative agende settoriali, di realizzare la cooperazione in materia di gioventù nell'ambito della strategia dell'Unione per la gioventù 2019-2027. Gli obiettivi specifici del programma tendono a realizzare la mobilità degli studenti ai fini dell'apprendimento come pure la cooperazione, l'inclusione, l'eccellenza, la creatività e l'innovazione nel settore dell'istruzione e della formazione.

Gli obiettivi del programma sono perseguiti mediante tre azioni chiave: mobilità ai fini dell'apprendimento (“azione chiave 1”); cooperazione tra organizzazioni e istituti

(“azione chiave 2”); sostegno allo sviluppo delle politiche e alla cooperazione (“azione chiave 3”). Gli obiettivi sono inoltre perseguiti tramite le azioni Jean Monnet.

La programmazione 2014-2020 di Erasmus+ prevedeva uno stanziamento di circa 13,9 miliardi di euro.

Nella proposta revisionata di maggio 2020 della Commissione europea, le risorse per il Programma Erasmus nel settennio 2021-2027 nell’ambito del QFP sono pari a 21,2 miliardi di euro.

6.9. Attività di orientamento

L’art. 6 della legge 19 novembre 1990, n. 341 e successivamente sia l’art. 3 del d.lgs. 14 gennaio 2008, n. 21, sia l’art. 3, comma 4, del d.lgs. 29 marzo 2012, n. 68 con riferimento alle iniziative di orientamento, sottolineano che tale attività è demandata all’autonomia degli atenei, che definiscono i propri percorsi di orientamento agli studi in collaborazione con gli Istituti di istruzione di secondo grado, al fine di supportare e incentivare le attività di orientamento. Le iniziative previste sono:

- Il Piano Lauree Scientifiche, a cui è destinata una quota del Fondo Giovani;
- I Piani per l’Orientamento e il Tutorato, previsti dalla legge n. 232/2016, art. 1, commi 290-293.

Le risorse stanziare a livello di sistema universitario nazionale per sostenere le due attività di orientamento sono riportate nella tavola che segue.

TAVOLA 62

RISORSE PER ATTIVITÀ DI ORIENTAMENTO

(in euro)

ATTIVITÀ	2016	2017	2018	2019	2020
Piano Lauree Scientifiche	2.960.000	2.960.000	2.933.129	3.000.000	3.026.871
Piani per l’Orientamento e il Tutorato	Non presente	5.000.000	4.634.799	5.000.000	5.365.201
Totale	2.960.000	7.960.000	7.567.928	8.000.000	8.026.871

Fonte: dati da relazione MUR

Con riferimento alle risorse stanziare per gli anni 2019 e 2020, tenendo conto dell’emergenza epidemiologica da Covid-19, il d.m. 6 agosto 2020, n. 435, ha destinato tali risorse all’attuazione di piani per l’orientamento autonomamente definiti al fine di sostenere le immatricolazioni agli anni accademici 2020/2021 e 2021/2022. Le risorse per l’esercizio finanziario 2020 sono state integrate con le risorse non assegnate nel 2018 in occasione dei bandi PLS e POT 2017/2018, pari a 26.871 euro per il PLS ed euro 365.201 per il POT. A partire dal triennio 2021-2023 è previsto un nuovo bando per la selezione di progetti nazionali.

Il Piano Lauree Scientifiche (PLS), consiste in un'iniziativa strutturata nel sistema universitario, con le prime attività sperimentali avviate già nel 2004, finalizzata ai seguenti obiettivi:

- orientamento alle iscrizioni, anche promuovendo l'equilibrio di genere;
- riduzione dei tassi di abbandono;
- attività di tutorato;
- pratiche laboratoriali;
- attività di autovalutazione e recupero delle conoscenze per l'ingresso all'università;
- crescita professionale dei docenti della scuola secondaria superiore.

L'iniziativa si concentra sulle classi di laurea di ambito scientifico¹⁴³ e le risorse sono assegnate a reti di atenei che sviluppano interventi coerenti con gli obiettivi indicati in riferimento a ogni specifica classe di laurea. Nei progetti sono coinvolti sia gli studenti delle scuole secondarie superiori dei territori in cui agiscono le università partecipanti al progetto, con particolare riferimento a quelli iscritti agli ultimi due anni del percorso di istruzione di scuola superiore, sia i docenti che svolgono un ruolo attivo nella progettazione delle attività.

Nell'ultimo quinquennio, il MUR ha pubblicato due bandi per i progetti PLS, uno con riferimento al triennio 2014-2016 (per un totale di circa 9 milioni di euro) e uno riferito al biennio 2017-2018 (per un totale di circa 6 milioni di euro). I progetti presentati dagli atenei sono stati valutati da parte di un Comitato Tecnico Scientifico preposto a valutare anche la relazione conclusiva sulle attività realizzate, di cui si tiene conto ai fini dell'ammissione ai successivi bandi.

Nella tavola seguente sono riportati i progetti del biennio 2017-2018 con i relativi punteggi e finanziamenti assegnati, tutte le classi laurea oggetto di intervento risultano coperte.

¹⁴³ L-27 (Scienze e tecnologie chimiche), L-30 (Scienze e tecnologie fisiche), L-35 (Scienze matematiche), L-41 (Statistica), L-02 (Biotecnologie), L-13 (Scienze Biologiche), L-31 (Scienze e tecnologie informatiche), L-32 (Scienze naturali e ambientali), L-34 (Scienze Geologiche).

RISORSE ASSEGNATE PER PLS

(in euro)

Ateneo capofila	Titolo Progetto	Punteggio assegnato	Assegnazione progetto biennio 2017- 2018	Assegnazione progetto su e.f. 2017	Assegnazione progetto su e. f. 2018
CATANIA	PLS-Progetto Nazionale di FISICA	1,96	750.000	376.710	373.290
CATANIA	Progetto Nazionale di BIOLOGIA e BIOTECNOLOGIE	1,73	1.346.200	676.169	670.031
FIRENZE	Progetto Nazionale Geologia	1,89	504.734	253.518	251.216
MILANO	Progetto Nazionale Informatica	1,82	581.000	291.825	289.175
MILANO-BICOCCA	Progetto Nazionale di Scienza dei Materiali	1,89	220.000	110.502	109.498
MILANO-BICOCCA	Progetto Nazionale di Chimica	1,96	750.000	376.710	373.290
PALERMO	Progetto Nazionale Statistica L41	1,71	250.000	125.570	124.430
PAVIA	Progetto Nazionale di Matematica	1,96	750.000	376.710	373.290
Politecnica delle MARCHE	PNLS in Scienze Naturali e Ambientali	1,71	741.195	372.286	368.909
Totale			5.893.129	2.960.000	2.933.129

Fonte: dati da relazione MUR

Al termine dei progetti, è confermata l'assegnazione iniziale sulla base delle attività svolte e del raggiungimento dei risultati attesi, misurati attraverso un *set* predefinito di indicatori con i relativi *target*.

Il termine delle attività era inizialmente previsto per il 31 dicembre 2019, con riferimento alle attività da realizzarsi nel corso dell'a.a. 2019/2020. Tenuto conto dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, si è ritenuto necessario posticipare la realizzazione delle attività al 2020/2021, mentre l'individuazione dei beneficiari è stata effettuata nel rispetto della citata scadenza del 31 dicembre 2019.

I Piani per l'Orientamento e il Tutorato (POT) è un'iniziativa relativamente recente istituita con l'adozione della legge n. 232/2016 e riferita con maggiore specificità all'orientamento e al tutorato. In fase attuativa, sentiti gli Organi di consulenza del Ministro nella predisposizione dei provvedimenti come previsto dalla normativa vigente, si è ritenuto necessario riportare anche nei POT le positive esperienze del PLS e, pertanto, includere nelle finalità dell'iniziativa anche quelle attività legate alla formazione degli insegnanti e all'autovalutazione della preparazione degli studenti che si sono consolidate nel PLS. Come il PLS, anche i POT sono finalizzati a:

- orientamento alle iscrizioni, anche promuovendo l'equilibrio di genere;
- riduzione dei tassi di abbandono;
- attività di tutorato;
- pratiche laboratoriali;
- attività di autovalutazione e recupero delle conoscenze per l'ingresso all'università;

- crescita professionale dei docenti della scuola secondaria superiore.

I Piani per l'Orientamento e il Tutorato hanno riguardato sinora tutte le classi di laurea ad eccezione di quelle incluse nel PLS, quelle a programmazione nazionale degli accessi e di Scienze per la Difesa e la Sicurezza. Le risorse sono assegnate a reti di atenei che sviluppano interventi coerenti con gli obiettivi sopra citati in riferimento a una specifica classe di laurea. A differenza del PLS, ormai consolidato in reti nazionali, non tutti i progetti promossi riguardano la totalità degli atenei con un Corso di laurea attivo nella classe. In alcuni casi, sulla medesima classe intervengono più progetti e in altri – come il caso delle discipline geografiche – non sono state promosse iniziative. Come per il PLS, nei progetti sono coinvolti sia gli studenti delle scuole secondarie superiori dei territori in cui agiscono le università partecipanti al progetto, con particolare riferimento a quelli iscritti agli ultimi due anni scolastici delle scuole di secondo grado, sia i docenti che svolgono un ruolo attivo nella progettazione delle attività e ai quali sono destinate opportunità di aggiornamento sui contenuti delle ricerche scientifiche più recenti.

Dall'adozione della legge n. 232/2016 è stato pubblicato un solo bando riferito al biennio 2017-2018 (per un totale di 10 milioni di euro) e i progetti presentati dagli atenei sono stati valutati da parte di un Comitato Tecnico Scientifico. Nella successiva tabella sono riportati i progetti del biennio 2017-2018 con i relativi punteggi e finanziamenti assegnati.

TAVOLA 64

RISORSE ASSEGNATE PER POT

(in euro)

Ateneo capofila	Titolo Progetto	Punteggio assegnato	Assegnaz. progetto biennio 2017 - 2018	Assegnaz. su e. f. 2017	Assegnaz. su e. f. 2018
SIENA	Percorsi di orientamento e tutorato per promuovere il successo universitario e professionale	1,93	509.820	264.572	245.248
UDINE	PAEC - Piano di orientamento e tutorato per l'area economica	1,93	697.300	361.865	335.435
PAVIA	Un primo passo verso il futuro - Acronimo V.A.L.E. - Vocational Academic in Law Enhancement	1,86	400.000	207.581	192.419
SALERNO	[GPS.UNI] geolocalizzazione politico-sociologica per orientarsi nel mondo universitario. dalla scuola all'università: saper scegliere per saper sperimentare.	1,86	215.750	111.964	103.786
SALERNO	LabOr, il laboratorio dei saperi umanistici. La rete di orientamento, tutorato e opportunità tra università, scuola e aziende	1,82	345.750	179.428	166.322
Napoli Federico II	ingegneria.pot	1,77	2.356.000	1.222.651	1.133.349
IUAV VENEZIA	URPLOT 2018 - URban PLanning Orientation and Tutorship, Orientamento e Tutorato per la pianificazione urbanistica	1,74	270.000	140.117	129.883
PALERMO	L'orientamento alle professioni legali e alla cultura della legalità'	1,71	259.950	134.902	125.048

Ateneo capofila	Titolo Progetto	Punteggio assegnato	Assegnaz. progetto biennio 2017 - 2018	Assegnaz. su e. f. 2017	Assegnaz. su e. f. 2018
PADOVA	unisco	1,7	610.000	316.561	293.439
FIRENZE	essere, conoscere, scegliere - ecs.10	1,63	340.000	176.444	163.556
PADOVA	cobasco (competenze di base comuni) - lettere	1,59	343.100	178.052	165.048
BOLOGNA	POT Farmacia	1,58	514.837	267.176	247.661
VERONA	oltre le due culture: per un dialogo interdisciplinare fra logica, filosofia e scienze della comunicazione	1,52	130.000	67.464	62.536
TORINO	scopritalent pot	1,49	249.660	129.562	120.098
TORINO	consapevoli verso il futuro - farmacia pot	1,48	68.400	35.496	32.904
PADOVA	sistema integrato di supporto agli studenti di agraria	1,47	420.232	218.080	202.152
Napoli Federico II	servizio sociale.pot	1,44	181.450	94.164	87.286
BARI	prometheus	1,34	409.050	212.277	196.773
SALENTO	il futuro nello sport tra scuola e università: progetto pot 2017-2018	1,3	81.000	42.035	38.965
TUSCIA	pot economia lazio	1,08	720.000	373.646	346.354
VANVITELLI	potdesign: educo/produco	1,04	512.500	265.963	246.537
UDINE	pms - pratiche, mestieri e saperi per l'educazione ai media	0,82	Non ammesso	Non ammesso	Non ammesso
Totale			9.634.799	5.000.000	4.634.799

Fonte: dati da relazione MUR

Anche per questa tipologia di progetti al termine degli stessi, è confermata l'assegnazione iniziale sulla base delle attività svolte e del raggiungimento dei risultati attesi, misurati anche attraverso un *set* predefinito di indicatori con i relativi *target*. Il termine delle attività era inizialmente previsto per il 31 dicembre 2019, con riferimento alle attività da realizzarsi nel corso dell'a.a. 2019/2020. Tenuto conto dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, si è ritenuto necessario posticipare la realizzazione delle attività al 2020/2021, ferma restando l'individuazione dei beneficiari entro la citata scadenza del 31 dicembre 2019.

A seguito dell'adozione del d.m. 435/2020, come sopra riportato per il PLS, le risorse per gli esercizi 2019 e 2020 sono state assegnate a tutti gli atenei statali su base parametrica con la finalità di sostenere le immatricolazioni agli a.a. 2020/2021 e 2021/2022. A partire dal triennio 2021-2023 è previsto un nuovo bando per la selezione di progetti nazionali.

Considerato l'interesse specifico manifestato per i percorsi d'incontro fra docenti delle scuole secondarie e docenti universitari per lo sviluppo concertato di strategie di orientamento, si precisa che tanto il bando PLS quanto il POT prevedono azioni di formazione, queste partendo dai problemi concreti si sviluppano attraverso la progettazione e la realizzazione di attività didattiche, mediante un confronto intenso con i docenti dell'università e specifici moduli da erogare in classe. Anche le azioni di laboratorio, che hanno come *target* gli studenti, sono uno strumento per lo sviluppo e la crescita professionale dei docenti.

6.10. Attività di tutorato

Le attività di tutorato, come l'orientamento, sono una specifica competenza demandata all'autonomia degli atenei ai sensi della legge 19 novembre 1990, n. 341, e ulteriormente ribadito dai d.lgs. 14 gennaio 2008, n. 21, e 29 marzo 2012, n. 68. Il servizio di tutorato risponde alle esigenze di orientamento, informazione e assistenza dello studente e di attiva partecipazione alle iniziative universitarie e si pone l'obiettivo di migliorare le condizioni e la qualità dell'apprendimento al fine di ridurre i tassi di abbandono, la durata media degli studi e il numero degli studenti fuori corso. Esistono differenti tipi di tutorato nel sistema universitario: quello rivolto agli iscritti al primo anno, a complemento delle attività di orientamento, al fine di consentire agli studenti una scelta consapevole del proprio percorso di studio; il tutorato rivolto agli iscritti al fine di assicurare loro un andamento proficuo degli studi e il supporto necessario per il superamento delle eventuali difficoltà che possono riscontrarsi in percorsi di studio più critici; il tutorato rivolto ai laureandi e ai laureati per una scelta consapevole nella prosecuzione della formazione o l'ingresso con successo nel mondo del lavoro.

A valere su proprie risorse, gli atenei e gli Istituti AFAM possono prevedere, nell'ambito delle attività a tempo parziale degli studenti incluse tra gli interventi per il Diritto allo Studio, le forme di collaborazione degli studenti ad attività connesse ai servizi e al tutorato da assegnare sulla base di graduatorie formulate secondo criteri di merito e condizione economica.

Il Ministero promuove le attività di tutorato attraverso l'assegnazione alle università statali di un finanziamento specifico per favorire il tutorato e le attività didattiche integrative, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. b), del decreto-legge n. 105 del 2003, convertito dalla legge n. 170/2003, ripartendo annualmente il 10 per cento delle risorse disponibili per le università statali secondo la proporzione del costo standard relativo al totale degli studenti iscritti entro la durata normale del corso di studi che abbiano acquisito almeno 40 CFU nell'anno solare precedente.

Le risorse sono attribuite dalle università agli studenti capaci e meritevoli iscritti ai corsi di laurea magistrale o dottorato di ricerca attraverso assegni per l'incentivazione delle attività di tutorato e per le attività didattico-integrative, propedeutiche e di recupero. I suddetti assegni sono erogati ai sensi di quanto previsto dall'art. 11 del d.lgs. n. 68/2012 e sono cumulabili con la fruizione delle borse di studio di cui al medesimo decreto.

Nella tavola che segue sono riportati gli importi per il periodo 2016 – 2020.

TAVOLA 65

RISORSE ATTIVITÀ DI TUTORATO E ATTIVITÀ DIDATTICHE INTEGRATIVE

(in euro)

A.A.2016	A.A.2017	A.A.2018	A.A.2019	A.A.2020
9.000.000	5.920.000	5.920.000	9.000.000	9.000.000

Fonte: dati MUR

Il peso delle risorse destinate al tutorato sul totale del Fondo Giovani è stato modificato nel biennio 2017-2018 passando dal 20 per cento del 2016 al 15 per cento per poi essere nuovamente incrementato fino al 20 per cento. Le risorse sono ripartite tra gli atenei, sulla base di un criterio parametrico basato sulla proporzione del costo standard relativo al totale degli studenti iscritti entro la durata normale del corso di studi che abbiano acquisito almeno 40 CFU nell'anno solare precedente, affinché siano ulteriormente attribuite dalle università agli studenti capaci e meritevoli, iscritti ai corsi di laurea magistrale o dottorato di ricerca, assegni per l'incentivazione delle attività di tutorato e per le attività didattico-integrative, propedeutiche e di recupero, così come previsto dal d.lgs. 68/2012. Per il monitoraggio periodico e la relazione finale sull'uso delle risorse si fa ricorso ad un'apposita procedura telematica mentre la verifica dei beneficiari del finanziamento avviene attraverso l'Anagrafe Nazionale degli Studenti.

Nella tabella sottostante è riportato il numero degli studenti beneficiari di intervento nel triennio 2017-2020.

TAVOLA 66

STUDENTI BENEFICIARI DI INTERVENTI DI SUPPORTO PER LA REALIZZAZIONE DI ATTIVITÀ DI TUTORATO E ALTRE ATTIVITÀ DIDATTICHE INTEGRATIVE NELL'AMBITO DEL FONDO GIOVANI

a.a. 2017/2018		a.a. 2018/2019		a.a. 2019/2020	
Studenti LMCU e LM	Dottorandi e specializzandi	Studenti LMCU e LM	Dottorandi e specializzandi	Studenti LMCU e LM	Dottorandi e specializzandi
4.619	2.121	4.269	1.586	2.518	1.320

Fonte: dati MUR

Va sottolineato che al fine di assicurare il miglioramento delle azioni di tutorato e l'integrazione tra queste e i progetti di orientamento, sia il Piano Lauree Scientifiche e i Piani per l'orientamento e il tutorato prevedono, tra le azioni ammissibili per i progetti, attività di supporto trasversali per la promozione del tutorato, in particolare, iniziative di formazione indirizzate ai tutor per fornire loro gli strumenti di base necessari per l'identificazione delle difficoltà degli studenti e le azioni di sostegno più adatte.

6.11. Osservatorio nazionale per il diritto allo studio universitario in merito all'attuazione del diritto allo studio

Tra gli interventi previsti dal d.lgs. n. 68/2012 all'art.20 è stata prevista la costituzione dell'Osservatorio nazionale per il diritto allo studio universitario con l'obiettivo di monitorare l'attuazione del decreto stesso, implementando un sistema informativo, correlato a quelli delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano nel quale attraverso una banca dati dalla quale risultassero tutti i beneficiari delle borse di studio, aggiornata periodicamente a cura dei soggetti erogatori. Inoltre, l'organismo, procedendo ad analisi e studi, avrebbe dovuto definire criteri e metodologie

adatte alla valutazione dei costi di mantenimento agli studi, nonché dei risultati ottenuti dalle politiche adottate al fine di soddisfare il diritto. La norma ha previsto altresì la presentazione al Ministro da parte dell'Osservatorio sia di proposte per il raggiungimento su tutto il territorio nazionale dei LEP, sia di una relazione annuale sull'attuazione del diritto allo studio a livello universitario nazionale.

Essendo l'Osservatorio chiamato a svolgere un'attività di monitoraggio sostanzialmente volta a verificare l'impatto attuativo dell'impianto disegnato dal d.lgs. n. 68/2012, la sua piena operatività è strettamente legata al fatto che si predisponga e regolamenti, quel sistema di strumenti e servizi per il successo formativo previsto dalla normativa, in particolare, si dia attuazione a quegli articoli del decreto stesso, sull'importo minimo della borsa di studio e sui requisiti di eleggibilità per l'accesso ai LEP.

CAPITOLO SETTIMO

PROFILI DELLA RICERCA UNIVERSITARIA

7.1. La programmazione della ricerca – 7.2. Posizionamento internazionale dell’Italia nell’ambito della ricerca – 7.3. Progetti di ricerca su FIRST – 7.4. I progetti di ricerca delle Università finanziati con il fondo FIRST, PRIN, FARE – 7.4.1. Il programma PRIN – 7.4.2. Il Programma FARE – 7.4.3. I progetti di cooperazione internazionale – 7.4.4. Progetti da programmi quadro - 7.4.5. Progetti di ricerca su fondo FISR - 7.5. L’attività di formazione alla ricerca - 7.5.1. Il dottorato di ricerca – 7.5.2. Gli assegni di ricerca – 7.6. L’anagrafe della ricerca – 7.7. La valutazione della ricerca – 7.8. Considerazioni conclusive

7.1. La programmazione della ricerca

L’attività di ricerca delle Università nell’arco temporale 2016 – 2019 si colloca nella fase di attuazione del Programma nazionale della ricerca 2015-2020 (in seguito anche PNR 2015 - 2020), adottato con delibera del CIPE 1° maggio 2016, fondato sugli obiettivi europei di Horizon 2020¹⁴⁴. In particolare, il PNR ha individuato sei obiettivi strategici della ricerca per il raggiungimento del target europeo per il nostro Paese al 2020¹⁴⁵: capitale umano, internazionalizzazione, infrastrutture di ricerca, cooperazione pubblico-privato, Mezzogiorno, efficienza e qualità della spesa pubblica¹⁴⁶.

La programmazione della ricerca è regolata dal d. lgs. 5 giugno 1998, n. 204 “Disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica, a norma dell’articolo 11, comma 1, lettera d), della legge 15 marzo 1997, n. 59”. Il PNR detta le linee programmatiche della ricerca nel quadro europeo e internazionale e definisce gli obiettivi generali e le modalità di attuazione degli interventi alla cui realizzazione concorrono le Università e

¹⁴⁴ Si tratta del programma quadro di durata settennale per la ricerca per il periodo 2014-2020, adottato con il Regolamento (UE) n. 1291/2013, in cui sono integrati tutti i finanziamenti europei per la ricerca e l’innovazione del periodo.

¹⁴⁵ Il target europeo per l’Italia al 2020 era un rapporto spesa in ricerca e sviluppo (R&S)/PIL pari all’1,53 per cento.

¹⁴⁶ Con delibera 15 dicembre 2020 del CIPE è stato approvato il PNR per il periodo 2021-2027, al fine di allineare la programmazione nazionale a quella europea. A tal fine, con decreto direttoriale MUR 24 aprile 2020 n. 544, successivamente modificato dal decreto direttoriale 3 luglio 2020, n. 969, è stata istituita una Commissione di esperti, composta per configurazioni tematiche, finalizzata alla definizione della proposta di un Programma nazionale per la Ricerca 2021-2027. La Commissione è composta da oltre 200 esperti per le diverse aree tematiche. I componenti appartengono a enti pubblici di ricerca e Università.

gli enti di ricerca con le risorse disponibili sui propri stati di previsione o bilanci, nel rispetto dei loro ordinamenti autonomi.

L'attività del CIPE (oggi CIPRESS¹⁴⁷) ai fini della programmazione della ricerca e dell'adozione del PNR è coordinata dal MUR, nell'ambito di un'apposita Commissione per la ricerca¹⁴⁸. Opera, inoltre, il Comitato di esperti per la politica della ricerca (CEPR), nominato con dPCM, su proposta del MUR, composto da membri scelti tra personalità di alta qualificazione del mondo scientifico, tecnologico, culturale, produttivo e delle parti sociali, al fine di assicurare l'apporto di competenze diverse¹⁴⁹. Il CEPR svolge anche funzioni di consulenza e studio per conto del MUR su temi concernenti la politica e lo stato della ricerca, nazionale e internazionale.

Lo strumento di raccordo tra la programmazione nazionale e quella europea è dato dalla partecipazione al processo di adozione dei programmi di finanziamento dell'Unione attraverso la nomina da parte del Ministero dell'Università di rappresentanti esperti nei vari settori della ricerca che siedono nei Comitati nazionali chiamati ad interagire con la Commissione¹⁵⁰. Gli interessi degli stati membri nel campo della ricerca vengono discussi e composti nell'ambito dei Programmi di lavoro (*Work Programme* o WP), di ciascun gruppo di esperti nazionali (*National Expert Group* o NEG). I programmi di lavoro vengono preparati in collaborazione con gruppi di *stakeholders* provenienti dal mondo della ricerca, dell'industria e della società civile. I *Work Programme* riportano, in

¹⁴⁷ A partire dal 1° gennaio 2021 il CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica) muta la sua denominazione in CIPRESS (Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo Sostenibile) ai sensi dell'art. 1-bis del d.l. 14 ottobre 2019, n. 111, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141, recante "Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'art. 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229".

¹⁴⁸ L'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 204/1998 prevede che la Commissione sia istituita presso il CIPE ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430. Invero detta Commissione è stata istituita solo nel 2020, con la Delibera CIPE n. 74/ 2020 con cui è stato approvato il PNR 2021-2027. Essa è composta da un rappresentante: del Ministro dell'Università e della ricerca con funzioni di Presidente; del Sottosegretario di Stato della Presidenza del Consiglio dei ministri - Segretario del CIPE; dell'Autorità politica della Presidenza del Consiglio dei ministri delegata alla programmazione economica e agli investimenti; del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale; del Ministro dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare; del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo; del Ministro della difesa; del Ministro dell'economia e delle finanze - Ufficio di Gabinetto; del Ministro dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato; del Ministro delle infrastrutture e trasporti; del Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione; del Ministro dell'interno; del Ministro del lavoro e delle politiche sociali; del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali; del Ministro della salute; del Ministro dello sviluppo economico; del Ministro per il Sud e la coesione territoriale dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI); della Conferenza delle regioni e delle province autonome; dell'Unione delle province d'Italia (UPI). La Commissione, che opera senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, si riunisce almeno due volte l'anno su convocazione del Ministro, ed ha il compito di interloquire con gli stakeholders sul territorio, invitando alle riunioni anche rappresentanti di altri Ministeri, Enti, Istituzioni, Università, Aziende in house, Fondazioni e strutture di ricerca, Agenzie o altri soggetti non previsti dal precedente comma 5, la cui partecipazione sia ritenuta utile per approfondimenti da svolgere relativamente alle tematiche poste all'ordine del giorno. Il coordinamento delle attività, ai fini del monitoraggio dell'attuazione del PNR, è assicurato da un apposito comitato, che si riunisce almeno ogni tre mesi.

¹⁴⁹ Cfr. dPCM 27.12.2013.

¹⁵⁰ Sulle procedure di costituzione delle commissioni di esperti nazionali, cfr. <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aide=2>. I gruppi di esperti della Commissione sono soggetti alle regole orizzontali stabilite con decisione della Commissione C(2016)3301, in combinato disposto con la comunicazione della Commissione C(2016)3300.

allegato, gli obiettivi, le condizioni di partecipazione, i criteri di valutazione e di selezione per i bandi nel periodo di riferimento.

Per il Programma Horizon 2020 l'allora MIUR aveva costituito una delegazione di 14 rappresentanti, coordinati dal Ministro e da questi scelti tra personalità con esperienze internazionali pregresse, nel settore dei comitati di appartenenza, esponenti sia del mondo accademico, che di enti pubblici, supportati da esperti dei settori di interesse. La definizione degli interessi nazionali è stata effettuata attraverso la consultazione degli *stakeholders*, comunità scientifica e mondo delle imprese.

Le delegazioni hanno poi anche un ruolo in sede di esecuzione del Programma nazionale assicurando il raccordo tra le attività della Commissione e i soggetti nazionali pubblici e privati interessati alla sua attuazione. In particolare, contribuiscono alla diffusione delle informazioni (elaborazione dei programmi di lavoro, lancio e risultati delle *call*) e attivano le iniziative necessarie per assicurare la partecipazione qualificata alle *call* aumentando le probabilità di successo.

All'attuazione del PNR concorrono risorse di diversa fonte, tra le quali i fondi nazionali di diretta competenza MUR, nonché le risorse europee a valere sul Fondo di sviluppo e coesione¹⁵¹.

Tra i finanziamenti di diretta competenza del Ministero rientrano quelli strutturali distribuiti nei diversi capitoli di bilancio, fra i quali il Fondo di Finanziamento Ordinario delle Università (FFO) e il Fondo Ordinario degli Enti (FOE), nonché una serie di altri strumenti specifici. A questi si aggiungono le risorse assegnate al PON Ricerca e Innovazione 2014-2020 cofinanziato da risorse comunitarie (FESR e FSE) e risorse nazionali (Fondo di Rotazione).

Infine, concorrono al finanziamento del PNR le risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC), introdotto dal d.lgs. n. 88 del 31 maggio 2011, che detta disposizioni in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, con la finalità di dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi al finanziamento nazionale rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese.

7.2. Posizionamento internazionale dell'Italia nell'ambito della ricerca

Come emerge dal *Country Report 2020* della Commissione europea¹⁵², rispetto alle politiche ed investimenti per la ricerca e innovazione, l'Italia ha compiuto progressi

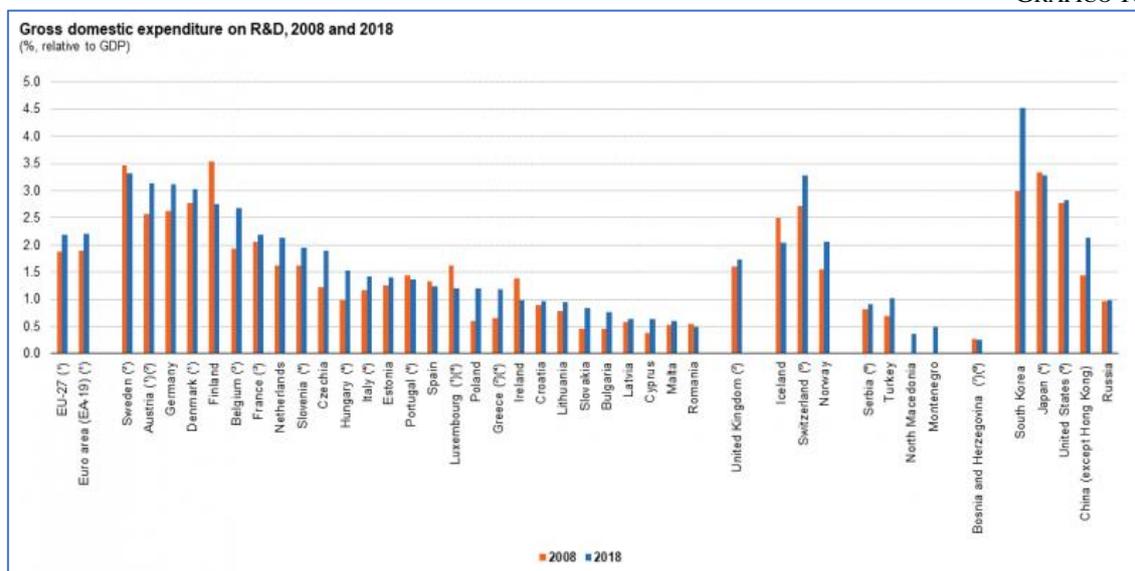
¹⁵¹ Il FSC ha la sua origine nei Fondi per le aree sottoutilizzate (FAS), istituiti con la legge finanziaria per il 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289 – articoli 60 e 61), presso il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero delle attività produttive. Successivamente, con la legge 30 luglio 2010, n. 122 (articolo 7, commi 26 e 27) la gestione del Fondo è stata attribuita al Presidente del Consiglio dei Ministri, che si avvale del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, oggi istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e denominato Dipartimento per le politiche di coesione (DPC) in applicazione del dPCM 15 dicembre 2014.

¹⁵² Relazione per paese relativa all'Italia 2020 (COM (2020) 150 final del 26 febbraio 2020).

limitati e non ha raggiunto l'obiettivo stabilito nel PNR di portare la spesa per R&S all'1,53 per cento del PIL, concordato nell'ambito della strategia Europa 2020.

Come si evince dalla tavola che segue, infatti, nonostante il trend in lento aumento dal 2008, l'Italia si posiziona al livello dell'1,41 per cento.

GRAFICO 10



Fonte: Eurostat

L'investimento complessivo dell'Italia in ricerca e innovazione rimane largamente sotto la media europea (il finanziamento alle attività R&S del settore pubblico e di quello privato nel 2019 è stato pari, rispettivamente, al 60,8 per cento e al 58,3 per cento della media Europea per lo stesso anno)¹⁵³.

In particolare, la spesa complessiva per ricerca e sviluppo *intra muros*, e cioè la spesa sostenuta da imprese, istituzioni pubbliche, istituzioni private *non profit* e università¹⁵⁴ nel 2018, secondo dati Istat, ammonta complessivamente a 25,2 miliardi ed è cresciuta del 6 per cento rispetto al 2017, con un'incidenza dello 0,06 punti percentuali sul PIL.

¹⁵³ 6 EC DG GROW/DG RTD (2020), *European Innovation Scoreboard 2020*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

¹⁵⁴ Con la Rilevazione statistica sulla Ricerca e Sviluppo nelle imprese, l'Istat raccoglie annualmente informazioni circa le attività di R&S delle imprese italiane. I principali dati raccolti riguardano: 1) la spesa per R&S svolta direttamente dalle imprese, all'interno delle proprie strutture e con proprio personale (R&S *intra-muros*); 2) il personale impegnato in attività di R&S *intra-muros*, espresso in termini sia di numero di persone occupate in attività di R&S (a tempo pieno, a tempo parziale o con contratto di formazione e lavoro), sia di unità di 'equivalente tempo pieno' (ossia, il tempo medio annuale effettivamente dedicato all'attività di ricerca da ciascuna unità); 3) la spesa per l'attività di R&S commissionata a strutture esterne (R&S *extra-muros*). Altre informazioni rilevate riguardano le fonti di finanziamento delle attività di R&S e il tipo di ricerca svolta (ricerca di base o applicata, sviluppo sperimentale). La rilevazione è condotta sulla base dei criteri definitivi e delle raccomandazioni metodologiche del Manuale di Frascati che, dal 1963, rappresenta la base concettuale e metodologica per la misurazione delle attività di R&S. La rilevazione sulla R&S è obbligatoria per gli Stati membri dell'Unione europea in base al Regolamento (UE) 2019/2152.

Oltre il 50 per cento della spesa complessiva per ricerca e sviluppo è sostenuta dal settore privato (imprese e *non profit*). In questo quadro, l'Istat registra la crescita di spesa delle imprese e delle istituzioni pubbliche in un valore percentuale rispetto all'anno precedente pari a oltre il 7 per cento. In questo ambito l'aumento di spesa delle Università è pari al 2,6 per cento¹⁵⁵.

Per il 2019 i dati preliminari forniti dall'Istat segnalano comunque un aumento rispetto al 2018 della spesa complessiva in R&S delle imprese, del settore pubblico e del *non profit*. Più specificamente, la spesa cresce del 7,6 per cento per il *non profit*, del 4,3 per cento per le istituzioni pubbliche e dell'1,9 per cento per le imprese.

Per quanto riguarda la spesa pubblica, gli stanziamenti in ricerca e sviluppo delle Amministrazioni Centrali, Regioni e Province autonome salgono del 6,7 per cento, passando dagli oltre 9 miliardi del 2018 (previsioni di spesa assestate) a oltre 9,6 miliardi nel 2019 (previsioni di spesa iniziali).

Per quanto riguarda la distribuzione dei finanziamenti fra gli obiettivi socioeconomici, quelli destinati alle Università sotto forma di Fondo di finanziamento ordinario (FFO), continuano a costituire la quota più rilevante (41,9 per cento del totale). Il resto degli stanziamenti è orientato in misura maggiore verso l'esplorazione e utilizzazione dello spazio (11,4 per cento), le produzioni e le tecnologie industriali (10,2 per cento), la protezione e promozione della salute umana (9,8 per cento).

L'effetto dell'emergenza pandemica si riverbera sui dati preliminari sul 2020¹⁵⁶. Infatti, le previsioni fornite da imprese e istituzioni per l'anno indicano un brusco calo della spesa in R&S *intra muros*. La diminuzione riguarda prevalentemente le imprese (-4,7 per cento rispetto al 2019, -2,9 per cento rispetto al 2018). Solo la spesa delle istituzioni pubbliche sembra crescere del 3 per cento, mentre rimane stabile quella delle private *non profit*.

7.3. Progetti di ricerca su FIRST

La fonte principale dei finanziamenti pubblici ai progetti di ricerca è costituita dal Fondo investimenti per la ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) e dal Fondo integrativo speciale per la ricerca (FISR).

Il FIRST, istituito, nello stato di previsione del MUR, dall'art. 1, comma 870, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007) ha assorbito gli stanziamenti per i progetti PRIN (Progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale delle Università), FAR (Fondo Agevolazioni alla Ricerca), FIRB (Fondi investimenti ricerca di base), FAS (Fondo aree sottoutilizzate)¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Report Istat su ricerca e sviluppo in Italia, anni 2018-2020.

¹⁵⁶ Dati preliminari Istat.

¹⁵⁷ A seguito della nuova disciplina del bilancio, articolata in missioni, programmi e azioni, il FIRST è relativo alla Missione 017, Programma 022: A) azione 004 "Interventi di sostegno alla ricerca pubblica", capitolo 7245 "Fondo per gli investimenti per la ricerca scientifica e tecnologica". Nell'ambito del capitolo, il PG 01 è relativo alle spese per il

Il FIRST è destinato sia a Università sia ad Enti di ricerca ed è volto al finanziamento di tipologie di intervento definite dalla legge: a) interventi di ricerca fondamentale, diretti a sostenere l'avanzamento della conoscenza; b) interventi di ricerca industriale, estesi a eventuali attività non preponderanti di sviluppo sperimentale, orientati a favorire la specializzazione del sistema industriale nazionale; c) appalti precommerciari di ricerca e sviluppo sperimentale, anche attraverso interventi cofinanziati con pubbliche amministrazioni, in risposta a esigenze di particolare rilevanza sociale (*social big challenges*); d) azioni di innovazione sociale (*social innovation*); e) interventi integrati di ricerca e sviluppo sperimentale, infrastrutturazione, formazione di capitale umano di alto livello qualitativo, di trasferimento tecnologico e *spin off* di nuova imprenditorialità innovativa, finalizzati in particolare allo sviluppo di grandi aggregazioni (*cluster*) tecnologiche pubblico-private di scala nazionale; f) interventi nazionali di ricerca fondamentale o di ricerca industriale inseriti in accordi e programmi comunitari e internazionali; f-bis) attività di ricerca industriale, sviluppo precompetitivo, diffusione di tecnologie, fino all'avvio e comunque finalizzate a nuove iniziative economiche ad alto contenuto tecnologico, per l'utilizzazione industriale dei risultati della ricerca da parte di soggetti assimilati in fase d'avvio, su progetto o programma, anche autonomamente presentato, da coloro si impegnano a costituire o a concorrere alla nuova società (Artt. 60, comma 4, e 61, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134).

Dette tipologie di interventi vanno poi riportate alle linee di azione del PNR.

Sono in particolare riferiti al FIRST i finanziamenti per "Cooperazione internazionale" ricompresa nell'obiettivo strategico del PNR "Internazionalizzazione"; il PRIN (Progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale) e il FARE (*Framework* per l'Attrazione e il Rafforzamento delle Eccellenze per la Ricerca in Italia), riferiti all'obiettivo "Capitale Umano"; il "Cluster tecnologici nazionali" per gli obiettivi PNR "Cooperazione pubblico privato e ricerca industriale".

Il decreto ministeriale 19 febbraio 2013, n. 115, dispone che il FIRST sia alimentato dai conferimenti annualmente disposti con legge di bilancio; dai rientri dei contributi concessi sotto forma di credito agevolato; dalle risorse assegnate dal CIPE (ora CIPES) per quanto riguarda le aree sottoutilizzate e nell'ambito del riparto dell'apposito Fondo.

L'art. 3, del d.m. 26 luglio 2016, n. 593, ha poi previsto che le risorse del FIRST siano ripartite annualmente tra le aree di intervento da un decreto ministeriale.

La tavola seguente riepiloga, in conformità con i suddetti decreti ministeriali di riparto, il quadro degli stanziamenti sul fondo FIRST e delle relative destinazioni ripartite nei fondi riferiti agli obiettivi strategici del PNR (FARE, PRIN, Progetti di cooperazione

sostegno alla ricerca, da ripartire con decreto di riparto (progetti internazionali, ricerca fondamentale, cluster tecnologici); il PG 02 è relativo alle spese relative al "Finanziamento aggiuntivo per i progetti di ricerca di interesse nazionale presentati dalle Università (PRIN)". B) azione 005 "Coordinamento e sostegno della ricerca in ambito internazionale", capitolo 7345 "Fondo per gli investimenti per la ricerca scientifica e tecnologica". Nell'ambito del capitolo, il PG 02 è relativo alle spese per il sostegno alla ricerca in ambito internazionale.

internazionale, Cluster tecnologici), nel periodo 2016 – 2020. Emerge la prevalenza data alla ricerca di base di Università ed Enti di ricerca a valere su programmi PRIN.

Si osserva inoltre che in corso di esercizio sopravvivono finanziamenti integrativi registrati con variazione di bilancio. In particolare, emerge che per il 2017 le risorse iniziali sono state integrate con uno stanziamento di ulteriori 10 milioni a favore di progetti PRIN; per il 2018 e per il 2019 di ulteriori 30 milioni per il PRIN e 8,22 milioni per la ricerca in ambito internazionale; per il 2020 di ulteriori 50 milioni per il PRIN e 8,22 milioni per il sostegno della ricerca in ambito internazionale.

Nel periodo 2016 – 2020 si registra una crescita delle risorse complessive assegnate con più che compensazione del finanziamento integrativo (in aumento negli anni dai soli 10 milioni del 2017 ai 58,2 milioni del 2020), rispetto allo stanziamento iniziale in diminuzione (dai 68,8 milioni del 2016 ai 32,9 milioni del 2020)¹⁵⁸.

TAVOLA 67

STANZIAMENTI FIRST

(in milioni)

Anno	Decreto	Stanziamento iniziale da ripartire	Ripartizione quote				Risorse complessive con integrazioni
			FARE	PRIN	Progetti Cooper. Internaz.	Cluster tecnologici	
2016	DM 19/09/2016 n. 724	58,8	10	39,8	9		58,8
2017	DM 05/04/2017 n. 208	51,8	6,5	32,8	9,52	3,0	61,80*
2018	DM 19/01/2019 n. 48	45,08	10	25,8	7,04	2,25	83,30**
2019	DM 28/10/2019 n. 996	45,58	13,67	22,8	6,83	2,28	83,80 ***
2020	DM 8/5/2020 n. 64	32,9		24,53	6,7	1,64	91,10****

*Le risorse complessive sul FIRST per l'anno 2017 ammontano a 61.803.041,00, comprensive dello stanziamento aggiuntivo di 10 milioni per i PRIN (Decreto MEF n. 177410 del 16 ottobre 2017 che ha disposto la variazione di bilancio per l'anno 2017)

**Le risorse complessive sul FIRST per l'anno 2018 ammontano a 83.303.041,00, comprensive degli stanziamenti di 30 milioni e di quelli 8.220.456,00, già destinati per natura della spesa, rispettivamente al PRIN (cap. 7245, PG02) e al sostegno della ricerca in ambito internazionale (cap. 7345, PG01).

***Le risorse complessive sul FIRST per l'anno 2019 ammontano a 83.303.041,00, comprensive degli stanziamenti di 30 milioni e di quelli 8.220.456,00, già destinati per natura della spesa, rispettivamente al PRIN (cap. 7245, PG02) e al sostegno della ricerca in ambito internazionale (cap. 7345, PG01).

**** Le risorse complessive sul FIRST per l'anno 2020 ammontano a 91.103.041,00, comprensive degli stanziamenti di 50 milioni e di quelli 8.220.456,00, già destinati per natura della spesa, rispettivamente al PRIN (cap. 7245, PG02) e al sostegno della ricerca in ambito internazionale (cap. 7345, PG01).

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MUR

¹⁵⁸ Per un'approfondita analisi sul tema dei fondi per la ricerca si veda Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, del. n. 8/2020/G.

7.4. I progetti di ricerca delle Università finanziati con il fondo FIRST, PRIN, FARE-Progetti di cooperazione internazionale

7.4.1. Il programma PRIN

Il programma PRIN è volto sia al rafforzamento delle basi scientifiche nazionali, che a rendere più efficace la partecipazione alle iniziative relative ai Programmi Quadro dell'Unione Europea con forme di partecipazione finanziaria ai progetti coperti dai Programmi Quadro.

I progetti a valere sul PRIN si caratterizzano per la particolare complessità e natura che possono richiedere la collaborazione di più professori/ricercatori con esigenze di finanziamento che eccedono la normale disponibilità delle singole istituzioni. Come noto, la selezione dei progetti ammessi al finanziamento avviene attraverso procedure di valutazione comparativa, sulla base di avvisi pubblicati dal MUR, secondo le disposizioni procedurali per gli interventi di sostegno alla ricerca basati sul FIRST, dettate a norma degli articoli 60, 61, 62 e 63 del d.l. n. 83/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134/2012. Il procedimento di attivazione degli interventi relativi al PRIN nel periodo 2016 – 2019 è stato disciplinato dall'allora vigente d.m. 26 luglio 2016 n. 594, di recente abrogato e sostituito dal decreto ministeriale 10 agosto 2020 n. 443. Sebbene quest'ultimo decreto ministeriale regoli la procedura in modo maggiormente dettagliato rispetto a quello del 2016, entrambi sono accomunati nelle linee fondamentali, sia per quanto riguarda la modalità di selezione con bando, sia per la formazione dei Comitati di selezione dei progetti da finanziare, sia per la fissazione di una scansione temporale di solo alcuni degli adempimenti procedurali, rivolti a regolamentare i tempi della presentazione dei progetti (rimane priva di termini l'attività amministrativa di formazione delle commissioni di selezione e di predisposizione della graduatoria finale).

In particolare, in entrambi i casi i Comitati di selezione dei progetti da finanziare sono scelti dal Comitato nazionale dei garanti per la ricerca (CNGR)¹⁵⁹ e sono, poi, integrati da ulteriori di tre esperti esterni.

¹⁵⁹ Per l'art. 21, commi 1 e 2, della legge n. 240/2010 "1. Al fine di promuovere la qualità della ricerca e assicurare il buon funzionamento delle procedure di valutazione tra pari previste dall'articolo 20, è istituito il Comitato nazionale dei garanti per la ricerca (CNGR). Il CNGR è composto da sette studiosi, italiani o stranieri, di elevata qualificazione scientifica internazionale, appartenenti a una pluralità di aree disciplinari, tra i quali almeno due donne e due uomini, nominati dal Ministro, il quale sceglie in un elenco composto da non meno di dieci e non più di quindici persone definito da un comitato di selezione. Il comitato di selezione, istituito con decreto del Ministro, è composto da cinque membri di alta qualificazione, designati, uno ciascuno, dal Ministro, dal presidente del Consiglio direttivo dell'ANVUR, dal vicepresidente del Comitato di esperti per la politica della ricerca (CEPR), dal presidente dell'*European Research Council*, dal presidente dell'*European Science Foundation*."

2. Il CNGR indica criteri generali per le attività di selezione e valutazione dei progetti di ricerca, tenendo in massima considerazione le raccomandazioni approvate da organismi internazionali cui l'Italia aderisce in virtù di convenzioni e trattati; nomina gli studiosi che fanno parte dei comitati di selezione di cui al comma 1 dell'articolo 20 e coordina le attività dei comitati suddetti; subentra alla commissione di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'Università e della ricerca 26 marzo 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 173 del 26 luglio 2004, nonché alla commissione di garanzia prevista per i programmi di ricerca di interesse nazionale. Le predette commissioni sono soppresse dalla data in cui sono nominati i componenti del CNGR. Con specifici accordi di programma dotati di adeguata copertura degli oneri da essi derivanti, il CNGR può provvedere all'espletamento delle procedure di selezione dei progetti o programmi di ricerca attivati da enti pubblici o privati. Nell'esercizio delle sue funzioni, il CNGR si avvale delle risorse umane, strumentali e finanziarie del Ministero relative alle attività contemplate dal presente comma.

Questi solo sono scelti mediante una procedura telematica in grado di garantirne l'anonimato, estraendoli dall'albo di esperti scientifici del MIUR (Reprise) (o dall'elenco dei valutatori della Commissione europea) nel rispetto del criterio della competenza scientifica¹⁶⁰.

Infine, il Comitato di selezione nomina per ogni progetto un esperto, il *rapporteur*, cui viene affidato il compito di redigere il Rapporto di valutazione da votarsi nell'ambito del comitato stesso.

Anche la tempistica si ripropone nella disciplina rinnovata del 2020, in modo analogo a quella del d.m. del 2016, che ha regolato il periodo di esame 2016 – 2019.

Infatti, è disposto che il Comitato di valutazione abbia 30 giorni dal completamento delle procedure di valutazione e selezione dei progetti per la redazione delle graduatorie “*fino all'esaurimento delle risorse disponibili*” e provveda, nei successivi 60 giorni, alla pubblicazione dei decreti di ammissione al finanziamento. Nei successivi 60 giorni il Ministero eroga i relativi contributi¹⁶¹.

È evidente che la definizione dei tempi del procedimento di selezione dei progetti di ricerca e di assegnazione dei finanziamenti descritta è solo parziale, tanto che nessun limite temporale è imposto al Ministero per l'espletamento delle prime fasi dell'emanazione del bando e della costituzione dei Comitati di selezione. L'effetto di questa *vacatio* si ripercuote sulla durata della procedura e più specificamente sui tempi di inizio dell'attività di ricerca, che si avvia anche un anno dopo la presentazione del progetto.

A titolo meramente esemplificativo basti ricordare che il bando PRIN 2015 fu emanato con d.d. 4 novembre 2015 n. 2488 e fissava al 22 dicembre 2015 il termine di presentazione delle domande. Le graduatorie dei progetti ammessi per i tre macrosettori furono approvate con decreti direttoriali del 20 settembre 2016¹⁶², stabilendosi altresì il termine del 5 ottobre 2016 per la presentazione, da parte dei coordinatori nazionali, delle rideterminazioni dei costi e dei contributi spettanti alle singole unità di ricerca, sulla base dei costi congrui definiti (per ogni progetto) dal relativo Comitato di Selezione.

Solo in data 7 novembre 2016 veniva emanato il decreto direttoriale di ammissione a contributo dei progetti approvati relativi ai Macrosettori LS, PE e SH¹⁶³ (d.d. n. n. 2634

¹⁶⁰ La suddivisione per “macrosettori” si articola in progetti nell'ambito delle Scienze della vita (LS); Scienze fisiche, chimiche e ingegneristiche (PE); Scienze sociali e umanistiche (SH).

¹⁶¹ La disciplina descritta è contenuta agli artt. 3 del d.m. 594/2016 e 3 del d.m. 443/2020. Ulteriori termini endoprocedimentali sono disposti una volta ultimato il progetto, per il quale deve essere redatta apposita rendicontazione entro 60 giorni dalla conclusione (salve dilazioni per spese relative alla diffusione dei risultati, se previste dal bando). Le verifiche amministrative e contabili dei progetti di ricerca fondamentale sono effettuate dal MUR, anche mediante apposite commissioni, esclusivamente al termine dei progetti e previa acquisizione di idonea documentazione che illustri i risultati di appositi audit interni effettuati dall'ente beneficiario. L'accertamento da parte del MUR di violazioni di norme di legge, ferme restando le responsabilità civili e penali, comporta la revoca del finanziamento e l'automatica esclusione del responsabile dai successivi bandi MUR per un periodo di cinque anni dalla data dell'accertamento.

¹⁶² Nel settembre 2016, con decreti direttoriali n. 1826, 1827 e 1820 del 20 settembre 2016 sono stati approvati 300 progetti del bando PRIN 2015 per l'importo complessivo di 91,24 milioni di euro, suddivisi per macrosettore LS (n.109 progetti), PE (n. 95 progetti) e SH (n. 96 progetti).

¹⁶³ LS, *Life Science*; PE, *Mathematics, physical sciences, information and communication, engineering, universe and*

del 7 novembre 2016), con decorrenza dei progetti al 90° giorno da detta data, e cioè dal 7 febbraio 2017.

Vi è da chiedersi se lo slittamento di più di un anno rispetto all'epoca di ideazione di un progetto nel settore nella ricerca in un contesto come quello attuale in cui la rapidità dell'evoluzione scientifica è eccezionale non infici la qualità del lavoro di ricerca e non abbia effetti negativi sulla competitività del Paese a livello internazionale.

Nel caso di specie dal d.m. 12 marzo 2020 n. 340, risulta che i progetti PRIN 2015 si sono conclusi in data 5 febbraio 2020 che la procedura telematica di rendicontazione deve essere conclusa entro il 6 aprile dello stesso anno. Tuttavia, in considerazione della situazione epidemiologica da Covid-19, numerosi atenei hanno chiesto al MUR di prorogare la scadenza del termine per la presentazione della rendicontazione. Pertanto, i termini di scadenza per la presentazione della rendicontazione sono stati fissati al 30 giugno 2020.

Tale circostanza si riflette sulla disamina del numero di progetti PRIN attivi nell'arco temporale. Infatti, come visto nell'esame della tavola precedente, il finanziamento del programma PRIN è quello più ricco nel quadro delle risorse nazionali destinate alla ricerca universitaria e a tale maggior provvista non può che corrispondere un più elevato numero di progetti finanziati. La tavola seguente rappresenta tale dato numerico, che reca, tra l'altro, la ripartizione temporale dei progetti rispetto agli anni di pubblicazione dei bandi 2015 e 2017 (l'intervallo è, infatti, triennale), con valorizzazione della crescita del numero di progetti nel tempo.

Rispetto a questo dato si deve tener conto che i progetti iniziati a valere su bandi del 2015 non potevano che essere ancora in corso al 2017, sovrapponendosi a questi, come visto, fino al 2020 (anche per effetto dei mesi di ritardo nella rendicontazione dovuti all'emergenza Covid-19), data la sopra descritta tempistica del procedimento che porta all'erogazione dei fondi e all'inizio dei progetti di ricerca e la durata triennale degli stessi. Conseguentemente il dato totale del 2019 non fotografa solo la somma dei progetti iniziati a partire dal 2015, ma anche il numero dei progetti ancora in corso.

Quanto alla ripartizione geografica, registrata rispetto all'area di riferimento del proponente, si osserva un numero di progetti PRIN nettamente maggiore nelle Università del Nord e del Centro rispetto al Sud, coerente con la complessiva maggiore attività di ricerca svolta.

earth sciences; SH, Social Sciences and Humanities.

NUMERO PROGETTI DA BANDI PRIN

AREE GEOGRAFICHE	FIRST - Numero progetti da bandi PRIN		
	2015	2017	Totale 2015-2019
NORD OVEST <i>(Valle D'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria)</i>	59	152	211
NORD EST <i>(Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Emilia Romagna)</i>	62	145	207
CENTRO <i>(Toscana, Marche, Umbria, Lazio)</i>	94	172	266
SUD <i>(Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria)</i>	56	100	156
ISOLE <i>(Sicilia, Sardegna)</i>	15	46	61
TOTALE STATALI	286	615	901
NON STATALI	16	26	42
TOTALE	302	641	943

Fonte: MUR

7.4.2. Il programma FARE

Parte dei fondi FIRST è destinata ai bandi FARE (*Framework* per l'attrazione e il rafforzamento delle eccellenze per la ricerca in Italia), intervento avente l'obiettivo, previsto dal PNR 2015 – 2020, di migliorare la performance dei ricercatori e di attrarre nel nostro Paese un numero crescente di ricercatori italiani e stranieri di eccellenza, rafforzando il sistema della ricerca nazionale assicurando un finanziamento aggiuntivo ai ricercatori vincitori di bandi ERC (*European Research Council*) di tipologia *Starting Grant*, *Consolidator Grant* e *Advanced Grant* che scelgano come sede principale di svolgimento della propria attività di ricerca una *Host Institution* italiana.

La prima edizione della procedura FARE è stata avviata nel 2016, con decreto direttoriale 27 ottobre 2016, n. 2348. Il *budget* complessivo, pari a 10 milioni, includeva i costi di monitoraggio e di valutazione. Pertanto, le risorse che sono state effettivamente impiegate per finanziare i progetti vincitori della Procedura FARE 2016 sono state pari a 9,7 milioni di euro (decreto direttoriale di impegno n. 3592 del 23 dicembre 2016).

La procedura si è conclusa nel luglio 2017 con l'approvazione delle graduatorie dei progetti, distinte per macrosettori di afferenza (decreti direttoriali 20 luglio 2017, prot. n. 1786, n. 1787 e n. 1788, relativamente ai i Macrosettori LS, PE ed SH).

L'ammissione al finanziamento dei progetti vincitori è stata disposta con decreto direttoriale prot. n. 2811 del 18 ottobre 2017. Il finanziamento dei progetti prevedeva che l'erogazione del contributo avvenisse in un'unica soluzione anticipata, direttamente agli

atenei ed agli Enti di ricerca beneficiari, secondo le effettive disponibilità di cassa. Il pagamento in favore dei beneficiari della procedura FARE è stato disposto con decreto del Direttore generale n. 671 del 27 marzo 2018. Le operazioni di finanziamento sono state effettuate dall'amministrazione nella prima metà del mese di aprile 2018.

Si rileva pertanto anche in questo caso che la procedura di assegnazione del finanziamento si protrae di fatto per più di un anno (da ottobre 2016 al marzo 2018), con considerevole posticipazione della data di inizio dei progetti. In particolare, i progetti della prima edizione della Procedura FARE avranno termine a partire dal mese di luglio 2021. Infatti, i beneficiari che prevedevano il completamento delle attività entro il mese di gennaio hanno chiesto e ottenuto una proroga di sei mesi, come previsto dal bando per cause di forza maggiore.

Con decreto direttoriale n. 2516 del 2 ottobre 2018, è stato pubblicato il 6 novembre 2018, il secondo bando FARE, con termine il 9 gennaio 2019 ed un budget pari a 6,5 milioni di euro, di cui 5,18 riservati a ricercatori di età inferiore ai quarant'anni.

La seguente tabella riporta i dati relativi alla partecipazione delle Università alla procedura FARE nel periodo 2016-2019. I dati forniti dal Ministero si riferiscono al bando FARE edizione 2016, unica procedura interamente conclusa.

TAVOLA 69

PROGETTI DA BANDI FARE

AREE GEOGRAFICHE	FIRST - Numero progetti da bandi FARE				
	2016	2017	2018	2019	Totale 2016-2019
NORD OVEST (ITC)	0	0	15	0	15
NORD EST	0	0	16	0	16
CENTRO	0	0	9	0	9
SUD	0	0	1	0	1
ISOLE	0	0	0	0	0
TOTALE STATALI	0	0	41	0	41
NON STATALI	0	0	4	0	4
TOTALE	0	0	45	0	45

Fonte: MUR

Dai dati forniti risulta (Procedura FARE 2016) che il 68,8 per cento del totale dei progetti presentati è stato finanziato presso le Università del Nord Italia, il 20 per cento al Centro e solo il 2 per cento al Sud, nessuno nelle isole. Sul totale delle Università l'8,8 per cento dei progetti ha visto come soggetti beneficiari le Università non statali.

7.4.3. I progetti di cooperazione internazionale

Tra le linee di intervento del FIRST vi è il sostegno finanziario ai progetti di cooperazione internazionale, presentati sulla base di avvisi integrativi nazionali emanati

dal MUR nell'ambito di iniziative e programmi internazionali cui il Ministero partecipa in ragione della sottoscrizione di convenzioni, protocolli e accordi.

La selezione dei programmi di ricerca internazionale cui lo Stato italiano intende partecipare avviene al termine di una ricognizione delle nuove iniziative europee in preparazione e che potranno costituirsi nel corso dell'anno successivo e dei nuovi bandi in preparazione da parte di iniziative già esistenti.

La rilevanza delle iniziative per la ricerca italiana è determinata sulla base di diversi indicatori che giustificano l'investimento pubblico nazionale nei relativi progetti, quali la coerenza con il PNR, la presenza di altre fonti di finanziamento, ed altri¹⁶⁴, nell'ambito di un processo di analisi condotto con il coinvolgimento dei delegati/rappresentanti delle diverse tematiche di ricerca analizzate. Sulla base della ricognizione sopra descritta il MUR decide quali iniziative supportare nel corso dell'anno successivo e assegna le risorse ai singoli bandi tenendo conto anche dell'eventuale presenza di co-finanziamento europeo (IGRUE- Conto di Contabilità speciale n. 5944) o FESR.

Le norme generali sulle procedure di selezione e finanziamento dei progetti di ricerca internazionali a valere sul FIRST sono contenute nel d.m. 26 luglio 2016 n. 563, mentre il decreto direttoriale n. 555 del 15 marzo 2018 detta la disciplina delle procedure operative per il finanziamento dei suddetti progetti, ai sensi dell'art. 18 del citato decreto 563/2016.

Tutti gli Enti finanziatori concordano i contenuti del bando transnazionale, le procedure per la sottomissione delle proposte, per la loro valutazione e per la selezione delle proposte da ammettere al finanziamento. Il bando contiene la descrizione dettagliata della tematica scientifica sulla quale possono essere presentati i progetti di ricerca e i criteri di eleggibilità internazionale delle proposte presentate. Al bando internazionale sono allegati i National Annex degli stati partecipanti, nei quali sono specificati i criteri di eleggibilità nazionali, validi per il singolo paese.

La valutazione scientifica dei progetti è affidata ad una struttura internazionale, nominata dagli Stati partecipanti ed eventualmente dalla Commissione europea e si svolge, di regola, in due fasi. Nella prima, la valutazione è svolta da esperti indipendenti operanti in modalità remota; nella seconda da un panel di esperti che esamina e armonizza

¹⁶⁴ Questa analisi considera, in particolare, elementi quali la rilevanza sociale della ricerca ma scarsa redditività di un investimento privato, che determinano la necessità di intervento pubblico; la presenza di programmi di ricerca analoghi e la necessità di evitare duplicazioni; la presenza o meno di interventi europei o internazionali sulla medesima tematica; i principali punti di forza e di debolezza che la comunità scientifica nazionale può vantare rispetto alla tematica considerata; la capacità dell'iniziativa di formare e attrarre giovani ricercatori e investimenti pubblici o di valorizzare quelli pubblici, compresa la capacità di migliorare l'accesso ai Fondi Strutturali; le ricadute che la partecipazione all'iniziativa può avere su competitività ed innovazione delle imprese; la coerenza con le tematiche trattate nel Programma Nazionale per la Ricerca (PNR) 2015-2020 e le sinergie tra l'iniziativa proposta e il PNR; le ricadute sugli investimenti in R&S nazionali nei settori di pertinenza (es. riduzione di costi di gestione, ecc.); le opportunità e i rischi che la partecipazione all'iniziativa può fornire al sistema italiano della ricerca, oggi e/o in prospettiva; l'impatto atteso, a medio (3 anni) e a lungo termine (10 anni), della partecipazione all'iniziativa di volta in volta considerata in termini di qualità della vita dei cittadini e quantità/qualità della spesa pubblica; l'impegno finanziario del MUR per sostenere il bando o i bandi che l'iniziativa intende lanciare e in che anno è necessario impegnare i fondi; l'eventuale presenza ed ammontare del co-finanziamento europeo.

le valutazioni remote al fine di produrre la graduatoria finale. Sulla base di tale graduatoria viene effettuata la selezione delle proposte da ammettere al finanziamento congiuntamente da tutti gli enti finanziatori che supportano il bando.

Il finanziamento dei progetti selezionati avviene mediante l'utilizzo delle risorse del FIRST, nei limiti stabiliti dal decreto di riparto, e mediante l'utilizzo delle disponibilità del conto di contabilità speciale n. 5944, nel quale affluiscono i fondi destinati ai progetti dalla Commissione europea, dal Coordinatore o da un soggetto attuatore di un'azione europea, in ragione della partecipazione del MUR ad azioni europee quali, ad esempio Era-net¹⁶⁵, Programmi ex art. 185 TFUE, ecc.

Per ciò che riguarda la procedura, i proponenti presentano i progetti congiuntamente in sede internazionale e nazionale. A tal fine, debbono presentare al MUR, tra l'altro, i documenti comprovanti la stabilità finanziaria, lo schema dei costi e il capitolato tecnico. Gli uffici competenti del MUR effettuano la valutazione ex ante del possesso dei requisiti di eleggibilità, mentre, come già osservato, la valutazione scientifica dei progetti è di esclusiva competenza della struttura internazionale, che al termine di detta valutazione, trasmette agli stati partecipanti la ranking list dei progetti raccomandati per il finanziamento, eventualmente anche rinegoziando con gli enti finanziatori le modalità di erogazione dei contributi.

La fase preliminare della procedura di erogazione dei finanziamenti si conclude con il provvedimento di concessione delle agevolazioni spettanti ai soggetti dei quali sia stato verificato il possesso dei requisiti di eleggibilità ed in particolare quelli tecnici finanziari¹⁶⁶.

Una volta che sia intervenuta l'accettazione del finanziamento da parte del soggetto proponente (fase in itinere), il Ministero procede al pagamento pro quota e a stato di avanzamento della spesa in carico a ciascuno dei beneficiari, documentata e verificata mediante procedure di tipo telematico (d.m. 593/2016).

Le agevolazioni sono revocate, in tutto o in parte, dal Ministero in caso di perdita di uno o più requisiti di ammissibilità, di morosità o di mancata restituzione degli interessi di preammortamento, ovvero delle rate di finanziamento concesso, e nei casi di mancata realizzazione del progetto o mancato raggiungimento degli obiettivi previsti dal progetto di ricerca, nonché di mancato rispetto dei termini previsti nel bando per l'avvio e la realizzazione del progetto.

¹⁶⁵ L' ERA-NET Cofund è una tipologia di azione di cofinanziamento progettata per sostenere i partenariati pubblico-pubblico (P2Ps). Il supporto si può rivolgere sia a iniziative di programmazione congiunta fra Stati membri, nella loro preparazione, creazione di strutture di rete, progettazione, realizzazione e coordinamento delle attività congiunte, sia ad azioni di supporto dell'Unione ad una call transnazionale. Le ERA-NET COFUND hanno una durata di 5 anni, durante i quali il partenariato si impegna a lanciare e implementare almeno un bando transnazionale per il finanziamento di progetti di ricerca e innovazione. Nel corso del progetto, il consorzio ha inoltre la facoltà di lanciare azioni supplementari, quali attività di supporto della JPI di riferimento, oppure il lancio di ulteriori bandi non supportati da un cofinanziamento comunitario.

¹⁶⁶ A partire dal luglio 2017 la valutazione economico finanziaria delle proposte progettuali di ricerca delle Università finanziati e/o cofinanziati con risorse europee (Conto IGRUE 5944) e FESR è passata alla partecipata Invitalia, essendo scaduta la convenzione preesistente a tali fini precedentemente stipulata con istituti bancari.

Dopo la conclusione del procedimento di finanziamento viene avviato il monitoraggio ex post degli effetti del finanziamento. A tal fine il MUR si riserva di chiedere ai soggetti beneficiari, una relazione sull’impatto economico occupazionale dei risultati raggiunti, da trasmettere nel termine di due anni dalla corresponsione del saldo.

Sia la fase del pagamento, che quella del monitoraggio possono essere svolte interamente dalla struttura internazionale, sulla base di apposita convenzione e del trasferimento dei fondi nazionali.

Nel periodo 2016 – 2019, le risorse nazionali complessive per il finanziamento dei progetti presentati dalle Università su avvisi integrativi nazionali emanati dal MUR nel periodo 2016-2019 a valere su fondi FIRST ammontano a 27,06 milioni di euro, per 151 progetti. I cofinanziamenti a valere su risorse europee del conto IGRUE, ovvero su risorse FESR ammontano a complessivi euro 10,54 milioni, per 96 sono cofinanziati. Il numero complessivo di progetti finanziati è 247.

TAVOLA 70

FINANZIAMENTI NAZIONALI ED EUROPEI PER PROGETTI DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE DELLE
UNIVERSITÀ

(in milioni)

Anno	Finanziamenti FIRST alle Università	Finanziamenti IGRUE alle Università	Finanziamenti FESR alle Università
2016	3,94	1	2,61
2017	4,73	1,65	1,9
2018	8,44	1,09	0,73
2019	9,93	1,54	-
Totale	27,06	5,29	5,25

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR

La tavola mostra un lieve aumento dei finanziamenti totali da risorse nazionali e risorse europee nel periodo 2016-2019 e una distribuzione tendenzialmente omogenea dei finanziamenti stessi tra le aree geografiche nelle diverse annualità, con lievi differenze nell’area sud e isole.

Dalle informazioni fornite dall’amministrazione, risulta che nell’arco temporale di riferimento le erogazioni effettuate per il finanziamento di progetti di cooperazione internazionale, a valere sui capp. 7245 e 7345 ammonta a 14,67 milioni, pari a poco più della metà delle risorse complessive destinate al finanziamento dei suddetti progetti.

Questo disallineamento è riconducibile ai diversi stati di avanzamento delle relative procedure. Risulta, infatti, dai dati forniti dall’amministrazione che, sul 247 progetti presentati dalle Università nel periodo 2016-2019, solo un progetto è stato concluso, mentre la restante parte è ancora allo stato *ex ante* o *in itinere*¹⁶⁷.

¹⁶⁷ Secondo la disciplina di cui al citato DD n. 2759 del 13.10.2017 (“Linee guida al d.m. del 26 luglio 2016 n. 593” - “Disposizioni per la concessione delle agevolazioni finanziarie”, successivamente aggiornate con D.D. n. 2705 del 17 ottobre 2018) il procedimento di concessione del finanziamento prevede una fase “*ex ante*”, progetto non ancora decretato con provvedimento di concessione, “*in itinere*”, progetto decretato con provvedimento concessorio e in corso

Anche nel caso delle procedure di concessione dei finanziamenti i tempi amministrativi di espletamento hanno una durata variabile, in quanto l’emanazione dei bandi o avvisi integrativi nazionali, successiva all’emanazione dei decreti di riparto del FIRST, sono correlati alla pubblicazione della *call* nazionale, mentre i tempi delle fasi successive di espletamento dei bandi sono disciplinati dal d.m. 593/2016, che subordina l’autorizzazione all’erogazione e l’erogazione stessa alla presentazione e alla successiva verifica degli stati di avanzamento via via presentati dai beneficiari.

Come accennato, e come meglio descritto dalla tavola che segue, nel quadriennio 2016-2019, ammontano a complessivi 247 i progetti universitari di ricerca finanziati con risorse nazionali del fondo FIRST, presentati dalle Università sugli avvisi integrativi nazionali emanati dal MUR in ciascuno degli anni in esame, per un totale di 27,06 milioni di euro di finanziamenti richiesti ovvero anche concessi. Invero, la capacità del settore delle Università statali di attrarre i finanziamenti da bandi per cooperazione internazionale è quasi raddoppiata nel periodo 2016 - 2019, mentre è rimasta sostanzialmente stabile per le Università non statali. La performance migliore è quella delle Università statali del Nord-Est che nel quadriennio aumentano di quasi il quadruplo la loro partecipazione a bandi di cooperazione internazionale.

TAVOLA 71

PROGETTI DA BANDI PER COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

AREE GEOGRAFICHE	FIRST - Numero progetti da bandi per Cooperazione internazionale				
	2016	2017	2018	2019	Totale 2016-2019
NORD OVEST	16	11	16	15	58
NORD EST	6	14	14	22	56
CENTRO	12	9	9	31	61
SUD	5	15	10	8	38
ISOLE	5	5	7	5	22
TOTALE STATALI	44	54	56	81	235
NON STATALI	2	4	3	3	12
TOTALE	46	58	59	84	247

Fonte: MUR

Conclusivamente, la vocazione internazionale riflessa dagli strumenti di attrazione degli studiosi nell’ambito delle procedure FARE e dalle convenzioni internazionali nell’ambito delle procedure di cooperazione ha determinato il finanziamento a valere sul FIRST di 292 progetti nel periodo 2016 – 2019.

di realizzazione/rendicontazione, “concluso”, progetto le cui attività sono state concluse e verificate dall’esperto tecnico-scientifico e dal soggetto convenzionato deputato ad emettere pareri in ordine alla valutazione economico-finanziaria (Invitalia dal mese di settembre del 2017), per il quale è stata autorizzata l’erogazione a saldo.

TOTALE PROGETTI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E BANDO FARE

AREE GEOGRAFICHE	Numero progetti internazionali + bando FARE				
	2016	2017	2018	2019	Totale 2016-2019
NORD OVEST (ITC)	16	11	31	15	73
NORD EST	6	14	30	22	72
CENTRO	12	9	18	31	70
SUD	5	15	11	8	39
ISOLE	5	5	7	5	22
TOTALE STATALI	44	54	97	81	276
NON STATALI	2	4	7	3	16
TOTALE	46	58	104	84	292

Fonte: MUR

Come si evince dalla tavola riassuntiva che segue, il 94 per cento di questi è riferito ad Università statali (n. 276 progetti), mentre solo il 16 per cento è riferito a Università non statali (16 progetti). Il 53,11 per cento dei progetti coinvolge Università del Nord (150 progetti), mentre il 34,49 per cento quelle del sud e isole. Il 25,76 per cento dei progetti finanziati riguarda le Università del centro. Il trend è in crescita negli anni 2018 e 2019 rispetto ai due anni precedenti.

7.4.4. Progetti da Programma quadro

Nell'ambito delle azioni e programmi di attuazione del Programma Horizon 2020, adottato con Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1291/2013, per il periodo 2014-2020, di esclusiva competenza della Commissione e delle agenzie ad essa correlate, che provvede alla gestione dei finanziamenti e dei bandi, sono stati avviati e conclusi 929 bandi. Il Programma consente la partecipazione di tutte le tipologie di soggetti, in modalità prevalentemente collaborativa ed in cooperazione transnazionale.

Nel periodo 2016-2019, il complesso delle Università italiane ha partecipato a 3.202 progetti di ricerca da bandi europei. In relazione alle aree geografiche, il complesso dei progetti a finanziamento europeo facenti capo a tutti gli atenei partecipanti, mostra una più consistente concentrazione nelle Università statali del nord ovest (26,7 per cento), e del nord est (23,8 per cento), rispetto a quelle del centro (20,9 per cento), e soprattutto del sud (8,1 per cento) e delle isole (0,6 per cento).

Il contributo complessivo per la partecipazione delle Università italiane al Programma Horizon 2020 ammonta a euro 1,69 milioni.

Sui progetti da programma quadro, l'amministrazione nazionale ha solo compiti di monitoraggio e non interviene nella gestione dei progetti¹⁶⁸.

¹⁶⁸Con riferimento alla tipologia di personale impiegato nei suddetti progetti, l'amministrazione registra la

PROGETTI DA BANDI PQ (PROGRAMMI QUADRO) PER ANNO

AREE GEOGRAFICHE	Numero progetti da bandi PQ (Programmi Quadro) per anno				
	2016	2017	2018	2019	Totale 2016-
NORD OVEST (ITC)	213	189	218	235	855
NORD EST (ITH)	189	185	185	205	764
CENTRO (ITI)	173	159	177	162	671
SUD (ITF)	69	62	69	62	262
ISOLE (ITG)	26	21	20	20	87
TOTALE STATALI	615	1.179	639	639	3.072
NON STATALI	45	18	32	35	130
TOTALE	660	1.197	671	674	3.202

Fonte: MUR

La tavola dimostra la prevalenza dei progetti assegnati alle Università del Nord Ovest, che assorbono il 26,6 per cento sul totale. Non molto inferiore è la percentuale assegnata al Nord Est, pari al 23,86 per cento. Ulteriormente inferiore è la percentuale riferita al Centro, pari al 20 per cento sul totale. Sud e Isole si collocano in coda con una percentuale di progetti rispettivamente del 8,18 per cento e del 2,7 per cento.

Conclusivamente, oltre il 50 per cento dei progetti di programma quadro risultano assegnati alle Università del Nord.

7.4.5. Progetti di ricerca su fondo FISR

Il Fondo integrativo speciale per la ricerca (FISR), istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 3, Decreto legislativo 204 del 1998, è diretto a finanziare "specifici interventi di particolare rilevanza strategica, indicati nel Programma Nazionale delle Ricerche (PNR) e nei suoi aggiornamenti per il raggiungimento degli obiettivi generali". Istituito originariamente nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, è stato successivamente iscritto in quello dell'allora MIUR (ora MUR), per effetto della legge 11 dicembre 2016 n. 232¹⁶⁹.

Il Ministero ha dato avvio ad una serie di importanti e significativi interventi previsti nel Programma Nazionale per la Ricerca (PNR) 2015-2020, in particolare riferiti alle aree individuate dalla Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente (SNSI), nonché alle tematiche inerenti Excellent Science di "Horizon 2020" per garantire qualità e innovazione tecnologica, ponendo particolare attenzione ai bisogni nazionali. Si tratta

partecipazione delle figure degli assegnisti di ricerca e dei collaboratori continuativi (oltre al personale strutturato), che costituisce una peculiarità italiana rispetto agli altri stati membri, fatta eccezione per la Francia il cui ordinamento prevede l'assegnato di ricerca. Si veda il paragrafo sul personale della ricerca, assegni di ricerca.

¹⁶⁹ Con il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 102065 del 27 dicembre 2016 concernente la Ripartizione in capitoli delle Unità di voto parlamentare relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e per il triennio 2017-2019, il capitolo 7310 e il relativo stanziamento del "Fondo integrativo speciale per la ricerca (FISR) sono stati iscritti nella Tabella afferente il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca.

di interventi di elevata complessità per la cui attuazione hanno presentato progetti Università ed enti pubblici di ricerca (EPR). I relativi finanziamenti sono stati ripartiti con le delibere CIPE 1° dicembre 2016, n. 71, Fondo integrativo speciale per la ricerca (FISR): Riparto per gli anni 2015 e 2016 a progetti di ricerca, e 7 agosto 2017, n. 78 Fondo integrativo speciale per la ricerca (FISR) anni 2016 e 2017 assegnazioni di risorse a progetti di ricerca.

Le tavole seguenti fanno riferimento ai finanziamenti approvati nel 2016 e nel 2017 relative alle seguenti Università

TAVOLA 74

FINANZIAMENTI FISR ALLE UNIVERSITÀ NEL 2016

(in euro)

Proponente	Localizzazione	Contributo FISR assegnato
Università Milano	NORD OVEST	900.000
Università Bicocca	NORD OVEST	2.700.000
Università di Siena	CENTRO	3.000.000
Università di Messina	SUD	1.000.000
TOTALE		7.600.000

Fonte: MUR

TAVOLA 75

FINANZIAMENTI FISR ALLE UNIVERSITÀ NEL 2017

(in euro)

Proponente	Localizzazione	Contributo FISR assegnato
Università del Salento	SUD	1.470.000
Università del Molise	SUD	950.000
TOTALE		2.420.000

Fonte: MUR

I menzionati interventi a valere sul FISR diretti al finanziamento di progetti di ricerca proposti da Enti pubblici ed Enti di ricerca per le annualità 2016 e 2017 sono stati disposti in assenza di procedure di evidenza pubblica. A seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti nella relazione sul Fondo integrativo speciale per la ricerca (FISR) 2014-2019¹⁷⁰ in merito alla mancanza di trasparenza delle modalità e criteri di erogazione dei finanziamenti, nonché delle procedure di valutazione e monitoraggio dei progetti

¹⁷⁰ Corte dei conti, Sezione centrale di controllo della gestione delle amministrazioni dello Stato, del 5 settembre 2018, n. 17/2018/G, (il fondo integrativo speciale della ricerca (FISR) 2014-2017. *“Alla luce delle rilevate carenze, reputa la Corte che il Ministero dell’istruzione, dell’Università e della ricerca debba procedere a valutare la necessità di predeterminare e pubblicizzare i criteri, i requisiti e le modalità cui lo stesso deve attenersi ai fini dell’ammissione al finanziamento dei progetti e della loro eventuale rimodulazione, per una più razionale ed efficace gestione delle risorse, per evitare la formazione di residui ...L’amministrazione, a seguito delle specifiche richieste istruttorie, ha fatto presente che intende colmare dette lacune con l’avvio di un sistema di controllo e monitoraggio dell’attuazione dei progetti finanziati con il FISR e sui risultati raggiunti”.*

destinatari di contributi, gli interventi di finanziamento dei progetti per gli anni 2018 e 2019 sono stati disciplinati da avvisi pubblici, adottati con decreti direttoriali del MUR.

In particolare, il Ministero ha predisposto, con il supporto del CINECA, una specifica procedura che consente la presentazione delle proposte progettuali esclusivamente tramite i servizi dello sportello telematico SIRIO (<http://roma.cilea.it/Sirio>). In tal modo, l'intera procedura, comprese le fasi di valutazione, controllo e monitoraggio, si svolgono su piattaforma informatica, ottenendosi maggiore trasparenza e semplificazione.

Anche con riferimento alla valutazione e monitoraggio dei progetti, l'amministrazione ha adottato idonee procedure di controllo, avvalendosi del supporto di esperti individuati nel Registro digitale di esperti scientifici indipendenti, italiani e stranieri, (REPRISE) di cui al Decreto Ministeriale 380 del 13 giugno 2016. Inoltre, è previsto che il soggetto beneficiario del contributo, fornisca al Ministero una relazione tecnico-scientifica e amministrativo-contabile che dimostri e illustri le attività svolte in esecuzione del progetto, che viene sottoposta al controllo dell'ANVUR e/o da un apposito *Panel* di verifica, composto da due esperti scientifici esterni e un esperto amministrativo-contabile di ruolo del Ministero.

Sulla base degli stanziamenti relativi al Fondo FISR per l'anno 2018, con d.d. n. 1179 del 18 giugno 2019 è stato pubblicato l'avviso per la presentazione di proposte progettuali di ricerca.

Le risorse disponibili, a copertura del suddetto avviso sono pari a 27,82 milioni di euro a valere sul capitolo 7310, di cui 5,89 milioni di euro in conto residui 2018 e 21,92 euro in conto competenza 2019. Possono essere ammessi a presentare le proposte progettuali tutti i soggetti con personalità giuridica di diritto pubblico attivi nel settore della ricerca scientifico-tecnologica, anche in collaborazione tra loro.

Sulla base delle disponibilità per il FISR per l'esercizio finanziario 2020, pari a 21,90 milioni di euro sul cap. 7310 è stato emanato un nuovo avviso con d.d. 5 maggio 2020 n. 562, diretto ad acquisire e selezionare proposte progettuali di ricerca di particolare rilevanza strategica, finalizzate ad affrontare le nuove esigenze e questioni sollevate dalla diffusione del virus SARS-Cov-2 e dell'infezione Covid-19. Possono essere ammessi a presentare le idee progettuali le Università statali e non statali italiane legalmente riconosciute e gli enti pubblici di ricerca vigilati da Amministrazioni centrali di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 218/2016.

7.5. L'attività di formazione alla ricerca

7.5.1. Il dottorato di ricerca

I corsi per il conseguimento del dottorato di ricerca forniscono le competenze necessarie per esercitare, presso Università, enti pubblici o soggetti privati, attività di ricerca di alta qualificazione (art. 4, comma 1, legge n. 210/1998). L'istituzione dei

suddetti corsi rappresenta quindi il principale strumento per la formazione di una comunità di studiosi che qualifichi le attività di ricerca dell'Ateneo.

La disciplina generale del dottorato di ricerca si rinviene, principalmente, nell'art. 4 della legge 3 luglio 1998, n. 210, recante norme per il reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari di ruolo, come modificato dall'art. 19 della legge n. 240/2010, nonché nel d.m. 8 febbraio 2013, n. 45. Nuove linee guida per l'accREDITAMENTO dei corsi di dottorato sono state emanate con nota MUR 3315 del 1° febbraio 2019.

I corsi di dottorato di ricerca sono istituiti, previo accREDITAMENTO da parte del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, su conforme parere dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR).

Il sistema dell'accREDITAMENTO si articola nell'autorizzazione iniziale ad attivare corsi di dottorato e nella verifica periodica della permanenza dei requisiti richiesti per l'accREDITAMENTO. Con la citata nota 3315 del 1° febbraio 2019, il MIUR ha dettato Nuove linee guida per l'accREDITAMENTO dei corsi di dottorato, al fine di rendere più snello e "automatico" il relativo procedimento.

Uno dei requisiti cardine per l'accREDITAMENTO è la qualificazione del collegio dei docenti, affidata al riscontro di parametri connessi alla produzione scientifica dei relativi membri, considerata in assoluto, o in relazione alla valutazione ottenuta nell'ambito della Abilitazione scientifica nazionale per l'insegnamento universitario¹⁷¹.

Ai sensi del d.m. n. 45/2013, i soggetti accREDITATI all'istituzione di corsi di dottorato, disciplinano con proprio regolamento, secondo i rispettivi ordinamenti, i corsi di dottorato di ricerca, nel rispetto dei criteri e dei parametri dettati dal decreto e possono istituire corsi di dottorato in convenzione con istituzioni estere; in collaborazione con le imprese; corsi di dottorato industriale; apprendistato di alta formazione.

In proposito, il MIUR, con nota prot. n. 1059 del 31/08/2016, in attuazione del Programma Nazionale per la Ricerca, che sollecita il rafforzamento delle interazioni dell'ambiente accademico con quello internazionale e industriale, nonché la contaminazione tra discipline al fine di stimolare l'innovazione, ha dettato indicazioni per l'istituzione di corsi di dottorato innovativi, indicandone le caratteristiche distintive, in accordo i "*Principles for Innovative Doctoral Training*" (PIDT), definiti dalla Commissione europea.

I dottorati innovativi, definiti sulla base delle interlocuzioni avute con ANVUR e CRUI, sono stati introdotti a partire dal XXXII ciclo, dall'anno accademico 2016-2017.

La prima tipologia prevista è quella del dottorato innovativo internazionale, definito come quello attivato in convenzione con Università e/o Enti di ricerca esteri, o cofinanziato nell'ambito di progetti di ricerca europei, ovvero come Curricula attivati

¹⁷¹ In proposito, nell'Adunanza del 13 febbraio 2019, il Consiglio Universitario Nazionale ha osservato che "*per quel che riguarda il requisito A4, "qualificazione del collegio dei docenti", rileva con soddisfazione l'assenza di ogni riferimento ai risultati conseguiti nell'esercizio della VQR dai docenti interessati, procedura che, come rilevato ripetutamente da questo Consesso, configurerebbe un uso improprio degli esiti della VQR, oltretutto di necessità non sincroni rispetto all'accREDITAMENTO dei corsi di dottorato*".

all'interno di Corsi di Dottorato nazionali che prevedono progetti di scambio e collaborazione con Università e/o Enti di ricerca esteri.

I dottorati innovativi di carattere industriale si caratterizzano per l'istituzione di corsi in collaborazione con le imprese, con possibilità di riservare un certo numero di posti ai dipendenti delle stesse, ovvero per prevedere, all'interno di un corso tradizionale di dottorato, *curricula* realizzati in collaborazione con le imprese. Secondo le definizioni dettate dai PIDT il dottorato industriale rientra tra i dottorati innovativi di carattere intersettoriale, caratterizzato dalla collaborazione con soggetti esterni all'Università, pubblici o privati. I dottorati intersettoriali si caratterizzano per avere ad oggetto, ad esempio, quello dell'integrazione crescente di servizi, internet e tecnologie informatiche nella produzione industriale, in linea con quanto previsto dall'iniziativa "Industria 4.0". Riguardo ai dottorati interdisciplinari, il d.m. 45/2013 non li definisce esplicitamente ma rinvia ad ambiti disciplinari ampi, organici e chiaramente definiti", con applicazione di tematiche e metodologie di ricerca affini e fra loro coerenti.

I dottorati Interdisciplinari sono individuabili per la presenza di un forte tema centrale, capace di aggregare coerentemente discipline e metodologie diverse al fine di portare a una comprensione più approfondita dell'oggetto di studio. A titolo di esempio, la nota MIUR 1° febbraio 2019, n. 3315 richiama le aree dello *European Research Council*, le priorità di ricerca di Horizon 2020, le priorità di ricerca della Strategia nazionale di specializzazione intelligente.

La tavola che segue mostra, per l'anno accademico 2019/20, una consolidata affermazione della tipologia del dottorato innovativo rispetto ai corsi di dottorato tradizionale. Tra le tipologie di dottorato innovativo maggiormente attivate, vi è, per le Università non statali, quello interdisciplinare, mentre per le Università statali sono più numerosi in assoluto i corsi di dottorato innovativi con caratteristiche mutate da tutte le tipologie descritte nelle linee guida ministeriali in precedenza illustrate.

I corsi di dottorato con caratteristiche di interdisciplinarietà, internazionalità e intersettorialità risultano la tipologia prevalentemente adottata nel complesso del sistema universitario e superano in numero quelli tradizionali¹⁷².

¹⁷² I dottorati industriali rientrano nella tipologia dei dottorati intersettoriali, ma non sono univocamente individuabili.

TAVOLA 76

CORSI DI DOTTORATO DEL XXXV CICLO (A.A. 2019/20) PER TIPO DI ATENEO (STATALE E NON STATALE) E TIPO DI CORSO DI DOTTORATO

Tipo di corso	ATENEO		
	Statale	Non Statale	Totale
Tradizionale	328	26	354
Innovativo Intersectoriale	205	8	213
Innovativo Internazionale	349	42	391
Innovativo Interdisciplinare	149	23	172
Innovativo Internazionale/Intersectoriale	307	8	315
Innovativo Interdisciplinare/Intersectoriale	257	8	265
Innovativo Interdisciplinare/Internazionale	180	4	184
Innovativo Interdisciplinare/Internazionale/Intersectoriale	435	7	442

Fonte: MUR

Parallelamente, le iscrizioni ai corsi di dottorato innovativi del tipo misto interdisciplinare, internazionale, intersectoriale superano nel complesso del sistema universitario, quelle relative ai corsi tradizionali. Nelle Università non statali il maggior numero di iscrizioni riguarda i corsi di dottorato interdisciplinare e quelli tradizionali.

TAVOLA 77

ISCRITTI AI CORSI DI DOTTORATO AL XXXV CICLO (A.A. 2019/20) PER TIPO DI ATENEO (STATALE E NON STATALE) E TIPO DI CORSO DI DOTTORATO

Tipo di corso	ATENEO		
	Statale	Non Statale	Totale
Nessuno	1.154	143	1.297
Innovativo Intersectoriale	980	28	1.008
Innovativo Internazionale	1.308	150	1.458
Innovativo Interdisciplinare	745	125	870
Innovativo Internazionale/Intersectoriale	1.164	33	1.197
Innovativo Interdisciplinare/Intersectoriale	1.541	49	1.590
Innovativo Interdisciplinare/Internazionale	918	44	962
Innovativo Interdisciplinare/Internazionale/Intersectoriale	2.905	26	2.931
Totale	10.715	598	11.313

Fonte: MUR

I dottorati industriali rientrano nella tipologia dei dottorati intersectoriali, ma non sono univocamente individuabili. Per questa ragione, con riguardo al XXXV ciclo, la tavola fornisce i dati per tipologia di corso.

Complessivamente, i dati descrivono la trasformazione dell'offerta formativa all'attività di ricerca, che vede la diminuzione dei corsi tradizionali di dottorato e l'affermazione delle diverse tipologie di dottorato innovativo, in attuazione dei principi europei, che orientano la formazione alla ricerca nella direzione dell'integrazione delle branche specialistiche del sapere e nella valorizzazione delle commistioni tra settore

pubblico e settore privato, allo scopo di formare comunità di ricerca in grado di fronteggiare le problematiche complesse della società e di accrescerne il *background* scientifico e tecnologico.

Quanto al finanziamento dei corsi di dottorato, Il Ministero contribuisce annualmente al finanziamento dei dottorati attivati dalle Università nei limiti delle disponibilità finanziarie del FFO. I relativi stanziamenti sono ripartiti, con decreto del Ministro, sentita l'ANVUR, tenuto conto dei seguenti criteri: qualità della ricerca svolta dai membri del collegio dei docenti; grado di internazionalizzazione del dottorato; grado di collaborazione con il sistema delle imprese e ricadute del dottorato sul sistema socio-economico; attrattività del dottorato; dotazione di servizi, risorse infrastrutturali e risorse finanziarie a disposizione del dottorato e dei dottorandi, anche a seguito di processi di fusione o di federazione tra atenei; sbocchi professionali dei dottori di ricerca.

Una quota dei fondi disponibili può essere destinata a una o più delle seguenti finalità: finanziamento diretto di borse di dottorato a seguito di procedure di selezione nazionale raggruppate per ambiti tematici; cofinanziamento premiale di borse di dottorato in relazione al reperimento di finanziamenti esterni; incentivazione, sentito il CEPR, di corsi di dottorato in settori strategici o innovativi individuati dal Ministero ovvero di dottorati svolti in convenzione o in consorzio con imprese e pubbliche amministrazioni; finanziamento di una quota premiale destinata a promuovere la residenzialità e l'attività di didattica e di ricerca di corsi di dottorato di qualificazione particolarmente elevata a livello internazionale, individuati a seguito di procedure nazionali di selezione.

Contribuisce al finanziamento dei dottorati svolti in collaborazione di aziende anche la CRUI, per lo svolgimento di progetti di ricerca finanziati dal fondo FISR. In particolare, l'amministrazione ha rappresentato che la CRUI provvede al cofinanziamento delle attività svolte da dottori di ricerca assunti all'interno di aziende con attività di Ricerca e Sviluppo, in sei settori (mutuati dal PNR). Al 31/12/2020, è stato erogato - a valere sul progetto denominato "PhD ITalents" - l'importo complessivo di euro 7,14 milioni. Un successivo progetto, sempre su fondi FISR, con analoghi obiettivi ma dedicato interamente al settore agroalimentare, denominato "PhD F.A.I. Lab – Cibo e Sviluppo sostenibile vedrà l'avvio delle relative erogazioni nell'anno 2021.

La ridefinizione delle caratteristiche dei dottorati si riflette sull'andamento del numero complessivo delle borse di dottorato concesse nel periodo 2016-2019. L'istituzione dei dottorati innovativi ha inizialmente comportato una flessione del numero di borse concesse che è diminuito, complessivamente del 2,6 per cento dall'anno accademico 2015/16 a quello successivo, 2016/2017 anno di avvio della riorganizzazione dei corsi di dottorato innovativi. Il numero di borse di dottorato, invece, aumenta complessivamente del 5,1 per cento nell'a.a. 2017/18 rispetto all'a.a. precedente. Nell'a.a. 2018/2019 invece, il numero di borse di dottorato aumenta complessivamente solo del 3,9 per cento rispetto all'anno precedente. In particolare, si osserva nel 2018/19 rispetto al 2017/2018 una diminuzione del 2,6 per cento delle borse di dottorato delle Università

non statali ed una contrazione del 42,9 per cento delle borse di dottorato nelle Università telematiche.

In valore assoluto rimane comunque tendenzialmente stabile nel quadriennio il numero delle borse concesse da tali ultime Università e dalle Università statali, mentre diminuisce lievemente quello delle Università non statali.

TAVOLA 78

CORSI DI DOTTORATO

AREA GEOGRAFICA	a.a. 2015/2016	a.a. 2016/2017	var. % a.a. prec	a.a. 2017/2018	var. % a.a. prec	a.a. 2018/2019	var. % a.a. prec
NORD - OVEST	4.724	4.525	-4,2	4.778	5,6	4.899	2,5
NORD - EST	4.433	4.500	1,5	4.562	1,4	4.913	7,7
CENTRO	5.958	5.729	-3,8	5.982	4,4	6.114	2,2
SUD	3.413	3.392	-0,6	3.732	10	3.790	1,6
ISOLE	1.242	1.134	-8,7	1.238	9,2	1.435	15,9
TOTALE STATALI	19.770	19.280	-2,5	20.292	5,2	21.151	4,2
NON STATALI	1.020	970	-4,9	997	2,8	971	-2,6
<i>di cui Atenei di Bolzano e Aosta</i>	140	166	18,6	120	-27,7	146	21,7
<i>di cui Atenei telematici</i>	21	11	-47,6	7	-36,4	4	-42,9
TOTALE ITALIA	20.790	20.250	-2,6	21.289	5,1	22.122	3,9

Fonte: MUR, Rilevazione "Contribuzione Studentesca ed Interventi in favore degli studenti".

La tavola comprende le borse di dottorato di Ricerca ed altre borse a dottorandi (d.m. 8/02/2013 n. 45), tra cui la maggiorazione della borsa per mobilità e spese per attività.

Nel periodo 2016-2019, una percentuale media di circa il 20 per cento delle borse di dottorato concesse dal complesso del sistema universitario italiano, è stata finanziata da soggetti estranei al sistema stesso, quali Ministeri (diversi dal MUR), Enti di ricerca e soggetti privati.

Si nota la diminuzione del 2,9 per cento di tale percentuale nell'a.a. 2016/2017, in concomitanza con la diminuzione del numero complessivo di borse osservata in precedenza. A livello territoriale, la quota maggiore di contributi esterni va alle Università del Nord Est (più del 22 per cento), e del Sud (quasi il 20 per cento), seguite dalle Università del Nord Ovest (circa il 19 per cento) e del Centro (circa il 16 per cento).

PERCENTUALE DI BORSE FINANZIATE DALL'ESTERNO

AREA GEOGRAFICA	CORSI DI DOTTORATO						
	a.a. 2015/2016	a.a. 2016/2017	var. per cento	a.a. 2017/2018	var. per cento	a.a. 2018/2019	var. per cento
			a.a. prec.		a.a. prec.		a.a. prec.
NORD - OVEST	19	17,1	-10,2	20,4	19,3	21,5	5,4
NORD - EST	21,4	21,9	2,4	23,3	6,5	24,8	6,3
CENTRO	15	15,8	5,7	15	-5,4	15,1	0,7
SUD	24,5	18,8	-23,2	16,9	-10	19,3	14,1
ISOLE	15,5	22,8	47	38,2	67,3	40,3	5,6
TOTALE STATALI	19,1	18,5	-3,1	19,9	7,7	21,3	7
NON STATALI	17,5	17,7	1	19,6	10,3	23,2	18,5
di cui Atenei di Bolzano e Aosta	9,3	10,2	10,3	10	-2,4	18,5	84,9
di cui Atenei telematici	0	0	---	0	---	75	---
TOTALE ITALIA	19	18,4	-2,9	19,9	7,9	21,4	7,5

Fonte: MUR rilevazione contribuzione studentesca ed interventi in favore degli studenti.

L'andamento del numero di borse di dottorato concesse nel passaggio alla nuova organizzazione dei relativi corsi, si riflette sulla spesa complessiva per le borse medesime, che subisce, nel 2017 una flessione dello 0,5 per cento rispetto al 2016, con riferimento al totale delle Università statali e non statali. Scomponendo questo dato a livello territoriale, si nota la maggiore flessione della spesa nelle Università statali del nord est (-6,2 per cento), del Nord Ovest (-4,8 per cento), e delle isole (-4,5 per cento), mentre nelle Università non statali la spesa cresce del 2,2 per cento. Questa diminuzione viene più che compensata nell'anno accademico (2018) che fa registrare un aumento della spesa complessiva del 12,3 per cento e un recupero del 13,4 per cento nelle Università del Nord Est, del 7,4 per cento in quelle del Nord Ovest e del 13,1 per cento nelle Isole. L'aumento della spesa è frutto dell'aumento dell'importo della borsa di dottorato, attuato con il d.m. 25 gennaio 2018, fissandolo a euro 15,34 milioni.

La tavola che segue rappresenta i valori di riferimento comprendendo le borse di dottorato di ricerca ed altre borse a dottorandi (d.m. 8.02.2013 n. 45), la maggiorazione della borsa per mobilità, per spese per attività di ricerca dei dottorandi.

TAVOLA 80

SPESA PER BORSE DI DOTTORATO

(in milioni)

AREA GEOGRAFICA	CORSI DI DOTTORATO				
	anno 2016	anno 2017	var. per cento	anno 2018	var. per cento
			anno prec.		anno prec.
NORD - OVEST	104,87	109,88	4,8	117,97	7,4
NORD - EST	85,21	79,94	-6,2	90,62	13,4
CENTRO	101,82	100,22	-1,6	113	12,7
SUD	54,05	54,76	1,3	64,94	18,6
ISOLE	22,06	21,07	-4,5	23,83	13,1
TOTALE STATALI	368,03	365,88	-0,6	410,38	12,2
NON STATALI ^[1]	15,35	15,68	2,2	18,3	16,7
di cui Atenei di Bolzano e Aosta ¹	2,08	2,4	15,1	2,87	19,6
di cui Atenei telematici	0	0	---	0	---
TOTALE ITALIA	383,38	381,57	-0,5	428,68	12,3

^[1] Sono esclusi i seguenti atenei non statali: Università telematica e-Campus di Novedrate (CO), Humanitas University di Rozzano (MI), Università telematica Italian University line di Firenze, Link Campus University di Roma, Università telematica UNICUSANO di Roma, Università telematica Leonardo da Vinci di Torrevicchia Teatina (CH).

Fonte: MUR

Quanto al percorso professionale nella carriera della ricerca, la tavola seguente mostra un deciso aumento del numero di ricercatori di tipo a) e di tipo b), ai sensi della disciplina prevista dalla legge n. 240/2010, aventi anche il titolo di dottore di ricerca.

Come è noto, la prima tipologia (ricercatore a tempo determinato di tipo a) prevede contratti di durata triennale, prorogabili per due anni, per una sola volta, previa positiva valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte.

La seconda tipologia (ricercatore a tempo determinato di tipo b) prevede contratti triennali riservati a candidati che abbiano usufruito dei contratti a tempo determinato di tipo a), o abbiano conseguito l'Abilitazione scientifica nazionale (ASN), o siano in possesso del titolo di specializzazione medica, ovvero che, per almeno 3 anni anche non consecutivi, abbiano usufruito di assegni di ricerca o di borse post-dottorato, oppure di contratti, assegni o borse analoghi in Università straniere (nonché, ai sensi dell'art. 29, comma 5, della medesima legge n. 240/2010, a candidati che abbiano usufruito per almeno 3 anni di contratti a tempo determinato stipulati in base all'art. 1, comma 14, della legge n. 230/2005).

RICERCATORI DI TIPO A) E B) CON TITOLO DI DOTTORE DI RICERCA

AREA GEOGRAFICA	2016	2017	2018	2019	2020
					(dato provvisorio)
NORD – OVEST	18	46	72	210	203
NORD – EST	27	54	83	202	143
CENTRO	15	70	88	225	178
SUD	14	24	99	148	117
ISOLE	9	21	27	62	49
TOTALE STATALI	83	215	369	847	690
NON STATALI	15	39	49	84	89
TOTALE ITALIA	98	254	418	931	779

Fonte: MUR, Archivi del personale docente e ricercatore.

7.5.2. Gli assegni di ricerca

L'assegno di ricerca costituisce una tipologia contrattuale di lavoro non subordinato e di natura temporanea che le Università e le istituzioni di cui all'art. 22 della legge n. 240/2010 possono utilizzare, nei limiti delle disponibilità di bilancio, per lo svolgimento di attività di ricerca. La legge chiarisce che il possesso del titolo di dottore di ricerca sia da ritenere titolo preferenziale nelle procedure di valutazione comparativa che le Università sono tenute ad esplicitare per il conferimento degli assegni di ricerca, salvo che non sia previsto come requisito obbligatorio per la partecipazione alla selezione. I relativi bandi possono anche riservare una quota di assegni a dottori di ricerca.

Peraltro, la tavola seguente mostra una sostanziale stabilità nel quadriennio 2016-2020, del numero di assegni di ricerca conferiti a dottori di ricerca, in tutte le aree geografiche, con un lieve incremento nelle Università del Nord Ovest, del Centro e del Sud.

ASSEGNI DI RICERCA ASSEGNATI AI DOTTORI DI RICERCA

AREA GEOGRAFICA	Numero di assegni di ricerca conferiti a soggetti in possesso del titolo di dottore di ricerca				
	2016	2017	2018	2019	2020
					(dato provvisorio)
NORD - OVEST	1.904	1.882	1.947	1.923	1.961
NORD - EST	2.157	2.152	2.042	2.004	2.003
CENTRO	2.044	2.082	2.104	2.019	2.067
SUD	1.216	1.167	1.233	1.315	1.251
ISOLE	347	361	329	313	340
TOTALE STATALI	7.668	7.644	7.655	7.574	7.622
NON STATALI	283	335	358	385	369
<i>di cui "Libera Università di Bolzano" e "Università della Valle d'Aosta"</i>	23	36	36	51	50
TOTALE ITALIA	7.951	7.979	8.013	7.959	7.991

Fonte: MUR, Archivi del personale docente e ricercatore

Ne discende che il titolo di dottorato è valorizzato ai fini del conferimento degli assegni di ricerca, in coerenza con una linea indicativa di continuità del percorso di carriera nell'ambito dell'attività accademica, anche se per legge gli assegni non danno luogo a diritti per l'accesso ai ruoli.

Peraltro, gli assegnisti sono una figura molto utilizzata dalle Università come personale di ricerca, soprattutto nell'ambito dei progetti di ricerca internazionali. Si tratta tuttavia di una figura non presente o non utilizzata da altri Paesi europei, ad eccezione della Francia.

La tavola seguente mostra il tasso di partecipazione degli assegnisti di ricerca ai progetti di rilevante interesse nazionale sul totale degli assegni attivati per Università. Dal prospetto risulta che il maggiore impiego di assegnisti in progetti PRIN avviene nelle Università del Centro, del Sud e delle Isole, mentre è più contenuto nelle Università del Nord¹⁷³.

TAVOLA 83

ASSEGNISTI DI RICERCA NEI PROGETTI PRIN

AREA GEOGRAFICA	Numero assegnisti inseriti in progetti PRIN finanziati per 100 assegnisti attivi alla data del bando
	2015
	%
NORD - OVEST	8,40
NORD - EST	6,90
CENTRO	9,70
SUD	10,40
ISOLE	10,80
TOTALE STATALI	8,70
NON STATALI	12,90
TOTALE ITALIA	8,80

Fonte: MUR

L'impiego degli assegnisti nei progetti di ricerca, aventi per loro natura durata limitata, è coerente con il carattere temporaneo della tipologia contrattuale.

Tuttavia, la tavola seguente evidenzia che la spesa complessiva per assegni di ricerca è rimasta sostanzialmente stabile nel periodo 2016-2019, mostrando un lieve

¹⁷³ Il rapporto ha al numeratore il numero di assegnisti inseriti nei rendiconti finali dei progetti finanziati e al denominatore il numero totale di assegnisti attivi al 4/11/2015 (data di pubblicazione del bando PRIN). Il dato puntuale su quanti assegnisti hanno partecipato ai progetti è disponibile solo quando viene compilato il consuntivo finale, ciò implica che il progetto è stato anche ammesso al finanziamento. Sono esclusi quindi i progetti che, pur se valutati positivamente, non sono stati finanziati per mancanza di fondi. Poiché si fa riferimento ai consuntivi finali, infine, l'ultimo anno per cui l'informazione è disponibile è il 2015.

incremento nelle Università del Nord e del Centro e una lieve diminuzione nelle Università delle Isole.

La relativa stabilità del dato della spesa denuncia un costante ricorso delle Università a questa figura contrattuale contraddistinta invece dalla temporaneità, e dalla limitata rinnovabilità, per lo svolgimento di attività di ricerca nell'ambito di progetti che, pur avendo durata definita, costituiscono comunque la modalità tendenzialmente ordinaria dell'attività di ricerca svolta dalle Università, data la sistematica pubblicazione dei relativi bandi e la diffusa partecipazione degli atenei.

TAVOLA 84

PAGAMENTI PER ASSEGNI DI RICERCA NEGLI ATENEI STATALI

(in milioni)

AREA GEOGRAFICA	2016	2017	2018	2019
NORD - OVEST	70,73	84,29	nd	88,77
NORD - EST	83,65	89,8	nd	88,67
CENTRO	76,78	74,84	nd	77,89
SUD	38,36	35,21	nd	33,2
ISOLE	10,81	10,06	nd	9,36
TOTALE STATALI	280,34	294,22	nd	297,92

Fonte: MUR, Omogenea redazione dei Conti Consuntivi - Prospetto "Siope"

NB: Anno 2018 non disponibile

Ciò avviene anche nel periodo 2016-2020, arco temporale in cui si registra, invece, un incremento dei ricercatori a tempo determinato di tipo a) e b) (+74,49 per cento nel quadriennio). A questo aumento del tempo determinato nella ricerca corrisponde peraltro una flessione dei ricercatori a tempo indeterminato (- 33,20 per cento), che fanno parte di un ruolo ormai ad esaurimento in conseguenza delle innovazioni introdotte dalla riforma dell'Università di cui alla legge n. 240/2010.

In particolare, rispetto ad un tasso annuale di decrescita del numero complessivo del personale impiegato per la ricerca, peraltro contenuto, la diminuzione dei ricercatori di ruolo è più che compensata dall'aumento del personale a tempo determinato dei profili di ricercatore e assegnista di ricerca.

Le tavole che seguono descrivono in modo evidente la tendenza all'utilizzo di personale precario per lo svolgimento della funzione di ricerca.

Alla luce dei dati rilevati si ravvisa la necessità di un'attenta programmazione del reclutamento di personale da dedicare alla ricerca, tenuto conto delle risorse pubbliche investite per la formazione e remunerazione di personale di ricerca nei profili di dottorando, assegnista e ricercatore a tempo determinato, a fronte di quelle destinate al personale di ruolo, in considerazione del carattere strutturale che la ricerca, sia pur articolata in progetti di durata definita, riveste nella missione istituzionale delle Università.

TAVOLA 85

QUADRO DEL PERSONALE IMPIEGATO NELLE ATTIVITÀ DI RICERCA 2016-2019

Tipologia contrattuale	2016	2017	2018	2019
Ricercatori a t.d.	4.528	5.388	6.849	7.901
Ricercatori di ruolo	15.211	13.900	11.986	10.161
Assegnisti di ricerca	13.549	13.606	13.568	13.930
Totale	34.188	32.894	32.403	31.992

Fonte: elaborazione Cdc su dati MUR.

TAVOLA 86

VARIAZIONI PERCENTUALI ANNUE

Tipologia contrattuale	2017/2016	2018/2017	2019/2018	2019/2016
Ricercatori a t.d.	18,99	27,12	15,36	74,49
Ricercatori di ruolo	-8,62	-13,77	-15,23	-33,20
Assegnisti di ricerca	0,42	-0,28	2,67	2,81
Totale	-3,78	-1,49	-1,27	-6,42

Fonte: elaborazione Cdc su dati MUR.

TAVOLA 87

INCIDENZA PERCENTUALE DELLA TIPOLOGIA RISPETTO AL TOTALE

Tipologia contrattuale	2016	2017	2018	2019
Ricercatori a t.d.	13,24	16,38	21,14	24,70
Ricercatori di ruolo	44,49	42,26	36,99	31,76
Assegnisti di ricerca	39,63	41,36	41,87	43,54
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazione Cdc su dati MUR.

La tavola seguente mostra il numero dei ricercatori dipendenti da enti pubblici di ricerca vigilati dal MUR provenienti dalle Università dal 2016 al 2020.

RICERCATORI DIPENDENTI DA ENTI PUBBLICI DI RICERCA VIGILATI DAL MUR PROVENIENTI DALLE
UNIVERSITÀ DAL 2016 AL 2020

Enti	2016	2017	2018	2019	2020
INFN	2.263	2.352	2.385	2.476	2.549
INGV	15	14	13	10	9
INAF	277	176	164	375	405
INRIM	9	7	14	4	9
INDAM	1.720	1.798	1.829	1.939	1.997
FERMI	3	3	10	10	10
TOTALE	4.287	4.350	4.415	4.814	4.979

Fonte: elaborazione Cdc su dati MUR

Gli enti presso i quali registra il maggior afflusso di ricercatori provenienti dall'Università sono l'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN) e l'Istituto nazionale di alta matematica Francesco Severi (INDAM).

Dai dati forniti dall'amministrazione risulta che gli ambiti disciplinari in cui avviene con maggiore incisività il passaggio di ricercatori dall'Università agli enti di ricerca sono quelli afferenti alle discipline scientifiche, prevalentemente luogo scienze fisiche, matematiche, chimiche e ingegneristiche. Tuttavia, nel caso dell'INDAM, si registra un impiego anche di ricercatori universitari delle scienze economiche e statistiche.

7.6. L'Anagrafe della ricerca

L'Anagrafe nazionale delle ricerche è stata istituita ai sensi del D.P.R. n. 382/1980 al fine di raccogliere le informazioni relative alle ricerche finanziate in tutto o in parte con fondi a carico del bilancio dello Stato o di bilanci di enti pubblici. La legge affidava il coordinamento delle relative funzioni al MUR, da esercitarsi mediante adozione di un regolamento che ne disciplinasse i requisiti di iscrizione, il relativo procedimento e il monitoraggio sui soggetti richiedenti e le attività da essi svolte.

Tuttavia, la richiamata disciplina applicativa non è stata adottata e le relative procedure di iscrizione, monitoraggio e cancellazione sono svolte per conto del MUR dal consorzio CINECA, attraverso lo sportello informatico Telemaco.

Attraverso questo canale telematico, sono raccolte le informazioni comunicate dalle amministrazioni ed enti erogatori, riguardanti i finanziamenti concessi per le attività di ricerca, in tutto o in parte, con fondi a carico del bilancio dello stato o di bilanci di enti pubblici. La verifica dei requisiti per l'iscrizione nella banca dati ha carattere formale e non attiene alla capacità del soggetto di svolgere attività di ricerca. Tuttavia, l'iscrizione è richiesta ai fini della partecipazione agli avvisi pubblici per progetti di ricerca. Inoltre,

non essendo formalizzato il procedimento di iscrizione, variazione e cancellazione, i tempi della trattazione delle diverse fasi sono indeterminati.

Nel periodo 2016-2019, risultano presenti nell'Anagrafe della ricerca 14.735 enti e società e 8.598 progetti ammessi al finanziamento consultabili, al netto di 1.178 cancellazioni generali fatte con processo d'ufficio automatico riscontrando i dati dell'Anagrafe con quelli della banca dati InfoCamere.

TAVOLA 89

ANAGRAFE NAZIONALE DELLA RICERCA

Procedimento	2016	2017	2018	2019	Totale
Iscrizione	167	157	212	191	727
Variazione	17	18	3	4	42
Cancellazione	3	3	8	10	24
Compilate non firmate	3	12	3	14	32
Totale	190	190	226	219	825

Fonte: MUR

Con d.l. 10 novembre 2008 n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1, è stata introdotta l'Anagrafe nazionale dei professori ordinari e associati e dei ricercatori, contenente per ciascun soggetto l'elenco delle pubblicazioni scientifiche prodotte. L'Anagrafe è aggiornata con periodicità annuale. La relativa disciplina è stata dettata dall'ANVUR con la delibera n. 5 del 22 giugno 2011.

L'Anagrafe raccoglie i dati relativi alla produzione di ricerca dei professori, ricercatori e assegnisti ed è strumentale all'omeogena valutazione del suddetto personale per varie finalità (partecipazione ASN, valutazione delle politiche di reclutamento, VQR, ecc.). Nell'anagrafe confluiscono, inoltre, le informazioni sul trasferimento tecnologico.

L'esigenza di una armonizzazione e potenziamento delle basi di dati sull'attività di ricerca, a fini di monitoraggio e trasparenza e libera accessibilità delle informazioni, era stata avvertita nel Programma nazionale della ricerca 2015-2020, che ha inteso "promuovere l'implementazione dell'Anagrafe Nazionale delle Ricerche (prevista dall'art. 3-bis della legge 1/2009) prevedendo l'accessibilità alle informazioni che saranno pubblicate sulla stessa, in conformità con i principi dell'open data esplicitati a livello nazionale.

Tuttavia, ad oggi non risulta implementata la banca dati integrata dei progetti di ricerca in carico ai diversi fondi, sia nazionali che regionali, e dei soggetti che gestiscono le relative attività.

Permane, pertanto, l'esigenza di superare la frammentazione e opacità delle informazioni riguardanti le attività di ricerca finanziate con fondi pubblici, sia a fini di trasparenza generale, sia a fini di semplificazione dei processi di valutazione dei soggetti

proponenti, nonché in generale per la valutazione di qualità dell'attività svolta dal personale della ricerca.

7.7. La valutazione della ricerca

La valutazione della qualità della ricerca delle Università è compito attribuito all'ANVUR dall'art. 3 comma 1 lettera a) e comma 2 lettera b), del DPR 76/2010 ed è una delle principali funzioni dell'Agenzia, insieme a quella della valutazione della qualità delle sedi universitarie e dei corsi di studio di cui si è già parlato nel capitolo dedicato alla didattica.

Si tratta della valutazione esterna della qualità delle attività delle Università e degli Enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici, sulla base di un programma annuale approvato dal Ministero dell'università e della ricerca, nonché della verifica dell'efficienza e dell'efficacia di questi ultimi. Inoltre, l'ANVUR sovrintende alle attività di valutazione interna degli atenei, esercitando poteri di indirizzo e coordinamento.

La Valutazione di qualità ha ad oggetto le pubblicazioni scientifiche di ricercatori, assistenti, professori di prima e seconda fascia, professori straordinari a tempo determinato nonché di ricercatori, tecnologi e dirigenti di ricerca degli Enti di ricerca, da redigersi secondo le modalità indicate dall'ANVUR nell'apposito bando per la VQR (e cioè quali contributi in rivista, monografie, e altro), verificata da parte delle Università (ma anche dagli Enti pubblici di ricerca vigilati dal MUR e da altri soggetti privati che svolgono attività di ricerca scientifica).

La partecipazione alla VQR avviene su base volontaria e con partecipazione ai costi dell'attività di valutazione da parte dei soggetti valutati. I metodi utilizzati per la valutazione dei prodotti della ricerca sono quello della peer review e i metodi bibliometrici, per le pubblicazioni relative alle aree scientifiche, indicizzate nelle banche dati *Web of Science* e *Scopus*. Ulteriori indicatori di qualità considerati sono: la capacità delle strutture di attrarre risorse esterne sulla base di bandi competitivi; l'alta formazione effettuata dalle strutture; la mobilità nei ruoli degli addetti nel quadriennio. Nell'ambito del procedimento di VQR è, inoltre, valutata la competitività dei soggetti interessati in termini di attività brevettuale e costituzione di imprese spin off. La cornice normativa della VQR è determinata, per ogni ciclo, dal MIUR con proprio decreto.

I risultati della VQR sono determinanti per l'assegnazione della quota premiale dell'FFO. Nello specifico almeno tre quinti della quota premiale sono infatti distribuiti tra le Università in funzione della VQR e un quinto sulla base della valutazione delle politiche di reclutamento, effettuate a cadenza quinquennale sempre dall'ANVUR. La legge 9 agosto 2013, n. 98, ha stabilito che la quota premiale del FFO aumenti di anno in anno fino ad un massimo del 30 per cento¹⁷⁴. Su base annuale, l'ANVUR ha fornito al

¹⁷⁴ Art. 60, comma 1, d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv con mod. dalla legge 9 agosto 2013, n. 98: "La quota del Fondo

MUR supporto nel calcolo degli indicatori necessari alla distribuzione della quota premiale dell'FFO.

Nel periodo 2016-2020 è stata portata a termine la valutazione relativa al quadriennio 2011-2014 (VQR 2011-2014)¹⁷⁵ ed è stata avviata la valutazione relativa al quinquennio 2015-2019, con l'approvazione delle Linee Guida contenute nei Decreti Ministeriali 1110/2019 e 444/2020¹⁷⁶.

Per quanto attiene alla ricerca, nella valutazione della qualità rientra in senso lato anche la procedura di verifica volta all'erogazione degli incentivi ai professori di seconda fascia e ai ricercatori, ai sensi della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che ha istituito un "Fondo per il finanziamento delle attività base di ricerca" (FFABR)¹⁷⁷.

L'ANVUR è finanziata a valere su apposito capitolo di bilancio (capitolo 1688, PG01). Fondi ulteriori sono specificamente destinati all'Agenzia a valere sull'FFO e sul FOE. Le risorse sono individuate dai decreti di riparto dei suddetti fondi.

per il finanziamento ordinario delle Università destinata alla promozione e al sostegno dell'incremento qualitativo delle attività delle Università statali e al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse, di cui all'articolo 2 del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1, e successive modificazioni, è determinata in misura non inferiore al 16 per cento per l'anno 2014, al 18 per cento per l'anno 2015 e al 20 per cento per l'anno 2016, con successivi incrementi annuali non inferiori al 2 per cento e fino ad un massimo del 30 per cento. Di tale quota, almeno tre quinti sono ripartiti tra le Università sulla base dei risultati conseguiti nella Valutazione della qualità della ricerca (VQR) e un quinto sulla base della valutazione delle politiche di reclutamento, effettuate a cadenza quinquennale dall'Agenzia nazionale per la valutazione dell'Università e della ricerca (ANVUR)

¹⁷⁵ Le istituzioni coinvolte nella VQR 2011-2014 sono state 132 (94 Università, 12 enti di ricerca vigilati dal MIUR e 26 enti di ricerca e consorzi che volontariamente hanno richiesto di essere valutati). Il numero dei prodotti conferiti per la valutazione è stato pari a 118.000 (3 per ogni ricercatore). Terminata la fase valutativa, ANVUR ha continuato ad analizzare i dati raccolti anche al fine di preparare il successivo esercizio VQR del quinquennio 2015-2019.

¹⁷⁶ Il bando dell'ANVUR che tiene conto di entrambi i decreti è stato approvato dal Consiglio Direttivo dell'ANVUR e adottato con Decreto del Presidente dell'Agenzia in data 25 settembre 2020. Alla data del 1° febbraio 2021 sono inoltre stati adottati e pubblicati sul sito dell'Agenzia i documenti relativi alle modalità di valutazione dei prodotti della ricerca e dei casi di studio definite dai GEV (Gruppi di esperti valutatori) e i documenti relativi alle modalità di conferimento dei prodotti (valutazione della Ricerca) e dei casi studio (valutazione della Terza Missione). Come da bando VQR 2015-2019 la conclusione dei lavori con la pubblicazione dei risultati è prevista per il 15 marzo 2022, cui seguirà il Rapporto di valutazione ANVUR che sarà pubblicato entro il 30 giugno 2022.

¹⁷⁷ Il finanziamento deve essere assegnato ai migliori ricercatori e professori associati che ne avevano fatto domanda, scegliendo il top 75 per cento e top 25 per cento delle rispettive graduatorie, calcolate in base ad un indicatore di produzione scientifica definito dall'ANVUR. È, inoltre, compito dell'ANVUR l'attività di valutazione dei Dipartimenti di eccellenza, ai fini della ripartizione del Fondo quinquennale per il finanziamento dei Dipartimenti di eccellenza, istituito dall'art. 1, commi 314-338 della legge 11 dicembre 2016, n. 232. A tal riguardo, viene in considerazione il Fondo, iscritto nello stato di previsione del MIUR, come sezione del FFO, al "fine di incentivare l'attività dei Dipartimenti delle Università statali che si caratterizzano per l'eccellenza nella qualità della ricerca e nella progettualità scientifica, organizzativa e didattica, nonché con riferimento alle finalità di ricerca di «Industria 4.0»", con uno stanziamento di 271 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018. Infine, si ricorda la funzione di valutazione dei progetti presentati da Consorzi interuniversitari già partecipanti alla VQR, ai fini dell'assegnazione di un cofinanziamento nell'ambito del Fondo di Finanziamento. Per la valutazione dei progetti, ANVUR ha utilizzato i criteri di valutazione specificati nei decreti di riparto del FFO relativi a: risultati raggiunti nella VQR 2011-2014; qualità del progetto di ricerca; dimensione del progetto in termini di frazione dei consorziati partecipanti alla proposta rispetto al totale dei consorziati; congruità del livello di cofinanziamento del progetto da parte dei soggetti consorziati o di soggetti terzi. Sulla scorta di tali criteri, l'ANVUR ha valutato positivamente 5 progetti all'anno che hanno consentito al Ministero di ammettere a finanziamento i relativi Consorzi interuniversitari.

PROSPETTO DELLE RISORSE ASSEGNATE ALL'ANVUR (2016-2020)

(in euro)

Anno	CAP. 1688, PG01	FFO	INTERVENTI FFO <i>in euro</i>	FOE	INTERVENTI FOE <i>in euro</i>
	(funzionamento ordinario)				
2016	3.651.127	Art. 9, d.m. 552 6 luglio 2016,	1.300.000 sono destinati svolgimento delle attività istituzionali di valutazione	Art. 1 c. 4 lett. e d.m.. 631 dell'8/08/2016	1.700.000 destinati al finanziamento dell'attività di valutazione dell'ANVUR ai sensi dell'articolo 12, comma 7, del d.P.R. n. 76 del 2010;
2017	7.638.847				
2018	7.638.704				
2019	7.690.652	Art. 8 d.m. 738 8 agosto 2019	1.000.000 sono destinati quale quota parte delle risorse necessarie per l'esercizio di valutazione della qualità della ricerca 2015-2019(VQR 2015-2019).		
2020	7.693.941	Art. 8, d.m. 442 10 agosto 2020	1.500.000 sono destinati all'ANVUR, quale quota parte delle risorse necessarie per l'esercizio di valutazione della qualità della ricerca 2015-2019(VQR 2015-2019)	Art. 1 comma 4 lettera d) D.m. n. 744 dell'8/10/2020	1.000.000 contributo per la VQR di ciascun soggetto, ai sensi dell'art. 12, co. 7, secondo periodo, del d.P.R. n. 76/2010,

Fonte: dati MUR

Appare, invece, sostanzialmente defanziata, l'Agenzia Nazionale per la ricerca (ANR), Agenzia istituita dall'art. 1, commi 240–248, della legge n. 160/2019, legge di bilancio per il 2020), sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri e del MUR, dotata di autonomia statutaria, organizzativa, tecnico-operativa e gestionale¹⁷⁸. La legge di bilancio per il 2020 aveva, tra l'altro, provveduto alla costituzione di un apposito capitolo di bilancio denominato Fondo per l'Agenzia Nazionale (cap. 7288), dotato di uno stanziamento originario. Successivamente, tuttavia, con d.l. n. 162/2019, lo stanziamento era stato ridotto.

All'Agenzia risultano assegnati compiti in parte sovrapponibili a quelli dell'ANVUR, non tanto per il profilo della promozione del coordinamento delle attività di ricerca di Università, Enti e Istituti di ricerca pubblici (che sembrano piuttosto riferibili alle funzioni istituzionali del Ministero), quanto piuttosto per la valutazione dell'impatto dell'attività di ricerca *“tenendo conto dei risultati dell'attività dell'Agenzia nazionale di*

¹⁷⁸ Il d.l. 162/2019 (L. 8/2020: art. 6, comma 5-*septies*) ha incrementato il Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO) di euro 96,5 milioni per il 2021 e di euro 111,5 milioni annui dal 2022 ai fini – previsti dal comma 5-*sexies* - dell'assunzione di ricercatori universitari a tempo determinato di tipo B, a decorrere dal 2021, e dell'autorizzazione alle Università a bandire procedure per la chiamata, dal 2022, di professori universitari di seconda fascia riservate ai ricercatori universitari a tempo indeterminato in possesso di abilitazione scientifica nazionale (ASN), a tal fine attingendo, quanto a euro 96,5 milioni per il 2021, al “ Fondo per l'Agenzia nazionale per la ricerca – ANR”.

valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR)”, a fini di efficientamento del sistema.

Anche tenuto conto dell’indeterminatezza dei fini e della almeno parziale sovrapposizione con compiti del Ministero e dell’ANVUR, l’ANR pare in questa fase oggetto di riflessione politica sull’opportunità e l’utilità del suo mantenimento.

7.8. Considerazioni conclusive

Alla luce della disamina si qui svolta si considera quanto segue.

Nel periodo 2016-2019 l’investimento pubblico nella ricerca appare ancora sotto la media europea, mentre si rimane in attesa di verificare l’inversione del *trend* nel quadro degli investimenti programmati nel Recovery Plan.

La programmazione della ricerca universitaria (e degli Enti di ricerca) sotto la vigilanza del Ministero dell’università e della ricerca, vede l’ampio coinvolgimento della comunità scientifica attraverso la partecipazione a numerosi Comitati e Commissioni istituiti presso il Ministero. Si riscontra, tuttavia, una tendenziale complessità del procedimento di programmazione, per la duplicazione di organismi di supporto, nonché una non sufficiente chiarezza sui criteri di nomina dei rappresentanti accademici in seno ai suddetti organismi, tenuto conto della garanzia costituzionale di autonomia e indipendenza di cui all’art. 33 della Costituzione. Peraltro, le medesime osservazioni possono essere riportate in relazione alla fase esecutiva e di controllo amministrativo dei progetti di ricerca, rimessi a loro volta a organismi di formazione mista, spesso selezionati in via diretta anche come rappresentanza del MUR. Solo nel caso della valutazione dei progetti di ricerca ai fini del finanziamento a valere sul FIRST si assiste alla formazione di Commissioni che, sebbene in buona parte composte secondo tale parametro, ospitano anche esperti estratti a sorte in modo automatico da apposito albo.

La scansione temporale degli adempimenti che prendono l’avvio con l’emanazione dei bandi e portano alla realizzazione dei progetti di ricerca non appare compiutamente regolamentata con riguardo all’attività rimessa all’Amministrazione, di composizione delle Commissioni di valutazione e di formazione della graduatoria per l’assegnazione dei fondi. Si evidenziano pertanto dei ritardi che procurano l’allungamento fino a cinque anni del periodo triennale voluto dalla legge per la conclusione dei progetti. (in tutto occorrono 5 anni per arrivare al rendiconto del progetto invece dei tre indicati dalla legge). Un simile ritardo può determinare effetti negativi sulla competitività del Paese.

È in corso un processo di precarizzazione del personale impiegato nel settore della ricerca, derivante dalla lunghezza temporale del percorso post-universitario e dall’intervenuta chiusura del ruolo dei ricercatori a tempo indeterminato a favore dell’assunzione più che proporzionale di ricercatori a tempo determinato programmata dalle leggi di bilancio degli ultimi anni in attuazione di un conforme disegno politico. Il numero dei dottori e/o assegnisti di ricerca che proseguono il percorso di carriera

universitario o che trovano collocazione in un Ente di ricerca appare esiguo rispetto al numero dei precari della ricerca impiegati nel settore. Tenuto conto che il numero degli assegnisti di ricerca rimane sostanzialmente stabile nel tempo e che quello dei ricercatori è in leggero aumento (personale precario) si deve ritenere che il sistema universitario abbia necessità del corrispondente apporto di lavoro nel lungo periodo e che quindi l'attività svolta a tempo determinato non corrisponda a un'esigenza temporalmente circoscritta da parte delle Università. Per converso, in un'ottica di maggiore efficienza dell'azione amministrativa, l'alta percentuale di lavoro precario indurrebbe ad una dispersione delle professionalità formatesi nel settore.

Infine, per ciò che riguarda la valutazione della ricerca, si è osservato che i costi della stessa sono in parte a carico del MUR, in parte a carico delle Università. L'ANVUR è divenuta assegnataria di numerose funzioni solo in parte ad essa attribuite dalla legge istitutiva. Nel complesso delle diverse funzioni valutative intestate all'Agenzia, risulta centrale la valutazione dei prodotti scientifici che è rilevante sia ai fini della VQR, che dell'accreditamento delle sedi di dottorato, in quanto indirettamente riferito alla qualificazione del collegio dei docenti, nonché nelle procedure per l'abilitazione scientifica nazionale e come, si è visto nella distribuzione del FFABR. In proposito si è osservato, tuttavia, che nel relativo procedimento di assegnazione dei fondi, non è stato possibile utilizzare l'intero stanziamento in quanto non vi era un sufficiente numero di ammessi, pur a fronte di una vasta platea di partecipanti. Ciò induce una riflessione in merito ai metodi di costruzione di indicatori di qualità dei prodotti scientifici e sulle conseguenze di una loro applicazione automatica¹⁷⁹.

Infine, appare il caso di sollecitare una riflessione sul ruolo dell'Agenzia Nazionale per la Ricerca e un'eventuale riconsiderazione della sua opportunità, stanti la genericità dei compiti a questa originariamente ascritti e la loro parziale sovrapposizione con quelli dell'ANVUR.

¹⁷⁹ Sulla classificazione delle riviste si è aperto tra ANVUR e Università un vasto contenzioso che ha riguardato la classificazione di riviste di discipline economico sociali, le sole per le quali è prevista la suddetta classificazione, operata da ANVUR. Per i settori cd bibliometrici si applicano invece gli ordinari indici previsti a livello internazionale. Si vedano, *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. VI, 25 marzo 2015, n. 1584 e 12 maggio 2015, n. 3737 riguardanti, rispettivamente la classificazione di due riviste giuridiche, *Diritto e processo amministrativo* e *Cooperazione giuridica internazionale*. In entrambi i casi il giudice amministrativo ha condannato l'ANVUR a riformulare il proprio giudizio in merito alla classe di appartenenza delle riviste affermando che *“tanto maggiore è l'ambito di discrezionalità tecnica che connota le operazioni valutative; tanto più occorre non introdurre parametri spuri e attenersi agli indici e alle prescrizioni normative, il cui scopo, di patente garanzia, è di orientare e delimitare le modalità di esercizio di quella stessa discrezionalità. Tanto, al fine di evitare che il (pur innegabile) esercizio di discrezionalità valutativa si traduca nell'espressione di giudizi valoriali e soggettivi, riferiti a una gamma estranea rispetto alla finalità della valutazione e potenzialmente indefinita (e indefinibile ex ante) di possibili oggetti, in tal modo rendendo possibile (in casi-limite) lo sconfinamento in forme, palesi o dissimulate, di arbitrio valutativo.”*