

**Diego Mazzitelli
Carmelo Arena**

**CRITERI DI RIPARTIZIONE
DELLE RISORSE FINANZIARIE
AL SISTEMA UNIVERSITARIO
STATALE ITALIANO**

**Analisi evolutiva
ed evidenze empiriche**

FrancoAngeli

*Strategie, governance
e valutazione d'azienda*

STRATEGIE, GOVERNANCE E VALUTAZIONE D'AZIENDA

La collana *Strategie, governance e valutazione d'azienda* promuove la pubblicazione di contributi scientifici monografici incentrati sui processi di analisi strategica, di governance e di valutazione delle aziende al fine di contribuire alla riflessione e al dibattito scientifico in ambito economico aziendale.

La Collana accoglie contributi rigorosi ed originali dal punto di vista scientifico e metodologico, valorizzandoli attraverso un adeguato processo di doppio referaggio anonimo, secondo le indicazioni proprie dei sistemi di valutazione accademici, che si distinguono per le seguenti caratteristiche: originalità del tema; novità e interesse delle fonti su cui è basata la ricerca; approccio teorico innovativo; approccio metodologico rigoroso; contributo alla conoscenza e al dibattito scientifico nazionale e/o internazionale nel campo della governance, degli orientamenti strategici e delle politiche aziendali rilevanti ai fini della creazione di valore.

Particolarmente apprezzata è la contestualizzazione delle ricerche presentate in una visione internazionale e comparativa degli studi.

I coordinatori della Collana e i componenti del Comitato Scientifico garantiscono l'applicazione trasparente e corretta del processo di doppio referaggio anonimo (double-blind review).

Coordinatori

Antonio Ricciardi (Università della Calabria), Franco Ernesto Rubino (Università della Calabria)

Comitato Scientifico

Stefano Adamo, Università di Lecce

Paolo Andrei, Università di Parma

Vittorio Dell'Atti, Università di Bari

Roberto Di Pietra, Università di Siena

John Dumay, Macquarie University (Australia)

Giovanni Liberatore, Università di Firenze

Luciano Marchi, Università di Pisa

Alessandro Montrone, Università di Perugia

Manghena Musa, Nottingham Trent University

Alessandro Musai, Università Luiss Guido Carli Roma

Antonella Paolini, Università di Macerata

Michele Pizzo, Seconda Università di Napoli
Marcantonio Ruisi, Università di Palermo
Claudio Teodori, Università di Brescia

La Collana è accreditata Aidea



**Diego Mazzitelli
Carmelo Arena**

**CRITERI DI RIPARTIZIONE
DELLE RISORSE FINANZIARIE
AL SISTEMA UNIVERSITARIO
STATALE ITALIANO**

**Analisi evolutiva
ed evidenze empiriche**

FrancoAngeli

Isbn: 9788835167044

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Prefazione , di <i>Franco Rubino</i>	pag.	7
Introduzione , di <i>Carmelo Arena</i>	»	9
1. L'assetto normativo dell'università: una panoramica introduttiva , di <i>Diego Mazzitelli</i>	»	11
1.1. Le fonti costituzionali del sistema universitario	»	11
1.2. Inquadramento istituzionale dell'Università	»	14
1.3. La struttura del principio autonomistico del sistema universitario	»	17
1.4. La Riforma Gelmini (Legge 240/2010)	»	20
2. Il Personale Docente Universitario , di <i>Carmelo Arena</i>	»	26
2.1. Evoluzione normativa	»	26
2.2. Il meccanismo di reclutamento del personale docente universitario	»	28
2.2.1. L'abilitazione scientifica nazionale (ASN)	»	29
2.2.2. La chiamata dei professori	»	31
2.2.3. I ricercatori	»	33
2.3. Lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori di ruolo	»	36
2.4. La mobilità interuniversitaria e il trattamento economico	»	38
2.5. Il dottorato di ricerca	»	40
2.6. Altre figure accademiche	»	44
3. Autonomia finanziaria e contabile delle Università pubbliche , di <i>Diego Mazzitelli e Carmelo Arena</i>	»	48
3.1. Il finanziamento del sistema universitario italiano	»	48

3.2. I trasferimenti dello Stato: il fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO) e gli altri fondi	pag.	50
3.2.1. Criteri di ripartizione attualmente in uso: IP, IDEB, ISEF	»	60
3.2.2. I Punti Organico	»	61
3.3. I contributi obbligatori e ricorso all'indebitamento	»	63
3.4. L'autonomia contabile e la potestà regolamentare nel sistema universitario	»	64
3.5. Dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico-patrimoniale	»	69
3.5.1. I documenti di bilancio del nuovo ordinamento contabile	»	71
3.5.2. La contabilità economico-patrimoniale: benefici e svantaggi	»	73
3.6. Il sistema di tracciabilità dei flussi finanziari: piano dei conti integrato e SIOPE	»	74
4. Criteri di attribuzione delle risorse nel sistema universitario pubblico: un'evidenza empirica , di <i>Carmelo Arena e Diego Mazzitelli</i>	»	76
4.1. La valutazione delle università e della ricerca: un'analisi comparativa tra stati	»	76
4.2. Il sistema universitario italiano: un'analisi dei meccanismi di valutazione e finanziamento in chiave evolutiva	»	77
4.3. Il monitoraggio degli istituti universitari	»	86
4.4. Evidenza empirica dell'efficacia dei criteri di ripartizione	»	89
4.4.1. La definizione delle variabili di interesse e le fonti statistiche	»	90
4.4.2. Stime e commento dei risultati	»	93
Conclusioni , di <i>Diego Mazzitelli</i>	»	97
Bibliografia	»	99
Appendice	»	103

PREFAZIONE

di *Franco Rubino*

Il sistema universitario, negli anni, ha subito importanti trasformazioni sotto il profilo normativo, con particolare riferimento alla gestione economico-finanziaria e al reclutamento del personale docente. In particolare, le diverse riforme hanno prodotto come effetto l'avvio di un processo di managerializzazione che si sostanzia nella crescente attenzione verso la valutazione delle performance e nella sempre maggiore competizione tra gli atenei. Il fine ultimo è quello di rendere le università enti che riescano a dare un contributo rilevante al "Sistema Paese" nell'affrontare le sfide globali. Il sistema universitario diventa quindi il fulcro dello sviluppo socioeconomico dello stato, oltre che il luogo principe per la formazione della futura classe dirigente.

In questo contesto, contraddistinto anche da tagli strutturali dei fondi statali al sistema universitario, diventa dirimente il tema della ripartizione e dell'impiego delle risorse finanziarie. L'assegnazione dei fondi agli atenei è diventato uno dei meccanismi essenziali con il quale lo Stato intende garantire l'erogazione dei servizi e il buon funzionamento dell'università. Il processo di cambiamento dei meccanismi di assegnazione delle risorse è segnato dal passaggio verso meccanismi basati su logiche premiali basate sulla valutazione delle performance ha comportato l'attuazione, da parte degli atenei, di politiche volte a ottimizzare l'utilizzo delle risorse. La governance deve operare scelte tese, da un lato, all'accrescimento della competitività dell'ateneo stesso e, dall'altro, alla tenuta dell'equilibrio dei conti.

La letteratura, in maniera crescente, ha avviato la riflessione sulla gestione economico-finanziaria delle università e sugli attuali criteri di misurazione delle performance. In questo contesto, il volume intende perseguire un duplice obiettivo.

In primo luogo, l'analisi intende fornire un quadro generale e una riflessione sulle evoluzioni normative che hanno riguardato il sistema universita-

rio (non ultima la c.d. “Riforma Gelmini”), mettendo in evidenza l’impatto che esse hanno avuto sulla gestione finanziaria degli atenei. In particolare modo, viene fornita un’analisi dell’inquadramento del personale docente, anch’essa utile a individuare i meccanismi di impiego delle risorse finanziarie e il funzionamento dei meccanismi di autonomia finanziaria e contabile delle università pubbliche.

Il secondo obiettivo del lavoro investiga sotto il profilo empirico l’efficacia degli attuali criteri di ripartizione al fine nel perseguire obiettivi di equità nella ripartizione delle risorse.

Il ruolo chiave che l’università svolge nella formazione dei cittadini e nell’avanzamento della conoscenza, pertanto una costante attenzione da parte degli *stakeholder* verso il buon funzionamento della stessa. Il volume ha come fine ultimo quindi quello di contribuire all’evoluzione degli stessi, offrendo una chiave di lettura dell’attuale sistema di ripartizione delle risorse utile per gli studiosi del sistema universitario.

Franco Rubino

Dipartimento di Scienze Aziendali e Giuridiche
Università della Calabria, gennaio 2024

INTRODUZIONE

di *Carmelo Arena*

La modalità di approccio alla gestione delle amministrazioni pubbliche negli ultimi vent'anni è cambiata radicalmente sia a livello internazionale che nazionale. Università e Ricerca sono contesti nei quali la valutazione è entrata prepotentemente come strumento politico e di gestione, rivolto al perseguimento di efficacia ed efficienza della performance dell'organizzazione amministrativo-contabile. L'inizio del cambiamento e l'introduzione di processi di valutazione nelle università italiane coincidono anche con un processo evolutivo normativo.

Negli ultimi anni, la crescente competizione tra istituzioni universitarie oltre alla stretta economica con tagli alla spesa, hanno impattato sulle metodologie strategico-gestionali delle singole università in relazione ai rispettivi Performance Measurement Systems (PMS)¹.

Nel tempo, per la valutazione delle performance delle istituzioni universitarie, si è resa necessaria l'esigenza di avere sistemi unici di valutazioni, al fine di poter rendere confrontabili le diverse organizzazioni sul piano qualitativo ed economico e poter determinare un'assegnazione equa delle risorse sulla base dei risultati raggiunti.

Il lavoro, mediante uno studio evolutivo del quadro normativo dei sistemi di finanziamento e delle performance delle Università, consente di analizzare i processi che hanno segnato il profondo cambiamento del sistema universitario italiano.

L'obiettivo della ricerca è quindi quello di analizzare e verificare se gli attuali criteri di attribuzione delle risorse agli atenei in Italia non favoriscano una redistribuzione equa ed efficace delle stesse.

¹ Higgins J.C. (1989), Performance measurement in universities, *European Journal of Operational Research*, 38, 3, pp. 358-368.

Nella parte iniziale del lavoro viene delineato il quadro generale della normativa che disciplina il funzionamento delle università italiane con un particolare approfondimento sulla Riforma Gelmini del 2010, cardine nel processo di cambiamento del sistema universitario nazionale.

Successivamente viene approfondito il tema dell'autonomia finanziaria e della gestione contabile delle università con una trattazione degli interventi modificativi e integrativi delle riforme; in particolare, vengono analizzate le fonti di finanziamento, principalmente il Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) e i Punt Organico (PO), e il passaggio dalla contabilità finanziaria a quella economico-patrimoniale.

Si passa, poi, ad analizzare l'inquadramento del personale docente universitario e, in particolare, i nuovi meccanismi di reclutamento, utili per approfondire ulteriormente il processo che le università mettono in campo per impegnare le risorse finanziarie per la ricerca.

In ultimo viene sviluppata un'analisi empirica utilizzando un dataset di natura panel, avente ad oggetto un campione di atenei italiani, per i quali i dati, relativi alle variabili esplicative individuate nel modello teorico, sono disponibili.

In particolare, si è studiato l'effetto, sia sul Fondo di Finanziamento Ordinario che sui Punt Organico degli indicatori che valutano i livelli di efficacia, efficienza ed economicità degli atenei e la qualità della ricerca accademica.

L'ipotesi alla base dell'analisi è che a un miglioramento di tali indicatori corrisponda un incremento dell'allocazione delle risorse del Fondo di Finanziamento Ordinario e dei Punt Organico.

1. L'ASSETTO NORMATIVO DELL'UNIVERSITÀ: UNA PANORAMICA INTRODUTTIVA

di *Diego Mazzitelli*

1.1. Le fonti costituzionali dell'università

L'Università, quale centro istituzionale di formazione culturale e di attività di ricerca scientifica, trova il suo fondamento costituzionale in primo luogo nell'art. 9 Cost. Il dettato del primo comma, che è esplicitato più ampiamente negli articoli 33 e 34 della Costituzione, attribuisce ai soggetti pubblici e privati il compito di promuovere lo sviluppo della cultura e della ricerca.

La Costituzione, secondo il dettato dell'art. 9, proclama l'assoluta libertà della cultura che si esprime in tutte le forme e l'autonomia delle strutture che sono rivolte alla promozione del sapere e della ricerca scientifica e tecnologica; indiscutibile corollario in tal senso è rappresentato dall'art. 34 Cost., rivolto all'attività di ricerca finalizzata a rinnovare i contenuti dell'insegnamento¹.

In tale ottica emergono i tratti della cd. Costituzione culturale, che impone alla Repubblica la funzione di creare le condizioni ed i presupposti affinché la proclamata libertà di cultura, astrattamente riconosciuta a tutti i cittadini, diventi diritto materialmente esercitabile da tutti i cittadini, nel rispetto del principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, comma 2, della Costituzione: *“è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*.

La realizzazione di tale proposito avrebbe richiesto allo stesso Costituente un'impostazione, nella redazione degli articoli 33 e 34 Cost., scevra dalle

¹ Biondi L. (2013). *L'Università in cambiamento. Riflessioni in tema di contabilità e bilancio*, Giappichelli, Torino.

istanze garantistiche ottocentesche tese unicamente a preservare la libertà nell'insegnamento e, all'opposto, protesa a sviluppare politiche economiche e sociali finalizzate alla più ampia diffusione dell'istruzione. In tal senso diventa prioritario ed indifferibile garantire a tutti l'eguale opportunità di accedere allo studio, all'istruzione nelle sue varie manifestazioni, precostituendo uno specifico obbligo delle istituzioni pubbliche di erogazione del servizio, al fine di azzerare le discriminazioni di classe ed indirizzare la società verso una omogeneizzazione delle opportunità culturali.

La prospettiva illustrata non sembra, tuttavia, essere stata accolta dal nostro Costituente che ha disatteso fortemente le istanze egualitarie enunciate dall'art. 3, comma 2, Cost., preferendo, nella redazione dei due articoli in esame (33 e 34 Cost.), attuare scelte senza soluzione di continuità con i valori caratterizzanti il secolo precedente, sollecitando, così, il legislatore ordinario ad affrontare le tematiche concernenti la "*libertà nell'esplicazione del servizio*"².

In particolare, l'articolo 33, comma 1, Cost., sancisce il principio secondo cui "*L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento*".

In questo senso, l'identificazione dei concetti di "*arte*" e di "*scienza*" presenta non poche difficoltà, poiché "*qualsiasi oggetto può essere affrontato scientificamente e qualunque può essere il contenuto o il motivo di un'espressione artistica*"³.

Se, in relazione ai fenomeni scientifici, si può far riferimento al metodo con cui vengono elaborati (ossia, i metodi considerati scientifici in un determinato momento storico), per le manifestazioni artistiche non è possibile ricorrere a tale criterio. Per le stesse si può solo considerare il fine estetico intrinseco che, pur non eliminando tutti i dubbi, è l'unico che presenta sufficienti garanzie di non arbitrarietà ed oggettività. Saremmo quindi in presenza di manifestazioni artistiche o scientifiche qualora l'oggetto dell'attività abbia un fine estetico in sé o sia elaborato con metodo scientifico.

Così chiariti i concetti, non sembra possibile accogliere la tesi, di parte della dottrina, secondo cui il dettato dell'articolo in esame è un'esplicazione, una *species*, del più ampio genus della libertà di pensiero ex art. 21 Cost. La previsione costituzionale di una norma *ad hoc*, concernente la libertà dell'arte e della scienza, è testimone del chiaro intento di distinguerla dalla libertà di pensiero sancita dall'art. 21 Cost., la cui disciplina, inoltre, si presenta notevolmente più rigida a causa del limite espresso del buon co-

² Ibidem.

³ Cassese S. (2014). *Il cittadino nella società*. Laterza, Roma-Bari.

stume per alcune sue manifestazioni (ad es. stampa e spettacoli). Tale limite, invece, non è richiamato all'art. 33 Cost⁴.

Il principio fondamentale che ha permeato la disciplina costituzionale della diffusione della cultura è quello della libertà d'insegnamento, intesa come qualunque manifestazione, anche isolata, del proprio pensiero che, riguardando l'arte e la scienza, abbia in sé una forza tale da illuminare altri sullo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica⁵.

Essa si collega alla libertà di manifestare il proprio pensiero, alla prerogativa di professare qualunque tesi o teoria si ritenga degna di accettazione, alla libertà di svolgere il proprio insegnamento secondo il metodo che appare più opportuno adottare. È riconosciuta al docente la libertà di esercitare le sue funzioni didattiche senza vincoli di ordine politico, religioso o ideologico, con il solo limite del rispetto della libertà di opinione del discente.

La dottrina dominante ritiene, inoltre, che l'insegnamento, in qualunque ambito venga esercitato, deve, in ogni caso, rispettare i principi del buon costume, dell'ordine pubblico, della pubblica incolumità⁶.

La libertà di insegnamento, in presenza di un'espressa dichiarazione costituzionale, deve ritenersi totalmente libera e tutelata in maniera assolutamente svincolata, secondo alcuni autori, anche dall'unico limite esplicito posto dalla Costituzione alla libertà di manifestazione del pensiero: quello del buon costume⁷.

⁴ Sia l'articolo 33 che l'articolo 21 della Costituzione trovano eguale riconoscimento e tutela nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che con il Trattato di Lisbona ha assunto lo stesso valore giuridico vincolante del Trattato Sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in precedenza Trattato CE). Nel dettaglio, mentre per l'articolo 33 Cost, comma 1 si ha una corrispondenza pressoché identica con l'articolo 13 della Carta, con la differenza che il termine ivi utilizzato è arti (in luogo del singolare utilizzato dalla nostra Costituzione) a riconoscimento delle diverse tipologie di espressione creativa che si sono sviluppate nel tempo, per ciò che concerne la libertà di pensiero sancita nell'articolo 21 Cost., la stessa viene garantita nella Carta, all'articolo 10 e 11 dove sono ubicate anche la libertà di espressione e d'informazione, di coscienza e di religione.

⁵ Cassese S. (2014). *Il cittadino nella società*, Laterza, Roma-Bari.

⁶ Difficilmente definibile a priori è l'ambito concettuale del buon costume in quanto strettamente collegato alla contingenza storica e al quadro di valori accolti dalla collettività sociale. In senso lato vi si possono far rientrare tutti quegli atti o fatti che in un dato momento storico suscitano scandalo o allarme sociale, violando il comune senso del pudore o la coscienza collettiva. Il rispetto dell'ordine pubblico si traduce nel divieto di introdurre, per il tramite dell'insegnamento, elementi di turbativa sociale e di propaganda sovversiva per le istituzioni dello Stato. Il limite della pubblica incolumità attiene, infine, a quelle attività pratiche che si accompagnano, integrandolo o sviluppandolo, all'insegnamento (attività tecniche o di laboratorio) e che, quando svolte senza le normali cautele, sono potenzialmente pregiudizievoli per l'integrità fisica e la salute degli alunni.

⁷ Cassese S. (2014). *Il cittadino nella società*, Laterza, Roma-Bari.

L'insegnamento può essere impartito in qualsiasi luogo, sia ai giovani che agli adulti; non risulta, inoltre, necessario che si rivolga ad una categoria differenziata di soggetti o che questi siano in rapporto di subordinazione rispetto al docente. Restano escluse tutte le manifestazioni eminentemente propagandistiche di tesi o teorie che non ricevono alcuna garanzia costituzionale.

1.2. Inquadramento istituzionale dell'Università

Ad attuare e a garantire i principi prima richiamati sono designati gli istituti universitari, che hanno l'obbligo di promuovere lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica. Tali istituti, oltre a dedicarsi alla promozione, sono chiamati ad impartire l'insegnamento attraverso il metodo e l'indirizzo della ricerca.

Nell'ordinamento italiano vige il principio del pluralismo della pubblica amministrazione in base al quale coesistono, accanto allo Stato, altri soggetti che, dotati di capacità giuridica pubblica, perseguono finalità di interesse generale. Il riferimento è agli enti pubblici che si identificano, in relazione alla struttura, ai fini ed al regime giuridico, in enti pubblici autarchici o enti pubblici economici. Questi ultimi operano nel campo della produzione e dello scambio di beni e servizi, svolgendo attività prevalentemente o esclusivamente economiche, alla stregua di criteri privatistico-imprenditoriali⁸.

Gli enti pubblici autarchici agiscono in regime di diritto amministrativo e si caratterizzano:

- per l'autarchia, intesa come capacità dell'ente di amministrare i propri interessi, svolgendo un'attività avente gli stessi caratteri e la stessa efficacia dell'attività amministrativa dello Stato;
- per l'autonomia che indica in generale, l'indipendenza dell'ente nell'esercizio delle proprie funzioni;
- per l'autogoverno, in quanto gli organi locali di governo sono composti da elementi scelti dagli stessi governati.

Gli enti pubblici autarchici possono essere territoriali qualora il territorio rappresenti un elemento costitutivo e come tale essenziale per l'esistenza dell'ente (ad es. il Comune e la Regione) e enti non territoriali che sono, per esclusione, tutti gli altri; questi sono definiti anche istituzionali.

Gli enti, inoltre, possono rivestire carattere locale o nazionale (rilevando non solo per la sfera d'azione ma anche per gli interessi pubblici perseguiti)

⁸ Lanza V., De Simone Sorrentino F. (2017). *Manuale di legislazione universitaria*, Hoepli, Milano.

e distinguersi, a loro volta, in strumentali ed ausiliari. Gli enti autarchici strumentali perseguono fini ed interessi propri dello Stato e ne costituiscono, pertanto, degli strumenti; gli enti ausiliari svolgono funzioni che non sono necessarie ma integrano e completano l'attività dello Stato.

In tale contesto strutturale l'Università può definirsi ente autarchico in senso stretto, in quanto opera in regime di diritto amministrativo ed esercita potestà pubbliche.

La natura giuridica delle Università è stata oggetto di pronuncia della Corte di cassazione a Sezioni Unite, la quale con decisione del 10 maggio 2006 n. 10700, ha affermato che *“alle Università, dopo la riforma introdotta dalla legge 168/1989, non può essere riconosciuta la qualità di organi dello Stato, ma quella di enti pubblici autonomi...”*.

L'ultimo comma dell'art. 33 Cost, sancendo che *“università ed accademie hanno diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”* considera l'autonomia universitaria un corollario irrinunciabile per il conseguimento dei fini istituzionali dell'ente⁹.

Una svolta fondamentale verso la più ampia attuazione del dettato costituzionale si è realizzata sullo scorcio degli anni Ottanta con l'emanazione della L. 9 maggio 1989, n. 168, istitutiva del Ministero dell'università e della Ricerca scientifica e tecnologica (oggi Ministero dell'istruzione, dell'università e della Ricerca – MIUR) che detta numerose disposizioni finalizzate al maggior ampliamento dell'autonomia delle amministrazioni universitarie. L'iter riformatore in senso autonomistico è stato avviato, dunque, con la L. 168/1989 che ha posto le basi per un processo di riforma di tutto il sistema universitario, delineando un nuovo assetto caratterizzato anche dalla conseguente differenziazione tra le varie università¹⁰.

La disposizione principale della L. 168/1989, almeno per quanto riguarda il profilo dell'autonomia universitaria, si basa sull'articolo 6, ai sensi del quale *“le università sono dotate di personalità giuridica e, in attuazione dell'articolo 33 della Costituzione, hanno autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile; esse si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti”*.

⁹ L'iter legislativo teso ad attuare il dettato costituzionale prende avvio negli anni Sessanta, attraverso un processo di decentramento dei servizi dell'amministrazione centrale dell'università unitamente al riordino dell'apparato centrale (L. 304/1961 e L. 1264/1961), seguito da una riorganizzazione a livello decentrato dei compiti e delle procedure amministrative. I successivi interventi legislativi, testimoniando la volontà di attuare un processo evolutivo, hanno dato avvio al dettato fondamentale della legislazione in materia.

¹⁰ Lanza V., De Simone Sorrentino F. (2017), *Manuale di legislazione universitaria*, Hoepli, Milano.

L'autonomia delle istituzioni universitarie è rafforzata da quanto è sottolineato nel successivo comma 2, laddove si precisa che *“le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento”*, eliminando esplicitamente qualunque possibile disciplina dettata attraverso norme di grado inferiore (in particolare le circolari ministeriali).

Il dettato dell'art. 6 della L. 168/1989 rappresenta il più ampio e completo riconoscimento dell'autonomia di cui godono le università. I principi, sommariamente indicati nella legge istitutiva del Ministero, sono sufficienti per fissare il quadro generale delle concrete articolazioni del principio autonomistico. È così possibile distinguere tra¹¹:

- autonomia normativa, che si concretizza nel potere di emanare atti normativi aventi valore vincolante come gli statuti e i regolamenti;
- autonomia finanziaria, intesa come la capacità dell'ente di poter contare su risorse provenienti da fonti diverse, ma che possono essere gestite in modo completamente indipendente;
- autonomia didattica, vale a dire la capacità di determinare e disciplinare i corsi di laurea e tutto ciò che riguarda l'organizzazione didattica;
- autonomia organizzativa, intesa come capacità di ciascun ateneo di creare e gestire le strutture necessarie al proprio funzionamento.

In attuazione dell'art. 33 della Costituzione, nel rispetto delle leggi vigenti e dell'autonomia universitaria è stabilito che le università pubbliche possono deliberare la propria trasformazione in fondazioni di diritto privato (art. 16 del D.L. 25 giugno 2008 n. 112, conv. in L. 6 agosto 2008, n. 133)¹².

Tale trasformazione è adottata con delibera del Senato accademico a maggioranza assoluta ed è approvata con decreto del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Le fondazioni universitarie, la cui trasformazione opera dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello dell'adozione della delibera, hanno autonomia gestionale, organizzativa e contabile, e subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi e nella titolarità del patrimonio dell'Università. Contestualmente alla delibera di trasformazione, sono adottati i regolamenti di amministrazione,

¹¹ Ibidem.

¹² Tale disciplina ha provocato, nell'ambito universitario, accesi dibattiti dai quali risulta chiaramente che l'autonomia delle università sembra essere limitata o, meglio, non garantita. Ciò in considerazione del fatto che la stessa va intesa come un principio finalizzato a realizzare i diritti fondamentali rivolti alla crescita e allo sviluppo di un Paese, e non invece inteso a creare entità accademiche fondate su regole privatistiche discordanti con la ricerca e l'insegnamento.

contabilità e lo statuto nel quale si può prevedere l'ingresso di nuovi soggetti pubblici o privati. Le fondazioni adottano altresì un regolamento di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, anche in deroga alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici¹³.

Tuttavia, il sistema di finanziamento pubblico continua ad essere garantito ed è assicurata la vigilanza del MIUR di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze attraverso la presenza di rappresentanti delle amministrazioni vigilanti nei collegi dei sindaci delle fondazioni universitarie. Per quanto riguarda il trattamento economico e giuridico del personale amministrativo, si applica quello vigente fino alla stipulazione del primo contratto collettivo di lavoro.

1.3. La struttura del principio autonomistico del sistema universitario

La legge del 1989 si è ampiamente soffermata sull'autonomia normativa il cui aspetto più importante è rappresentato dalla possibilità per gli atenei di emanare i propri statuti e regolamenti¹⁴.

La disciplina relativa agli Statuti è un combinato disposto degli artt. 6,16 della L. 168/1989 e 2 comma 5 della L. 240/2010. Gli Statuti delle università sono deliberati dal Senato accademico previo parere favorevole del Consiglio di amministrazione. La L. 240/2010, inoltre, ha dettato i vincoli e i criteri a cui gli atenei devono attenersi nell'elaborazione delle modifiche statutarie.

I regolamenti universitari sono atti amministrativi di carattere generale, attraverso i quali sono disciplinati i vari aspetti organizzativi dell'università; sono norme prevalentemente attuative o integrative dello Statuto.

Ai sensi dell'art. 6, comma 11, della L. 168/1989 i regolamenti sono pubblicati nel Bollettino Ufficiale del Ministero.

I tipici regolamenti universitari sono: il regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, il regolamento didattico di ateneo, il regolamento per i criteri di valutazione comparative per il reclutamento dei

¹³ Lanza V., De Simone Sorrentino F. (2017). *Manuale di legislazione universitaria*, Hoepli, Milano.

¹⁴ L'art. 16 della L. 168/1989 aveva previsto che, in attesa dell'approvazione della legge attuativa dei principi autonomistici, tali atti fossero adottati con decreto del Rettore. Tuttavia, lo stesso articolo precisava che, qualora tale legge non fosse stata approvata entro il termine di un anno, la competenza sarebbe passata comunque al Senato accademico, integrato con rappresentanti delle varie realtà universitarie; così decorso l'anno, la procedura di approvazione dello Statuto e dei regolamenti da parte del Senato accademico è divenuta pienamente operativa.

professori e ricercatori universitari, per la copertura dei posti mediante trasferimento e mobilità dei docenti e ricercatori.

L'autonomia finanziaria si basa, secondo quanto prescritto dall'art. 7, L. 168/1989, sulla fissazione dei criteri per la gestione e l'esatta individuazione dell'entità delle fonti di finanziamento. Un ruolo preminente riveste, al riguardo, il finanziamento dello Stato assieme ai contributi obbligatori, rappresentati dalle tasse pagate dagli studenti, i cui proventi sono devoluti all'università, mentre le tasse di laurea all'erario. Può inoltre richiedere il pagamento di contributi speciali per le biblioteche o altra struttura scientifica¹⁵.

L'art. 7 della L. 168/1989 individua, inoltre, altre “*forme autonome di finanziamento, quali contributi volontari, proventi di attività, rendite, frutti e alienazioni del patrimonio, atti di liberalità e corrispettivi di contratti e convenzioni*”. Tale ultimo riferimento riflette la volontà, nel definire il proprio fabbisogno, di reperire i propri finanziamenti da fonti non sempre e necessariamente statali. Gli Statuti, in base al disposto del comma 4, dell'art. 7 in esame, individuano le strutture di ricerca, didattiche e di servizio alle quali è attribuita autonomia finanziaria e di spesa.

In base al disposto dell'art. 7, comma 7, della L. 168/1989, come sostituito dal comma 3 dell'art. 11, D.lgs. 27 gennaio 2012, n. 18, le università adottano un regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, emanato con decreto dal rettore previa deliberazione del Consiglio di amministrazione, sentito il senato accademico.

Tale regolamento disciplina i criteri per la gestione, le procedure amministrative e finanziarie e le responsabilità connesse, al fine di assicurare “*la rapidità e l'efficienza nella erogazione delle spese e il rispetto dell'equilibrio finanziario del bilancio*”, il regolamento disciplina altresì le procedure contrattuali, le forme di controllo interno sull'efficienza e sui risultati di gestione complessiva dell'università e l'amministrazione del patrimonio.

In materia, la legge Gelmini, all'art. 2 comma 1 lett. h, attribuisce al Consiglio di amministrazione, oltre a funzioni di indirizzo strategico, di approvazione della programmazione finanziaria e del personale, di vigilanza sulla sostenibilità finanziaria delle attività, la competenza ad adottare il regolamento di amministrazione e contabilità, ad approvare il bilancio di previsione annuale e triennale, il conto consuntivo e il documento di programmazione triennale¹⁶.

¹⁵ Grassi M., Stefani E. (2018). *Il sistema universitario. Normativa e operatività*, Cedam, Padova.

¹⁶ Puntillo P., Florio M.T. (2019). *Modelli economico-patrimoniali per la contabilità e il bilancio delle università*, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza.

Il Consiglio, inoltre, ha il dovere di trasmettere al MIUR e al Ministero dell'economia e delle finanze sia il bilancio di previsione annuale e triennale sia il conto consuntivo.

Quale ulteriore corollario del principio autonomistico si prefigura l'autonomia didattica intesa come determinazione e disciplina dei corsi di laurea, dei corsi di specializzazione, dei piani di studio, delle forme di tutorato, dei metodi didattici e dei titoli rilasciati. Essa, quindi, può consistere nell'istituzione di seminari, di scuole di perfezionamento, nella costituzione di nuovi istituti, oltre ad individuare le modalità di svolgimento degli esami di laurea e gli insegnamenti complementari. L'autonomia didattica, attuata con la L. 341/1990, trova ampio riconoscimento con la L. 15 maggio 1997, n. 127 da cui prende avvio il percorso della riforma didattica. L'articolo 17, commi da 95 a 101 (alcuni modificati dalla L. 4/1999 e dalla L. 370/1999) mira a rafforzare l'autonomia didattica degli atenei consentendo a questi ultimi di disciplinare liberamente l'ordinamento degli studi dei corsi universitari¹⁷.

I criteri generali cui devono attenersi gli atenei sono stabiliti con uno o più decreti emanati dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della Ricerca, di concerto con altri Ministri interessati, sentiti i pareri del Consiglio Universitario Nazionale e delle Commissioni parlamentari competenti, nel rispetto della normativa europea vigente.

Tali criteri, nel rispetto dell'autonomia universitaria, hanno lo scopo di accorpare i corsi di studio per aree omogenee considerando gli sbocchi occupazionali sul territorio e a livello internazionale, di prevedere nuove tipologie di corsi e titoli universitari nonché di individuare strumenti per l'orientamento, la mobilità degli studenti e l'attivazione di corsi di studio da parte di università italiane in collaborazione con atenei stranieri¹⁸.

In attuazione di quanto previsto dalla L. 127/1997 fu emanato il D.M. 3 novembre 1999, n. 509 con il quale fu approvato il regolamento recante le norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei.

Tale regolamento rappresentando il punto d'approdo di questo ampio riconoscimento dell'autonomia didattica ha posto le basi per la riforma dell'ordinamento universitario in materia didattica.

¹⁷ Lanza V., De Simone Sorrentino F. (2017). *Manuale di legislazione universitaria*, Hoepli, Milano.

¹⁸ Ai sensi del comma 99 dell'art. 17 della L. 127/1997 con uno o più decreti del Ministro dell'Università, su proposta del Consiglio Universitario Nazionale, si è provveduto, secondo criteri di affinità scientifica e didattica, all'accorpamento e al successivo aggiornamento dei settori scientifico-disciplinari, nell'ambito dei quali sono raggruppati gli insegnamenti, anche al fine di stabilire la pertinenza della titolarità ai medesimi settori, nonché i raggruppamenti concorsuali.