

2. La governance del sistema universitario

2.1 Le condizioni di contesto per il sistema universitario italiano

2.2 “Lo spazio europeo dell’istruzione superiore”

2.3 La governance del sistema universitario e le nuove regole

2.1 le condizioni di contesto per il sistema universitario italiano

<i>tappe</i>	<i>consapevolezze e obiettivi</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Rapporto del Gruppo di lavoro coordinato da Guido Martinotti: “<u>Autonomia didattica e innovazione dei corsi di studio di livello universitario e post-universitario</u>” (21 ottobre 1997) • Note di indirizzo del MURST (16 giugno e 16 ottobre 1998) • “<u>Patto per lo sviluppo e l'occupazione</u>” (sottoscritto con le Parti sociali nel 1998) • impegni internazionali: <ul style="list-style-type: none"> > Dichiarazione dei Ministri dell'istruzione superiore di Francia, Germania, Gran Bretagna e Italia: “<u>L'armonizzazione dell'architettura dei sistemi di istruzione superiore in Europa</u>” (Parigi, Sorbona, 25 maggio 1998) > Documento della Commissione Europea: “<u>Il ruolo dell'Università nell'Europa della conoscenza</u>” (Bruxelles, 5 febbraio 2003) 	<ul style="list-style-type: none"> • vincoli nazionali: contenimento del debito pubblico centralizzazione gestionale; durata dei corsi di studio; durata degli studi; politiche per il diritto allo studio • offerta didattica flessibile e diversificata • correlazione tra istruzione, formazione e lavoro • apprendimento permanente (<i>lifelong learning</i>) • mobilità degli studenti • sistemi di monitoraggio e valutazione delle attività di insegnamento e dei risultati dell'apprendimento • partenariati per il rilascio di titoli congiunti • accountability dell'uso dei finanziamenti pubblici • università=fattore di crescita sociale ed economica

2/2 “Lo spazio europeo dell’istruzione superiore”

<i>tappe</i>	<i>obiettivi</i>
<ul style="list-style-type: none">• Dichiarazione dei Ministri europei dell’istruzione superiore: “<u>Lo spazio europeo dell’istruzione superiore</u>” (Bologna, 19 giugno 1999)• Spazio da realizzarsi entro il 2010, nel rispetto dell’autonomia delle università. Oggi 33 paesi hanno firmato la dichiarazione per:<ul style="list-style-type: none">> favorire il senso di appartenenza a uno spazio comune sociale e culturale> favorire la mobilità degli studenti e dei docenti> favorire la spendibilità dei titoli> favorire l’attrattività delle istituzioni universitarie, anche versus studenti extra-europei: (procedure di iscrizione; servizi; residenzialità; visti d’ingresso)	<ul style="list-style-type: none">• corsi di studio organizzati su due livelli; terzo livello (<i>master/dottorato</i>)• primo livello professionalizzante• alternanza studio - lavoro• sistema dei crediti: modello ECTS (<i>European Credit Transfer System</i>)• titoli comparabili• diploma supplement (<i>ex art. 11, c. 8 del D.M. n. 270/2004</i>)• metodologie comparabili per la valutazione della qualità dei sistemi di istruzione e di ricerca• risorse pubbliche adeguate

2.3 la governance del sistema universitario e le nuove regole

MiUR

I/XII

- In attuazione dell'**art. 33 della Costituzione**, con la **L. 6 maggio 1989, n. 168**, si avvia il **processo di riorganizzazione** del sistema universitario, volto a perseguire i seguenti **obiettivi**:
 - > introdurre **meccanismi competitivi** nell'allocazione delle risorse, a fronte di una progressiva **riduzione dei finanziamenti pubblici**
 - > modificare il modello di **governance** del sistema
 - > rendere le università più attente ai **bisogni economico - sociali del territorio** di riferimento e alla **soddisfazione dell'utente**.

2.3 la governance del sistema universitario e le nuove regole

MUR

II/XII

- Con la **L. n. 168/1989** viene istituito il **MURST**, con la finalità di **promuovere la ricerca scientifica, tecnologica e lo sviluppo delle università**, garantendo le seguenti **funzioni**:
 - > **indirizzo**
 - > **coordinamento**
 - > **riparto dei finanziamenti statali**
 - > **programmazione. (*)**

- Con il **D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300**, il **MIUR** assume le **funzioni**:
 - > **monitoraggio e valutazione**
 - > **raccordo con il sistema scolastico e formativo nazionale**
 - > **raccordo con i sistemi di istruzione superiore europei.**

(*)n.b.- **D.P.R. 27 gennaio 1998, n. 25**. *La programmazione si attua mediante la determinazione triennale degli obiettivi del sistema universitario e la finalizzazione delle risorse.*

2.3 la governance del sistema universitario e le nuove regole

MiUR

III/XII

- Viene superata la **concezione** dell'istituzione universitaria quale:
 - > **organo periferico dello Stato**
 - > **portatore di interessi strumentali, regolato da una disciplina normativa di dettaglio e valevole per tutto il territorio nazionale.**
- All'istituzione universitaria viene riconosciuto il **carattere** di:
 - > **amministrazione pubblica non territoriale**
 - > **titolare di specifici interessi collettivi e di sfere di autonomia costituzionalmente garantite.**

2.3 la governance del sistema universitario e le nuove regole

MiUR

IV/XII

- Ai sensi dell'**art. 33 della Costituzione**, viene riconosciuta **personalità giuridica, potestà statutaria e regolamentare (art. 6, c. 1)**, in ambito:
 - > **didattico**
 - > **scientifico**
 - > **organizzativo**
 - > **finanziario e contabile**.(*)
- L'autonomia si configura come **competenza esclusiva e riservata**.
L'applicazione di norme statali è subordinata a **espresso riferimento alle università (art. 6, c. 2)**.

(*)n.b. *Le università, nel rispetto dei principi generali, possono adottare regolamenti per l'amministrazione, la finanza e la contabilità anche in deroga alle norme dell'ordinamento contabile (art. 7, c. 7).*

2.3 la governance del sistema universitario e le nuove regole
CRUI
(Conferenza permanente dei Rettori delle Università Italiane)
V/XII

- La **Conferenza** è un **organismo di natura giuridica privatistica** che, su base associativa volontaria, raccoglie e rappresenta i Rettori delle università italiane statali e non.
- Esprime **pareri obbligatori ma non vincolanti**, in materia di:
 - > **provvedimenti legislativi, regolamentari e amministrativi**
 - > **programmazione, sviluppo e finanziamento del sistema universitario**
 - > **autonomia didattica**
 - > **reclutamento e status giuridico professori e ricercatori**
 - > **criteri generali per la valutazione delle attività delle università**
 - > **contrattazione nazionale per il personale T.A.**

2.3 la governance del sistema universitario e le nuove regole

CUN

(Consiglio Universitario Nazionale)

VI/XII

- Il Consiglio è un organo elettivo di rappresentanza del sistema universitario(*), con funzioni consultive, riformato dalla **L. 16 gennaio 2006, n. 18.**
- Esprime pareri obbligatori ma non vincolanti, in materia di:
 - > obiettivi della programmazione universitaria
 - > criteri per l'assegnazione della quota di riequilibrio del F.F.O.
 - > regolamenti didattici di ateneo
 - > settori scientifico-disciplinari
 - > parere di legittimità sugli atti delle commissioni di reclutamento.

(*)n.b. - *Composizione: n. 42 tra ordinari, associati e ricercatori, eletti in rappresentanza dei settori scientifico-disciplinari; n. 8 studenti, eletti dal CNSU; n. 3 rappresentanti, eletti dal personale T.A.; n. 3 Rettori, designati dalla CRUI; n. 1 Preside, designato dalle Conferenze dei Presidi; n. 1 dirigente, designato dal CODAU.*

2.3 la governance del sistema universitario e le nuove regole

CNSU

(Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari)

VII/XII

- **Il Consiglio è un organo consultivo di rappresentanza(*)**, istituito con **D.P.R. 2 dicembre 1997, n. 491**, in attuazione dell'**art 20, comma 8, lettera b) della L.D. 15 marzo 1997 n. 59**.
- **Esprime pareri obbligatori ma non vincolanti**, in particolare, in materia di:
 - > **provvedimenti legislativi e regolamentari**
 - > **autonomia didattica**
 - > **criteri per l'assegnazione della quota di riequilibrio del F.F.O.**
 - > **orientamento, mobilità e condizione studentesca**
 - > **elegge gli otto studenti rappresentanti nel CUN.**

(*)n.b. - *Composizione: 30 studenti eletti su base territoriale a suffragio universale.*

2.3 la governance del sistema universitario e le nuove regole

CIVR

(Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca)

VIII/XII

- **Il Comitato** è un **organo collegiale**(*) di nomina governativa, istituito con il **D.lgs. 5 giugno 1998, n. 204.**
- Ha **funzioni**, in particolare, di:
 - > **definire criteri generali e approntare nuove metodologie per la valutazione dei risultati della ricerca scientifica**
 - > **valutare l'efficacia degli interventi statali a sostegno della ricerca applicata**, anche ai fini occupazionali
 - > **predisporre studi sullo stato della ricerca nazionale**, anche in riferimento a enti e istituzioni vigilate o finanziate da pubbliche amministrazioni.

(*)n.b. - *Composizione: 7 membri anche stranieri, in carica per quattro anni. Attualmente, in fase di ridefinizione.*

2.3 la governance del sistema universitario e le nuove regole

CNVSU

(Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario)

IX/XII

- **Il Comitato**, subentrato all'Osservatorio il 19 aprile del 2000, ai sensi dell'**art. 2 della L. 19 ottobre 1999, n. 370** è un organo collegiale(*) nominato dal Ministro, con **funzioni** di:
 - > **fissare i criteri generali di valutazione** delle attività didattiche, di ricerca e di gestione amministrativa
 - > **determinare la tipologia delle informazioni e dei dati** che i Nuclei di Ateneo devono comunicare entro il **30 aprile di ogni anno**
 - > **predisporre una relazione annuale** sullo stato del sistema universitario
 - > **proporre i criteri generali** per il riparto della **quota di riequilibrio del F.F.O.**
 - > **esprimere parere tecnico su proposte di nuove istituzioni universitarie** statali, non e telematiche.

(*)n.b. - Attualmente, in fase di ridefinizione.

2.3 la governance del sistema universitario e le nuove regole

Comitati Regionali di Coordinamento

X/XII

- **I Comitati(*)**, istituiti con il **D.P.R. 27 gennaio 1998, n. 25** esprimono **parere vincolante** sulla destinazione dei finanziamenti statali per lo **sviluppo delle università nel territorio** di competenza, nonché coordinano le iniziative, in particolare, in materia di:
 - > **programmazione degli accessi**
 - > **orientamento e diritto allo studio**
 - > **raccordo con il sistema scolastico e le istituzioni formative regionali**
 - > **raccordo con il territorio.**

(*)n.b. - *Composizione: i **Rettori** delle università con sede nella stessa regione; il **Presidente della Giunta Regionale** o suo delegato; una **rappresentanza degli studenti** proporzionale al numero degli Atenei (1 fino a due; 2 fino a tre; 3>tre).*

2.3 la governance del sistema universitario e le nuove regole

ATENEI

XI/XII

<ul style="list-style-type: none">• Rettore	<ul style="list-style-type: none">• garante del progetto di sviluppo dell'Ateneo• presidia i processi di pianificazione strategica e di valutazione• esercita capacità di negoziazione per la discrezionalità tra usi alternativi delle risorse• convoca e presiede il S.A. e il C.d'A. e cura l'osservanza delle deliberazioni• provvede, con proprio decreto, in casi straordinari, su materie di attribuzione degli organi di governo, salvo ratifica successiva• rappresenta l'Ateneo nell'attività convenzionale e negoziale
<ul style="list-style-type: none">• Delegati	<ul style="list-style-type: none">• presidiano ambiti organizzativi critici, con ruoli spesso gestionali

- **Senato Accademico**

- **definisce gli indirizzi programmatici – strategici e i criteri di allocazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie tra le strutture didattiche, di ricerca, tecniche e amministrative**
- **definisce, alla luce degli indirizzi programmatici, le linee generali del bilancio di previsione**
- **delibera il regolamento generale di Ateneo e il regolamento didattico**
- **delibera la dotazione organica del personale docente e ricercatore e l’attivazione di nuovi corsi di studio, facoltà e dipartimenti**
- **presidia i processi di programmazione, coordinamento e valutazione dell’attività didattica e di ricerca**

- **Consiglio di Amministrazione**

- rende esecutivi, nell'ambito delle compatibilità di bilancio, gli indirizzi programmatici definiti dal S.A.
- presidia i processi di allocazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie
- esercita funzioni di controllo sulla gestione amministrativa, finanziaria, economico - patrimoniale
- delibera il bilancio di previsione e approva il rendiconto consuntivo
- delibera il regolamento per la finanza e la contabilità
- delibera ogni atto convenzionale e negoziale che comporti impegno di spesa
- attribuisce e revoca l'incarico di direttore amministrativo, attribuisce e revoca le funzioni dirigenziali, approva e modifica la dotazione organica

<ul style="list-style-type: none"> • Dipartimento 	<ul style="list-style-type: none"> • promuove, coordina e organizza le attività di ricerca • concorre allo svolgimento di attività didattiche e formative • cura l'attività conseguente a convenzioni e contratti
<ul style="list-style-type: none"> • Facoltà 	<ul style="list-style-type: none"> • promuove, coordina e organizza le attività didattiche • predispone il documento programmatico inerente le proposte delle attività didattiche e le relative modalità organizzative • pubblica il manifesto degli studi • predispone la relazione annuale di verifica sulla qualità delle attività didattiche • organizza le attività di tutorato • delibera in materia di fabbisogno di personale docente e ricercatore e di compiti e carichi didattici

2.3 la governance del sistema universitario e le nuove regole:
le rigidità persistenti

XII/XII

- S.A. e C.d'A. configurano una sorta di **bicameralismo perfetto**
- l'inesistenza del **rischio d'impresa** ritarda l'affermarsi della cultura e della prassi della programmazione, della valutazione e del controllo
- risulta debole la cultura e la capacità di **rendicontazione** nell'utilizzo delle risorse pubbliche (*accountability*)
- risulta ancora carente l'attenzione alle esigenze dei portatori di interessi (*stakeholders*);
persiste un'**abitudine autoreferenziale**
- permane rigidità nell'utilizzo del **fattore lavoro**
- permane la predeterminazione dei **trattamenti retributivi** individuali, spesso non ancorati a efficaci sistemi di valutazione
- risultano ancora non ben delineate le responsabilità organizzativo-gestionali del **management**

2.3 la governance del sistema universitario e le nuove regole

- La necessità di **contenere la spesa pubblica** e di dare impulso al processo di **autonomia finanziaria** degli Atenei costituiscono alcuni degli obiettivi contenuti nella **L. 24 dicembre 1993, n. 537.**
- La norma prevede che i mezzi finanziari destinati dallo Stato alle università siano iscritti in **tre** distinti **capitoli di bilancio** dello stato di previsione del MURST (**art. 5, c. 1**):
 - > **Fondo per il finanziamento ordinario**
(funzionamento; attività istituzionali; compresa ricerca 60%; spese per il personale; ordinaria manutenzione)
 - > Fondo per l'**edilizia universitaria** e le grandi attrezzature scientifiche
 - > Fondo per la **programmazione** e lo **sviluppo del sistema universitario.**

2.3 la governance del sistema universitario e le nuove regole

- La norma trasferisce alle università la **responsabilità delle scelte nell'amministrare autonomamente le risorse pubbliche.**
- Prima della **L. n. 537/1993**, le università ricevevano i **finanziamenti annuali, già pre-destinati** dal Ministero(*) a specifiche voci di spesa (*ca. 20 capitoli*).
Eventuali risparmi non potevano essere altrimenti utilizzati.
- Tale modello produceva:
 - > un **generale disinteresse** a contenere le voci di spesa per la **mancanza di autonomia decisionale**
 - > un'**attività di contrattazione** con il Ministero per ottenere **maggiori finanziamenti e incrementi dell'organico di personale(*)**.

(*)n.b. - *L'organico di ogni università era fissato a livello nazionale per qualifica, ruolo e, per i docenti, anche per facoltà di riferimento; la copertura dei posti, nei limiti fissati, avveniva, mediante concorsi nazionali.*

2.3. la governance del sistema universitario e le nuove regole

- **Struttura del F.F.O.:**
 - > **quota base** correlata a **criteri predefiniti**(*), progressivamente in decremento
 - > **quota di riequilibrio** (*incrementale*)
- Il **modello** che stima i **servizi formativi realizzati** (*dispersione iscritti; tempi per il conseguimento del titolo; azioni per l'orientamento e la mobilità; azioni per l'apprendimento di abilità trasversali*) persegue, attraverso il c.d. **“riequilibrio”** e/o specifiche **risorse aggiuntive**, la logica premiale

(*)n.b. - *Modello predisposto dalla Commissione tecnica della Spesa Pubblica (Ministero del Tesoro), successivamente rivisto dall'Osservatorio:*

- > *standard dei costi di produzione per studente*
- > *obiettivi della ricerca*
- > *dimensioni*
- > *condizioni ambientali e strutturali.*
- > **Art. 51 della L. 27 dicembre 1997, n. 449** *aggiungerà “al minor valore percentuale della quota relativa alla spesa per il personale di ruolo sul fondo per il finanziamento ordinario”.*

2.3. la governance del sistema universitario e le nuove regole

- Il **nuovo modello di finanziamento** delle università predisposto dal Comitato di Valutazione, anche tenuto conto dei criteri utilizzati in Paesi stranieri:
- L'attribuzione del **F.F.O.** viene correlata al monitoraggio dei **seguenti ambiti**:
 - > **30% - domanda soddisfatta**
(*misurabile in termini di studenti iscritti*)
 - > **30% - risultati dei processi formativi**
(*misurabili annualmente in termini di crediti acquisiti*)
 - > **30% - risultati delle attività di ricerca scientifica**
 - > **10% - incentivi specifici**
(*es: mobilità docenti, sostegno alla disabilità*).

2.3. la governance del sistema universitario e le nuove regole

- **Complementare al processo di autonomia, si è progressivamente consolidata l'attività di valutazione. (*)**
- La già richiamata **L. n. 370/1999** vincola le Università ad adottare adeguati **sistemi di valutazione delle attività didattiche, di ricerca e della gestione amministrativa (*)**, oltre a ridisegnare il sistema di valutazione nazionale.

(*)n.b. - **L. 9 maggio 1989, n. 168, art. 7, c. 8.** *Prevede forme di controllo interno sull'efficienza e sui risultati di gestione complessiva dell'Università.*

- **D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 20** *Prevede, anche per le Università, l'istituzione di servizi di controllo interno o Nuclei di valutazione per la valutazione della corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche.*

- **L. 24 dicembre 1993, n. 537, art. 5, c. 22.** *(idem c.s.).*

- **D.lgs 30 luglio 1999, n. 286.**

- **L. 9 gennaio 2004, n. 4.**

2.3. la governance del sistema universitario e le nuove regole

- **L. 15 maggio 1997, n. 127** consolida il percorso di **autonomia organizzativa**, attribuendo alle università **potestà regolamentare** in riferimento ai seguenti **ambiti**:
 - > **art. 17, c. 95** - **ordinamenti didattici**
 - > **art. 17, c. 109** - materie di cui alla **L.D. n. 421/1992**, in particolare, all'**art. 2, c. 1, lettera c), n. 2)** (*organi, uffici, modi di conferimento della titolarità*); **n. 3)** (*principi di organizzazione degli uffici*); **n. 4)** (*procedimenti di selezione*); e **n. 5)** (*ruoli e dotazioni organiche*).(*)
 - > **art. 17, c. 110** - **direttore amministrativo**.

(*)n.b. - **Art. 6, c. 5 del D.lgs. n. 165/2001**: “Le attribuzioni del MiUR, relative a tutto il personale tecnico e amministrativo universitario, ivi compresi i dirigenti, sono devolute all’università di appartenenza”.

- Ancora, in materia di oneri a carico delle università, per rinnovi contrattuali o miglioramenti economici, si veda: l’art. 19, c. 4 della legge n. 488/1999 e l’art 48, c. 2 del D.Lgs. n. 165/2001.

2.3. la governance del sistema universitario e le nuove regole

- In materia di **autonomia didattica**, la suddetta norma prevede, inoltre, all'**art. 4, c. 2** che le università, con proprio regolamento, disciplinino l'**istituzione dei corsi di dottorato**, nonché gli **obiettivi formativi** e le **modalità organizzative**.
- Infine, sempre in materia di **autonomia didattica**, ricordiamo il **D.M. 3 novembre 1999, n. 509** e il **D.M. 22 ottobre 2004, n. 270**.
- Nell'ambito dell'**autonomia organizzativa**, si riscrivono le modalità di **reclutamento dei professori universitari di ruolo e dei ricercatori**. Con la **L. 3 luglio 1998, n. 210** e il correlato **Regolamento D.P.R. 19 ottobre 1998, n. 390** è trasferita alle università la competenza a espletare le procedure per la copertura dei posti vacanti e la nomina in ruolo. (*)

(*)n.b. - **L. 4 novembre 2005, n. 230** *“Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari”*.
- **D.l.gs 6 aprile 2006, n 164**. *Riordina la disciplina del reclutamento dei professori universitari, a norma dell'art. 1, comma 5 della L. n. 230/2005*.