



NUMERO SPECIALE 4 2019
27 SETTEMBRE 2019

Le Università come Anchor
Institutions: le opportunità
dell'autonomia funzionale differenziata

di Giuseppe Valditara

Professore ordinario di Diritto romano e diritti dell'antichità
Università degli Studi di Torino



Le Università come Anchor Institutions: le opportunità dell'autonomia funzionale differenziata

di Giuseppe Valditara

Professore ordinario di Diritto romano e diritti dell'antichità
Università degli Studi di Torino

1. La legge 240/2010 ribadisce all'art. 1 comma 2 il principio di autonomia universitaria in piena conformità con quanto stabilito dall'art. 33 comma 6 della Costituzione che recita: "Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato".

Conseguentemente, la legge 240 prevede che "Sulla base di accordi di programma con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di seguito denominato «Ministero», le università che hanno conseguito la stabilità e sostenibilità del bilancio, nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca, 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. Il Ministero, con decreto di natura non regolamentare, definisce i criteri per l'ammissione alla sperimentazione e le modalità di verifica periodica dei risultati conseguiti".

A differenza di quanto stabilito, per esempio, nell'art. 29 della Costituzione per cui "La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale", in cui cioè vi è la semplice presa d'atto di diritti preesistenti, qui si ha l'attribuzione di un diritto che consiste nella facoltà di darsi ordinamenti autonomi, peraltro riservando alla legge la definizione di limiti alla suddetta autonomia.

L'autonomia riguarda dunque propri ordinamenti interni. Trattandosi di autonomia si presuppone pertanto un potere normativo differenziato, che implica cioè la possibilità di regole diverse per ogni singolo ateneo.

L'art. 1.2 della legge 240, rispetta pienamente il dettato costituzionale posto che attribuisce una autonomia che riguarda gli ordinamenti interni delle singole università, circoscrivendo tale facoltà al rispetto di precisi limiti. Un primo limite è certamente la previsione del previo accordo di programma con il Ministero che può graduare l'autonomia in relazione alle necessità e potenzialità del singolo ateneo. Un preciso limite è inoltre costituito dalla "stabilità e sostenibilità di bilancio", "nonché risultati di elevato livello nel campo

della didattica e della ricerca". Un ulteriore limite, di carattere operativo, consiste nel riferimento a "propri modelli funzionali ed organizzativi". La ulteriore autonomia concessa trova dunque il limite nei modelli funzionali ed organizzativi, vale a dire nel funzionamento della istituzione universitaria e nella sua organizzazione interna.

La dizione è sufficientemente ampia e generica, ben potendo comprendere anche i rapporti dell'ateneo con coloro che sono l'anima del funzionamento di quell'ateneo, vale a dire il personale che consente all'ateneo di svolgere le proprie funzioni, vale a dire l'attività didattica e di ricerca. Si vedrà più avanti come nel concetto di autonomia funzionale per i Costituenti rientrava anche la definizione dello stato giuridico dei docenti.

2. Per comprendere la portata dell'art. 33.6 Cost. e la eventuale congruenza dell'art. 1.2 legge 240/2010, occorre riandare al dibattito in sede di Costituente.

Già il 30 luglio 1946, in seno alla seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, Attilio Piccioni chiariva come "per le università e gli istituti superiori si affaccia un concetto di autonomia" distinto rispetto a quello previsto per gli enti territoriali. Per il Costituente democristiano "Non si è fatto un guadagno" sottoponendo le università all'ordinamento unitario dello Stato: nei paesi liberi e democratici le università trovano, nella loro autonomia, un motivo serio e profondo per servire al più ampio sviluppo della scienza. Allo Stato devono rimanere solo le funzioni ispettive ed un controllo attraverso l'esame di Stato, il quale ultimo, in un regime libero, rappresenta una garanzia per gli scopi generali che lo Stato deve salvaguardare". Insomma per Piccioni, lo Stato avrebbe dovuto conservare esclusivamente funzioni ispettive e di controllo dei risultati raggiunti, attraverso un esame abilitante all'esercizio delle professioni.

Il 18 ottobre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione inizia la discussione sui principi dei rapporti sociali (culturali). Nella seduta del 18 aprile 1947 Colonnetti giunge ad affermare: "Non si esaurisce qui il problema della scuola — non si esaurisce se non si ha il coraggio di affermare un'altra libertà: quella della scuola stessa, della stessa scuola di Stato, a darsi i suoi ordinamenti. E qui l'argomento assume un particolare rilievo se si guarda all'Università ed agli Istituti di alta cultura, la cui attuale decadenza, da tutti sentita, è in gran parte dovuta all'avvenuta soppressione di ogni autonomia, di ogni libertà.

L'Università è oggi soffocata dalle masse dei giovani che si affollano alle sue porte senza possedere attitudini e nemmeno aspirazioni alla preparazione scientifica o ad una reale elevazione morale e sociale, spinti soltanto dal proposito di conquistarsi in qualunque modo un titolo che apra la via ad uffici lucrosi. L'Università non si salva se non attraverso un radicale rinnovamento dei suoi ordinamenti, capace di attuare una severa selezione ed un orientamento dei giovani. Tali nuovi ordinamenti dovranno essere così



variamente articolati e differenziati da preparare i giovani meritevoli e capaci, perché forniti delle necessarie attitudini e perché orientati, avviandoli mediante una specifica formazione verso le singole attività professionali o verso le più alte mete della cultura. Ad un tale risultato non si arriverà mai se non si metteranno in gioco le libere iniziative attraverso una completa autonomia di governo didattico ed economico dei singoli Istituti; autonomia che sola può permettere agli Istituti stessi di darsi un particolare e ben determinato carattere nella costituzione stessa del corpo insegnante e nella libera adozione di quegli ordinamenti che, caso per caso, più si confanno al raggiungimento dei fini che i singoli istituti si propongono, adeguando al programma i mezzi di cui essi dispongono.

L'autonomia, se reale e completa, varrà a fissare le responsabilità dei corpi insegnanti e a restituire all'insegnamento superiore quel prestigio che esso ha ormai perduto.

Allo Stato resterà il diritto di disciplinare l'esercizio delle professioni attraverso il conferimento dei relativi diplomi di abilitazione. E nell'esercizio di questo suo diritto avrà sempre modo di operare quel controllo che deve garantire ogni cittadino e stimolare le Università nell'esplicazione delle loro libere attività.

Se questa Assemblea avrà il coraggio di affermare il principio dell'autonomia degli Istituti di alta cultura, essa potrà ben dire di aver con ciò posta una pietra basilare dell'edificio nuovo nel quale si matureranno i futuri destini e le future grandezze d'Italia".

Riaffiora dunque un potere di intervento statale limitato al controllo dei risultati, essenzialmente attraverso gli esami di abilitazione all'esercizio delle professioni.

La riflessione è peraltro qui molto più articolata. Intanto l'autonomia universitaria è concepita come strumento per superare la decadenza del sistema universitario. L'autonomia riguarda gli ordinamenti universitari, presuppone una "varia articolazione e differenziazione", deve essere "completa" e riguardare il "governo didattico ed economico", dunque sembrerebbe autonomia nella organizzazione della didattica e persino nella amministrazione e nell'uso delle risorse. Nell'intervento di Della Seta del 21 aprile 1947 si affermano due concetti fondamentali: l'autonomia universitaria "è garanzia di libertà per l'alto insegnamento", tuttavia "deve essere un'autonomia ben altrimenti disciplinata, se non si vuole, in nome della libertà delle singole Facoltà, sanzionare degli arbitrî, specie nel campo dei concorsi universitari che molte volte risentono di indebite pressioni e inframmettenze. E non parliamo di certe cattedre conferite ad uomini di cosiddetta chiarissima fama, per le quali, non rare volte, salvando tutte le forme, si giunge a sanzionare il privilegio e l'arbitrio". L'autonomia deve incontrare dunque dei limiti costituiti da norme di carattere generale in particolare laddove si tratti di reclutamento. Sempre nella seduta del 21 aprile Codignola esprimeva la preoccupazione che l'autonomia degli istituti potendosi estendere al disciplinamento dell'insegnamento universitario potesse per atenei di carattere "ecclesiastico" il pretendere "giuramenti antimodernisti" vincolando le coscienze dei professori ovvero affermare principi



contrari alla libertà della ricerca. Codignola peraltro attesta la presenza in commissione di un orientamento che avrebbe chiesto "l'assoluta indipendenza dell'insegnamento e dell'organizzazione universitaria dallo Stato".

Il 22 aprile 1947 Rivera si espresse decisamente per una forte autonomia degli atenei: "Passiamo ora a dire due parole sulle Università. Le Università non sono state mai così dipendenti e così a disposizione della burocrazia e dei ministeri, come da quando si è detto che esse sono autonome. È una fatalità, ma l'autonomia è andata proprio sfumando da quando essa è stata proclamata.

C'è poi una uniformità che dà luogo a gravi inconvenienti. Tutte le Università ci si presentano nei loro ordinamenti parallele ed eguali, giacché le Facoltà hanno programmi identici in tutte le Università. Ciò contrariamente alla tradizione del nostro Paese, in cui persino certe scuole medie apparivano specializzate, così come era per le scuole nautiche e le scuole di agricoltura, per esempio, specializzate per l'enologia o per altre branche, tutto oggi raso in una uniformità desolante".

L'autonomia dunque nella visione di questo autorevole Costituente presuppone innanzitutto il potere di darsi ordinamenti differenti così da non risultare le singole università quanto agli ordinamenti vigenti al loro interno "parallele ed eguali". Ma l'autonomia è anche uno strumento potente per contrastare "il più grave inconveniente che noi ritroviamo nelle Università" vale a dire "questa burocrazia onnipotente, che decide tutto, giacché i Ministri passano, ma la burocrazia resta e non si muove foglia che Roma non voglia!". E ancora: "Ora noi chiediamo che le Università diventino veramente autonome, che cioè questa autonomia non sia una burla, che cioè il Governo, lo Stato — ho sentito parlare dello Stato qui dentro con una grande devozione e questo mi ha fatto paura — che cioè lo Stato dia i fondi, ma che poi le Università possano governarsi da sé".

Dunque l'autonomia viene intesa essenzialmente come autogoverno. Con esiti di grande rilievo ed estensione: "se noi riusciremo a riportare le Università nostre alle antiche tradizioni di indipendenza e di autonomia, faremo cosa veramente saggia. Una volta le Università si governavano da sé e si strappavano i docenti al suon di fiorini. A Perugia c'era un grande giurista, al quale fu offerta dallo Studio bolognese una somma di fiorini d'oro veramente notevole: immediatamente Perugia corse ai ripari, per tenersele, offrendo altrettanto, e, poiché la prudenza non è mai troppa, incaricò anche gli studenti di sorvegliare questo prezioso personaggio, perché non le sfuggisse. Questo episodio rivela quale è il lievito maggiore perché si possa dagli studiosi meglio operare, e produrre: lo stimolo della concorrenza. Ma si devono anche avere le spalle sicure, si deve esser certi cioè che domani, mutando Governo, non si soffrano affronti e scapiti, come noi abbiamo sofferto durante il periodo fascista. Questo bisogna assicurare. Io non dico che debba tornare un governo fascista, ma può venire un governo di partito, di qualunque partito. Togliamo il sospetto che la politica possa, in questo o in altro modo, interferire in mezzo agli



uomini di studio: diamo a costoro l'autorità vera, la persuasione, cioè, che essi sono superiori, al di sopra e fuori della politica; altrimenti la politica, come è successo recentemente, sacrifica alcuni dei nostri migliori".

Autonomia significa dunque, fra l'altro, che gli atenei possono farsi concorrenza fra di loro, arrivando persino ad offrire condizioni retributive differenziate, e maggiormente competitive, strappandosi l'un l'altro i docenti più bravi. L'autonomia deve consistere anche nel poter pagare in modo differenziato i docenti, a seconda del merito e dell'interesse che quella università abbia per loro.

L'autonomia infine come antidoto verso l'invadenza della politica. Ecco allora che dice: "diamo ai docenti universitari l'autorità vera".

Al termine della discussione e in un contesto in cui l'autonomia universitaria veniva vissuta come autogoverno, possibilità per ogni università di darsi ordinamenti propri e differenziati, persino possibilità di definire gli stipendi dei docenti per poter essere più competitive l'un verso l'altra, ecco che si presentano nella seduta del 24 aprile 1947 i primi emendamenti, quello a firma di Rivera, Montemartini, Gortani, Ermini, Firrao, Caso recitava: Aggiungere dopo il primo comma: "Le istituzioni di alta cultura, Accademie ed Università, sono politicamente indipendenti e funzionalmente autonome". Compaiono le stesse espressioni riprese dal legislatore del 2010: l'autonomia, quella autonomia che avrebbe dovuto portare persino allo stabilire in proprio gli stipendi dei professori, è di natura funzionale, riguarda cioè appunto il funzionamento del singolo ateneo. È dunque in questo senso che va inteso anche oggi "autonomia funzionale". L'emendamento dell'onorevole Colonnetti è più generico: Dopo il primo comma, aggiungere il seguente: «Le istituzioni di alta cultura, Università ed Accademie, sono autonome». Nel suo intervento Colonnetti peraltro riprende il tema della autonomia funzionale.

Ritorna il riferimento alla autonomia funzionale nell'emendamento presentato dagli onorevoli Martino Gaetano, Labriola, Della Seta, Caronia, Lucifero, Corbino

Aggiungere dopo il primo comma: «La legge garantisce l'autonomia funzionale delle Università dello Stato e l'immovibilità dei professori universitari di ruolo».

L'onorevole Martino Gaetano, non svolge però l'emendamento affermando testualmente: "Ritengo non sia necessario svolgere questo emendamento, perché, per quanto riguarda la necessità dell'autonomia funzionale delle Università, basta riferirsi a quanto è stato detto dall'onorevole Colonnetti".

Il 28 aprile 1947 viene presentato a nome del gruppo democristiano, e precisamente da Dossetti, Gronchi, Moro, Monterisi, Di Fausto, Franceschini, Bianchini Laura, Foresi, Caronia, Guerrieri Filippo, Bertola, il seguente emendamento:

Sostituire l'art. 27 col seguente: [.....] "Alle istituzioni di alta cultura, università e accademie, è riconosciuto il diritto di darsi autonomi ordinamenti".

Sempre nella seduta del 28 aprile 1947 Rivera, Colonnetti, Martino concordano nel ritenere assorbiti i loro emendamenti da quello di Dossetti. Ritengono dunque che il concetto di autonomia funzionale sia a buon diritto contenuto in quello più ampio a prima firma Dossetti.

Il 29 aprile 1947 si apre la polemica con l'intervento a titolo personale del socialista Giua: "Viceversa, affermando nell'ultimo comma di questo emendamento che le Università e gli istituti di alta cultura possono darsi ordinamenti autonomi, io non nascondo la mia preoccupazione. Vi sono Stati, come la Germania prima dell'avvento di Hitler, che hanno dato un esempio del come le Università possano svilupparsi quando sono autonome. Ma le condizioni sociali della Germania guglielmina non sono le condizioni attuali dell'Italia. Noi usciamo dalla dittatura fascista; sotto la dittatura fascista le Università, e dal punto di vista dell'organizzazione interna e dal punto di vista degli insegnanti, non hanno migliorato, anzi hanno peggiorato.

Se noi dichiariamo oggi le Università autonome, corriamo il pericolo di vedere creati in Italia tanti centri di insegnamento, che si possono contraddire l'uno con l'altro, non solo nei programmi, ma soprattutto dal punto di vista della ricerca sperimentale, per quei mezzi che è necessario dare ai laboratori di ricerche, che, qualora le Università fossero assolutamente autonome, non potrebbero trovare né con le tasse degli alunni, né con altri mezzi, per cui oggi dare alle Università la perfetta autonomia, significa porre un problema che le Università italiane non possono risolvere, nel senso di favorire lo sviluppo delle Università stesse.

A questo concetto dell'autonomia delle Università è legato anche l'emendamento proposto dall'onorevole Corbino e da altri colleghi, di creare l'inaffidabilità dei professori universitari. L'onorevole Corbino è un insegnante universitario e sa che i professori universitari in Italia sono stati, anche in base alla legge Casati, sempre inaffidabili. Non so se nel periodo fascista questo principio sia stato rimosso; tuttavia credo che non si possa addivenire subito e non si possa ritornare al principio della legge Casati unicamente perché oggi noi abbiamo il compito di rinnovare la vita universitaria, e quindi è necessario che lo Stato controlli anche l'attività dei professori universitari, perché la riforma universitaria per noi non è solo riforma strutturale dell'Università, ma è anche rinnovamento degli insegnanti".

Giua dunque riconosce che l'autonomia da lui contrastata ed a cui si riferiscono gli emendamenti in discussione, in particolare quello di Dossetti, comporta la possibilità di creare "in Italia tanti centri di insegnamento, che si possono contraddire l'uno con l'altro, non solo nei programmi, ma soprattutto dal punto di vista della ricerca sperimentale". Ogni università avrebbe dunque proprie regole per disciplinare le modalità di svolgimento della didattica e l'organizzazione della ricerca, addirittura, pare di capire, le modalità di reperimento delle risorse.

La replica a Giua di Corbino è peraltro tranchante: "Così ragionava Bottai!"

Nell'intervento di Tupini si chiarisce che "La Commissione, invece, accetta — per tale materia — l'ultimo comma dell'emendamento Dossetti-Gonella del seguente tenore: «Alle istituzioni di alta cultura, Università e Accademie è riconosciuto il diritto di darsi autonomi ordinamenti». Con l'eventuale accettazione di questo emendamento, che già figura nel nuovo testo, si potrà ritenere soddisfatto anche il principio dell'inamovibilità dei professori universitari. Infatti, se le Università sono autonome, i professori ne risulteranno liberi, e quindi, inamovibili". Dunque l'autonomia concerne anche lo stato giuridico dei docenti universitari, proprio perché le università sono autonome, i professori sono liberi ed hanno uno status di inamovibilità.

Nel dibattito si viene peraltro ad aggiungere il decisivo intervento del comunista Marchesi, che, subemendando l'emendamento Dossetti, pretende di ricondurre l'autonomia universitaria nei limiti fissati dalle leggi dello Stato. A questo punto Fabbri preannuncia il proprio voto contrario: "Se non vi è un nuovo testo concordato, dichiaro che io voterò contro quello che, all'inizio della seduta, è stato detto testo concordato, perché non mi appare chiaro nel suo contenuto. Infatti, mentre si parla di autonomi ordinamenti per le istituzioni di alta cultura, di università in genere, sul che io sarei perfettamente d'accordo, trovo che, corrispondentemente a questa caratteristica per gli istituti di alta cultura, università e accademia, gli autonomi ordinamenti sono consentiti nei limiti della legge; invece per le scuole inferiori si parla di garanzia di piena libertà, senza precisare di che e di che cosa, in guisa che, questa piena libertà, garantita dalla legge, mi pare qualche cosa di più di quella consentita agli istituti superiori che hanno liberi ordinamenti, nei limiti della legge". L'autonomia e in particolare l'autonomia funzionale non è più "indipendente", ma subordinata ai limiti fissati dalle leggi dello Stato. Ecco dunque che con il nuovo limite sarà sempre la legge a dettare condizioni e perimetri di ampiezza della autonomia, che potrà anche essere totale, estendendosi a qualsivoglia materia, e naturalmente differenziata da ateneo ad ateneo, come è del resto nella natura di un autogoverno che può darsi proprie norme, ma dovrà essere in qualche modo "consentita" da una legge. Ed è esattamente ciò che fa l'art. 1 comma 2 della legge 240/2010.

Il Presidente Terracini concluse così la discussione sul tema dell'autonomia universitaria: "Passiamo all'ultimo comma del testo concordato, con l'aggiunta proposta dall'onorevole Marchesi (nei limiti consentiti dalle leggi dello Stato) e accettata dall'onorevole Dossetti e dalla Commissione:

«Alle istituzioni di alta cultura, università e accademie, è riconosciuto il diritto di darsi autonomi ordinamenti, nei limiti consentiti dalle leggi dello Stato».

L'emendamento viene approvato e diventerà il comma 6 dell'art. 33 della Costituzione italiana.

3. Se l'autonomia funzionale ed organizzativa riguarda dunque le norme che disciplinano il funzionamento complessivo dell'ateneo e quelle che riguardano la sua organizzazione interna, è evidente come l'ambito di autonomia che può essere riconosciuta, previo accordo di programma con il Ministero,

è assai ampio e certamente può riguardare anche la sottrazione dell'ateneo alle norme che disciplinano gli acquisti pubblici, così come la possibilità di autorizzare, con il consenso dei docenti, modalità anche temporali di ricerca e di didattica differenziati, possibilità di distinta retribuzione per attrarre risorse utili allo sviluppo dell'ateneo, modalità di avviamento di corsi di laurea, così come la possibilità di fornire all'esterno attività retribuita, ovvero la organizzazione della governance interna. Essendo stato presentatore dell'emendamento che ha previsto il regime di cui all'art. 1 comma 2 posso confermare in via di interpretazione autentica che proprio questa ampia libertà organizzativa e funzionale, coerente con lo spirito del Costituente, stava alla base di questa che appare una riforma radicale del nostro sistema universitario.

L'art. 1 comma 2 realizza in realtà una delegificazione potenziale, se così non fosse sarebbe una norma senza alcuna portata innovativa. Le norme che disciplinano il funzionamento e l'organizzazione degli atenei sono invero di natura primaria o secondaria. Quelle di natura secondaria possono già essere modificate con fonte di pari grado senza necessità di una autorizzazione legislativa. Ogni differente interpretazione sarebbe dunque irragionevole, considerando invece la forte portata innovativa che il legislatore del 2010 ha voluto attribuire a questa norma che richiede fra l'altro presupposti stringenti di efficienza per la sua applicazione.

La scansione prevista dall'articolo 1 comma 2 L. 240/2010 è chiara: il Ministero con decreto – non avente natura regolamentare – stabilisce i criteri per l'ammissione alla sperimentazione e le modalità di verifica, ma poi i concreti elementi di autonomia organizzativa e funzionale sono definiti dagli Accordi di Programma stipulati da ciascuna Università – che sia in possesso dei requisiti di cui al DM – con il Ministero stesso.

È dunque l'Accordo di Programma la fonte che stabilisce il concreto contenuto della sperimentazione per l'autonomia e questo esalta ancora di più lo spirito del dettato costituzionale in quanto consente, appunto, a ciascuna Università “meritevole” di negoziare i propri elementi di autonomia negoziale.

La legge prevede dunque un regime ordinario, per tutte le Università, ed un regime caratterizzato da una maggiore autonomia, prima sperimentale e poi, dopo la verifica, definitivo, per le Università in possesso di determinati requisiti come definiti da decreto del Ministro secondo le indicazioni dello stesso articolo 1 comma 2. Si tratta di un modulo procedimentale già utilizzato in altri ambiti a livello costituzionale: basti pensare alle intese con le Confessioni religiose (art. 8 Cost.), oppure alle intese per il riconoscimento alle Regioni di ulteriori forme e condizioni di autonomia (art. 116 Cost.). Nel caso delle Università, però, l'Accordo di Programma è esso stesso la fonte di autonomia, mentre per le Confessioni religiose e per le Regioni le intese debbono essere recepite con legge.

3. Stanti queste premesse, si fornisce qui un modello di articolato:

VISTO il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni;

VISTA la legge 9 maggio 1989, n. 168, la quale prevede, all'art. 1, comma 2, che il Ministro *"dà attuazione all'indirizzo e al coordinamento nei confronti delle Università (...) nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'art. 33 della Costituzione"*;

VISTO l'articolo 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO il D.P.R. 27 gennaio 1998, n. 25 e in particolare l'art. 2, comma 5, lettera d);

VISTI gli artt. 1 e 2 della legge 19 ottobre 1999, n. 370;

VISTO il D.M. 22 ottobre 2004, n. 270, con il quale è stato approvato il regolamento sull'autonomia didattica degli Atenei e i relativi decreti con i quali sono state definite le classi dei corsi di studio";

VISTO l'art. 1-ter, commi 1 e, del decreto legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, in base al quale "le Università adottano programmi triennali coerenti con le linee generali di indirizzo definite con decreto del Ministro", i cui risultati sono valutati sulla base di appositi indicatori...;

VISTE le linee guida europee per l'assicurazione della qualità nello Spazio europeo dell'istruzione superiore, adottate dai Ministri europei dell'istruzione superiore al Consiglio di Bergen nel maggio 2005 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO il decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito dalla legge 24 novembre 2006, n. 286;

VISTO il D.P.R. 1 febbraio 2010, n. 76, concernente la struttura e il funzionamento dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR);

VISTA la legge 30 dicembre 2010, n. 240;

VISTO in particolare l'articolo 1, comma 2 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 il quale prevede che *"In attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 33 e al titolo V della parte II della Costituzione, ciascuna università opera ispirandosi a principi di autonomia e di responsabilità. Sulla base di accordi di programma con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di seguito denominato «Ministero», le università che hanno conseguito la stabilità e sostenibilità del bilancio, nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca, 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. Il Ministero, con decreto di natura non regolamentare, definisce i criteri per l'ammissione alla sperimentazione e le modalità di verifica periodica dei risultati conseguiti"*.

VISTO altresì l'art. 1, comma 4, della L. n. 240/2010, il quale 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, anche sulla base delle migliori esperienze diffuse a livello internazionale, garantendo una distribuzione delle risorse pubbliche coerente con gli obiettivi, gli indirizzi e le attività svolte da ciascun ateneo, nel rispetto del principio della coesione nazionale, nonché con la valutazione dei risultati conseguiti"*;

VISTO il Decreto legislativo, 27 gennaio 2012, n. 19, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 30 dicembre 2010, n. 240"; la Legge 30 dicembre 2010, n. 240 recante *"Valorizzazione dell'efficienza delle Università e conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione di risorse pubbliche sulla base di criteri definiti ex ante anche mediante la previsione di un sistema di accreditamento periodico delle università"*;

VISTO il Decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49, recante la Disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240;

VISTO il DM 8 febbraio 2013, n. 45 concernente il Regolamento recante modalità di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato ai sensi dell'art. 19 della L. n. 240/2010;

VISTO l'articolo 60, comma 01, del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, il quale prevede che *“la quota del Fondo 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, ... 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)”*;

VISTO il DM n. 635 del 8 agosto 2016, relativo alle linee generali d'indirizzo della programmazione 2016-2018, il quale trova applicazione fino all'adozione del DM con il quale saranno definite le linee generali d'indirizzo della programmazione 2019-2021;

VISTO il DM n. 6 del 7 gennaio 2019 con il quale sono stati, da ultimo, definiti gli Indicatori per l'accreditamento e la valutazione periodica degli Atenei;

VISTI lo Statuto del CINECA approvato con D.M. 26 marzo 2018, n. 245, pubblicato nella GU n. 83 del 10 aprile 2018, e la delibera del Consiglio direttivo dell'ANAC n. 1172 del 19 dicembre 2018, che dispone l'iscrizione del Consorzio, nell'elenco di cui all'articolo 192, comma 1, del d.lgs. 50/2016, quale soggetto in house del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca;

RITENUTO pertanto con il presente decreto di dare attuazione a quanto previsto dall'art. 1, comma 2, della L. n. 240/2010, indicando i criteri di ammissione alla sperimentazione di propri modelli funzionali e organizzativi, con riferimento sia alle Istituzioni da ammettere alla sperimentazione sia agli ambiti che saranno ammessi alla sperimentazione;

Sentita l'ANVUR;

DECRETA

Art. 1

Ambito di applicazione

1. Le disposizioni di cui al presente decreto si applicano alle Università Statali, ivi compresi gli Istituti universitari a ordinamento speciale, e alle Università non statali legalmente riconosciute.

Art. 2

Criteri di ammissibilità

1. Per università che hanno conseguito la stabilità e sostenibilità del bilancio, nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca, si intendono le Università che rispettano i seguenti criteri:
 - a) **Stabilità e sostenibilità di bilancio:** presentare, negli ultimi 2 esercizi finanziari, i seguenti indicatori di bilancio.

UNIVERSITA' STATALI:

AMBITO		Indicatore
1	Sostenibilità economico-finanziaria	ISEF>1,10
2	Indebitamento	IDEB<0,15
3	Spese di personale	IP< 75,0%

UNIVERSITA' NON STATALI:

AMBITO		Indicatore
1	Trasparenza del Bilancio	Invio al Ministero e Pubblicazione del bilancio sul sito dell'ateneo
2	Diritto allo Studio	Rispetto della normativa di cui al d.lgs 68/2012
3	BILANCIO	Margine Operativo > 0

- b) **Risultati di elevato livello nel campo della didattica:** avere conseguito un punteggio superiore a 6 nell'ultimo accreditamento periodico, oppure rispettare almeno due dei seguenti parametri:
1. Percentuale almeno del 7% di laureati (L, LM e LMCU) entro la durata normale del corso che abbia conseguito all'estero, 12 CFU per le lauree triennali e 18 CFU per le lauree magistrali;
 2. Variazione positiva rispetto all'anno accademico precedente del rapporto tra il numero degli studenti iscritti al II anno di un corso L o LM e il numero di studenti iscritti al I anno dello stesso;
 3. Percentuale di studenti del primo anno di L o LMCU con diploma di scuola secondaria superiore conseguito fuori regione in misura non inferiore al 10%;
 4. Percentuale di studenti del primo anno di L o LMCU con diploma di scuola secondaria superiore conseguito all'estero non inferiore al 1%;
 5. Percentuale di studenti del primo anno di LM laureati in altro Ateneo in misura non inferiore al 15%;
 6. Percentuale di studenti soddisfatti dell'esperienza complessiva dell'università [secondo la definizione AlmaLaurea] maggiore del 70%;
 7. Percentuale di punti organico utilizzati da docenti provenienti da altri Atenei reclutati nell'ultimo biennio superiore al 30%.

I dati relativi agli indicatori 1, 2, 3 e 4 sono estratti dall'Anagrafe nazionale degli studenti e sono relativi alla media dei due anni accademici precedenti alla richiesta di ammissione. I dati relativi agli indicatori 5, 6 sono riferiti alla media dei risultati delle ultime due indagini AlmaLaurea precedenti alla richiesta di ammissione, ovvero ai risultati di indagini condotte con la medesima metodologia di AlmaLaurea per gli atenei che non fanno parte del Consorzio.

- c) **Risultati di elevato livello nel campo della ricerca:** rispettare almeno due dei seguenti parametri:
1. Valore superiore alla mediana dell'indicatore complessivo della qualità dei risultati della ricerca, attestato da un rapporto superiore a 1 fra IRFS e peso dell'Ateneo, come risultante dall'ultima VQR.
 2. Valore superiore alla mediana dell'indicatore di attrazione delle risorse, attestato da un rapporto superiore a 1 fra IRAS3 e peso dell'Ateneo, come risultante dall'ultima VQR.
 3. Avere stanziato, nell'ultimo biennio, fondi propri in percentuale superiore all'1% dell'FFO per il reclutamento di ricercatori e il finanziamento di assegni di ricerca e borse di dottorato;
 4. Avere in servizio nell'ultimo triennio un numero di vincitori- responsabili scientifici - di Progetti di ricerca nazionali (PON MIUR, MISE etc.) almeno pari al 5 per mille del numero totale di professori e ricercatori dell'Ateneo.
 5. Avere in servizio nell'ultimo triennio un numero di vincitori- principal investigator - di programmi ERC o di Progetti Europei Horizon o di premi scientifici internazionali almeno pari al 5 per mille del numero totale di professori e di ricercatori dell'Ateneo;
 6. Avere un numero di brevetti nazionali o internazionali, riconosciuti negli ultimi 2 anni, pari almeno pari a un centesimo del numero di docenti.

Art. 3

Modelli funzionali e organizzativi ammessi alla sperimentazione

1. Le Università che rispettano i requisiti di cui all'articolo 2, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 240/2010, sono ammesse a presentare richiesta al Ministero per la stipula di accordi di programma, con verifica triennale, quadriennale o quinquennale in merito alla permanenza dei requisiti di ammissione ai sensi dell'articolo 4 del presente decreto, relativamente alla sperimentazione di 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 della legge 240/2010, in particolare nei seguenti ambiti:

- A. Diverse modalità di composizione, costituzione, attribuzione delle funzioni e durata degli organi di governo.
- B. Riduzione delle numerosità minime di docenza richieste per l'attivazione di strutture dipartimentali rispetto a quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, lettera b) della legge 240/2010.
- C. Definizione di modalità differenziate di valutazione periodica dei risultati della didattica e della ricerca, fatto salvo il controllo da parte dell'ANVUR del rispetto delle linee guida europee per l'assicurazione della qualità, dando comunque maggiore peso ai risultati ottenuti.
- D. Istituzione e attivazione, in via sperimentale, di corsi di laurea e laurea magistrale innovativi, anche inter-ateneo e inter-classe, previa approvazione ministeriale, (sentito il CUN e l'ANVUR secondo il disposto del d.lgs. 19/2012, art. 8, co. 4). Tali corsi sono sottoposti a verifica dopo un ciclo completo di corso di studi, fatti salvi, in ogni caso, i diritti degli studenti iscritti a conseguire il relativo titolo di studio. Sono esclusi dalla sperimentazione i corsi a programmazione nazionale o che devono rispettare direttive comunitarie.
- E. Istituzione e attivazione, in via sperimentale, di nuove lauree o lauree magistrali con atenei stranieri che, nel rispetto degli obiettivi formativi della classe, sviluppino ordinamenti didattici innovativi, previa approvazione ministeriale, (sentiti il CUN e l'ANVUR).
- F. Possibilità, per gli Istituti universitari a ordinamento speciale, di istituire corsi di laurea magistrale per il tramite federazioni di cui all'articolo 3 della legge 240/2010.
- G. Nell'ambito delle politiche di internazionalizzazione dell'Ateneo possibilità di organizzare forme di selezione degli studenti e di organizzazione dei corsi di laurea e di dottorato, anche con atenei stranieri, integralmente in lingua straniera, fatto comunque salvo il rispetto delle linee guida per l'assicurazione della qualità europea.
- H. Nell'ambito dell'incentivazione all'innovazione tecnologica ed al trasferimento di tale innovazione al mondo delle imprese, possibilità di disciplinare in modo autonomo le società di spin off, anche in relazione alle modalità di selezione dei soci, nonché possibilità di prevedere condizioni particolari per gli studenti imprenditori.
- I. Semplificazione delle procedure di accreditamento, attivazione, organizzazione e valutazione dei corsi di dottorato innovativo, con riferimento al numero dei docenti del Collegio di dottorato, all'obbligo di conferimento di borse di studio da parte dei partner stranieri, alla possibilità di far parte di più di un Collegio di dottorato.
- J. Definizione dei compiti didattici e di ricerca per i professori e per i ricercatori, in funzione delle politiche di ateneo relative a ricerca, didattica, internazionalizzazione e innovazione, fatto salvo l'assenso dei professori e dei ricercatori medesimi. Le università potranno sperimentare nuove forme premiali per i docenti e ricercatori coinvolti nelle relative attività, in deroga a quanto disposto dall'art. 7, co. 3, e dall'art. 9 della L. 240/2010.
- K. Attribuzione all'Ateneo della competenza in ordine alla gestione delle procedure di chiamata diretta di docenti e ricercatori, previa autorizzazione ministeriale e fatta salva l'individuazione dei requisiti per la chiamata stessa secondo il disposto dell'art. 1, co. 9, della L. 230/2005.
- L. Possibilità di doppia affiliazione a tempo definito di docenti e di ricercatori italiani e stranieri già in servizio presso un ateneo straniero.
- M. Possibilità di incentivare, anche economicamente i docenti che attraverso attività didattiche e di ricerca di terza missione, di coordinamento di Progetti Europei e Italiani contribuiscano all'acquisizione di commesse conto terzi ovvero di finanziamenti pubblici o privati.
- N. Possibilità di prevedere, con oneri a carico del proprio bilancio, incentivi anche finanziari per i professori e i ricercatori che si trasferiscano presso l'Ateneo dall'estero.

- O. Possibilità di prevedere, con oneri a carico del proprio bilancio, contributi finanziari ai costi di trasferimento, per un massimo di cinque anni, per i professori e i ricercatori che si trasferiscano presso l'Ateneo da extra-Regione.
- P. Possibilità di deroga rispetto a quanto previsto per le pubbliche amministrazioni rispetto ai vincoli fra Controllata e Controllante per quanto riguarda i rapporti fra Università e Società di Diritto Privato finalizzate alla valorizzazione della ricerca, della terza missione e della creazione d'impresa, previa verifica della situazione di bilancio delle controllate.

Art. 4

Quadro informativo degli indicatori, presentazione e verifica periodica

1. La competente Direzione generale del Ministero provvede, avvalendosi del CINECA, a predisporre il quadro informativo degli indicatori necessario a individuare le Università che possono essere ammesse alla sperimentazione, a fornire le indicazioni operative per la presentazione, con modalità telematiche, della proposta di programma triennale, quadriennale o quinquennale di sperimentazione.
2. Le proposte indicano gli ambiti oggetto di sperimentazione e gli indicatori, scelti tra gli indicatori della programmazione triennale, prevista dall'articolo 1-ter della Legge 43 del 2005, per i quali l'Ateneo si attende un miglioramento e i relativi target.
3. Le Università ammesse alla stipula di accordi secondo quanto stabilito dal presente decreto sono sottoposte nel corso dell'ultimo anno di vigenza dell'accordo a verifica dei risultati conseguiti con riferimento agli indicatori di cui all'articolo 2 e al comma 2 del presente articolo. La valutazione ex post dei risultati sarà finalizzata anche alla verifica complessiva dei risultati.
4. A seguito della verifica positiva ai sensi dei commi 2 e 3, l'Ateneo può proporre al Ministero la proroga dell'accordo di programma esistente o proporre un diverso accordo per i successivi anni.
5. In caso di verifica finale non positiva, gli accordi di programma non possono essere prorogati e l'ateneo è automaticamente reinserto nelle ordinarie procedure ministeriali di autorizzazione, monitoraggio e valutazione. In tal caso per l'Ateneo non sarà possibile accedere a nuovi accordi di programma per almeno un triennio.
6. Qualora i risultati di una delle Università ammesse alla sperimentazione prevista dal presente decreto siano stati considerati positivi dopo la valutazione finale, anche con riferimento agli indicatori economico-finanziari, il Ministero può disporre l'estensione della sperimentazione stessa ad altri Atenei in condizioni analoghe, su loro richiesta.

Il presente decreto è trasmesso alla Corte dei conti per il controllo preventivo di legittimità e al competente Ufficio Centrale di Bilancio per il controllo preventivo di regolarità contabile.

4. Un modello siffatto darebbe dunque una significativa autonomia alla gran parte degli atenei con la possibilità di sperimentare nuove forme organizzative, che potrebbero portare per esempio ad una gestione sul modello anglosassone dell'ateneo, con inoltre una semplificazione degli organi, una semplificazione delle procedure interne di organizzazione e un diverso ruolo di soggetti finanziatori; una semplificazione nella costituzione dei dipartimenti; una maggiore valorizzazione delle attività brevettuali e di trasferimento tecnologico al fine degli scatti stipendiali; la possibilità di istituire e attivare direttamente, con procedure più semplici e più rapide, corsi di laurea anche innovativi e anche fra atenei e fra classi di laurea diverse ovvero, addirittura, anche con atenei stranieri; possibilità di organizzare corsi di laurea specificamente concepiti per studenti stranieri in lingua straniera; definizione di compiti didattici e di ricerca in sintonia con le esigenze del ricercatore e del docente e sulla base delle esigenze organizzative dell'ateneo, sempre fatto salvo l'assenso dei ricercatori e dei docenti medesimi; possibilità di sperimentare nuove forme premiali a vantaggio di ricercatori e docenti; maggiore libertà nelle chiamate dirette; possibilità di doppia affiliazione presso anche un ateneo straniero oltreché italiano di docenti italiani o stranieri; possibilità di incentivare economicamente i docenti che attraverso attività didattiche e di ricerca di terza missione o di coordinamento di progetti europei ed italiani contribuiscano alla acquisizione di commesse ovvero di finanziamenti pubblici o privati; possibilità di prevedere incentivi anche economici per professori e ricercatori che si trasferiscano dall'estero presso l'Ateneo; possibilità di prevedere contributi finanziari ai costi di trasferimento, per un massimo di cinque anni, per docenti o ricercatori che si trasferiscano da ateneo di altra regione; possibilità di derogare ai vincoli posti per le amministrazioni pubbliche fra controllata e controllante per quanto riguarda ai rapporti fra università e società di diritto privato finalizzate alla valorizzazione della ricerca, della terza missione e della creazione d'impresa, anche in merito alla libertà di scelta dei soci degli spin off. I requisiti per poter accedere a questo regime derogatorio sono una stabilità finanziaria individuata in un indice di sostenibilità economico-finanziaria pari a 1,10, dunque in presenza di un buon attivo di bilancio, una spesa per il personale rispetto all'ammontare dell'ffo pari al 75%, con quindi ampi margini di investimento ulteriori rispetto al pagamento degli stipendi, e un indebitamento non superiore a 0,15. Fra i risultati nel campo della didattica richiesti per accedere alla sperimentazione si ritiene necessario possedere almeno due fra alcuni requisiti significativi come una percentuale non marginale di laureati in corso che abbia fatto importanti esperienze formative all'estero, un miglioramento del successo formativo fra primo e secondo anno di corso rispetto all'anno precedente; una buona attrattività di studenti diplomatisi fuori regione; una qualche propensione alla internazionalizzazione degli studenti iscritti; una percentuale di studenti del primo anno di laurea magistrale laureati in altro Ateneo in misura non inferiore al 15%; un buon indice di soddisfazione degli studenti al termine del percorso universitario secondo le definizioni di Alma laurea;



una decisa apertura dell'ateneo a chiamate esterne. Si potrebbero poi richiedere come requisiti specifici alcuni indicatori riguardanti la ricerca, anche qui in numero minimo di due, indicatori che testimonino per esempio un buon indice di pubblicazioni su riviste internazionali da parte dei docenti e ricercatori dell'ateneo; una buona capacità di attrarre risorse da ricerche commissionate, trasferimento tecnologico e progetti competitivi; l'aver stanziato una certa percentuale di fondi propri per il reclutamento di ricercatori e il finanziamento di assegni di ricerca e borse di dottorato; l'aver in servizio un numero significativo di vincitori e responsabili scientifici di Progetti di ricerca nazionali ovvero internazionali; l'aver dato vita ad una buona attività brevettuale.

Immaginare un siffatto percorso di autonomia significa consentire alle singole università di sviluppare al massimo le proprie potenzialità. Fra gli indicatori su cui si ritiene debba mettersi maggiormente l'accento vi è l'attività brevettuale, il trasferimento tecnologico, la internazionalizzazione e la "sprovvincializzazione" dell'ateneo con una significativa apertura alle contaminazioni dall'esterno, sia come professori, e ricercatori, sia come studenti. Questo livello di autonomia, che dovrebbe essere accompagnato dalla approvazione di leggi di ulteriore semplificazione del sistema come l'abolizione integrale dell'obbligo del ricorso al Mepa o come la possibilità di seguire contemporaneamente due diversi corsi di laurea, o come la liberalizzazione integrale delle consulenze, avrebbe certamente l'effetto di rendere l'università un potente centro moltiplicatore dello sviluppo del territorio. Si consideri soltanto questo dato: al 2017 l'intero sistema brevettuale delle università italiane rendeva 1.900.000 euro, la sola università di Lovanio ben 90 milioni di euro. L'università di Lovanio ha rivelato del resto una capacità di raccogliere risorse attorno a spin off pari a circa 900 milioni di euro negli ultimi tredici anni. È evidente come l'università di Lovanio abbia un ruolo non marginale nella crescita complessiva della realtà su cui insiste. Un percorso di autonomia responsabile è dunque decisivo per fare di un ateneo una grande opportunità di crescita e di sviluppo economico.