

VERSIONE DEL 5 APRILE 2024/FINALE

# Semplificazione e università

Rapporto del gruppo di lavoro dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo-AIPDA

Il gruppo di lavoro AIPDA è costituito da Enza Caracciolo La Grotteria (*Università Mediterranea di Reggio Calabria*), Maria De Benedetto (*Università Roma Tre*), Caterina Ventimiglia (*Università di Palermo*).

# Indice

## I. SEMPLIFICAZIONE E UNIVERSITÀ: UNO SGUARDO D'INSIEME (*M. De Benedetto*)

1. COSA VUOL DIRE SEMPLIFICARE?
  - 1.1 Definire la semplificazione
  - 1.2 Perseguire politiche di semplificazione
  - 1.3 Semplificare in concreto
2. L'UNIVERSITÀ COMPLICATA
  - 2.1 Tipi di complicazione nell'università
  - 2.2 Ragioni della complicazione
  - 2.3 Costi e conseguenze della complicazione
3. SEMPLIFICARE L'UNIVERSITÀ
  - 3.1 Semplificazioni normative
  - 3.2 Semplificazioni amministrative
  - 3.3 Semplificazioni organizzative

## II. LA SEMPLIFICAZIONE NELLE LEGGI SULL'UNIVERSITÀ (*E. Caracciolo La Grotteria*)

## III. L'UNIVERSITÀ NELLE LEGGI DI SEMPLIFICAZIONE (*C. Ventimiglia*)

## IV. RACCOMANDAZIONI CONCLUSIVE

# I. Semplificazione e università: uno sguardo d'insieme

---

## COSA VUOL DIRE SEMPLIFICAZIONE?

---

Per poter ragionare di **semplificazione** e università occorre pregiudizialmente chiarirsi sul significato del termine. Come dimostrato anche dall'uso normativo (cfr. infra, sez. II e III), questo viene utilizzato per indicare cose diverse: ora è un **bisogno del sistema amministrativo**; ora l'**obiettivo dichiarato di un intervento legislativo**; oppure è da intendersi come un **principio** che dovrebbe guidare l'azione amministrativa; ancora è l'**oggetto di una politica pubblica**. La semplificazione, talvolta, funge da **giustificazione per l'introduzione di un certo istituto** (come nel caso della conferenza dei servizi). In altri casi, viene percepita come un'**attività rischiosa** o un **pericolo**, mostra cioè anche un "lato oscuro" perché interviene in settori sensibili con una possibile riduzione delle garanzie di legalità.

■ Se si guarda all'attività di semplificazione, diversi possono esserne gli **oggetti**: c'è la **semplificazione normativa**, volta a ridurre il numero delle regole e a porre rimedio alla loro contraddittorietà, onerosità e scarsa qualità; c'è la **semplificazione amministrativa**, che si orienta a ricapitolare il modo di svolgimento delle funzioni amministrative e a razionalizzare le procedure; infine, c'è la **semplificazione organizzativa**, la quale viene giustificata dall'esigenza (finanziaria o funzionale) di sopprimere, ridimensionare o riformare apparati, talvolta anche di costituirne di nuovi.

■ La semplificazione, poi, può dirigersi ad una pluralità di **scopi**: il **miglioramento dei rapporti con i cittadini**, la **liberalizzazione di attività economiche**, la **riduzione di costi delle procedure o dell'organizzazione per le amministrazioni** (dunque, una semplificazione in vista del contenimento della spesa pubblica), la **riduzione di costi delle procedure per le imprese** (dunque, in vista dell'accrescimento della loro competitività).

---

## Definire la semplificazione

---

Nelle indicazioni delle organizzazioni internazionali e delle istituzioni europee, la nozione di **semplificazione** è da tempo delineata e – soprattutto - è ricorrentemente associata a quella di *better regulation*<sup>1</sup>, la qualità delle regole necessaria per la competitività, la crescita economica, il miglioramento dei rapporti tra cittadini e istituzioni. La semplificazione viene considerata essenziale anche per rafforzare la *legittimazione delle istituzioni democratiche* e per assicurare un maggior grado di *compliance* e dunque di *effettività* delle prestazioni dei pubblici poteri correlate alla tutela di interessi, alla prevenzione di rischi e all'erogazione di prestazioni.

A partire da quelle indicazioni, quando si richiama la semplificazione si intende “la *riduzione del numero delle regole, la riduzione dei costi delle regole* (che incidono sui regolati e i regolatori) e la *riduzione dei tempi di attesa degli end-users*”. Pertanto, la semplificazione consiste in “*un’attività di riduzione di tutti i costi, tempi, adempimenti (e dunque [attività di] riforma delle regole che li introducono) che non siano funzionali al perseguimento degli interessi sostanziali ritenuti meritevoli di tutela dal decisore pubblico (che dunque costituiscono altrettanti limiti all’attività del semplificare)*”<sup>2</sup>.

Quando si intende semplificare si possono adottare **due distinte logiche**.

■ La prima è quella più comune, che definiremo **semplificazione “micro”**, in cui si predilige un approccio di razionalità interna ai procedimenti, orientandosi a *valutazioni di efficienza* e di ottimizzazione dei processi per ricostruire il costo dei singoli passaggi procedurali, verificarne la perdurante necessità e — ove sia necessario per recuperare risorse o diminuire oneri — giungere alla riduzione dei costi che dalla procedura derivano in capo a cittadini, alle imprese o alle stesse amministrazioni. Questo è il campo di applicazione della reingegnerizzazione dei processi, delle attività di *cutting red tape*, della misurazione degli oneri amministrativi, ora anche della digitalizzazione.

### Box n. 1 – Semplificazioni “micro”: consultazione del cedolino stipendiale

Il cedolino stipendiale era in passato inviato mensilmente in forma cartacea a tutti i dipendenti. A partire dal 2005 è stato avviato *U-gov*, il sistema integrato Cineca che offre soluzioni informatiche per il governo e la gestione dell'organizzazione degli atenei e degli enti di ricerca. Nell'ambito della relativa piattaforma è divenuto possibile consultare, nella sezione *I miei documenti*, sia il cedolino stipendiale mensile che la certificazione unica dei redditi percepiti nell'anno. La digitalizzazione della gestione delle procedure del ciclo stipendiale degli atenei ha effettivamente semplificato i processi e consentito al personale di fruire di un servizio di archiviazione e consultazione, superando sia la necessità di invio cartaceo che quella di custodia/conservazione dei cedolini.

■ La seconda logica della **semplificazione** - quella “*macro*” - è decisamente meno praticata e riguarda la razionalità (per così dire) “di contesto”, in base a cui si richiede di rendere coerenti l'organizzazione e il procedimento (da un lato) con le funzioni (“in principio sono [sempre] le funzioni”<sup>3</sup>). Delle funzioni amministrative occorre garantire la *residualità, necessità, adeguatezza, proporzionalità* adottando *valutazioni capaci di condurre alla loro effettività*. In

---

<sup>1</sup> OECD, *Cutting Red Tape. National Strategies for Administrative Simplification*, OECD 2006: “[...] administrative simplification may simply become synonymous with regulatory quality [...] high quality regulation may increasingly be regarded as that which minimises burdens”.

<sup>2</sup> M. De Benedetto, M. Martelli, N. Rangone, *La qualità delle regole*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 44.

<sup>3</sup> M.S. Giannini, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione Civile*, II, 3, 1959, p. 11.

altri termini, nella logica “macro” deve essere tenuto in considerazione l’effetto che consegue all’introduzione di una certa procedura o di una certa formula organizzativa sull’esercizio in concreto della funzione amministrativa. Alla luce dell’approccio “macro” è chiaro che la semplificazione non è solo un’attività ma è anche un *effetto* non scontato da perseguire.

#### Box n. 2 – Semplificazioni “macro: i Piani per l’Orientamento e il Tutorato-POT

Si faccia l’esempio della presentazione di *progetti legati al finanziamento dei piani lauree scientifiche (PLS) e i piani per l’orientamento e il tutorato (POT)*. Le Linee Guida ministeriali del 2023 “Modalità operative e termini di presentazione” sono state diffuse per “sostenere l’*incremento delle iscrizioni* al sistema universitario che, nonostante le difficoltà derivanti dall’emergenza pandemica, ha caratterizzato tutto l’ultimo decennio e, al contempo, assicurare una scelta consapevole del proprio percorso di studio da parte degli studenti, per aumentare le possibilità che questo si possa concludere con successo”. La presentazione dei Piani nell’anno 2023 si inserisce, tra l’altro, negli “indirizzi definiti nella programmazione triennale 2021-2023 le cui disponibilità finanziarie sono state integrate dalle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, finanziato dall’Unione europea – Next Generation EU, Missione 4 ‘Istruzione e ricerca’ – Componente 1”.

Insomma, vi sono state nel 2023 ragioni contabili che hanno improvvisamente reso necessario un particolare impegno del personale docente, coinvolto in un mastodontico e complicato processo di presentazione di progetti da parte di *network* di Atenei (complicato anche per la presenza di altre linee di finanziamento ricadenti in ambiti contigui di attività legate all’orientamento). Ore di telefonate, riunioni, mail, redazione di documenti, estrazione di dati, indicazione di variabili, valutazione prognostica delle possibili complicazioni nel conseguimento degli obiettivi dichiarati, scelta strategica degli indicatori per prevenire criticità della rendicontazione. Tutto (prima) per contestualizzare la questione, poi per individuare gli interlocutori, ancora per confezionare un prodotto progettuale che al tempo stesso fosse persuasivo, cioè capace di condurre all’ottenimento di fondi, in grado di far svolgere attività funzionali all’orientamento e (non da ultimo) “resistere” in sede di valutazione *ex post*.

Se adottassimo la logica della *semplificazione “micro”* dovremmo entrare nel procedimento, cercare di ridurre i passaggi, le informazioni, i tempi, etc.

Se ragioniamo anche con gli attrezzi della *semplificazione “macro”* dovremmo chiederci se quel modello procedurale sia l’unica strada per perseguire l’obiettivo della distribuzione di risorse agli atenei per lo svolgimento delle *necessarie attività di orientamento*. Sarebbe cioè da chiedersi se sia chiaro il *rapporto tra vantaggi e svantaggi delle attività progettuali svolte*, potendosi anche giungere al radicale *ripensamento della funzione di orientamento e del suo finanziamento*.

Se, infatti, questa è funzione non congiunturale, necessaria al successo dei percorsi di formazione terziaria, dovrebbe forse essere *finanziata secondo modalità ordinarie*. Quando si diano occasioni di disponibilità finanziarie ulteriori la *presentazione di progetti*, forse dovrebbe essere curata da *personale stabilmente dedicato alle funzioni di orientamento e tutorato*. La funzione di orientamento non costituisce, infatti, aspetto della attività didattica individuale essendo piuttosto gestione manageriale della didattica. Per conseguire un effetto di semplificazione prima che al procedimento bisognerebbe guardare al contesto funzionale e professionale in cui il procedimento si situa.

Per semplificare in una logica “macro”, in altri termini, occorre avere contezza del fatto che le *regole* che prevedono obblighi, divieti, permessi, nonché quelle che stabiliscono poteri amministrativi e sanzioni, esistono e *si giustificano per tutelare interessi, garantire prestazioni e far fronte alle più diverse tipologie di rischi* (in materia ambientale, di sicurezza alimentare, di tutela della privacy, di corruzione, di sicurezza della circolazione stradale, etc.). Dunque, anche in università sia per regolare che per semplificare le regole e le procedure occorre ricorrere all’attrezzatura concettuale offerta dalla

regolazione, con particolare riguardo alla [regolazione del rischio](#)<sup>4</sup>. Ciò consente di ricostruire un [assetto regolatorio bilanciato](#) che consideri tanto l'impatto potenziale delle eventuali violazioni sugli interessi in gioco, che i costi prodotti dalle regole a carico di cittadini, imprese e amministrazioni. La tendenza alla soluzione dei problemi per via regolatoria (ricercata dalle stesse amministrazioni) sembra invece una vera e propria normazione "difensiva", volta a [contenere il rischio di amministrazione \(rischio che deriva dalle diverse tipologie di controllo; rischio di corruzione; rischio del contenzioso\)](#), prescindendo da qualsivoglia valutazione dei costi (e dagli effetti) generati dalle procedure. Si tratta di una distorsione, foriera di un carico regolatorio insostenibile, la quale - producendo complicazione - ostacola il conseguimento dell'effettività amministrativa.

---

### *Perseguire politiche di semplificazione*

---

Da almeno un trentennio numerosi Stati perseguono *politiche di semplificazione* secondo le indicazioni fornite da organizzazioni internazionali come l'Ocse e la Banca Mondiale e dalle istituzioni europee.

Le politiche di semplificazione riguardano [le regole, le procedure amministrative e l'organizzazione](#). In particolare, ha acquisito una certa rilevanza la politica di [riduzione degli oneri amministrativi \(administrative burdens\)](#)<sup>5</sup>, inizialmente allo scopo di limitare i costi per le amministrazioni, poi anche a quello di ridurre i costi per le imprese e i cittadini.

In alcuni contesti, come quello statunitense, la semplificazione viene considerata un vero e proprio strumento regolatorio. Dal momento che consente di migliorare i risultati rendendo più semplici le scelte dei cittadini<sup>6</sup>, le agenzie amministrative sono state direttamente chiamate in causa nel valutare come meglio eliminare la complessità non necessaria<sup>7</sup>.

La Commissione Europea ha adottato il noto *Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT)*<sup>8</sup>, attribuendo una importanza centrale alla semplificazione sull'idea che quando c'è una riduzione del tempo e dei costi associati all'osservanza della regolazione, seguirà un miglioramento nell'andamento dell'economia<sup>9</sup>.

In Italia, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, le politiche di semplificazione sono state al centro dell'agenda pubblica: si pensi agli istituti di semplificazione introdotti con la legge n. 241/1990, alle attività di semplificazione dei procedimenti, all'introduzione di una legge annuale di semplificazione nel 1999.

[Le politiche di semplificazione](#) hanno, tra l'altro, espresso una [tendenza degli ordinamenti verso la riduzione della discrezionalità](#), soprattutto quando è in gioco il rilascio di titoli abilitativi all'esercizio di attività economiche<sup>10</sup>: qui si semplifica grazie alla predeterminazione e tendenziale oggettivizzazione dei criteri, alla previsione di procedure trasparenti e aperte per il rilascio dei titoli e alla previsione di controlli *ex post* sul possesso dei requisiti. Non sempre però la logica della semplificazione "micro" associata alla riduzione della discrezionalità

---

<sup>4</sup>R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge, *Understanding Regulation*, II ed., Oxford, 2012, p. 281 ss.; J.Black, *The emergence of risk-based regulation and the new public management in the United Kingdom*, in *Public Law*, 2005, p. 512. Si v. anche OECD, *Risk and Regulation: Improving the Governance of Risk*, 2010.

<sup>5</sup> Sul punto, HM Treasury, Hampton Report, *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*, March 2005.

<sup>6</sup> OMB, Memorandum to the Heads of Executive Departments and Agencies, *Disclosure and Simplification as Regulatory Tools*, 2010, p. 9. Si veda anche *Paperwork reduction Act*, 1980, U.S. Code 44, ch. 35.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 12

<sup>8</sup> European Commission, Communication *EU Regulatory Fitness*, COM(2012) 746 final. Si veda anche European Commission, Communication *Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook*, COM(2014) 368 final.

<sup>9</sup> OECD, *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers*, OECD 2009.

<sup>10</sup> M. D'Alberti, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, il Mulino, 2008

produce di per se stessa una buona amministrazione. Sono necessarie valutazioni *ad hoc* per eliminare i poteri discrezionali “unnecessary” senza giungere ad eliminare tutto il potere discrezionale<sup>11</sup>, per evitare il rischio che i poteri discrezionali siano o troppo ampi o troppo circoscritti<sup>12</sup>.

Recentemente si sono delineate alcune sfide nuove per le politiche di semplificazione.

■ **Le politiche di semplificazione** nell’ultimo decennio sembrano essere entrate in una sorta di **competizione con le politiche anticorruzione**. Da un lato, la prevenzione della corruzione – così come concepita nell’impianto della legge italiana - tende a produrre, inevitabilmente, ulteriore complicazione. Dall’altro, quando (semplificando) si riducono o si eliminano garanzie e *standard* di legalità, si può facilitare l’integrazione di un maggior numero di violazioni e di corruzione. **La semplificazione e l’anticorruzione dovrebbero invece cooperare nel contesto di una prospettiva regolatoria**: infatti, la semplificazione può rappresentare un potente strumento anticorruzione (dal momento che riduce la necessità di intermediare la *compliance*) mentre la prevenzione della corruzione costituisce un criterio indispensabile per selezionare le priorità delle semplificazioni, per calibrare i relativi interventi e per orientarne efficacemente le attività.

■ La **semplificazione**, poi, è sempre più frequentemente perseguita anche attraverso la **digitalizzazione**, processo che investe larghissima parte delle prestazioni amministrative ormai non più solo per l’attività amministrativa di tipo vincolato (o a ridotta discrezionalità). In altri ordinamenti, viene persino richiesta - già in sede di adozione delle regole - una loro costruzione in formato “machine-consumable” (*rules as a code*). La tendenza alla digitalizzazione come forma prevalente delle “nuove” semplificazioni ha investito anche l’università. I processi della didattica e della ricerca sono stati ampiamente digitalizzati, per la verità non sempre conseguendo i risultati attesi, né di tipo “macro” né di tipo “micro” (si pensi alle rigidità e disfunzionalità del sistema GOMP). Insomma, non sempre digitalizzare corrisponde a semplificare.

#### Box n. 3 – Procedure digitalizzate, *once only* e manifestazioni di volontà

Tra le prospettive della digitalizzazione che tardano a trovare attuazione in università (per la verità anche altrove) vi è il criterio *once only* (principio dell’unicità dell’invio dei dati, *una tantum*).

Per la presentazione della **domanda da commissario ASN** si chiede ai docenti disponibili ad essere sorteggiati per far parte della relativa commissione nazionale di ridichiarare (o comunque confermare) dati che sono tutti già a conoscenza del Cineca. L’unico aspetto di novità che dovrebbe rilevare nella procedura digitalizzata riguarda la manifestazione di volontà del docente quanto a due punti: la disponibilità a far parte di una commissione ASN nel proprio SSD; la disponibilità a far eventualmente parte di una commissione ASN per altro SSD all’interno del settore concorsuale. Per la presentazione della **domanda per lo scatto stipendiale biennale** il personale docente è chiamato ad attestare lo svolgimento di diverse attività, anche redigendo e allegando una relazione sull’attività svolta nel triennio, la quale riguarda aspetti già largamente rendicontati nel sistema informativo che registra le lezioni svolte, nei verbali informatici degli esami di profitto e di laurea, nonché nell’anagrafe dei prodotti della ricerca, che raccoglie le pubblicazioni prodotte. La diuturna attività di alimentazioni di queste basi di dati da parte dei docenti è un impegno oneroso (basti pensare al diverso e maggiore impegno orario della rendicontazione didattica richiesta al docente sul sistema informatico, rispetto a quella sul libretto cartaceo). Tutte queste informazioni devono essere replicate in una procedura ricognitiva, in cui l’unico aspetto di novità riguarda la manifestazione di volontà del docente di essere valutato in vista dell’attribuzione dello scatto biennale.

<sup>11</sup> K.C. Davis, *Discretionary Justice. A Preliminary Inquiry*, Greenwood Press, 1980 (first edition, Louisiana State University Press 1969), p. 217.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 52

■ Infine, le politiche di semplificazione hanno mostrato di soffrire di una distorsione comunicativa (si ricordi il plateale rogo delle leggi da parte del Ministro per la semplificazione nel 2010). Nell'università il rischio di realizzare semplificazioni nella prevalente prospettiva della loro comunicazione andrebbe accuratamente evitato.

*Box n. 4 – La distorsione comunicativa delle politiche di semplificazione: una tentazione da evitare – Il caso del Piano di semplificazione per la Scuola (2023)*

Il 20 aprile 2023, il Ministero dell'istruzione e del merito ha "socializzato" un ampio programma di semplificazione. Il relativo tweet recitava: "Oggi in Cdm ho presentato il *Piano di semplificazione per la Scuola*. Un progetto ambizioso grazie al quale nei prossimi tre anni, tagliando la burocrazia, semplificheremo la vita a docenti, personale della scuola e famiglie". Il contenuto del *Piano triennale di semplificazione per la scuola - Investire nella scuola per lo sviluppo del paese* è disponibile on line ma solo nella forma di sintetica presentazione<sup>13</sup>. Quasi tutte le venti slides in cui il piano si articola riguardano la *digitalizzazione di aspetti minuti* del servizio di istruzione. Anche quando si parla di visite e viaggi d'istruzione ("Nessuno escluso") o di internazionalizzazione e gemellaggio o (ancora) di scuole paritarie, ci si riferisce all'adozione di soluzioni digitali e piattaforme.

La vicenda sollecita alcune riflessioni. In primo luogo, sembra evincersi una certa *dipendenza nell'azione semplificatoria dai prodotti resi disponibili dal partner tecnologico*. In secondo luogo, la sommatoria dei *singoli interventi non sembra rinviare ad una visione d'insieme*, visione che è necessaria per semplificare. In terzo luogo, risulta preminente l'*orizzonte comunicativo dell'iniziativa di semplificazione*. Infine, l'attendibilità del *contenuto comunicativo dell'azione di semplificazione* è impossibile da verificare, per la carenza di una *base-line* dichiarata *ex ante* e di indicatori. Delle due l'una: o l'affermazione "*tagliando la burocrazia, semplificheremo la vita a docenti, personale della scuola e famiglie*" è uno slogan (dunque si spiega nella legittima chiave della *comunicazione politica*) oppure avrebbe dovuto essere accompagnata da una circostanziata ricognizione dei costi della complicazione che è stata oggetto di semplificazione, onde disporsi ad una replicabilità del ragionamento sintetizzato alla slide n. 20 ("*meno tempo per le procedure amministrative, più tempo per la didattica*"), così accedendo agli standard richiesti per la *comunicazione istituzionale*.

---

### *Semplificare in concreto*

---

Nel nostro sistema è prevista da quasi un quarto di secolo una *legge di semplificazione annuale*, sono perseguiti *programmi di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi*, *piani di semplificazione*, sono state istituite *Direzioni generali e Unità dedicate*, strumenti quali lo *sportello unico*, è previsto il ricorso a *istituti di semplificazione* come la Dia (poi Scia), l'autocertificazione, la conferenza dei servizi. Una pletera di parole, una montagna di norme, una quantità indescrivibile di ore di lavoro dedicate per risultati che è generoso definire rachitici, anzi per risultati che paradossalmente si associano ad una complicazione crescente. *L'università non fa eccezione a questa tendenza di sistema. Il termine semplificazione, per la verità, ricorre all'interno di molta della legislazione universitaria ma ha costituito una sorta di "ombrello" per interventi normativi diversi, i quali non sempre consistono in vera e propria semplificazione.*

■ Si faccia l'esempio del Decreto legge 6 luglio 2020, n. 76, *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*, art. 19, *Misure di semplificazione in materia di*

---

<sup>13</sup> <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/scuola-il-ministro-valditara-ha-presentato-in-cdm-il-piano-per-la-semplificazione-valditara-liberare-la-scuola-dai-lacci-burocratici-perche-possa-conc>

*organizzazione del sistema universitario*<sup>14</sup>. E' questo il caso in cui al dichiarato intento di semplificazione dell'organizzazione si è associata una *regolazione di interventi certamente mirati ma che non rispondono all'obiettivo di semplificazione in senso proprio*. Accanto ad alcune puntuali modificazioni della legge 30 dicembre 2010, n. 240, sono previste *norme spurie*, come quella del comma 3 (sul titolo rilasciato dalle Scuole superiori a ordinamento speciale) o quella al comma 5 bis (sull'accesso ai corsi di medicina generale dei medici della Polizia di Stato, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e gli ufficiali medici delle Forze armate e del Corpo della guardia di finanza). Nella relazione illustrativa si afferma (con un certo andamento tautologico) che le misure di semplificazione dell'organizzazione del sistema universitario "sono accomunate dalla volontà di intervenire, puntualmente, su taluni meccanismi di funzionamento del sistema universitario [che] necessitano di un intervento di semplificazione. Con l'introduzione delle nuove disposizioni si prevede, pertanto, un impatto positivo sulla funzionalità del sistema universitario, facendo venir meno specifici ostacoli applicativi, in parte segnalati dagli stessi *stakeholder*". Anche in questo caso, pertanto, sembra esservi una certa opacità sulla linea di confine tra semplificazioni amministrative e dell'organizzazione e sembra assente una visione d'insieme che contestualizzi l'intervento di semplificazione, il quale invece risulta prodotto (almeno in parte) dalle sollecitazioni degli *stakeholders*.

Le *difficoltà della semplificazione "in concreto"* dell'università era stata segnalata a proposito del processo che ha condotto alla costituzione dei Dipartimenti in luogo delle Facoltà, in attuazione della legge Gelmini (legge 30 dicembre 2010, n. 240, *Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario*) che pure all'art. 2, comma 2 lett. a) aveva il dichiarato intento di "semplificazione dell'articolazione interna" delle università statali. Gli interventi riformatori vennero rilette nella chiave del "*come complicare il funzionamento dell'università credendo di semplificarlo*"<sup>15</sup>. La domanda di fondo che al tempo si pose riguardava proprio la dimensione dell'effettività: "*ridurre le strutture significa davvero semplificare il funzionamento dell'università?*". Era stato, infatti, osservato che "questa scelta ha prodotto due 'effetti perversi' che hanno finito con il complicare ciò che si voleva semplificare": "il primo effetto è che ha reso molto più difficile per i rappresentanti delle strutture (i direttori dei nuovi dipartimenti) rapportarsi con il vertice dell'ateneo attraverso un canale istituzionale unico ed efficiente"; "il secondo effetto perverso della riforma è che ha reso molto più eterogenee, e in diversi casi più complicate, le modalità di gestione della didattica".

#### Box n. 5 – *Semplificare l'università: il problema della concretezza*

La questione della semplificazione viene ricorrentemente riproposta ma difficilmente è affrontata in un'ottica di *concretezza*: questa chiede di *tenere insieme l'approccio "macro" e l'approccio "micro" della semplificazione* giacché l'uno senza l'altro non si tengono. L'approccio più frequentemente adottato dal regolatore è quello "micro", in cui si dispone su questioni minute, nell'idea che l'oggetto puntuale dell'attenzione costituisca concretezza. Già nel 2014, il *CUN* aveva formulato alcune proposte specifiche per la semplificazione delle procedure e degli adempimenti burocratici che più ostacolavano il funzionamento del Sistema Universitario e della Ricerca (*Semplifica Università*), in materia di dottorato di ricerca, di controlli della Corte dei conti, di internazionalizzazione, di sistema di autovalutazione-AVA<sup>16</sup>. Ora, il *Piano nazionale di ripresa e resilienza-PNRR* ha mostrato un rinnovato interesse alla questione della semplificazione, tentando di coniugare aspetti di sistema e semplificazioni puntuali, nell'associare semplificazione della legislazione e concorrenza (da un lato) e

<sup>14</sup> Si veda, in generale, Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario*, maggio 2021.

<sup>15</sup> M. Regini, *Come complicare il funzionamento dell'università credendo di semplificarlo*, in *La Voce*, 23 giugno 2014, <https://lavoce.info/archives/20742/semplificazione-universita-gelmini/>

<sup>16</sup> <https://www.cun.it/comunicazione/semplifica-universita/>



semplificazione e digitalizzazione delle procedure amministrative (dall'altro, p. 4). La semplificazione è stata prevista come vera e propria riforma abilitante (p. 68), osservando che questa “richiede un impegno sistematico, che va ben al di là dei tempi e dei contenuti del PNRR. In passato si sono avute semplificazioni sporadiche, legate a esigenze contingenti. È necessario ora dedicare attenzione continuativa all’obiettivo di semplificazione, potenziando le strutture del Dipartimento della funzione pubblica con il reclutamento delle professionalità necessarie”. (p. 68). L’aggiornamento dell’*Agenda per la semplificazione 2020-2026*, allineata al Piano nazionale di ripresa e resilienza, è tendenzialmente informata all’idea di una semplificazione “micro”, ad un catalogo di procedure. L’Università è, in ogni caso, toccata solo marginalmente. Il *Programma nazionale per la ricerca (PNR)*, previsto dal D.lgs. 204/1998, è il documento che orienta le politiche della ricerca in Italia, alla realizzazione del quale concorrono le amministrazioni dello Stato con il coordinamento del Ministero dell’Università e della Ricerca. Il *PNR 2021-2027* prevede la *semplificazione delle procedure di finanziamento della ricerca*, dichiarando che “un impegno particolare sarà profuso per la semplificazione delle procedure amministrative” (p. 2). In particolare, si osserva che “l’eccessiva durata della fase istruttoria *ex ante* nel nostro Paese ha costretto i beneficiari a scegliere fra due possibili opzioni, entrambe non ottimali. Ovvero iniziare le attività progettuali prima di avere la certezza del finanziamento, con fondi propri quando possibile, oppure ritardare l’inizio del progetto con il rischio di andare a investigare su tematiche ormai obsolete. La prima opzione, in passato largamente utilizzata, non è più consentita ai soggetti pubblici dalla normativa attuale. L’avvento dei progetti di cooperazione internazionale, oramai più diffusi dei progetti nazionali, ha, invece, reso impraticabile la seconda opzione perché non consente ai partner italiani una collaborazione sincrona con i propri partner stranieri” (p. 13). Non vi è, però, nel PNR l’individuazione di soggetti responsabili di avviare il processo di semplificazione, né dei tempi in cui questo dovrebbe realizzarsi o altra considerazione relativa al merito di come l’effetto di semplificazione dovrebbe essere perseguito.

---

## L’UNIVERSITÀ COMPLICATA

---

La complicazione delle condizioni di lavoro negli atenei italiani è oggi un dato così pervasivo da rendere la realtà universitaria sia trasfigurata che informata ad una disordinata *concitazione*. Tra l’altro, è bene rammentare che alla complicazione del sistema italiano di istruzione universitaria si associano livelli più bassi di formazione terziaria della popolazione giovane rispetto a quelli della media degli altri paesi europei<sup>17</sup>. Dunque, sarebbe assai rilevante affrontare la questione della *semplificazione per recuperare effettività dell’azione formativa terziaria* (la quale consiste anche di ricerca).

---

### *Tipi di complicazione*

---

*Cosa rende l’università complicata?* Occorre distinguere le due diverse forme di alimentazione della complessità nell’università.

■ Primariamente, *l’università è complicata in quanto amministrazione pubblica*. L’art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001 ricomprende le “istituzioni universitarie” nel novero delle amministrazioni pubbliche. Anche ai sensi di altre disposizioni normative, l’università patisce la complicazione che deriva in capo a tutte le amministrazioni per

---

<sup>17</sup> PNRR, p. 176: “La percentuale di popolazione di età compresa tra i 25 e i 34 anni in possesso di un titolo di studio di livello terziario è pari al 28 per cento rispetto al 44 per cento di media nei paesi dell’OCSE”.

effetto di discipline trasversali: la materia dei contratti pubblici (si pensi solo alla disciplina degli acquisti), la disciplina della trasparenza e la tutela della *privacy*, l'anticorruzione, la contabilità pubblica, la disciplina sull'impiego nella amministrazioni pubbliche, e altro ancora.

#### Box n. 6 – Autocertificazione e università

L'autocertificazione è studiata come istituto di semplificazione. E' stata introdotta per la prima volta nel 1968, solennemente riproposta nel 1990, più volte richiamata dalle norme. La sua attuazione è stata travagliata, anche se avrebbe dovuto operare temporaneamente, nell'attesa dell'interconnessione delle banche dati delle pubbliche amministrazioni che l'avrebbe resa non più necessaria. Oggi, a 55 anni dalla prima previsione normativa, non può più essere considerata un istituto di semplificazione per il cittadino. Piuttosto, questa alleggerisce le amministrazioni dell'onere di accedere alle informazioni nella loro disponibilità, trasferendo sul dichiarante la responsabilità penale delle dichiarazioni rese. Stante la complessità delle dichiarazioni che possono essere richieste (le quali sono già disponibili in banche dati amministrative) e stante il fatto che queste non sempre sono chiare per il dichiarante, l'autocertificazione risulta oggi un istituto defatigante (perché impone di compilare carte che non dovrebbero esistere) e capzioso (perché attiva una responsabilità di natura penale che dovrebbe essere chiamata in causa solo quando opportuno). Si prenda un [modulo per consentire il pagamento di una lezione ad un master](#), che i docenti si trovano a dover compilare un numero  $n$  di volte nella loro vita all'interno dei quattro o cinque master in cui fanno regolarmente lezione da un numero  $n$  di anni. L'autocertificazione alleggerisce (per l'amministrazione) l'istruttoria dei pagamenti dei previsti compensi ma il docente è tenuto a [rendere le dichiarazioni per l'inquadramento reddituale e quelle a fini previdenziali](#) che ogni amministrazione è già nella condizione di avere. Queste sono formulate in modo disorientante, esponendo il docente al rischio di commissione di errori potenzialmente forieri di conseguenze penali che non avrebbero ragione di esistere se l'amministrazione facesse ricorso alla diretta acquisizione delle informazioni.

■ Vi è però anche un secondo tipo di *complicazione, specifica dell'università*. Questa tocca l'organizzazione, le funzioni di didattica e di ricerca, la gestione dei relativi processi, l'internazionalizzazione, la terza missione, il ruolo dei docenti, i modi di finanziamento, l'accesso alle risorse, i procedimenti di spesa. Insomma, sia il disegno alto dell'istituzione universitaria che le procedure minute in cui si concretizza il disegno soffrono la complicazione.

#### Box n. 7 – Acquisire una traduzione: una missione impossibile?

Si prenda il caso di un docente universitario che ha bisogno di far tradurre un suo articolo in lingua inglese per proporlo in pubblicazione ad una rivista straniera, coerentemente con l'obiettivo di sistema dell'internazionalizzazione dell'attività di ricerca. Il docente, lavora da anni con un traduttore di cui ha fiducia e che ha reso buoni servizi alla sua produzione scientifica in lingua straniera. La fiducia è importante, è un cardine del sistema universitario e delle relazioni accademiche ma dovrebbe essere un cardine del nuovo codice dei contratti, dove viene richiamato solennemente proprio il principio della fiducia (art. 2, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36). Eppure, non deve trattarsi della stessa fiducia, giacché il docente non riesce a retribuire il traduttore con i suoi (pochi) fondi di ricerca, neanche quelli assai limitati che sono necessari per la revisione del testo. Le poche centinaia di euro in cui consisterebbe la prestazione, infatti, impongono l'attivazione di un percorso procedurale di tipo contabile mortificante (perché nega la fiducia nelle capacità del docente di amministrare oculatamente risorse risibili in termini di importo), defatigante (giacché si impone il passaggio per il Mepa) e non necessariamente più economico (sia in termini strettamente finanziari che in termini di conseguimento dell'obiettivo della qualità della traduzione giacché lavorare con un traduttore che non si conosce espone al rischio di un servizio non adeguato).

---

## *Ragioni della complicazione*

---

Occorre a questo punto chiedersi *quali siano le ragioni della complicazione dell'università*. Per poter procedere a semplificare in modo effettivo (cioè procurando un reale *outcome* di semplificazione, che sia misurabile in termini di riduzione di tempi, di costi e di risorse necessarie all'assolvimento di funzioni) è, infatti, necessario formulare - almeno sommariamente - una ipotesi diagnostica. Questa è inevitabilmente pluri-fattoriale, giacché solo una molteplicità di fattori può contribuire a spiegare la complicazione dell'università e solo con un'azione integrata che li tenga tutti presenti si possono riconfigurare politiche di semplificazione effettive.

La complicazione si produce (per ragioni diverse e in modi diversi) in sei distinti ambiti, ciascuno dei quali richiederebbe dedicati percorsi di semplificazione.

■ Il primo ambito è la *regolazione*. In materia universitaria (non diversamente da quanto accade in altri settori) la qualità della regolazione è scarsa: il ricorso all'analisi d'impatto della regolazione per l'adozione di nuove regole presenta ampi margini di miglioramento, non vi è mai stata una vera e propria azione di riordino di quelle esistenti (nonostante i tentativi non si è mai giunti ad adottare un testo unico dell'università), gli interventi legislativi sono frammentari, si ricorre frequentemente a legislazione di urgenza, gli atenei ri-regolano materie già regolate a livello centrale, circolari e linee guida ministeriali producono ulteriore complicazione. Insomma vi è un profluvio disordinato di prescrizioni di diverso livello che ingabbiano l'azione senza una vera e propria giustificazione. Invece, la regolazione andrebbe ragionata prima in chiave di necessità, residualità, adeguatezza e proporzionalità rispetto alle funzioni e poi in chiave di effettività.

■ Il secondo ambito in cui si registra complicazione è *il rapporto centro-autonomia universitaria*. La storia pluri-secolare dell'università è una storia di autonomia ma il presente dell'università è quello di un'autonomia normativamente dichiarata in un sistema sostanzialmente centralizzato, insomma un presente in corto circuito. Da un lato, infatti, per consentire la circolazione dei titoli di studio la disciplina europea ha operato in chiave uniformante<sup>18</sup>, dall'altro il Ministero e le istituzioni incaricate di compiti di valutazione dirigono gli attori di sistema, influenzandone le condotte. Sarebbe, poi, da chiedersi se l'esigenza di garantire la circolazione dei titoli di studio con l'impianto di un edificio di certificazione dell'istruzione universitaria si possa spiegare anche in termini di carenza di fiducia reciproca degli Stati europei nei rispettivi sistemi universitari (e nell'autonomia delle singole università).

■ Anche nell'ambito *della distribuzione e dell'impiego di risorse* si produce complicazione. Si pensi alle regole della distribuzione dei fondi per l'attività di ricerca, sempre più scarsi: queste sono sempre più complesse, dichiaratamente orientate a premiare la migliore capacità progettuale. Di fatto, però, contribuiscono a porre i ricercatori che li richiedono in una condizione di soggezione, tale da dover accettare ogni crescente anche ingiustificata complicazione pur di conseguire le risorse necessarie alla loro attività di ricerca. Insomma, è una sorta di separazione del ricercatore dai mezzi di produzione del suo lavoro, ben descritta da Max Weber nel suo *Economy and Society* quando

---

<sup>18</sup> Il Processo di Bologna nasce nel 1999 come accordo intergovernativo di collaborazione nel settore dell'Istruzione superiore: "Nell'ambito dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore i Governi hanno impostato alcune riforme strutturali di rilievo, quali: l'introduzione di un sistema di titoli comprensibili e comparabili, basato in maniera il più uniforme possibile su di un sistema a tre cicli di primo, secondo e terzo livello; la trasparenza dei corsi di studio attraverso un comune sistema di crediti, basato non solo sulla durata ma anche sul carico di lavoro del singolo corso e sui relativi risultati di apprendimento, certificato tramite il Diploma Supplement; il riconoscimento dei titoli e dei periodi di studio; un approccio condiviso all'assicurazione della qualità; l'attuazione di un quadro dei titoli condiviso e finalizzato allo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore", in <https://www.mur.gov.it/it/aree-tematiche/afam/politiche-internazionali/processo-di-bologna-bologna-process>

parla della burocratizzazione dell'università e della ricerca<sup>19</sup>. Un capitolo a parte, in questo ambito, riguarda i finanziamenti alla ricerca su base competitiva previsti a livello europeo, caratterizzati da regole particolarmente intrusive sia per la presentazione che per la rendicontazione.

■ La *digitalizzazione* viene trattata alla stregua di sinonimo di semplificazione, anzi – come si è visto – tende a costituirne un vero e proprio surrogato comunicativo per un malinteso meccanismo di associazione concettuale che va caratterizzando il dibattito pubblico (cui non fa eccezione il PNRR). La digitalizzazione è invece, spesso, un ambito in cui si produce complicazione poiché la maggiore efficienza consentita dal potenziamento dello strumentario amministrativo non necessariamente si risolve in maggiore efficacia, sia quando il sistema di obiettivi non è ben delineato, sia quando è necessario ricorrere a soluzioni adattative. Non di rado la funzione amministrativa ne risulta spersonalizzata ed idiocratica.

#### Box n. 8 – *Regolarizzare il verbale di una commissione di dottorato*

Si prenda il caso di una commissione di valutazione finale di un dottorato di ricerca: la commissione ha ben operato e verbalizzato inserendo il titolo della tesi, a suo tempo approvato dal collegio dei docenti del dottorato. Stante l'irrelevanza formale della sottotitolazione, il dottorando aveva però ritenuto di inserire un sottotitolo nella versione finale della tesi, poi caricata a sistema. Il verbale della commissione di valutazione finale è tenuto a riportare esattamente il titolo della tesi (cioè quello approvato in sede di collegio docenti), e lo riporta. Gli uffici amministrativi rilevano però la parziale difformità tra il titolo della tesi caricata a sistema (che include il sottotitolo) e quello riportato nel verbale, richiedendone la regolarizzazione. Questa però è complicata e forse non necessaria, giacché il sottotitolo non è stato approvato dal collegio dei docenti del dottorato (lo è solo il titolo). Il problema viene dalla procedura digitalizzata che – pur non avendo rilevato in sede di caricamento della tesi la difformità – la rileverà in sede di rilascio del Diploma *Supplement*. La regolarizzazione del verbale non sarebbe però la misura più appropriata giacché darebbe alla procedura informatica un rilievo maggiore che alla deliberazione del collegio dei docenti. Ma anche la correzione del titolo, come caricato a sistema, appare critica. In ogni caso, si richiederanno riflessioni, consultazioni, telefonate di docenti e amministrativi su come gestire il caso per *la soluzione di un problema che non esiste in natura*: non esiste una criticità relativa al superamento del relativo esame finale (giacché questo è superato); non occorre ottenere certezza su chi e con quale lavoro abbia conseguito il titolo (giacché è certo); non si richiede tutela di controinteressati. E comunque, è necessario elaborare un qualche *escamotage* per aggirare l'incaglio informatico.

■ Ancora, un ambito non esente da complicazione è la *valutazione*. Tutto il sistema AVA impegna risorse enormi in termini di investimento di tempo da parte di personale docente che però non ha competenze professionali specifiche. Gli stessi collegi didattici esistono, di fatto, per assolvere a questi adempimenti, attività *à coté* della didattica e della ricerca che forse (per la loro rilevanza) meriterebbero di essere assunti da figure gestionali apposite o da docenti che ad un certo punto della loro carriera decidano di dedicarsi a queste funzioni istituzionali in via prioritaria (e non temporaneamente, come nel caso dei coordinatori del Collegi di corso di studio). Anche in questo caso, la necessaria complicazione andrebbe comunque ricapitolata custodendo la sostenibilità del ruolo del docente che *pro tempore* si trovi a svolgere incarichi istituzionali.

<sup>19</sup> M. Weber, *Economy and society. An outline of interpretive sociology*, ed. by G. Roth and C. Wittich, University of California Press, 1978, nella parte dove si parla di concentrazione dei mezzi di amministrazione: “*In this same way as with army organizations, the bureaucratization of administration in other spheres goes hand in hand with the concentration of resources*” (p. 982). Si veda, anche, il successivo passaggio: “*In the field of scientific research and instruction, the bureaucratization of the inevitable research institutes of the universities is also a function of the increasing demand for material means of operation. Liebig's laboratory at Giessen University was the first example of big enterprise in this field. Through the concentration of such means in the hands of the privileged head of the institute the mass of researchers and instructors are separated from their "means of production," in the same way as the workers are separated from theirs by the capitalist enterprises*” (p. 983)

■ Infine, l'*organizzazione*. Si tratta di ambito in cui non di rado si complica la vita nell'università, per studenti, per docenti, per il personale TAB. Il primo tra gli aspetti forieri di problemi è la mancanza di una vera *actio finium regundorum* tra personale docente e amministrativo nell'università. La gestione della didattica, della ricerca (con le competenze in materia di progettazione), della internazionalizzazione, della terza missione sono sviluppi professionali che imporrebbero una trasformazione dell'università, per farne il motore della vita culturale e della competitività del sistema-paese. Queste competenze, invece, vengono ancora oggi percepite come eminentemente giuridico-amministrative e contabili<sup>20</sup>. Insomma c'è un "saper fare" tecnico nell'amministrazione dell'università che oggi viene ritardato da una *routine* amministrativa molto difficile da modificare: da un lato, rileva la storica prevalenza dei legisti sui tecnici nell'amministrazione italiana, ancor oggi alla base della visione di ciò che l'amministrazione è e di ciò che potrebbe essere; dall'altro lato, gioca un indubbio ruolo anche la tendenza dei docenti a presidiare processi diversi da quelli relativi alla diretta erogazione della didattica e alla diretta produzione della ricerca. Dunque, tutta la disciplina organizzativa dell'università riposa su un equivoco di fondo che andrebbe sciolto, accedendo ad una condivisa visione delle competenze tecniche necessarie all'università prima di affrontare qualsivoglia ulteriore questione volta a semplificare l'organizzazione.

Perché si determina questa *convergenza complicante*, una vera e propria disfunzionalità nei diversi ambiti della vita universitaria? Accanto alle molte possibili spiegazioni se ne possono richiamare tre.

■ La *trasformazione della missione dell'università*. Si tratta di questione che andrebbe autonomamente ragionata per chiarire quanto questa vada toccando aspetti qualificanti dell'istituzione plurisecolare che conosciamo (capace di costruire una infrastruttura globale di cooperazione basata sul progresso della conoscenza umana), quanto ne vada costituendo una mutazione.

■ La *perdita della misura nella dimensione del governo*. Nell'università vi sono troppe regole di troppo scarsa qualità; una eccessiva compressione dell'autonomia; vi sono prescrizioni eccessivamente stringenti per la distribuzione delle scarse risorse; e così via. Insomma, si è smarrita la giusta misura della regolazione necessaria per assicurare l'effettività della funzione dell'università (la formazione terziaria, la quale consta anche di ricerca).

■ La *scarsa fiducia* tra gli attori di sistema nell'amministrazione universitaria produce una generale tendenza alla *regolazione intrusiva e al proceduralismo*. Certo, la scarsa fiducia si spiega con vicende che in passato hanno riguardato criticità o abusi nella gestione finanziaria di atenei o criticità e abusi nella condotta di alcuni docenti. Ma la cura rischia di essere peggiore del male, "le soluzioni proposte in termini di politica del diritto per rispondere alle evidenti disfunzioni sembrano come replicare pervicacemente formule rivelatesi nel tempo fallimentari, senza considerarne costi, risvolti organizzativi ed impatti. [Le] soluzioni, anche quando apparentemente diverse, sempre combinano *più obblighi, più procedure, più certificazioni, più controlli, più sanzioni*"<sup>21</sup>.

Dunque, si segue la via della procedura ma l'effettività delle funzioni affidate all'università non si consegue solo per via di procedura né solo con la riduzione della discrezionalità.

---

<sup>20</sup> Sul punto, si veda Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario* cit., p. 143

<sup>21</sup> G. Corso, M. De Benedetto, N. Rangone, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Bologna, il Mulino, 2022, p. 20

---

## Costi e conseguenze della complicazione

---

Un aspetto sottostimato della complicazione in università è che questa produce *costi* (così come producono costi le soluzioni che tentano di porre rimedio in modo inappropriato alle disfunzioni procurate dalla complicazione).

■ Vi sono, innanzi tutto, *costi diretti*. Questi sono relativi al *dispendio di ore lavorate per fronteggiare gli adempimenti più diversi* richiesti per accreditare un corso di dottorato, presentare (o rendicontare) un Prin, valutare un corso di laurea in sede di riesame, presentare una domanda ASN, compilare una domanda di scatto biennale, regolarizzare un verbale. Altra questione è – accettando che questi costi debbano essere sostenuti – chi debba sostenerli, se il personale docente dell’università o altre figure professionali nell’organizzazione universitaria.

■ Vi sono poi *costi indiretti*, quelli che derivano dal fatto che *nelle ore lavorate per i citati adempimenti non si lavora per altro* anche erodendo tempo di vita. Gli orari di lavoro tendono ad allungarsi sempre più, grazie alla moltiplicazione di opportunità di svolgimento di riunioni *on-line* e alla posta elettronica, contribuendo alla diffusione di un *unreported workaholism* nell’università<sup>22</sup>. Altra questione è quella che riguarda la modalità di lavoro *paperless* (ritenuta una semplificazione), richiesta ai docenti per l’esercizio dei più diversi compiti di valutazione senza adeguata considerazione (da un lato) di profili di medicina del lavoro e (dall’altro) nel disinteresse su come tale modalità di lavoro influenzi l’esercizio della funzione di valutazione.

■ Infine, vi sono i cd. *costi amministrativi di ritorno* (così definiti dalla Corte dei conti), quelli che seguono alla cattiva regolazione e alla cattiva amministrazione, producendosi in tempi diversi e a livelli diversi rispetto al settore di amministrazione direttamente interessato. Questi costi potranno presentarsi come ridotta attrattività internazionale degli studenti e dei ricercatori, come criticità nel rapporto con le istituzioni, il sistema delle imprese e con la società civile, nella minore capacità di attirare finanziamenti, e così via.

Tra le *conseguenze* e i *side-effects* della complicazione non necessaria occorre considerarne almeno cinque.

■ Come già cennato, *si riduce il tempo dedicato all’attività di ricerca*, in particolare si comprime il tempo “lungo” necessario a studiare i temi più impegnativi per la continua pressione di una mole di micro-adempimenti che hanno nel giro di pochissimi anni occupato il tempo degli accademici, con particolare onerosità per quelli che si prestano all’assolvimento di incarichi gestionali.

■ La complicazione in università tocca la *libertà della ricerca* a due distinti livelli. In primo luogo, impone all’accademico di *pensarsi ibrido*, metà ricercatore e metà amministrativo. In secondo luogo, impone all’accademico di misurarsi con *la tendenza alla distorsione degli oggetti di ricerca*, spesso definiti dagli enti erogatori dei finanziamenti.

■ La complicazione in università tocca l’*uguaglianza delle condizioni di partenza dei ricercatori*. Infatti, risulteranno avvantaggiati e premiati dal sistema universitario e da quello di finanziamento della ricerca coloro i quali si troveranno nella condizione di fruire di un supporto amministrativo valido (nell’istruttoria di un nuovo corso di laurea, nella presentazione di un Prin, nella gestione degli adempimenti AVA). Insomma, saranno avvantaggiati i ricercatori di quella amministrazione universitaria che per le ragioni più diverse è capace di governare la complicazione facilitando i compiti di didattica e ricerca.

---

<sup>22</sup> A. J. Birch, T. Gray, *Workaholism in academe. Strategies for centers for teaching and learning*, in *Journal on Centers for Teaching and Learning*, 2, 2010, p. 53.

■ La complicazione può determinare una *distorsione competitiva* nel quasi-mercato dell'istruzione universitaria, perché tende a distribuirsi in modo diseguale sui ricercatori che operano *negli atenei pubblici e nelle università cd. libere*, primariamente per i diversi vincoli di azione cui queste ultime sono assoggettate.

■ La necessità di rendicontare le più diverse attività oggetto di intrusive regolazioni spinge il *ricercatore a muoversi nel contesto di una para-verità*, a rappresentare la realtà non necessariamente quale è ma in termini di verosimiglianza, per darne formale certificazione, conformemente alle attese del supervisore (si pensi alla rigidità delle regole dalla rendicontazione del personale nei programmi europei di finanziamento alla ricerca).

---

## SEMPLIFICARE L'UNIVERSITÀ

---

*E' possibile semplificare l'università? Se lo è, quale è il modo migliore di semplificarla? Quali sono gli ambiti da privilegiare nella semplificazione? Quale il metodo?*

Non vi è dubbio che semplificare sia complicato<sup>23</sup>, anzi “la semplificazione dell'ordinamento è un compito che presenta gravissime difficoltà”. Ma “[...] è inutile cercare di superarle se non si hanno delle idee chiare. Insomma, bisogna sapersi orientare, anzi che procedere a tentoni”<sup>24</sup>. Innanzi tutto, è bene ricordare che la semplificazione ha tre distinti (e già richiamati) oggetti, ciascuno dei quali richiede competenze specifiche e ciascuno dei quali coinvolge attori istituzionali diversi.

### ■ Semplificazioni normative

Utilizzare il termine semplificazione nei titoli dei disegni di legge non basta a semplificare<sup>25</sup>. Piuttosto, è necessario giungere ad una organica risistemazione dell'*institutional design*, cioè dei soggetti istituzionali investiti di compiti di manutenzione dello *stock* regolatorio (Dipartimento per la funzione pubblica-Ufficio per la semplificazione e la digitalizzazione, Dipartimento per le riforme istituzionali e la semplificazione, Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, Direzioni con compiti di semplificazione nelle amministrazioni centrali, etc.). Nell'ambito specifico dell'università sarebbe poi importante giungere all'adozione dell'atteso *testo unico delle leggi in materia universitaria* e, al tempo stesso, *limitare il gold plating degli atenei* (la tendenza degli atenei a ri-regolare ambiti già provvisti di una disciplina, imponendo oneri ulteriori<sup>26</sup>).

---

<sup>23</sup> OECD *Cutting Red Tape: Why is Administrative Simplification so Complicated?*, OECD, 2010. Sul punto si veda J. Nijland, *Making Simplification More Simple*, OECD Regulatory Reform Group, Ministry of Finance and Economic Affairs of the Netherlands, presentation of 18-19 June 2008. Sul tema specifico della semplificazione fiscale si veda S. James, A. Sawyer, T. Budak (eds.), *The Complexity of Tax Simplification: Experiences From Around the World*, Palgrave Macmillan, 2016.

<sup>24</sup> Cfr. F. Carnelutti, *Certezza, autonomia, libertà, diritto*, in *Il diritto dell'economia*, 1956, p. 1193.

<sup>25</sup> Ad una ricerca del termine “semplificazione” sul sito del Senato - XVIII legislatura, Ricerca schede disegni di legge, risultano 85 occorrenze. La medesima ricerca per la legislatura in corso (XIX) rileva 31 occorrenze.

<sup>26</sup> Commissione Europea, *Smart regulation in the European Union*, COM(2010) 543 final, Bruxelles, 8 ottobre 2010: “Member States have large discretion when implementing EC directives. They may increase reporting obligations, add procedural requirements, or apply more rigorous penalty regimes. If not illegal, ‘gold plating’ is usually presented as a bad practice because it imposes costs that could have been avoided”.

#### Box n. 9 – Il caso degli Albi docenti dei Master

*E' proprio necessario che ogni Master/Scuola di specializzazione abbia un suo albo docenti per procedere al pagamento delle prestazioni didattiche? E' proprio necessario che un professore universitario debba compilare modulistica, inviare un CV e il proprio documento tante volte quanti sono i Master della stessa università in cui insegna? Come nasce una prescrizione di questo tipo? E soprattutto, chi è il Direttore di un Master se non uno capace di scegliere docenti (che sono prevalentemente professori universitari)?*

Le delibere con cui vengono istituiti gli Albi docenti dei Master sono un esempio di regolamentazione *gold plating*. Quanto alle ragioni della previsione si può ragionevolmente ritenere che questi Albi rispondano ad una esigenza maturata a seguito di qualche tipo di controllo. Insomma, all'insorgenza di una specifica criticità (magari correlata alla liquidazione del pagamento delle prestazioni di docenza), l'amministrazione ha optato per la soluzione regolatoria, la quale avrebbe dovuto essere giustificata da un'istruttoria che ricostruisse i costi prodotti anche a carico dei destinatari delle prescrizioni. Paradossalmente, le delibere con cui si istituiscono gli Albi richiamano l'esigenza di semplificare il sistema di affidamento degli incarichi di docenza (probabilmente la semplificazione si misura rispetto all'ipotesi di mettere a bando ciascuno *slot* di docenza).

#### ■ Semplificazioni amministrative

In questo ambito<sup>27</sup> sarebbe necessario sancire una alleanza e [coordinare il lavoro del Ministero](#) (e degli altri attori centrali) [con quello degli atenei](#) per una sistematica *ricognizione e analisi dei procedimenti*, da ricapitolarsi primariamente alla luce della giustificazione delle funzioni svolte. Tale lavoro dovrebbe (peraltro) essere ragionato *al livello di governo in cui il procedimento è disegnato informaticamente*, perché a quel livello sono introdotti ulteriori gradi di condizionamento del comportamento amministrativo. Andrebbe poi rilevata con interviste alle strutture operative l'ampia *casistica delle disfunzioni e dei casi di amministrazione difensiva* per consentire una comprensione realistica del dato organizzativo e per superarne le criticità.

#### ■ Semplificazioni organizzative

La semplificazione dell'organizzazione non richiede un disegno integralmente nuovo, sovrapposto al disegno precedente (o di questo sostitutivo), né la ridenominazione delle strutture. La semplificazione rifugge, poi, da una logica meramente quantitativa, volta a ridurre i costi con tagli lineari o ad incrementare risorse con mere dotazioni supplementari. Per semplificare l'organizzazione occorre guardare alle funzioni, porle in relazione tra loro secondo una logica appropriata, dotarle di personale adeguato per quantità e qualità, prevedere un ambiente regolatorio sostenibile (prescrizioni, controlli, sanzioni, responsabilità), che cioè non concorra a produrre condotte difensive. La madre di tutte le semplificazioni (si è detto) è [la regolazione di confini tra ciò che pertiene ai docenti e ciò che pertiene all'amministrazione](#) in un contesto in cui [l'amministrazione universitaria si connota di competenze tecniche](#). Da questa regolazione dei confini potrebbe (ad esempio) cadere l'esigenza di avere collegi didattici per ogni corso di laurea (perché le funzioni di AQ verrebbero svolte da esperti dedicati); potrebbe essere ridimensionato il ruolo dei capi Dipartimento, finalmente spogliato di aspetti gestionali che lo hanno reso ibrido (già) dal disegno normativo<sup>28</sup>; potrebbe financo crescere la capacità di presentare progetti di ricerca internazionali; e altro ancora.

<sup>27</sup> N. Rangone, *Semplificazione amministrativa*, in *Diritto on line*, Treccani, 2014

<sup>28</sup> La legge 30 dicembre 2010, n. 240, *Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario*, art. 2, comma 2, lett. a) prevede che al dipartimento spettano "le funzioni finalizzate allo svolgimento della ricerca scientifica, delle attività didattiche e formative, nonché delle attività rivolte all'esterno ad esse correlate o accessorie". Si pensi che i Direttori di Dipartimento sono stati investiti anche della responsabilità per la sicurezza delle loro strutture.



## II. La semplificazione nelle leggi sull'università

La normativa riguardante il sistema universitario successiva al 2010 richiama talvolta espressamente la semplificazione ma non sempre questa consiste in una “*riduzione di tutti i costi, tempi, adempimenti che non siano funzionali al perseguimento degli interessi sostanziali ritenuti meritevoli di tutela dal decisore pubblico*”. Eppure, l'ordinamento universitario è caratterizzato sia da disordine normativo che da eccessiva burocratizzazione<sup>29</sup>, per cui l'azione di semplificazione è da tempo ritenuta necessaria: basti pensare, al riguardo, che i tentativi di adozione di un testo unico, volto a riordinare le numerose fonti primarie e secondarie in materia, sono risalenti<sup>30</sup>.

Per svolgere una **ricognizione della normativa in materia di università** allo scopo di verificare il modo in cui in questo contesto si ricorre alla semplificazione, si è analizzato il singolo testo legislativo/normativo mediante la ricerca di alcuni termini specifici, tutti rinviati alla nozione di semplificazione<sup>31</sup>. Ad una prima sommaria analisi della legislazione universitaria è emersa una certa **incoerenza nel ricorso al termine semplificazione da parte del legislatore**.

■ In alcune fonti si è rinvenuto un **obiettivo di semplificazione nella legge** mentre l'effettiva revisione del procedimento viene **rinviate alla disciplina attuativa di successivi decreti**. E' questo il caso della “revisione del trattamento economico dei professori e ricercatori universitari” (art. 8, comma 3 della legge 30 dicembre 2010, n. 240), in cui si fa espresso rinvio ad un regolamento (per la rimodulazione della progressione economica) in vista del raggiungimento dell'obiettivo di semplificazione, con l'abolizione del periodo di straordinario e l'eliminazione delle procedure di ricostruzione di carriera, cui consegue la riduzione del numero di procedimenti da attuare da parte degli Atenei.

■ In più numerose ipotesi, la **semplificazione si riferisce all'organizzazione dell'Università**. E' questo il caso (sempre) della legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 2, comma 2, lett. a) che per conseguire una “semplificazione dell'articolazione interna” attribuisce al Dipartimento le funzioni finalizzate allo svolgimento della ricerca scientifica, le attività didattiche e formative (in passato di competenza delle Facoltà). E' questo ancora il caso della legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 2, comma 2, lett. c) che prevede la possibilità di istituire tra più dipartimenti raggruppati in relazione a criteri di affinità disciplinare, strutture di raccordo con funzioni di coordinamento e razionalizzazione delle attività didattiche e di gestione dei servizi comuni (alla stessa logica rispondono anche le Scuole di dottorato previste dagli statuti di Ateneo). Sempre con riferimento alla medesima legge, art. 2 comma 2 lett. e) si prevede per le Università di piccole dimensioni

---

<sup>29</sup> C. Barbati, *Alla ricerca di un diritto per l'Università*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/2015, p. 626-627 dove si osserva fra l'altro che “il settore è stato così interessato da uno dei più importanti carichi regolativi e burocratici creati negli ultimi anni, gravato da una *burdensome regulation* che se è notoriamente poco costosa per i regolatori porta con sé i costi diretti e indiretti dei tanti oneri imposti ai destinatari, siano essi strutture o singoli e, soprattutto, porta con sé l'idea che siano le norme, perciò sempre più invasive e dettagliate, ad assicurare la realizzazione delle riforme”.

<sup>30</sup> G. Vesperini, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, p. 948 : “In base alla delega contenuta nella legge 8 marzo 1999, n. 50, il ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica aveva costituito un gruppo di lavoro «per lo svolgimento dell'attività istruttoria finalizzata alla redazione di un testo unico in materia di università». Il gruppo di lavoro, presieduto da Sabino Cassese, predispose una bozza di testo unico, ma con il cambiamento del governo il progetto venne abbandonato”. Tra il 2018 e il 2019 ha, poi, operato una nuova commissione ministeriale per l'elaborazione di un testo unico delle disposizioni in materia di Istruzione, Università, AFAM e ricerca, la cui Sezione Università è stata coordinata da Remo Morzenti Pellegrini.

<sup>31</sup> I sostantivi riportati in tabella lessicale sono: *riduzione, razionalizzazione, abolizione, revisione, riduzione, ristrutturazione, eliminazione, abrogazione, riassetto, codificazione, riforma, funzionalità, accelerazione, armonizzazione*. I verbi: *snellire, velocizzare, agevolare, facilitare, sgravare, ridurre*.

(con un organico di professori e ricercatori inferiore a cinquecento unità) la possibilità di darsi un'articolazione organizzativa interna semplificata.

■ In altre ipotesi, la normativa dichiara un obiettivo *di semplificazione che si traduce nella rimodulazione e riorganizzazione di prove di esame*. E' questo il caso della legge 8 novembre 2021, n. 163, *Disposizioni in materia di titoli universitari abilitanti*, art. 6, comma 2, dove si dispone che, con uno o più decreti del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro vigilante sull'ordine o sul collegio professionale competente, sentite le rappresentanze nazionali del medesimo ordine o collegio, devono essere stabilite “modalità semplificate di espletamento dell'esame di Stato” per coloro che conseguono i titoli di laurea indicati nella predetta legge o che abbiano conseguito i titoli di studio in base ai previgenti ordinamenti didattici non abilitanti.

■ In altri casi ancora la disciplina *pur facendo richiamo all'obiettivo di semplificazione, introduce procedure complesse e con passaggi procedurali ripetitivi*. Si pensi alla previsione del d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 19, *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 e la valorizzazione della figura dei ricercatori a tempo indeterminato non confermati al primo anno di attività, a norma dell'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 30 dicembre 2010, n. 240*. All'art. 8, comma 2 bis, si prevede un procedimento di accreditamento dei corsi di laurea richiamando espressamente “gli obiettivi di semplificazione delle procedure e di valorizzazione dell'efficienza delle università”. Va rilevato come, in realtà, il procedimento di accreditamento sia particolarmente complesso tenuto conto (tra l'altro) che presuppone la comunicazione annuale (mediante piattaforma informatica) di numerosi dati che sono già in possesso del Ministero e che rimangono immutati, quantomeno nell'arco di un triennio<sup>32</sup>. Dunque, è necessario ogni anno inserire nella piattaforma, *ex novo* tutti gli elementi relativi al corso di laurea con riguardo agli insegnamenti, alla relativa copertura, agli organi di coordinamento.

In conclusione, il dato che emerge da questa prima disamina della legislazione in materia universitaria consente di rilevare che *i tentativi di semplificazione quando dichiarati non sempre sono realizzati*. Tra l'altro, il punto 1.5 del PNRR ha fatto espresso riferimento alla necessità di introdurre un sistema universitario che adotti una modalità flessibile nella programmazione dei singoli corsi di laurea triennali giacché “la complessità crescente che caratterizza le nuove sfide poste dalla modernità (tra cui: pandemia, trasformazione digitale, transizione ecologica) richiedono, oltre alla specializzazione, conoscenze sempre più ampie”<sup>33</sup>.

### III. L'università nelle leggi di semplificazione

La legislazione in materia di semplificazione non sembra aver guardato spesso all'università e quando vi ha guardato non sempre ha operato l'attesa “*riduzione di tutti i costi, tempi, adempimenti che non siano funzionali al perseguimento degli interessi sostanziali ritenuti meritevoli di tutela dal decisore pubblico*”.

Per poter dare evidenza empirica a questa tesi si è analizzata la *legislazione statale*: innanzitutto, le leggi di semplificazione annuale; poi le leggi statali, la decretazione d'urgenza e i decreti legislativi che richiamino nel titolo la semplificazione. In totale, si tratta di **4 leggi annuali di semplificazione, 15 leggi, 10 decreti legge, 20 decreti legislativi**.

<sup>32</sup> Come specificato dal D.m. dell'università e della ricerca 14 ottobre 2021, n. 1154, *Autovalutazione, valutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio*, art. 3, comma 1, lett. b).

<sup>33</sup> Piano nazionale di ripresa e resilienza, *Next Generation*, p. 186

Gli **anni interessati** dalla rilevazione sono quelli successivi all'introduzione della legge annuale di semplificazione, prevista dall'art. 20 della legge 15 marzo 1997 n. 59, fino al dicembre 2023.

Il testo normativo è stato interrogato per individuare primariamente le prescrizioni in materia di università, ricorrendo anche ad alcuni termini (tutti congruenti con la nozione di semplificazione) indicati in una **tabella lessicale**<sup>34</sup>. In seguito, l'analisi si è rivolta ad organizzare le informazioni per qualificare innanzi tutto la **natura della prescrizione**, se in particolare questa consistesse in una modifica, abrogazione, interpretazione di norme oppure nella introduzione di nuova disciplina; poi l'**oggetto**, se relativo alla materia dell'**organizzazione** (procedimenti relativi a chiamata, mobilità, concorsi, *status* giuridico ed economico del personale docente e non docente) oppure all'**attività** (didattica, ricerca, altro); infine, la **portata effettiva della semplificazione** in termini di taglio/riduzione, razionalizzazione degli oneri e tempi procedurali, nonché dei costi.

L'esito della rilevazione consente di confermare che la legislazione statale in materia di semplificazione non sembra esprimere un'organica politica di semplificazione nella materia dell'università e della ricerca, e consiste per lo più in **interventi episodici e non coordinati tra di loro**, spesso adottati in un contesto emergenziale.

■ Nelle **leggi annuali di semplificazione** di cui all'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, l'università e la ricerca hanno spazio limitato.

Nella prima legge annuale di semplificazione venne avviato il processo di riordino normativo attraverso la predisposizione dei testi unici "misti". Tra le materie oggetto di riordino<sup>35</sup> era espressamente annoverata l'università e la ricerca, anche se il riordino non è poi giunto.

Nella **seconda**<sup>36</sup> e nella **terza legge annuale di semplificazione**<sup>37</sup> non si registrano disposizioni d'interesse in materia di università e ricerca.

Nella **quarta legge annuale di semplificazione** il richiamo all'università è marginale<sup>38</sup>.

Il recente disegno di legge contenente misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione, deliberato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri<sup>39</sup>, conterrebbe le deleghe al Governo per la semplificazione e il riordino in determinate materie, tra cui la formazione superiore e la ricerca.

■ Nel periodo di riferimento 1997-2023, inoltre, l'analisi ha individuato ulteriori **quindici leggi statali** che contengono il termine "semplificazione" nell'intitolazione.

Tra queste vi sono **quattro leggi delega**. Solo la già richiamata **legge 15 marzo 1997, n. 59** contiene una **delega al Governo** "per riordinare e razionalizzare gli interventi diretti a promuovere e sostenere il settore della ricerca scientifica e tecnologica nonché gli organismi operanti nel settore stesso" (art. 11, comma 1, lett. d). Tra i principi e criteri direttivi della delega vi è quello di **ridefinire la disciplina e lo snellimento delle procedure per il sostegno della ricerca scientifica** (art. 18, comma 1, lett. c). La delega è stata esercitata mediante l'emanazione di decreti legislativi

---

<sup>34</sup> I sostantivi riportati nella tabella lessicale sono: *riduzione, razionalizzazione, abolizione, revisione, riduzione, ristrutturazione, eliminazione, abrogazione, riassetto, codificazione, riforma, funzionalità, accelerazione, armonizzazione*. I verbi: *snellire, velocizzare, agevolare, facilitare, sgravare, ridurre*.

<sup>35</sup> Legge 8 marzo 1999, n. 50, *Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi. Legge di semplificazione 1998*, allegato 3, punto 7.

<sup>36</sup> Legge 24 novembre 2000, n. 340, *Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi. Legge di semplificazione 1999*.

<sup>37</sup> Legge 29 luglio 2003, n. 229, *Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. Legge di semplificazione 2001*.

<sup>38</sup> Legge 28 novembre 2005, n. 246, *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*, art. 16, comma 2 *Disposizioni per il potenziamento dei servizi alle imprese da parte delle pubbliche amministrazioni mediante razionalizzazione delle procedure di mobilità*.

<sup>39</sup> Consiglio dei Ministri, 5 dicembre 2023, approvazione dello schema di disegno di legge *Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie*.

di riordino o nuova istituzione di enti pubblici di ricerca e con l'adozione di un decreto legislativo di "snellimento" delle procedure amministrative<sup>40</sup>.

Le altre leggi che contengono il termine "semplificazione" nell'intitolazione sono leggi di conversione dei decreti legge, esaminati al successivo punto.

■ La legislazione di semplificazione in cui più frequentemente si richiama la materia dell'università e la ricerca è quella operata da *decreti legge*. Dal 1997 al 2023, sono stati selezionati dieci decreti legge che contengono il termine "semplificazione" nell'intitolazione<sup>41</sup>.

In alcuni decreti legge, la *semplificazione è richiamata come principio*. E' il caso del richiamo della finalità della *semplificazione e della flessibilità nel turn over* in ordine alla disciplina dei procedimenti di assunzione del personale a tempo indeterminato nel contesto del quale si conferma l'applicazione della specifica disciplina di settore nel comparto università e scuola<sup>42</sup>.

In altri decreti legge, vengono poste *condizioni normative per la semplificazione*, il cui completamento è rinviato in sede di attuazione ministeriale e/o di regolamentazione affidata a ciascun università. E' il caso delle norme dedicate alla semplificazione in materia di ricerca che hanno previsto la semplificazione dei procedimenti relativi a progetti di ricerca internazionale, di ricerca industriale, di ricerca di base e di quelle che hanno previsto il definitivo passaggio in via telematica sia dei procedimenti di iscrizione universitaria sia delle verbalizzazioni e registrazioni degli esiti degli esami, di profitto e di laurea, sostenuti dagli studenti universitari<sup>43</sup>.

In due casi, il decreto legge ha perseguito la *semplificazione normativa mediante abrogazione* (cd. Taglialeggi). Il primo riferimento è al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, art. 24<sup>44</sup>, ove si dispone che "sono o restano abrogate" le disposizioni di cui all'Allegato A, che contiene una congerie estremamente diversificata di fonti normative anche relative al sistema universitario<sup>45</sup>. Il secondo riferimento è al successivo decreto legge 22 dicembre 2008, n. 200, *Misure urgenti di semplificazione normativa*, art. 2 (*Abrogazioni espresse*), dove si dispone che, a decorrere dal 16 dicembre 2009, "sono o restano abrogate" altre disposizioni annoverate nell'Allegato 1, di cui alcune relative all'università<sup>46</sup>.

<sup>40</sup> D.lgs. 27 luglio 1999, n. 297, *Riordino della disciplina e snellimento delle procedure per il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica, per la diffusione delle tecnologie, per la mobilità dei ricercatori*.

<sup>41</sup> In relazione al Decreto legge 5 marzo 2021, n. 25, *Disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2021*, convertito con modificazioni dalla legge 3 maggio 2021, n. 58, si rileva che l'art. 1, comma 1, della legge di conversione ha disposto una modifica al titolo con l'inserimento del termine semplificazione: *Disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali nonchè per la semplificazione dei procedimenti elettorali e per la continuità di gestione delle università e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica per l'anno 2021*.

<sup>42</sup> Decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*, art. 3, *Semplificazione e flessibilità nel turn over*.

<sup>43</sup> Decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo*, art. 30 *Misure di semplificazione in materia di ricerca internazionale e di ricerca industriale*, art. 31 *Misure di semplificazione in materia di ricerca di base*, art. 32 *Misure di semplificazione delle procedure istruttorie, valutative, di spesa e di controllo nel settore della Ricerca* e art. 48 *Dematerializzazione di procedure in materia di università*.

<sup>44</sup> In sede di conversione del Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, l'art. 1 della legge 6 agosto 2008, n. 133, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, ha disposto la modifica del comma 1 dell'art. 24 e, inoltre, l'introduzione del comma 1-bis.

<sup>45</sup> Le norme relative all'università risultano sparse nelle 11 sezioni dell'Allegato A, in quanto riportate in ordine cronologico, dal 1864 al 1997, tra cui, a titolo esemplificativo: il Regio decreto 30 settembre 1938, n. 1652, *Disposizioni sull'ordinamento didattico universitario*, il Regio decreto legislativo 27 maggio 1946, n. 535, *Riassunzione in ruolo di professori universitari già dispensati per motivi politici o razziali* o la legge 26 febbraio 1949, n. 86, *Norme transitorie per la retrodatazione delle nomine a Straordinario nelle Università nei confronti di professori la cui assunzione in ruolo fu ritardata perché celibi*.

<sup>46</sup> A titolo esemplificativo, Decreto legislativo del Capo Provvisorio dello Stato, 21 maggio 1947, n. 617, *Istituzione di un dottorato di lingua olandese presso la facoltà di lettere e filosofia dell'Università di Roma*, Decreto Capo Provvisorio dello Stato 21 maggio 1947, n. 780, *Autorizzazione all'Istituto Lombardo di Scienze e Lettere*

In altri casi, *il richiamo espresso alla semplificazione non trova corrispondenza con una sostanza di semplificazione* come definita nella parte generale del presente lavoro, trattandosi piuttosto di previsioni di modifica o introduzione di nuova disciplina. E' questo il caso del già menzionato decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale* (convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120), che, come noto, ha riformato alcuni contenuti della legge 30 dicembre 2010 n. 240, senza però un sostanziale effetto di semplificazione sui distinti profili di disciplina. L'unico effetto semplificatorio può riscontrarsi nell'abrogazione della disposizione relativa all'obbligo gravante sui professori universitari "di risiedere stabilmente nella sede dell'Università od Istituto cui appartengono", già previsto dalla legge 18 marzo 1958, n. 311, *Norme sullo stato giuridico ed economico dei professori universitari*, art. 7.

■ Nell'arco temporale analizzato, *venti decreti legislativi* riportano nell'intitolazione il termine *semplificazione*. Tra questi, solo due riguardano in qualche modo il sistema universitario che, tuttavia, non è inciso da alcun impatto semplificatorio, trattandosi di interventi normativi relativi alla disciplina del percorso universitario formativo e abilitante per il ruolo docente nella scuola secondaria e dell'accesso civico richiesto per fini scientifici<sup>47</sup>.

## IV. Raccomandazioni conclusive

A conclusione di questa pur sommaria ricognizione, è evidente che il tema della semplificazione di cui oggi ci occupiamo non è esattamente il tema dibattuto nel corso degli anni '90 del secondo scorso. Neanche l'università (che dovrebbe essere oggetto di semplificazione) è la stessa. Dunque ciò di cui si ragiona assomiglia ad una operazione di rifornimento in volo di carburante, in cui occorre connettere due realtà in movimento.

Potrebbero essere utili alcune raccomandazioni circa il *metodo di lavoro* da seguirsi per la semplificazione, giacché nella scelta del metodo vi è già semplificazione. Al riguardo non mancano esperienze interessanti, di cui sarebbe importante una ricognizione. Queste si avviano opportunamente con una fase di ascolto dei diversi operatori<sup>48</sup>.

Essendo difficile distinguere i diversi profili della complicazione, le raccomandazioni per semplificare l'università riguardano sia l'università in quanto amministrazione pubblica che le sue funzioni proprie. Sono poi raccomandazioni dirette al legislatore, altre all'amministrazione centrale del sistema universitario, altre ancora agli atenei.

---

*con sede in Milano di accettare una eredità*, o Decreto Capo Provvisorio dello Stato 29 maggio 1947, n. 646, *Autorizzazione all'Università di Padova ad accettare una eredità*.

<sup>47</sup> D.lgs. 13 aprile 2017, n. 59, *Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente*, articoli 1, 2, 2-bis e 4 e D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, *Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della Legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della Legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, art. 6.

<sup>48</sup> Si pensi al rapporto prodotto nel 2022 dall'Università di Bologna, ricostruito nell'intervista al prof. Pier Paolo Gatta resa il 1 giugno 2022 a *Il CUBo* - Rivista on line del Circolo Università di Bologna, in <https://www.circolocubounibo.it/intervista-al-professor-pier-paolo-gatta-delegato-del-rettore-alla-razionalizzazione-dei-processi/>. Il gruppo di lavoro costituito presso l'università di Bologna ha operato incontrando "di persona e intervistato tutti i direttori di dipartimento e i responsabili amministrativi e gestionali, individuando punti di forza, di debolezza, best practices e focalizzandoci in particolare sui servizi amministrativi dei dipartimenti. L'approccio è stato quello della *swot analysis*, un classico nelle analisi di qualità. Questi dati sono stati integrati con indicatori provenienti dal controllo di gestione. Tutti questi elementi sono confluiti poi in un report presentato al rettore e al direttore generale da cui si è partiti per impostare un piano di lavoro [...] Nelle interviste sono emerse criticità ricorrenti e ambiti di intervento a cui guardare prioritariamente. [...] Ci tengo ad esplicitare una premessa: non sempre digitalizzare vuol dire semplificare, il binomio non è scontato. A volte si digitalizza e si complica. In un contesto molto dinamico come quello universitario in cui il sapere non è cristallizzato, la didattica, la ricerca e il rapporto con il territorio sono in parte programmabili, in parte imprevedibili e non possono essere standardizzati così facilmente".

**Raccomandazione n. 1** - Non è bene rincorrere la complicazione, occorre prevenirla. Per prevenire la complicazione è importante mantenere lo sguardo sulle funzioni, non serve intervenire su aspetti minuti se non è chiaro ciò che occorre.

**Raccomandazione n. 2** – La semplificazione deve essere riconciliata con la prevenzione della corruzione. Infatti, la semplificazione può ridurre le opportunità di corruzione (giacché facilita l’adempimento e riduce il bisogno di intermediazione) ma quando si semplifica bisogna sempre mantenere adeguate cautele di prevenzione della corruzione.

**Raccomandazione n. 3** – Per regolare in modo appropriato e per semplificare è importante ricorrere alla discrezionalità, alla digitalizzazione, all’esternalizzazione quando ciò sia funzionale a garantire maggiore effettività amministrativa, giacché discrezionalità, digitalizzazione ed esternalizzazione non sono fini ma strumenti per l’effettività amministrativa.

**Raccomandazione n. 4** - Le misure adottate dai regolatori devono essere idonee a conseguire il fine ricercato; devono essere necessarie per conseguire il fine ricercato; non devono imporre alle persone oneri eccessivi rispetto al fine ricercato.

**Raccomandazione n. 5** – Quando si utilizza il termine semplificazione in un testo normativo, questo termine deve corrispondere all’uso tecnico che lo connota. Altrimenti, deve essere utilizzato un altro termine.

**Raccomandazione n. 6** – Le semplificazioni di qualsivoglia tipo dovrebbero essere oggetto di una comunicazione che non le strumentalizzi a fini di visibilità politica o di consenso e che ne dia una rappresentazione appropriata e non simbolica.

**Raccomandazione n. 7** – La relazione amministrativa (che ha una proiezione anche procedimentale) deve essere caratterizzata da ascolto e fiducia, nella prospettiva di custodire un clima di cooperazione e contenere il contenzioso, per quanto possibile.

**Raccomandazione n. 8** – La semplificazione dell’università riguarda primariamente le università: gli atenei dovrebbero proporsi come attori primi della semplificazione e resistere alla tentazione del *gold plating*, evitando di regolare nella sola prospettiva di contenere il rischio di amministrazione (connesso ai controlli, alla corruzione, al contenzioso).

**Raccomandazione n. 9** – Per semplificare l’università occorre ripartire dalla definizione del confine tra la funzione docente e quella dell’amministrazione e occorre che l’amministrazione universitaria assuma progressivamente il volto di un’amministrazione tecnica, cioè sviluppi le competenze necessarie allo svolgimento dei nuovi compiti di supporto alla didattica e alla ricerca, rimanendo invece la didattica e la ricerca compiti propri della funzione docente.

**Raccomandazione n. 10** – Per semplificare l’università occorre sia ridefinire l’ambito delle competenze delle amministrazioni centrali e di quelle delle università autonome che riallineare il sistema di vincoli delle università pubbliche e di quelle libere.

In conclusione, semplificare non è possibile in assenza di un forte *commitment* istituzionale che coinvolga tutta la filiera regolatoria. I regolatori, i titolari della funzione centrale di governo del sistema universitario e i titolari della funzione di governo dei singoli atenei sono chiamati ad assumere stabilmente l’obiettivo della *sostenibilità del carico regolatorio nel settore dell’università*, il quale richiede in prospettiva sia un’azione di freno della complicazione che

l'adozione di politiche di semplificazione. Alcuni anni addietro si sostenne (con una formula provocatoria) che i ricercatori “non crescono sugli alberi”<sup>49</sup>. In modo meno provocatorio ma ben più desolato, possiamo oggi sostenere che i ricercatori non possono sopravvivere a lungo in una università “lunare”<sup>50</sup>, in una giungla di regole e oneri burocratici dove (soprattutto) sembra scarseggiare l'ossigeno della fiducia.

---

<sup>49</sup> F. Sylos Labini, S. Zapperi, *I ricercatori non crescono sugli alberi*, Roma-Bari, Laterza, 2010

<sup>50</sup> Nel 1993 le istruzioni annesse al modello della dichiarazione dei redditi (cd. 740) erano così complicate che il modello venne definito “lunare” dall'allora presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro.