



CORTEI DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO



NOVEMBRE 2017



CORTE DEI CONTI

- SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO -

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

Horizon 2020 - Trasferimento tecnologico

Dottorato di ricerca - Bilancio unico

Edilizia universitaria - Personale

Diritto allo studio - Didattica

Miur - Crui - Anvur

FFO-PRIN-FIRST



2017

----- **CORTE DEI CONTI** -----
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

NOVEMBRE 2017

Il Referto sul sistema universitario è stato approvato nell'adunanza delle Sezioni Riunite in sede di controllo del 22 novembre 2017 (Del. n. 11/SSRRCO/REF/17).

Il Referto è stato redatto dai consiglieri Vincenzo Palomba, Luisa D'Evoli e Donatella Scandurra.

Hanno collaborato all'istruttoria del presente referto i seguenti funzionari amministrativi: Rosanna Vasselli, Virginia Pinti, Anna Rita Crosti.

L'editing è stato curato da Marina Mammola e da Giuseppina Scicolone.

INDICE

	<i>Pag.</i>
Deliberazione	
Premessa	3
Sintesi e conclusioni	5
Capitolo I: Considerazioni generali	21
1.1. Il contesto europeo	21
1.2. L'evoluzione normativa	24
Capitolo II: La Governance delle Università	29
2.1. L'attuazione della legge di riforma	29
2.2. Partecipazioni in società e consorzi	32
2.3. I moduli di controllo interno	36
Capitolo III: Il nuovo sistema contabile	39
3.1. L'introduzione del bilancio unico di Ateneo secondo i principi della contabilità economico-patrimoniale	39
3.2. Gli assetti organizzativi adottati dagli Atenei in attuazione del bilancio unico	41
3.3. Il passaggio alla contabilità economico-patrimoniale e la coerenza dei nuovi strumenti contabili	42
3.4. Stato di attuazione e criticità nel passaggio alla contabilità economico-patrimoniale	44
Capitolo IV: Profili finanziari	49
4.1. Le risorse finanziarie del sistema universitario	49
4.1.1 Le entrate proprie delle Università statali	55
4.1.2 I trasferimenti alle Università statali	58
4.1.2.1 Il Fondo di finanziamento ordinario	60
4.1.2.2 I trasferimenti per spese di investimento	70
4.2. Le spese delle Università	73
Capitolo V: Il personale	81
5.1. La nuova disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli Atenei statali	81
5.2. Il reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari	84
5.2.1 L'accesso al ruolo dei professori universitari	85
5.2.2 Il reclutamento dei ricercatori a tempo determinato	89
5.2.3 Le chiamate dirette di professori e ricercatori	91
5.3. Le altre figure professionali	95
5.4. Il personale tecnico-amministrativo	96

Capitolo VI: Gli interventi per la didattica	99
6.1. La domanda e l'offerta formativa	99
6.2. I risultati attesi	107
6.3. La valutazione della qualità nel sistema universitario	108
6.4. Principali risultati in tema di didattica del Piano triennale 2013-2015	110
6.5. Università e mondo del lavoro	112
Capitolo VII: Gli interventi per il diritto allo studio	117
7.1. Le borse di studio	118
7.2. Il prestito d'onore e il prestito d'onore aggiuntivo alla borsa di studio	120
7.3. I servizi abitativi: collegi e residenze universitarie	120
7.4. Il Fondo per il merito	121
7.5. Le borse di mobilità per gli studenti meritevoli (art. 59 del DL 69 del 2013)	122
7.6. Attività di orientamento	122
Capitolo VIII: Profili della ricerca universitaria	125
8.1. L'attività di formazione alla ricerca	126
8.2. I finanziamenti pubblici e privati dei progetti di ricerca	129
8.3. L'attività di trasferimento tecnologico – <i>spin off</i> – brevetti – conto terzi	135
8.4. La valutazione della produzione scientifica degli Atenei (VQR 2011-2014)	138



Corte dei Conti

A Sezioni riunite in sede di controllo
Presiedute dal Presidente Angelo BUSCEMA
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Raffaele DAINELLI, Gaetano D'AURIA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO,
Giovanni COPPOLA;

Consiglieri

Mario NISPI LANDI, Roberto BENEDETTI, Stefano SIRAGUSA, Enrico FLACCADORO, Massimo ROMANO, Anna Luisa CARRA, Vincenzo PALOMBA, Cinzia BARISANO, Luisa D'EVOLI, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Maria Teresa D'URSO, Donatella SCANDURRA, Luca FAZIO, Alessandra SANGUIGNI, Giuseppe Maria MEZZAPESA, Stefania PETRUCCI, Angela PRIA, Vincenzo CHIORAZZO;

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994 n. 20 e le successive modificazioni;

VISTO l'art. 4 del DL 23.10.1996, n. 543 convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639;

VISTA la legge 9 maggio 1989 n. 168;

VISTO l'art. 5, comma 21, della legge 24 dicembre 1993 n. 537;

VISTA la legge 30 dicembre 2010 n. 240;

VISTO l'art. 6, comma 1, lett. d) del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, adottato con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000, come modificato dalla deliberazione n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 17/CONTR/INPR/16 del 21 dicembre 2016, con la quale è stato approvato il Programma di lavoro delle stesse Sezioni Riunite per l'anno 2017;

UDITI, nell'adunanza del 6 novembre 2017, i relatori Cons. Vincenzo Palomba, Cons. Luisa D'Evoli e Cons. Donatella Scandurra;

HA APPROVATO

l'allegato documento contenente il "Referto sul Sistema Universitario"

I RELATORI

F.to Vincenzo Palomba

F.to Luisa D'Evoli

F.to Donatella Scandurra

IL PRESIDENTE

F.to Angelo Buscema

Depositato in Segreteria in data 22 novembre 2017

IL DIRIGENTE

F.to Maria Laura Iorio

Premessa

Con il presente referto la Corte dei conti riferisce sugli esiti dell'attività di controllo svolta sul sistema universitario dopo l'entrata in vigore della legge di riforma 30 dicembre 2010, n. 240¹ e fornisce un aggiornamento del referto pubblicato poco prima dell'entrata in vigore della legge di riforma².

Tale analisi si innesta nel novero delle indagini programmate³ in una prospettiva orientata a fornire un panorama sempre più vasto ed aggiornato sulla gestione delle pubbliche amministrazioni.

Il referto sul sistema universitario, previsto dall'art. 5, comma 21, della legge n. 537 del 1993⁴, intende offrire al Parlamento un quadro conoscitivo degli attuali profili finanziari e gestionali del sistema universitario in relazione alla raggiunta piena operatività della riforma, che vede, ad oggi, sostanzialmente completati i processi amministrativi e legislativi di attuazione.

A conclusione di un periodo di profonde innovazioni, istituzionali ed organizzative, che hanno interessato l'intero settore e del compiuto avvio, a partire dal 2015, della contabilità economico-patrimoniale e del bilancio unico delle Università, il presente referto intende, dunque, offrire un quadro complessivo degli aspetti finanziari della gestione delle Università, coinvolte anche nei generali obiettivi di razionalizzazione, contenimento e riqualificazione della spesa pubblica, privilegiando i profili di ordine finanziario e contabile anche alla luce del processo di omogeneizzazione dei conti, che va oggi a misurarsi con il più complessivo percorso di generale armonizzazione contabile.

Invero, il presente referto mira ad evidenziare gli effetti che la legge di riforma ha avuto sul sistema universitario e il rilievo, qualitativo più che quantitativo, della finanza universitaria nell'ambito della finanza pubblica, in relazione alle esigenze di coordinamento, agli andamenti complessivi e agli obiettivi programmatici fissati dal Governo e dal Parlamento, in base ad una concezione allargata di finanza pubblica.

La complessa evoluzione del sistema universitario – le cui principali tappe sono annualmente evidenziate nella Relazione annuale al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato - ha formato oggetto di specifiche pronunce da parte delle Sezioni centrali⁵ e regionali⁶ della Corte dei conti nell'ambito della programmazione annuale di controllo.

¹ Legge 30 dicembre 2010, n. 240, recante “Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario”.

² Con deliberazione delle SSRR n. 7 del 2010 “Referto sul sistema universitario”.

³ V. Sezioni Riunite in sede di controllo del. n. 14/SSRRCO/INPR/14 e n. 18/SSRRCO/INPR/15 in tema di Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti. L'indagine si colloca tra le analisi previste dall'art. 6, comma 1, lett. d) del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, adottato con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000, che stabilisce che le Sezioni Riunite della Corte dei conti provvedono a “riferire al Parlamento ... su analisi di finanza pubblica ... e su ogni altra materia per la quale la legge prevede uno specifico referto della Corte al Parlamento”.

⁴ Cfr. in precedenza, l'art. 7, comma 10, della legge 9 maggio 1989, n. 168.

⁵ V. tra le altre, SSRR, delib. n. 13/2012; SSRR, delib. n. 9/2013/RCL; SSRR, delib. n.8/2016/RCL; SSRR, delib. n. 3/17/RCFP; Sez. contr. leg., delib. n. 9/2011/PREV; Sez. contr. gest., delib. n. 3/2012/G; Sez. contr. gest., delib. n. 19/2013/G; Sez. contr. gest., delib. n. 14/2014/G; Sez. contr. gest., delib. n. 7/2015/G; Sez. contr. gest., delib. n. 9/2015/G; Sez. contr. gest., delib. n. 6/2017/G; Sez. contr. Enti, Det. n. 123/2012; Sez. contr. Enti, Det. n. 14/2014; Sez. contr. Enti, Det.n. 49/2015; Sez. contr. Enti, Det. n. 27/2016.

In tale ottica, la presente relazione si sofferma sul grado di consolidamento dei nuovi modelli di governance del sistema universitario e sul rispetto dei principi di natura contabile tra cui, in primo luogo, lo stato di attuazione del bilancio unico e l'introduzione della contabilità economico-patrimoniale. Una particolare attenzione viene, poi, riservata all'operatività del nuovo sistema di finanziamento orientato al merito, agli equilibri di bilancio e alla promozione del diritto allo studio universitario.

L'analisi delle spese si sofferma, secondo la classificazione economica, su quelle per il personale (del quale è stata messa in luce anche la consistenza, le procedure di reclutamento e la sostenibilità finanziaria), sulle spese di funzionamento e sulle spese di investimento (in particolare di edilizia universitaria).

Sono state esaminate le spese per l'attività di ricerca e quelle per la didattica, nel cui ambito un approfondimento è stato dedicato agli interventi sull'offerta formativa nonché a quelli sull'attuazione del diritto allo studio.

⁶ V. tra le altre, Sez. reg. contr. Puglia, delib. n. 50/2011/GEST; Sez. reg. contr. Puglia, delib. n. 8/2017/PAR; Sez. reg. contr. Puglia, delib. n. 77/2012/GEST; Sez. reg. contr. Puglia, delib. n. 16/2012/GEST; Sez. reg. contr. Lombardia, delib. n. 423/2011/IADC; Sez. reg. contr. Piemonte, delib. n. 25/2016/SRCPIE/VSG; Sez. reg. contr. Piemonte, delib. n. 61/2016/SRCPIE/VSG; Sez. reg. contr. Abruzzo, delib. n. 78/2015; Sez. reg. contr. Abruzzo, delib. n. 77/2015/VSG; Sez. reg. contr. Abruzzo, delib. n. 178/2016/VSG; Sez. reg. contr. Abruzzo, delib. n. 179/2016/VSG; Sez. reg. contr. Abruzzo, delib. n. 180/2016/VSG; Sez. reg. contr. Sicilia, delib. n. 274/2016/GEST; Sez. reg. contr. Emilia, delib. n. 2/2014; Sez. reg. contr. Emilia, delib. n. 32/2016/VSGO; Sez. reg. contr. Emilia, delib. n. 19/2017/VSGO; Sez. reg. contr. Emilia, delib. n. 28/2017/VSGO; Sez. reg. contr. Emilia, delib. n. 29/2017/VSGO; Sez. reg. contr. Emilia, delib. n. 44/2017/VSGO; Sez. reg. contr. Sardegna, delib. n. 2/2014/VSGO; Sez. reg. contr. Toscana, delib. n. 12/2013/VSG; Sez. reg. contr. Sardegna, delib. n. 2/2014/VSGO; Sez. reg. contr. Sardegna, delib. n. 44/2016/RSUE; Sez. reg. contr. Sardegna, delib. n. 55/2016/VSG; Sez. reg. contr. Trentino, delib. n. 16/2013/VSGF; Sez. reg. contr. Trentino, delib. n. 46/2014/PRSP; Sez. reg. contr. Liguria, delib. n. 91/2016.

Sintesi e conclusioni

1. Il Referto sul sistema universitario prende le mosse dal precedente rapporto redatto contestualmente alla presentazione al Parlamento del disegno di legge di riforma del sistema universitario, poi approvato con la legge 30 dicembre 2010, n. 240.

In quella sede la Corte aveva identificato alcuni indirizzi di fondo del processo di attuazione dell'autonomia costituzionalmente garantita dall'art. 33 della Cost., che avevano investito, nel tempo, tutti gli elementi costitutivi dell'ordinamento.

In una prima fase, che si protrae fino agli anni '80, il sistema universitario italiano era stato caratterizzato da un forte indirizzo centralista e da una scarsa autonomia degli Atenei nel cui ambito un ruolo centrale era in particolare attribuito al Ministero, mentre un potere limitato era attribuito alle autorità accademiche.

Importanti tratti di tale rapporto erano stati progressivamente modificati da un primo processo di riorganizzazione ispirato ad un modello europeo, considerato più efficiente ed articolato in tre ambiti: autonomia istituzionale delle Università, valutazione della qualità della ricerca e della didattica, meccanismi competitivi di finanziamento.

Tale obiettivo era stato solo in parte realizzato dalle leggi intervenute nel decennio successivo, attesa, da un lato, la conferma agli Atenei del carattere di enti a finanza derivata e, dall'altro, la mancanza degli altri due elementi del modello di *governance* adottato a livello europeo (valutazione e competizione).

La necessità di introdurre una maggiore responsabilizzazione per i risultati conseguiti e una nuova attenzione all'efficienza e alla economicità della gestione era alla base delle prime misure correttive, concentrate, in particolare, nel settore della didattica, caratterizzata dal proliferare di corsi e sedi universitarie, del reclutamento del personale accademico e della stessa *governance* degli Atenei.

Nel solco di tali indirizzi si pone la legge 30 dicembre 2010, n. 240 con l'obiettivo prioritario di promuovere meccanismi di efficientamento del sistema universitario anche nell'ottica di sostenibilità economica e del merito.

A circa sette anni dall'approvazione della legge, la Corte dei conti si propone di tirare un bilancio della riforma, concentrandosi sulle problematiche maggiormente coerenti con le analisi programmate annualmente che, nella prospettiva del coordinamento della finanza pubblica, si soffermano sugli andamenti complessivi della finanza universitaria con riferimento agli obiettivi programmatici fissati dal Parlamento e dal Governo.

In tale ottica, il referto, previsto dall'art. 5, comma 21, della legge n. 537 del 1993, intende offrire al Parlamento un quadro conoscitivo degli attuali profili finanziari e gestionali del sistema universitario in relazione alla operatività della riforma, che vede, ad oggi, sostanzialmente completato il quadro dei provvedimenti amministrativi e legislativi di attuazione.

Gli aspetti scrutinati spaziano dalla nuova *governance* delle Università, alla riforma del sistema contabile, al finanziamento del sistema universitario e all'andamento delle principali voci di spesa con particolare riguardo alla ricerca universitaria, alla nuova disciplina del reclutamento ed infine agli interventi in materia di qualità ed efficienza della offerta formativa e di tutela del diritto allo studio.

L'organizzazione del sistema universitario

2. Una delle linee portanti della riforma del sistema universitario riguarda la riorganizzazione della *governance* degli Atenei statali diretta a favorire la responsabilizzazione delle scelte e ad incentivare una maggiore rapidità nelle decisioni.

L'attuazione della legge di riforma del 2010 ha comportato un ripensamento dei meccanismi decisionali delle Università a partire dall'approvazione dei nuovi Statuti e dall'applicazione di nuove regole e vincoli in merito alla composizione, alle funzioni e alle competenze degli organi di vertice. Ciò ha prodotto conseguenze sugli assetti interni a ciascun Ateneo, con l'effetto necessario di ridisegnarne equilibri e meccanismi di funzionamento.

L'adeguamento delle norme statutarie alla legge ha portato, in primo luogo, all'applicazione di vincoli uniformi quanto al dimensionamento degli organi principali (che risultano notevolmente ridotti in relazione al numero dei partecipanti) e alla proporzione interna delle componenti di diversa estrazione, e ha trasferito, in secondo luogo, la strategia del governo dei processi decisionali sulle modalità di scelta dei membri di tali organi; scelte lasciate in parte dal legislatore all'autonomia degli Atenei.

Le disposizioni della legge di riforma si sono concentrate, in particolare, nella definizione della composizione degli organi, della durata e, in taluni casi, dei criteri di nomina.

Il nuovo modello organizzativo, sostanzialmente omogeneo ed indipendente dalle peculiarità che contraddistinguono invece i singoli Atenei (soprattutto in riferimento alla dimensione e alla vocazione didattica), si articola in maniera uniforme nella figura del Rettore, del Direttore generale (in sostituzione del direttore amministrativo), del Senato accademico, del Consiglio di amministrazione e si caratterizza per la costituzione dei Dipartimenti e delle strutture di raccordo.

Gli aspetti più innovativi riguardano: i meccanismi di *governance* - che includono nuove iniziative inter Ateneo (fusione/federazione) - e i differenti assetti organizzativi intra Ateneo.

Uno dei principali effetti che si è venuto a realizzare a seguito del processo di riforma riguarda la verticalizzazione dei processi a vantaggio della figura del Rettore rispetto al CdA che si riflette anche sul modo in cui può venire di fatto esercitato il ruolo di altre figure apicali. Quanto maggiore è, infatti, la capacità di indirizzo politico strategico del Rettore, tanto maggiore è la possibilità per il Direttore generale di svolgere una funzione di cerniera tra gli organi di governo e la struttura amministrativa.

Il Senato accademico è l'organo sul quale si ripercuote principalmente il cambiamento della struttura organizzativa dell'Ateneo a seguito della costituzione dei Dipartimenti, dovendo conciliare il mutamento organizzativo con i rigidi vincoli di composizione disposti dalla legge n. 240 del 2010.

In relazione ai Dipartimenti, cui la legge n. 240 del 2010 ha affidato lo svolgimento dell'attività didattica e di ricerca, l'analisi degli statuti ha evidenziato la riduzione di tali strutture, il cui numero, pur dimezzato, è rimasto superiore a quello delle vecchie Facoltà.

Nei piccoli Atenei ciò si è tradotto di fatto nella trasformazione delle vecchie Facoltà in Dipartimenti, ovvero nella costituzione di nuove strutture organizzative intermedie (i nuovi Dipartimenti) di dimensione e numero simili alle vecchie Facoltà. Nei grandi Atenei si sono costituiti nuovi Dipartimenti in numero sensibilmente più elevato delle vecchie Facoltà. Così, mentre nei piccoli e medi Atenei l'effetto netto della

riforma sugli assetti organizzativi interni è un'effettiva semplificazione, cioè una concentrazione delle decisioni in unità organizzative delle dimensioni delle vecchie Facoltà, nei grandi Atenei la concentrazione delle decisioni è accompagnata da una polverizzazione delle unità organizzative (almeno rispetto alle vecchie Facoltà).

La legge n. 240 del 2010 prevede la possibilità per gli Atenei di istituire, tra più Dipartimenti raggruppati in relazione a criteri di affinità disciplinare, fino a 12 strutture di raccordo comunque denominate (struttura di raccordo, scuola, Facoltà). Queste strutture di raccordo hanno avuto una diffusione piuttosto limitata negli Atenei italiani.

Il sistema contabile

3. Vent'anni dopo la riforma del sistema contabile degli Atenei, attuata con la legge n. 168 del 1989 ed improntata ad una ampia autonomia regolamentare, la nuova disciplina contabile, contenuta nella legge n. 240 del 2010, segna l'introduzione del bilancio unico e il passaggio alla contabilità economico-patrimoniale; novità, queste, dirette a garantire una migliore conoscenza della condizione patrimoniale degli Atenei e una maggiore trasparenza e omogeneità nell'applicazione delle procedure contabili nonché ad assicurare la stabilità economica e il controllo delle dinamiche della spesa.

L'introduzione del bilancio unico permette, infatti, di superare la pluralità delle scritture contabili fino ad oggi tenute dagli Atenei e, pur salvaguardando l'autonomia dei Dipartimenti, tende a configurare gli stessi non più come centri autonomi di spesa ma centri di responsabilità dotati di autonomia gestionale e amministrativa nonché di una limitata capacità di spesa all'interno di un budget loro assegnato.

Attualmente tutti gli Atenei statali hanno introdotto il bilancio unico, provvedendo inoltre ad adottare un unico conto corrente in coerenza con le normative della Tesoreria Unica (legge n. 27 del 2012), mentre meno diffusa appare la modifica del modello organizzativo che, nell'assicurare l'autonomia gestionale dei Dipartimenti, mira a garantire una più efficiente prestazione dei servizi, una razionale allocazione delle risorse umane e, soprattutto, una programmazione unitaria dell'attività dell'Ateneo sulla base di dati omogenei e confrontabili.

Il passaggio alla contabilità economico-patrimoniale ha incontrato qualche difficoltà, aggravata da una trascrizione delle norme civilistiche non sempre coerente con la gestione di istituzioni non aventi fini di lucro e ancora dipendenti da finanziamenti statali.

Complesso è risultato, in particolare, l'obbligo, imposto alle sole Università statali, di predisporre un bilancio di previsione annuale autorizzatorio. Trattandosi della prima volta in cui viene attribuito valore giuridico ad un bilancio redatto con criteri economici, rilevanti sono apparsi i risvolti di natura metodologica atteso che nella predisposizione di un bilancio preventivo economico le stime dei costi e le previsioni di ricavi presentano margini di discrezionalità superiori alle previsioni di spesa e di entrata tipiche del bilancio finanziario; ulteriori elementi di valutazione discrezionale ricorrono, inoltre, nella formulazione delle previsioni delle componenti non monetarie (come ammortamenti, svalutazioni, plusvalenze).

Tali difficoltà, unite al ritardo con cui è stato definito il quadro normativo, hanno determinato un generale slittamento dei termini previsti dalla legge n. 240 del 2010. Dalle informazioni contenute nella omogenea redazione dei conti consuntivi relativa all'anno 2015, emerge, infatti, che alcuni Atenei hanno ancora adottato il sistema di

contabilità finanziaria ed approvato i relativi documenti di bilancio con schemi e principi finanziari. Per taluni, come si evince dalle relazioni del Collegio dei Revisori, il conto economico e la situazione patrimoniale sono stati, inoltre, compilati desumendo i dati necessari dalle rilevazioni contabili del sistema finanziario.

Quanto, invece, al grado di adeguamento ai nuovi principi contabili, nel predisporre il documento di bilancio 2015, per molti considerato il primo anno di passaggio al nuovo sistema, sono emerse alcune difficoltà che, in alcuni Atenei, si sono riflesse sui termini di approvazione dei documenti di bilancio.

Di particolare complessità sono apparse, in primo luogo, le operazioni dirette alla predisposizione del primo stato patrimoniale che hanno reso necessaria una particolare attenzione nella imputazione alle voci patrimoniali di alcune partite di natura finanziaria quali: l'avanzo di amministrazione del precedente esercizio, i residui attivi e passivi, i progetti finanziati e i mutui contratti.

Un approfondimento, ad avviso della Corte, meritano la costruzione del Fondo per rischi e oneri e gli accantonamenti inseriti tra le voci del patrimonio netto.

Meno complessa è risultata la costruzione del conto economico che, tuttavia, richiede una particolare attenzione nella dimostrazione del risultato economico in pareggio con l'utilizzo di riserve patrimoniali disponibili mentre, in relazione al budget investimenti, sarebbe opportuno arricchire la nota integrativa evidenziando le fonti di finanziamento previste e fornendo una stima dell'impatto degli investimenti programmati sui flussi annuali.

Profili finanziari: le risorse del sistema universitario

4. Nel 2015 gli Atenei statali hanno fruito, al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni (voce destinata a scomparire in relazione all'entrata a regime del bilancio unico), di risorse pari ad oltre 12,8 miliardi in termini di riscossioni, evidenziando una modesta crescita rispetto ai precedenti esercizi, ma un valore comunque molto inferiore rispetto alle risorse rimosse negli anni precedenti il 2011.

I dati dei bilanci riclassificati consentono un'analisi della composizione delle entrate evidenziandone le principali componenti, articolate in: entrate proprie, altre entrate, entrate da trasferimenti, alienazione di beni patrimoniali e partite finanziarie ed entrate da accensione di prestiti.

Le entrate proprie non evidenziano in termini assoluti scostamenti significativi, segnando un andamento altalenante che, dopo il picco registrato nel 2013, raggiunge nel 2015 i 3.140 milioni; cresce, tuttavia, la componente contributiva (dai 1.769,9 milioni del 2011 si passa ai 1.855 del 2015) evidenziando, a fronte della flessione del numero degli iscritti nel periodo considerato, un significativo aumento delle risorse acquisite direttamente dalle Università tramite tasse e contributi universitari. Tale crescita, confermata in tutti gli ambiti territoriali ma più accentuata negli Atenei del Sud, potrebbe subire una contrazione in attuazione della legge di bilancio per il 2017 che, tra le misure rivolte al capitale umano, ha introdotto una *no tax area* per gli studenti meritevoli con un indicatore ISEE al di sotto dei 13.000 euro.

Sempre tra le entrate proprie, significativa appare nel complesso la flessione delle riscossioni derivanti da convenzioni, contratti e vendita di servizi ad imprese e istituzioni il cui andamento, sia pure in via approssimativa, evidenzia lo sforzo imprenditoriale e innovativo delle Università. La diversità riscontrata tra le diverse aree

territoriali non sempre si ricollega alla capacità degli Atenei essendo connessa anche ai differenti livelli di sviluppo e densità imprenditoriali dei territori di riferimento (in Italia estremamente differenziati), nonché alla pluralità delle fonti di finanziamento esterno concentrate maggiormente in alcune parti del territorio. Anche il contributo da parte di regioni ed enti locali, il cui ruolo si è rivelato significativo per la copertura diretta dei costi dell'attività didattica e di ricerca risente, nel complesso, delle condizioni della finanza pubblica territoriale e delle differenze tra le diverse realtà.

Quanto alle entrate da trasferimenti, dopo la progressiva crescita del decennio precedente, il periodo 2011-2015 è caratterizzato da un andamento decrescente, solo in parte compensato negli ultimi esercizi.

Significativa risulta, in particolare, la flessione dei trasferimenti correnti dallo Stato (circa il 10 per cento) nel cui ambito si riducono tutte le fonti di finanziamento a partire da quella più rilevante costituita dal Fondo di finanziamento ordinario.

Un'analisi più dettagliata di tale voce ha messo in luce, da un lato, la misura del contributo offerto dal settore universitario alle politiche di contenimento della spesa e, dall'altro, l'ampiezza crescente dei poteri di indirizzo, coordinamento e impulso esercitati a livello centrale su un sistema caratterizzato da una spiccata autonomia.

Il primo profilo emerge dalla progressiva flessione del Fondo in conseguenza sia dei tagli di spesa determinati dalle manovre di finanza pubblica, sia dal mancato rifinanziamento del Fondo previsto dall'art. 428 della legge n. 244 del 2007 e sia dal consolidamento, operato dal DL n. 69 del 2013, di risorse precedentemente imputate a specifici capitoli di bilancio.

L'ampiezza dei poteri di indirizzo e coordinamento si ricava, invece, dalla composizione del FFO che rivela, da un lato, gli specifici obiettivi cui sono stati indirizzati i nuovi finanziamenti (il piano straordinario per le chiamate dei professori di II fascia, il reclutamento straordinario di ricercatori di tipo b), la chiamata dei professori di I fascia) e gli impegni previsti dalla stessa legge n. 240 del 2010 e, dall'altro, l'evoluzione dei vincoli, sempre più stringenti, definiti in sede di ripartizione della quota libera (quota base e quota premiale).

Sotto tale ultimo profilo, la quota base, in precedenza erogata secondo livelli di spesa storica, vede, nel 2014, l'introduzione del costo *standard* per studente in corso. Al riguardo la bontà del modello non esime dal considerare alcuni possibili effetti sia sugli studenti fuori corso (il meccanismo, in quanto prescinde dai crediti formativi acquisiti, non contribuisce, peraltro, ad accelerare i percorsi di studio) sia in relazione ai corsi di studio che presentano strutturalmente un più elevato rapporto tra docenti e studenti; effetti, tutti ripresi nell'art. 12 del DL n. 91 del 2017 (convertito con la legge n. 123 del 2017).

Anche le finalità perequative appaiono ancora modeste atteso il peso limitato che il costo *standard* riveste nell'ambito del finanziamento complessivo e l'andamento delle entrate proprie (contributive e provenienti da altri soggetti) negli Atenei del mezzogiorno ove è elevata la quota di studenti esonerati dal pagamento delle tasse e meno ricco il tessuto sociale e produttivo degli enti territoriali.

Quanto ai criteri di ripartizione della quota premiale (salita dal 7 per cento del 2008 al 20 per cento del 2016), gli indicatori utilizzati - pur numerosi e variabili (tra il 2008 e 2015 sono stati utilizzati più di 20 indicatori diversi cambiati, in misura rilevante, tutti gli anni) - tendono ad allinearsi agli obiettivi, definiti anche nell'ultimo DEF, volti ad accrescere il livello di internazionalizzazione del sistema educativo e della ricerca, ancora inferiore rispetto alla media europea.

Una maggiore stabilità dei parametri, in linea con la nuova programmazione triennale, potrebbe consentire una più coerente e ordinata programmazione finanziaria e strategica degli Atenei volta, nel medio termine, a migliorare il proprio posizionamento.

Va, inoltre, sottolineata l'incidenza che su alcuni indicatori determina il contesto territoriale ed economico in cui si collocano le diverse Università (studenti in mobilità internazionale) e l'utilizzo crescente dei risultati della VQR (Valutazione della qualità della ricerca) che continua a rivestire un peso significativo anche a diversi anni di distanza dalla rilevazione (minore risulta il peso attribuito alla didattica che, al pari della ricerca, costituisce l'essenza della missione affidata al sistema universitario).

Passando ad esaminare le entrate delle Università non statali, i dati relativi al periodo preso in esame evidenziano, anche in tali Atenei, una flessione complessiva delle risorse utilizzabili che, al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni, si attestano nel 2015 a 1,81 miliardi.

I dati disaggregati mostrano l'alta incidenza dei finanziamenti provenienti da risorse proprie (che costituiscono circa il 77 per cento delle entrate complessive) nel cui ambito segnano una spiccata crescita le entrate contributive (19,5 per cento); minore risulta l'apporto, a differenza delle Università statali, delle altre voci di finanziamento nel cui ambito le entrate da trasferimenti rappresentano solo il 10,5 per cento delle entrate (la quota più rilevante delle stesse si riconduce ai contributi e ai trasferimenti correnti dallo Stato).

Profili finanziari: le spese del sistema universitario

5. Le spese delle Università statali, al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni, raggiungono nel 2015 gli 11,7 miliardi in termini di pagamenti, evidenziando una sensibile diminuzione rispetto ai precedenti esercizi (-3,8 per cento rispetto al 2011) e comunque valori inferiori al picco registrato nel 2008 (13,5 miliardi).

Andamento peraltro non omogeneo a livello territoriale ove, alla leggera crescita registrata nell'ambito degli Atenei del Nord-Est (+2,4 per cento), si contrappone una più consistente riduzione nell'ambito degli Atenei del Centro (-9,5 per cento) e una più lieve contrazione nelle altre aree territoriali (-2 per cento nelle Università del Nord-Ovest e -4,6 per cento nelle Università del Sud).

Anche per le spese i dati dei bilanci riclassificati consentono un'analisi della loro composizione in relazione alle principali componenti nel cui ambito le spese per il personale ne rappresentano più della metà.

L'andamento delle stesse nel quinquennio registra, tuttavia, una progressiva flessione, omogenea in tutti gli ambiti territoriali, pari a circa l'8 per cento, rispetto all'esercizio 2011, in relazione alle politiche restrittive operate nel periodo considerato che hanno posto rigorosi limiti al ricambio del personale e alla crescita delle retribuzioni.

Nell'ambito del personale a tempo determinato, a fronte della leggera flessione delle spese sostenute nel quinquennio per i docenti a contratto, segnano un progressivo incremento quelle per le supplenze e gli affidamenti attribuiti al personale docente nonché le spese per il pagamento delle competenze dei ricercatori a tempo determinato (introdotti dalla legge di riforma quale unica figura di ricercatore) e le spese per gli assegni di ricerca.

Sostanzialmente stabili risultano nel quinquennio le spese per il funzionamento (il cui ammontare assorbe circa il 13,3 per cento delle spese complessive), mentre segnano viceversa una progressiva, se pur lieve, crescita (più accentuata negli Atenei del Nord) le spese per gli interventi a favore degli studenti (pari a circa l'11 per cento delle spese complessive) in relazione alla crescita delle risorse disponibili per le borse di studio.

Quanto alle spese di investimento (pari al solo 6,5 per cento delle spese complessive) diminuiscono, seppur con un andamento altalenante, le spese imputate alla voce acquisizione di beni durevoli e partite finanziarie evidenziando, anche in tal caso, un andamento differente a seconda dell'ambito territoriale.

Una analisi più dettagliata mostra una riduzione delle spese per le acquisizioni di beni immobili (omogenea in tutte le aree territoriali), una più contenuta flessione delle spese per gli interventi edilizi (in valore assoluto assorbite per un terzo dalle Università del Sud) e, viceversa, una ripresa degli investimenti in attrezzature tecnico scientifiche, trainati, tuttavia, dalle sole Università del Sud.

Relativamente agli interventi edilizi, la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015, art. 1, commi 628-630) ha previsto il recupero delle risorse non ancora totalmente spese fino ad un massimo di 30 milioni e il relativo monitoraggio ha evidenziato, al netto degli Atenei colpiti nel 2009-2014 dagli eventi sismici, 25 Università interessate al fenomeno (di cui 3 del Nord-Ovest, 4 del Nord-Est, 7 del Centro e 11 del Sud) per un ammontare, a fronte di assegnazioni per 207,2 milioni, di 27,9 milioni di risorse non impegnate, pari a circa il 13 per cento.

Il personale delle Università

6. Il capitale umano e le politiche sottese all'andamento delle assunzioni presuppongono un'organizzazione coerente con l'andamento degli studenti immatricolati ed in corso nonché con l'evoluzione della domanda di formazione universitaria e dei conseguenti sbocchi nel mercato del lavoro.

Anche su questo versante l'ambito di autonomia originariamente riconosciuto alle Università si è progressivamente affievolito a seguito della introduzione di una disciplina per la programmazione del fabbisogno del personale e per il reclutamento dei docenti e dei ricercatori.

Sotto il primo profilo un ruolo centrale assume l'individuazione delle risorse disponibili, corrispondenti ad una quota della spesa relativa al personale cessato dal servizio nell'anno precedente, che vengono assegnate annualmente dal MIUR ai singoli Atenei in termini di "punti organico" sulla base del valore degli indicatori di sostenibilità economica e finanziaria (definiti nel d.lgs. n. 49 del 2012 e nel d.lgs. n. 47 del 2013).

L'analisi delle informazioni acquisite consente, in primo luogo, la verifica del valore degli indicatori di sostenibilità economica il cui andamento evidenzia netti progressi nel quinquennio per raggiungere, in media, una soddisfacente solidità economica nel corso del 2015 (numerosi sono comunque gli Atenei che si collocano sopra o in prossimità dei valori-soglia).

La valutazione del rispetto dei punti organico attribuiti al sistema universitario nel quinquennio successivo all'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010 evidenzia, invece, una più complessa entrata a regime del meccanismo, anche in relazione alla già

evidenziata flessione del FFO ed al congelamento di una parte dei punti organico nelle more dell'assorbimento del personale amministrativo delle sopresse Province.

Passando ad esaminare le nuove modalità di reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari, la legge n. 240 del 2010, riprendendo il meccanismo a suo tempo indicato dalla legge n. 230 del 2005, ha previsto, per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori universitari, il previo conseguimento di un'abilitazione scientifica nazionale quale presupposto necessario per partecipare alle procedure di chiamata indette localmente dalle singole Università. Nei confronti dei ricercatori la medesima legge, nel confermare la scelta, già fatta dalla legge n. 230 del 2005, di messa ad esaurimento dei ricercatori a tempo indeterminato, ha disposto – previo il superamento di una selezione di Ateneo - la stipula di un contratto a tempo determinato, articolato in due tipologie successive e l'eventuale passaggio al ruolo degli associati, previo conseguimento dell'abilitazione.

Partendo dal reclutamento dei docenti universitari, l'andamento delle chiamate da parte delle Università, nel quinquennio successivo all'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010, evidenzia il progressivo avvio del nuovo sistema, entrato compiutamente a regime solo negli ultimi due esercizi.

Le chiamate effettuate ai sensi dell'art. 18 e dell'art. 24, comma 6, della legge n. 240 del 2010 si concentrano nei primi tre esercizi nelle chiamate di coloro che avevano conseguito l'idoneità ai sensi della precedente legge n. 210 del 1998.

A decorrere dal 2014, comincia a rilevarsi una crescita delle chiamate degli studiosi, in possesso dell'abilitazione scientifica, ma non affiliati alle Università; chiamate dirette a consentire, nelle intenzioni del legislatore, una maggiore apertura delle carriere universitarie a ricercatori che avessero maturato significativi risultati scientifici in altre istituzioni.

Il fenomeno appare tuttavia ancora modesto malgrado la riserva, prevista dalla stessa legge n. 240 del 2010, di una quota di risorse corrispondenti ad almeno un quinto dei posti disponibili di professore di ruolo.

Più numerose risultano, invece, le chiamate dei ricercatori a tempo indeterminato e dei professori di seconda fascia in possesso dell'abilitazione (che assorbono l'86 per cento delle chiamate 2011-2015) nel cui ambito, tuttavia, l'estensione ai docenti e ai ricercatori in servizio presso l'Ateneo della procedura agevolata dettata per i ricercatori di categoria b) ha, in parte, attenuato il peso delle procedure selettive poste a base della nuova disciplina del reclutamento.

Rilevante appare, in ogni caso, il numero delle chiamate relative al personale in servizio nella stessa Università che bandisce il posto (circa la metà delle chiamate) che non sempre ha garantito il rispetto del vincolo, posto dalla stessa legge n. 240 del 2010 in base al quale, nell'ambito delle risorse disponibili per la programmazione e fino al 31 dicembre 2017, veniva consentito alle Università di destinare a tale forma di chiamata fino alla metà delle risorse equivalenti a quelle necessarie per coprire i posti disponibili di professore di ruolo.

Minore risulta la tendenza degli Atenei a reclutare candidati in possesso dell'abilitazione ma provenienti da altri Atenei e ciò soprattutto alla luce del già ricordato sistema dei punti organico che, pur funzionale al rispetto degli equilibri di bilancio delle Università, tende a favorire chiamate del personale già strutturato nell'Ateneo in quanto suscettibili di assorbire una quota minore di punti organico.

Quanto, invece, al reclutamento dei ricercatori il sistema scaturito dalla legge di riforma, pur in linea con le esperienze internazionali, complica il percorso di carriera nel

ruolo di docente, atteso che l'introduzione della figura del ricercatore a tempo determinato, con contratto triennale di tipo a), prorogabile di due anni, ed in seguito con contratto triennale di tipo b), allunga il periodo del servizio non di ruolo, in particolare nei confronti degli studiosi già titolari di assegno di ricerca, contribuendo ad alzare l'età media di accesso al ruolo dei professori universitari.

L'andamento delle assunzioni nel periodo 2011-2015 evidenzia, inoltre, nell'ambito dei ricercatori assunti in attuazione della legge n. 240 del 2010 una crescita significativa dei contratti di tipologia a) – anche in relazione alle misure di incentivazione introdotte dalla legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014) – e un aumento molto più contenuto dei contratti di tipologia b), malgrado i vincoli posti dal d.lgs. n. 49 del 2012 e le risorse specificamente stanziare.

Migliore appare la situazione nell'esercizio successivo ove, anche alla luce delle misure previste nella legge di stabilità per il 2016, è sensibilmente cresciuto il numero dei ricercatori di tipologia b).

In relazione, infine, alle chiamate dirette di professori e ricercatori, si tratta della forma di reclutamento finora meno utilizzata che ha suggerito una nuova misura, introdotta dalla legge di stabilità per il 2016 (art. 1, commi 247-212), diretta alla istituzione, in via sperimentale, di un fondo denominato "Fondo per le cattedre universitarie del merito Giulio Natta", destinato al reclutamento per chiamata diretta di 500 professori di I e di II fascia.

Accanto al personale docente di ruolo e ai ricercatori a tempo determinato, il sistema universitario fruisce di ulteriore personale al fine di integrare le attività didattiche, soprattutto nelle aree in cui si registrano maggiori uscite di docenti, in particolare di ricercatori, per pensionamenti o promozioni.

La quota più consistente, sia pure in forte diminuzione, è assorbita dai docenti a contratto che dovrebbero costituire un'eccezione all'interno del sistema universitario ma che rappresentano, invece, uno strumento, spesso necessario, per coprire l'intera offerta formativa programmata dagli Atenei.

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

7. Il sistema universitario italiano è basato prevalentemente sulle 66 Università statali, di cui 5 scuole superiori o Istituti di alta formazione, le quali accolgono il 90 per cento circa degli iscritti. Poco più dell'82 per cento degli studenti è concentrato nei 41 Atenei medio-grandi (con più di 15.000 iscritti). Gli Atenei statali di più ridotte dimensioni sono dislocati soprattutto al Centro ed al Mezzogiorno (22 su complessivi 28 a livello nazionale).

Sul versante dell'offerta formativa, nell'anno accademico 2015-2016, sono presenti 4.586 corsi di studio, di cui 2.255 di primo livello, 2.015 di secondo livello e 316 a ciclo unico. Si tratta di dati in linea con gli indirizzi governativi, rappresentativi cioè di un graduale processo di razionalizzazione dell'offerta formativa. Si è anche ridotto il numero dei Comuni sede decentrata di corsi di studio. Nell'anno accademico 2015-2016 i corsi di studio impartiti interamente in lingua inglese sono 245 (il 5,6 per cento del totale), mentre quelli che utilizzano l'inglese solo in parte del percorso formativo sono 65 (1,5 per cento del totale).

Quanto alla domanda formativa, i dati evidenziano nell'anno accademico 2015-2016 un aumento delle immatricolazioni dopo anni di continue riduzioni, soprattutto

nella fascia di età più giovane. Il numero degli immatricolati nell'anno accademico 2015-2016 è di 276.000 unità (+2 per cento rispetto all'anno precedente). Nell'anno accademico 2015-2016, risultano iscritti 1.671.237 studenti nel totale delle Università (statali e non statali). Il numero degli iscritti è cresciuto fino a raggiungere un massimo di 1.785.566 nell'anno accademico 2010-2011 ed è poi sceso negli anni successivi. Come per gli immatricolati, anche il dato degli iscritti registra dagli inizi dello scorso decennio un progressivo incremento delle classi di età più giovani.

In relazione ai laureati, l'evoluzione nel tempo dei relativi dati mostra il naturale e costante aumento del numero di laureati nei corsi del nuovo ordinamento, come riformato dal d.m. n. 270 del 2004, e la progressiva riduzione dei laureati nei corsi del precedente ordinamento: nel 2015 e 2016 i laureati del precedente ordinamento rappresentano ormai una quota minima del numero complessivo, mentre i laureati del nuovo ordinamento raggiungono le 290.903 unità.

Il complesso ordinamentale più consistente della riforma del sistema universitario riguarda l'attività di valutazione. In termini operativi, il sistema AVA (Autovalutazione, Valutazione periodica, Accredimento) ha cominciato ad essere attuato successivamente agli adeguamenti statutari da parte degli Atenei. Le prime visite dell'ANVUR per l'Accreditamento Periodico sono iniziate nel novembre 2014.

Quanto al rapporto tra Università e mondo del lavoro, i dati mostrano che a tre anni dal conseguimento della laurea si registra un tasso di occupazione pari al 66 per cento per i laureati triennali (che per il 54 per cento proseguono gli studi con la laurea magistrale) e pari al 70 per cento per i laureati di secondo livello. I laureati a ciclo unico (in architettura, farmacia, giurisprudenza, medicina, veterinaria) che conseguono l'occupazione a distanza di tre anni dal conseguimento del titolo sono il 49 per cento. L'inserimento nel mercato del lavoro è più difficile per i laureati, sia di I che di II livello, nei gruppi Letterario e Geo-biologico. Il lavoro non stabile coinvolge il 41,9 per cento dei laureati di II livello.

I tirocini curriculari e gli *stage* curriculari attivati dagli Atenei italiani nell'a.a. 2013-2014 sono stati 279.590 così ripartiti in base alla tipologia di corso: lauree triennali (158.166), lauree magistrali (47.496) e lauree a ciclo unico (73.928).

La presenza del servizio di *job placement* è presente nella quasi totalità delle Università italiane (97,9 per cento nell'a.a. 2013-2014), tranne in quattro Atenei, che dichiarano di non averlo ancora attivato (1 Ateneo del Nord-Ovest, 1 Ateneo del Centro e 2 Atenei del Sud).

Gli interventi per il diritto allo studio

8. I dati di sintesi a livello nazionale relativi alle risorse disponibili per l'erogazione delle borse di studio mostrano per tutto il periodo di riferimento (2011-2015) un grado di soddisfazione non superiore in ogni caso all'80 per cento delle richieste ammissibili, che nel 2012 ha raggiunto solo il 66,82 per cento delle richieste ammissibili. Analisi di dettaglio a livello regionale mostrano, peraltro, differenziazioni significative con regioni che presentano una piena o pressoché piena adeguatezza delle risorse rispetto alle effettive richieste (Basilicata, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Umbria, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Abruzzo,) o comunque superiore alla media nazionale (Lombardia, Toscana, Veneto, Piemonte, Puglia) e con regioni, invece, che presentano scarsa adeguatezza delle risorse rispetto alle effettive richieste, in alcuni

casi imputabile soprattutto al ridotto apporto di risorse regionali (Sicilia e Calabria) piuttosto che alla quota del Fondo integrativo.

Quanto ai servizi abitativi, complessivamente il numero di posti alloggio disponibili presso i 14 Collegi universitari legalmente riconosciuti che beneficiano del contributo da parte del MIUR è di 4.155, cui si aggiungono i 2.514 posti alloggio disponibili presso le 3 Residenze universitarie che beneficiano del contributo da parte del MIUR.

Nel periodo considerato (anni accademici 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015), le domande non soddisfatte sono ancora elevate.

Per quanto riguarda il Fondo per il merito, occorre evidenziare che ad oggi la Fondazione per il merito non è ancora operante, sicché l'art. 59, comma 9, del DL n. 69 del 21 giugno 2013, ha disposto per il triennio 2013-2015 la riduzione dello stanziamento del Fondo per il merito di 17 milioni di euro (5 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 7 milioni per l'anno 2015), destinando tali risorse al finanziamento di borse di mobilità per il sostegno degli studenti universitari capaci, meritevoli e privi di mezzi.

Tra gli interventi previsti dalla legge di bilancio 2017 a favore degli studenti si segnala anche l'intenzione di rivitalizzare la Fondazione.

Alla nuova Fondazione, denominata "Fondazione Articolo 34", dovrebbe essere affidato il compito di bandire almeno 400 borse di studio nazionali del valore di 15.000 euro destinate a studenti capaci, meritevoli e privi di mezzi al fine di favorire l'immatricolazione e la frequenza a corsi di laurea, o laurea magistrale a ciclo unico, nelle Università statali o a corsi di diploma di I grado nelle istituzioni AFAM, aventi sedi anche differenti dalla residenza del nucleo familiare dello studente.

Profili della ricerca universitaria

9. Come emerge dal recente *Country Report* della Commissione europea 2017, il livello di investimenti in ricerca e sviluppo (R&S) risulta in Italia ancora inferiore a quello degli altri paesi europei (nel 2015 l'intensità complessiva di R&S è stata pari all'1,33 per cento del PIL; un livello lievemente inferiore a quello del 2014 e ancora nettamente sotto la media UE).

Il divario rispetto alla media UE nel settore privato (0,74 per cento contro una media dell'1,30 per cento) è rimasto, tuttavia, più ampio di quello registrato per la spesa pubblica (0,56 per cento contro una media europea dello 0,71 per cento) nel cui ambito significativo risulta il contributo offerto dal sistema universitario sia in termini di risorse che in termini di attività.

Nel 2014, secondo l'ultimo rapporto dell'ISTAT, la spesa per R&S "intra-muros" evidenzia una crescita consistente in tutti i settori ma con differenze rilevanti nel settore delle imprese e delle Università, ove registra un forte incremento, cui si contrappone una crescita molto più modesta nell'ambito delle altre istituzioni pubbliche.

Le misure adottate negli ultimi esercizi nel settore dell'istruzione superiore, ed in particolare, della ricerca, sebbene parziali, mirano ad affrontare i problemi relativi al sostegno del personale ed a premiare le migliori realizzazioni.

In tale direzione la stabilizzazione, dal 2016, del Fondo di finanziamento ordinario, il suo più stretto collegamento ai risultati prodotti, l'attribuzione di ulteriori finanziamenti per favorire l'assunzione di nuovi ricercatori di tipo a) e di tipo b)

costituiscono graduali passi in avanti che denotano lo sforzo di invertire la rotta e colmare il ritardo dell'Italia in termini di innovazione.

Resta il nodo delle risorse finanziarie, in particolare di quelle destinate alla ricerca di base provenienti dal Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST), le cui risorse, a decorrere dal 2010, non sono state più riconfermate e hanno consentito il finanziamento dei soli progetti di ricerca di interesse nazionale delle Università (PRIN).

Un approfondimento sui risultati dell'attività di ricerca, effettuato anche con il contributo dell'ANVUR, si è focalizzato sui seguenti settori: attività di formazione alla ricerca, finanziamenti pubblici e privati di progetti di ricerca, attività di trasferimento tecnologico e valutazione della produzione scientifica degli Atenei.

L'attività di formazione alla ricerca si concentra, in primo luogo, nella istituzione dei corsi di dottorato la cui disciplina è stata modificata in attuazione della legge n. 240 del 2010, affidando all'ANVUR anche il sistema di accreditamento e valutazione dei corsi, precedentemente di competenza degli stessi Atenei, e mutando significativamente il modello di finanziamento statale.

La nuova normativa ha determinato una forte contrazione del numero dei corsi di dottorato che, tra l'a.a. 2012-2013 e l'a.a. 2013-2014, si sono ridotti nel complesso del 40 per cento; flessione proseguita anche nell'a.a. 2014-2015 e seguita da una leggera ripresa negli a.a. successivi, in particolare nelle Università del Sud e delle Isole.

Le novità introdotte hanno prodotto un significativo impatto anche sul numero degli studenti di dottorato, anch'essi nettamente diminuiti a decorrere dal 2014, in relazione, quasi esclusivamente, ai posti senza finanziamenti, atteso che le linee guida pubblicate dal MIUR per l'accreditamento consideravano quale requisito di sostenibilità del corso la congruità tra il numero delle borse di dottorato e il numero dei posti messi a bando al fine di evitare un eccessivo numero di dottorandi privi di borsa.

Effetti positivi della riforma possono trarsi dall'aggiornamento degli indicatori predisposti in via sperimentale dal MIUR in attuazione della riforma del bilancio dello Stato, con riferimento all'obiettivo consistente nel favorire l'attività di ricerca nelle Università; migliorano, in particolare, gli indicatori relativi al grado di internazionalizzazione e al grado di attrattività dei corsi, nonché alcuni indicatori di carattere finanziario quali il numero medio di borse per dottorato di ricerca e la percentuale di borse di studio di dottorato finanziate dall'esterno.

Sempre nell'ambito delle attività di formazione alla ricerca vanno ricordati gli assegnisti e i collaboratori di ricerca nonché gli iscritti alle scuole di specializzazione in medicina.

In relazione alla prima figura, introdotta dall'art. 51, comma 6, della legge n. 449 del 1997 e formata da studiosi impegnati in via esclusiva in attività di ricerca, il loro numero, in crescita nel quinquennio, rappresenta ancora una quota significativa del personale universitario, utilizzabile soprattutto nelle aree in cui si verifica il maggior numero di uscite di ricercatori.

Il dato relativo alla distribuzione per età evidenzia come gli assegni di ricerca siano soprattutto una prerogativa dei giovani e conferma, in relazione alla disciplina del reclutamento dei ricercatori introdotto dalla legge di riforma, il lungo percorso della carriera universitaria dei giovani studiosi.

I finanziamenti pubblici e privati dei progetti di ricerca sono caratterizzati, al pari del Fondo di finanziamento ordinario, dalla progressiva riduzione delle risorse statali a ciò dedicate (riconducibili, a decorrere dal 2007, essenzialmente al Fondo per gli

investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica) solo in parte compensata dal volume dei finanziamenti esterni, ascrivibile, in particolare, al buon andamento della partecipazione a bandi europei e ai contributi provenienti dal mondo privato, nel cui ambito significativi risultano i proventi in conto terzi.

Il quadro complessivo dei progetti e dei finanziamenti ottenuti nel quadriennio 2011-2014, evidenzia oltre 22.700 progetti per un ammontare di entrate di cassa pari a circa 1,7 miliardi. In tale ambito è interessante rilevare la spiccata incidenza dei progetti privati (28,1 per cento in particolare nell'ambito degli Atenei statali del Nord) e dei progetti comunitari (28,1 per cento in particolare nell'ambito degli Atenei del Nord-Est e del Centro) mentre minore risulta l'incidenza delle altre tipologie (PRIN, FIRB e progetti finanziati dalle Regioni); quanto, invece, alle risorse ottenute, nettamente superiori risultano gli importi relativi a progetti comunitari rispetto alle altre progettualità, nel cui ambito più contenuta risulta la componente regionale, particolarmente esigua per gli Atenei del Centro e del Nord-Est.

La ricerca svolta dalle Università comprende anche l'attività di trasferimento tecnologico.

Per gli Atenei gli *spin-off* rappresentano uno dei canali per trasferire i risultati della ricerca in attività di impresa e, indirettamente, anche un modo per favorire l'occupazione di persone con elevata qualificazione (dottorati soprattutto). Dai dati economici emerge tuttavia che spesso gli *spin-off*, la cui finalità è quella di dare un contributo allo sviluppo dell'economia locale e più in generale allo sviluppo della cultura imprenditoriale nel Paese, in particolare nei settori a più elevato contenuto di conoscenza, non hanno realizzato i risultati attesi, come dimostrano indagini che hanno verificato la loro scarsa capacità di crescita. Sebbene infatti il tasso di mortalità degli *spin-off* sia molto basso (meno della media delle *start-up*), la gran parte delle imprese si attesta su una dimensione di fatturato appena sufficiente alla sopravvivenza. Il dato disaggregato mostra in diversi casi valori di fatturato inferiore a 100.000 euro. Fenomeno questo riscontrabile soprattutto nel Mezzogiorno. Resta da valutare comunque il ritorno sulle Università, in termini soprattutto di visibilità della ricerca, del fenomeno degli *spin-off*.

Il d.m. 27 giugno 2015, n. 458 ha dato avvio alla VQR 2011-2014: i dati mostrano risultati superiori alle attese negli Atenei del Nord, mentre nel Sud si registrano in alcuni casi risultati significativi al di sotto delle attese, ancorchè sia da sottolineare il ridursi della distanza tra Nord e Sud.

Conclusioni

10. Al di là dei singoli aspetti meritevoli di approfondimento, fino ad ora evidenziati, dalle analisi effettuate emerge, in primo luogo, il ritardo con cui è stata progressivamente definita la struttura del nuovo sistema universitario, peraltro non ancora del tutto entrato a regime. Si rileva, in secondo luogo, il ridimensionamento del settore, conseguenza, non solo dell'avvio del sistema di assicurazione della qualità, ma, in misura rilevante, anche della riduzione dei finanziamenti pubblici conseguenti ai vincoli di bilancio e del calo del personale, comune a tutto il settore pubblico, riconducibile ad un numero di nuovi ingressi nel sistema molto limitato.

La riforma del 2010, pur avendo introdotto una sostanziale revisione degli aspetti organizzativi e funzionali del sistema universitario, non ha, inoltre, affrontato direttamente il problema del finanziamento, confermando l'attuale modello.

Anche la valorizzazione della qualità e del merito e il perseguimento dell'efficienza e dell'efficacia nell'attuazione delle missioni assegnate all'Università risultano affidate, dalla nuova legge, alla leva finanziaria e in particolare al Fondo di finanziamento ordinario che ha subito un nuovo frazionamento, prevedendo, accanto alla quota premiale ulteriori scomposizioni destinate a finanziare gli incentivi al conseguimento di risultati nell'ambito della didattica e della ricerca, l'attribuzione di una quota correlata alle politiche di reclutamento degli Atenei, gli incentivi alla mobilità dei ricercatori e professori e gli interventi perequativi per le Università statali.

Un tratto comune, emergente dall'attuazione della riforma, può infine rintracciarsi nelle funzioni di indirizzo, di coordinamento e di controllo delle autorità centrali (e in primo luogo del MIUR) nei confronti di un settore contraddistinto da una spiccata autonomia ma da un'elevata dipendenza dalle risorse statali. Tale regia centralizzata si esplica nella predisposizione di linee-guida, di procedure e metodologie generali, ed ha investito tutte le componenti del sistema a partire dalla struttura organizzativa degli Atenei per poi estendersi al sistema contabile e alle modalità di finanziamento, nonché alla valutazione della qualità dell'offerta formativa e alle procedure di reclutamento del personale docente.

Alla luce di tali considerazioni, le prospettive che possono aprirsi sul sistema universitario presuppongono, in primo luogo, un'opera di aggiornamento e completamento dell'attuale normativa; considerato l'elevato livello raggiunto dalle tasse universitarie, una accelerazione richiede, in particolare, l'attuazione della disciplina del diritto allo studio, prevista dal d.lgs. n. 68 del 2012 atteso che, in applicazione del citato atto normativo, è stata soltanto avviata la definizione dei requisiti di eleggibilità, mentre non sono stati ancora definiti i livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

Merita una riflessione anche, le modalità del finanziamento del sistema universitario.

La centralità del Fondo di finanziamento ordinario - quale fondamentale fonte di entrata diretta a promuovere il merito ed incentivare il raggiungimento di determinati obiettivi, a sanzionare comportamenti non virtuosi e a riequilibrare situazioni di sottofinanziamento o di dissesto - va armonizzata con la sua attuale struttura che presuppone l'individuazione di una quota stabile, non dipendente da oscillazioni congiunturali, da destinare al funzionamento del sistema e di una quota premiale, eventualmente finanziabile anche con risorse aggiuntive, da indirizzare al merito.

Si segnala, al riguardo, anche il ruolo delle Regioni che, pur intervenendo spesso a sostenere le eccellenze presenti sul territorio, contribuiscono in maniera molto differenziata al finanziamento del sistema.

Un ultimo aspetto suscettibile di riflessione concerne la valorizzazione dell'autonomia e della peculiarità delle Università.

A fronte dell'entrata a regime del sistema nazionale di valutazione, assicurazione della qualità e accreditamento delle Università (demandato ai Nuclei di Valutazione, sotto il profilo interno, e all'ANVUR, sotto il profilo esterno) e di una, nel complesso, soddisfacente solidità economica (desunta dal valore degli indicatori di sostenibilità economica), appaiono, comunque, maturi i tempi per l'attuazione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 240 del 2010 volto ad attribuire alle Università che hanno conseguito la stabilità e sostenibilità del bilancio, nonché risultati di elevato livello nel campo della

didattica e della ricerca la possibilità di sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi.

Il possibile ampliamento degli spazi di manovra lasciati agli Atenei presuppone un'ampia applicazione del principio di *accountability* consistente in una sistematica e credibile valutazione *ex post* volta a premiare i successi e assicurare il recupero degli insuccessi.

In questo quadro, accanto alle verifiche svolte dal MIUR sulle politiche di reclutamento ed alle valutazioni in materia di didattica e ricerca affidate agli organi a ciò deputati, un ruolo non secondario, sotto il profilo del controllo più squisitamente finanziario-contabile, risulta quello affidato dalla legge alla Corte dei conti anche attraverso le sue articolazioni regionali.

In tale ambito, la Corte, giovandosi della propria struttura a rete diffusa su tutto il territorio nazionale, continuerà a monitorare sistematicamente la gestione finanziaria e contabile degli Atenei, di raccogliere in un quadro di insieme le differenti modalità di attuazione della legge di riforma e di evidenziare le eventuali criticità e le *best practices* in modo da offrire al Parlamento, in una visione unitaria, lo stato di attuazione e l'evoluzione del sistema universitario ed eventualmente formulare possibili proposte di riforma.

Capitolo I

CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1. Il contesto europeo

Il confronto tra il sistema italiano e quello degli altri paesi – pur non immediato per le peculiarità che complicano un paragone tra le diverse realtà - offre, comunque, significativi spunti di riflessione per valutare lo stato e l'evoluzione del sistema universitario italiano anche in relazione al conseguimento degli obiettivi di “Europa 2020” in materia di istruzione universitaria.

Sotto il profilo finanziario i dati tratti dal più recente rapporto (*Education at a Glance 2017*) dell'OCSE-Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, evidenziano una spesa per l'istruzione terziaria inferiore a quella della media OCSE in rapporto sia al prodotto interno lordo, che al numero degli studenti iscritti.

Nel 2013 (dato attualmente disponibile) l'Italia si è collocata nella quarta posizione più bassa tra i paesi dell'OCSE in termini di spesa totale per l'istruzione (4 per cento del PIL rispetto ad una media OCSE del 5,2 per cento e di una media UE del 5 per cento), nel cui ambito particolarmente contenuta è risultata la spesa per l'istruzione terziaria (1 per cento del PIL rispetto ad una media OCSE dell'1,6 per cento).

Inferiore alla media OCSE, seppur in crescita in relazione alla riduzione degli iscritti, è risultata anche la spesa per studente che, nel 2013, si è attestata a 11.172 USD (10.070 USD nel 2012) a fronte di una media OCSE pari a 15.772 USD e una media UE pari a 15.664 USD.

Sempre nell'ambito dell'istruzione terziaria, si è in particolare ridotta nel periodo preso in considerazione la quota di spesa a carico del settore pubblico che in Italia, come in molti altri paesi dell'OCSE, rappresenta la principale fonte di finanziamento.

Muovendo da valori superiori all'80 per cento a metà degli anni novanta, la quota coperta dal finanziamento pubblico si è progressivamente contratta fino a raggiungere il 67 per cento del totale contro valori medi del 70 per cento nei paesi OCSE e del 78 per cento nei paesi europei.

La riduzione osservata in Italia è risultata superiore a quella di tutti i paesi europei colpiti dalla crisi, con eccezione della Grecia, Ungheria e Regno Unito, specie se confrontata con la crescita registrata, invece, in molte realtà, che hanno agito sul presupposto che l'istruzione superiore rappresenta uno dei fattori che incidono maggiormente sullo sviluppo di lungo periodo.

I dati Eurostat hanno, peraltro, evidenziato che il livello relativamente basso raggiunto dalla spesa per l'istruzione in Italia nel periodo esaminato non è stato determinato dal basso livello della spesa pubblica in generale, quanto dalla diversa ripartizione della stessa tra le diverse priorità pubbliche (nel 2013 l'Italia ha stanziato il 7 per cento della spesa pubblica per l'insieme dei cicli di istruzione a fronte di una media dei paesi OCSE dell'11 per cento e di una media UE del 9,9 per cento).

La tensione sui bilanci pubblici, comune alla maggior parte dei paesi, si accompagna, inoltre, ad un progressivo trasferimento dei costi dell'istruzione (e in particolare di quella terziaria) alla spesa privata che, tra il 2008 e il 2013, risulta

umentata, in Italia, di circa il 21 per cento, a fronte di una media dei paesi OCSE non superiore al 16 per cento.

Gran parte di tale spesa grava sulle famiglie sotto forma di tasse di iscrizione che, sebbene si mantengano a livelli relativamente bassi rispetto a paesi quali gli Stati Uniti, Giappone, Corea e Canada, risultano comunque più elevate in Italia rispetto a più della metà dei paesi censiti dall'OCSE e, con l'eccezione della Gran Bretagna, a tutti i paesi europei.

Il progressivo disinvestimento pubblico dal sistema universitario, registrato fino al 2013, si è accompagnato alla difficoltà nel raggiungere l'obiettivo, definito a livello europeo, volto ad aumentare al 40 per cento la percentuale di popolazione tra i 25 e i 34 anni in possesso di un diploma di istruzione superiore⁷.

Nonostante una costante crescita osservata negli ultimi anni, l'Italia continua a rimanere tra gli ultimi paesi in Europa per quota di popolazione in possesso di un titolo di istruzione terziaria sia tra la popolazione in età lavorativa sia tra la popolazione più giovane.

Considerando tutti coloro che sono in possesso di un titolo di istruzione terziaria secondo la classificazione ISCED (The International Standard Classification of Education) 2011 (livelli 5-8)⁸, l'Italia si posiziona penultima tra i paesi dell'UE considerando l'intera popolazione in età da lavoro (25-64 anni) e ultima nella fascia di età 25-35 anni.

Sotto il primo profilo i dati evidenziano nel 2015 una quota di laureati pari al 18 per cento (17 per cento nel 2014) a fronte di una media OCSE del 35 per cento e una media UE del 32 per cento, con un considerevole ritardo rispetto al Regno Unito, Francia, Germania e Spagna.

Migliore la *performance* relativamente alla fascia di età più giovane (25-34 anni), grazie alla crescita dei livelli di istruzione, anche se le distanze dalle medie internazionali si fanno ancora più marcate (25 per cento a fronte di una media OCSE del 42 per cento e una media UE del 40 per cento).

Dall'analisi condotta dall'OCSE si evidenzia come il ritardo italiano, nel conseguimento del titolo di laurea, dipenda da un complesso di fattori riconducibili alla scarsa attrazione dell'istruzione universitaria che emerge dal basso tasso d'ingresso nell'istruzione terziaria e dall'alto tasso dei giovani NEET nella classe di età di riferimento.

Il tasso di prima iscrizione a tutti i livelli di istruzione terziaria raggiunge in Italia nel 2014 il 44 per cento (a fronte del 68 per cento della media OCSE e del 63 per cento della media EU) mentre il tasso di ingresso degli studenti italiani in un corso di laurea di

⁷ Con riferimento all'istruzione terziaria, per l'Unione è stato definito l'obiettivo di innalzare la quota dei laureati nella popolazione di età compresa tra i 30 e i 34 anni al 40 per cento entro il 2020. I singoli paesi sono stati invitati a contribuire al conseguimento degli obiettivi europei, definendo obiettivi nazionali che tenessero conto delle condizioni specifiche di ciascun paese oltre che, evidentemente, della capacità e volontà politica di perseguire un generale innalzamento della quota di laureati nella popolazione. L'Italia ha definito per il 2020 un obiettivo del 26 per cento, in linea con i *trend* di crescita degli anni 2000, ma molto lontano dall'obiettivo medio europeo

⁸ I sistemi educativi del mondo sono molto variabili in termini di struttura e contenuti curriculari, per cui nel 1976 UNESCO ha sviluppato la Classificazione Internazionale dell'Istruzione (ISCED) al fine di facilitare il confronto internazionale delle statistiche e degli indicatori sull'istruzione. Nel 2011 è stata adottata dall'UNESCO, in accordo con Eurostat e Ocse, la nuova versione della ISCED che tiene conto dei cambiamenti significativi intervenuti dal 1997 (prima revisione) in poi nei sistemi educativi in tutto il mondo (in particolare a seguito dell'adesione di 47 paesi al "Processo di Bologna" che ha riformato gli studi universitari). La ISCED 2011 è in vigore da gennaio 2014. Livelli 5-8 (Laurea triennale-Laurea specialistica-Master-Dottorato).

primo livello si attesta al 37 per cento, registrando una percentuale molto inferiore delle iscrizioni a corsi a ciclo breve rispetto alla maggior parte dei paesi OCSE.

Molteplici appaiono le cause del ritardo, soprattutto nell'ambito delle generazioni più giovani, che si riconducono, in primo luogo, alla peculiare offerta formativa italiana rispetto all'ambito del sistema internazionale di classificazione *standard* dell'istruzione (ISCED).

A differenza di altri paesi europei, l'Italia presenta titoli di livello terziario collocati nella parte alta dello *standard* nel cui ambito, allineati alla media europea, si presentano i diplomati nel livello 7 (equiparato al livello di laurea magistrale) e nettamente inferiori risultano i titoli per i diplomati nel livello 6 (equiparabile alla nostra laurea breve).

Incide peraltro su tale percentuale il limitato numero di corsi di laurea breve a carattere professionalizzante e l'assenza di corsi di livello 5, consistente in ciclo di studi breve di uno o due anni che invece risultano presenti nei paesi ove più elevati risultano i tassi di laurea.

Cause ulteriori del ritardo registrato dall'Italia si attribuiscono, inoltre, ad una serie di fattori riconducibili al tasso di completamento degli studi secondari, ad una ridotta partecipazione di studenti adulti all'istruzione terziaria, nonché ad una quota minore di iscritti che riescono a concludere il ciclo di studi.

Mentre sotto il primo profilo il ritardo rispetto alla media europea si è progressivamente ridotto (grazie anche al significativo miglioramento dei tassi di abbandono scolastico⁹), significativa resta, invece, la differenza dei tassi in ingresso dei giovani da poco diplomati (anche in relazione al basso tasso di occupazione dei giovani laureati¹⁰) e la scarsa capacità attrattiva verso le fasce di età più adulte¹¹ (anche in relazione al più rigoroso riconoscimento di crediti formativi agli immatricolati con specifiche esperienze professionali) e verso gli studenti stranieri (dovuta anche a fattori linguistici).

Ai minori accessi si aggiungono, infine, tassi di completamento degli studi universitari ancora molto bassi con una incidenza di abbandoni superiore alla media osservata nei paesi OCSE (42 per cento contro il 31 per cento della media UE e il 30 per cento della media OCSE).

Cresce, per contro, la quota dei giovani esclusi dal mondo del lavoro e non iscritti a nessun corso di formazione (NEET-*Not in education, employment or training*-) che, attestandosi al 26 per cento per gli uomini e al 28 per cento per le donne, segnano valori molto distanti dalla media OCSE (12 per cento degli uomini e 17 per cento delle donne) e dalla media UE (13 per cento degli uomini e 16 per cento delle donne) e ciò solo in parte dovuto al rallentamento dell'attività economica legato alla crisi, atteso che in altri paesi (Grecia e Spagna) molti dei giovani disoccupati sono stati reinseriti nel sistema dell'istruzione.

⁹ La percentuale di giovani tra i 18 e i 24 anni che abbandonano precocemente la scuola è scesa dal 19,2 per cento del 2009 al 17,7 del 2015 avvicinandosi all'obiettivo di "Europa 2020" del 10 per cento.

¹⁰ Il tasso di occupazione dei giovani laureati di età compresa tra i 25 e i 34 anni risulta del 62 per cento a fronte di una media OCSE dell'83.

¹¹ La percentuale di adulti che hanno conseguito un titolo di studio dell'istruzione terziaria sono circa il 18 per cento a fronte di una media OCSE del 35 per cento ed una media UE del 32 per cento.

1.2. L'evoluzione normativa

Nell'ambito della disciplina concernente il sistema universitario¹² possono essere identificati alcuni indirizzi di fondo del processo di attuazione dell'autonomia costituzionalmente garantita dall'art. 33 della Cost. che hanno investito, nel tempo, tutti gli elementi costitutivi dell'ordinamento.

Come evidenziato anche nel precedente Referto sul sistema universitario¹³, in una prima fase, che si protrae fino agli anni '80, il sistema universitario italiano è stato caratterizzato da un forte indirizzo centralista e da una scarsa autonomia degli Atenei nel cui ambito un potere limitato era attribuito alle autorità accademiche. Un ruolo centrale era, in particolare, attribuito al Ministero sia nel determinare il complesso delle risorse da erogare, sia nel decidere la loro distribuzione, non solo tra gli Atenei, ma anche nelle diverse aree disciplinari.

Importanti tratti di tale rapporto sono stati progressivamente modificati dal processo di riorganizzazione per allinearsi ad un modello europeo, considerato più efficiente, articolato in tre ambiti: autonomia istituzionale delle Università, valutazione della qualità della ricerca e della didattica, meccanismi competitivi di finanziamento.

¹² Il sistema universitario è costituito da 61 Università statali più 5 Scuole superiori o Istituti di alta formazione e da 30 non statali. Le Università statali sono le seguenti: Università degli Studi di BARI ALDO MORO, Politecnico di BARI, Università degli Studi della BASILICATA, Università degli Studi di BERGAMO, Università degli Studi di BOLOGNA, Università degli Studi di BRESCIA, Università degli Studi di CAGLIARI, Università della CALABRIA, Università degli Studi di CAMERINO, Università degli Studi di CASSINO e del LAZIO MERIDIONALE, Università degli Studi di CATANIA, Università degli Studi "Magna Graecia" di CATANZARO, Università degli Studi "G. d'Annunzio" CHIETI-PESCARA, Università degli Studi di FERRARA, Università degli Studi di FIRENZE, Università degli Studi di FOGGIA, Università degli Studi di GENOVA, Università degli Studi INSUBRIA Varese-Como, Università degli Studi de L'AQUILA, Università degli Studi di MACERATA, Università degli Studi di MESSINA, Università degli Studi di MILANO, Università degli Studi di MILANO-BICOCCA, Politecnico di MILANO, Università degli Studi di MODENA e REGGIO EMILIA, Università degli Studi del MOLISE, Università degli Studi di NAPOLI "Federico II", Seconda Università degli Studi di NAPOLI, Università degli Studi di NAPOLI "Parthenope", Università degli Studi di NAPOLI "L'Orientale", Università degli Studi di PADOVA, Università degli Studi di PALERMO, Università degli Studi di PARMA, Università degli Studi di PAVIA, Università degli Studi di PERUGIA, Università per Stranieri di PERUGIA, Università degli Studi del PIEMONTE ORIENTALE "Amedeo Avogadro"-Vercelli, Università di PISA, Scuola Normale Superiore di PISA, Scuola Superiore di Studi Universitari e Perfezionamento Sant'Anna, Università Politecnica delle MARCHE, Università degli Studi "Mediterranea" di REGGIO CALABRIA, Università degli Studi di ROMA "Foro Italico", Università degli Studi di ROMA "La Sapienza", Università degli Studi di ROMA "Tor Vergata", Università degli Studi ROMA TRE, Università del SALENTO, Università degli Studi di SALERNO, Università degli Studi del SANNIO di BENEVENTO, Università degli Studi di SASSARI, Università degli Studi di SIENA, Università per Stranieri di SIENA, Università degli Studi di TERAMO, Università degli Studi di TORINO, Politecnico di TORINO, Università degli Studi di TRENTO, Università degli Studi di TRIESTE, Scuola Internazionale Superiore di Studi Avanzati di TRIESTE, Università degli Studi della TUSCIA, Università degli Studi di UDINE, Università degli Studi di URBINO "Carlo BO", Università "Cà Foscari" VENEZIA, Università IUAV di VENEZIA, Università degli Studi di VERONA, Scuola IMT - Istituzioni, Mercati, Tecnologie - Alti Studi - LUCCA, I.U.S.S. - Istituto Universitario di Studi Superiori - PAVIA.

Le non statali sono: LUM "Jean Monnet", Libera Università di BOLZANO, Università "Carlo Cattaneo" - LIUC, Università degli Studi di SCIENZE GASTRONOMICHE, UKE - Università Kore di ENNA, Università Commerciale "Luigi Bocconi" MILANO, Università Cattolica del Sacro Cuore, HUMANITAS University, Libera Università di lingue e comunicazione IULM-MI, Libera Università "Vita Salute S.Raffaele" MILANO, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa - NAPOLI, Università per Stranieri "Dante Alighieri" di REGGIO CALABRIA, Università degli Studi EUROPEA di ROMA, Università "Campus Bio-Medico" di ROMA, Libera Univ. Inter.le Studi Sociali "Guido Carli" LUISS-ROMA, Università degli Studi Internazionali di ROMA (UNINT), Libera Università degli Studi "Maria SS.Assunta" - LUMSA, LINK CAMPUS University, Università Telematica "LEONARDO da VINCI", Università Telematica "E-CAMPUS", Università Telematica "GIUSTINO FORTUNATO", Università Telematica GUGLIELMO MARCONI, Università Telematica San Raffaele Roma, Università Telematica Internazionale UNINETTUNO, Università Telematica "ITALIAN UNIVERSITY LINE" - IUL, Università Telematica PEGASO, Università Telematica UNITELMA SAPIENZA, UNICUSANO Università degli Studi Niccolò Cusano -Telematica Roma, Università Telematica "Universitas MERCATORUM", Università della VALLE D'AOSTA.

¹³ Adottato con delibera di queste Sezioni Riunite - marzo 2010.

Tali obiettivi sono stati realizzati attraverso un complesso di leggi che, pur confermando agli Atenei il carattere di enti a finanza derivata, hanno attribuito loro, per la prima volta, l'autonomia statutaria, regolamentare, scientifica e gestionale¹⁴, l'autonomia didattica¹⁵; l'autonomia finanziaria e contabile¹⁶; una parziale autonomia per il reclutamento del personale docente¹⁷ e per la determinazione dell'ordimento degli studi, sia pure sulla base di criteri generali stabiliti dal Centro¹⁸.

La mancanza degli altri due elementi del modello di *governance* adottato a livello europeo (valutazione e competizione) sono alla base delle problematiche riscontrate negli anni successivi.

La necessità di introdurre una maggiore responsabilizzazione per i risultati conseguiti e una nuova attenzione all'efficienza e alla economicità di gestione era alla base delle prime misure correttive, dettate soprattutto per ragioni di contenimento della spesa pubblica, che attribuivano al governo centrale il potere di condizionare in modo significativo le scelte delle singole Università.

L'orientamento autonomistico si attenuava progressivamente a favore di misure riguardanti, rispettivamente, la valutazione, la didattica, il reclutamento dei professori e, sia pure in modo minore, la *governance* degli Atenei.

Il complesso normativo più consistente riguardava l'attività di valutazione e si snodava attraverso l'obbligo delle Università di adottare programmi triennali coerenti con le linee di indirizzo governative (legge n. 43 del 2005); l'istituzione dell'ANVUR, agenzia deputata alla valutazione del sistema universitario e della ricerca (d.P.R. n. 64 del 2008) che portava a conclusione un processo iniziato negli anni '90 e progressivamente consolidato negli anni 2000¹⁹; il d.lgs. n. 74 del 25 maggio 2017, recante "*Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*²⁰", che attribuiva in via definitiva all'ANVUR le funzioni di gestione e indirizzo del sistema nazionale di valutazione della *performance* del comparto; la ripartizione, infine, di una quota del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) secondo criteri premiali (DL n. 180 del 2008).

Anche la disciplina della didattica si informava a principi di efficienza ed efficacia circoscrivendo nuovamente l'autonomia riconosciuta alle Università nella scelta degli ordinamenti didattici attraverso l'individuazione di requisiti minimi necessari per l'attivazione dei corsi di studio.

Meno incisive risultavano, invece, le misure avviate al fine di attenuare le criticità derivati dal sistema di reclutamento del personale.

Il decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 164 di riordino della disciplina del reclutamento dei docenti universitari non è stato mai attuato, mentre il termine di

¹⁴ Legge n. 168 del 1989.

¹⁵ Legge n. 341 del 1990.

¹⁶ L'art. 5 della legge n. 537 del 1993 ha istituito in particolare: il Fondo di finanziamento ordinario (destinato a coprire le spese di funzionamento e per le attività istituzionali ivi comprese le spese per il personale; il Fondo per l'edilizia universitaria e il Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario. Il comma 13 del medesimo art. 5 stabilisce prevede inoltre il contributo degli studenti alla copertura dei costi attraverso il pagamento della tassa di iscrizione e dei contributi universitari.

¹⁷ Legge n. 210 del 1998.

¹⁸ D.m. n. 509 del 1999, varie volte modificato.

¹⁹ Istituzione dei Nuclei di valutazione, creazione dell'Osservatorio Nazionale per la valutazione del sistema universitario, attività del CNSVU (Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario) e primo importante esercizio di valutazione della ricerca (CIVR-Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca).

²⁰ In attuazione della legge delega n. 124 del 7 agosto 2015.

applicazione delle precedenti regole è stato sostanzialmente prorogato fino all'entrata in vigore della legge di riforma del 2010²¹.

Nel solco di tali indirizzi si pone la legge n. 240 del 30 dicembre 2010, con l'obiettivo prioritario di promuovere meccanismi di efficientamento del sistema universitario anche nell'ottica di sostenibilità economica e del merito.

Si tratta, senza dubbio, di una riforma di vasta portata che, dopo anni di varie stratificazioni normative su leggi ormai datate, ha ridisegnato i meccanismi fondamentali di funzionamento delle Università, evidenziando, tra i principi ispiratori, i concetti di autonomia e responsabilità, la valorizzazione del merito e la combinazione di didattica e ricerca.

In tale ambito il legislatore si è posto l'obiettivo di incidere sul sistema universitario italiano in modo relativamente omogeneo, a fronte di un sistema segmentato fra Atenei di diversa dimensione, inseriti in contesti territoriali differenti, introducendo una sostanziale revisione degli aspetti organizzativi e funzionali del sistema.

Gli aspetti più innovativi riguardano: i meccanismi di *governance*, che includono sia nuove iniziative inter Ateneo (fusione/federazione) sia differenti assetti organizzativi intra Ateneo; la riorganizzazione delle attività didattiche in stretta coerenza con la ricerca scientifica; le nuove disposizioni sul reclutamento connesse a una più chiara definizione dei ruoli e delle funzioni del personale universitario docente; i meccanismi premiali finalizzati a incrementare la qualità, efficienza ed efficacia del sistema.

Sotto tale ultimo profilo rilevano, in particolare, le norme di delega dirette alla introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse pubbliche, la valorizzazione dei colleghi universitari legalmente riconosciuti e la valorizzazione della figura dei ricercatori.

Si inseriscono in tale ambito anche la revisione della disciplina della contabilità, l'introduzione di un sistema di valutazione delle politiche di reclutamento e la revisione della disciplina del diritto allo studio al fine di rimuovere gli ostacoli di ordine sociale ed economico che limitano l'accesso all'istruzione superiore.

In ogni caso, è da rilevare che l'attuazione della riforma si è svolta nel contesto di un forte ridimensionamento del sistema universitario (riduzione del FFO, vincoli al *turn over*, ecc.), che ha inevitabilmente influenzato l'atteggiamento degli Atenei verso la riforma stessa e le potenzialità di innovazione.

²¹ Nell'attesa di un riordino complessivo del settore, sono intervenute disposizioni volte a subordinare le nuove assunzioni ad una gestione responsabile delle risorse finanziarie e ad assicurare maggiore trasparenza ed efficacia alla valutazione dei candidati, innovando i meccanismi di formazione delle commissioni e privilegiando, nel contempo, il ricambio generazionale.

In tale ottica il DL n. 180 del 2008 (convertito con la legge 9 gennaio 2009, n. 1) ha vietato le assunzioni e l'indizione di concorsi (ad eccezione di quelli per ricercatore già avviati) agli Atenei che spendono più del 90 per cento dei contributi per il personale ed ha precluso ai medesimi l'utilizzo dei Fondi stanziati per il piano straordinario di reclutamento di ricercatori (legge finanziaria 2007).

Quanto alle procedure di reclutamento, sono state introdotte ulteriori modifiche nelle composizioni delle commissioni di concorso relativamente alle procedure di valutazione comparativa per il reclutamento dei professori universitari di I e II fascia della prima e della seconda sessione 2008 e dei ricercatori. Sono state inoltre sostituite le prove scritte ed il colloquio, nei quali si articolava il concorso per ricercatore, con la valutazione di titoli e pubblicazioni. E' stata, infine, modificata la disciplina della "chiamata diretta", da parte delle Università, di studiosi impegnati all'estero o in Italia da almeno tre anni.

Le disposizioni attuative della legge di riforma

La legge di riforma n. 240 del 2010 ha subito alcune modifiche ad opera del DL 9 febbraio 2012, n. 5²², recante “Misure di semplificazione e funzionamento in materia di Università”; del DL 22 giugno 2012, n. 83²³ sulla valutazione dei progetti di ricerca; del DL 6 luglio 2012, n. 95²⁴, recante un’interpretazione autentica ai fini della decorrenza della proroga del mandato dei rettori in carica; della legge di stabilità per il 2013²⁵ in tema di procedure di abilitazione; del DL 30 dicembre 2015, n. 210²⁶ e del DL 30 dicembre 2016, n. 244²⁷, in tema di proroga dei termini; della legge di bilancio 2017²⁸ in tema di criteri e modalità di attuazione degli interventi relativi al Fondo per il merito; dell’art. 3 della legge 5 gennaio 2017, n. 4, in relazione al numero di professori, ricercatori di ruolo e ricercatori a tempo determinato che nei Dipartimenti non deve essere inferiore a “venti, purché gli stessi costituiscano almeno l’80 per cento di tutti i professori, ricercatori di ruolo e a tempo determinato dell’Università appartenenti ad una medesima area disciplinare”.

In attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 240²⁹ e al fine favorire il rilancio di qualità ed efficienza del sistema universitario e della ricerca, sono stati adottati il d.lgs. 27 ottobre 2011, n. 199 in tema di dissesto e di commissariamento delle Università; il d.P.R. 15 dicembre 2011, n. 232 “Regolamento per la disciplina del trattamento economico dei professori e dei ricercatori universitari”, il d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 18, riguardante la revisione della disciplina di contabilità degli Atenei; il d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 19, per l’introduzione dell’accreditamento periodico di sedi e corsi di studio; il d.lgs. 29 marzo 2012, n. 49, per l’introduzione del costo *standard* per studente, l’attribuzione di una quota del FFO sulla base della valutazione delle politiche di reclutamento e la definizione dei vincoli in materia di programmazione, monitoraggio e valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli Atenei; il d.lgs. 29 marzo 2012, n. 68, in materia di diritto allo studio e il d.P.R. 4 aprile 2016, n. 95 “Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 2011, n. 222, concernente il conferimento dell’abilitazione scientifica nazionale per l’accesso al ruolo dei professori universitari”³⁰.

In attuazione della legge i principali provvedimenti di natura amministrativa adottati sono: il d.m. 21 luglio 2011, n. 315, recante “Trattamento economico dei direttori generali delle Università per il triennio 2011-2013” ed il d.m. 30 marzo 2017, n. 194³¹; la Delibera dell’Agenzia Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR n. 132 del 13 settembre 2016), in tema di “Criteri oggettivi di verifica dei risultati dell’attività di ricerca dei docenti universitari ai fini delle commissioni di abilitazione, selezione e

²² Convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35. V., in particolare, gli artt. 48, 49 e 55.

²³ Convertito nella legge n. 134 del 7 agosto 2012, che ha riscritto l’art. 20, già modificato dal DL n. 5 del 2012, rendendo permanente il riferimento ai principi della tecnica di valutazione tra pari (*peer review*) per tutti i progetti di ricerca fondamentale libera e di tipo strategico finanziati a carico del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) e mantenendo la disposizione relativa alla destinazione di almeno il 10 per cento del FIRST a progetti di ricerca di ricercatori di età inferiore a 40 anni, già introdotta dal DL n. 5 del 2012. La definizione dei criteri di valutazione ai quali dovranno attenersi “appositi comitati” per la valutazione in questione è rimessa ad un decreto ministeriale di natura non regolamentare.

²⁴ V. art. 7, comma 42-ter: il momento di adozione dello statuto è quello dell’adozione definitiva all’esito dei controlli previsti dal comma 7 dell’art. 2, e dal comma 9, terzo periodo, della legge 30 dicembre 2010, n. 240.

²⁵ Nel modificare la lettera e) del comma 3 dell’art. 16 della legge n. 240, ha specificato che i cinque mesi entro i quali vanno concluse le procedure di abilitazione sono da intendersi a decorrere dalla data di scadenza del termine per la presentazione delle domande da parte dei candidati all’abilitazione.

²⁶ Convertito nella legge 25 febbraio 2016, n. 21. V. art. 1, comma 10-*septies*, e, successivamente, sostituito dall’art. 1, comma 338, lett. b), della legge 11 dicembre 2016, n. 232, a decorrere dal 1° gennaio 2017.

²⁷ Convertito nella legge 27 febbraio 2017, n. 19. V. art. 4, comma 3-*bis*.

²⁸ V. art. 1, commi 273-289.

²⁹ All’art. 5 della legge.

³⁰ Ai sensi dell’art. 16 della legge 30 dicembre 2010, n. 240.

³¹ Ai sensi dell’art. 2, comma 1, lett. n).

progressione di carriera del personale accademico, nonché' dagli organi di valutazione dei progetti di ricerca"³²; il d.m. 10 agosto 2011, n. 168, "Regolamento concernente la definizione dei criteri di partecipazione di professori e ricercatori universitari a società aventi caratteristiche di spin off o start-up universitari"³³; il d.m. 26 aprile 2011, n. 167 "Stipula di convenzioni per consentire ai professori e ricercatori a tempo pieno di svolgere attività didattica e di ricerca presso altro Ateneo stabilendo le modalità di ripartizione dei relativi oneri"³⁴; il d.m. 27 novembre 2012 "Convenzione quadro tra Università ed enti pubblici di ricerca per consentire ai professori e ricercatori universitari a tempo pieno di svolgere attività di ricerca presso un ente pubblico e ai ricercatori di ruolo degli enti pubblici di ricerca di svolgere attività didattica e di ricerca presso un'Università"; il d.m. 30 gennaio 2014 "Stipula di convenzioni e contratti per lo svolgimento di attività didattica e di ricerca presso altro Ateneo"; il d.m. 26 aprile 2011, n. 166 "Criteri e modalità per favorire la mobilità interregionale dei professori universitari che hanno prestato servizio presso corsi di laurea o sedi soppresse a seguito di procedure di razionalizzazione dell'offerta didattica"³⁵; il d.m. 8 agosto 2016, n. 635, "Linee generali d'indirizzo della programmazione delle Università 2016-2018 e indicatori per la valutazione periodica dei risultati" e sulla possibilità di attribuire alle Università ulteriori somme sul Fondo per la premialità in proporzione alla valutazione dei risultati raggiunti effettuata dall'ANVUR³⁶; il d.m. 30 ottobre 2015, n. 855 "Rideterminazione dei macrosettori e dei settori concorsuali"³⁷; il d.m. 7 giugno 2012 n. 76 "Regolamento recante criteri e parametri per la valutazione dei candidati ai fini dell'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori universitari"³⁸; il d.m. 29 luglio 2016 n. 602 "Determinazione dei valori-soglia"; il d.m. 7 giugno 2016, n. 120 "Regolamento recante criteri e parametri per la valutazione dei candidati ai fini dell'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori universitari"; il d.m. 1 settembre 2016, n. 662 "Definizioni della tavola di corrispondenza tra posizioni accademiche italiane ed estere"³⁹.

Alla data di redazione del presente Referto non risultano ancora adottati il d.m. di natura non regolamentare, recante "Criteri per ammissione a sperimentazione di particolari modelli funzionali e organizzativi e modalità verifica periodica risultati", previsto dall'art. 1, comma 2, della legge; il decreto interministeriale di natura non regolamentare, in tema di criteri e modalità di attuazione degli interventi relativi al Fondo per il merito, previsto dall'art. 4, comma 3, della legge e il d.m. per la determinazione del corrispettivo per la garanzia dello Stato da imputare ai finanziamenti erogati, di cui all'art. 4, comma 7, della legge⁴⁰; gli schemi-tipo delle convenzioni per regolare attività sanitarie svolte dalle Università per conto del SSN, previsto dall'art. 6, comma 13, della legge; le modalità attuative e le eventuali deroghe concernenti la disciplina di riconoscimento crediti, anche in relazione a percorsi ITS, previsti dall'art. 14, commi 2 e 3, della legge; il decreto interministeriale relativo alle modalità per il conferimento degli incarichi, di cui all'art. 26, comma 2, della legge.

³² Ai sensi dell'art. 6 comma 7 ultimo periodo e comma 8.

³³ In attuazione dell'articolo 6, comma 9.

³⁴ Ai sensi dell'art. 6.

³⁵ Ai sensi dell'art. 7.

³⁶ Ai sensi degli artt. 9, 13 e 29.

³⁷ Ai sensi dell'art. 15.

³⁸ Ai sensi dell'art. 16.

³⁹ Ai sensi dell'art. 18.

⁴⁰ Per entrambi i decreti, si fa presente che alcuni criteri e modalità di attuazione sono stati soppressi con l'art. 9, comma 16 del DL n. 70 del 2011 e che sulla stessa materia è intervenuta la legge di bilancio 2017 con l'art. 1, commi 273-289.

Capitolo II

LA GOVERNANCE DELLE UNIVERSITÀ

2.1. L'attuazione della legge di riforma

Nel quadro del complessivo processo di riordino della pubblica amministrazione, la riforma del 2010 ha comportato un ripensamento dei meccanismi decisionali delle Università a partire dall'approvazione dei nuovi Statuti e dall'applicazione di nuove regole e vincoli in merito alla composizione, alle funzioni e alle competenze degli organi di vertice. Ciò ha prodotto conseguenze sugli assetti interni a ciascun Ateneo, con l'effetto necessario di ridisegnarne equilibri e meccanismi di funzionamento.

La necessità dell'adeguamento delle norme statutarie alla legge n. 240, ha portato, dunque, da un lato, all'applicazione di vincoli uniformi quanto al dimensionamento degli organi principali (che risultano notevolmente ridotti in relazione al numero dei partecipanti) e alla proporzione interna delle componenti di diversa estrazione; dall'altro, ha trasferito sulle modalità di scelta dei membri di tali organi (lasciate in parte dal legislatore all'autonomia degli Atenei) la strategia del governo dei processi decisionali.

Per quanto riguarda la composizione e la durata degli organi, l'art. 2, comma 1, ha previsto, alle lett. b), c) e d), il mandato unico del Rettore della durata di sei anni, non rinnovabile. Con le successive lett. n) e o) si è introdotta, tra gli organi, la figura del Direttore generale nelle Università (in sostituzione del direttore amministrativo) mentre sono state attribuite le funzioni di indirizzo strategico e di programmazione (comprese le chiamate dei docenti) al Consiglio di amministrazione (CdA), composto al massimo da 11 componenti con almeno due membri esterni, tutti con competenza specifica. La durata del CdA è stata fissata per massimo 4 anni, ex lett. h), i), l), m). Il Senato accademico, composto al massimo da 35 componenti, su base elettiva e con vincolo di rispettare determinate proporzioni nelle rappresentanze obbligatorie dei direttori di Dipartimento, dei docenti, del personale tecnico amministrativo e degli studenti, è la struttura, sulla quale si ripercuote principalmente il cambiamento della struttura organizzativa dell'Ateneo⁴¹. Invero, è l'organo che ha risentito più di tutti in via diretta della costituzione dei Dipartimenti e delle Strutture di raccordo, dovendo conciliare il mutamento organizzativo con i rigidi vincoli di composizione disposti dalla legge n. 240 del 2010.

Quanto alla dimensione dei Consigli di amministrazione, si può rilevare che circa un terzo degli Atenei statali possiedono un CdA composto da 11 componenti (numero massimo di membri). In relazione, invece, al coinvolgimento del Rettore e del Senato accademico nel processo di scelta dei componenti dello stesso CdA, si evidenzia che in più della metà degli Atenei, il Rettore influenza direttamente la nomina dell'organo (incidendo sulla nomina dei componenti esterni/interni), mentre nelle rimanenti Università la scelta avviene nell'ambito della comunità universitaria, con prevalente peso della componente accademica (Senato) e amministrativa.

Nell'ambito della riforma, il Consiglio di amministrazione assume funzioni di indirizzo strategico e funzioni deliberanti sul bilancio, sulla programmazione finanziaria, sull'attivazione e soppressione di corsi e sedi, sul regolamento di

⁴¹ Ex art. 2, comma 1, lett. e), j) e g).

amministrazione contabilità e finanza. Inoltre, il CdA conferisce l'incarico al direttore generale e, su proposta dei Dipartimenti, delibera sull'assunzione dei docenti. Tale nuovo ruolo, determinante e strategico, ha necessariamente posto gli Atenei davanti a due delicatissime sfide: da una parte la necessità, indipendentemente dal sistema di selezione adottato per la scelta dei componenti, di acquisire figure competenti e "professionalizzate" tra i membri del CdA; dall'altra, la valutazione del rischio insito nell'introduzione nelle logiche decisionali di vertice dell'Ateneo di soggetti esterni. Di fatto, un numero contenuto di Atenei ha optato per superare il limite minimo di tre componenti esterni, almeno in prima applicazione della riforma.

Al Senato accademico sono attribuite funzioni di proposta e di formulazione di pareri obbligatori in materia di bilancio, didattica, ricerca, servizi agli studenti, attivazione e soppressione di sedi e corsi. Al Senato è, inoltre, attribuita la competenza a deliberare il Regolamento didattico di Ateneo nonché funzioni di *feedback* sull'attività del Rettore con la possibilità di sollevare, con un *quorum* funzionale pari ad almeno due terzi dei componenti (dopo due anni di mandato), la mozione di sfiducia.

Il Direttore generale, da scegliere tra personalità di elevata qualificazione professionale e comprovata esperienza pluriennale con funzioni dirigenziali, sostituisce la figura del direttore amministrativo. Al Direttore generale spetta, sulla base degli indirizzi forniti dal Consiglio di amministrazione, la gestione complessiva e l'organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'Ateneo; partecipa, inoltre, senza diritto di voto, alle sedute del Consiglio di amministrazione.

Il ruolo svolto dal Rettore nella costituzione del Consiglio di amministrazione rappresenta un elemento significativo di diversificazione tra le Università e permette di riconoscere l'impronta che l'Ateneo ha inteso assegnare all'equilibrio tra i diversi organi strategici interni, ciò è rilevabile dall'esame degli statuti degli Atenei.

Quanto alla nuova struttura organizzativa, la legge n. 240 del 2010 ha previsto la costituzione dei Dipartimenti universitari, cui è stato affidato lo svolgimento delle attività didattiche e di ricerca e delle strutture di raccordo, al posto delle Facoltà⁴² al fine di migliorare il trasferimento dei risultati della ricerca all'attività formativa.

A seguito della riforma, il numero dei Dipartimenti, pur essendosi quasi dimezzato, è rimasto, tuttavia, superiore a quello delle Facoltà.

Nei piccoli Atenei questo di fatto si è tradotto nella trasformazione delle Facoltà, presenti nell'ordinamento pre-riforma, in Dipartimenti, ovvero nella costituzione di nuove strutture organizzative intermedie di dimensione e numero simili alle vecchie Facoltà. Il che ha consentito di unificare in un'unica struttura organizzativa le competenze prima intestate alle Facoltà e ai Dipartimenti.

Negli Atenei di dimensioni maggiori e soprattutto nei mega Atenei, invece, la riforma ha portato alla creazione di nuovi Dipartimenti in numero talvolta sensibilmente più elevato rispetto alle vecchie Facoltà.

Così, mentre nei piccoli e medi Atenei la riforma degli assetti organizzativi interni ha comportato un'effettiva semplificazione, cioè una concentrazione delle decisioni in unità organizzative delle dimensioni delle vecchie Facoltà, nei grandi Atenei la concentrazione delle decisioni è accompagnata da una polverizzazione delle unità organizzative.

⁴² Art. 2, comma 2, lett. da a) ad e).

La legge di riforma ha, poi, previsto la possibilità per gli Atenei di istituire tra più Dipartimenti, raggruppati in relazione a criteri di affinità disciplinare, fino a 12 strutture di raccordo comunque denominate (struttura di raccordo, scuola, Facoltà). Queste strutture di raccordo hanno avuto una diffusione piuttosto limitata negli Atenei italiani.

L'esperienza sin qui maturata ha dimostrato che gli Atenei hanno adottato tutte le soluzioni previste dalla riforma, privilegiando, specie negli Atenei di piccole dimensioni, l'istituzione di Dipartimenti con corsi di studio eterogenei; affidando, negli Atenei più grandi, la gestione dei corsi di studio al Dipartimento con il maggior numero di crediti formativi o, in altri casi, a strutture trasversali ai Dipartimenti ovvero a strutture di raccordo; ricorrendo, in altri casi ancora, ad un *mix* fra le varie soluzioni.

Le soluzioni adottate dagli Atenei appaiono largamente eterogenee sia per quanto riguarda il governo dell'Ateneo sia per quanto attiene agli assetti organizzativi. Le differenze dipendono, in larga misura, dalle dimensioni dell'Ateneo, dal contesto e dalle dinamiche proprie delle singole strutture, mentre la collocazione territoriale appare poco rilevante.

La situazione che si è venuta a creare all'indomani della riforma induce a ritenere che nella prima fase di applicazione la continuità con il passato abbia prevalso sulle esigenze di rinnovamento, proprie della riforma.

Il disegno di riforma non ha trovato una sua compiuta attuazione sia per quanto riguarda l'attribuzione al Rettore delle funzioni di indirizzo, di iniziativa e di coordinamento delle attività scientifiche e didattiche, sia per quanto riguarda la composizione del Consiglio di Amministrazione, contraddistinta ancora dalla netta prevalenza di membri interni (docenti, studenti e, ove presente, personale tecnico amministrativo). Quasi tutte le Università hanno limitato la presenza di membri esterni, lasciando impregiudicata la componente accademica, in netta contraddizione con il forte interesse, testimoniato dall'alto numero di candidature esterne. Più della metà dei membri esterni dei CdA delle Università statali proviene dal settore privato, e circa un terzo dal mondo delle imprese.

Altri segnali di resistenza al cambiamento riguardano la scelta del Direttore generale, coincidente, il più delle volte, con il vecchio Direttore amministrativo (anche se nel ruolo di DG si sta notando una più diffusa mobilità), e la nomina del Presidente della Struttura di raccordo, limitata, alla data di presentazione del presente referto, a pochi Atenei.

L'attuazione della legge varia da Ateneo ad Ateneo anche per quanto riguarda l'istituzione, facoltativa, e il ruolo effettivamente svolto dalle Strutture di raccordo. Si tratta di strutture che, laddove presenti, risultano o sottodimensionate o, al contrario, sovradimensionate rispetto alle intenzioni del legislatore.

Un altro effetto che si è venuto a realizzare a seguito del processo di riforma, avviato con la legge n. 240, riguarda la verticalizzazione dei processi a vantaggio della figura del Rettore rispetto al CdA. Le soluzioni adottate negli statuti e le singole realtà denotano un rafforzamento del ruolo del Rettore, favorito, del resto, dalla stessa formulazione dell'art. 2, comma 1, lett. b) della legge n. 240, che attribuisce al Rettore anche "ogni altra funzione non espressamente attribuita ad altri organi dallo Statuto".

Tale verticalizzazione non è priva di conseguenze specie per quanto riguarda la definizione delle altre figure apicali. Tanto più il ruolo del Rettore risulta rafforzato, tanto più il Direttore generale potrà svolgere una funzione di raccordo tra gli organi di governo e le strutture amministrative.

Se, da un lato, i meccanismi di bilanciamento che probabilmente il legislatore aveva in mente (ruolo forte e autonomo del CdA) risultano piuttosto attenuati, dall'altro, i Rettori si trovano ad avere un numero maggiore di interlocutori negoziali, peraltro, meno rappresentativi. Le capacità di rappresentanza e di interlocuzione dei direttori presenti in Senato Accademico appaiono notevolmente più ridotte rispetto a quelle che avevano i presidi nell'ordinamento pre-riforma.

2.2. Partecipazioni in società e consorzi

Malgrado le misure sempre più restrittive poste dal legislatore, la partecipazione degli Atenei in società e consorzi rappresenta, anche nell'ambito del sistema universitario, un fenomeno di grande rilievo in relazione, da un lato, al numero ancora molto elevato delle partecipazioni di cui sono titolari gli Atenei e, dall'altro, alla percentuale delle gestioni in perdita.

Sotto il primo profilo i dati relativi all'esercizio 2015 evidenziano, nel complesso, 409 partecipazioni in associazioni (erano 380 nel 2014 e 341 nel 2013) e 221 partecipazioni in fondazioni (210 nel 2014 e 181 nel 2013), in entrambi i casi concentrate nelle regioni del Nord, cui peraltro corrispondono contributi annui di non consistente portata (circa 1 milione per le associazioni e 2,6 milioni per le fondazioni).

Molto più numerose risultano, invece, le partecipazioni in consorzi (1.222, concentrate negli Atenei delle regioni del Sud e delle Isole)⁴³ - che meglio rispondono alle attività di ricerca scientifica svolta dalle Università e alle necessità conseguenti alla partecipazione a bandi di finanziamento a livello regionale, nazionale o europeo - e in società di capitali (722, anch'esse concentrate nelle Università delle regioni del Sud e delle Isole)⁴⁴ nel cui ambito la esiguità della partecipazione patrimoniale e della contribuzione annua si riconduce alla specifica disciplina (legge n. 382 del 1980) in base alla quale: la partecipazione deve essere rappresentata da esclusivo apporto di prestazione di opera scientifica, l'atto costitutivo deve prevedere l'esclusione degli obblighi dei soci di versare contributi in denaro e gli utili non devono essere ripartiti ma reinvestiti per finalità di carattere scientifico⁴⁵.

Nell'ambito delle società, non molto consistente risulta, inoltre, la quota di imprese *spin off* finanziariamente partecipate che, in ogni caso, rappresentano una efficace forma di valorizzazione della conoscenza prodotta all'interno degli Atenei e vedono il coinvolgimento diretto del personale di ricerca in collaborazione con altri attori quali istituzioni pubbliche di ricerca e soggetti imprenditoriali e finanziari.

⁴³ Erano 1.250 nel 2014 e 1.241 nel 2013.

⁴⁴ Erano 722 nel 2014 e 684 nel 2013.

⁴⁵ Ulteriori vincoli prevedono che deve essere assicurata la partecipazione paritaria delle Università nell'impostazione dei programmi di ricerca, che le iniziative avviate devono usufruire di finanziamenti non inferiori alla metà da parte di organismi pubblici (nazionali o esteri) e, infine, che gli emolumenti corrisposti ai professori universitari o ai ricercatori che facciano parte degli organi sociali devono essere versati alle Università di appartenenza.

TAVOLA 1

PARTECIPAZIONI FINANZIARIE DELLE UNIVERSITA'

in milioni

Area	Associazion	Area geografica - Numero di Enti - Partecipazioni patrimoniali - Eventuale contributo annuo - Numero di perdite - Perdite/Disavanzo																	
		Partecipazione patrimoniale dell'Università	Eventuale contributo annuo da parte dell'Università	N. in Perdita	Disavanzo/Perdita	Consorzio	Partecipazione patrimoniale dell'Università	Eventuale contributo annuo da parte dell'Università	N. in Perdita (*)	Disavanzo/Perdita (*)	Fondi	Partecipazione patrimoniale dell'Università	Eventuale contributo annuo da parte dell'Università	N. in Perdita	Disavanzo/Perdita	Società	Partecipazione patrimoniale dell'Università	Eventuale contributo annuo da parte dell'Università	N. in Perdita
Centro	56	0,04	0,11	8	0,83	270	3,46	0,12		29	17,37	0,20	5	0,90	148	6,67	0,27	42	2,94
Nord	229	0,39	0,69	24	0,45	402	9,55	1,84		131	27,42	2,30	29	3,35	253	30,44	0,33	74	15,65
Sud - Isole	124	0,25	0,18	19	1,14	550	15,30	0,47		60	33,27	0,16	9	0,40	321	6,57	0,05	92	21,83
Totale complessivo	409	0,68	0,99	51	2,42	1.222	28,32	2,44		33,99	78,06	2,66	43	4,64	722	43,67	0,65	208	40,42

(*) Considerato che ogni consorzio è partecipato da più atenei non è possibile una ripartizione per aree territoriali
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

Come emerge anche dalla tavola un fenomeno da segnalare consiste nel rilevante numero delle partecipazioni in perdita (413 per oltre 80 milioni) concentrate tuttavia nell'ambito dei consorzi (111 pari al 9 per cento) e delle società di capitali (208 pari a circa il 29 per cento) che assorbono più del 90 per cento delle perdite.

La rilevanza del fenomeno ha indotto il Governo ad avviare un processo di razionalizzazione del portafoglio societario degli enti pubblici, e quindi anche delle Università, con l'obiettivo di impedire alle pubbliche amministrazioni la costituzione di società per scopi estranei al perseguimento delle finalità istituzionali ed incentivare l'eliminazione delle società non sostenibili sul piano finanziario, inefficienti o volte ad alterare il regime di concorrenza.

Un primo intervento si riconduce alla legge n. 190 del 2014 (art. 1, commi 611-614) che ha imposto, a decorrere dal 1 gennaio 2015, l'avvio di un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro la fine dell'esercizio.

Le disposizioni prevedevano, in particolare, l'obbligo per gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche di approvare entro il 31 marzo 2015 un piano operativo di razionalizzazione che indicasse modalità e tempi di attuazione nonché, in dettaglio, i risparmi da conseguire ed entro il 31 marzo dell'anno successivo una relazione sui risultati conseguiti; tali documenti dovevano essere trasmessi alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicati sul sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata.

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

Un'analisi dei piani presentati dalle Università, non limitati alle società (semplici o consortili) ma spesso estesi anche alle altre forme associative (associazioni, consorzi e fondazioni), ha evidenziato lo sforzo posto in essere dagli Atenei nell'avviare il processo di razionalizzazione delle proprie partecipazioni in relazione, da un lato, alla pressione normativa (quasi tutte le Università hanno presentato i piani di razionalizzazione) e, dall'altro, alla naturale ricerca di economie di spesa.

La sottostante tavola mostra, in particolare, la concentrazione delle previste dismissioni nell'ambito delle società di capitali, in particolare consortili, il cui numero (128) rappresenta circa un quinto dell'insieme delle partecipazioni societarie. Minore è il numero delle dismissioni previste nell'ambito delle altre forme partecipative ed in particolare nell'ambito dei consorzi (che rappresentano il gruppo più numeroso) in relazione alla frammentazione e all'entità, spesso minima, delle partecipazioni che non consentono la Facoltà di prendere decisioni autonome.

TAVOLA 2

PIANO DI RAZIONALIZZAZIONE DEGLI ORGANISMI ASSOCIATIVI PARTECIPATI

Area	Associazioni	Ass. senza fini di lucro	Ass. <i>no profit</i>	Consorzi	Fondazioni	S.p.A.	S.r.l.	Soc. consortile a resp. limitata	<i>Spin off</i>
Nord-Ovest	5	0	0	20	2	0	7	9	23
Nord-Est	2	0	0	4	0	0	6	11	30
Centro	1	0	0	13	0	0	2	9	7
Sud - Isole	24	1	4	36	5	6	7	71	14
Totale complessivo	32	1	4	73	7	6	22	100	74

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Università

Significativa appare anche la distribuzione delle società da dismettere tra le aree geografiche nel cui ambito il numero più consistente delle società da razionalizzare si rileva negli Atenei del Sud e Isole (ove si concentra la maggior parte delle società di capitali) tra le quali spicca il portafoglio azionario di alcuni Atenei (Bari e Napoli). Meno significativi appaiono, invece, gli obiettivi che si sono dati le Università del Nord e del Centro, nel cui ambito le partecipazioni da dismettere rappresentano solo una piccola parte del portafoglio complessivo.

Consistente risulta, infine, il numero degli *spin off* da cui le Università intendono uscire (concentrati negli Atenei del Nord) indice di un apporto di competenze, risultati o altre forme di sostegno ben oltre le effettive fasi di *start-up*; dato peraltro da rivalutare alla luce delle deroghe concesse, come esposto più avanti, al piano straordinario di razionalizzazione da predisporre nell'esercizio corrente.

Un secondo intervento normativo in materia di partecipate è contenuto nel recente d.lgs. n. 175 del 2016 (come integrato dal d.lgs. n. 100 del 2017) che, nel riordinare la legislazione sulle società partecipate, ha confermato l'obbligo di effettuare annualmente un'analisi delle partecipazioni possedute e di predisporre un piano di razionalizzazione ed ha introdotto un piano straordinario - da predisporre *una tantum* per le partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore del Testo Unico - quale naturale *trait d'union* con il precedente piano previsto dalla legge n. 190 del 2015.

In relazione ai criteri sulla cui base valutare la conservazione o la razionalizzazione delle partecipazioni, il decreto legislativo è intervenuto, da un lato, confermando o precisando criteri già in parte codificati nei precedenti atti normativi e, dall'altro, inserendone dei nuovi, sostanzialmente ancorati alla redditività delle società.

Restano, peraltro, ancora in ombra, anche alla luce della nuova disciplina normativa, alcuni aspetti connessi alla particolarità delle partecipazioni detenute dalle Università e, in generale, dagli enti la cui missione istituzionale comprende una preminente attività di ricerca.

La deroga concessa nei confronti delle partecipazioni in enti mutualistici e/o non lucrativi (consorzi, associazioni e fondazioni) nonché degli *spin off* e delle *start-up* universitarie per i primi cinque anni di vita lascia ancora incerto il sicuro inquadramento, nell'ambito delle categorie previste dallo stesso Testo unico, delle partecipazioni societarie attraverso le quali le Università (e gli enti che fanno ricerca) non perseguono scopi di lucro ma gestiscono, collaborando con altri soggetti pubblici e

privati, le proprie attività di ricerca, di trasferimento tecnologico e di valorizzazione, nonché progettualità di carattere strategico.

Si tratta di partecipazioni in società, spesso composte da un numero esiguo di dipendenti e con un fatturato inferiore ai limiti previsti nel Testo unico, che gestiscono progetti di ricerca nel cui ambito è talvolta previsto l'obbligo di mantenere in vita la società per un certo numero di anni dopo la chiusura del progetto e per i quali, in ogni caso, la fuoriuscita, prima del termine, dalle attività in corso potrebbe determinare un danno economico o la perdita, in prospettiva, di nuovi finanziamenti in ordine ad una progettualità già sviluppata e presentata.

2.3. I moduli di controllo interno

Gli organi di controllo interno delle Università statali sono i Collegi dei revisori dei conti e i Nuclei di valutazione.

I Collegi dei Revisori dei conti sono organi di controllo sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione.

Ai Nuclei di valutazione spetta la valutazione delle strutture, del personale, della gestione amministrativa, delle attività didattiche e di ricerca, degli interventi di sostegno al diritto allo studio; gli stessi, poi, verificano, anche mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, il corretto utilizzo delle risorse finanziarie, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa.

Riguardo alla composizione del Collegio dei revisori, tutte le Università, indistintamente, hanno applicato quanto previsto dall'art. 2, comma 1, lett. p) della legge n. 240 del 2010, che prevede la presenza di tre componenti effettivi e due supplenti, di cui un membro effettivo, con funzioni di presidente, scelto tra i magistrati amministrativi e contabili e gli avvocati dello Stato; uno effettivo e uno supplente, designati dal Ministero dell'economia e delle finanze; uno effettivo e uno supplente designati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Ugualmente, per la composizione dei Nuclei di valutazione, tutte le Università si sono adeguate a quanto previsto dall'art. 2, comma 1, lett. q) della legge n. 240 del 2010. Si tratta di soggetti di elevata qualificazione professionale, in prevalenza esterni all'Ateneo, il cui *curriculum* è reso pubblico nel sito internet dell'Università; il coordinatore può essere individuato tra i professori di ruolo dell'Ateneo.

In seguito all'introduzione del sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica (d.lgs. n. 18 del 2012), entro il 30 aprile di ciascun anno le Università sono tenute ad approvare il bilancio unico d'Ateneo d'esercizio, accompagnato da una relazione del Collegio dei revisori dei conti che attesta la corrispondenza del documento alle risultanze contabili e che contiene valutazioni e giudizi sulla regolarità amministrativo-contabile della gestione (art. 5).

A partire dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni risulta che nella rilevazione per l'omogenea redazione dei conti consuntivi sono presenti le relazioni di certificazione dei Collegi dei revisori di tutte le Università.

Alcune Università⁴⁶, nel passaggio dalla contabilità finanziaria alla contabilità economica, si sono servite di Società di revisione esterne per una revisione contabile volontaria. Le società, comunque, hanno espresso un mero giudizio professionale, in

⁴⁶ Udine - Foggia - Messina - Trento - Pavia.

quanto il giudizio sulla regolarità amministrativo-contabile spetta per legge al Collegio dei revisori.

Con l'introduzione del sistema di contabilità economico-patrimoniale e del bilancio unico il Collegio dei revisori è chiamato ad affiancare l'Università allo scopo di superare la pluralità delle scritture contabili fino ad oggi tenute ovvero di indirizzare e di uniformare il sistema universitario ai principi di armonizzazione dei sistemi contabili delle pubbliche amministrazioni in coerenza con la programmazione triennale.

Nell'ambito della rilevazione dell'omogenea redazione dei conti consuntivi, i Collegi dei revisori predispongono, ai sensi dell'art. 2 del d.m. n. 90 del 2009, un'apposita relazione sulle partecipazioni detenute dalle Università. In sede di bilancio consuntivo, gli Atenei sono tenuti a predisporre e ad approvare un elenco degli enti e delle società partecipate. La relazione del Collegio dei revisori dei conti fornisce elementi e valutazioni sulle caratteristiche dell'indebitamento degli enti e delle società partecipate, sulla relativa sostenibilità e sull'eventualità della ricaduta di responsabilità finanziaria sull'Ateneo.

Ai Nuclei di valutazione spetta la verifica della qualità dell'offerta formativa, dell'attività di ricerca e dell'efficacia didattica.

Nell'esercizio di tali funzioni, i Nuclei forniscono agli altri organi di governo le informazioni necessarie per realizzare la funzione di indirizzo strategico e di programmazione.

Al tempo stesso, i Nuclei costituiscono uno strumento di raccordo con il complessivo sistema di valutazione delle Università, intestato all'ANVUR, nell'intento di controbilanciare, almeno in linea teorica, i rischi insiti in un sistema di valutazione integralmente interno e quelli di un valutatore estraneo, operante a livello centrale.

Nell'ambito del Sistema Nazionale di valutazione della *performance*, l'Agenzia pubblica periodicamente un approfondimento sulla composizione quali-quantitativa dei Nuclei di Valutazione e dei loro Uffici di supporto⁴⁷.

La definizione di Linee Guida per una gestione integrata e semplificata del ciclo della *performance* ad opera dell'ANVUR consente di valorizzare il patrimonio informativo, contenuto nelle relazioni annuali dei Nuclei di valutazione e si colloca in un contesto nel quale viene decisamente innovata la disciplina dei controlli interni con un rinnovato interesse alla effettiva funzionalità di un sistema di programmazione e verifica.

La realizzazione di compiute forme di sinergia fra Nuclei di valutazione e ANVUR dovrà, in prospettiva, consentire di migliorare il funzionamento del ciclo programmazione-realizzazione-valutazione della *performance* (interna e esterna) e contribuire a rendere, conseguentemente, meno isolato il governo dei processi di cambiamento e modernizzazione.

Il sistema dei controlli interni viene così a costituire un solido supporto per le scelte decisionali, funzionali alla realizzazione di processi di razionalizzazione della gestione e della spesa e ad innestare un radicale mutamento nei comportamenti.

La ridefinizione delle funzioni degli organi di controllo interno appare in tale ottica funzionale a tutti i processi innovativi di cambiamento connessi agli obiettivi della riforma.

⁴⁷ V., da ultimo, il documento ANVUR "I Nuclei di Valutazione delle Università statali - Composizione, caratteristiche e uffici di supporto", Ottobre 2017.

Capitolo III

IL NUOVO SISTEMA CONTABILE

3.1. *L'introduzione del bilancio unico di Ateneo secondo i principi della contabilità economico-patrimoniale*

Vent'anni dopo la riforma del sistema contabile degli Atenei, attuata con la legge n. 168 del 1989 ed improntata ad una ampia autonomia regolamentare, l'introduzione della nuova disciplina contabile contenuta nella legge n. 240 del 2010 segna il ritorno ad un bilancio unico ove l'autonomia universitaria appare limitata alle sole scelte gestionali⁴⁸.

La legge n. 240 del 2010, nell'obiettivo di uniformare anche il comparto Università ai principi di armonizzazione dei sistemi contabili delle pubbliche amministrazioni di cui al d.lgs. n. 91 del 2011⁴⁹, ha introdotto una normativa specifica che, all'art. 5, comma 4, lettera a), prevedeva l'“introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica, del bilancio unico e del bilancio consolidato di Ateneo sulla base di principi contabili e schemi di bilancio stabiliti e aggiornati dal MIUR, di concerto con il MEF, sentita la CRUI, garantendo, al fine del consolidamento e del monitoraggio dei conti delle amministrazioni pubbliche, la predisposizione di un bilancio preventivo e di un rendiconto in contabilità finanziaria, in conformità alla disciplina adottata ai sensi dell'art. 2, comma 2 della legge n. 196 del 2009”.

La revisione della disciplina della contabilità mirava, in particolare, a garantire la coerenza con la programmazione triennale di Ateneo, a migliorare la conoscenza della condizione patrimoniale dell'Ateneo e dell'andamento complessivo della gestione e, infine, ad assicurare una maggiore trasparenza e omogeneità nell'applicazione delle procedure e nella classificazione dei dati contabili, anche al fine di agevolare analisi e confronti.

Il nuovo sistema si poneva, inoltre, l'obiettivo di garantire la stabilità economica e il controllo delle dinamiche della spesa, evidenziando, con tempestività, potenziali situazioni di criticità e di squilibrio grave (art. 5, comma 4, lett. g, h, i) idonei a provocare la dichiarazione di dissesto e la nomina di un commissario.

In coerenza con lo spirito e la lettera delle disposizioni di delega, è stato adottato, con due anni di ritardo, il decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 18 che ha introdotto nelle Università, a decorrere dal 1° gennaio 2015⁵⁰, la contabilità economico-

⁴⁸ Fino al 1989 lo schema di bilancio era rigido per tutti gli Atenei e si sostanzialmente in un bilancio finanziario di competenza (il d.P.R. n. 371 del 1982 stabiliva l'adozione per le Università di un bilancio finanziario di competenza, affiancata dall'adozione di un bilancio di cassa per i Dipartimenti); a seguito dell'emanazione della legge n. 168 del 1989, viene riconosciuta l'autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile agli Atenei e autonomia finanziaria e di spesa ai Dipartimenti, che redigono un proprio bilancio di previsione e un proprio conto consuntivo, che si aggiungono al bilancio di previsione e al conto consuntivo redatto a livello di amministrazione centrale. In base all'art. 7, comma 7, della legge n. 168 del 1989, le Università possono adottare un regolamento di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità.

⁴⁹ Il d.lgs. n. 91 del 2011 ha disciplinato, in attuazione dell'art. 2 della legge n. 196 del 2009, l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle PA diverse da regioni ed enti locali, rinviando a successivo decreto (adottato con d.P.R. n. 132 del 2013) la definizione del piano dei conti integrato e delle codifiche comuni.

⁵⁰ L'art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 18 del 2012 aveva fissato il termine al 1° gennaio 2014, posticipato successivamente al 1° gennaio 2015 dall'art. 6, comma 2, del DL n. 150 del 2013.

patrimoniale (CO.EP.) e analitica (CO.AN.) e ha ridefinito il quadro informativo economico-patrimoniale delle Università che oggi è rappresentato da:

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

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

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

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

I nuovi strumenti contabili sono, tuttavia, concepiti anche per soddisfare le finalità del consolidamento e del monitoraggio dei conti delle amministrazioni pubbliche in conformità al d.lgs. n. 91 del 2011, richiamato espressamente tra i principi della delega di cui all'art. 5 della legge n. 240 del 2010.

L'art. 1 del d.lgs. n. 18 del 2012 dispone, infatti, al fine del consolidamento e del monitoraggio dei conti delle amministrazioni pubbliche, la predisposizione di un bilancio preventivo e di un rendiconto in contabilità finanziaria, in conformità alla disciplina adottata ai sensi dell'art. 2, comma 2 della legge n. 196 del 2009⁵¹, mentre l'art. 2 prevede che le Università, per la predisposizione dei documenti contabili, si attengono ai principi contabili e agli schemi di bilancio stabiliti e aggiornati dal MIUR in conformità alle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 91 del 2011.

Il successivo art. 3 dispone, inoltre, al comma 1, che, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi delle amministrazioni pubbliche, le Università considerate amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, adottano la tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio di esercizio, in conformità all'art. 17 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, riconducendo in sostanza gli Atenei statali alle disposizioni previste per le amministrazioni pubbliche in regime di contabilità civilistica (Titolo IV d.lgs. n. 91 del 2011).

In base al successivo art. 4 le Università sono, infine, tenute alla predisposizione di un apposito prospetto, da allegare al bilancio unico di Ateneo, contenente la classificazione della spesa complessiva per missioni e programmi (corredati con l'indicazione della corrispondente codificazione della nomenclatura COFOG di II livello) sulla base di un elenco e di criteri definiti con decreto del MIUR.

In attuazione delle citate disposizioni del d.lgs. n. 18 del 2012 sono stati adottati i decreti interministeriali n. 19 e 21 del 2014, n. 248 del 2016 e il n. 394 del 2017.

Il d.i. n. 19 del 2014 ha, in particolare, definito i principi contabili e gli schemi di bilancio in contabilità economico-patrimoniale, alla luce delle specificità del sistema universitario, in coerenza con le disposizioni e i principi contabili dettati nel d.lgs. n. 91 del 2011, rinviando a successivi decreti del MIUR: gli schemi di budget economico e *budget* degli investimenti (d.m. n. 925 del 2015), l'adozione di un comune piano dei conti (non ancora adottato) e la predisposizione di un manuale tecnico-operativo a

⁵¹ Il bilancio preventivo (non autorizzatorio) e rendiconto unico in contabilità finanziaria, è ottenuto attraverso la riclassificazione dei dati contabili, rispettivamente del bilancio di previsione e del bilancio di esercizio.

supporto delle attività gestionali (la prima edizione è stata adottata nel 2015 e la seconda edizione nel 2017).

Il d.i. n. 21 del 2014 ha, invece, classificato la spesa delle Università per missioni e programmi estendendo la riforma del bilancio dello Stato per grandi aggregati anche alle Università, sulla base della individuazione di un numero limitato di programmi caratterizzati da obiettivi definiti e valutabili quale condizione fondamentale per rendere trasparenti e responsabili le scelte di finanza pubblica.

Ancora in tema di armonizzazione, l'art. 6 del d.lgs. n. 18 del 2012 ha dettato disposizioni anche in materia di bilancio consolidato prevedendo che le Università, considerate amministrazioni pubbliche, sono tenute alla predisposizione di un bilancio consolidato in conformità alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 91 del 2011. Viene individuata, in particolare, l'area di consolidamento che si riconduce a: fondazioni universitarie istituite ai sensi dell'art. 59, comma 3, della legge n. 388 del 2000, società di capitali controllate dalle Università ai sensi del codice civile, altri enti nei quali le Università hanno il potere di esercitare la maggioranza dei voti nell'assemblea dei soci e altri enti nei quali le Università possono nominare la maggioranza di componenti degli organi di amministrazione.

Anche in questo caso, in attuazione del d.i. n. 18 del 2013, i principi contabili di consolidamento sono stati stabiliti e aggiornati con il decreto interministeriale n. 248 del 2016 del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il MEF e sentita la CRUI con il quale è stata confermata l'area del consolidamento.

Dal quadro normativo appena evidenziato gli elementi di maggiore novità per il sistema contabile del sistema universitario – che meritano una più attenta considerazione - si riconducono all'introduzione del bilancio unico e ai conseguenti assetti organizzativi adottati dagli Atenei nonché all'avvio della contabilità economico-patrimoniale e alla coerenza con essa dei nuovi strumenti contabili.

3.2. Gli assetti organizzativi adottati dagli Atenei in attuazione del bilancio unico

L'introduzione del bilancio unico rappresenta uno dei cambiamenti più significativi apportati dalla legge di riforma in quanto permette di superare la pluralità delle scritture contabili fino ad oggi tenute dagli Atenei, i cui bilanci rappresentavano sostanzialmente la sommatoria di bilanci tra loro indipendenti, predisposti dai singoli Dipartimenti, con negative conseguenze in ordine al governo della gestione contabile e alla difficoltà nel monitoraggio dei conti delle Università (se non a seguito di complicate procedure di consolidamento interno).

Il passaggio ad un bilancio unico, pur salvaguardando l'autonomia dei Dipartimenti, tende, invece, a configurare gli stessi non più come centri autonomi di spesa, in quanto privi di un proprio bilancio, ma centri di responsabilità dotati soltanto di autonomia gestionale e amministrativa nonché di una autonoma capacità di spesa all'interno di un *budget* loro assegnato.

Solo, infatti, una gestione trasparente e unitaria di tutte le risorse economiche, finanziarie e patrimoniali a disposizione riesce a consentire una programmazione delle strategie di Ateneo secondo un processo definito unitariamente.

Attualmente tutti gli Atenei statali hanno introdotto il bilancio unico, provvedendo ad adottare un unico conto corrente in coerenza con le normative della Tesoreria Unica (legge n. 27 del 2012).

Consequente a tale modifica, il modello organizzativo da adottare dovrebbe assicurare: l'autonomia gestionale e la connessa responsabilizzazione dei Dipartimenti; l'erogazione dei servizi ai Dipartimenti con sistematicità, efficienza, efficacia e tempestività; il collegamento e il coordinamento tra strutture centrali e periferiche, la razionalizzazione nell'allocazione delle risorse umane e, soprattutto, una programmazione unitaria dell'attività dell'Ateneo sulla base di dati omogenei e confrontabili.

A fronte di tali obiettivi, differenti sono tuttavia i modelli organizzativi adottati che, alla luce dell'autonomia riconosciuta ai Dipartimenti e agli altri centri autonomi, si riconducono, in larga maggioranza, ad un modello decentrato ove, tuttavia, la responsabilità del ciclo attivo del bilancio fa, spesso, capo all'amministrazione centrale mentre la responsabilità del ciclo passivo afferisce alle strutture con autonomia gestionale e amministrativa fino alla richiesta di emissione dell'ordinativo di pagamento. L'adozione di tale modello comporta il sostanziale mantenimento delle attuali attribuzioni delle strutture dipartimentali nelle quali la responsabilità amministrativa e gestionale è attribuita al direttore del centro di responsabilità cui risponde direttamente il segretario amministrativo. Poiché le competenze del direttore del Dipartimento, in una logica di bilancio unico, non escludono la responsabilità del direttore generale si rende necessario definire chiaramente le rispettive attribuzioni e responsabilità nel regolamento di amministrazione e/o contabilità. Restano, peraltro, le criticità conseguenti alla pluralità dei funzionari delegati che potrebbe dar luogo a disomogeneità di comportamenti, difficoltà di coordinamento e controllo, frammentazione degli organici.

Il diverso modello accentrato (o decentrato ma organizzato in servizi amministrativi, eventualmente intercentri) risulta adottato in una minoranza di Atenei (circa il 18 per cento) e prevede, invece, che i segretari amministrativi dei centri di responsabilità dipendano funzionalmente dai direttori di Dipartimento di riferimento e gerarchicamente dalla direzione generale nei cui confronti rispondono della gestione amministrativa contabile limitatamente al *budget* assegnato. Tale struttura (che può organizzarsi anche in poche macro aree), pur conservando funzionalità rispetto ai decisori di spesa, offre una maggiore omogeneità di comportamenti e facilita le attività di coordinamento e controllo.

3.3. Il passaggio alla contabilità economico-patrimoniale e la coerenza dei nuovi strumenti contabili

L'introduzione del sistema di contabilità economico-patrimoniale ed analitica⁵² negli Atenei italiani consente di rappresentare, attraverso la redazione di un bilancio di esercizio in tutto analogo ad un bilancio civilistico, i risultati economici della gestione (conto economico) e la consistenza patrimoniale (stato patrimoniale), rispondendo a principi di trasparenza e chiarezza dei documenti contabili e consentendo a terzi di verificare l'affidabilità e la solidità economico-finanziaria dell'Ateneo.

⁵² La contabilità generale (CO.GE.) è la contabilità attraverso cui si registrano le operazioni che intercorrono con l'esterno (rilevando crediti, debiti, movimentazioni con la banca, etc.) al fine di evidenziare l'andamento della gestione e la consistenza patrimoniale al termine dell'esercizio. La contabilità analitica (CO.AN.) è una contabilità interna che movimentata solo ricavi e costi e dettaglia quanto registrato con la contabilità generale, attribuendo il costo/ricavo ad uno specifico centro di responsabilità (unità analitica). La finalità della CO.AN. è quella di controllare la gestione nel suo divenire e, attraverso la preventiva predisposizione del *budget*, permette di effettuare il controllo autorizzatorio della spesa.

In tale ottica rileva anche l'aspetto della misurazione della remunerazione del capitale che trae origine dalla natura di produttori di beni e servizi destinati alla vendita che caratterizza anche gli Atenei e giustifica l'adozione di una contabilità di tipo economico che consente di valutare, in ordine alla produzione di servizi didattici o di ricerca commissionati dall'esterno, la redditività e la sostenibilità di investimenti di lungo periodo.

Coerente con tale impostazione risulta, inoltre, la definizione dei centri di responsabilità e dei centri di costo che permette di seguire la gestione nel suo divenire e, attraverso la preventiva predisposizione del *budget*, consente di effettuare un più attento controllo della spesa.

Più complesso appare invece l'obbligo, imposto alle sole Università considerate amministrazioni pubbliche, della predisposizione di un bilancio unico di previsione annuale, coerente con la propria articolazione organizzativa complessiva ivi inclusa quella riferibile alle funzioni di didattica e ricerca.

La questione appare di rilievo in quanto, a differenza del *budget* inteso come mero strumento di programmazione all'interno della gestione (come nel caso delle altre amministrazioni pubbliche in contabilità civilistica), il bilancio unico di previsione riveste carattere autorizzatorio dei costi e degli investimenti dell'esercizio.

Si tratta della prima volta in cui viene attribuito valore giuridico ad un bilancio redatto con criteri economici (ovvero redatto secondo il criterio della competenza economica) anziché ad un bilancio finanziario.

Ciò, oltre a non apparire coerente con la rilevanza attribuita alla cassa in un bilancio di natura economica, presenta importanti risvolti di natura metodologica atteso che nella predisposizione di un bilancio preventivo economico le stime dei costi e le previsioni di ricavi presentano margini di discrezionalità superiori alle previsioni di spesa e di entrata tipiche del bilancio finanziario.

Ulteriori elementi di valutazione discrezionale ricorrono, inoltre, nella formulazione delle previsioni delle componenti non monetarie (come ammortamenti, svalutazioni, plusvalenze).

Se tale circostanza rileva solo indirettamente nel confronto con i dati consuntivi (che potrebbero far emergere al più incongrue valutazioni effettuate *ex ante*), le implicazioni dell'adozione del criterio della competenza economica in un bilancio di previsione di natura autorizzatoria appaiono invece rilevanti.

La questione sembra rivelare appieno la sua portata nella gestione degli investimenti nel cui ambito il relativo *budget* è volto ad indicarne le fonti di copertura nell'esercizio considerato.

In tali fattispecie il criterio della competenza economica, nell'imputare le quote di prevedibile realizzo degli investimenti nel corso dell'esercizio e la totalità delle risorse acquisite da terzi finanziatori, potrebbe evidenziare differenze di valore nella imputazione dell'anno con il rischio di rendere meno trasparente la gestione in conto capitale.

Ciò, peraltro, si riconduce all'effettiva diversa funzione da attribuire al *budget* degli investimenti che, seppure riflettendo parte del contenuto dello stato patrimoniale, svolge la funzione di documento autorizzatorio volto a garantire la presenza di idonee e cipienti fonti per sostenere gli investimenti programmati per l'intero ammontare del loro valore.

La complessità di un bilancio di previsione di carattere autorizzatorio si manifesta anche nella procedura di costruzione del *budget* a seguito dell'approvazione del d.i. n.

925 del 2015, adottato in attuazione del d.i. n. 19 del 2014, con cui sono stati definiti gli schemi di *budget* economico e *budget* degli investimenti.

L'impostazione del citato d.i. risponde alle esigenze delineate nei principi contabili e postulati di bilancio di cui al d.i. n. 19 del 2014 con particolare riferimento alla comprensibilità e trasparenza del bilancio in termini di utilità per tutti gli *stakeholders*, nonché alla confrontabilità dei dati contabili previsionali con quelli di rendicontazione, utilizzando schemi conformi con il conto economico e con lo stato patrimoniale oltre ad esigenze di valutazione in merito alla capacità di governo dei ricavi da parte di ciascun Ateneo.

Nell'ottica, tuttavia, di preservare l'autonomia e la specificità di ciascun Ateneo, la prima versione del Manuale tecnico operativo consentiva di adottare una articolazione interna delle voci in cui si compongono gli schemi di *budget*, garantendo comunque il rispetto della struttura obbligatoria.

Veniva, inoltre, prevista la possibilità per gli Atenei, in base alla loro organizzazione interna e a seguito dell'adozione di strumenti di governo interno della gestione preventiva (tra cui l'impianto di un efficace controllo di gestione), di disporre l'approccio autorizzatorio su livelli "per destinazione", con riferimento a centri di responsabilità o a gruppi di progetti, anziché in base alla natura delle spese, ferma restando la rappresentazione sintetica sulla base degli schemi di *budget* per rispondere ai principi di comparazione interna ed esterna.

Si tratta di una deroga, già di fatto utilizzata da molti Atenei, destinata a produrre disomogeneità negli strumenti contabili (peraltro di carattere prevalentemente interno) ma coerente con l'autonomia universitaria e con la natura autorizzatoria del bilancio che, pur salvaguardando la tenuta dei saldi, dovrebbe consentire margini di flessibilità coerenti con le *mission* (didattica, ricerca e trasferimento tecnologico) affidate al sistema universitario.

3.4. Stato di attuazione e criticità nel passaggio alla contabilità economico-patrimoniale

Con riferimento all'adozione del sistema di contabilità economico-patrimoniale, il termine, inizialmente fissato al 1° gennaio 2014 dall'art. 7 comma 3 del d.lgs. n. 18 del 2012⁵³, è stato successivamente prorogato dal DL 30 dicembre 2013, n. 150⁵⁴ al 31 dicembre 2014.

L'anno 2015 rappresenta quindi, dal punto di vista normativo, quello del definitivo passaggio al nuovo sistema contabile.

A partire dall'anno 2009, e negli anni successivi a valere sul Fondo di finanziamento ordinario, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ha incentivato il passaggio prevedendo quote di contributo a favore degli Atenei che sperimentavano il passaggio al nuovo sistema contabile e ne prevedevano l'adozione, insieme al bilancio unico, entro il 1° gennaio 2013⁵⁵.

⁵³ Le Università adottano il sistema di contabilità economico-patrimoniale e il bilancio unico d'Ateneo, nonché i sistemi e le procedure di contabilità analitica, entro il 1° gennaio 2014.

⁵⁴ All'art. 7, comma 3, del decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 18, le parole: "1° gennaio 2014" sono sostituite dalle seguenti: "31 dicembre 2014".

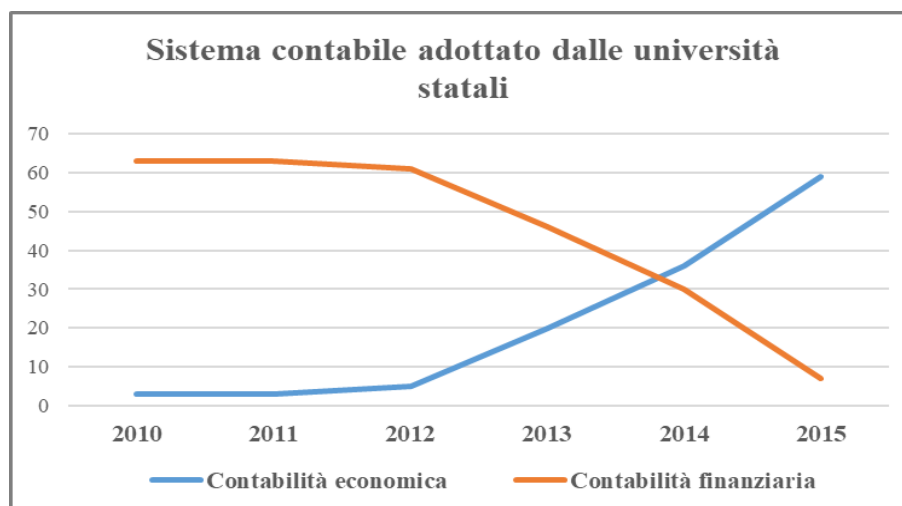
⁵⁵ A valere sul Fondo di finanziamento ordinario delle Università, per gli esercizi 2011 e 2012 il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca destina una quota agli Atenei che adottano il sistema di contabilità economico-patrimoniale e il bilancio unico entro il 1° gennaio 2013.

Per alcuni si è trattato solo di una sperimentazione delle nuove tecniche contabili, avendo già adottato il nuovo sistema contabile (il Politecnico di Torino e le Università degli studi di Trento e Camerino), mentre per altri si è trattato del definitivo passaggio al nuovo sistema.

Dalle informazioni contenute nella omogenea redazione dei conti consuntivi relativa all'anno 2015, emerge, tuttavia, che alcuni Atenei adottavano ancora a quella data il sistema di contabilità finanziaria e avevano approvato i relativi documenti di bilancio con schemi e principi finanziari. Per taluni, come si evince dalle relazioni del Collegio dei Revisori, il conto economico e la situazione patrimoniale sono stati, inoltre, compilati desumendo i dati necessari dalle rilevazioni contabili del sistema finanziario.

Stante la previsione normativa, che prevedeva l'obbligo del passaggio al nuovo sistema contabile a partire dal 1° gennaio 2015, per tali Atenei è stato previsto l'inserimento di una piccola penalità nel calcolo della quota perequativa per la definizione del Fondo di Finanziamento Ordinario per l'anno 2015 (d.m. n. 335 del 2015 – FFO 2015).

GRAFICO 1



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

Nel predisporre il documento di bilancio 2015, per molti considerato il primo anno di passaggio al nuovo sistema, sono emerse comunque una serie di problematiche che, in alcuni casi, si sono riflesse sui termini di approvazione dei documenti di bilancio.

Di particolare complessità sono apparse, in primo luogo, le operazioni dirette alla predisposizione del primo stato patrimoniale che hanno reso necessaria una particolare attenzione nella imputazione alle voci patrimoniali di alcune partite di natura finanziaria quali: l'avanzo di amministrazione del precedente esercizio⁵⁶, i residui attivi e passivi⁵⁷, i progetti finanziati⁵⁸ e i mutui contratti⁵⁹.

⁵⁶ L'avanzo di amministrazione deve essere imputato, per la parte vincolata, alle diverse poste del patrimonio netto vincolato (riserve vincolate per decisione di organi istituzionali, riserve vincolate per progetti specifici) e alle altre poste del passivo dello stato patrimoniale iniziale (risconti per progetti e ricerche in corso, contributi agli investimenti, Fondi per rischi e oneri) e, per la parte disponibile, alla voce di patrimonio netto non vincolato (risultati gestionali relativi ad esercizi precedenti).

Rilevanti anche i criteri di valutazione delle immobilizzazioni materiali, nel cui ambito si segnala il patrimonio immobiliare (i cui cespiti dovrebbero essere iscritti al costo di acquisto ovvero, in termini prudenziali, al valore catastale) e i beni mobili e il patrimonio librario tra cui distinguere le collezioni che non perdono valore nel tempo (non ammortizzabili) e libri che tendono a perdere valore nel tempo, iscritte nell'attivo patrimoniale ad un valore costante qualora siano progressivamente rinnovate.

Le analisi di alcune note integrative suggeriscono un approfondimento sulla costruzione dei Fondi per rischi e oneri e sugli accantonamenti inseriti tra le voci del patrimonio netto.

In relazione alla voce "Fondi per rischi e oneri" la variegata e numerosa tipologia riscontrata nei primi stati patrimoniali (oltre 50 voci) richiede una attenta valutazione delle esigenze ad essi sottostante. Deve trattarsi, infatti, di accantonamenti destinati a coprire perdite o rischi di natura determinata, di esistenza certa o probabile e di ammontare indeterminato alla chiusura dell'esercizio; non possono, pertanto, essere utilizzati per rettificare i valori dell'attivo oppure per attuare politiche di bilancio né possono essere costituiti per coprire rischi generici o per rilevare passività potenziali o, ancora, per accantonare risorse in previsione di costi di competenza di esercizi futuri (come spesso si riscontrava nei rendiconti compilati in contabilità finanziaria).

Anche la composizione e le variazioni del patrimonio netto – che indica l'ammontare dei mezzi propri destinati alla realizzazione dei fini istituzionali dell'ente e alla copertura dei rischi – meritano attenta considerazione con riferimento, in particolare, alla circolazione tra le poste del patrimonio vincolato e non vincolato (apposite scritture contabili devono rappresentare l'applicazione di un vincolo in relazione ai risultati di esercizio o il venire meno di un vincolo all'utilizzo delle riserve del patrimonio netto vincolato con ricollocazione delle risorse tra le riserve libere). Particolare attenzione va, inoltre, riservata, negli esercizi successivi alla costituzione del primo stato patrimoniale, alle riserve di patrimonio netto derivanti dalla contabilità finanziaria che possono essere utilizzate e rilevate come ricavi in conto economico (sia in sede di bilancio di esercizio che nella predisposizione del *budget*) solo nei limiti in cui tali voci siano state classificate come entrate provenienti da residui passivi non classificabili come debiti dello stato patrimoniale; si tratta di importi di una certa rilevanza che verranno utilizzati in via del tutto transitoria fino all'esaurimento delle riserve stesse.

Meno complessa è risultata la costruzione del conto economico che tuttavia sconta, in taluni casi, un progressivo allineamento ai principi contabili (CO.EP.) che non consente ancora omogenei raffronti tra un esercizio e l'altro.

Una specifica considerazione merita la costruzione del budget di esercizio. In relazione al *budget* economico deve prestarsi attenzione alla dimostrazione del risultato economico in pareggio con l'utilizzo di riserve patrimoniali disponibili, applicabili a copertura delle perdite solo dopo l'approvazione del bilancio di esercizio. Più complessa

⁵⁷ Per i residui attivi e passivi si prevede una preliminare verifica della loro sussistenza ed un eventuale riaccertamento complessivo al fine di individuare le voci non costituenti debiti o crediti effettivi ed elidere i debiti e i crediti per trasferimenti interni; al termine di tali operazioni i residui attivi possono ricondursi a crediti (certi e definiti), ratei attivi, altre voci non riconducibili a poste dell'attivo, mentre i residui passivi possono ricondursi a debiti, ratei passivi, Fondi per rischi e oneri, conti d'ordine (per i residui passivi per cui non vi è stato l'arrivo del bene o l'effettuazione della prestazione), voci non riconducibili a poste del passivo.

⁵⁸ Per i progetti finanziati si prevede la determinazione del loro stato di avanzamento al 31 dicembre dell'ultimo esercizio in contabilità finanziaria e la loro valorizzazione come risconto passivo (nel caso in cui i ricavi siano maggiori dei costi) o come rateo attivo (nel caso in cui i ricavi siano minori dei costi).

⁵⁹ Per i mutui si prevede che debbano essere imputati alle voci di debito a medio lungo termine.

appare, invece, la costruzione del *budget* investimenti che, come già ricordato, deve dare dimostrazione dell'integrale copertura degli investimenti programmati. Al riguardo la valutazione della sostenibilità degli investimenti è stata, in qualche caso, effettuata tenendo conto dell'impatto degli stessi nella generazione dei flussi di cassa con particolare riferimento all'andamento del flusso di cassa operativo; ciò tuttavia suggerisce la necessità di evidenziare, nella nota integrativa, la tipologia analitica delle fonti di finanziamento previste e fornire una stima dell'impatto degli investimenti programmati sul saldo di cassa.

Un ultimo aspetto da considerare riguarda, infine, la disciplina delle variazioni di bilancio in corso di esercizio con particolare riferimento alla materia della competenza a decidere. Nell'ambito del processo di revisione della programmazione in relazione all'andamento della gestione le revisioni possono ricondursi ad assestamenti che non modificano sostanzialmente la programmazione iniziale e ad assestamenti conseguenti a modifiche della programmazione in riferimento agli obiettivi e/o ai tempi di raggiungimento degli stessi.

Le variazioni riconducibili alla prima voce⁶⁰, non avendo impatto sugli equilibri complessivi, possono essere autorizzate dal direttore generale o dai dirigenti preposti ai centri di responsabilità e comunicati con cadenza periodica al Collegio dei revisori dei conti, mentre le variazioni riconducibili alla seconda voce⁶¹, che possono avere un impatto sul risultato di esercizio e che comunque presuppongono una discrezionalità nelle scelte strategiche di gestione, dovrebbero seguire lo stesso *iter* di approvazione del *budget* economico e del *budget* degli investimenti.

⁶⁰ Rimodulazione dei costi all'interno del *budget* assegnato a ciascun centro di responsabilità; variazioni di *budget* con vincolo di destinazione; maggiori ricavi senza vincolo di destinazione destinati a confluire nel risultato di esercizio; variazioni di *budget* tra centri di responsabilità dell'amministrazione centrale.

⁶¹ Maggiori ricavi per finanziamenti senza vincolo di destinazione da utilizzare in corso di esercizio; minori ricavi per finanziamenti senza vincolo di destinazione; maggiori costi da sostenere anche attraverso l'utilizzo di riserve vincolate; riassorbimento delle perdite accertate alla fine dell'esercizio; variazioni di *budget* tra centri dotati di autonomia amministrativa e gestionale.

Capitolo IV

PROFILI FINANZIARI

4.1. Le risorse finanziarie del sistema universitario

I dati finanziari, presenti nelle tavole successive, costituiscono elaborazioni del piano dei conti consuntivi presentati dalle Università, in ottemperanza alle disposizioni contenute nel decreto interministeriale MIUR-MEF 1° marzo 2007⁶², conformemente a quanto previsto dall'art. 7, comma 6 della legge n. 168 del 1989⁶³.

Tale decreto, ancora in vigore nel 2015, fissa i criteri per la omogenea redazione dei conti consuntivi delle Università - configurabile come una "riclassificazione" a posteriori delle entrate e delle spese - al fine di consentire l'analisi delle poste finali, attraverso uno schema di classificazione che permette di consolidare il consuntivo dell'amministrazione centrale con quello dei singoli Dipartimenti

La classificazione tende a rilevare le fonti di provenienza delle entrate e la natura delle spese nonché le funzioni (servizi formativi istituzionali, ricerca, assistenziale, interventi diritto allo studio, altri servizi di supporto) a cui esse possono essere ascritte, attraverso la codificazione gestionale SIOPE⁶⁴ definita per le Università con il d.m. economia e finanze n. 11746 del 18 febbraio 2005, così come modificato con d.m. n. 13554 del 14 novembre 2006 che ne ha fissato l'obbligatorietà a decorrere dal 1° gennaio 2006.

La compilazione dello schema è effettuata sia dalle Università statali (66) che non statali (24), attraverso un *software* di raccolta dei dati dei conti consuntivi messo a disposizione dal CINECA, un consorzio interuniversitario che fornisce procedure gestionali, servizi e supporto tecnico-amministrativo alle Università.

Le voci inserite nello schema per l'omogenea redazione dei conti consuntivi si distinguono, ancora nel 2015, in base al sistema di contabilità utilizzato (finanziaria⁶⁵ o economico-patrimoniale⁶⁶) per poi conformarsi, a decorrere dal 2016, al nuovo sistema di contabilità dettato dalla legge n. 240 del 2010.

L'analisi dell'andamento delle principali grandezze finanziarie mosse dal sistema nel periodo 2011-2015 sconta pertanto il progressivo spostamento verso la contabilità economico-patrimoniale adottata nel tempo da un numero crescente di Atenei statali che, da appena 3 Atenei del 2010, ne ha coinvolto circa la metà nel 2014 per

⁶² I criteri per la omogenea redazione dei conti consuntivi delle Università erano stati già fissati da precedenti decreti, via via sostituiti (d.i. 14 ottobre 1991, d.i. 15 aprile 1992, d.i. 9 febbraio 1996 e d.i. 5 gennaio 2000).

⁶³ "Al fine di consentire l'analisi della spesa finale e il consolidamento dei conti del settore pubblico allargato il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, con proprio decreto, emanato di concerto con il Ministro del tesoro, fissa i criteri per la omogenea redazione dei conti consuntivi delle Università".

⁶⁴ Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri di tutte le amministrazioni pubbliche, codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale. Nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT, al fine di garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'art. 104 del Trattato istitutivo della Comunità europea, relativo alla procedura sui disavanzi eccessivi.

⁶⁵ Ciascun Ateneo in contabilità finanziaria deve inserire nello schema per l'omogenea redazione dei conti consuntivi le voci relative agli "accertamenti ed impegni totale", mentre i dati relativi alle "riscossioni/pagamenti totale" vengono resi disponibili direttamente dalla procedura informatizzata e, quindi, migrati dal SIOPE; spetterà agli Atenei controllare la correttezza dei dati.

⁶⁶ Ciascun Ateneo in contabilità economica deve inserire, invece, le voci relative ai "ricavi/costi", mentre le "riscossioni/pagamenti" migrano direttamente dal SIOPE (ove rilevati); anche in questo caso, spetterà agli Atenei controllare la correttezza del dato.

raggiungere la quasi totalità nel 2015 (ove solo 7 Atenei hanno inviato i dati ancora in contabilità finanziaria). L'adozione delle nuove regole contabili da parte di tutte le Università e la predisposizione degli schemi di bilancio sulla base delle voci del comune piano dei conti previsto dal decreto MIUR/MEF n. 19 del 2014 determinerà, dal 2016, il superamento dalla riclassificazione prevista dall'omogenea redazione dei conti consuntivi che non sarà pertanto più necessaria per consolidare i conti del sistema.

Con le sopra citate precisazioni, le successive tavole offrono un quadro complessivo delle risorse di cui fruiscono le Università italiane statali e delle principali voci di uscita classificate per natura nel periodo 2011-2015, espresse in termini di riscossioni e pagamenti, attesa la maggiore difficoltà nel commentare andamenti di voci di bilancio classificate sulla base di differenti sistemi contabili.

Sia per le entrate che per le spese la relazione offre, inoltre, un *focus* più approfondito sull'andamento delle principali voci nonché sulle criticità riscontrate e i miglioramenti ottenuti anche alla luce delle disposizioni normative intervenute successivamente all'entrata in vigore della legge di riforma.

Un esame molto più sintetico ha invece ad oggetto l'andamento delle principali voci di entrata e di spesa delle Università non statali.

TAVOLA 3

LE ENTRATE DELLE UNIVERSITÀ STATALI

(in milioni)

ENTRATE Descrizione	TUTTI GLI ATENEI - Riscossioni				
	2011	2012	2013	2014	2015
Entrate Proprie	3.193,1	3.137,4	3.247,0	3.092,5	3.140,0
Entrate Contributive	1.767,9	1.789,9	1.785,0	1.823,7	1.855,6
Altre Entrate	290,4	353,1	367,3	283,5	307,2
Entrate non classificabili in altre voci	40,6	56,6	50,5	41,8	78,7
Tassa regionale diritto allo studio gestita in proprio dall'Ateneo, attribuita da specifiche norme all'Università	4,1	4,2	4,0	3,9	10,0
Entrate da trasferimenti	9.644,2	8.925,5	8.765,5	8.302,2	9.063,5
Contributi e trasferimenti correnti da Stato	8.114,4	7.694,6	7.558,5	7.312,0	8.022,2
Fondi per il finanziamento delle Università	8.046,9	7.665,6	7.513,9	7.264,6	7.913,5
Trasferimenti correnti da Stato - Fondo finanziamento ordinario	7.172,5	6.849,3	6.796,3	6.788,6	7.202,3
Trasferimenti correnti da Stato per borse di studio	614,0	680,5	624,3	385,2	583,8
Trasferimenti correnti da Stato per assegni di ricerca	19,2	22,6	23,5	1,2	2,3
Trasferimenti correnti da Stato per attività sportiva	4,5	5,2	6,1	4,6	6,1
Trasferimenti correnti da Stato - Altri fondi per il finanziamento delle Università	175,0	80,8	62,3	63,0	96,3
Trasferimenti correnti da Stato - Fondi piani di sviluppo	61,6	27,3	1,5	22,0	22,8
Alienazione di beni patrimoniali e partite finanziarie	44,4	79,8	24,2	16,8	142,6
Entrate derivanti da accensione di prestiti	116,7	209,2	144,8	214,9	156,4
TOTALE (al netto partite di giro)	13.288,9	12.705,0	12.548,8	11.909,9	12.809,8
Entrate per partite di giro, contabilità speciali e gestioni speciali	3.520,2	3.706,0	4.268,6	4.201,0	4.097,0
TOTALE	16.809,1	16.411,0	16.817,4	16.110,9	16.906,8
Trasferimenti interni	1.990,9	2.444,1	1.306,4	618,1	128,3
TOTALE GENERALE	18.800,0	18.855,1	18.123,8	16.729,0	17.035,1

Fonte: Omogenea redazione conti consuntivi - <https://miur.cineca.it>

Nel 2015 gli Atenei statali hanno fruito, al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni (voce destinata a scomparire in relazione all'entrata a regime del bilancio unico), di risorse pari ad oltre 12,8 miliardi, evidenziando una modesta crescita rispetto ai precedenti esercizi ma un valore comunque molto inferiore rispetto alle risorse utilizzate negli anni precedenti il 2011.

I dati dei bilanci riclassificati consentono un'analisi della composizione delle entrate evidenziandone le principali componenti, articolate in: entrate proprie, altre entrate, entrate da trasferimenti, alienazione di beni patrimoniali e partite finanziarie ed entrate da accensione di prestiti.

Le entrate proprie non evidenziano, in termini assoluti, scostamenti significativi segnando un andamento altalenante che, dopo il picco registrato nel 2013 (3.247 milioni), raggiunge nel 2015 i 3.140 milioni; un valore prossimo a quello del 2011. Come esaminato più analiticamente nei paragrafi successivi cresce, tuttavia, la componente contributiva (dai 1.769,9 milioni del 2011 si passa ai 1.855 del 2015) evidenziando, a fronte della flessione del numero degli iscritti nel periodo considerato, un significativo aumento delle risorse acquisite direttamente dalle Università tramite tasse e contributi universitari.

Cresce, nel periodo esaminato, anche l'ammontare delle entrate diverse non classificate in altre voci (dai 40,6 milioni del 2011 ai 78,7 milioni del 2015) nel cui ambito significativo appare l'andamento della tassa regionale sul diritto allo studio gestita direttamente dagli Atenei che segna, nel 2015, una forte accelerazione in relazione alla gestione diretta delle risorse provenienti dalla tassa in particolare negli Atenei del Veneto e della Lombardia.

Quanto alle **entrate da trasferimenti**, dopo la progressiva crescita del decennio precedente, il periodo 2011-2015 è caratterizzato da un andamento decrescente, solo in parte compensato nel 2015 ove tale voce si attesta a circa 9 miliardi (somma comunque inferiore all'ammontare dei trasferimenti registrati nel 2011).

Significativa risulta, in particolare, la flessione dei trasferimenti correnti dallo Stato (circa il 10 per cento) nel cui ambito si riducono tutte le fonti di finanziamento (borse di studio, assegni di ricerca, piani di sviluppo, altri fondi per il finanziamento delle Università, edilizia universitaria) a partire da quella più rilevante costituita dal Fondo di finanziamento ordinario, la cui evoluzione e composizione viene analizzata più dettagliatamente nel paragrafo successivo.

Le **entrate derivanti dall'alienazione di partite finanziarie**, a fronte di una progressiva riduzione nel triennio 2012-2014, segnano una spiccata crescita nel 2015 attestandosi ad oltre 142 milioni.

Altalenanti risultano, infine, le **entrate derivanti dall'accensione di prestiti** che passano dai 144,8 milioni del 2013, ai 214,9 del 2014 per contrarsi nuovamente nel 2015 ove si attestano a 156,4 milioni, in gran parte assorbiti dalle Università del Nord-Est.

Influiscono su tale andamento le nuove disposizioni dettate dal d.lgs. n. 49 del 2012 che, pur introducendo un vincolo meno stringente di quello precedentemente in vigore, favoriscono, a parità delle altre condizioni, gli Atenei che hanno esercitato maggiormente l'autonomia di prelievo.

L'art. 6 del citato d.lgs. – confermata la destinazione dei mutui e delle altre forme di indebitamento esclusivamente per le spese di investimento - calcola, infatti, l'indicatore di indebitamento degli Atenei rapportando l'onere complessivo di ammortamento annuo, al netto dei relativi contributi statali per investimento ed edilizia,

alla somma algebrica dei contributi statali per il funzionamento e delle tasse, soprattasse e contributi universitari nell'anno di riferimento, al netto delle spese complessive di personale e delle spese per fitti passivi⁶⁷.

A fronte del divieto di contrarre nuovi mutui o altre forme di indebitamento per gli Atenei che presentano un indice di indebitamento superiore al 15 per cento, nel caso in cui tale indicatore si attesti tra il 10 per cento e il 15 per cento la contrazione di nuovo indebitamento viene subordinata alla predisposizione di un piano di sostenibilità finanziaria e all'approvazione del bilancio unico di Ateneo⁶⁸.

Si tratta di una disciplina espressione di un regime di autonomia finanziariamente condizionata a seconda delle condizioni economiche in cui versano gli Atenei che determina la possibilità di procedere all'accensione di mutui e la sottoposizione ad una serie di adempimenti e di controlli.

Il quadro di tali indicatori, relativamente all'ultimo triennio, evidenzia un limitato numero di Atenei con indici superiori al 15 per cento (2 Atenei nel 2015, nessun Ateneo nel 2014 e 3 Atenei nel 2013) ma un consistente numero di Atenei soggetti al piano di sostenibilità finanziaria (13 nel 2013, 6 nel 2014 e 6 nel 2015).

Nel confronto territoriale le situazioni più critiche si concentrano negli Atenei del Sud e del Centro, minore è l'incidenza nell'ambito degli Atenei del Nord-Ovest mentre nessuna criticità si rileva tra gli Atenei del Nord-Est, nel cui ambito si concentra la maggior parte delle entrate da indebitamento.

Le tavole seguenti mostrano le stesse voci di bilancio suddivise per area territoriale, nel cui ambito evidenziano la quota percentuale delle risorse assorbite nel periodo in esame.

Nell'esercizio 2015 (ultimo della rilevazione) gli Atenei del Nord-Est assorbono il 22,6 per cento delle entrate complessive degli Atenei statali, evidenziando nel quinquennio 2011-2015 un progressivo incremento. Andamento, questo, ascrivibile sostanzialmente all'evoluzione delle entrate proprie (passate dal 24,5 per cento del 2011 al 27 per cento del 2015) rispetto all'ammontare dei trasferimenti (in particolare dello Stato) sostanzialmente stabili nel periodo esaminato, salvo la ripresa registrata (al pari delle altre realtà regionali) nel 2015. Nettamente più alta rispetto alle restanti aree territoriali si presenta, invece, la quota delle risorse derivanti da accensione di prestiti che dal 31,9 per cento del 2011 sfiora, nel 2015, l'80 per cento del complesso delle entrate degli Atenei nonché la quota della tassa regionale del diritto allo studio gestita direttamente dagli Atenei (41,3 per cento nel 2015) che assieme agli Atenei del Sud e delle Isole (58,7 per cento) assorbe l'intera voce di entrata.

⁶⁷ Ai fini del calcolo dell'indicatore si intende: a) per onere complessivo di ammortamento annuo, l'onere annuo per capitale e interessi dei mutui e di altre forme di indebitamento a carico del bilancio dell'Ateneo; b) per contributi statali per investimento ed edilizia, il valore delle assegnazioni dello Stato per l'edilizia universitaria e per investimento nell'anno di riferimento, c) per spese per fitti passivi, l'onere annuo per contratti passivi per locazione di immobili a carico del bilancio dell'Ateneo.

⁶⁸ Spetta ad un dPCM, da adottarsi su proposta del MIUR, di concerto con il MEF e il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, l'aggiornamento annuale delle disposizioni in materia di indebitamento. L'ultimo dPCM è stato adottato il 31 dicembre 2014.

TAVOLA 4

LE ENTRATE DELLE UNIVERSITÀ STATALI PER AREA TERRITORIALE
ENTRATE COMPLESSIVE

(in percentuale)

ENTRATE Descrizione	NORD-EST		NORD-OVEST		CENTRO		SUD-IOLE	
	2011	2015	2011	2015	2011	2015	2011	2015
Entrate Proprie	24,5	27,0	26,2	26,1	24,8	23,8	24,4	23,1
Entrate Contributive	24,5	23,7	25,7	26,5	24,2	23,9	25,6	25,9
Altre Entrate	12,8	14,4	30,7	31,8	32,5	18,4	24,0	35,3
Entrate non classificabili in altre voci	1,8	7,1	19,4	6,5	44,3	11,6	34,5	74,8
Tassa regionale diritto allo studio gestita in proprio dall'Ateneo, attribuita da specifiche norme all'Università	0,0	41,3	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	58,7
Entrate da trasferimenti	19,7	20,1	20,1	22,7	25,3	26,0	34,8	31,2
Contributi e trasferimenti correnti da Stato	19,6	20,3	21,0	22,3	26,2	26,7	33,3	30,7
Fondi per il finanziamento delle Università	19,7	20,4	20,9	22,0	26,1	26,9	33,3	30,7
Trasferimenti correnti da Stato - Fondo finanziamento ordinario	19,6	20,3	20,9	21,8	26,4	27,0	33,1	31,0
Trasferimenti correnti da Stato per borse di studio	18,7	18,6	25,0	24,9	26,9	28,9	29,4	27,7
Trasferimenti correnti da Stato per assegni di ricerca	20,6	0,0	21,3	9,9	15,3	89,2	42,7	0,8
Trasferimenti correnti da Stato per attività sportiva	22,1	21,2	18,6	20,0	20,6	20,6	38,7	38,2
Trasferimenti correnti da Stato - Altri fondi per il finanziamento delle Università	26,1	36,2	9,1	21,5	9,9	7,1	55,0	35,2
Trasferimenti correnti da Stato - Fondi piani di sviluppo	25,4	22,3	18,5	33,9	28,6	25,6	27,6	18,1
Alienazione di beni patrimoniali e partite finanziarie	12,3	44,0	16,2	47,0	57,0	2,7	14,5	6,3
Entrate derivanti da accensione di prestiti	31,9	79,9	24,4	0,9	23,1	8,6	20,6	10,5
TOTALE (al netto partite di giro)	20,8	22,6	21,9	23,7	25,4	24,8	31,9	28,8

Fonte: Omogenea redazione conti consuntivi - <https://miur.cineca.it>

Dissimili appaiono le percentuali riscontrate negli Atenei del Nord-ovest che assorbono nel 2015 circa il 23,7 per cento delle entrate complessive (in crescita rispetto al 2011). Le entrate proprie segnano, infatti, una sostanziale stabilità (cresce tuttavia la percentuale delle entrate contributive) mentre aumentano i trasferimenti, compresi quelli provenienti dallo Stato, che passano dal 20,1 per cento del 2011 al 22,7 per cento del 2015. Significativa appare, inoltre, la quota delle risorse provenienti dall'alienazione dei beni patrimoniali, mentre irrisoria diventa nel 2015 la quota delle risorse provenienti dall'accensione di prestiti (0,9 per cento rispetto al 24,4 per cento del 2011).

Gli Atenei del Centro assorbono nel 2015 il 24,8 per cento delle entrate complessive (in diminuzione nel quinquennio). Flette, in particolare, la quota delle entrate proprie (comprese le entrate contributive), che passa dal 24,8 per cento del 2011 al 23,8 per cento del 2015, mentre stabile rimane la percentuale delle entrate da trasferimento che si attestano a circa il 26 per cento nel quinquennio. Non particolarmente rilevante risulta, inoltre, nell'ultimo biennio, la quota delle risorse provenienti da alienazione di beni e accensione di prestiti.

Gli Atenei del Sud e delle Isole assorbono, infine, una quota maggiore delle risorse complessive, seppure in forte diminuzione nel quinquennio (dal 31,9 per cento passano al 28,8 per cento). Flettono sia le entrate proprie (23,1 per cento nel 2015), sia

le entrate da trasferimenti (31,2 per cento nel 2015) posizionandosi comunque su valori superiori rispetto alle quote percentuali riscontrate negli altri ambiti territoriali.

Completano le analisi sugli andamenti delle principali voci di entrata, l'andamento di alcuni indicatori finanziari che, nell'evidenziare il rapporto tra entrate proprie e il totale generale (26 per cento nel 2014 e 24,5 per cento nel 2015) e il rapporto tra trasferimenti e totale generale (61,4 per cento nel 2014 e 62,6 per cento nel 2015), confermano il grado ancora elevato di dipendenza finanziaria degli Atenei da finanziamenti esterni.

Il rapporto tra il Fondo di finanziamento ordinario (che rappresenta la voce principale nel novero dei trasferimenti correnti dello Stato) sul totale delle entrate (57 per cento nel 2014 e 56,2 per cento nel 2015) evidenzia, inoltre, l'importanza del grado di partecipazione dello Stato al funzionamento del sistema rispetto alla quota delle risorse finanziarie rese disponibili da tutti gli altri soggetti non statali (regioni, enti locali, unione europea, etc.), nonché il grado di influenza esercitato sulla politica del settore, valutata sulla base del rispetto degli indicatori in base ai quali le risorse sono ripartite tra gli Atenei (quota di domanda formativa soddisfatta, risultati ottenuti nei processi formativi, risultati ottenuti nell'attività di ricerca).

Passando ad esaminare le entrate delle Università non statali, i dati relativi al periodo preso in esame evidenziano, anche in tali Atenei, una flessione complessiva delle risorse utilizzabili che, al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni, passano da circa 2 miliardi del 2011 a 1,81 miliardi del 2015.

I dati disaggregati mostrano l'alta incidenza dei finanziamenti provenienti da risorse proprie (che assorbono circa il 77 per cento delle entrate complessive) nel cui ambito segnano una spiccata crescita le entrate contributive (19,5 per cento).

Minore risulta l'apporto, a differenza delle Università statali, delle altre voci di finanziamento, nel cui ambito le entrate da trasferimenti rappresentano solo il 10,5 per cento delle entrate. La quota più rilevante delle stesse si riconduce ai contributi e ai trasferimenti correnti dallo Stato (anche essi in flessione nel quinquennio) attribuiti alle Università non statali legittimamente riconosciute in base alla legge n. 243 del 1991. Si tratta di un contributo, concesso anche alle Università telematiche, la cui ripartizione segue le stesse modalità del Fondo di finanziamento ordinario degli Atenei statali nel cui ambito, accanto ad una quota base (comprensiva della stabilizzazione delle risorse conseguenti ai risultati della programmazione delle Università 2013-2015), prevede una parte (20 per cento) ripartita su base premiale⁶⁹ e una parte destinata agli interventi di cui all'art. 60 del DL n. 69 del 2013 (borse *post lauream*, Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti, Fondo per la programmazione delle Università 2016-2018).

Di minor rilievo le altre fonti di entrata, nel cui ambito si segnala la flessione delle risorse derivati da accensione prestiti, più che compensata dall'andamento (in crescita negli ultimi due esercizi) delle entrate provenienti da alienazione di beni patrimoniali e partite finanziarie.

⁶⁹ Tale quota viene ripartita in base a: risultati conseguiti nella valutazione sulla qualità della ricerca (65 per cento); valutazione delle politiche di reclutamento (20 per cento); risultati della didattica con specifico riferimento alla componente internazionale (7 per cento); risultati della didattica con specifico riferimento al numero degli studenti regolari che hanno acquisito almeno 20 CFU (8 per cento).

TAVOLA 5

LE ENTRATE DELLE UNIVERSITÀ NON STATALI

(in milioni)

ENTRATE Descrizione	TUTTI GLI ATENEI NON STATALI				
	2011	2012	2013	2014	2015
Entrate Proprie	1.522,9	1.492,3	1.518,1	1.588,8	1.397,7
Entrate Contributive	588,9	586,8	631,7	677,6	703,8
Altre Entrate	115,8	73,5	46,5	92,0	137,8
Entrate non classificabili in altre voci	86,5	46,1	22,7	68,1	84,2
Entrate da trasferimenti	260,8	271,8	242,8	218,7	191,2
Contributi e trasferimenti correnti da Stato	120,3	201,1	164,1	151,4	105,4
Contributi e trasferimenti correnti da altri soggetti	65,8	65,9	64,2	61,7	77,3
Entrate derivanti da trasferimenti per investimenti dallo stato	10,3	0,2	3,0	2,6	3,7
Entrate derivanti da trasferimenti per investimenti da altri soggetti	64,4	4,5	11,6	3,0	4,7
Alienazione di beni patrimoniali e partite finanziarie	28,7	37,2	49,1	105,3	81,7
Entrate derivanti da accensione di prestiti	24,2	21,2	0,0	0,0	10,0
TOTALE (al netto partite di giro)	1.952,4	1.896,0	1.856,5	2.004,9	1.818,4
Entrate per partite di giro, contabilità speciali e gestioni speciali	26,2	16,3	23,8	48,7	15,7
TOTALE	1.978,6	1.912,3	1.880,3	2.053,6	1.834,1
Trasferimenti interni	9,5	9,6	9,9	10,5	8,8
TOTALE GENERALE	1.988,1	1.921,9	1.890,2	2.064,0	1.842,9

Fonte: Omogenea redazione conti consuntivi - <https://miur.cineca.it>

4.1.1. Le entrate proprie delle Università statali

Come già evidenziato una quota sostanzialmente stabile delle entrate complessive delle Università si iscrive nella voce entrate proprie costituite essenzialmente dalle tasse universitarie e dalle contribuzioni degli studenti cui si affiancano fondi e stanziamenti messi a disposizione su progetto dal MIUR, finanziamenti europei e risorse provenienti da contratti privati con imprese o altre istituzioni per l'erogazione di servizi di didattica e ricerca.

Quanto alle entrate contributive, gli studenti universitari concorrono al finanziamento delle Università attraverso il pagamento di tasse e contributi fissati autonomamente dagli Atenei in base al d.P.R. n. 306 del 1997. Tale regolamento ha previsto un contributo alla copertura del costo dei servizi offerti dalle Università mediante il pagamento della tassa di iscrizione, prevista dall'art. 5, comma 14, della legge n. 537 del 1993 (annualmente rivalutata), e il pagamento di contributi universitari determinati dalle stesse Università in relazione ad obiettivi di adeguamento della didattica e dei servizi per gli studenti nonché in base alla specificità del percorso formativo.

LE ENTRATE PROPRIE DELLE UNIVERSITÀ STATALI

(in milioni)

ENTRATE PROPRIE	TUTTI GLI ATENEI				
	Riscossioni				
Descrizione	2011	2012	2013	2014	2015
ENTRATE PROPRIE	3.193,1	3.137,4	3.247,0	3.092,5	3.140,0
ENTRATE CONTRIBUTIVE	1.767,9	1.789,9	1.785,0	1.823,7	1.855,6
Tasse e contributi per corsi di laurea e laurea specialistica	1.547,7	1.560,3	1.555,4	1.562,3	1.621,7
Tasse e contributi per altri corsi	220,2	229,6	229,5	261,4	233,9
ENTRATE FINALIZZATE DERIVANTI DA ATTIVITÀ CONVENZIONATE	959,0	864,9	1.009,0	828,8	858,3
Contratti/Convenzioni/Accordi programma: con Unione europea	207,2	201,8	245,5	178,0	231,5
Contratti/Convenzioni/Accordi programma: con Regioni e province autonome	184,2	218,9	246,1	216,6	244,6
Contratti/Convenzioni/Accordi programma: con altre amministrazioni pubbliche	174,9	158,1	198,2	170,9	151,9
ENTRATE PER VENDITA DI BENI E SERVIZI	432,2	453,3	429,5	416,3	407,7
Attività commerciale	381,2	386,5	370,5	358,9	356,0
Tariffe per l'erogazione di servizi agli studenti	12,7	11,9	12,1	12,3	12,4
Altre vendite di beni e servizi	38,2	54,9	46,9	45,2	39,3
ALTRE ENTRATE PATRIMONIALI	34,1	29,2	23,6	23,7	18,4

Fonte: Omogenea redazione conti consuntivi - <https://miur.cineca.it>

Gli importi dei contributi universitari per i corsi di diploma e di laurea devono essere, peraltro, graduati in relazione alle condizioni economiche degli iscritti allo scopo di tutelare gli studenti di più disagiata condizione economica, sulla base di indicatori (ampiezza del nucleo familiare e condizioni economiche e patrimoniali) definiti a livello centrale con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Spetta alle Università determinare anche i contributi universitari per le scuole di specializzazione in ordine ai quali possono determinare autonomamente gli esoneri totali o parziali con particolare attenzione ai capaci e meritevoli, privi di mezzi.

Le Università, in base al d.lgs. n. 68 del 2012, sono inoltre tenute ad esonerare dal pagamento delle tasse universitarie alcune categorie di studenti⁷⁰ e possono autonomamente decidere di esonerare altri soggetti⁷¹; in altri casi, infine, il contributo non è previsto a seguito di convenzioni oppure è versato da altri soggetti (studenti non paganti).

L'elaborazione dei conti consolidati del sistema universitario consente di dare il quadro finanziario di tali andamenti evidenziando, relativamente alle Università statali, riscossioni in crescita nel periodo considerato (circa 5 per cento) sia nell'ambito dei

⁷⁰ Studenti che presentino i requisiti di eleggibilità per il conseguimento della borsa di studio, gli studenti con disabilità pari o superiore al 66 per cento, gli studenti stranieri beneficiari di borsa di studio annuale del Governo italiano, gli studenti costretti ad interrompere gli studi a causa di infermità gravi e prolungate, gli studenti che intendano ricongiungere la loro carriera dopo un periodo di interruzione degli studi di almeno due anni accademici, per gli anni accademici in cui non siano risultati iscritti.

⁷¹ Studenti con invalidità inferiore al 66 per cento; studenti che concludano gli studi entro i termini previsti dai rispettivi ordinamenti con regolarità nella acquisizione dei crediti previsti nel piano di studi; studenti che svolgano una documentata attività lavorativa.

contributi versati dagli studenti iscritti ai corsi di laurea di I e II livello sia in quello dei contributi versati per corsi di dottorato e corsi di specializzazione.

Crescita confermata in tutti gli ambiti territoriali ma più accentuata negli Atenei del Sud.

Rilevante appare, inoltre, l'impatto delle misure introdotte dagli Atenei in termini di esonero dai contributi e dalle tasse universitarie, anche in relazione agli scaglioni di reddito e alla situazione familiare degli studenti, che può desumersi, sia pure in forma aggregata, dall'ammontare delle spese sostenute dagli Atenei per il rimborso delle tasse universitarie.

Tale voce, contabilizzata dalla omogenea redazione dei conti consuntivi nell'ambito delle "Altre spese correnti", evidenzia un andamento in diminuzione nel periodo esaminato (-3,4 per cento), più accentuata negli Atenei del Sud. In controtendenza, alcuni Atenei del Nord (Milano, Pavia, Bologna, Genova) e del Centro (Firenze, Pisa, Marche, Roma "La Sapienza", Roma "Tor Vergata").

In termini numerici, limitatamente alle Università statali, il numero totale degli esonerati si attesta, nell'anno accademico 2014-2015, a 192.532 (erano 176.666 nell'a.a. precedente), nel cui ambito la quota più consistente è assorbita dagli studenti iscritti ai corsi di laurea di primo e di secondo livello delle Università statali (178.964 studenti nell'a.a. 2014-2015 e 173.827 studenti nell'a.a. 2013-2014).

L'attuale quadro normativo è stato, tuttavia, recentemente modificato dalla legge di bilancio per il 2017 che, tra le misure destinate al "capitale umano", si è rivolta, in primo luogo, agli studenti universitari iscritti ai corsi di laurea e di laurea magistrale a ciclo unico introducendo una *no tax area* per gli studenti meritevoli con un indicatore ISEE al di sotto dei 13.000 euro⁷².

Sotto tale ultimo profilo, la relazione tecnica della legge di bilancio 2017, stima un minor gettito⁷³, compensato con un incremento del Fondo di finanziamento ordinario, di circa 105 milioni a regime considerando, prudenzialmente, che nell'anno accademico 2017-2018 tutti gli studenti soddisfino i criteri di merito e utilizzino tutti i margini previsti.

La compatibilità finanziaria della norma, destinata a produrre effetti rilevanti sul sistema di finanziamento, si riconduce, peraltro, accanto all'incremento del Fondo di finanziamento ordinario, anche alla possibilità, attribuita agli Atenei, di determinare liberamente gli importi delle tasse e dei contributi non solo nei confronti degli studenti c.d. fuori corso, ma anche con riferimento agli studenti iscritti ai corsi di laurea magistrale e a quelli che appartengono ad un nucleo familiare con un ISEE superiore a 30.000 euro.

Facoltà, quest'ultima, limitata dall'applicazione dell'art. 5 del d.P.R. n. 306 del 1997, ancora in vigore, in base al quale la contribuzione studentesca, al netto degli

⁷² La norma in questione ha previsto, in particolare, un intervento di revisione e sostituzione dell'attuale normativa in materia di contributi universitari (d.P.R. n. 1997 del 306) che, nel lasciare inalterate le norme di esonero e gradazione degli importi previsti nel d.lgs. n. 68 del 2012, ha introdotto un contributo omnicomprensivo annuale determinato da ciascuna Università con un proprio regolamento nel rispetto dei principi di equità, gradualità e progressività, già previsti nella precedente normativa.

E' stato tuttavia previsto l'esonero dal contributo omnicomprensivo per gli studenti che appartengono ad un nucleo familiare il cui ISEE non supera i 13.000 euro, siano iscritti all'Università di appartenenza da un numero di anni inferiore o uguale alla durata normale del corso e abbiano conseguito un adeguato numero di crediti formativi e ulteriori riduzioni sulla contribuzione dovuta per gli studenti che appartengono ad un nucleo familiare con un ISEE non superiore a 25.000 euro e soddisfano almeno uno degli altri requisiti di merito.

⁷³ Gli studenti esonerati, a decorrere dal 2017, ai sensi della nuova normativa, sono stimati in circa 478.000 unità (pari al 34 per cento degli iscritti).

importi relativi agli studenti iscritti oltre la durata normale del corso di studio, non può comunque eccedere il 20 per cento dell'importo del finanziamento ordinario annuale dello Stato a valere sul FFO.

Si tratta di un limite stringente il cui rispetto risulta a livello aggregato dalla omogenea riclassificazione dei conti consuntivi che evidenzia, al netto della quota contributiva a carico del c.d. fuori corso, un rapporto tra le riscossioni a titolo di FFO e quella a titolo di contribuzione studentesca, non superiore al 15 per cento (negli esercizi 2013 e 2014); indice, peraltro, non omogeneo nelle diverse aree territoriali nel cui ambito risulta leggermente superato in alcuni Atenei del Nord-Ovest.

Significativa risulta anche l'analisi delle altre entrate proprie delle Università, il cui andamento misura, sia pur in via approssimativa, la capacità degli Atenei di attrarre finanziamenti esterni attraverso convenzioni, contratti e vendita di servizi ad imprese e istituzioni.

Questa voce, che quindi evidenzia lo sforzo imprenditoriale e innovativo delle Università, ha segnato nell'ultimo quinquennio, dopo la crescita registrata negli esercizi precedenti, una spiccata flessione passando dai 1.391 milioni del 2011 ai 1.266 milioni del 2015. Tale andamento risulta, tuttavia, maggiormente accentuato negli Atenei del Centro mentre negli Atenei del Nord-Est lo stesso dato registra una crescita del 18 per cento.

Un'analisi disaggregata evidenzia l'andamento decrescente delle entrate derivanti da contratti, convenzioni o accordi di programma riconducibile tuttavia alle entrate provenienti dalle amministrazioni pubbliche (con l'eccezione degli Atenei del Nord-Est). Segnano, invece, un andamento positivo sia le entrate provenienti dalla Comunità Europea (231,5 milioni nel 2015; +11,7 per cento rispetto al 2011) e sia quelle provenienti dalle Regioni (244,6 milioni nel 2015; +32,8 per cento) in relazione al più proficuo utilizzo dei fondi strutturali (il fenomeno è particolarmente rilevante negli Atenei del Nord-Est, del Centro e del Sud). In flessione (soprattutto negli Atenei del Centro) si presentano, inoltre, le entrate derivanti da attività commerciali che, raggiungendo i 407,7 milioni (-5,6 per cento), evidenziano una minor dinamicità delle Università nei rapporti con il mondo industriale, atteso che tali entrate finalizzate vengono in larga parte acquisite a fronte di specifiche attività di formazione e ricerca addizionali rispetto alle attività ordinarie.

Al riguardo va comunque sottolineato che la possibilità di accedere a risorse private non sempre si ricollega alla capacità degli Atenei ma è legato anche ai differenti livelli di sviluppo e densità imprenditoriali dei territori di riferimento (in Italia estremamente differenziati), nonché alla pluralità delle fonti di finanziamento esterno, concentrate maggiormente in alcune parti del territorio. Anche il contributo da parte di regioni ed enti locali, il cui ruolo si è rivelato spesso significativo per la copertura diretta dei costi dell'attività didattica e di ricerca, risente, nel complesso, delle condizioni della finanza pubblica territoriale e delle differenze tra le diverse realtà.

4.1.2. I trasferimenti alle Università statali

Come già evidenziato, la quota più significativa delle risorse di cui fruiscono gli Atenei statali proviene da trasferimenti pubblici ed in particolare da trasferimenti statali, confermando la rilevanza delle politiche di competenza del MIUR che, pur nell'ambito della autonomia riconosciuta agli Atenei anche dalla recente legge di riforma, continua

a disporre di strumenti volti ad indirizzare la programmazione delle Università in coerenza con linee generali dettate dallo stesso Ministero.

TAVOLA 7

TRASFERIMENTI STATALI - CAPITOLI MIUR
DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Esercizio	Stanziamiento definitivo					Impegni					
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015	
1694	FONDO PER IL FINANZIAMENTO ORDINARIO	6.969,28	6.999,49	6.697,69	7.011,43	6.913,36	6.908,14	6.997,12	6.697,85	7.011,42	6.913,36
	<i>di cui per le borse post lauream</i>				148,04	123,00					
	<i>di cui per il Fondo mobilità studenti</i>				65,18	59,18					
	<i>di cui per il Fondo di programmazione sistema universitario</i>				42,61	56,07					
1692	CONTRIBUTI UNIVERSITA' NON STATALI	79,56	89,66	68,57	72,55	69,23	77,50	87,14	66,62	70,14	66,94
	<i>di cui per le borse post lauream</i>				9,10	8,20					
	<i>di cui per il Fondo mobilità studenti</i>				2,60	2,60					
	<i>di cui per il Fondo di programmazione sistema universitario</i>				0,43	0,98					
1686	BORSE DI STUDIO POST LAUREA	184,03	175,54	165,91	8,43	0,00	178,49	171,87	159,89	8,43	0,00
1690	FONDO PROGRAMMAZIONE SISTEMA UNIVERSITARIO	21,38	36,88	41,90	0,00	0,00	21,10	36,87	41,89	0,00	0,00
	FONDO MOBILITA' STUDENTI	62,26	68,29	73,50	5	7	61,26	68,13	73,32	5	7
1707	CONTRIBUTO PER IL FUNZIONAMENTO DELL'UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TRENTO	12,80	0,00	0,00	1,24	0,00	4,72	0,00	0,00	1,24	0,00
1677	SOMMA DA TRASFERIRE ALLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	0	16,38	16,38	16,38	16,38	0	16,38	16,38	16,38	16,38
7264	CONTRIBUTI ONERI CAPITALI E INTERESSI MUTUI	58,72	0	0	0	0	58,70	0	0	0	0
1773	CONTRIBUTI ONERI INTERESSI MUTUI	0	10,51	8,94	8,80	8,32	0	10,51	8,93	8,80	8,32
9501	CONTRIBUTI ONERI CAPITALE MUTUI	0	45,43	44,01	21,02	23,85	0	45,43	43,53	21,02	23,85
7266	FONDO PER L'EDILIZIA UNIVERSITARIA	0	20,50	0,00	0,00	0	0	20,50	0,00	0,00	0
7264	CONTRIBUTI PER INTERVENTI DI EDILIZIA UNIVERSITARIA	0	0	0	26,19	16,36	0	0	0	26,19	16,36
1695	FONDO INTEGRATIVO PER LA CONCESSIONE DELLE BORSE DI STUDIO	101,63	2,70	0	0,00	0	98,58	2,70	0	0,00	0
1710	FONDO INTEGRATIVO PER LA CONCESSIONE DELLE BORSE DI STUDIO	0	164,74	149,24	162,67	162,04	0	160,16	149,24	162,67	162,04
1696	CONTRIBUTO A FAVORE DEI COLLEGI UNIVERSITARI LEGALMENTE RICONOSCIUTI	15,38	22,18	13,08	18,41	18,44	15,38	22,18	13,08	18,41	18,44
7273	CONCORSO DELLO STATO PER INTERVENTI PER ALLOGGI E RESIDENZE PER GLI STUDENTI UNIVERSITARI	16,74	39,32	18,27	18,15	18,01	16,74	39,32	18,27	18,15	18,01
1709	ASSEGNAZIONI ALLE UNIVERSITA' PER SPESE INERENTI L'ATTIVITA' SPORTIVA UNIVERSITARIA	4,72	5,58	6,57	5,22	6,55	4,72	5,58	6,57	5,22	6,55

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I dati tratti dalla omogenea classificazione dei conti consuntivi evidenziano, come già osservato, una progressiva flessione delle riscossioni, particolarmente accentuata nell'ambito dei contributi e trasferimenti correnti dallo Stato che flettono progressivamente nel periodo esaminato passando dagli 8.114,4 milioni del 2011 ai 7.312 milioni del 2014 cui segue una leggera ripresa nel 2015 (8.022 milioni) ma che si posizionano su valori comunque inferiori a quelli registrati nel 2011.

Flettono anche le riscossioni nell'ambito dei trasferimenti statali per investimenti che, a fronte dell'esaurimento delle risorse dedicate all'edilizia universitaria, si riconducono in massima parte ai finanziamenti per la ricerca del MIUR (50,3 per cento) e si attestano, nel 2015, a circa 128,8 milioni (erano 501,9 milioni nel 2011).

Quanto, invece, ai trasferimenti provenienti da altri soggetti, stabili nel tempo si mantengono i trasferimenti correnti (553,4 milioni nel 2015) riconducibili essenzialmente a trasferimenti da Regioni e da Aziende ospedaliere, mentre si riducono i trasferimenti per investimenti raggiungendo i 359,2 milioni (-22 per cento).

Una analisi più approfondita dei trasferimenti statali – che rappresentano circa il 70 per cento del finanziamento degli Atenei – può essere meglio sviluppata sulla base dei capitoli di spesa iscritti nello stato di previsione del Ministero di riferimento a partire dall'evoluzione del Fondo di finanziamento ordinario, unitamente ai trasferimenti destinati alla programmazione dello sviluppo del sistema universitario, alle borse di studio *post lauream* e al Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti che, ai sensi dell'art. 60 del DL n. 69 del 2013, sono confluiti, a decorrere dal 2014, nel Fondo di finanziamento ordinario (Tavola 7).

4.1.2.1. Il Fondo di finanziamento ordinario

Il Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (FFO), istituito dall'art. 5, comma 1, lett. a), della legge n. 537 del 1993, rappresenta la quota a carico del bilancio statale delle spese per il funzionamento e le attività istituzionali delle Università, comprese le spese per il personale docente, ricercatore e non docente, per l'ordinaria manutenzione delle strutture universitarie e per la ricerca scientifica, ad eccezione della quota destinata ai progetti di ricerca di interesse nazionale (PRIN).

L'andamento e le modalità di ripartizione di tale rilevante fonte di finanziamento esprime, da un lato, la misura del contributo offerto dal settore alle politiche di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, e, dall'altro, l'ampiezza dei poteri di indirizzo, coordinamento e impulso esercitati a livello centrale su un sistema di governo caratterizzato, normativamente, da una spiccata autonomia.

In relazione al primo aspetto, l'andamento finanziario del Fondo, in forte flessione nell'ultimo decennio, si riconduce alle riduzioni legate alle politiche di razionalizzazione della spesa e, in parte minore, al finanziamento di finalità estranee al settore dell'istruzione⁷⁴; riduzioni solo in parte compensate da successivi finanziamenti

⁷⁴ Rilevanti risultavano, in primo luogo, le riduzioni operate a partire dal 2009 in attuazione della prima *spending review* prevista da DL n. 112 del 2008 (63,5 milioni per il 2009, 190 per il 2010, 316 per il 2011 e 417 per il 2012) cui si sommavano le decurtazioni per una serie disomogenea di interventi in relazione alla riduzione indiscriminata delle autorizzazioni di spesa determinate annualmente nella tavola C della legge finanziaria/legge di stabilità; hanno inoltre contribuito le ulteriori misure di contenimento della spesa adottate negli ultimi esercizi quali: la riduzione del Fondo di finanziamento ordinario delle Università (34 milioni nel 2015 e 32 nel 2016, ulteriormente incrementati per l'esercizio 2016 dell'importo di 20 milioni di euro come previsto dall'articolo 1, comma 494 della legge 28 dicembre 2015, n. 208) in una misura pari all'incremento di efficienza atteso nell'acquisto di beni e servizi e le riduzioni, di minore portata, delle risorse dedicate alla formazione dei medici specialisti (art. 15, DL n. 90 del 2014: 1,8 nel 2016)

a titolo di *una tantum* ovvero finalizzati a ben delineati obiettivi definiti a livello politico tra cui significative risultano le recenti misure adottate dalla legge di stabilità per il 2016 volte ad incrementare ulteriormente la quota premiale (30 milioni), a finanziare chiamate dirette per elevato merito scientifico⁷⁵ nonché a consentire l'assunzione di ricercatori di cui all'art. 24 della legge n. 240 del 2010⁷⁶.

Nonostante l'inversione di tendenza riscontrata nelle misure adottate negli ultimi esercizi – che hanno sostanzialmente contribuito a stabilizzare la quota annuale del Fondo (attualmente sottratto anche ai tagli lineari a seguito dell'esclusione del relativo capitolo di spesa dalla tavola C) - il valore assoluto assunto da tale fondamentale fonte di finanziamento si è comunque attestato ad un importo nettamente inferiore a quello registrato fino all'esercizio 2008.

A di là dei tagli di spesa, hanno inciso in maniera significativa su tale andamento il mancato rifinanziamento, a decorrere dal 2011, del Fondo previsto dall'art. 2, comma 428 della legge n. 244 del 2007⁷⁷ e le misure di semplificazione introdotte dal DL n. 69 del 2013 che hanno consolidato nel Fondo risorse precedentemente imputate a specifici capitoli di bilancio dedicati alla programmazione dello sviluppo del sistema universitario, alle borse di studio *post lauream* e al Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti.

In relazione al secondo aspetto (ampiezza dei poteri di indirizzo del MIUR) rilevano le modalità di assegnazione annuale delle risorse, da valutare sotto un duplice profilo: quello dell'attribuzione di una quota vincolata delle risorse per finalità previste per legge (che comunque sottraggono risorse dedicate alle spese di funzionamento delle Università) e quello dei criteri previsti per la ripartizione delle risorse non vincolate tra i singoli Atenei.

Tali profili emergono con immediatezza dalla seguente tavola che evidenzia, nel dettaglio, la composizione del FFO nell'ultimo quinquennio, rivelando, da un lato, gli specifici obiettivi definiti a livello politico cui sono stati indirizzati i nuovi finanziamenti e gli impegni previsti dalla stessa legge n. 240 del 2010 e, dall'altro, l'evoluzione dei vincoli, progressivamente più stringenti, definiti in sede di ripartizione della quota libera (quota base e quota premiale).

e al sostegno delle attività di tirocinio curriculare da parte degli studenti iscritti ai corsi di laurea nell'a.a. 2013-2014, finalizzato alla promozione dell'alternanza tra studio e lavoro (DL n. 76 del 2013: riduzione di 7,6 milioni nel 2014).

⁷⁵ La norma – che dispone un incremento del FFO di 38 milioni dal 2016 e di 75 milioni dal 2017 – prevede l'assunzione nel sistema universitario italiano di 500 professori di I e di II fascia, secondo procedure nazionali distinte rispetto alle ordinarie modalità di assunzione previste dalla legge n. 240 del 2010, che si affiancano alle chiamate dirette di cui alla legge n. 1 del 2009.

⁷⁶ La disposizione, in continuità con la legge di stabilità per il 2015, ha, da un lato, stanziato ulteriori risorse (55 milioni per il 2016 e 60 milioni a decorrere dal 2017) per l'assunzione di ricercatori di cui all'art. 24, comma 3, lettera b) ed ha, dall'altro, modificato il regime del *turn over* cui sono soggetti i ricercatori di cui all'art. 24, comma 3, lettera a).

⁷⁷ Si tratta in particolare della somma di 550 milioni prevista per il triennio 2008-2010 e destinata, sulla base di un piano programmatico approvato dal MIUR di concerto con il MEF, ad aumentare il FFO per far fronte alle prevalenti spese per il personale.

COMPOSIZIONE FFO 2011-2015

(in migliaia)

Esercizio finanziario	2011	% sul totale	2012	% sul totale	2013	% sul totale	2014	% sul totale	2015	% sul totale	2016	% sul totale
Interventi quota base	5.790.292	83,49	5.560.720	79,43	5.410.695	80,82	5.085.721	72,54	4.910.393	71,05	4.725.922	68,30
Interventi specifici	92.728	1,34	86.305	1,23	77.013	1,15	88.015	1,26	26.702	0,39	41.111	0,59
Quota premiale FFO	832.000	11,99	910.000	13	819.000	12,23	1.215.000	17,33	1.385.000	20,04		
Intervento perequativo FFO	104.000	1,5	105.000	1,5	91.000	1,36	105.000	1,5	105.000	1,52	1.605.000	23,20
Mobilità del personale docente e ricercatore	1.400	0,02		0		0		0		0		0,00
Chiamate dirette	1.000	0,01	1.500	0,02	5.000	0,07	3.500	0,05	10.000	0,14	10.000	0,14
Programma "Rita Levi Montalcini"	5.000	0,07	5.000	0,07	10.000	0,15	5.000	0,07	5.000	0,07	5.000	0,07
Incentivi chiamata ricercatori tipo B		0		0	5.000	0,07		0		0		0,00
Cooperazione interuniversitaria	4.000	0,06		0		0		0		0		0,00
Consorzi interuniversitari.	44.500	0,64	40.000	0,57	38.000	0,57	49.700	0,71	36.600	0,53	33.250	0,48
Interventi per Istituzioni speciali	5.200	0,07		0		0		0		0		0,00
Interventi a favore degli studenti		0	15.500	0,22	6.500	0,1	6.500	0,09	6.500	0,09	6.500	0,09
Interventi per studenti diversamente abili	6.000	0,09		0		0		0		0		0,00
Piano straordinario professori II fascia	13.000	0,19		0		0		0		0		0,00
Interventi per l'adozione della bilancio unico	500	0,01	500	0,01		0		0		0		0,00
Piano lauree scientifiche		0	1.000	0,01	2.000	0,03		0		0		0,00
Interventi specifici a favore dell'ANVUR		0	2.000	0,03	3.500	0,05	1.500	0,02	1.500	0,02	1.300	0,02
Interventi previsti da disposizioni legislative di cui:		0	267.934	3,83	226.079	3,38	446.645	6,37	419.493	6,07	486.234	7,03
<i>Piano straord. prof. II fascia</i>			93.000		167.578		171.748		171.748		171.749	2,48
<i>Trattamento economico professori</i>			50.000		50.000							
<i>Trattamento economico ricercatori</i>			11.000									
<i>Reclutamento straordinario ricercatori</i>			79.741									
<i>Reclutamento straordinario ricercatori</i>			41.352									
<i>Reclutamento ricercatori tipo B</i>								5.000			5.000	0,07
<i>Piano straordinario chiamata professori I fascia</i>											6.000	0,09
<i>Piano straordinario reclutamento ricercatori tipo B</i>											47.000	0,68
<i>Interventi precedentemente imputati ad altri capitoli del MIUR di cui</i>												
<i>Borse post lauream</i>							259.296		238.244		251.135	3,63
<i>Fondo giovani</i>							148.046		122.986		135.435	1,96
<i>Fondo programmazione</i>							65.185		59.185		59.200	0,86
<i>Rimborsi oneri per visite fiscali</i>		0		0	900.000	0,01		0		0		
Interventi specifici	32.840	0,47		0,03		0		0		0		
Ulteriori interventi	3.000	0,04	3.000	0,04		0	4.000	0,06	5.000	0,07	5.000	0,07
TOTALE	6.935.460	100	6.998.459	100	6.694.686	100	7.010.580	100	6.911.188	100	6.919.317	110,58

Fonte: MIUR - d.m. ripartizione FFO

In relazione al primo aspetto, accanto alle risorse indirizzate a specifiche destinazioni⁷⁸, consistente appare la quota delle risorse che si riconducono ad interventi previsti da disposizioni legislative tra i quali rilevano, in particolare: il piano straordinario per le chiamate dei professori di II fascia, finanziato sin dall'esercizio 2011; il reclutamento straordinario di ricercatori di cui alla legge n. 326 del 2006; il reclutamento dei ricercatori di cui all'art. 24, comma 3, lettera b) della legge n. 240 del 2010, finanziato dal 2015 sulla base di modalità definite con decreto del MIUR; la chiamata di professori di I fascia finanziata a decorrere dal 2016 sulla base di modalità definite con decreto del MIUR.

Tra gli impegni previsti dalla legge n. 240 del 2010⁷⁹ di rilievo appaiono, invece, le assegnazioni destinate a finalità perequative in attuazione dell'art. 11 della legge n. 240 del 2010 che, a decorrere dal 2011, ha previsto una quota pari almeno all'1,5 per cento del FFO da ripartire fra le Università con una situazione di sottofinanziamento superiore al 5 per cento rispetto al modello per la ripartizione teorica del medesimo FFO elaborato dagli organi di valutazione del sistema universitario.

In relazione al secondo aspetto (evoluzione dei vincoli definiti in sede di ripartizione della quota libera) occorre distinguere la quota base dalla quota premiale.

La quota base, regolata fino al 2014 dal modello di finanziamento introdotto con il d.m. 28 luglio 2004, n. 146⁸⁰, è stata sostanzialmente erogata secondo quote storiche di spesa atteso che ciascun Ateneo, efficiente o meno che fosse, ha ricevuto le stesse somme rivedute in base all'andamento dell'inflazione e ad eventuali incrementi di personale.

Una importante modifica è intervenuta nel 2014, in relazione alla introduzione del costo *standard* per studente in corso⁸¹ come parametro di riferimento per l'attribuzione del 20 per cento del FFO complessivo (quota estesa al 25 per cento nel 2015 e al 28 per cento nel 2016, per raggiungere a regime la quota del 70 per cento).

Con questo passaggio, in attuazione dell'art. 8 del decreto legislativo n. 49 del 2012⁸² si completa una parte significativa della legge n. 240 del 2010, atteso che, con la determinazione del costo *standard* si è individuato un criterio oggettivo per la ripartizione di una quota del FFO diversa dalla quota premiale, garantendo, inoltre, una maggior equità, calcolata tenendo conto del servizio di cui fruiscono gli studenti nonché del contesto economico e territoriale in cui ha sede l'Università.

⁷⁸ Si segnalano: gli impegni precedentemente assunti in attuazione di accordi di programma aventi come finalità anche interventi di edilizia universitaria; gli incentivi per chiamate di docenti esterni all'Ateneo; il programma per giovani ricercatori "Rita Levi Montalcini"; il finanziamento dei Consorzi universitari, gli interventi specifici a favore dell'ANVUR e a favore degli studenti. Ulteriori risorse sono destinate agli inabili, alla mobilità dei docenti, all'adozione della contabilità economico patrimoniale e del bilancio unico di Ateneo, al sostegno delle attività connesse alle azioni del piano "lauree scientifiche".

⁷⁹ Valutazione dell'impegno didattico e di ricerca per l'attribuzione degli scatti per docenti e ricercatori; integrazione assegno di maternità per assegnisti di ricerca; revisione trattamento economico dei ricercatori; riconoscimento dei servizi prestati all'estero agli studiosi rientrati in Italia per chiamata diretta.

⁸⁰ Il modello, adottato dal 2004 al 2009, teneva conto per il 30 per cento della domanda da soddisfare (numero di iscritti); per il 30 per cento dei risultati dei processi formativi (CFU acquisiti dagli studenti); per il 30 per cento dei risultati della ricerca scientifica e, infine, per il 10 per cento da incentivi speciali.

⁸¹ L'art. 5, comma 4, lettera f) della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e il relativo decreto delegato (d.lgs 29 marzo 2012, n. 49) prevedono "l'introduzione del costo *standard* unitario di formazione per studente in corso ...omissis... a cui collegare l'attribuzione di una percentuale della parte del FFO non assegnata ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1" (cd. quota base del FFO).

⁸² L'art. 8 del d.lgs. n. 49 del 2012 definisce il costo *standard* per studente come "il costo di riferimento attribuito al singolo studente iscritto entro la durata normale del corso di studio, determinato tenuto conto della tipologia di corso di studi, delle dimensioni dell'Ateneo e dei differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l'Università".

Si tratta, in particolare, di un valore di riferimento che, rispetto alle voci di costo utilizzate, non incorpora tutti i costi sostenuti dall'Ateneo ma esclusivamente quelli che, secondo un approccio uniforme a livello nazionale, sono riconducibili a *standard* predefiniti, al fine di consentire agli studenti di poter disporre di un adeguato livello di servizi in termini di docenza e di servizi amministrativi, didattici e strumentali⁸³.

Gli obiettivi sottesi a tale nuovo criterio di imputazione mirano a riequilibrare la ripartizione delle risorse tra Atenei sovra - e sotto-finanziati; promuovere l'efficienza nell'utilizzo delle risorse; spingere verso la riduzione dei fuori corso, che non vengono considerati ai fini del costo *standard*; introdurre un elemento di perequazione territoriale fondato sul contesto economico e territoriale in cui è collocata l'Università.

Il costo *standard* in sostanza definisce una dotazione per ogni studente iscritto che l'Ateneo percepisce durante il percorso regolare di studi, al termine del quale cessa l'erogazione del contributo statale, in parte compensato da un ammontare superiore di tasse universitarie chieste agli studenti fuori corso.

Al riguardo la bontà del modello non esime dal considerare alcuni possibili effetti sia sugli studenti fuori corso (il meccanismo, in quanto prescinde dai crediti formativi acquisiti, non contribuisce, peraltro, ad accelerare i percorsi di studio) sia in relazione ai corsi di studio che presentano strutturalmente un più elevato rapporto tra docenti e studenti; effetti, inoltre tutti ripresi nell'art. 12 del DL n. 91 del 2017 (convertito dalla legge n. 123 del 2017).

Anche le finalità perequative appaiono ancora modeste atteso il peso limitato che il costo *standard* riveste nell'ambito del finanziamento complessivo e l'andamento delle entrate proprie (contributive e provenienti da altri soggetti) negli Atenei del mezzogiorno ove è elevata la quota di studenti esonerati dal pagamento delle tasse e meno ricco il tessuto sociale e produttivo degli enti territoriali.

Va, infine, ricordata, per i conseguenti effetti derivati, la recente dichiarazione di illegittimità costituzionale di una parte della disciplina relativa alla determinazione del costo *standard* per studente, atteso che la Corte costituzionale (sentenza n. 104 del 2017) ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 10 del d.lgs. n. 49 del 2012 in ragione del fatto che dette disposizioni si sono limitate a ripetere i contenuti della legge delega, demandando a decreti ministeriali la determinazione degli indici in base ai quali calcolare le singole voci di spesa e la precisazione delle percentuali del Fondo di finanziamento ordinario destinate ad essere ripartite secondo il nuovo criterio.

Passando ad esaminare la quota premiale, il DL n. 180 del 2008, al fine di promuovere e sostenere l'incremento qualitativo delle attività delle Università statali, aveva già previsto la distribuzione di una quota delle risorse del FFO sulla base: a) della

⁸³ Più nel dettaglio il d.m. n. 893 del 9 dicembre 2014 – che si applica a tutte le Università statali con l'esclusione degli Istituti ad ordinamento speciale (ai quali in relazione alla specialità della loro offerta formativa non possono oggettivamente applicarsi i parametri indicati nel decreto) - definisce, in primo luogo, il concetto di studente in corso facendo riferimento al concetto di regolarità della carriera all'interno dell'Ateneo, in modo tale da prendere in considerazione tutti gli studenti iscritti per un numero di anni pari alla durata normale del tipo di corso frequentato, indipendentemente da fatti amministrativi e dal conseguimento dei crediti formativi.

Vengono inoltre indicati la metodologia e i costi considerati per il calcolo del costo *standard* che si articolano nelle seguenti voci: a) attività didattiche e di ricerca, in termini di dotazione di personale docente e ricercatore destinato alla formazione dello studente; b) servizi didattici, organizzativi e strumentali, compresa la dotazione di personale tecnico amministrativo, finalizzati ad assicurare adeguati servizi di supporto alla formazione dello studente; c) dotazione infrastrutturale, di funzionamento e di gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio dei diversi ambiti disciplinari; d) ulteriori voci di costo finalizzate a qualificare gli *standard* di riferimento e commisurate alla tipologia degli ambiti disciplinari.

qualità dell'offerta formativa e dei risultati dei processi formativi, b) della qualità della ricerca scientifica e c) della qualità nonché dell'efficacia e l'efficienza delle sedi didattiche, rinviandone la quantificazione effettiva ad un provvedimento del MIUR.

In attuazione della successiva normativa⁸⁴ la misura di tale quota, ammontante inizialmente al 7 per cento del Fondo, ha registrato nel quinquennio una forte accelerazione (nel 2016 è pari al 20 per cento del Fondo) con un incremento costante di circa il 2 per cento che, a fronte della flessione del FFO, ha, di fatto, fortemente compresso la quota storica da ripartirsi tra le Università in maniera proporzionale.

In relazione ai criteri di distribuzione, dal 2009 fino al 2013, la quota premiale è stata ripartita esclusivamente attraverso i primi due parametri, assegnando il 34 per cento alla qualità dell'offerta formativa e il 66 per cento alla qualità della ricerca scientifica sulla base di un numero non irrilevante di indicatori e parametri quantitativi che hanno subito nel tempo profonde modificazioni⁸⁵.

Rilevanti appaiono, in particolare, le modifiche apportate agli indicatori negli ultimi esercizi 2014 e 2015 ove la quota premiale era stata ripartita, sempre sulla base dei primi due parametri, assegnando, tuttavia il 10 per cento nel 2014 e 15 per cento nel 2015 alla qualità dell'offerta formativa e il 90 per cento nel 2014 e l'85 per cento nel 2015 alla qualità della ricerca scientifica.

La prima quota ha preso in esame i risultati della didattica, con specifico riferimento alla componente internazionale (numero studenti in mobilità Erasmus in entrata e in uscita, CFU conseguiti all'estero da studenti iscritti e regolari, numero laureati regolari che hanno acquisito almeno 9 CFU all'estero) cui è stato affiancato, nel 2015, un indicatore volto ad incentivare la produttività degli studenti (numero di studenti regolari che hanno acquisito almeno 20 crediti formativi).

La seconda quota ha, invece, preso in considerazione per una parte maggiore (70 per cento nel 2014 e 65 per cento nel 2015) i risultati della VQR 2004-2010 e per una quota minore (20 per cento) la qualità della produzione scientifica dei soggetti reclutati (inclusi i passaggi di ruolo interni) da ciascun Ateneo nel periodo 2004-2010.

Gli indicatori utilizzati - pur numerosi e variabili (tra il 2008 e 2015 sono stati utilizzati più di 20 indicatori diversi cambiati, in misura rilevante, tutti gli anni) - tendono ad allinearsi agli obiettivi, definiti anche nell'ultimo DEF, volti ad accrescere il livello di internazionalizzazione del sistema educativo e della ricerca, ancora inferiore rispetto alla media europea.

Una maggiore stabilità dei parametri consentirebbe, tuttavia, una più coerente e ordinata programmazione finanziaria e strategica degli Atenei volta, nel medio termine, a migliorare il proprio posizionamento.

⁸⁴ In materia è intervenuto l'art. 13 della legge n. 240 del 2010 e da ultimo l'art. 60 del DL n. 69 del 2013 (legge n. 98 del 2013) che ne ha rideterminato le misure nel 16 per cento per l'anno 2014, nel 18 per cento per l'anno 2015 e nel 20 per cento per l'anno 2016, con successivi incrementi annuali non inferiori al 2 per cento e fino ad un massimo del 30 per cento del FFO.

⁸⁵ Nell'ambito della prima quota, nel 2009, è stato attribuito pari valore a cinque parametri strutturali (Docenti/corsi attivati; iscritti al II anno con almeno due terzi dei crediti formativi/numero immatricolati; crediti formativi acquisiti/crediti formativi acquisibili; insegnamento con parere studenti/insegnamenti totali; occupati a tre anni/totale laureati) parzialmente modificati nel 2010 (i parametri utilizzati si limitavano ad un indicatore di domanda cui applicare tre correttivi e un indicatore di risultato) mentre nell'ambito della seconda quota, anch'essa successivamente modificata, è stato ridotto il peso degli indicatori relativi alla valutazione del Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca - CIVR 2001-2003 (effettivamente piuttosto datato), ampliando la platea dei finanziamenti europei (VII programma quadro, finanziamenti dell'UE, finanziamenti da altre istituzioni pubbliche estere) e attribuendo, infine, una rilevanza maggiore alle domande di finanziamento su Fondi ministeriali (PRIN e FIRB - programma "Futuro in ricerca").

Va, inoltre, sottolineata l'incidenza che su alcuni indicatori determina il contesto territoriale ed economico in cui si collocano le diverse Università (studenti in mobilità internazionale) e l'utilizzo crescente dei risultati della VQR (Valutazione della qualità della ricerca) che continua a rivestire un peso significativo anche a diversi anni di distanza dalla rilevazione⁸⁶ (minore risulta, invece, il peso attribuito alla didattica che, al pari della ricerca, costituisce l'essenza della missione affidata al sistema universitario).

In relazione ai criteri di ripartizione delle risorse non vincolate, significativa appare, infine, l'analisi, effettuata dall'ANVUR⁸⁷, della ripartizione del FFO nel 2015 e dei possibili effetti derivanti dall'applicazione del modello a regime.

TAVOLA 9

RIPARTIZIONE DELL'FFO 2015 E DEL FINANZIAMENTO TEORICO A REGIME, PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA SEDE DELL'ATENEO
(QUOTE PERCENTUALI E VARIAZIONI PERCENTUALI)

Ripartizione geografica sede dell'ateneo	Quota studenti in corso a. 2013/2014	Quota costo standard	Quota premiale 2015	Quota storica 2015	Quota totale FFO 2015	Quota totale teorica (costo standard 70%, quota premiale 30%)	Differenza tra quota teorica e quota 2015	Variazione % finanziamenti teorici e effettivi 2015
NORD	43,6	43,0	46,9	41,6	42,4	44,2	1,7	4,1
Nord-Ovest	23,8	23,8	23,8	22,2	22,4	23,8	1,5	6,6
Nord-Est	19,8	19,2	23,1	19,4	20,1	20,4	0,3	1,4
CENTRO	24,0	24,2	25,5	25,4	25,6	24,6	-1,0	-3,9
MEZZOGIORNO	32,4	32,8	27,6	33,0	32,0	31,2	-0,8	-2,4
Sud	23,7	23,5	19,1	22,2	21,4	22,2	0,8	3,5
Isole	8,8	9,4	8,5	10,8	10,6	9,1	-1,5	-14,3
ITALIA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		
Atenei storici	75,7	76,6	78,8	78,8	79,0	77,2	-1,8	-2,3
Atenei nati o statalizzati dal 1970	24,3	23,4	21,2	21,2	21,0	22,8	1,8	8,5

Fonte: MIUR - Decreto Ministeriale n. 335, 8 maggio 2015

Quanto alla ripartizione del 2015, valutata alla luce degli studenti in corso nell'a.a. precedente (2013/2014), il FFO risulta ripartito per il 22,4 per cento tra gli Atenei del Nord-Ovest, per il 20,1 per cento tra gli Atenei del Nord-Est, per il 25,6 per cento tra gli Atenei del Centro e per il 32 per cento tra gli Atenei del Sud.

Ad un maggior livello di dettaglio, comparato con la percentuale degli studenti in corso, emerge una percentuale della quota base superiore alla percentuale degli studenti in corso negli Atenei del Centro e del Mezzogiorno e una percentuale inferiore negli Atenei del Nord mentre maggiore risulta la quota premiale negli Atenei del Nord e del Centro rispetto agli Atenei del Sud.

Gli andamenti teorici che si avrebbero con l'applicazione del modello a regime (70 per cento del FFO attribuito sulla base del costo *standard* e 30 per cento attribuito con criteri premiali) evidenziano, invece, una penalizzazione degli Atenei del Centro e del Sud a fronte di un beneficio maggiore negli Atenei del Nord.

Completa l'approfondimento del FFO anche l'analisi degli altri trasferimenti statali in esso confluiti a decorrere dall'esercizio 2014 in attuazione dell'art. 60 del DL n. 69 del 2013 e, in particolare, il Fondo destinato alla programmazione triennale delle Università, il Fondo per le borse di studio *post lauream* e il Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti.

⁸⁶ Più dinamica appare nel 2017 la quota legata alle politiche di reclutamento.

⁸⁷ ANVUR – Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca – 2016.

Il Fondo per la programmazione triennale delle Università

Il Fondo per la programmazione del sistema universitario, istituito con la legge n. 43 del 2005, si ricollega all'adozione da parte delle Università (statali e non statali) di programmi triennali, coerenti con linee di indirizzo definite triennialmente con un decreto del MIUR e dirette alla realizzazione di obiettivi di efficienza e di qualità dei servizi offerti, cui segue la valutazione annuale dei risultati conseguiti sulla base di appositi indicatori definiti con decreto ministeriale, sentita la CRUI e avvalendosi dell'ANVUR.

Nel periodo di riferimento sono inclusi due trienni di programmazione⁸⁸.

Le linee generali della programmazione 2010-2012 miravano: a razionalizzare e qualificare l'offerta formativa e l'efficienza delle sedi didattiche; incentivare il programma di sviluppo della ricerca scientifica⁸⁹; potenziare i servizi e gli interventi a favore degli studenti, anche al fine di assicurare un più stretto rapporto con la scuola secondaria superiore⁹⁰, e i programmi di internazionalizzazione. Le risorse stanziare (20,8 milioni per il 2011 e 36,4 milioni per il 2012) sono state integralmente ripartite atteso il conseguimento degli obiettivi previsti negli indicatori individuati.

La programmazione relativa al periodo successivo (2013-2015), pur relativa ai medesimi obiettivi, è apparsa, per più aspetti, innovativa.

La ripartizione delle risorse per il triennio in questione (142,8 milioni) è avvenuta sulla base dei programmi di attività (proposti da parte di ciascun Ateneo e valutati da apposito Comitato Ministeriale) che includevano indicatori e relativi *target* di monitoraggio e verifica, selezionati da ciascun Ateneo, nell'ambito di un paniere predefinito dal MIUR e con la possibilità di proporre autonomamente indicatori aggiuntivi.

Veniva, inoltre, prevista a seguito dei risultati conseguiti al termine del triennio, la possibilità di consolidare, a decorrere dal 2016 ed a valere sul FFO, un importo pari a un terzo di quanto confermato in chiusura di programmazione nel caso in cui il risultato conseguito al termine del triennio, misurato in termini di scostamento tra *target* prefissato e risultato raggiunto, fosse risultato pari o superiore al 90 per cento⁹¹.

Gli obiettivi assegnati al sistema universitario nazionale erano finalizzati alla promozione della qualità del sistema universitario⁹² e al dimensionamento sostenibile del sistema universitario⁹³.

⁸⁸ Il periodo 2010-2012 di cui al decreto ministeriale del 23 dicembre 2010, n. 50, relativo alle linee generali di indirizzo, e al decreto ministeriale del 4 agosto 2011, n. 345, relativo agli indicatori per la valutazione dei risultati e il periodo 2013-2015 i cui riferimenti normativi sono il decreto ministeriale del 15 ottobre 2013, n. 827, relativo alle linee generali di indirizzo, e il decreto ministeriale del 4 dicembre 2014, n. 889, relativo agli indicatori per la valutazione dei risultati.

⁸⁹ In tale ambito le Università erano invitate a porre particolare attenzione a promuovere e sostenere: i rapporti tra Università ed impresa, anche attraverso il potenziamento degli Industrial Liaison Office (ILO) a livello regionale/provinciale; l'incremento delle risorse disponibili per la ricerca scientifica; l'incremento della produttività scientifica dei professori e dei ricercatori; la razionalizzazione dei corsi di dottorato, in particolare in ambiti scientifici di interesse del sistema produttivo, e l'incremento del numero di borse di studio attribuite a ciascun corso.

⁹⁰ Gli Atenei erano in particolare invitati: a sostenere la progettazione e la partecipazione agli Istituti tecnici superiori (ITS); a potenziare i servizi di orientamento agli studenti e ad attuare iniziative specifiche per sostenere e favorire la formazione integrativa degli studenti, l'incremento, la formazione e la selezione dei *tutor* e i rapporti con il mondo del lavoro, la progressiva "dematerializzazione delle procedure" relative ai servizi per gli studenti.

⁹¹ Nel caso invece in cui i programmi monitorati avessero ottenuto nel triennio un finanziamento complessivo inferiore al 60 per cento di quello previsto, le somme precedentemente assegnate sarebbero state recuperate integralmente ed in quote costanti a carico del FFO.

⁹² Al primo obiettivo facevano capo azioni di miglioramento dei servizi per gli studenti anche in relazione al fenomeno in crescita delle Università telematiche, azioni di promozione dell'integrazione territoriale anche al fine di potenziare la dimensione internazionale della ricerca e della formazione e azioni di incentivazione della qualità del

I risultati conseguiti al termine dell'esercizio hanno evidenziato, nel complesso una *performance* positiva, registrando, a fronte delle risorse messe a disposizione, un risultato, in termini finanziari, pari a 135,4 milioni, quindi ampiamente superiore al previsto 90 per cento (94,8 per cento), consentendo il consolidamento nell'FFO di circa 35,7 milioni.

Quanto ai singoli Atenei, la ripartizione delle risorse al termine del triennio evidenzia come la metà degli Atenei (40 su 81) abbia realizzato pienamente i *target* previsti (100 per cento) rispetto a ciascuna delle azioni ammesse a finanziamento. Delle rimanenti 41 Università, 37 hanno realizzato al 90 per cento i *target* previsti per almeno la metà delle attività mentre solo 4 Università si sono collocate al di sotto della soglia del 60 per cento, determinando il recupero di una quota di quanto attribuito, pari a 208.061 euro.

La recente programmazione 2016-2018, prevista nel d.m. n. 635 del 2016 per un ammontare di 156,5 milioni, valorizza maggiormente l'autonomia universitaria nella costruzione dei percorsi di laurea, per programmare la didattica in modo innovativo e flessibile e avvicinare di più l'offerta formativa alle esigenze degli studenti.

Al miglioramento dei risultati conseguiti nella programmazione relativa al triennio precedente, si affiancano nuovi obiettivi improntati alla modernizzazione degli ambienti di studio e di ricerca (attraverso interventi di ristrutturazione e ampliamento di immobili e attrezzature e rafforzamento delle competenze trasversali acquisite dagli studenti) e all'attuazione di una maggiore internazionalizzazione dei corsi (con l'assunzione di giovani ricercatori e la chiamata diretta di vincitori di programmi ERC).

Ma la vera novità risiede nella valorizzazione dell'autonomia responsabile dell'Università in base alla quale, a decorrere dall'anno 2017, il 20 per cento della quota premiale del FFO è distribuita in relazione ai miglioramenti registrati nei risultati di due indicatori autonomamente scelti dagli Atenei fra quelli individuati dal MIUR in tre gruppi concernenti la qualità dell'ambiente della ricerca, la qualità della didattica e le strategie di internazionalizzazione.

Si tratta di una importante novità rispetto alle precedenti programmazioni che impone massima attenzione nelle scelte da effettuare sia per la rilevanza delle somme da assegnare e sia perché gli indicatori prescelti verranno utilizzati dal MIUR per il riparto dell'FFO 2017 e 2018.

Nel rinviare ai prossimi esercizi le valutazioni sugli effetti della nuova programmazione, può fin d'ora rilevarsi, in positivo, la forte spinta verso una valutazione degli Atenei più attenta alle differenti realtà culturali, sociali e territoriali in cui operano, cui però si affianca la possibilità per gli Atenei di svincolare per la prima volta una parte della quota premiale dai risultati della didattica che, al contrario, rappresenta una *mission* strategica del sistema.

reclutamento del personale accademico, anche al fine di incrementare la quota minima del 20 per cento delle assunzioni di professori provenienti da ruoli o da percorsi di ricerca esterni alla sede chiamante.

⁹³ Il dimensionamento sostenibile del sistema universitario era invece raggiungibile attraverso la realizzazione di fusioni tra due o più Università; la realizzazione di modelli federativi di Università su base regionale o macro regionale e il riassetto dell'offerta formativa mediante l'accorpamento o l'eliminazione di corsi di laurea in funzione della domanda, della sostenibilità e degli sbocchi occupazionali, la riduzione del numero dei corsi di laurea attivati presso sedi decentrate non sorretti da adeguati *standard* di sostenibilità, la trasformazione o soppressione di corsi con contestuale attivazione di corsi di istruzione tecnica superiore (ITS).

Il Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti

Il Fondo è stato istituito dall'art. 1 del DL 9 maggio 2003, n. 105 (convertito dalla legge 11 luglio 2003, n. 170) per il perseguimento di una serie di obiettivi aventi ad oggetto il sostegno dei giovani e la mobilità degli studenti⁹⁴.

L'andamento degli stanziamenti evidenzia una progressiva crescita passando dai 62,3 milioni del 2011 ai 73,5 milioni del 2013 per poi flettere negli esercizi 2014 (65,2 milioni per le Università statali e 2,6 milioni per quelle non statali) e nel 2015 (59,2 milioni per le Università statali e 2,6 milioni per quelle non statali).

Di particolare rilievo risulta l'inserimento, nell'ambito dell'obiettivo volto all'incentivazione delle iscrizioni a corsi di studio inerenti ad aree disciplinari di particolare interesse nazionale e comunitario, di uno specifico intervento relativo al Piano lauree scientifiche (PLS), inizialmente finanziato nell'ambito della programmazione triennale del sistema universitario 2004/2006 e poi di volta in volta rifinanziato in relazione ad interventi specifici previsti nei decreti ministeriali annuali di definizione dei criteri di ripartizione del FFO.

Tale scelta risponde all'obiettivo, sia di restituire al PLS la logica di intervento a carattere pluriennale che aveva all'origine sia quello di potenziare l'ambito di intervento estendendolo a tutte le scienze di base⁹⁵.

Al Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti attinge, anche, il Piano nazionale per il sostegno al merito e alla mobilità degli studenti capaci, meritevoli e privi di mezzi (art. 56 del DL n. 69 del 2013).

In attuazione dello stesso è stata introdotta una nuova tipologia di borsa di studio, cumulabile con i precedenti benefici, destinata agli studenti con risultati scolastici eccellenti che avessero voluto iscriversi nell'a.a. 2013-2014 ad un'Università italiana con sede in una Regione diversa da quella di residenza.

Con il d.m. 4 settembre 2013, n. 75, è stato emanato il relativo bando cui ha fatto seguito l'erogazione in favore degli Atenei delle tre annualità previste.

Quanto al finanziamento del Fondo si segnala l'utilizzo di parte delle risorse (7 milioni per l'anno 2015) stanziato nel Fondo per il merito (introdotto dall'art. 4 della legge 30 dicembre 2010, n. 240), atteso che, attualmente, la Fondazione per il merito, di cui all'art. 9 del DL 13 maggio 2011, n. 70, convertito in legge 12 luglio 2011, n. 106, non è ancora operante.

⁹⁴ Il sostegno alla mobilità internazionale degli studenti, anche nell'ambito del programma di mobilità dell'Unione europea Socrates-Erasmus, mediante l'erogazione di borse di studio integrative; l'assegnazione agli studenti capaci e meritevoli, iscritti ai corsi di laurea (magistrale), delle scuole di specializzazione per le professioni forensi e ai corsi di dottorato di ricerca, di assegni per l'incentivazione delle attività di tutorato di cui all'articolo 13 della legge 19 novembre 1990, n. 341, nonché per le attività didattico-integrative, propedeutiche e di recupero; le promozione di corsi di dottorato di ricerca, inseriti in reti nazionali ed internazionali di collaborazione interuniversitaria, coerenti con le linee strategiche del Programma nazionale per la ricerca (PNR); il finanziamento di assegni di ricerca di cui all'art. 51, comma 6, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e l'incentivazione per le iscrizioni a corsi di studio inerenti ad aree disciplinari di particolare interesse nazionale e comunitario.

⁹⁵ Le risorse sono, infatti, destinate a supportare progetti e attività presentati dagli Atenei, che contemplino il coinvolgimento delle scuole e dei docenti della scuola, relative ad attività di orientamento in ingresso ed *in itinere* e, più in generale, le azioni finalizzate ad incrementare l'attrattività e l'interesse per le scienze di base. In attuazione di tale linea di intervento il MIUR ha pubblicato un bando al quale hanno risposto 7 Atenei (6 per Progetti Nazionali e 1 per un Progetto di Ateneo) i cui progetti, valutati da un apposito Comitato, sono attualmente in corso.

Le borse di studio post-lauream

Relativamente, infine, al finanziamento della formazione *post-lauream*, il d.lgs. 8 febbraio 2013, n. 45, adottato in attuazione della legge 30 dicembre 2010, n. 240, ha definito le nuove modalità di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato e i criteri per l'istituzione dei corsi di dottorato da parte degli enti accreditati ed, in particolare, ha previsto un contributo statale ripartito annualmente con decreto del Ministro, sentita l'ANVUR, tenuto conto dei seguenti criteri: a) qualità della ricerca svolta dai membri del Collegio dei docenti; b) grado di internazionalizzazione del dottorato; c) grado di collaborazione con il sistema delle imprese e ricadute del dottorato sul sistema socio-economico; d) attrattività del dottorato; e) dotazione di servizi, risorse infrastrutturali e risorse finanziarie a disposizione del dottorato e dei dottorandi, anche a seguito di processi di fusione o di federazione tra Atenei; f) sbocchi professionali dei dottori di ricerca.

Rinviando l'analisi delle misure avviate nel quinquennio al paragrafo sulla ricerca, si rileva sotto il profilo finanziario che le risorse, consolidate a decorrere dal 2014 nel FFO, hanno subito una progressiva contrazione passando dai 184 milioni del 2011 ai 165,9 del 2013 per poi passare ad una quota del FFO pari, nel 2014, a 148 milioni per le Università statali e a 9,1 milioni per quelle non statali e, nel 2015, a 123 milioni per le Università statali e a 8,1 milioni per quelle non statali. Segna viceversa una contenuta crescita la ripartizione del FFO 2016 ove risultano destinati alle borse *post lauream* 135 milioni per le Università statali e 8,2 milioni per quelle non statali.

4.1.2.2. I trasferimenti per spese di investimento

Il contributo erogato dallo Stato per sostenere le spese di investimento delle Università proviene, da un lato, dalle risorse stanziato sul Fondo per l'edilizia universitaria (cap. 7266) e, dall'altro, dai contributi in conto capitale ed interessi relativi ai mutui contratti dalle Università (cap. 7246).

Il Fondo per l'edilizia universitaria, istituito in attuazione della legge n. 537 del 1993, ha subito negli anni una progressiva e continua riduzione che, a fronte degli originari 250 milioni, ha portato, a decorrere dall'esercizio 2009, un completo azzeramento delle risorse; gli ultimi stanziamenti, relativi agli esercizi 2007 e 2008, hanno, inoltre, subito continue modifiche e rideterminazioni che non hanno consentito un'ordinata erogazione delle disponibilità alle singole istituzioni universitarie.

Gli stanziamenti previsti dalla legge finanziaria 2007 (50 milioni per il 2007 e 10 milioni per il 2008) risultano, infatti, in gran parte accantonati in attuazione dei commi 507 e 758 della stessa legge e resi disponibili solo l'anno seguente in attuazione del DL n. 81 del 2007 (convertito dalla legge n. 127 del 2007) e del DL n. 159 del 2007 (convertito dalla legge n. 222 del 2007) assieme ad ulteriori risorse, pari a 65 milioni, stanziato per far fronte alle esigenze della edilizia universitaria⁹⁶.

Unicamente per l'anno finanziario 2012 sono stati, inoltre, resi disponibili 20,5 milioni per interventi di manutenzione straordinaria nonché per l'acquisto di grandi attrezzature, ripartiti per 1 milione agli Atenei del Nord-Ovest, 16,7 milioni agli Atenei del Nord-Est e 2,8 milioni agli Atenei del Centro, mentre nell'anno 2015, in esito al

⁹⁶ Le risorse effettivamente disponibili si attestano quindi a: 119.769.700 nel 2007, 12.000.000 nel 2008 e 6.862.401 nel 2009.

riaccertamento straordinario dei residui passivi ai sensi del decreto legge n. 66 del 2014, ulteriori 5 milioni sono stati attribuiti al “Fondo per l’edilizia universitaria e le grandi attrezzature” ed assegnati all’Università di Roma TRE.

Quanto all’utilizzo delle risorse, destinate al pagamento degli stati di avanzamento degli interventi avviati, va evidenziato che a carico del Fondo per l’edilizia universitaria sono stati fatti gravare anche gli oneri derivanti dagli accordi di programma stipulati dal Ministero con le Università in attuazione dell’art. 5, comma 6, della legge 24 dicembre 1993, n. 537.

Tale norma prevedeva, in particolare, che le Università potevano stipulare “accordi di programma, per l’attribuzione delle risorse finanziarie di cui ai commi 3 (Fondo per il finanziamento ordinario delle Università), 4 (Fondo per l’edilizia universitaria) e 5 (Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario) per la gestione del complesso delle attività ovvero di iniziative e attività specifiche”.

In relazione a tale normativa il Ministero ha stipulato, nel corso degli anni e con varie Università, diversi accordi di programma finalizzati alla realizzazione di specifici interventi edilizi volti, in particolare, al decongestionamento degli Atenei sovraffollati e alla utilizzazione di beni di rilevante interesse storico, artistico, architettonico e urbanistico⁹⁷.

In sede di definizione dei criteri di ripartizione delle risorse annualmente disponibili è sempre stata prevista la destinazione prioritaria del Fondo stesso per far fronte ai predetti rimborsi (destinando solo la parte residua alla realizzazione di altri interventi edilizi), stabilendo, peraltro, in carenza di risorse, la possibilità di utilizzare il Fondo per il finanziamento ordinario delle Università.

A decorrere dal 2008, in considerazione della drastica riduzione delle risorse destinate al sistema universitario, risorse progressivamente decrescenti del FFO sono state destinate alla copertura del rimborso delle quote previste dagli accordi di programma; risorse impegnate ed erogate annualmente alle Università dal Ministero in relazione all’effettivo stato di avanzamento degli interventi previsti negli accordi stessi ed alle reali spese sostenute.

TAVOLA 10

ACCORDI PROGRAMMA-Importi assegnati che gravano sul FFO

<i>(in euro)</i>					
Area geografica	2011	2012	2013	2014	2015
Nord-Ovest	10.456.388	4.955.685	1.783.900	1.875.500	994.890
Nord-Est	3.985.867	952.900	4.153.540	3.164.540	1.076.707
Centro	27.310.810	28.530.105	25.507.085	19.376.291	9.931.548
Sud e isole	5.025.700	9.862.700	8.103.610	7.527.140	7.525.742
TOTALE	46.778.765	44.301.390	39.548.135	31.943.471	19.528.887

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

⁹⁷ Tali accordi prevedevano un contributo complessivo a carico del Ministero, di norma non superiore al 50 per cento dell’importo relativo agli interventi, da ripartire in un determinato numero di anni, per un importo annuo ben definito. Gli stessi accordi prevedevano anche, che l’Università, al 31 ottobre di ogni anno, certificasse l’importo pagato nell’anno di riferimento per gli interventi previsti negli accordi ed il Ministero, nell’anno successivo, disponesse, a favore della stessa, l’impegno e l’erogazione, a rimborso, del 50 per cento dell’importo certificato, nei limiti comunque del contributo annuo fissato nei singoli accordi.

I contributi per interventi di edilizia universitaria (cap. 7264) si riferiscono ai limiti di impegno relativi a contributi per oneri di ammortamento a totale carico dello Stato sui mutui contratti dalle Istituzioni universitarie.

In tale ambito possono distinguersi i mutui per i quali il MIUR eroga l'importo delle rate direttamente alle Istituzioni interessate e quelli per i quali il Ministero eroga l'importo delle rate direttamente alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

I primi, autorizzati dalla legge 5 febbraio 1992, n. 139 art. 2, comma 9 e successive modificazioni⁹⁸, riguardano l'Università di Venezia, l'Istituto Universitario di Venezia (ora Università IUAV) e il Consorzio CORILA di Venezia; istituti che avevano contratto mutui quindicennali con istituti di credito speciale o sezioni autonome specializzate per la realizzazione di interventi edilizi di adeguamento e potenziamento.

I secondi, per i quali il MIUR eroga l'importo delle rate direttamente alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., si riconducono invece ad una pluralità di leggi che hanno previsto l'iscrizione in bilancio di limiti di impegno al fine di consentire alle Università e alle Istituzioni universitarie la possibilità di accendere mutui direttamente con la Cassa depositi e prestiti per interventi di edilizia universitaria⁹⁹.

A seguito della trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti in Società per azioni (C.D.P. S.p.A.) alcuni mutui sono stati rinegoziati dallo Stato (art. 1, commi da 71 e 74, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e art. 2 del decreto legge 5 dicembre 2005, n. 250 convertito con la legge 3 febbraio 2006 n. 27) mentre altri, già concessi dalla C.D.P. S.p.A., sono stati trasferiti al patrimonio del Ministero dell'economia e delle finanze, determinando conseguenti riduzioni degli impegni pluriennali a suo tempo assunti e degli stanziamenti previsti nello stato di previsione della spesa del MIUR.

In relazione alla esigenza di realizzare in tempi brevi gli interventi già programmati da alcune Università e dopo apposite intese con il MEF e la C.D.P. S.p.A. (d.i. del 4 dicembre 2009) è stato, inoltre, autorizzato l'utilizzo dei contributi pluriennali disponibili secondo la forma mista: una parte mediante erogazione diretta alle Università interessate¹⁰⁰ e una parte per il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui da contrarre con la C.D.P. S.p.A.

L'andamento dei versamenti a carico del MIUR emerge dalla seguente tavola che evidenzia gli importi totali erogati direttamente all'Università di Venezia, all'Università IUAV di Venezia e al Consorzio CORILA di Venezia per il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui dal 2011 al 2015 e gli importi totali erogati direttamente alla

⁹⁸ (DL 27.10.1995 n. 444 conv. con legge 20.12.1995 n. 539 – DL 2.8.1996 n. 408 conv. con legge 4.10.1996 n. 515 – legge 2.10.1997 n. 345 – legge 3.8.1998 n. 295 – L.F. n. 388 del 2000 – L.F. n. 448 del 2001).

⁹⁹ La legge 7.8.1982 n. 526 art. 25 ha previsto limiti di impegno di lire 15 miliardi (pari a euro 7.746.853,49) per la concessione dei contributi previsti dall'art. 10 della legge 6.3.1976 n. 50, al fine di consentire alle Università ed alle istituzioni universitarie di cui all'articolo 42 della legge 28.7.1967 n. 641, l'accensione di mutui con la Cassa Depositi e Prestiti per il completamento delle opere in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore della legge. La legge 23 maggio 1997 n. 135, art. 1 "Interventi per lo sviluppo economico delle aree depresse nel territorio nazionale": ha previsto che una quota delle risorse di cui al comma 2 dello stesso articolo venga destinata, con decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica, alla copertura di mutui finalizzati ad interventi di edilizia universitaria a favore delle Università presenti nelle aree depresse. La legge 23 dicembre 1996 n. 662 art. 1 comma 90, la legge 19 ottobre 1999 n. 370 art. 9 primo comma, la legge 14 novembre 2000 n. 338 art. 2 primo comma, la legge 23 dicembre 2000 n. 388 tavola 1 (art. 144, comma 1), la legge 28 dicembre 2001 n. 448, tavola 2 (art. 45, comma 1) hanno previsto limiti di impegno, sia quindicennali che ventennali, finalizzati ad interventi di edilizia universitaria.

¹⁰⁰ Le Università interessate dal d.i. 4 dicembre 2009 sono state: Roma" La Sapienza", Roma" Tor Vergata", Bari, Bologna, Napoli "Federico II", Torino, Firenze, Padova. Tali Atenei hanno formulato un programma degli interventi da realizzare con i suddetti mutui, hanno trasmesso al MIUR per il previsto assenso, e la Cassa Depositi e Prestiti ha effettuato le erogazioni sulla base degli stati di avanzamento dei lavori.

Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. per il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui concessi alle Istituzioni interessate ai sensi delle relative leggi dal 2011 al 2015.

TAVOLA 11

RATE DI MUTUI EROGATE DAL MIUR DIRETTAMENTE ALLA
CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.P.A.

(in euro)

AREE GEOGRAFICHE	2011	2012		2013		2014		2015	
	cap. 7264	q/capitale cap. 9501	q/interessi cap. 1773	q/capitale cap. 9501	q/interessi cap. 1773	q/capitale cap. 9501	q/interessi cap. 1773	q/capitale cap. 9501	q/interessi cap. 1773
NORD-OVEST	3.644.346,33	1.853.581,15	1.790.765,18	1.929.818,76	1.714.527,57	2.009.192,40	1.635.153,93	2.091.831,14	1.552.515,19
NORD-EST	2.504.256,60	267.241,24	364.982,74	1.694.290,26	576.212,47	7.785.056,45	938.958,45	3.242.912,20	706.416,36
CENTRO	10.618.543,08	10.464.060,93	2.566.597,98	12.600.960,36	2.723.031,61	9.989.707,73	2.753.886,09	10.124.661,79	2.296.308,66
SUD-ISOLE	12.727.898,58	6.445.627,08	4.302.406,99	7.553.119,48	4.084.468,23	14.678.339,75	3.880.513,20	10.175.101,06	3.641.594,31
TOTALE	29.495.044,59	19.030.510,40	9.024.752,89	23.778.188,86	9.098.239,88	34.462.296,33	9.208.511,67	25.634.506,19	8.196.834,52

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati MIUR.

4.2. Le spese delle Università

Le spese delle Università statali, al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni, raggiungono nel 2015 gli 11,7 miliardi evidenziando una sensibile diminuzione rispetto ai precedenti esercizi (-3,8 per cento rispetto al 2011) e comunque valori nettamente inferiori al picco registrato nel 2008 (13,5 miliardi).

Andamento, peraltro, non omogeneo a livello territoriale ove alla leggera crescita registrata nell'ambito degli Atenei del Nord-Est (+2,4 per cento) si contrappone una più consistente riduzione nell'ambito degli Atenei del Centro (-9,5 per cento) e una più lieve contrazione nelle altre aree territoriali (-2 per cento nelle Università del Nord-Ovest e -4,6 per cento nelle Università del Sud).

TAVOLA 12

LE SPESE DELLE UNIVERSITÀ STATALI

(in milioni)

USCITE descrizione	TUTTI GLI ATENEI - Pagamenti				
	2011	2012	2013	2014	2015
Risorse umane	7.481,8	7.312,1	7.152,8	6.998,5	6.896,7
Risorse per il funzionamento	1.510,2	1.604,9	1.566,0	1.562,5	1.566,4
Interventi a favore degli studenti	1.225,0	1.175,4	1.224,0	1.271,4	1.290,9
Oneri finanziari e tributari	617,2	630,2	591,8	571,9	606,8
Altre spese correnti	168,6	183,5	124,7	124,9	130,4
Rimborsi tasse e contributi agli studenti	49,9	53,0	50,3	54,7	48,2
Trasferimenti	251,4	269,8	302,9	282,5	285,1
Trasferimenti correnti	163,2	168,1	199,2	192,4	196,8
Trasferimenti correnti allo Stato	39,7	30,0	34,7	34,3	33,0
Acquisizione beni durevoli e partite finanziarie	866,0	990,8	731,2	882,5	771,4
Rimorso prestiti	122,3	148,1	156,8	244,7	230,0
Totale (al netto partite di giro)	12.242,4	12.314,8	11.850,2	11.938,9	11.777,5
Partite di giro, contabilità speciale e gestioni speciali	3.483,1	3.771,0	4.007,1	4.186,2	4.012,1
Totale	15.725,5	16.085,8	15.857,2	16.125,1	15.789,6
Trasferimenti interni	1.990,9	2.444,3	1.301,3	618,1	128,3
Totale generale	17.716,4	18.530,1	17.158,6	16.743,2	15.917,8

Fonte: Omogenea redazione conti consuntivi - <https://miur.cineca.it>.

I dati dei bilanci riclassificati consentono una analisi della composizione delle spese in relazione alle principali componenti, articolate in: spese per le risorse umane, spese per il funzionamento, spese per gli interventi a favore degli studenti (borse di studio e altri interventi), oneri finanziari e tributari, altre spese correnti, spese per l'acquisizione di beni durevoli e partite finanziarie e spese per il rimborso prestiti.

TAVOLA 13

LE SPESE DELLE UNIVERSITÀ STATALI PER AREA GEOGRAFICA

(in milioni)

USCITE descrizione	NORD-EST		NORD-OVEST		CENTRO		SUD-ISOLE	
	2011	2015	2011	2015	2011	2015	2011	2015
Risorse umane	1.548,4	1.477,1	1.581,0	1.518,8	2.019,8	1.810,0	2.332,6	2.090,7
Risorse per il funzionamento	326,8	356,9	396,1	378,9	383,3	375,4	403,9	455,2
Interventi a favore degli studenti	265,0	277,6	295,4	327,8	313,6	317,0	351,0	368,6
Oneri finanziari e tributari	125,3	124,8	140,6	139,7	174,4	158,1	176,9	184,2
Altre spese correnti	22,7	24,7	18,1	27,2	71,3	36,1	56,6	42,3
Rimborsi tasse e contributi agli studenti	14,7	15,6	10,5	9,6	9,3	8,6	15,5	14,4
Trasferimenti	68,0	77,4	67,9	68,7	61,6	69,2	53,9	69,8
Trasferimenti correnti	50,3	52,7	34,1	39,4	34,5	46,6	44,4	58,1
Trasferimenti correnti allo Stato	11,9	7,3	8,4	8,4	13,2	5,7	6,2	11,7
Acquisizione beni durevoli e partite finanziarie	213,3	180,0	169,1	160,2	186,3	132,6	297,2	298,5
Rimorso prestiti	26,8	140,9	32,7	23,6	45,3	54,4	17,4	11,1
Totale (al netto partite di giro)	2.596,4	2.659,4	2.700,9	2.645,0	3.255,6	2.952,7	3.689,6	3.520,4
Partite di giro, contabilità speciale e gestioni speciali	708,3	814,7	786,9	828,0	878,7	1.144,4	1.109,2	1.224,9
Totale	3.304,7	3.474,2	3.487,7	3.473,0	4.134,3	4.097,1	4.798,8	4.745,3
Trasferimenti interni	437,8	9,6	536,2	7,6	515,2	71,1	501,7	39,9
Totale generale	3.742,5	3.483,8	4.023,9	3.480,6	4.649,5	4.168,2	5.300,5	4.785,2

Fonte: Omogenea redazione conti consuntivi - <https://miur.cineca.it>

Le **spese per il personale** (cui è dedicato un apposito capitolo) rappresentano più della metà delle spese complessive delle Università statali raggiungendo, nel 2015, circa 6,9 miliardi. L'andamento delle stesse nel quinquennio registra, tuttavia, una progressiva flessione, omogenea in tutti gli ambiti territoriali, pari a circa l'8 per cento, rispetto all'esercizio 2011, in relazione alle politiche restrittive operate nel periodo considerato che hanno posto rigorosi limiti al ricambio del personale e alla crescita delle retribuzioni.

Una analisi più disaggregata evidenzia il peso significativo che nel sistema universitario riveste la spesa per il personale di ruolo a tempo indeterminato (66,4 per cento delle spese) a fronte della quota di spesa per il personale a tempo determinato (8,6 per cento) e per altro personale (1,5 per cento), la cui consistenza risulta poco diffusa tra gli Atenei.

Si tratta di percentuali, peraltro, non omogenee nelle diverse aree territoriali ove la quota di spesa per il personale di ruolo risulta più consistente negli Atenei del Centro (67 per cento) e del Sud (68 per cento) rispetto agli Atenei del Nord (62,3 per cento nel Nord-Est e 64 per cento nel Nord-Ovest).

LE SPESE PER IL PERSONALE DELLE UNIVERSITÀ STATALI

(in milioni)

USCITE descrizione	TUTTI GLI ATENEI Pagamenti				
	2011	2012	2013	2014	2015
RISORSE UMANE	7.481,8	7.312,1	7.152,8	6.998,5	6.896,7
PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO	5.144,6	4.940,0	4.794,1	4.660,9	4.580,4
Competenze fisse al personale docente e ai ricercatori a tempo indeterminato	3.256,9	3.099,1	2.969,6	2.861,7	2.784,0
Competenze fisse ai dirigenti a tempo indeterminato	12,4	12,9	13,0	12,9	12,8
Competenze fisse al personale tecnico amministrativo a tempo indeterminato	1.323,9	1.287,6	1.282,1	1.251,2	1.233,2
Competenze fisse ai collaboratori ed esperti linguistici di madre lingua a tempo indeterminato	38,5	38,1	36,4	35,9	34,7
Straordinario al personale tecnico amministrativo a tempo indeterminato	10,9	8,8	8,3	9,2	8,4
Altre competenze accessorie al personale docente e ai ricercatori a tempo indeterminato	67,5	70,7	78,6	90,6	116,1
Altre competenze accessorie ai dirigenti a tempo indeterminato	6,1	6,4	6,6	6,7	6,9
Altre competenze accessorie al personale tecnico amministrativo a tempo indeterminato	128,9	130,3	127,6	134,3	134,0
Altre competenze accessorie ai collaboratori ed esperti linguistici di madre lingua a tempo indeterminato	1,8	2,2	2,2	2,4	2,0
PERSONALE A TEMPO DETERMINATO	446,2	513,3	577,2	603,9	591,6
Competenze fisse al personale a tempo determinato	438,6	505,6	568,5	594,0	579,9
Supplenze e affidamenti a personale docente e ricercatori	37,5	40,1	39,9	40,5	40,0
Docenti a contratto	63,4	59,7	55,5	55,1	54,7
Assegni di ricerca	234,3	292,4	336,3	345,6	321,2
Direttori amministrativi	8,5	8,0	8,5	8,4	8,0
Dirigenti a tempo determinato	5,1	3,6	2,8	2,2	1,7
Amministrativi e tecnici a tempo determinato	52,1	52,3	50,6	51,2	48,7
Collaboratori ed esperti linguistici di madre lingua a tempo determinato	5,1	4,4	4,3	3,8	3,8
Ricercatori a tempo determinato	32,7	45,2	70,5	87,2	101,6
Competenze accessorie ai direttori amministrativi a tempo determinato	0,9	1,2	0,9	1,0	1,0
Competenze accessorie ai dirigenti a tempo determinato	1,7	1,2	0,9	0,9	1,2
Competenze accessorie al personale tecnico amministrativo a tempo determinato	3,2	3,4	3,0	3,5	3,4
Competenze accessorie ai collaboratori ed esperti linguistici di madre lingua a tempo determinato	0,4	0,2	0,3	0,3	0,3
Straordinario al personale tecnico amministrativo a tempo determinato	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Competenze accessorie ai ricercatori a tempo determinato	0,3	0,3	0,7	1,4	2,2
Indennità al personale a tempo determinato equiparato al SSN	0,4	0,4	1,1	1,8	2,7
ALTRO PERSONALE	139,8	131,4	114,8	111,1	104,3
Personale con contratto di formazione e lavoro	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
Personale con contratto di fornitura di lavoro temporaneo - lavoratori interinali	5,2	3,9	3,1	3,2	4,0
Lavoratori socialmente utili	0,3	0,5	0,1	0,1	0,2
Collaborazioni coordinate e continuative (Co.co.co) e collaborazioni coordinate a progetto (Co.co.pro.)	134,2	126,9	111,6	107,8	100,0
ALTRI ONERI PER IL PERSONALE	235,1	229,7	208,8	207,1	202,5

Fonte: Omogenea redazione conti consuntivi - <https://miur.cineca.it>

Differenti risultano gli andamenti anche in relazione alle diverse tipologie di spesa nel cui ambito flette in misura consistente la spesa per le competenze fisse (14,4 per cento per il personale docente e 7 per cento per il personale amministrativo), in relazione al già ricordato basso tasso di sostituzione del personale cessato ed al blocco delle retribuzioni confermato fino al 2016; segna, invece, un lieve incremento la spesa per le competenze accessorie in relazione al riconoscimento ad una parte del personale docente di un incentivo *una tantum* in attuazione dell'art. 29, comma 19 della legge n. 240 del 2010¹⁰¹ e alla ripresa, dal 2015, della contrattazione integrativa per il personale tecnico amministrativo.

¹⁰¹ Tale articolo, pur in presenza del blocco della progressione degli stipendi disposto dal DL n. 78 del 2010, ha anticipato il passaggio al nuovo sistema di progressione economica dei professori e dei ricercatori universitari

Nell'ambito del personale a tempo determinato, a fronte della leggera flessione delle spese sostenute nel quinquennio per i docenti a contratto, segnano un progressivo incremento quelle per le supplenze e gli affidamenti attribuiti al personale docente (professori e ricercatori) nonché le spese per il pagamento delle competenze dei ricercatori a tempo determinato (introdotti dalla legge di riforma quale unica figura di ricercatore) e le spese per gli assegni di ricerca.

Sostanzialmente stabili risultano, invece, nel quinquennio le **spese per il funzionamento** il cui ammontare, che assorbe circa il 13,3 per cento delle spese complessive, si attesta nel 2015 a 1.566,4 miliardi. Differenti, tuttavia, risultano gli andamenti a livello territoriale ove, a fronte della flessione registrata nell'ambito degli Atenei del Nord-Ovest e del Centro, si registra una crescita nell'ambito degli Atenei del Nord-Est e, in misura maggiore, del Centro.

Una analisi più dettagliata evidenzia, inoltre, a livello complessivo, una leggera crescita delle spese per beni di consumo e servizi e per la manutenzione e gestione delle strutture (in particolare negli Atenei del Nord-Est e del Sud), un ammontare costante nel quinquennio per utenze e canoni ed una progressiva contrazione delle spese per l'utilizzo di beni di terzi destinate in gran parte alla corresponsione dei canoni di locazione (in particolare negli Atenei del Centro e del Sud).

Segnano viceversa una progressiva, se pur lieve, crescita (più accentuata negli Atenei del Nord) le **spese per gli interventi a favore degli studenti** (pari a circa l'11 per cento delle spese complessive) in relazione alla crescita delle risorse disponibili per le borse di studio, nel cui ambito risultano in aumento quelle per le borse delle scuole di specializzazione e invece in flessione le spese per le scuole di specializzazione medica e per le borse di *post* dottorato.

Flettono ancora significativamente le **altre spese correnti**, nel cui ambito stabile resta la quota dei rimborsi delle tasse e dei contributi agli studenti, mentre segnano un consistente incremento i **trasferimenti correnti** un quinto dei quali (33 milioni nel 2015) relativi a trasferimenti correnti allo Stato, il cui ammontare si riconduce al contributo del sistema universitario alle politiche di contenimento della spesa pubblica avviate con il DL n. 78 del 2010.

Quanto alle spese di investimento (pari a circa il 6,5 per cento delle spese complessive) diminuiscono, seppur con un andamento altalenante, le spese imputate alla voce **acquisizione di beni durevoli e partite finanziarie** che raggiungono nel 2015 i 771,4 milioni (erano 866 nel 2011), evidenziando, anche in tal caso, un andamento differente a seconda dell'ambito territoriale: alla flessione registrata negli Atenei del Nord-Est e del Centro si contrappone il leggero incremento negli Atenei del Sud.

Una analisi più dettagliata mostra una spiccata riduzione delle spese per le acquisizioni di beni immobili (omogenea in tutte le aree territoriali), una più contenuta flessione delle spese per gli interventi edilizi (in valore assoluto assorbite per un terzo dalle Università del Sud) e, viceversa, una ripresa degli investimenti in attrezzature tecnico scientifiche, trainati, tuttavia, dalle sole Università del Sud.

In materia di attività negoziale va sottolineata l'applicazione, anche nel settore universitario, della disciplina dettata dal d.lgs. n. 50 del 2016 avente ad oggetto il nuovo Codice dei contratti pubblici, adottato per recepire e attuare le direttive UE del 2014

prevedendo un meccanismo di incentivi da attribuire su base premiale in linea con quello definito nel regolamento n. 232 del 2011 entrato a regime solo dall'esercizio 2015.

(23, 24 e 25), innovative della disciplina pubblicistica¹⁰². In tale ambito rilevante appare la normativa relativa all'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria e, segnatamente, agli affidamenti diretti di importo inferiore ai 40 mila euro che, alla luce della pubblicazione delle linee guida dell'ANAC (Delibera n. 1097 del 2016), suggerisce un aggiornamento dei regolamenti di amministrazione e contabilità, generalmente rispondenti alla precedente normativa dettata dal d.lgs. n. 163 del 2016 e dal regolamento di cui al d.P.R. n. 207 del 2010.

Relativamente all'acquisto di beni e servizi vanno, inoltre, segnalate le disposizioni che prevedono il ricorso a strumenti centralizzati di acquisto e di negoziazione.

Già dal 2007, infatti, la legge n. 296 del 2006 aveva previsto la Facoltà (poi divenuta obbligo) anche per le Università di ricorrere alle convenzioni quadro stipulate dalla Consip per l'approvvigionamento di beni e servizi, fermo restando l'obbligo, in caso di mancato ricorso, dell'utilizzo dei relativi parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti. Una analoga disciplina era stata introdotta anche per gli acquisti di beni e servizi di ammontare inferiore alla soglia comunitaria prevedendo l'obbligo per le amministrazioni pubbliche, diverse dalle amministrazioni statali, di fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione (MePA) sulla base, per le Università, di linee guida indicate dal MIUR.

Uno specifico obbligo di ricorso alle convenzioni Consip è stato poi introdotto per alcune categorie merceologiche specificamente individuate¹⁰³ (legge n. 135 del 2012) e nel settore dei beni e servizi informatici e di connettività (legge n. 208 del 2015).

In relazione alle categorie merceologiche indicate nella legge n. 135 del 2012 è fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti al di fuori del sistema Consip a condizione che gli stessi seguano le procedure ad evidenza pubblica e prevedano corrispettivi inferiori alle condizioni previste nelle convenzioni e negli accordi quadro, mentre, in relazione ai beni e servizi informatici, gli approvvigionamenti al di fuori delle procedure dettate dalla legge presuppongono che il bene o il servizio non sia disponibile o idoneo allo specifico fabbisogno ovvero la presenza di situazioni di necessità e urgenza.

Si richiede, in entrambi i casi, una apposita autorizzazione, specificamente motivata, resa dall'organo di vertice amministrativo.

Al fine di favorire la trasparenza e l'efficienza dell'azione amministrativa, si segnala ancora l'obbligo, per tutte le amministrazioni pubbliche, di programmazione biennale dell'attività negoziale volta all'acquisizione di beni e servizi di importo stimato superiore a 1 milione di euro, in luogo della mera facoltà attualmente prevista dal d.P.R. n. 207 del 2010.

Particolare attenzione merita, infine, anche alla luce dell'art. 5, comma 6 del d.lgs. n. 50 del 2016, la possibilità di concludere accordi di cooperazione tra due o più amministrazioni aggiudicatrici aventi ad oggetto la prestazione di servizi ricadenti nell'ambito di applicazione della normativa in materia di appalti pubblici.

Al riguardo già dal 2012 la giurisprudenza comunitaria, proprio in relazione alle Università pubbliche, ha precisato che il diritto dell'UE in materia di appalti osta ad una normativa nazionale che autorizzi la stipulazione, senza previa gara, di un contratto

¹⁰² Le Università statali, gli istituti universitari statali e i consorzi per lavori interessanti le Università sono inseriti nell'allegato IV del Codice relativo all'elenco degli organismi e delle categorie di organismi di diritto pubblico nei settori ordinari.

¹⁰³ Energia elettrica, gas, carburanti, combustibili, telefonia.

mediante il quale più enti pubblici istituiscano tra loro una cooperazione nel caso in cui tale contratto non abbia il fine di garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico (comune agli enti medesimi), non sia retto unicamente da considerazioni ed esigenze connesse al perseguimento di obiettivi di interesse pubblico oppure sia tale da porre un prestatore privato in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti.

Tale assunto ha trovato attuazione legislativa nel d.lgs. n. 50 del 2016 ove, all'art. 5, comma 6, nell'escludere dalla disciplina pubblicistica gli accordi conclusi tra due o più amministrazioni aggiudicatrici, ha confermato le condizioni enucleate dalla giurisprudenza richiedendo, in aggiunta, che le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti svolgano sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione.

Accanto alle ipotesi di cooperazione tra enti pubblici, restano esclusi dalla disciplina pubblicistica in tema di affidamento i contratti stipulati da enti pubblici con società in *house* e quindi con soggetti giuridicamente distinti ma nei cui confronti l'ente pubblico eserciti un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi e che al contempo realizzino la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che li controllano.

Rientra in tale fattispecie il consorzio CINECA (partecipato dal MIUR, da 69 Università e 2 Enti di ricerca) cui sono stati affidati dal MIUR in via diretta un complesso di servizi nel campo dell'informatica concernenti il sistema universitario e della ricerca¹⁰⁴.

Relativamente agli interventi edilizi, a fronte delle risorse trasferite dallo Stato nel periodo 1998-2008, la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015, art 1, commi 628-630) ha previsto il recupero di quelle non ancora totalmente spese fino ad un massimo di 30 milioni e il d.m. n. 552 del 2016, in sede di riparto del FFO 2016, ha posto a carico dello stesso una quota pari a 30 milioni da versare all'entrata del bilancio dello Stato.

Tali risorse, in coerenza con le previsioni della legge n. 331 del 1985, dovevano essere prioritariamente destinate ad interventi di "messa a norma" delle strutture esistenti e al completamento delle opere comprese nei programmi finanziati da precedenti leggi edilizie; erano inoltre ritenuti ammissibili gli acquisti di arredi e attrezzature necessari all'espletamento dell'attività didattica e scientifica, le opere di edilizia residenziale, gli impianti sportivi e le spese per acquisizioni di aree ed edifici, nonché il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui contratti in attuazione della citata legge n. 331 del 1985 e gli interventi di manutenzione straordinaria dei beni immobili di proprietà delle Università o utilizzati dalle stesse per i propri compiti istituzionali.

Il monitoraggio delle risorse non utilizzate alla data del 31 dicembre 2014, certificate dal Collegio dei revisori dei conti di ciascun Ateneo, ha evidenziato, al netto degli Atenei colpiti del 2009-2014 dagli eventi sismici, 25 Università interessate al fenomeno (di cui 3 del Nord-Ovest, 4 del Nord-Est, 7 del Centro e 11 del Sud) per un ammontare, a fronte di assegnazioni per 207,2 milioni, di 27,9 milioni di risorse non impegnate, pari a circa il 13 per cento¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Cfr. sul punto Consiglio di Stato – parere n. 18 del 2013.

¹⁰⁵ Al fine di non penalizzare gli Atenei che nel corso del 2015 avevano comunque portato avanti gli interventi programmati sono state considerate somme non spese solo le somme non impegnate al 31 dicembre 2014; è stata posta come ulteriore condizione anche l'assenza di almeno un bando di gara per l'aggiudicazione di opere alla data del 31 dicembre 2015; sono state escluse dal recupero le somme non spese dagli Atenei interessati dagli eventi sismici del 2009-2014.

Di minor rilievo finanziario appare, infine, nell'ambito della voce acquisizione di beni durevoli e partite finanziarie, l'ammontare delle spese per **acquisizioni di titoli e partecipazioni** quasi interamente assorbite dalle spese per partecipazioni in società e consorzi.

Il relativo ammontare, tranne il picco registrato nel 2012 riconducibile all'acquisto di titoli di Stato da parte di alcuni Atenei del Nord-Ovest, si attesta su valori inferiori ai 6 milioni che si riducono ulteriormente, nel 2015, ad appena 0,8 milioni, assorbiti interamente dalle Università del Nord.

Quanto, infine, alle spese per il **l'estinzione di mutui e prestiti**, la spiccata crescita registrata nel quinquennio (dai 122,3 milioni del 2011 ai 230 milioni del 2015) risente del progressivo aumento delle somme destinate al rimborso delle **anticipazioni di cassa** che dagli appena 5 milioni del 2011 sono passate nell'ultimo biennio a 140,3 milioni nel 2014 e a 121 milioni nel 2015; fenomeno, peraltro, concentrato solo nelle Università del Nord-Est, attesa la irrilevanza delle somme spese per tale finalità negli altri ambiti territoriali.

In flessione, seppur con un andamento altalenante, risultano invece le spese per il **rimborso dei prestiti** nel cui ambito, alla riduzione dei rimborsi alla Cassa Depositi e prestiti, si affianca la leggera ripresa di quelli a favore di altri soggetti. Tale andamento, più accentuato nelle Università del Nord-Est (ove raddoppiano i rimborsi ad altri soggetti), non trova riscontro negli altri ambiti territoriali: nelle Università del Nord-Ovest e del Sud (che assorbono solo il 10 per cento della spesa complessiva) flettono sia i rimborsi alla Cassa depositi e prestiti che ad altri soggetti mentre nelle Università del Centro (che assorbono più del 40 per cento delle spese complessive) crescono entrambi i tipi di rimborsi.

Passando ad esaminare sommariamente le spese delle Università non statali, anch'esse segnano, in relazione alla riduzione delle entrate, una flessione di circa il 10 per cento nel cui ambito alla riduzione della spesa per il personale (-9 per cento) e della spesa per il funzionamento (-13,9 per cento) si accompagna un seppur modesto incremento delle spese per gli interventi a favore degli studenti. Consistente appare, in percentuale, la spesa di investimento (acquisizione di beni durevoli e partite finanziarie) – che assorbe più del 10 per cento del complesso delle spese - mentre in progressiva flessione si presentano le spese per il rimborso dei prestiti (passate dai 51 milioni del 2012 ai circa 13 milioni del 2015).

LE SPESE DELLE UNIVERSITÀ NON STATALI

(in milioni)

USCITE descrizione	TUTTI GLI ATENEI NON STATALI				
	2011	2012	2013	2014	2015
Risorse umane	879,7	834,3	841,4	852,0	795,5
Risorse per il funzionamento	602,2	589,2	597,1	617,8	518,5
Interventi a favore degli studenti	87,0	88,1	89,6	90,9	94,1
Oneri finanziari e tributari	90,4	98,4	96,6	106,2	87,0
Altre spese correnti	82,4	61,2	47,7	190,3	104,3
Trasferimenti	3,8	3,2	3,6	4,2	9,5
Trasferimenti correnti	3,4	2,7	3,3	3,5	7,0
Trasferimenti correnti allo Stato	0,5	0,5	0,3	0,7	2,5
Acquisizione beni durevoli e partite finanziarie	241,9	174,4	144,0	241,8	187,4
Rimborso prestiti	16,5	51,3	34,4	26,4	13,4
Totale (al netto partite di giro)	2.003,8	1.900,2	1.854,3	2.129,6	1.809,6
Partite di giro, contabilità speciale e gestioni speciali	26,4	24,7	20,8	22,2	19,4
Totale	2.030,2	1.924,9	1.875,1	2.151,8	1.829,0
Trasferimenti interni	8,3	8,0	8,0	8,4	8,1
Totale generale	2.038,5	1.932,9	1.883,1	2.160,2	1.837,1

Fonte: Omogenea redazione conti consuntivi - <https://miur.cineca.it>

Capitolo V

IL PERSONALE

Il capitale umano e le politiche sottese all'andamento delle assunzioni e alla dinamica retributiva rappresentano un elemento cruciale nell'analisi e nella valutazione del sistema universitario, non solo per la rilevante quota delle risorse finanziarie assorbite, ma soprattutto per l'effettiva realizzazione delle missioni affidate che presuppongono un'organizzazione coerente con l'andamento degli studenti immatricolati ed in corso nonché con l'evoluzione della domanda di formazione universitaria e dei conseguenti sbocchi nel mercato del lavoro.

Anche su questo versante l'ambito di autonomia originariamente riconosciuto alle Università si è progressivamente affievolito a seguito della previsione, in attuazione della delega prevista dalla legge n. 240 del 2010, di una nuova disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli Atenei e della introduzione delle nuove disposizioni, previste dalla stessa legge, volte al superamento della precedente normativa in materia di assunzioni del personale docente.

5.1. La nuova disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli Atenei statali

Un ruolo centrale assume l'individuazione delle risorse disponibili sulla cui base il sistema delle Università statali può procedere all'assunzione di personale e predisporre, a valle, la programmazione pluriennale del fabbisogno del personale, di cui all'art. 1-ter della legge n. 43 del 2005 e all'art. 4 del decreto legislativo n. 49 del 2012 (adottato in attuazione della delega prevista nella legge n. 240 del 2010), che guida le scelte strategiche anche nella determinazione dell'offerta formativa.

Quanto alle risorse disponibili, le politiche di contenimento della spesa corrente, avviate a decorrere dal DL n. 112 del 2008 (convertito dalla legge n. 122 del 2008), hanno posto un limite (art. 66) alla capacità assunzionale del sistema universitario nell'ambito di una spesa pari ad una quota, più volte modificata¹⁰⁶, corrispondente a quella relativa al personale cessato dal servizio nell'anno precedente.

A decorrere dal 2012, le risorse così individuate, valide con riferimento al sistema universitario nel suo complesso, vengono assegnate annualmente dal MIUR ai singoli Atenei in termini di "Punti organico"¹⁰⁷ sulla base del valore degli indicatori di sostenibilità finanziaria¹⁰⁸ definiti nel decreto legislativo n. 49 del 2012 e dell'indicatore di sostenibilità economica e finanziaria¹⁰⁹, derivante dai precedenti e introdotto dal

¹⁰⁶ Attualmente la quota è pari al 60 per cento nel 2016, all'80 per cento nel 2017 e al 100 per cento a decorrere dal 2018.

¹⁰⁷ È l'unità di misura delle assunzioni, basata sul costo medio annuo di ogni tipologia di personale. Il costo medio nazionale di un professore di prima fascia cui corrisponde il coefficiente stipendiale di un punto organico è pari, nel 2016, a 113,94 euro.

¹⁰⁸ Gli indicatori prevedono il rispetto di un limite massimo delle spese per il personale (che, rapportate alla somma di tutti i contributi statali di finanziamento e alle tasse, sopratasse e contributi universitari riscossi, non possono superare l'80 per cento) e di un limite massimo di indebitamento (che, calcolato rapportando l'onere complessivo di ammortamento annuo, al netto dei contributi statali per investimento ed edilizia, alla somma di tutti i contributi statali di finanziamento e alle tasse, sopratasse e contributi universitari riscossi, non può superare il 15 per cento).

¹⁰⁹ Se $ISEF \leq 1$ può essere presentata domanda di accreditamento di un nuovo corso di studio.

decreto ministeriale 30 gennaio 2013, n. 47, nonché in relazione agli indirizzi contenuti nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante “Disposizioni per il rispetto dei limiti delle spese di personale e delle spese di indebitamento da parte delle Università” (dPCM 31 dicembre 2014 per il triennio 2015-2017).

L'utilizzo dei punti organico deve conformarsi anche ai vincoli imposti dalla normativa vigente nel cui ambito vengono in rilievo, da un lato, gli indirizzi della programmazione del personale universitario (previsti per il primo triennio dallo stesso d.lgs. n. 49 del 2012 e demandati, per il successivo triennio, ad uno specifico d.P.R. adottato il 7 luglio 2016) e, dall'altro, i vincoli previsti nella stessa legge n. 240 del 2010 e nelle successive manovre finanziarie.

In relazione ai primi indirizzi (confermati anche dall'ultimo d.P.R.), vengono in rilievo gli obiettivi assegnati alle Università aventi ad oggetto: a) realizzare una composizione dell'organico dei professori in modo che la percentuale dei professori di I fascia sia contenuta entro il 50 per cento dei professori di I e II fascia; b) mantenere un equilibrato rapporto tra l'organico del personale dirigente e tecnico amministrativo e il personale docente e ricercatore (abrogato dal 29 gennaio 2016); c) provvedere al reclutamento di un numero di ricercatori di tipo b) in modo da assicurare una adeguata possibilità di consolidamento e sostenibilità dell'organico, garantendone l'assunzione per un numero non inferiore a quello dei professori di I fascia reclutati nel medesimo periodo, nei limiti delle risorse disponibili¹¹⁰.

Quanto, invece, ai vincoli contenuti nella legge n. 240 del 2010 si ricordano le disposizioni che prevedono la destinazione di almeno il 20 per cento dei posti disponibili per i professori a soggetti esterni all'Ateneo che effettua la chiamata (art. 18, comma 4) e la destinazione di non più del 50 per cento dei posti disponibili per i professori per la chiamata di soggetti interni abilitati (art. 24, comma 6).

La verifica del rispetto di tali indicazioni è affidata al MIUR che - attraverso la implementazione di un cruscotto (Proper) ove reperire, verificare e inserire tutte le informazioni necessarie ai fini della programmazione e gestione delle politiche di reclutamento del personale - procede annualmente al monitoraggio delle assunzioni effettuate e, in caso di mancato rispetto dei vincoli previsti, alla predisposizione dei necessari piani di rientro.

L'analisi delle informazioni acquisite consente, in primo luogo, la verifica del valore degli indicatori di sostenibilità economica il cui andamento evidenzia netti progressi nel quinquennio per raggiungere, in media, una soddisfacente solidità economica nel corso del 2015; numerosi sono comunque gli Atenei che si collocano sopra o in prossimità del valore-soglia dell'80 per cento per l'indicatore di spesa per il personale o nei quali si rileva il superamento del valore soglia pari a 15 per l'indicatore di indebitamento; più rare risultano, invece, le ipotesi di sfioramento dell'indicatore di sostenibilità economica e finanziaria con valori inferiori a 1.

¹¹⁰ In deroga alla disposizione di cui alla lettera c) per la sola programmazione delle annualità 2015, 2016 e 2017, fermi restando i limiti di cui all'articolo 7, comma 1, del presente decreto, il numero dei ricercatori reclutati ai sensi dell'articolo 24, comma 3, lettera b), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, non può essere inferiore alla metà di quello dei professori di 1a fascia reclutati nel medesimo periodo, nei limiti delle risorse disponibili.

La valutazione del rispetto dei punti organico attribuiti al sistema universitario nel quinquennio successivo all'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010 evidenzia, invece, una più complessa entrata a regime del sistema, anche in relazione alla già evidenziata flessione del FFO ed al congelamento di una parte dei punti organico nelle more dell'assorbimento del personale amministrativo delle soppresse Province.

Come emerge dalla seguente tavola – ove si registrano i punti organico disponibili, quelli utilizzati e quelli residui - a fronte di 7.329,64 punti organico attribuiti dal MIUR nel periodo 2010-2016 ne risultavano congelati 119,94 a seguito della soppressione delle Province (liberati nel 2017) mentre 475,98 non erano utilizzabili a seguito del superamento dei limiti previsti fino al 2012 (rapporto tra assegni fissi e FFO superiore al 90 per cento).

Al netto dei piani di recupero per il superamento dei limiti previsti dalla legge di riforma, risultavano disponibili per la programmazione 6.714,03 punti organico mentre 356,27 (concentrati nelle Università di Roma La Sapienza, Napoli Federico II, Napoli Vanvitelli e Bologna) non riuscivano ad essere programmati per indisponibilità di risorse.

Al termine del 2016 i punti organico programmati raggiungevano quindi i 6.357,76 dei quali 4.376,36 utilizzati, pari a circa il 68,8 per cento del complesso.

Consistente appare pertanto il numero dei punti organico residui al termine del 2016 (1.981,40 punti organico, pari al 31,2 per cento di quelli programmati), dovuto, in parte, alle difficoltà finanziarie in cui versano alcuni Atenei (in particolare, nel periodo 2010-2014)¹¹¹ e, in parte (per le ultime due annualità), alla tempistica nell'assegnazione degli stessi da parte del MIUR (le assegnazioni sono state disposte negli ultimi mesi dell'anno). Poche risultano invece le Università che hanno utilizzato un maggior numero punti organico rispetto a quelli disponibili (6 Atenei), rendendo necessari, al termine del 2016, piani di rientro per 19,69 punti organico, con un residuo di 7,44 punti.

TAVOLA 16

PUNTI ORGANICO

PUNTI ORGANICO DA TURNOVER											
Anni	punti organico	punti organico congelati mobilità Province	punti organico non utilizzabili per superamento limite 90% A/FFO	Recupero per Piani di rientro	punti organico disponibili per la programmazione	punti organico non programmati	punti organico programmati	Punti organico utilizzati	% utilizzo su programmato	Punti organico residui al 31.12.2016	% residuo su programmato
2010	1.314,01		104,11		1.209,90	70,09	1.139,81	1.119,45	98,2	20,36	1,8
2011	2.102,49		371,87		1.730,62	277,18	1.453,44	1.370,08	94,3	83,36	5,7
2012	558,15				558,15	6,90	551,25	470,29	85,3	80,96	14,7
2013	445,50			1,90	443,60	0,57	443,03	414,81	93,6	28,22	6,4
2014	814,03			7,52	806,51	0,22	806,29	599,96	74,4	206,33	25,6
2015	901,79	82,14		6,33	813,32	1,07	812,25	307,09	37,8	505,16	62,2
2016	1.193,67	37,80		3,94	1.151,93	0,24	1.151,69	94,68	8,2	1057,01	91,8
TOTALE	7.329,64	119,94	475,98	19,69	6.714,03	356,27	6.357,76	4.376,36	68,8	1981,40	31,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

¹¹¹ Nel periodo 2010-2014 i punti organico attribuiti risultano utilizzati per il 90 per cento.

5.2. Il reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari

Passando ad esaminare i nuovi meccanismi di reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari, si ricorda che, a fronte dell'autonomia riconosciuta agli Atenei nella determinazione degli organici¹¹², la legge 3 luglio 1998, n. 210, superando il sistema nazionale di reclutamento, aveva trasferito alle Università la competenza ad espletare le procedure per la copertura dei posti vacanti e la nomina in ruolo dei professori ordinari, dei professori associati e dei ricercatori. Inoltre, a fronte del precedente sistema chiuso, rigidamente ancorato agli organici delle Università, la stessa legge, nell'intento di conferire maggiore flessibilità alle singole decisioni di Ateneo, aveva introdotto un sistema che, pur facendo salvo il principio del concorso a ruolo chiuso, apriva la via ad un sistema di valutazione di idoneità, con possibilità per gli idonei di essere nominati in ruolo anche in Atenei diversi da quelli che avevano indetto il bando.

Le criticità scaturenti dalla concreta applicazione della legge avevano portato all'approvazione del decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 164 di riordino della disciplina del reclutamento dei docenti universitari¹¹³, adottato ai sensi della legge delega 4 novembre 2005, n. 230, ma mai attuate¹¹⁴.

La stessa legge n. 230 del 2005 (art. 1, comma 7) aveva previsto, anche per i ricercatori, la proroga, sino al 30 settembre 2013, dell'applicazione delle procedure di reclutamento di cui alla legge n. 210 del 1998, facendo, inoltre, salve le procedure di valutazione bandite, sulla base della normativa previgente, entro il 18 maggio 2006 (decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51).

Nell'attesa del riordino complessivo del settore, nuove disposizioni erano successivamente intervenute volte a subordinare le nuove assunzioni ad una gestione responsabile delle risorse finanziarie¹¹⁵ e ad assicurare maggiore trasparenza ed efficacia alla valutazione dei candidati, innovando i meccanismi di formazione delle commissioni e privilegiando, nel contempo, il ricambio generazionale¹¹⁶.

¹¹² La legge n. 127 del 1997 (art. 17, comma 109) aveva consentito agli Atenei di adottare propri regolamenti, pur nel rispetto dell'equilibrio finanziario del bilancio e dei principi di corretta ed efficiente gestione delle risorse e la legge n. 449 del 1997 (art. 51, comma 5) aveva riconosciuto definitivamente alle Università la possibilità di definire e modificare gli organici di Ateneo secondo i rispettivi ordinamenti.

¹¹³ Il decreto legislativo prevedeva un sistema di reclutamento riportato, nella parte valutativa della docenza universitaria, a livello nazionale. Venivano infatti previste, in relazione ai fabbisogni di organico rappresentati dai singoli Atenei e comunque ogni cinque anni, distinte procedure per i professori ordinari e per i professori associati, dirette a valutare l'idoneità scientifica nazionale. Il possesso della idoneità scientifica nazionale, valido per quattro anni dal suo conseguimento ai fini della partecipazione alle procedure selettive indette dai singoli Atenei, costituiva requisito necessario per la partecipazione alle procedure per la chiamata dei professori universitari e non comportava diritto all'accesso al ruolo dei professori universitari. L'ingresso in ruolo conseguiva solo in esito alle procedure selettive per la copertura dei posti di professore ordinario e professore associato che i singoli Atenei, sulla base della disciplina di dettaglio contenuta nei propri regolamenti, dovevano riservare ai possessori dell'idoneità nazionale, assicurando la valutazione comparativa dei candidati e la pubblicità degli atti.

¹¹⁴ In attesa dell'attuazione della nuova disciplina di reclutamento, l'art. 4-bis, comma 16, del DL n. 97 del 2008 (convertito dalla legge 2 agosto 2008, n. 129) ha prorogato al 31 dicembre 2009 il termine di applicazione delle precedenti regole (legge n. 210 del 1998) prevedendo tuttavia, per i concorsi indetti dopo il 30 giugno 2008, un solo idoneo per ogni posto.

¹¹⁵ In tale ottica il DL n. 180 del 2008 (convertito con la legge 9 gennaio 2009, n. 1) aveva vietato le assunzioni e l'indizione di concorsi (ad eccezione di quelli per ricercatore già avviati) agli Atenei che spendevano più del 90 per cento dei contributi per il personale ed aveva precluso ai medesimi l'utilizzo dei Fondi stanziati per il piano straordinario di reclutamento di ricercatori (legge finanziaria 2007).

¹¹⁶ Quanto alle procedure di reclutamento, sono state introdotte ulteriori modifiche nelle composizioni delle commissioni di concorso relativamente alle procedure di valutazione comparativa per il reclutamento dei professori universitari di I e II fascia della prima e della seconda sessione 2008 e dei ricercatori. Sono state inoltre sostituite le

Nel solco di tali indirizzi si pone la legge n. 240 del 2010 che, riprendendo il meccanismo a suo tempo indicato dalla legge n. 230 del 2005, ha previsto, per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori universitari (rispettivamente, ordinari e associati), il previo conseguimento di un'abilitazione scientifica nazionale quale presupposto necessario per partecipare alle procedure di chiamata indette dalle singole Università.

Nei confronti dei ricercatori la medesima legge, nel confermare la scelta, già fatta dalla legge n. 230 del 2005, di messa ad esaurimento dei ricercatori a tempo indeterminato, ha disposto - previo il superamento di una selezione di Ateneo - la stipula di un contratto a tempo determinato, articolato in due tipologie successive, e l'eventuale passaggio al ruolo degli associati, previo conseguimento dell'abilitazione.

5.2.1. L'accesso al ruolo dei professori universitari

Le procedure di reclutamento dei professori universitari, presuppongono, come appena accennato, il conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale che attesta la qualificazione scientifica necessaria per l'accesso al ruolo e richiede requisiti differenti per la fascia dei professori ordinari e per quella dei professori associati.

Le procedure per il conseguimento dell'abilitazione - che non costituisce titolo di idoneità, né dà alcun diritto per il reclutamento in ruolo o per promozioni, se non nell'ambito delle procedure previste dagli artt. 18 e 24, co. 5 e 6, della medesima legge n. 240 del 2010 - sono svolte per settori concorsuali¹¹⁷ (raggruppati in macrosettori concorsuali) sulla base di modalità procedurali disciplinate con il d.P.R. n. 222 del 2011¹¹⁸ e il d.m. n. 76 del 2012¹¹⁹.

Le prime due tornate di abilitazione scientifica nazionale sono state bandite nel 2012 (d.d. n. 222 del 2012) e nel 2013 (d.d. n. 161 del 2013). La terza tornata - prorogata dall'art. 14 del DL n. 90 del 2014 (convertito dalla legge n. 114 del 2014) in ragione di alcune rilevanti modifiche apportate alla normativa secondaria che disciplinava la procedura¹²⁰ - è stata indetta nel 2016 (d.d. n. 1532 del 2016) previa

prove scritte ed il colloquio, nei quali si articolava il concorso per ricercatore, con la valutazione di titoli e pubblicazioni. È stata, infine, modificata la disciplina della "chiamata diretta", da parte delle Università, di studiosi impegnati all'estero o in Italia da almeno tre anni.

¹¹⁷ Determinati con d.m. 29 luglio 2011, n. 336 e successivamente rideterminati con d.m. 12 giugno 2012, n. 159.

¹¹⁸ Per l'espletamento delle procedure, da concludere entro cinque mesi a decorrere dalla data di scadenza del termine per la presentazione delle domande da parte dei candidati, è stata prevista, ogni due anni, la costituzione di una commissione nazionale per ciascun settore concorsuale, composta da cinque membri, di cui quattro professori ordinari di Università italiane (sorteggiati all'interno di una lista formulata dal MIUR) ed un quinto sorteggiato all'interno di una lista, predisposta dall'ANVUR, composta da almeno quattro studiosi o esperti di pari livello, in servizio presso Università di un Paese aderente all'OCSE, diverso dall'Italia.

La commissione, deliberando a maggioranza dei quattro quinti dei componenti, attribuisce l'abilitazione con motivato giudizio espresso sulla base di criteri e parametri differenziati per funzioni e per area disciplinare, e fondato sulla valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche presentati da ciascun candidato, previa sintetica descrizione del contributo individuale alle attività di ricerca e sviluppo svolte. Essa può acquisire pareri scritti per veritate da parte di esperti revisori.

¹¹⁹ Il d.m. n. 76 del 2012 ha definito i criteri e parametri utilizzabili ai fini della valutazione dei candidati e dell'accertamento della qualificazione degli aspiranti commissari. Con il medesimo decreto è stato fissato, altresì, il numero massimo di pubblicazioni, distinto per fascia e per area, che ciascun candidato può presentare nella procedura di abilitazione, comunque non inferiore a 12.

¹²⁰ Le modifiche riguardavano in particolare: a) la sostituzione della indizione con frequenza annuale delle procedure con la previsione che le domande di partecipazione siano presentate senza scadenze prefissate; b) l'eliminazione della partecipazione alla commissione nazionale di un commissario in servizio all'estero; c) il coinvolgimento di CUN e ANVUR nella definizione di criteri e parametri per l'attribuzione dell'abilitazione (che dovranno essere differenziati per settore concorsuale, e non più per area disciplinare) e la previsione che la prima verifica della adeguatezza degli stessi criteri debba essere effettuata dopo il primo biennio; d) la definizione del periodo in cui è precluso presentare

approvazione delle modifiche concernenti lo svolgimento delle valutazioni (d.P.R. n. 95 del 2016) e i criteri e i parametri per la valutazione dei candidati e per l'accertamento della qualificazione dei commissari (d.m. n. 120 del 2016).

Una analisi significativa condotta dall'ANVUR¹²¹ sugli esiti della prima tornata di abilitazione scientifica ne ha evidenziato l'andamento in relazione al numero sia delle domande presentate che dei candidati (numero, ovviamente, molto inferiore attesa la possibilità per ogni candidato di chiedere l'abilitazione in più settori concorsuali nonché, all'interno dello stesso settore, sia per la prima che per la seconda fascia).

Le domande presentate nel 2012 sono state 56.539 (di cui 17.249 per professore ordinario e 39.290 per professore associato) e hanno consentito l'attribuzione di 24.294 abilitazioni, pari a 43 per cento del totale (43,3 per cento per i professori ordinari e 42,8 per cento per i professori associati), mentre, a fronte dei 26.943 candidati che hanno partecipato al bando, l'abilitazione è stata conseguita da 14.687 studiosi pari al 54,5 per cento del totale.

Di particolare rilievo risulta l'analisi degli esiti della abilitazione sia in relazione all'area scientifica richiesta (16 aree individuate nella VQR 2004-2010), sia in relazione alla categoria dei candidati.

L'analisi dei dati per aree scientifiche ha evidenziato, nel complesso, un certo allineamento delle stesse ad un tasso di abilitazione (calcolato sulle persone) di circa il 54 per cento (con una variazione in più o in meno di circa 10 punti percentuali). Sono emerse, in particolare, ai due estremi della distribuzione, alcune aree scientifiche nelle quali i tassi di abilitazione risultano superiori al 64-65 per cento (scienze fisiche, scienze chimiche, scienze agrarie e veterinarie, scienze dell'antichità, filologiche-letterarie e storico-artistiche) ed altre che invece si collocano all'estremo inferiore con tassi del 44-45 per cento (scienze psicologiche e scienze politiche e sociali).

L'analisi del tasso di successo in funzione della provenienza dei candidati ha confermato l'obiettivo, sotteso al nuovo sistema, di consentire una maggiore apertura delle carriere universitarie a studiosi che avessero svolto parte della propria carriera all'estero o in altre strutture di ricerca.

I dati mostrano, infatti, che le commissioni hanno riconosciuto in misura molto ampia la qualità scientifica di ricercatori non accademici atteso che le domande provenienti da candidati non affiliati alle Università (che comprende tutto il personale non strutturato) sono state ben 28.083 con un tasso di successo del 31,6 per cento¹²².

Una volta conseguita l'abilitazione scientifica, il reclutamento dei professori universitari è affidato, in primo luogo, alla chiamata da parte delle singole Università ai sensi dell'art. 18 e dell'art. 24, commi 5 e 6 della legge n. 240 del 2010¹²³.

una nuova domanda, in caso di mancato conseguimento dell'abilitazione; e) l'obbligatorietà del parere pro-veritate nel caso di candidati afferenti a un settore scientifico disciplinare non rappresentato nella commissione; f) l'aumento (da 4) a 6 anni della durata dell'abilitazione, riferendo l'aumento anche alle abilitazioni conseguite nelle tornate 2012 e 2013; g) la riduzione (da 30) a 20 del numero di professori di prima fascia che devono afferire a ciascun settore concorsuale; h) la previsione che i candidati che non abbiano conseguito l'abilitazione nelle tornate 2012 e 2013 possano ripresentare la domanda dal 1° marzo 2015.

¹²¹ Anvur – Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca - 2016

¹²² Seguono le domande presentate da candidati affiliati ad un'Università nello stesso settore concorsuale della domanda (22.236 domande) con un tasso di successo nettamente superiore (60,1 per cento), mentre nettamente inferiore è stato il numero delle domande di candidati affiliati ad un'Università in settori concorsuali diversi dal settore della domanda di abilitazione (6.220 domande con un tasso di successo del 35,5 per cento).

¹²³ Al procedimento di chiamata possono, in particolare, essere ammessi: a) gli studiosi in possesso dell'abilitazione scientifica (per il settore concorsuale, ovvero per uno dei settori concorsuali ricompresi nel macrosettore cui afferisce il settore concorsuale oggetto del procedimento, e per le funzioni oggetto del procedimento ovvero per funzioni superiori, purché non siano già titolari delle medesime); b) gli studiosi in possesso della idoneità conseguita ai sensi

La seguente tavola - che registra l'andamento delle chiamate da parte delle Università nel quinquennio successivo all'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010 – evidenzia il progressivo avvio del nuovo sistema entrato compiutamente a regime negli ultimi due esercizi che hanno registrato rispettivamente 2.498 chiamate e 3.569 chiamate.

TAVOLA 17

CHIAMATE DEI PROFESSORI UNIVERSITARI

Anno	Chiamati ai sensi della legge n. 240/2010	Studiosi in possesso dell'abilitazione	Professori già in servizio (trasferimenti)	Professori e ricercatori a tempo indeterminato con abilitazione	Chiamati da reclutamento art. 29, comma 8 legge n. 240/2010
2011	113	0	0	0	113
2012	238	0	0	0	238
2013	122	0	1	0	121
2014	2.498	86	0	2.380	32
2015	3.569	203	0	3.269	97
Totale	6.540	289	1	5.649	601

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

Dall'analisi dei dati emerge, inoltre, che le tipologie di procedimento utilizzate si concentrano nei primi tre esercizi nelle chiamate di coloro che avevano conseguito l'idoneità per i ruoli di prima e di seconda fascia all'esito delle procedure di valutazione comparativa ai sensi delle disposizioni della precedente legge n. 210 del 1998 (limitatamente al periodo di validità della stessa idoneità).

A decorrere dal 2014, comincia a rilevarsi una crescita delle chiamate degli studiosi, in possesso dell'abilitazione scientifica, ma non affiliati alle Università; chiamate volte, nelle intenzioni del legislatore, a consentire una maggiore apertura delle carriere universitarie a ricercatori che avessero maturato significativi risultati scientifici in altre istituzioni.

Il fenomeno appare tuttavia ancora modesto (86 unità nel 2014 e 203 unità nel 2015) malgrado la riserva, prevista dalla stessa legge n. 240 del 2010, di una quota di risorse corrispondenti ad almeno un quinto dei posti disponibili di professore di ruolo (i dati tratti dal sistema informativo del MIUR evidenziano, al riguardo, ben 17 Atenei che nel triennio 2013-2015 sono scesi molto al di sotto della soglia definita dall'art. 18, comma 4 della legge n. 240 del 2010).

della legge n. 210 del 1998 (equiparata all'abilitazione limitatamente al periodo di durata della stessa ai sensi dell'art. 29, co. 8, legge n. 240 del 2010); c) i professori di prima e di seconda fascia già in servizio nella fascia corrispondente a quella per la quale viene bandita la selezione; d) gli studiosi stabilmente impegnati all'estero in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario in posizioni di livello pari a quelle oggetto del bando.

Ai sensi del citato art. 24, comma 6, fino al 31 dicembre 2017 (sesto anno successivo alla data di entrata in vigore della legge) possono, inoltre, essere sottoposti a valutazione da parte dell'Ateneo, ai fini della chiamata nel ruolo di professore di prima e seconda fascia, i professori di seconda fascia e i ricercatori a tempo indeterminato in servizio nell'Università che abbiano conseguito l'abilitazione scientifica.

I procedimenti di chiamata sono effettuati sulla base della programmazione triennale dei reclutamenti e si concludono previa valutazione delle pubblicazioni scientifiche (di cui le Università possono stabilire il numero massimo che, comunque, anche in tal caso, non può essere inferiore a 12), del curriculum e dell'attività didattica degli studiosi.

Più numerose risultano, invece le chiamate dei ricercatori a tempo indeterminato e dei professori di seconda fascia in possesso dell'abilitazione (che assorbono l'86 per cento delle chiamate 2011-2015) nel cui ambito, tuttavia, l'estensione ai docenti e ai ricercatori in servizio nell'Ateneo della procedura agevolata dettata per i ricercatori di categoria b) ha in parte attenuato il peso delle procedure selettive, poste a base della nuova disciplina del reclutamento.

Rilevante appare, in ogni caso, il numero delle chiamate relative al personale in servizio nella stessa Università che bandisce il posto (circa la metà delle chiamate) che non sempre ha garantito il rispetto del vincolo posto dalla stessa legge n. 240 del 2010 (art. 24, comma 6) in base al quale, nell'ambito delle risorse disponibili per la programmazione e fino al 31 dicembre 2017, veniva consentito alle Università di destinare a tale forma di chiamata fino alla metà delle risorse equivalenti a quelle necessarie per coprire i posti disponibili di professore di ruolo (sono 26 le Università che hanno utilizzato a tal fine più della metà dei punti organico disponibili con punte, anche elevate, dell'ordine del 74 e dell'84 per cento).

Minore risulta la tendenza degli Atenei a reclutare candidati in possesso dell'abilitazione ma provenienti da altri Atenei e ciò soprattutto alla luce del già ricordato sistema dei "punti organico" che, pur funzionale al rispetto degli equilibri di bilancio delle Università, tende a favorire le chiamate del personale già strutturato nell'Ateneo in quanto suscettibili di assorbire una quota minore dei punti organico.

Sempre nell'ambito delle chiamate effettuate ai sensi della legge n. 240 del 2010 tra i professori e i ricercatori a tempo indeterminato dotati di abilitazione, va, inoltre, segnalata la rilevante quota delle chiamate dei professori di seconda fascia (che assorbono più dell'80 per cento delle chiamate) anche in relazione all'esaurimento del piano straordinario previsto dall'art. 1, comma 24, della legge di stabilità per il 2011 (legge n. 220 del 2010)¹²⁴ atteso che i punti organico concessi (1.406,3) sono stati utilizzati per il 99,6 per cento.

Un nuovo piano straordinario, stavolta riservato ai professori di prima fascia, è stato previsto nella legge di stabilità per il 2016 (art. 1, comma 206) che ha incrementato il FFO di 6 milioni di euro per l'anno 2016 e di 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017 per la chiamata di professori di prima fascia (inclusi coloro che avevano ottenuto l'idoneità ai sensi della legge 3 luglio 1998, n. 210) tenuto conto, ai sensi dell'articolo 18, comma 4, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, della quota destinato a soggetti esterni all'Ateneo chiamante.

L'assegnazione delle risorse, pari a 86,4 punti organici, alle Università statali e alle Istituzioni ad ordinamento speciale è stata disciplinata in funzione della classe di afferenza con decreto ministeriale (n. 242 del 2016) che ne ha altresì previsto l'utilizzo non oltre il mese di dicembre 2016: i dati raccolti evidenziano un grado di attuazione, pari nel complesso al 72 per cento, più elevato negli Atenei del Nord-Est (88 per cento) e nel Sud (75 per cento) rispetto a quelli del Nord-Ovest (65 per cento) e del Centro (63 per cento).

¹²⁴ Il piano è stato attuato dall'art. 29, co. 9, della legge n. 240 del 2010 – come modificato dall'art. 49 del DL n. 5 del 2012 (legge n. 135 del 2012) – che ha fissato la misura delle risorse aggiuntive riservate a tal fine in non più di 13 milioni per il 2011, 93 milioni per il 2012 e 173 milioni a decorrere dal 2013 e ha stabilito che la chiamata doveva essere effettuata secondo le procedure di cui agli artt. 18 e 24, co. 6, della medesima legge n. 240 del 2010, ovvero mediante chiamata diretta (art. 1, co. 9, legge n. 230 del 2005).

5.2.2. Il reclutamento dei ricercatori a tempo determinato

Come accennato, a fianco dell'istituzione del ruolo ad esaurimento dei ricercatori a tempo indeterminato assunti prima dell'entrata in vigore della legge di riforma, l'art. 24 della legge n. 240 del 2010 – come modificato dall'art. 49 del DL 5 del 2012 (legge n. 35 del 2012) – ha introdotto due nuove tipologie di contratto di ricercatore, solo a tempo determinato, per lo svolgimento di attività di ricerca, di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti.

Si tratta, in particolare, di contratti stipulati con studiosi scelti mediante procedure pubbliche (disciplinate, pur nel rispetto di alcuni criteri specifici, con regolamento delle Università) cui sono ammessi i possessori del titolo di dottore di ricerca o del diploma di specializzazione medica, nonché i titolari di eventuali ulteriori requisiti definiti dal regolamento di Ateneo, con esclusione dei soggetti già assunti a tempo indeterminato come professori di prima o seconda fascia o come ricercatori, anche se cessati dal servizio¹²⁵.

La prima tipologia di contratto ha durata triennale e può essere prorogata di due anni, per una sola volta, previa positiva valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte effettuata sulla base di modalità, criteri e parametri definiti con d.m. n. 242 del 2011¹²⁶.

La seconda tipologia consiste, invece, in contratti triennali stipulati esclusivamente in regime di tempo pieno, non rinnovabili, ed è riservata a candidati che hanno usufruito di contratti di cui alla prima tipologia ovvero, per almeno tre anni anche non consecutivi, di assegni di ricerca o di borse post-dottorato, oppure di contratti, assegni o borse analoghi e in Università straniere, nonché a coloro che hanno usufruito per almeno tre anni di contratti a tempo determinato stipulati ai sensi dell'art. 1, co. 14, della legge n. 230 del 2005¹²⁷.

Ai sensi dell'art. 24, co. 5, della legge n. 240 del 2010, il titolare di tale seconda tipologia di contratto che abbia conseguito l'abilitazione scientifica nazionale è sottoposto alla valutazione dell'Università - in conformità a *standard* qualitativi riconosciuti a livello internazionale e individuati con un apposito regolamento di Ateneo nell'ambito dei criteri fissati con d.m. 344 del 2011 – e se positiva, viene inquadrato, alla scadenza del contratto, nel ruolo dei professori associati.

A tal fine, a decorrere dal nono anno, l'Università può utilizzare le risorse corrispondenti fino alla metà dei posti disponibili di professore di ruolo per le chiamate a professore associato dei ricercatori che hanno svolto la seconda tipologia di contratto e siano stati valutati positivamente (art. 24, co. 6, ultimo periodo, legge n. 240 del 2010).

Il sistema che ne deriva, pur in linea con le esperienze internazionali, complica il percorso di carriera del personale docente. L'abolizione del ruolo dei ricercatori universitari a tempo indeterminato con l'introduzione della figura del ricercatore a tempo determinato, con contratto triennale di tipo a), prorogabile di due anni, ed in seguito con contratto triennale di tipo b), allunga, inoltre, il periodo non di ruolo, in particolare nei confronti degli studiosi già titolari di assegno di ricerca, contribuendo ad alzare l'età media di accesso al ruolo dei professori universitari.

¹²⁵ In via transitoria, fino al 2015, possono partecipare alle procedure di selezione anche coloro che possiedono una laurea magistrale o equivalente e un curriculum scientifico professionale idoneo allo svolgimento di attività di ricerca.

¹²⁶ I contratti possono prevedere il regime di tempo pieno o di tempo definito, con un impegno annuo complessivo per lo svolgimento di attività di didattica, didattica integrativa e servizio agli studenti pari, rispettivamente, a 350 e a 200 ore.

¹²⁷ La legge n. 132 del 2016 ha incluso anche gli abilitati e gli specializzati in medicina.

RICERCATORI A TEMPO DETERMINATO DELLE UNIVERSITA' STATALI E NON STATALI

AREA GEOGRAFICA	2011				2012				2013				2014				2015			
	RU t.d.l. 230	RU t.d. tipo a	RU t.d. tipo b	RU in totale	RU t.d.l. 230	RU t.d. tipo a	RU t.d. tipo b	RU in totale	RU t.d.l. 230	RU t.d. tipo a	RU t.d. tipo b	RU in totale	RU t.d. l. 230	RU t.d. tipo a	RU t.d. tipo b	RU in totale	RU t.d.l. 230	RU t.d. tipo a	RU t.d. tipo b	RU in totale
NORD - OVEST	146	14	2	162	132	291	5	428	81	459	16	556	45	573	53	671	33	569	122	724
NORD - EST	121	35	0	156	106	171	1	278	52	353	44	449	40	439	86	565	19	506	197	722
CENTRO	422	14	0	436	328	213	5	546	200	382	21	603	100	525	79	704	50	599	143	792
SUD E ISOLE	214	77	0	291	189	321	2	512	163	528	10	701	123	659	51	833	89	748	188	1025
TOTALE ITALIA	903	140	2	1045	755	996	13	1764	496	1722	91	2309	308	2196	269	2773	191	2422	650	3263
NON STATALI	-	-	-	595	-	-	-	635	-	-	-	739	-	-	-	909	-	-	-	951

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

L'andamento delle assunzioni nel periodo 2011-2015 evidenzia una netta flessione dei ricercatori a tempo determinato disciplinati dalla precedente legge 230 del 2005 (anche in relazione al passaggio nella nuova categoria dei ricercatori di tipo b) ed una progressiva crescita dei ricercatori assunti in attuazione della legge n. 240 del 2010, passati dalle 142 unità del 2011 alle oltre 3000 unità del 2015.

L'aumento, tuttavia, si concentra essenzialmente nell'ambito dei contratti di tipologia a) – che passano dai 140 contratti del 2011 ai 2.422 contratti del 2015 – anche in relazione alle misure di incentivazione introdotte dalla legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014) che hanno consentito il riutilizzo per intero dei punti organico liberatisi per cessazione dei contratti scaduti e di eventuali utili su progetti di ricerca certificati.

Molto più contenuta appare, invece, la crescita dei contratti di tipologia b) - che raggiunge nel 2015 le sole 650 unità – malgrado i vincoli posti dal d.lgs n. 49 del 2012¹²⁸ (che risultano, peraltro, rispettati da sole 27 Università) e le specifiche risorse annualmente stanziare (programma per giovani ricercatori “Rita Levi Montalcini”¹²⁹ e legge n. 190 del 2014 - legge di stabilità per il 2015¹³⁰).

¹²⁸ Il d.lgs. n. 49 del 2002, all'art. 4, comma 2, prevede che il numero dei ricercatori reclutati non possa essere inferiore alla metà di quello dei professori di 1a fascia reclutati nel medesimo periodo (percentuale pari all'80 per cento per gli Atenei con una percentuale di professori di I fascia superiore al 30 per cento del totale dei professori).

¹²⁹ In relazione al programma “Rita Levi Montalcini”, il decreto di ripartizione del fondo di finanziamento ordinario per le Università statali destina annualmente l'importo di 5 milioni a favore di giovani studiosi ed esperti, italiani e stranieri, in possesso di titolo di dottore di ricerca o equivalente da non più di 6 anni e impegnati stabilmente all'estero in attività di ricerca o didattica da almeno un triennio, finalizzato alla realizzazione di programmi di ricerca autonomamente proposti presso Università italiane.

Sulla base di criteri stabiliti con apposito decreto ministeriale (da ultimo il d.m. n. 962 del 28 dicembre 2015) vengono annualmente selezionati - sulla base del valore scientifico e del programma di ricerca che intendono realizzare in Italia - ventiquattro studiosi impegnati stabilmente all'estero, al fine di consentirne il reclutamento presso le Università statali attraverso la stipula di contratti ai sensi dell'art. 24, comma 3, lettera b), legge 30 dicembre 2010, n. 240 per un triennio, salva la possibilità, già ricordata, di inquadrarlo, alle condizioni previste dall'art. 24, comma 5, della legge n. 240 del 2010, nel ruolo dei professori associati.

Nettamente migliore appare la situazione nel 2016 ove, a fronte della nuova diminuzione dei ricercatori disciplinati dalla legge n. 230 del 2005, i ricercatori di tipologia A raggiungono i 2.635 unità, mentre i ricercatori di tipologia B crescono fino a raggiungere 1,820 unità.

Contribuiscono a tale andamento anche le disposizioni dettate dalla legge di stabilità per il 2016 che è intervenuta nuovamente in materia introducendo ulteriori misure volte a favorire il ricambio generazionale delle Università e, in continuità con la legge di stabilità per il 2015, ha, da un lato, stanziato ulteriori risorse (55 milioni per il 2016 e 60 milioni a decorrere dal 2017) per l'assunzione di ricercatori di tipologia b) ed ha, dall'altro, modificato il regime del turn over cui sono soggetti i ricercatori di tipologia a).

Sotto il primo aspetto la norma mira ad incrementare di 861 unità il numero dei ricercatori di tipologia b (c.d. in "tenure track") in linea con l'obiettivo di razionalizzare il percorso professionale del personale impegnato nella ricerca¹³¹.

Al fine di sostenere l'accesso dei giovani alla ricerca, la norma interviene anche a favore dei ricercatori universitari c.d. di tipo a) cristallizzando al solo 2015 il limite assunzionale massimo pari al 100 per cento delle cessazioni dell'anno precedente e liberalizzando, dall'anno 2016, (con esclusivo riferimento agli Atenei virtuosi) le assunzioni di tale tipologia di ricercatori.

La norma, pur ampliando notevolmente l'autonomia degli Atenei, richiede un'attenta programmazione di tali nuove assunzioni a tempo determinato sotto il profilo della sostenibilità finanziaria atteso che la norma prevede, in ogni caso, che i costi stipendiali dei suddetti ricercatori continuino ad essere presi in considerazione ai fini degli indicatori di sostenibilità finanziaria, in base ai quali vengono graduate le facoltà assunzionali del personale a tempo indeterminato (professori e tecnici amministrativi) e dei ricercatori di tipo b) dell'anno successivo.

5.2.3. Le chiamate dirette di professori e di ricercatori

L'art. 1, comma 9, della legge n. 230 del 2005 – come modificato dall'art. 58, comma 3, del DL n. 69 del 2013 (legge n. 98 del 2013) e dall'art. 14, comma 3-*quater*, del DL n. 90 del 2014 (legge n. 114 del 2014) – prevede, infine, che le Università, nell'ambito delle relative disponibilità di bilancio, possano procedere alla copertura dei

La forte attrattività del programma, con un numero sempre più elevato di candidature pervenute (286 nel 2015), e la rigorosità della selezione con la collaborazione di referee anonimi determinano tempi lunghi per la conclusione della procedura: nel corso del 2015 (d.m. n. 685 del 10 settembre 2015) è stata pubblicata la graduatoria del bando relativo al 2013; nel mese marzo 2016 si sono concluse le valutazioni da parte del Comitato di selezione relative al bando 2014 mentre per quanto concerne il bando del 2015 termine di presentazione delle domande è scaduto il 1° aprile 2016 e le domande pervenute sono in attesa di valutazione da parte del Comitato di recente nomina.

¹³⁰ Le risorse stanziata nella legge di stabilità per il 2015 sono state assegnate alle Università al termine del 2015 (d.i. n. 924 del 2015) attribuendo ad ogni istituzione universitaria una quota fissa pari a un 1 contratto di ricercatore per complessivi 66 contratti ed attribuendo, a valere sulle risorse residue, ulteriori 19 contratti alle istituzioni universitarie che hanno ottenuto, nell'anno 2015, il maggior importo della quota premiale. Lo stato di attuazione del piano evidenzia, a fronte di 85 posti assegnati, un grado di utilizzo pari al 66 per cento, in ritardo negli Atenei del sud che registrano un utilizzo del 48 per cento.

¹³¹ Il decreto attuativo (d.m. n. 78 del 2016) ripartisce le relative risorse, da utilizzare entro il 2016, alle Università statali e alle istituzioni ad ordinamento speciale attribuendo a ogni istituzione una quota fissa pari a n. 2 posti (per complessivi 132 posti) e, a valere sulle risorse residue, ulteriori 729 posti, ripartiti in base al valore degli indicatori relativi alla VQR utilizzati ai fini della ripartizione della quota premiale del FFO 2015. Lo stato di attuazione del piano evidenzia, a fronte degli 861 posti assegnati, un grado di utilizzo pari al 99 per cento, in leggero ritardo negli Atenei del Centro.

posti di professore ordinario e associato e di ricercatore mediante chiamata diretta o per chiara fama di: a) studiosi impegnati all'estero da almeno un triennio in attività di ricerca o insegnamento universitario, che ricoprano una posizione accademica equipollente in istituzioni universitarie o di ricerca estere; b) studiosi che abbiano già svolto per chiamata diretta autorizzata dal MIUR, nell'ambito del "programma di rientro dei cervelli", un periodo di almeno 3 anni di ricerca e di docenza nelle Università italiane e conseguito risultati scientifici congrui rispetto al posto per il quale ne viene proposta la chiamata¹³²; c) studiosi che siano risultati vincitori nell'ambito di specifici programmi di ricerca di alta qualificazione, finanziati dall'UE o dal MIUR, identificati con un recente decreto ministeriale (n. 963 del 2015)¹³³.

TAVOLA 19

CHIAMATE DIRETTE DI PROFESSORI E RICERCATORI

Anno	Chiamate dirette	PO	PA	RU TI	RU TD
2011	19	3	7	9	0
2012	5	0	4	0	1
2013	70	12	47	0	11
2014	72	16	55	0	1
2015	71	16	55	0	0
TOTALE	237	47	168	9	13

Anno	Chiara fama	PO	PA	RU TI	RU TD
2011	1	1	0	0	0
2012	4	3	1	0	0
2013	2	1	1	0	0
2014	2	1	1	0	0
2015	4	3	1	0	0
TOTALE	13	9	4	0	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

¹³² Il programma c.d. "Rientro dei cervelli" era stato avviato dal d.m. n. 13 del 2001, al fine di incentivare la mobilità di studiosi ed esperti italiani e stranieri stabilmente impegnati all'estero. In particolare, il d.m. aveva stabilito diversi stanziamenti, a valere sul FFO: per la stipula di contratti di diritto privato (di durata fino a tre anni accademici) con studiosi ed esperti italiani e stranieri stabilmente impegnati all'estero da almeno un triennio in attività didattica e scientifica; per sostenere specifici programmi di ricerca da affidare ai titolari dei contratti suddetti; per sostenere ed incentivare le chiamate nel ruolo della docenza di prima fascia di professori stranieri o italiani stabilmente impegnati all'estero in attività didattiche o di ricerca. Successivamente, prima con d.m. n. 501 del 2003, poi con il d.m. n. 18 del 2005, si è previsto che ogni anno un'apposita quota del FFO fosse destinata alla stipula di contratti da parte delle Università statali con studiosi ed esperti stranieri o italiani stabilmente impegnati all'estero in attività didattica e di ricerca. Il programma si rivolgeva a studiosi di ogni disciplina e nazionalità, purché in possesso almeno del titolo di dottore di ricerca o equivalente.

¹³³ Tra i programmi di ricerca finanziati dal MIUR sono stati definiti di alta qualificazione i programmi "Rita Levi Montalcini" per Giovani Ricercatori e il programma SIR "Scientific Independence of Young Researchers". Per i vincitori del programma SIR, in particolare, è stata prevista la possibilità, in via residuale, e solo qualora il vincitore del programma sia già titolare di contratto da ricercatore di cui all'articolo 24, comma 3, lettera a) della Legge 240 del 2010 e abbia superato la valutazione prevista per la proroga del contratto stesso, di proporre la chiamata diretta del vincitore per la posizione di ricercatore di cui all'articolo 24, comma 3, lettera b) della Legge 240 del 2010. Tra i programmi di ricerca finanziati dall'UE sono stati selezionati alcuni di quelli rientranti nel programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020). In particolare, nel caso di chiamate dirette nel ruolo dei professori di I o II fascia dei vincitori dei programmi finanziati dallo *European Research Council* (ERC), si dispone che la delibera di richiesta del prescritto nulla osta ministeriale illustri analiticamente la congruenza del profilo scientifico dello studioso con i requisiti per l'attribuzione della abilitazione scientifica nazionale per la fascia e il settore concorsuale ovvero scientifico-disciplinare pertinenti, motivando adeguatamente eventuali discrepanze.

Come emerge dalla tavola si tratta della forma di reclutamento finora meno utilizzata che ha consentito, nel quinquennio, solo 237 chiamate dirette (concentrate nell'ambito dei professori di seconda fascia) ed appena 13 chiamate per chiara fama.

Una importante misura è stata al riguardo introdotta dalla legge di stabilità per il 2016 (art. 1, commi 247-212) che ha previsto l'istituzione, in via sperimentale, un Fondo denominato "Fondo per le cattedre universitarie del merito Giulio Natta", con una dotazione di 38 milioni nel 2016 e di 75 milioni dal 2017, destinato al reclutamento per chiamata diretta di 500 professori di I e di II fascia, previamente selezionati tra studiosi di elevato e riconosciuto merito scientifico, secondo procedure nazionali distinte rispetto alle ordinarie modalità di assunzione previste dalla legge n. 240 del 2010.

Alla luce delle sopracitate analisi può ora esaminarsi il quadro, aggiornato al 2015, del personale docente assegnato al sistema universitario il cui andamento, nell'ambito degli Atenei statali, segna nel quinquennio una progressiva e consistente flessione passando dai 53.901 docenti del 2011 ai 47.785 docenti del 2015, mentre una sostanziale stabilità si registra nell'ambito del personale docente assegnato alle Università non statali (passato, dai 2.548 professori del 2011 ai 2.560 del 2015).

La tavola 20 evidenzia l'evoluzione del personale docente delle Università statali (che assorbe circa il 95 per cento del corpo docente) disaggregato, sia per aree geografiche, che per qualifica, distinguendo tra professori ordinari, professori associati e ricercatori a tempo indeterminato ora in ruolo esaurimento (la consistenza dei ricercatori a tempo determinato, pari ad appena l'8 per cento dei docenti, è stata già esaminata).

Sotto il primo profilo, la flessione del personale docente risulta omogenea in tutte le aree territoriali, discostandosi dal dato complessivo (-11,3 per cento) di pochi punti percentuali (-10,8 nel Nord-Ovest; -9,4 nel Nord-Est; -13 al Centro e -11,5 nel Sud e Isole). Costante si mantiene, inoltre, l'incidenza sul totale del personale di ruolo con percentuali maggiori nel Sud e nelle Isole (32,8 per cento) e percentuali inferiori negli Atenei del Nord-Est (20,5 per cento).

In relazione alla composizione, il blocco del *turn over* e le nuove regole di reclutamento (già esaminate) hanno fortemente influenzato non solo la consistenza del personale docente ma anche la sua composizione per qualifica.

Il pensionamento dei docenti entrati in servizio agli inizi degli anni 80 ha interessato soprattutto i professori ordinari che, non compensati dalle nuove chiamate, sono scesi nel quinquennio di circa il 15 per cento, mentre le regole di limitazione del *turn over* e l'esaurimento del piano straordinario associati hanno incentivato il reclutamento dei professori associati che, viceversa, hanno registrato un incremento di circa il 20 per cento.

Hanno incentivato tale andamento anche i vincoli, posti dalla stessa legge n. 240 del 2010 alle chiamate dei professori (art. 4, comma 2 del d.lgs. n. 49 del 2012), volti ad assicurare una composizione dell'organico tale che la percentuale dei professori di I fascia fosse contenuta entro il 50 per cento dei professori di I e di II fascia (nell'ultimo triennio solo 12 Università, di cui 6 nel 2015, hanno superato il valore soglia).

Quanto ai ricercatori, la crescita di quelli a tempo indeterminato si è arrestata nel 2009, anno di introduzione dei primi ricercatori a tempo determinato, e da allora il loro numero si è progressivamente ridotto (-29 per cento), passando dai 23.485 del 2011 ai 16.580 del 2015, in relazione all'andamento dei pensionamenti e alle promozioni ad associato, non compensate dall'incremento, pur consistente, dei nuovi ricercatori a tempo determinato.

QUADRO NAZIONALE DEI DOCENTI DI RUOLO

AREA GEOGRAFICA	a.a. 2011/2012				a.a. 2012/2013				a.a. 2013/2014				a.a. 2014/2015				a.a. 2015/2016			
	Ordinari	Associati	Ricercatori	Docenti in totale	Ordinari	Associati	Ricercatori	Docenti in totale	Ordinari	Associati	Ricercatori	Docenti in totale	Ordinari	Associati	Ricercatori	Docenti in totale	Ordinari	Associati	Ricercatori	Docenti in totale
NORD - OVEST	3.088	3.267	4.910	11.265	2.938	3.226	4.815	10.979	2.794	3.136	4.719	10.649	2.656	3.560	4.146	10.362	2.574	4.232	3.242	10.048
NORD - EST	2.978	3.403	4.430	10.811	2.863	3.249	4.441	10.553	2.745	3.198	4.362	10.305	2.658	3.944	3.420	10.022	2.602	4.317	2.871	9.790
CENTRO	3.896	4.060	6.162	14.118	3.654	4.041	5.982	13.677	3.501	3.947	5.818	13.266	3.281	4.130	5.357	12.768	3.122	4.727	4.434	12.283
SUD E ISOLE	4.570	5.154	7.983	17.707	4.386	4.919	7.942	17.247	4.179	4.825	7.784	16.788	3.969	5.102	7.125	16.196	3.826	5.805	6.033	15.664
TOTALE ITALIA	14.532	15.884	23.485	53.901	13.841	15.435	23.180	52.456	13.219	15.106	22.683	51.008	12.564	16.736	20.048	49.348	12.124	19.081	16.580	47.785
NON STATALI	710	727	1.111	2.548	681	708	1.084	2.473	671	701	1.062	2.434	699	805	987	2.491	754	962	853	2.569

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR di fonte amministrativa ("Banca dati dei docenti di ruolo"). Dati al 31/12/2011 - 31/12/2012 - 31/12/2013 - 31/12/2014 - 31/12/2015

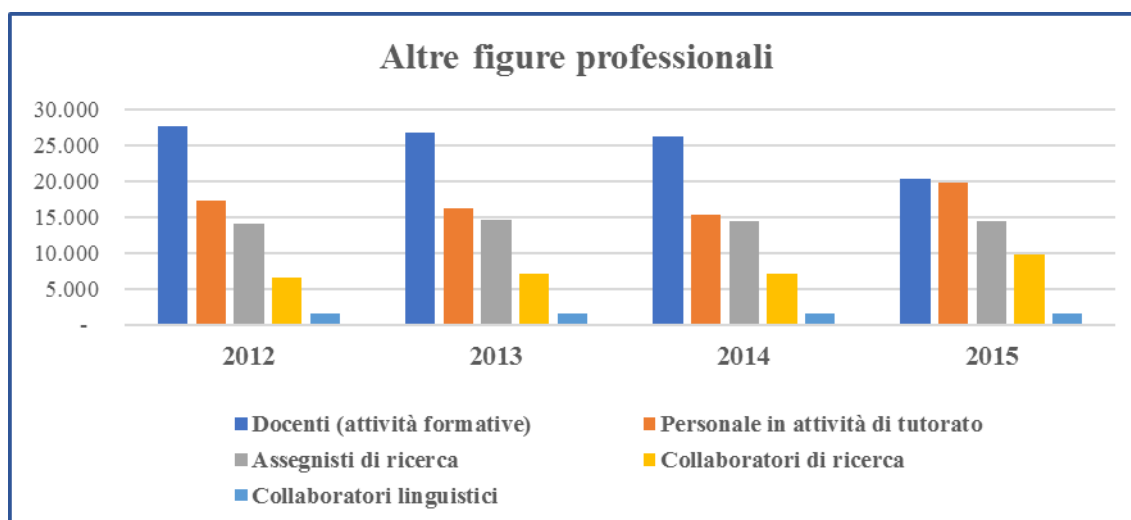
Emerge, quindi, un quadro in cui la composizione del corpo docente risulta profondamente modificata rispetto al periodo pre riforma ove la distribuzione del personale aveva assunto una forma a clessidra (con molti ordinari, relativamente pochi associati e molti ricercatori) per evolvere verso una distribuzione più piramidale ma dove la base della piramide si è recentemente assottigliata a beneficio del rango intermedio degli associati.

5.3. Le altre figure professionali

Accanto al personale docente di ruolo e ai ricercatori a tempo determinato, il sistema universitario fruisce di ulteriore personale al fine di integrare le attività didattiche, soprattutto nelle aree in cui si registrano maggiori uscite di docenti, in particolare di ricercatori, per pensionamenti o promozioni.

Come emerge dal seguente grafico, il fenomeno ha assunto nel corso degli anni una portata notevole.

GRAFICO 2



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

La quota più consistente è assorbita dai docenti a contratto dedicati alle attività formative che registra, tuttavia, rispetto al 2011 una contrazione del 26,2 per cento raggiungendo, nel 2015, le 20.402 unità.

Tali contratti di insegnamento, che dovrebbero costituire un'eccezione all'interno del sistema universitario, rappresentano invece uno strumento, spesso necessario, per coprire l'intera offerta formativa programmata dagli Atenei ed assorbono, sulla base delle rilevazioni effettuate dall'ANVUR nel già citato Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca, circa il 25 per cento delle attività didattiche complessive.

Una analisi per area disciplinare evidenzia, inoltre, una concentrazione di tali contratti nell'ambito delle scienze mediche e, in minor misura, nell'ambito delle scienze

dell'antichità, filologico-letterarie e storico-artistiche, nelle scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche e dell'ingegneria e architettura; mentre molto minore è la presenza nell'ambito delle scienze della terra e nelle scienze agrarie e veterinarie.

Interessante risulta anche l'analisi, effettuata sempre dall'ANVUR, in base alla tipologia dell'attività formativa che evidenzia un maggior impiego dei docenti a contratto negli insegnamenti in lingua inglese e per la valutazione di prove finali, per ulteriori attività formative e per *stage* e tirocini presso imprese, enti pubblici e privati, ordini professionali; in sostanza per attività didattiche di tipo tecnico-professionale o per attività necessariamente affidate a personale esterno al corpo docente, piuttosto che nelle attività di base o caratterizzanti.

Numericamente rilevante appare anche il personale a contratto impegnato in attività di tutorato e/o in attività didattico-integrative, propedeutiche e di recupero, che passa dalle 17.410 unità del 2011 alle 19.771 unità del 2015; attività affidate, per circa la metà, agli stessi studenti universitari.

Un'analisi per Ateneo ne evidenzia la grande disomogeneità riscontrandosi Atenei che fruiscono in modo rilevante di tali attività (Bologna ed in minor misura Milano, Pavia e Padova) ed Atenei ove tale figura risulta del tutto marginale.

Consistente si rivela anche il contributo dei collaboratori ed esperti linguistici, assunti dalle Università, sia con contratti a tempo indeterminato che con contratti a tempo determinato, in attuazione dell'art. 4 del DL n. 120 del 1995 convertito con modificazioni nella legge n. 236 del 1995 in base al quale "in relazione alle esigenze di apprendimento delle lingue e di supporto alle attività didattiche, le Università possono assumere, compatibilmente con le risorse disponibili nei propri bilanci, collaboratori ed esperti linguistici di lingua madre".

Un rilievo particolare assumono, infine, gli assegnisti e i collaboratori di ricerca (esaminati nel capitolo XI Profili della ricerca universitaria) che rappresentano una risorsa fondamentale nel sistema accademico italiano.

5.4. Il Personale tecnico-amministrativo

Diversa è la disciplina relativa al personale tecnico amministrativo, a cui si applica il d.lgs. n. 165 del 2001, la cui evoluzione risente, al pari del restante personale pubblico, delle politiche di razionalizzazione e contenimento dei costi previste per tutto il personale appartenente ai comparti di contrattazione.

Nel confronto con i restanti settori del pubblico impiego proprio l'Università subisce la flessione più consistente facendo registrare nel periodo in esame un tasso di variazione pari a circa il 5,8 per cento con una perdita complessiva di addetti che supera le 3.000 unità.

L'andamento per area territoriale, limitatamente al personale stabile delle Università statali, registra un decremento costante concentrato quasi esclusivamente negli Atenei del Centro-Sud rispetto agli Atenei del Nord ove si è registrata una flessione molto più limitata.

TAVOLA 21

PERSONALE ATA DELLE UNIVERSITA' PER QUALIFICA

QUALIFICHE	2011	2012	2013	2014	2015	% 2015/2011
Dirigenti di 2^ fascia	256	251	244	238	245	-4,3
Personale elevate professionalità	3.162	3.069	3.048	2.981	2.977	-5,9
Personale non dirigente	49.326	48.029	47.682	47.161	46.556	-5,6
Altro personale	1.559	1.515	1.476	1.438	1.390	-10,8
TOTALE	54.303	52.864	52.450	51.818	51.168	-5,8

Fonte: Conto annuale - RGS

Una analisi per qualifiche evidenzia, inoltre, tassi di riduzione sostanzialmente omogenei anche se leggermente più accentuati per il personale di elevata professionalità (EP) rispetto al personale non dirigente; più netta appare, invece, la flessione della voce altro personale che racchiude le forme contrattuali diverse da quelle di natura dipendente, ampiamente utilizzate, in precedenza, da tutti gli Atenei.

Quanto invece alla ripartizione del personale non dirigente per categorie, si mantiene costante la concentrazione del personale nelle categorie più elevate (C e D) conseguente al sistema di classificazione del personale introdotto dalla contrattazione collettiva del 2001 che ha consentito, sino al blocco disposto dal DL n. 78 del 2010, la possibilità di effettuare passaggi tra aree diverse (progressioni verticali), demandando comunque alla contrattazione decentrata la determinazione del numero delle promozioni e i criteri di attuazione delle stesse.

Il valore nettamente superiore alla media della percentuale di passaggi verticali ha, inoltre, risentito della disciplina transitoria dettata dai contratti in vigore che, nel disciplinare una serie di inquadramenti e altre procedure assimilabili a vere e proprie progressioni verticali, ha previsto, già in partenza, un notevole mutamento nella distribuzione del personale.

TAVOLA 22

PERSONALE ATA DELLE UNIVERSITA' PER AREA FUNZIONALE E TIPOLOGIA DI CONTRATTO AL 31/12/2015

UNIVERSITA' STATALI

Area funzionale	Contratto di lavoro a tempo indeterminato	Contratto di lavoro a tempo determinato	Altre tipologie contrattuali	Totale
Dirigenza amministrativa	0,51	3,11	0,17	0,60
Amministrativa ed Amministrativa-gestionale	47,04	56,56	29,07	46,99
Biblioteche	6,05	3,84	0,43	5,84
Servizi generali e tecnici	7,28	6,59	1,11	7,12
Socio sanitaria, Medico-odontoiatrica e Socio sanitaria	7,83	0,62	0,94	7,41
Tecnica, Tecnico-scientifica ed Elaborazione dati	31,27	28,07	5,12	30,56
Area non individuata	0,03	1,19	63,17	1,48
TOTALE	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR - Ufficio di Statistica

Interessante risulta, infine, la ripartizione del personale amministrativo tra le aree funzionali previste dall'ultimo CCNL stipulato nel 2010 in base alla quale si registra la concentrazione del personale non dirigente nell'area amministrativa e amministrativa gestionale (circa il 47 per cento) e nell'area tecnica, tecnico-scientifica ed elaborazione dati (30,6 per cento) mentre meno numerose risultano gli addetti all'area dedicata alle biblioteche e ai servizi generali e tecnici; la percentuale, anch'essa ridotta, del personale medico e socio sanitario si riconduce alla presenza nei soli policlinici universitari.

A seguito dell'introduzione del d.lgs. n. 150 del 2009 meritano di essere segnalati, pur in presenza del blocco stipendiale e delle progressioni economiche, i progressi raggiunti nell'ambito della valutazione della *performance* nel settore universitario.

Con l'acquisizione delle competenze relative alla valutazione della *performance* delle Università statali, l'ANVUR ha intrapreso una attività di studio ed elaborazione che ha portato alla definizione di linee guida per una gestione integrata e semplificata del ciclo della *performance* entrate in vigore a partire dal Piano della *performance* 2016, limitando peraltro, la valutazione delle prestazioni attraverso obiettivi e indicatori, al solo personale tecnico amministrativo.

Ne è conseguito, nell'ambito della maggioranza degli Atenei, anche uno sforzo volto a ricondurre tutti gli istituti che trovavano finanziamento nei contratti collettivi integrativi ai criteri di premialità e merito, escludendo gli automatismi e la distribuzione indifferenziata delle risorse e applicando puntuali strumenti di controllo (art. 18, comma 2 del d.lgs. n. 150 del 2009).

In tale direzione anche gli istituti erogati tradizionalmente a cadenza mensile, fissa e ricorrente (come l'indennità mensilizzata di Ateneo) sono stati utilmente riconciliati con la più recente normativa volta ricondurre la quota prevalente del trattamento accessorio nell'ambito del finanziamento del ciclo della *performance*.

Capitolo VI

GLI INTERVENTI PER LA DIDATTICA

6.1. La domanda e l'offerta formativa

Il sistema universitario italiano è costituito prevalentemente dalle 61 Università statali cui si aggiungono 5 scuole superiori o Istituti di alta formazione, le quali accolgono il 90 per cento circa degli iscritti. Poco più dell'82 per cento degli studenti è concentrato nei 41 Atenei medio-grandi (con più di 15.000 iscritti). Negli Atenei statali (ivi comprese le 5 scuole speciali), nell'anno accademico 2015-2016, risultano iscritti 1.504.338 studenti, mentre in quelle non statali gli iscritti si attestano a 166.899. In base al dato dimensionale, 12 sono grandi Atenei con oltre 40.000 iscritti, 29 sono Atenei medi (tra 15.000-40.000 iscritti) e 50 sono Atenei piccoli (con meno di 15.000 iscritti). I grandi Atenei, rappresentati da 12 Università statali (che comprendono un politecnico), assorbono il 42,7 per cento degli iscritti, i 29 Atenei medi il 39,4 per cento e i restanti piccoli Atenei appena il 17,8 per cento. Va segnalato che gli Atenei statali di più ridotte dimensioni sono dislocati soprattutto al Centro ed al Mezzogiorno (22 su complessivi 28 statali a livello nazionale). Analogo fenomeno si registra anche sul versante dei piccoli Atenei non statali con riferimento alle Università telematiche, che al Centro ed al Mezzogiorno presentano un numero complessivo pari a 7 a fronte del dato complessivo nazionale pari a 8.

Più in generale, nelle Università non statali (30 Atenei, di cui 11 Università telematiche) è iscritto circa il 10 per cento degli studenti. Nell'ambito degli Atenei non statali, le Università telematiche mostrano, in termini di iscritti, un peso relativo di rilievo, accogliendo il 4,11 per cento degli studenti e cioè un numero di iscritti pari a quasi la metà degli iscritti nelle Università non statali.

TAVOLA 23

ISTITUZIONI UNIVERSITARIE

Ripartizione geografica Dimensione degli atenei	Università statali	di cui Scuole superiori o Istituti di alta formazione dottorale	Università non statali	di cui telematiche	Totale
NORD	24	2	10	1	34
Grandi	5				5
Medi	13		1		14
Piccoli	6	2	9	1	15
CENTRO	19	3	13	7	32
Grandi	3				3
Medi	5		3	3	8
Piccoli	11	3	10	4	21
SUD	23	0	7	3	30
Grandi	4				4
Medi	8				8
Piccoli	11		7	3	18
ITALIA	66	5	30	11	96
Grandi	12	0	0	0	12
Medi	26	0	4	3	30
Piccoli	28	5	26	8	54

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

ISTITUZIONI UNIVERSITARIE ED ISCRITTI
(anno accademico 2015-2016)

Tipologia	Istituzioni	N. totale iscritti
Statale	61	1.504.338
Grandi	12	713.672
Medi	26	586.356
Piccoli	23	204.310
Non statale	30	166.899
Medi	3	72.661
Piccoli	27	94.238
ITALIA	91	1.671.237

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

Sul versante dell'offerta formativa, nell'anno accademico 2015-16, sono presenti 4.586 corsi di studio, di cui 2.255 di primo livello, 2.015 di secondo livello e 316 a ciclo unico. Il numero dei corsi di studio, cresciuto nella prima metà del decennio scorso, a seguito soprattutto della riforma degli ordinamenti didattici del 3+2 con la previsione di due livelli formativi (laurea e laurea specialistica), ha raggiunto un valore massimo di 5.879 corsi nell'anno accademico 2007-2008, per poi ridursi dall'anno accademico 2008-2009 di circa 1.289 (28,7 per cento per i corsi di primo livello, 17,4 per cento per i corsi di secondo livello). Ciò risponde in buona parte agli obiettivi attesi dal processo di riforma avviato in attuazione della legge n. 240 del 2010, in particolare con l'introduzione dell'accREDITAMENTO periodico di sedi e corsi di studio (d.lgs. n. 19, 27 gennaio 2012), informando la disciplina della didattica a principi di efficienza ed efficacia e circoscrivendo nuovamente l'autonomia riconosciuta alle Università nella scelta degli ordinamenti didattici attraverso l'individuazione di requisiti minimi necessari per l'attivazione dei corsi di studio. Si tratta di interventi che, al fine di favorire appunto il rilancio di qualità ed efficienza del sistema universitario e della ricerca, rispondono ad alcune delle criticità rilevate nel sistema italiano nel confronto non solo con quelli dei principali paesi industrializzati ma in esito anche ai risultati non del tutto soddisfacenti rilevati nei primi anni di avvio del percorso del doppio livello formativo.

Come evidenziato dalla Corte nella precedente relazione sul sistema universitario, la riforma degli ordinamenti dei corsi di studio universitari, avviata con il primo regolamento sull'autonomia didattica (d.m. n. 509 del 1999), pur muovendo da un contesto di ampio confronto a livello dei principali paesi europei nell'ottica della costruzione di uno spazio europeo comune dell'istruzione superiore con l'obiettivo di armonizzazione dei sistemi universitari, non aveva prodotto gli effetti attesi, soprattutto per una mancata visione d'insieme, avendo ogni Facoltà e spesso ogni area scientifica affrontato i problemi separatamente rispetto alle altre. Ciò aveva portato ad un risultato che era quello di una persistenza, se non di un'accentuazione, di un sistema centrato sul docente anziché sullo studente, con una eccessiva frammentazione delle attività formative, alcune delle quali con pochi crediti formativi, e con una moltiplicazione, spesso non motivata, dei corsi di studio. Di qui i successivi decreti ministeriali del 2007

sulle classi di laurea e sui requisiti necessari per l'istituzione e l'attivazione dei corsi di studio sino ad arrivare al d.lgs. n. 19 del 2012.

I dati complessivi dell'anno accademico 2015-2016 sono in linea con gli indirizzi governativi, essendo rappresentativi di un graduale processo di razionalizzazione dell'offerta formativa.

Il calo più marcato dei corsi di studio si è avuto negli Atenei del Centro dove il numero dei corsi si è ridotto, rispetto ai dati dell'anno accademico 2007-2008, del 28,2 per cento a fronte di una riduzione complessiva nell'intero territorio nazionale pari al 21,9 per cento; anche il dato del Mezzogiorno (-22,5 per cento), per lo stesso periodo, è in linea con il *trend* nazionale, mentre più contenuto è il dato del Nord (-17,1 per cento). Si tratta di un processo che, soprattutto per il Mezzogiorno ed il Nord, è stato più incisivo negli anni immediatamente successivi ai decreti ministeriali del 2007, come mostrano i dati di seguito rappresentati dell'ultimo quinquennio, che evidenziano nell'anno accademico 2015-2016 rispetto all'anno accademico 2011-2012 ancora un calo significativo per il Centro (-5,7 per cento) e un andamento sostanzialmente immutato per il Nord ed il Mezzogiorno (+0,1 per cento e 0,0 per cento).

TAVOLA 25

CORSI ATTIVI PER TIPOLOGIA E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA

Ripartizione geografica	Corsi laurea	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
NORD	I livello	988	984	989	971	968
	II livello	853	851	870	863	875
	Ciclo unico	118	118	121	119	119
	Totale	1.959	1.953	1.980	1.953	1.962
CENTRO	I livello	656	633	613	598	589
	II livello	552	536	540	535	540
	Ciclo unico	73	75	79	78	79
	Totale	1.281	1.244	1.232	1.211	1.208
MEZZOGIORNO	I livello	707	720	732	707	698
	II livello	598	599	600	596	600
	Ciclo unico	111	117	118	116	118
	Totale	1.416	1.436	1.450	1.419	1.416
ITALIA	<i>I livello</i>	<i>2.351</i>	<i>2.337</i>	<i>2.334</i>	<i>2.276</i>	<i>2.255</i>
	<i>II livello</i>	<i>2.003</i>	<i>1.986</i>	<i>2.010</i>	<i>1.994</i>	<i>2.015</i>
	<i>Ciclo unico</i>	<i>302</i>	<i>310</i>	<i>318</i>	<i>313</i>	<i>316</i>
	Totale	4.656	4.633	4.662	4.583	4.586

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

Parallelamente alla razionalizzazione dell'offerta formativa in termini di corsi di studio, si è anche ridotto il numero dei Comuni sede decentrata di corsi di studio. Secondo i dati tratti dalla Banca dati dell'offerta formativa del MIUR, nell'anno accademico 2015-2016 il numero complessivo a livello nazionale delle sedi decentrate di corsi di studio, nelle quali è presente almeno un iscritto al primo anno, è pari a 110 (50 al Nord, 29 al Centro e 31 nel Mezzogiorno) a fronte di un analogo dato nell'accademico 2006-2007 pari a 162. Vi sono, tuttavia, ancora nell'anno accademico 2014-2015, 70 sedi esclusivamente di corsi in via di esaurimento, che assorbono un

totale di 3.535 iscritti, con una media cioè di 50 studenti per sede. Dati di maggiore dettaglio sono disponibili, sulla base del Rapporto ANVUR 2016, limitatamente all'anno accademico 2012-2013, in cui figurano ancora 34 sedi decentrate di corsi in via di esaurimento con un numero di iscritti pari o minore a 10. Il dato (34 sedi) è anomalo rispetto a quello riferito all'anno accademico 2006-2007 (15 sedi) riportato dalla Corte nella precedente relazione sul sistema universitario ma potrebbe trovare spiegazione nel processo di razionalizzazione dell'offerta formativa, che ha portato alla disattivazione di numerosi corsi a partire proprio dal 2007.

Interessanti, sotto il profilo dell'analisi del livello di internazionalizzazione dell'offerta formativa, sono i dati riferiti ai corsi di studio impartiti in lingua inglese. Nell'anno accademico 2015-2016 i corsi di studio impartiti interamente in lingua inglese sono 245 (il 5,6 per cento del totale), mentre quelli che utilizzano l'inglese solo in parte del percorso formativo sono 65 (1,5 per cento del totale). La distribuzione territoriale evidenzia una concentrazione dei corsi al Nord (59 per cento dei corsi) rispetto al Centro (26 per cento) ed al Mezzogiorno (15 per cento circa).

TAVOLA 26

CORSI IN INGLESE PER AREA GEOGRAFICA
(anno accademico 2015-2016)

Ripartizione geografica	Corsi interamente in inglese	Corsi parzialmente in inglese	Totale
NORD	151	32	183
CENTRO	63	18	81
MEZZOGIORNO	31	15	46
ITALIA	245	65	310

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

Sempre sotto il profilo dell'analisi del livello di internazionalizzazione dell'offerta formativa, interessanti sono i dati relativi ai corsi di studio attivi nell'anno accademico 2015-2016, pari a 140 (il 3,2 per cento del totale), per i quali le Università hanno stipulato convenzioni (pari a 236) con Atenei esteri al fine del rilascio del titolo doppio (o plurimo) o congiunto. In totale gli Atenei esteri coinvolti (ciascun corso di studio può essere attivato in convenzione con uno o più Atenei stranieri) sono 171, distribuiti su 43 Paesi diversi (lo Stato estero che ricorre con maggior frequenza è la Francia, con 64 convenzioni stipulate, seguita dalla Germania con 26 convenzioni e dalla Spagna con 24 convenzioni, mentre solo 6 convenzioni risultano attive con Atenei statunitensi e 5 con Atenei del Regno Unito).

Nell'anno accademico 2015-2016 i corsi di studio che offrono convenzioni con altri Paesi finalizzati alla mobilità degli studenti sono 1.410, ovvero il 32,5 per cento di quelli attivi, per un totale di 23.695 convenzioni (con una media quindi di quasi 17 convenzioni per ciascun corso) ed interessano 78 paesi esteri e 1.392 Atenei di tali Paesi (lo Stato estero più coinvolto è la Spagna con 5.887 convenzioni e 1007 corsi di studio, cui seguono la Francia con 898 corsi di studio, la Germania con 724 corsi ed il Portogallo con 659 corsi).

Di rilievo sono anche i dati relativi ai corsi che possono prevedere una programmazione locale degli accessi, sulla base dell'art. 2 della legge 2 agosto 1999, n.

264. Dall'analisi dell'offerta formativa negli ultimi quattro anni accademici emerge che i corsi ad accesso programmato localmente dagli Atenei sono circa il 20 per cento del totale di quelli attivi, in aumento nel periodo considerato, con un picco nell'anno accademico 2014-2015 (21,8 per cento) ed una leggera flessione nell'anno accademico 2015-2016 (21,1 per cento).

TAVOLA 27

CORSI DI STUDIO A PROGRAMMAZIONE LOCALE DEGLI ACCESSI

Anni	Corsi laurea triennale		Corsi a ciclo unico		Corsi laurea magistrale		Totale corsi di studio	
	n. corsi	di cui a progr. locale degli accessi	n. corsi	di cui a progr. locale degli accessi	n. corsi	di cui a progr. locale degli accessi	n. corsi	di cui a progr. locale degli accessi
2012-13	2.337	535	310	70	1.986	276	4.633	881
2013-14	2.334	590	318	66	2.010	293	4.662	949
2014-15	2.276	628	313	68	1.994	304	4.583	1.000
2015-16	2.255	599	316	67	2.015	302	4.586	968

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

La maggior parte dei corsi a programmazione locale sono attivi nelle aree scientifiche e sociali (quasi il 52 per cento complessivamente). Per l'area medica, la maggior parte dei corsi attivi ha accessi programmati a livello nazionale (sia per i corsi di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia sia per i corsi delle professioni sanitarie).

Quanto alla domanda formativa, i dati di sintesi sono rappresentati dalle tavole che seguono, le quali evidenziano nell'anno accademico 2015-2016 un aumento delle immatricolazioni dopo anni di continue riduzioni.

TAVOLA 28

QUADRO NAZIONALE DELLA POPOLAZIONE STUDENTESCA

QUADRO NAZIONALE DELLA POPOLAZIONE STUDENTESCA

AREA GEOGRAFICA	a.a. 2011/2012			a.a. 2012/2013			a.a. 2013/2014			a.a. 2014/2015			a.a. 2015/2016		
	Iscritti	di cui Immatricolati	Laureati	Iscritti	di cui Immatricolati	Laureati	Iscritti	di cui Immatricolati	Laureati	Iscritti	di cui Immatricolati	Laureati	Iscritti	di cui Immatricolati	Laureati
NORD	703.621	123.872	135.224	694.627	121.290	137.951	692.708	122.462	140.793	690.653	124.034	139.089	699.448	129.006	144.658
CENTRO	448.042	67.370	69.714	436.864	62.869	74.141	431.410	62.013	73.173	426.751	65.669	72.676	429.180	66.949	74.241
SUD E ISOLE	611.233	87.985	88.733	591.160	85.051	90.541	576.386	84.378	88.114	559.431	80.807	90.178	542.609	80.045	86.434
TOTALE ITALIA	1.762.896	279.227	293.671	1.722.651	269.210	302.633	1.700.504	268.853	302.080	1.676.835	270.510	301.943	1.671.237	276.000	305.333

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR - Anagrafe degli studenti

POPOLAZIONE STUDENTESCA – UNIVERSITA' STATALI E NON STATALI

ATENEI	a.a. 2011/2012			a.a. 2012/2013			a.a. 2013/2014			a.a. 2014/2015			a.a. 2015/2016		
	Iscritti	di cui Immatricolati	Laureati	Iscritti	di cui Immatricolati	Laureati	Iscritti	di cui Immatricolati	Laureati	Iscritti	di cui Immatricolati	Laureati	Iscritti	di cui Immatricolati	Laureati
Atenei statali	1.618.213	256.885	264.614	1.575.125	248.161	270.676	1.546.069	245.932	269.418	1.522.060	247.591	269.112	1.503.355	251.135	273.786
Atenei non statali	144.683	22.342	29.057	147.526	21.049	31.957	154.435	22.921	32.662	154.775	22.919	32.831	167.882	24.865	31.547
TOTALE ITALIA	1.762.896	279.227	293.671	1.722.651	269.210	302.633	1.700.504	268.853	302.080	1.676.835	270.510	301.943	1.671.237	276.000	305.333

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR - Anagrafe degli studenti

Analisi di dettaglio mostrano che la ripresa delle immatricolazioni si registra soprattutto nella fascia di età più giovane.

Il numero degli immatricolati nell'anno accademico 2015-2016 è di 276.000 unità, in crescita sull'anno precedente del 2 per cento, con un tasso decisamente più marcato rispetto alla crescita nell'anno accademico 2014-2015, che aveva fatto registrare un tasso dello 0,6 per cento sull'anno accademico precedente. Sembra, dunque, essersi interrotta la fase di decrescita iniziata nella metà dello scorso decennio anche per i pesanti tagli al sistema universitario conseguenti al periodo della crisi economica, dopo il picco di 337.000 studenti raggiunto nell'anno accademico 2003-2004.

TAVOLA 30

IMMATRICOLATI PER AREA DI RESIDENZA

Anno	Nord	Centro	Sud e Isole	Totale
2011-12	123.872	67.370	87.985	279.227
2012-13	121.290	62.869	85.051	269.210
2013-14	122.462	62.013	84.378	268.853
2014-15	124.034	65.669	80.807	270.510
2015-16	129.006	66.949	80.045	276.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR – Anagrafe degli studenti

Gran parte del calo osservato è riconducibile agli studenti in età matura ed è chiaramente legato agli effetti temporanei della introduzione del doppio livello di laurea (3+2) e al venire meno progressivo della possibilità di riconoscere crediti per l'esperienza lavorativa maturata¹³⁴.

¹³⁴ L'art. 5, comma 7, del d.m. n. 509 del 1999 prevedeva che "Le Università potessero riconoscere come crediti formativi universitari, secondo criteri predeterminati, le conoscenze e abilità professionali certificate ai sensi della normativa vigente in materia, nonché altre conoscenze e abilità maturate in attività formative di livello post-secondario alla cui progettazione e realizzazione l'Università abbia concorso". In senso più incisivo, è intervenuta poi la legge 28 dicembre 2001, n. 448 (art. 22, comma 13), stabilendo che: "al personale delle amministrazioni pubbliche che abbia superato il previsto ciclo di studi presso le rispettive scuole di formazione, ivi compresi gli istituti di formazione delle Forze di polizia ad ordinamento militare e civile e delle Forze armate, l'istituto di perfezionamento della Polizia di Stato, la Scuola di polizia tributaria della Guardia di finanza e la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, è riconosciuto un credito formativo per il conseguimento dei titoli di studio di cui

Nell'anno accademico 2015-2016 il numero degli immatricolati per area di residenza è cresciuto al Nord in misura significativa (4 per cento), è aumentato al Centro con un tasso (1,9 per cento) sostanzialmente in linea con quello rilevato a livello nazionale, mentre è lievemente diminuito nel Mezzogiorno (-0,9 per cento).

Nel medesimo periodo, il gruppo studenti con età pari o inferiore ai 20 anni ha registrato un incremento del 2,2 per cento. Un contributo negativo nell'ultimo decennio alla dinamica delle immatricolazioni è venuto sia per effetto dal calo delle nascite sia in conseguenza dell'aumento dell'incidenza della popolazione non di cittadinanza italiana, cresciuta circa dal 2 per cento a inizi anni 2000 al 9 per cento nell'anno accademico 2015-2016. Secondo le proiezioni dell'ANVUR, se a parità di popolazione la composizione tra cittadini italiani e stranieri fosse rimasta invariata, il numero degli immatricolati in questa fascia di età sarebbe oggi di circa 11.000 studenti superiore all'attuale, sui livelli cioè osservati alla fine dello scorso decennio.

Quanto alla composizione per genere degli immatricolati, prevale ormai stabilmente la componente femminile, con una quota, nell'anno accademico 2015-2016, pari circa al 55 per cento, in lieve riduzione rispetto ai massimi della fine dello scorso decennio (56,7 per cento nell'anno accademico 2008-2009).

TAVOLA 31

IMMATRICOLATI PER GENERE

Anno	Femmine	Maschi	Totale
2011-2012	122.174	157.053	279.227
2012-2013	118.521	150.689	269.210
2013-2014	119.358	149.495	268.853
2014-2015	120.998	149.512	270.510
2015-2016	124.356	151.644	276.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR – Anagrafe degli studenti

Nell'anno accademico 2015-2016, risultano iscritti 1.671.237 studenti nel totale delle Università (statali e non statali). Di questi, 985 mila sono iscritti a un corso di laurea triennale previsto dal nuovo ordinamento di cui al d.m. n. 270 del 2004, 287 mila a un corso di laurea a ciclo unico, 312 mila a un corso di laurea magistrale e 83 mila a un corso dell'ordinamento introdotto con il d.m. 509 del 1999, la cui quota si sta progressivamente riducendo.

Il numero degli iscritti è cresciuto fino a raggiungere un massimo di 1.785.566 nell'anno accademico 2010-2011 ed è poi sceso negli anni successivi.

all'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509. Le modalità di riconoscimento dei crediti formativi sono individuate con apposite convenzioni stipulate tra le amministrazioni interessate e le Università".

Nel 2006 il Ministro ha emanato un atto di indirizzo per limitare il numero massimo di crediti riconoscibili in ingresso agli studenti. Con il decreto-legge 3 ottobre 2006 n. 262 (convertito, con modificazioni, dalla legge del 24 novembre 2006, n. 286) e con i decreti del 2007 sulla Determinazione delle classi di laurea triennale e magistrale il numero massimo di crediti riconoscibili è stato fissato a 60 per le lauree triennali e a 40 per quelle magistrali. Tale limite è stato ulteriormente ridotto a 12 crediti dall'art. 14 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, prevedendo che "il riconoscimento deve essere effettuato esclusivamente sulla base delle competenze dimostrate da ciascuno studente. Sono escluse forme di riconoscimento attribuite collettivamente".

ISCRITTI ALLE UNIVERSITA' PER TIPOLOGIA DI CORSO

Anno	Corsi non riformati	Ordinamento d.m. 509-99				Ordinamento d.m. 270-04			Totale complessivo
		Laurea triennale	Corsi a ciclo unico	Laurea specialistica	Totale	Laurea triennale	Laurea a ciclo unico	Laurea magistrale	
2011-2012	21.847	347.903	77.096	44.346	469.345	773.591	253.876	244.237	1.762.896
2012-2013	16.234	216.784	59.828	21.634	298.246	870.740	274.520	262.911	1.722.651
2013-2014	11.262	128.732	43.096	12.561	184.389	936.873	294.230	273.750	1.700.504
2014-2015	7.083	84.108	29.512	8.127	121.747	958.624	309.201	280.180	1.676.835
2015-2016	3.887	56.676	20.742	5.712	83.130	985.140	312.025	287.055	1.671.237

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR - Anagrafe degli studenti

Come per gli immatricolati, anche il dato degli iscritti registra nel quinquennio considerato un progressivo incremento delle classi di età più giovani. Gli iscritti con età inferiore ai 23 anni registrano un *trend* in aumento, passando dal 51,8 per cento dell'anno accademico 2011-2012 al 53 per cento dell'anno accademico 2015-2016. Specularmente si riducono gli iscritti in età più matura per il progressivo ridursi degli incentivi correlati all'esperienza lavorativa maturata.

Il calo delle iscrizioni ha interessato prevalentemente il Mezzogiorno (-3 per cento), dove tuttavia il numero degli iscritti ha registrato l'incremento più elevato nella fase di ascesa. Nel complesso il numero degli iscritti è lievemente cresciuto al Nord (+1,2 per cento) ed è rimasto sostanzialmente stabile al Centro (+0,5 per cento). Il calo più consistente si registra nelle Isole dove più forte è stata la flessione delle immatricolazioni negli ultimi anni.

ISCRITTI PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA SEDE DEL CORSO DI STUDI

Anno	Nord	Centro	Sud-Isole	Totale
2011-2012	703.621	448.042	611.233	1.762.896
2012-2013	694.627	436.864	591.160	1.722.651
2013-2014	692.708	431.410	576.386	1.700.504
2014-2015	690.653	426.751	559.431	1.676.835
2015-2016	699.448	429.180	542.609	1.671.237

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR - Anagrafe degli studenti

Per quanto riguarda la composizione per genere, in tutto il periodo analizzato la componente femminile si assesta attorno al 56 per cento del totale degli iscritti.

TAVOLA 34

ISCRITTI PER GENERE

Anno	Femmine	%	Maschi	%	Totale
2011-2012	1.002.408	56,9	760.488	43,1	1.762.896
2012-2013	976.663	56,7	745.988	43,3	1.722.651
2013-2014	958.462	56,4	742.042	43,6	1.700.504
2014-2015	940.980	56,0	735.855	43,8	1.680.313
2015-2016	931.904	44,2	739.333	56,3	1.671.237

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR – Anagrafe degli studenti

6.2. I risultati attesi

Un'analisi del sistema universitario in termini di risultati attesi dalla domanda e dall'offerta formativa non può prescindere dalla lettura del dato dei laureati.

L'evoluzione nel tempo dei relativi dati mostra il naturale e costante aumento del numero di laureati nei corsi del nuovo ordinamento, come riformato dal d.m. n. 270 del 2004, e la progressiva riduzione dei laureati nei corsi del precedente ordinamento: nel 2015-2016 i laureati del precedente ordinamento rappresentano ormai una quota minima del numero complessivo, mentre i laureati del nuovo ordinamento raggiungono i 290.903. I titoli di studio rilasciati, includendo anche quelli di II° livello, riguardano tuttavia anche persone che hanno già conseguito in passato la laurea: i dati, quindi, non consentono di effettuare una corretta comparazione tra i laureati del nuovo e del vecchio ordinamento, giacché vengono conteggiati due volte coloro che conseguono sia la laurea triennale sia la specialistica o magistrale. Il confronto si può effettuare solo analizzando l'andamento delle lauree al netto delle lauree di secondo livello e cioè considerando soltanto le lauree triennali, le lauree a ciclo unico e le lauree del vecchio ordinamento.

Dalla tavola che segue si registra (al netto del dato delle lauree specialistica o magistrale), una crescita nell'anno accademico 2012-2013, seguita da un calo nell'anno 2013-2014, il cui valore si è poi mantenuto pressoché costante negli anni accademici successivi.

TAVOLA 35

LAUREATI PER TIPO DI ORDINAMENTO DEL CORSO DI STUDIO

Anno	Corsi non riformati	Ordinamento d.m. 509-1999				Ordinamento d.m. 270-2004			Totale complessivo	Totale complessivo al netto delle lauree specialistiche e magistrali
		Laurea triennale	Corsi a ciclo unico	Laurea specialistica	Totale	Laurea triennale	Laurea a ciclo unico	Laurea magistrale		
2011-12	5.182	88.749	13.800	18.750	121.299	81.857	16.601	68.732	293.671	206.189
2012-13	5.030	61.397	13.608	6.929	81.934	115.807	19.263	80.599	302.633	215.105
2013-14	4.521	25.804	11.305	3.110	40.219	149.803	22.441	85.096	302.080	213.874
2014-15	2.288	14.667	7.204	1.688	23.559	160.128	28.779	87.189	301.943	213.066
2015-16	758	8.515	4.077	1.080	13.672	166.122	33.728	91.053	305.333	213.200

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR - Anagrafe degli studenti

Quanto alla composizione dei laureati per ripartizione geografica, cresce nell'anno accademico 2015-2016 rispetto all'anno accademico precedente la quota dei laureati degli Atenei del Nord a vantaggio di quelli del Mezzogiorno.

TAVOLA 36

LAUREATI PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA SEDE DEL CORSO DI STUDI

Anno	Nord	Centro	Sud	Totale
2011-12	135.224	69.714	88.733	293.671
2012-13	137.951	74.141	90.541	302.633
2013-14	140.793	73.173	88.114	302.080
2014-15	139.089	72.676	90.178	301.943
2015-16	144.658	74.241	86.434	305.333

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR – Anagrafe degli studenti

La distribuzione per genere dei laureati mostra negli ultimi tre anni un piccolo ulteriore incremento dei laureati di genere femminile, che nel 2014 rappresentano circa il 59 per cento del totale dei laureati. Il tasso crescente di femminilizzazione dei laureati va di pari passo con l'aumento progressivo delle iscrizioni all'Università da parte delle donne.

TAVOLA 37

LAUREATI PER GENERE

Anno	Femmine	%	Maschi	%	Totale
2011-12	174.409	59,4	119.262	40,6	293.671
2012-13	179.007	59,1	123.626	40,9	302.633
2013-14	177.807	58,9	124.273	41,1	302.080
2014-15	175.276	58,0	126.667	42,0	301.943
2015-16	177.233	58,0	128.100	42,0	305.333

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR – Anagrafe degli studenti

6.3. La valutazione della qualità nel sistema universitario

Come accennato nelle considerazioni generali, il complesso ordinamentale più consistente della riforma del sistema universitario riguarda l'attività di valutazione e si snoda attraverso una serie di interventi normativi, quali: (a) la legge n. 43 del 2005, che prevede l'obbligo delle Università di adottare programmi triennali coerenti con linee di indirizzo governative (aventi ad oggetto, tra l'altro, i corsi di studio da istituire, il programma di sviluppo delle ricerca scientifica, gli interventi a favore degli studenti, l'internazionalizzazione, il fabbisogno del personale) soggetti a valutazione ministeriale; (b) il d.P.R. n. 64 del 2008, che prevede l'istituzione dell'ANVUR, agenzia deputata alla valutazione del sistema universitario e della ricerca; (c) il DL n. 180 del 2008 nel quale si prevede che una quota non inferiore al 7 per cento del FFO debba essere ripartita secondo criteri premiali (qualità dell'offerta formativa, qualità della ricerca e qualità, efficienza ed efficacia delle sedi didattiche); (d) il d.lgs. n. 19 del 2012,

che, in attuazione della legge n. 240 del 2010 (art. 5), ha reso concreto il sistema di Assicurazione della Qualità (AQ) del sistema universitario in linea con le principali indicazioni europee.

In particolare il d.lgs. n. 19 del 2012 prevede per le procedure di accreditamento e valutazione dei corsi e delle sedi: (a) l'introduzione di un sistema di accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari; (b) l'introduzione di un sistema di valutazione e di assicurazione della qualità, dell'efficienza e dell'efficacia della didattica e della ricerca; (c) il potenziamento del sistema di autovalutazione della qualità e dell'efficacia delle attività didattiche e di ricerca delle Università.

Tale sistema viene reso operativo dall'ANVUR, che ha il compito di definire criteri e parametri per l'accREDITamento e la valutazione. Il Decreto ministeriale 30 gennaio 2013, n. 47, poi modificato dal d.m. 23 dicembre 2013, n. 1059 e dal d.m. 27 marzo 2015, n. 194, ha provveduto a recepire il documento *Autovalutazione, valutazione periodica e accREDITamento del sistema universitario italiano (AVA)* del 19 dicembre 2012.

Il sistema è stato poi migliorato e semplificato con il d.m. 987 del 12 dicembre 2016.

In termini operativi, l'AVA (Autovalutazione, Valutazione periodica, AccREDITamento) ha cominciato a essere attuata successivamente agli adeguamenti statuari da parte degli Atenei.

Secondo quanto riportato nel Rapporto 2016 dell'ANVUR, le prime visite dell'ANVUR per l'AccREDITamento Periodico sono iniziate nel novembre 2014 in Umbria e in Abruzzo, coinvolgendo 28 esperti (9 esperti di sistema, 15 esperti disciplinari e 4 studenti). Nel 2015 sono state visitate 13 Università in relazione a 111 corsi di studio, coinvolgendo 182 esperti. Nel 2016 sono state programmate 11 visite (8 al Nord e 3 al Centro).

L'esperienza maturata dall'ANVUR è ancora troppo recente per poter esprimere prime valutazioni sull'efficacia del nuovo sistema di valutazione. In esito all'esperienza maturata nei primi due anni, è stato costituito infatti presso l'ANVUR un gruppo di lavoro con l'obiettivo principale di raggiungere una maggiore semplificazione del sistema. A tal fine è stato elaborato un cruscotto di indicatori quantitativi di riferimento per il monitoraggio a distanza dei corsi di studio ed il riconoscimento delle anomalie macroscopiche nel loro funzionamento.

Tra gli strumenti di valutazione della didattica, uno degli elementi indispensabili è dato dal sistema di rilevazione delle opinioni degli studenti e dei laureandi/laureati. In particolare, l'ANVUR ha svolto nei mesi di gennaio e febbraio 2016 una operazione di verifica dei sistemi di rilevazione in uso negli Atenei, mediante la consultazione dei Nuclei di Valutazione, verifica questa da cui è emerso che tutti gli Atenei hanno un sistema di rilevazione delle opinioni degli studenti. Le rilevazioni più diffuse sono quelle sulle opinioni degli studenti frequentanti e dei laureandi, seguite da quelle dei laureati, docenti e studenti.

Significativa è poi la sperimentazione sulla valutazione delle competenze di carattere generalista acquisite dagli studenti iscritti al terzo anno attraverso il sistema TECO elaborato dall'ANVUR. In particolare, il modello sperimentale, applicato nel triennio 2012-2015, è finalizzato a misurare la capacità degli studenti universitari ad affrontare problemi in contesti socio-economici e lavorativi non noti a priori, contestualizzando conoscenze, abilità e competenze già acquisite (quali sapere leggere e discutere un testo mai visto prima, esercitando su di esso il pensiero critico, anche in

presenza di semplici grafici o simboli quantitativi; sapere risolvere problemi nuovi in un arco di tempo limitato; sapere comunicare per iscritto).

Ancorché importante l'esperimento sotto il profilo della misurazione della qualità dell'offerta formativa universitaria in un'ottica diversa da quella tradizionalmente desunta dai risultati sul mercato del lavoro (tempo di ricerca del primo impiego, tasso di occupazione, retribuzione iniziale, tipologia contrattuale, corrispondenza tra competenze possedute e competenze richieste), il sistema sconta la relativa attendibilità dei risultati in questa fase sperimentale, giacché fondato sulla partecipazione su base volontaria non solo da parte degli Atenei ma anche da parte degli studenti. Hanno partecipato alla sperimentazione solo 12 Atenei nel 2013 e 24 nel 2015. La partecipazione degli studenti è stata poi relativamente ridotta (21,4 per cento).

6.4. *Principali risultati in tema di didattica del Piano triennale 2013-2015*

Rinviando al paragrafo concernente i profili finanziari del piano triennale 2013-2015, l'analisi in questo ambito è limitata ai risultati in materia di didattica nel triennio di programmazione. Occorre al riguardo precisare che le principali azioni incentivate in tale triennio (d.m. 15 ottobre 2013, n. 827, relativo alle linee generali d'indirizzo del triennio e d.m. 14 febbraio 2014, n. 104, relativo alla valutazione dei risultati) sono sintetizzabili nei seguenti interventi:

- Dematerializzazione dei processi amministrativi per i servizi agli studenti. 73 Atenei hanno scelto questa azione. Sono stati riportati almeno 600 tra processi e servizi a favore degli studenti dematerializzati nel corso del periodo.
- Formazione a distanza per le Università non telematiche. 24 Atenei hanno selezionato gli indicatori relativi a questa attività. All'inizio del periodo di programmazione, nel a.a. 2015-2016, erano 52 i corsi di studio erogati in modalità teledidattica o "blended". Alla fine del periodo, si è arrivati a un totale di 260 Corsi.
- Reclutamento dei docenti attivi all'estero. 17 Atenei hanno selezionato indicatori relativi a questa attività per un totale di circa 50 nuovi reclutamenti dall'estero. Anche l'azione a supporto dei *visiting professors* si è rivelata di grande successo: nel corso del triennio hanno tenuto insegnamenti 680 docenti stranieri, ospitati da 21 Atenei distribuiti in tutto il territorio nazionale.
- Mobilità internazionale degli studenti e attrattività di studenti internazionali. 60 Atenei hanno selezionato indicatori relativi a questa attività realizzando un incremento sia della mobilità all'estero degli studenti italiani, secondo la medesima tipologia della mobilità Erasmus, sia un incremento degli iscritti stranieri.
- Internazionalizzazione dell'offerta formativa. 35 Atenei hanno selezionato indicatori relativi all'aumento dell'offerta formativa in lingua inglese o all'aumento di corsi di studio con rilascio di titolo congiunto o doppio, per un incremento di queste tipologie di corsi pari a circa 200 e corsi di studio passati da una caratterizzazione prettamente nazionale a una maggiormente internazionale;
- Innovazione dei Corsi di Dottorato. Il Dottorato è stato oggetto di intervento sia a livello nazionale che per le collaborazioni internazionali. Sono state incentivate le collaborazioni tra Università ed Enti pubblici di ricerca nell'erogazione dei corsi con azioni che hanno coinvolto 10 Atenei. Sono stati

incentivati, inoltre, i corsi di dottorato erogati in lingua straniera o in collaborazione con Università e centri di ricerca stranieri, con 30 nuovi corsi di Dottorato con una di queste due caratteristiche. Infine, è aumentata di un punto percentuale nel triennio l'incidenza del numero di giovani stranieri immatricolati a un Corso di Dottorato (dal 10 all'11 per cento).

TAVOLA 38

INDICATORI DI RISULTATO DELLA DIDATTICA PER EFFO 2015

	Studenti in corso a.a. 2013/2014	% studenti in corso	Numero studenti in mobilità ingresso, a.a.2012/13.	% Numero studenti in mobilità ingresso, a.a.2012/13	Numero di iscritti per la prima volta ai corsi di studio nell'a.a. 13/14 che hanno acquisito il titolo all'estero	% iscritti per la prima volta ai corsi di studio nell'a.a. 13/14 che hanno acquisito il titolo all'estero	Numero studenti in mobilità ERASMUS in uscita a.a.2013/14	% Numero studenti in mobilità ERASMUS in uscita a.a.2013/14	CFU conseguiti all'estero nell'anno 2014 dagli iscritti regolari a.a.2013/14	% CFU conseguiti all'estero nell'anno 2014 dagli iscritti regolari a.a.2013/14.	LAUREATI regolari 2014 che hanno acquisito almeno 9 cfu all'estero	% LAUREATI regolari 2014 che hanno acquisito almeno 9 cfu all'estero	studenti in corso 2013/2014 con almeno 20 CFU nel 2014	% studenti in corso 2013/2014 con almeno 20 CFU nell'anno 2014
Nord-ovest	235.423	23,74	3.102	21,51	3.389	43,48	5.261	22,99	131.469	31	2.387	29,80	183.014	24,49
Nord-est	195.271	19,69	3.883	26,93	1.713	21,97	6.255	27,34	135.561	32	2.925	36,52	158.094	21,16
Centro	240.314	24,23	4.544	31,51	2.098	26,92	5.579	24,38	86.142	20	1.536	19,18	178.003	23,82
Sud-isole	320.623	32,33	2.890	20,04	595	7,63	5.785	25,28	73.874	17	1.162	14,50	228.069	30,52
TOTALE	991.632	100	14.419	100,00	7.794	100,00	22.880	100,00	427.046	100	8.009	100	747.180	100

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MIUR

I risultati di tali azioni sono fortemente connessi con i meccanismi relativi agli indicatori per la didattica della quota premiale di FFO. La tavola 38 espone gli indicatori relativi ai risultati per la didattica utilizzati per la quota premiale di FFO 2015.

Sono dati, peraltro, che andrebbero contestualizzati tenendo conto di profili che ricalcano tradizioni di alcuni Atenei in relazione anche a fattori esogeni (come ad esempio la città nella quale ha sede l'Ateneo). Con riferimento al processo di mobilità internazionale degli studenti e di attrattività di studenti internazionali, analisi di dettaglio mostrano, infatti, un numero di studenti in mobilità ERASMUS in ingresso, in termini di incidenza percentuale sul valore nazionale, per tutta l'area del Centro-Nord significativi, con punte su alcuni Atenei tradizionalmente attrattivi dall'estero (Bologna, Roma La Sapienza, Firenze).

6.5. Università e mondo del lavoro

A fronte di un *trend* crescente della disoccupazione giovanile in Europa nel periodo 2011-2014, un'inversione di tendenza si registra in Italia a partire dal 2015 con un anno di ritardo rispetto al dato medio europeo. In particolare, il tasso di disoccupazione è passato dall'8 per cento nel 2011 al 12,7 per cento nel 2014 e all'11,9 per cento nel 2015. Tra il 2007 ed il 2014 lo scarto tra il tasso di disoccupazione dei neolaureati e dei neodiplomati è passato da 3,6 punti a 12,3 punti a favore dei laureati. Al crescere dell'istruzione si riduce anche lo scarto tra i due generi (2,6 il differenziale a favore degli uomini tra i neolaureati a fronte del 4,1 tra i neodiplomati).

Secondo i dati ALMALAUREA riportati nel Rapporto ANVUR, a tre anni dal conseguimento dalla laurea, si registra un tasso di occupazione pari al 66 per cento per i laureati triennali (che per il 54 per cento proseguono gli studi con la laurea magistrale) e pari al 70 per cento per i laureati magistrali biennali. I laureati a ciclo unico (in Architettura, Farmacia, Giurisprudenza, Medicina, Veterinaria) che conseguono l'occupazione a distanza di tre anni dal conseguimento del titolo sono il 49 per cento.

Secondo i dati di un'indagine ISTAT condotta nel 2015 sui diplomati e sui laureati nel 2011, la stima dei laureati di I livello a distanza di 4 anni dal conseguimento del titolo è pari al 72,8 per cento, quella dei laureati a ciclo unico è pari all'80,3 per cento e quella dei laureati specialistici è pari all'84,5 per cento.

I risultati delle due rilevazioni non sono comparabili non solo perché fanno riferimento a periodi diversi, ma anche per effetto di diverse modalità di pubblicazione dei dati. È significativo comunque che nei dati ISTAT le lauree a ciclo unico hanno un migliore rendimento in termini occupazionali rispetto ai dati riportati dall'ANVUR.

Analisi di dettaglio dell'indagine ISTAT evidenziano che i livelli più elevati di occupazione (superiori al 93 per cento) si riscontrano tra i laureati di II livello nei gruppi Difesa e sicurezza, Medico e Ingegneria (99,4, 96,5 e 93,9 per cento). L'inserimento nel mercato del lavoro è più difficile per i laureati, sia di I che di II livello, nei gruppi Letterario (61,7 per cento per i laureati di I livello e 73,4 per cento per quelli di II livello) e Geo-biologico (58,6 per cento per i laureati di I livello e 76,5 per cento per quelli di II livello). Decisamente sotto la media sono i dati dei laureati di I livello nel gruppo Psicologico che lavorano (solo il 54,4 per cento) e dei laureati di II livello nel Gruppo giuridico (67,6 per cento di occupati). Tra i laureati di I livello, oltre uno su due (52,8 per cento) lavora a tempo determinato oppure con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o di prestazione d'opera occasionale o con borse di studio/lavoro. Il lavoro non stabile coinvolge il 41,9 per cento dei laureati di II

livello. I laureati di II livello che provengono dai gruppi Difesa e sicurezza, Medico e Ingegneria percepiscono anche retribuzioni mediane mensili più elevate (superiori a 1.600 euro).

I dati esposti sono significativi anche ai fini delle valutazioni delle politiche di formazione professionale nei processi formativi universitari.

Non sono mancate iniziative al riguardo negli ultimi anni con la sperimentazione degli *stage* e dei tirocini formativi, introdotti dal decreto ministeriale del 25 marzo 1998, n. 142, che definiva ambiti e modalità applicative dell'art. 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196 ("pacchetto Treu") e ne individuava la finalità nel "realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro nell'ambito dei processi formativi e di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro".

Successive modifiche si sono avute con la legge 28 giugno 2012, n. 92 (Legge "Fornero") e con l'adozione delle Linee Guida in materia di tirocini del 24 gennaio 2013 da parte della Conferenza Stato-Regioni che hanno ulteriormente chiarito le diverse tipologie di tirocinio (tirocini curricolari e tirocini formativi e di orientamento).

Il tirocinio curricolare, inserito nel piano di studi ai sensi del decreto ministeriale del 22 ottobre 2004, n. 270, è effettuato durante lo svolgimento degli studi (prima del loro completamento) ed è finalizzato ad integrare le conoscenze acquisite con la frequenza ai corsi universitari, mediante l'acquisizione di esperienze professionali. Può essere obbligatorio o facoltativo (secondo quanto determinato dal singolo corso di studio). Ad esso viene riconosciuto un numero di crediti formativi universitari (CFU) e la durata è regolata negli ordinamenti didattici degli Atenei.

Il tirocinio formativo o di orientamento è, invece, svolto dopo il conseguimento del titolo per completare la formazione dei laureati in senso professionale e in definitiva per agevolarne le scelte professionali.

Entrambe le tipologie di tirocinio possono realizzarsi all'estero, nell'ambito dei programmi comunitari.

Il servizio di *stage* e tirocini, negli ultimi due anni accademici (di cui sono disponibili i dati a.a. 2012/2013 e a.a. 2013/2014), è stato attivato da 82 Atenei su 83 rispondenti al questionario della Rilevazione Nuclei.

TAVOLA 39

SERVIZIO ORGANIZZAZIONE DI *STAGE* E TIROCINI

Area geografica	Dimensione ateneo			Totale
	Grande	Medio	Piccolo	
NORD	3	13	13	29
Nord-Est	1	7	2	10
Nord-Ovest	2	6	11	19
CENTRO	3	6	18	27
MEZZOGIORNO	4	9	13	26
Sud	2	6	12	20
Isole	2	3	1	6
Totale	10	28	44	82

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ANVUR

I tirocini curriculari e gli *stage* curriculari attivati dagli Atenei italiani nell'a.a. 2013/14 sono stati 279.590 così ripartiti in base alla tipologia di corso: lauree triennali (158.166), lauree magistrali (47.496) e lauree a ciclo unico (73.928).

TAVOLA 40

STAGE E TIROCINI ANNO 2013-2014

Area geografica	Triennale		Magistrale		Ciclo unico		Totale stage e tirocini	Totale iscritti	% stage e tirocini/iscritti
	Stage e tirocini	% stage e tirocini/iscritti	Stage e tirocini	% stage e tirocini/iscritti	Stage e tirocini	% stage e tirocini/iscritti			
NORD	81.280	11,8	25.815	3,7	33.437	4,8	140.532	690.586	20,35
Nord-Est	39.267	10,0	13.933	3,6	16587	4,2	69.787	391.964	17,80
Nord-Ovest	42.013	14,1	11.882	4,0	16850	5,6	70.745	298.622	23,69
CENTRO	41.282	9,5	11.107	2,6	21184	4,9	73.573	434.927	16,92
MEZZOGIORNO	35.601	6,3	10.561	1,9	19.304	3,4	65.466	569.400	11,50
Sud	20.081	5,0	6.274	1,6	4710	1,2	31.065	403.362	7,70
Isole	15.520	9,3	4.287	2,6	14594	8,8	34.401	166.038	20,72
Totale	158.163	9,3	47.483	2,8	73.925	4,4	279.571	1.694.913	16,49

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ANVUR

Gli *stage post lauream* sono, invece, un servizio di formazione offerto ai giovani che hanno ottenuto il titolo da non oltre 18 mesi. A livello nazionale per l'a.a. 2013-14 sono stati attivati complessivamente 15.689 *stage* rispetto ai 21.172 attivati nell'a.a. 2012-13. Quasi tutti gli *stage post lauream* vengono effettuati in Italia (94,4 per cento), pochissimi nei paesi europei (4,7 per cento) e solo l'1,3 per cento in paesi extra-europei.

TAVOLA 41

STAGE POST-LAUREAM

Ripartizione geografica	2012-13	2013-14
NORD	14.327	11.903
Nord-Est	8.711	7.633
Nord-Ovest	5.616	4.270
CENTRO	3.223	2.223
MEZZOGIORNO	3.622	1.560
Sud	2.691	991
Isole	931	569
Totale	21.172	15.686

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ANVUR

Al termine del tirocinio le Università hanno l'obbligo di far compilare i questionari di valutazione a cura dei soggetti coinvolti nei tirocini e *stage* stessi secondo degli schemi predefiniti. Dall'analisi a valle delle procedure dei Nuclei di Valutazione degli Atenei risulta che il 76,4 per cento degli Atenei dichiara di possedere un sistema di

valutazione *ex post*, che il 12,4 per cento lo possiede solo in parte e un restante 11,2 per cento dichiara di non possedere tale sistema di valutazione

Gli *stage* o tirocini possono rappresentare un'opportunità di inserimento nel mondo del lavoro e spesso le Università organizzano giornate di "placement" rivolte sia ai laureandi che ai neo-laureati al fine di facilitare la difficile transizione dall'Università al lavoro.

Molte Università italiane forniscono il servizio di *job placement* a supporto degli studenti per quanto riguarda l'orientamento in uscita dal percorso universitario, per agevolare l'inizio della carriera professionale dei laureati e l'inserimento dei laureati nel mercato del lavoro.

La presenza del servizio di *job placement* è presente nella quasi totalità delle Università italiane (97,9 per cento nell'a.a. 2013-14), tranne in quattro Atenei, che dichiarano di non averlo ancora attivato (1 Ateneo del Nord-Ovest, 1 Ateneo del Centro e 2 Atenei del Sud).

TAVOLA 42

PRESENZA SERVIZIO *JOB PLACEMENT*

Ripartizione geografica	Si	No	Totale
NORD	30	1	31
Nord-Est	11		11
Nord-Ovest	19	1	20
CENTRO	27	1	28
MEZZOGIORNO	29	2	31
Sud	23	2	25
Isole	6		6
Totale	86	4	90

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ANVUR

Il servizio è presente a livello centrale nella quasi totalità degli Atenei (96,7 per cento). La quasi totalità dei servizi per il *job placement* degli Atenei svolge attività di orientamento al lavoro (97,8 per cento).

Capitolo VII

GLI INTERVENTI PER IL DIRITTO ALLO STUDIO

Le radici del diritto allo studio universitario sono rinvenibili negli artt. 3 e 34 della Costituzione.

In materia di diritto allo studio, spetta alla competenza esclusiva dello Stato la definizione dei soli livelli essenziali di prestazione (LEP) che devono essere erogati dalle Università statali.

In attuazione della delega recata dalla legge n. 240 del 2010 è stato emanato il d.lgs. n. 68 del 2012, le cui disposizioni hanno effetto a decorrere dall'anno accademico 2012-2013 e riguardano gli studenti iscritti ai corsi svolti dalle Università, dalle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) e dalle Scuole superiori per mediatori linguistici abilitate a rilasciare titoli equipollenti ai diplomi di laurea conseguiti presso le Università.

L'art. 3 del d.lgs. n. 68 del 2012 prevede un sistema integrato di strumenti e servizi per la garanzia del diritto allo studio, al quale partecipano, nell'ambito delle rispettive competenze, diversi soggetti. In particolare:

- lo Stato ha competenza esclusiva in materia di determinazione dei LEP;
- le Regioni a statuto ordinario esercitano la competenza esclusiva in materia di diritto allo studio, disciplinando e attivando gli interventi per il concreto esercizio di tale diritto;
- le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano le competenze ad esse spettanti in base ai rispettivi statuti, tenendo conto dei LEP;
- le Università e le istituzioni AFAM, nei limiti delle proprie risorse, organizzano i propri servizi – compresi quelli di orientamento e tutorato – al fine di realizzare il successo formativo degli studi e promuovono attività culturali, sportive e ricreative, nonché interscambi tra studenti di Università italiane e straniere.

L'art. 12, inoltre, attribuisce al MIUR il compito di promuovere accordi di programma e protocolli di intese per favorire il raccordo tra le diverse istituzioni che concorrono al successo formativo degli studenti e potenziare la gamma di servizi e interventi posti in essere dalle stesse.

Tra gli strumenti e i servizi per il conseguimento diritto allo studio, vi sono servizi abitativi e di ristorazione, attività a tempo parziale, trasporti, assistenza sanitaria, accesso alla cultura, servizi di orientamento e tutorato, servizi per la mobilità internazionale, materiale didattico, nonché, per gli studenti meritevoli, anche se privi di mezzi, in possesso di determinati requisiti, borse di studio.

L'entità, le modalità di erogazione e i requisiti per l'accesso ai servizi (ad eccezione delle borse di studio) sono stabiliti da regioni, province autonome, Università e istituzioni AFAM – per gli interventi di rispettiva competenza – in coerenza con i requisiti economici fissati per l'accesso alle borse di studio.

7.1. Le borse di studio

L'art. 7 del d.lgs. n. 68 del 2012 definisce i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) per il conseguimento del pieno successo formativo con riferimento all'assistenza sanitaria e alla borsa di studio.

Con riferimento alla borsa di studio, il d.lgs. n. 68 del 2012 stabilisce che la determinazione dell'importo *standard* – cui si provvede con decreto MIUR-MEF, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, sentito il Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU) – tiene in considerazione le differenze territoriali correlate ai costi di mantenimento agli studi. Questi ultimi sono calcolati, in maniera distinta per gli studenti in sede, pendolari o fuori sede, con riferimento alle voci di costo riferite a materiale didattico, trasporto, ristorazione, alloggio, accesso alla cultura.

In base all'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2012, la concessione delle borse di studio è assicurata, nei limiti delle risorse disponibili, a tutti gli studenti in possesso dei requisiti relativi al merito e alla condizione economica definiti con il medesimo decreto interministeriale che fissa con cadenza triennale l'importo della borsa di studio.

Con riguardo ai requisiti di merito, il d.lgs. n. 68 del 2012 stabilisce che essi sono stabiliti tenendo conto della durata normale dei corsi di studio, anche con riferimento ai valori mediani della relativa classe.

Lo stato di attuazione del d.lgs. n. 68 del 2012 risulta ancora in ritardo atteso che è stata soltanto avviata la definizione dello schema di decreto ministeriale finalizzato a determinare i requisiti di eleggibilità per il diritto allo studio universitario, mentre non sono stati ancora definiti i livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

Le borse di studio e i prestiti d'onore sono ancora finanziati principalmente dallo Stato attraverso il Fondo Integrativo Statale – FIS, cui si aggiungono le risorse provenienti dalla tassa regionale per il DSU a carico della generalità degli studenti (esclusi i beneficiari delle borse di studio) e da fondi propri delle Regioni che raramente rispettano la quota prevista (40 per cento del Fondo integrativo statale) in attesa del decreto contenente i criteri e le modalità di ripartizione del Fondo statale.

In tale situazione, la legge di bilancio 2017 ha, da un lato, previsto un incremento del FIS (50 milioni) al fine di consolidare, a decorrere dal 2017, il livello di finanziamento raggiunto nel 2016 e ha, dall'altro, rinviato ad un nuovo decreto la determinazione dei fabbisogni finanziari regionali allo scopo di consentire la ripartizione del FIS nelle more dell'emanazione del decreto di definizione dei LEP.

Sulla base delle informazioni acquisite in via istruttoria, nel corso del 2016 il MIUR ha istituito un apposito tavolo tecnico di concertazione con la presenza degli studenti, delle aziende per il diritto allo studio regionali, della CRUI, del MISE, con l'intento di procedere ad una stesura condivisa di tutti i decreti non ancora assunti in materia.

Le tavole che seguono espongono i dati nel periodo 2011-2015 relativi alle risorse disponibili per l'erogazione delle borse di studio nonché l'adeguatezza delle risorse rispetto alle effettive richieste delle Regioni nel 2015.

TAVOLA 43

RISORSE DISPONIBILI PER L'EROGAZIONE DELLE BORSE DI STUDIO

in milioni

Anno	Spesa regionale	Importo FIS	Importo complessivo	n. studenti idonei	n. studenti beneficiari	% di soddisfazione	n. studenti non soddisfatti
2011	334,4	98,6	433,0	176.353	131.263	74,43	45.090
2012	294,4	162,9	457,3	171.819	114.817	66,82	57.002
2013	313,8	149,2	463,0	171.304	136.621	79,75	34.683
2014	322,6	162,7	485,3	179.284	133.117	74,25	46.167
2015	336,7	162,0	498,7	188.612	139.370	73,89	49.242

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

TAVOLA 44

GRADO DI SODDISFAZIONE DEGLI STUDENTI IDONEI

in milioni

Regioni	2015					
	Spese Regionali	Quota Fondo Integrativo	Riparto Fondo Integrativo 2015	N. studenti Idonei	N. studenti beneficiari	% soddisfazione
ABRUZZO	14,9	5,9	20,8	5.366	5.213	97,15
BASILICATA	2,7	1,3	4,1	1.438	1.438	100
CALABRIA	8,8	6,6	15,5	8.907	3.534	39,68
CAMPANIA	20,1	2,1	22,2	17.440	8.471	48,57
EMILIA-ROMAGNA	44,8	22,0	66,8	19.265	19.265	100
FRIULI VENEZIA GIULIA	10,0	4,4	14,4	4.329	4.245	98,06
LAZIO	37,5	12,6	50,1	19.338	12.672	65,53
LIGURIA	7,1	3,2	10,3	3.279	3.279	100
LOMBARDIA	41,2	15,4	56,6	18.182	16.482	90,65
MARCHE	12,8	7,5	20,4	5.559	5.418	97,46
MOLISE	1,7	0,8	2,5	1.048	761	72,61
PIEMONTE	21,8	10,3	32,0	8.219	6.990	85,05
PUGLIA	26,1	12,7	38,8	15.139	11.423	75,45
SARDEGNA	8,9	6,8	15,7	7.579	4.849	63,98
SICILIA	6,5	12,6	19,1	21.666	6.225	28,73
TOSCANA	39,1	21,6	60,8	15.462	14.221	91,97
UMBRIA	9,9	5,3	15,3	3.430	3.430	100
VALLE D'AOSTA	0,2	0,2	0,5	142	142	100
VENETO	22,4	10,6	33,0	12.824	11.312	88,21
TOTALE	336,7	162,0	498,7	188.612	139.370	73,89

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

I dati di sintesi a livello nazionale mostrano per tutto il periodo di riferimento (2011-2015) un grado di soddisfazione non superiore in ogni caso all'80 per cento delle richieste ammissibili, con un dato addirittura nel 2012 che ha raggiunto solo il 66,82 per cento delle richieste ammissibili. Analisi di dettaglio a livello regionale mostrano, peraltro, differenziazioni significative con regioni che presentano una piena o pressoché piena adeguatezza delle risorse rispetto alle effettive richieste (Basilicata, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Umbria, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Abruzzo,) o comunque superiore alla media nazionale (Lombardia, Toscana, Veneto, Piemonte, Puglia) e con regioni, invece, che presentano scarsa adeguatezza delle risorse rispetto

alle effettive richieste, in alcuni casi imputabile soprattutto al ridotto apporto di risorse regionali (Sicilia e Calabria) piuttosto che alla quota del Fondo integrativo.

7.2. Il prestito d'onore e il prestito d'onore aggiuntivo alla borsa di studio

L'art. 3 del d.lgs. n. 68 del 2012 dispone che regioni, province autonome, Università e istituzioni AFAM – nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio, e sulla base di criteri definiti con decreto MIUR-MEF, sentita la Conferenza Stato-regioni – disciplinano le modalità per la concessione di prestiti d'onore agli studenti che possiedono i requisiti di merito.

I medesimi soggetti possono altresì concedere un prestito d'onore aggiuntivo rispetto alla borsa di studio – a condizioni agevolate e in misura massima pari all'importo della borsa – agli studenti iscritti ai corsi di laurea magistrale e di dottorato (nonché agli studenti iscritti almeno al quarto anno dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico), in possesso dei requisiti per l'accesso alle borse di studio.

7.3. I servizi abitativi: collegi e residenze universitarie

Il d.lgs. n. 68 del 2012 dispone la collaborazione fra i soggetti che offrono servizi per il diritto allo studio, per il potenziamento dell'offerta abitativa nazionale e per la programmazione integrata della disponibilità di alloggi pubblici e privati.

Con riguardo agli utenti delle strutture, l'art. 14 del d.lgs. prevede che agli studenti universitari venga destinata la prevalenza delle giornate di presenza (su base annua).

È inoltre consentito destinare i posti alloggio a dottorandi, borsisti, assegnisti, docenti e altri esperti coinvolti nell'attività didattica e di ricerca (eventualmente prevedendo una contribuzione alle spese differenziata), o a soggetti diversi, in particolare nei periodi di chiusura estiva.

Sulla base di dati del Ministero aggiornati al 2015, i Collegi universitari legalmente riconosciuti che beneficiano del contributo da parte del MIUR sono 14, mentre le Residenze universitarie statali sono 3. I collegi universitari legalmente riconosciuti rappresentano una buona soluzione, sul piano della collaborazione tra pubblico e privato nel campo culturale all'interno del nostro Paese. Nel modello del collegio universitario legalmente riconosciuto coesistono, infatti, due aspetti fondamentali: quello attinente alla politica del diritto allo studio e quello attinente più specificamente alla valorizzazione del merito e delle qualità intellettuali degli studenti, indipendentemente dalla classe sociale di provenienza. Il sostegno finanziario dello Stato consente, tuttavia, l'accesso anche a studenti in disagiate condizioni economiche mediante l'erogazione di borse di studio.

Complessivamente il numero di posti alloggio disponibili presso i 14 Collegi universitari legalmente riconosciuti che beneficiano del contributo da parte del MIUR è di 4.155, cui si aggiungono i 2.514 posti alloggio disponibili presso le 3 Residenze universitarie che beneficiano del contributo da parte del MIUR.

Nel periodo considerato (anni accademici 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015), le domande non soddisfatte sono ancora elevate come mostrano i dati esposti nella tavola che segue.

SERVIZI ABITATIVI – DOMANDE NON SODDISFATTE

A.A. 2014-2015		
RICHIEDENTI	IDONEI	AMMESSI
9.340	5.831	3.240
A.A. 2013-2014		
RICHIEDENTI	IDONEI	AMMESSI
8.310	4.666	3.454
A.A. 2012-2013		
RICHIEDENTI	IDONEI	AMMESSI
8.331	4.417	3.469

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

7.4. Il Fondo per il merito

Il Fondo per il merito istituito presso il MIUR è stato introdotto dall'art. 4 della legge n. 240 del 2010 al fine di “promuovere l'eccellenza e il merito fra gli studenti dei corsi di laurea e laurea magistrale individuati, per gli iscritti al primo anno per la prima volta, mediante prove nazionali *standard* e, per gli iscritti agli anni successivi, mediante criteri nazionali *standard* di valutazione.” Per la realizzazione di tali finalità, l'art. 9 del DL 13 maggio 2011, n. 70, convertito in legge n. 12 luglio 2011, n. 106, ha istituito, ai sensi degli artt. 14 e segg. cod. civ., la Fondazione per il merito con il precipuo compito di gestire il Fondo per il merito sulla base di un'apposita convenzione stipulata con i Ministeri vigilanti (Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero della gioventù).

Ad oggi la Fondazione per il merito non è ancora operante. Nelle more dell'operatività della Fondazione l'art. 59, comma 9, del DL 21 giugno 2013, n. 69 ha disposto per il triennio 2013–2015 la riduzione dello stanziamento del Fondo per il merito di 17 milioni di euro (5 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 7 milioni per l'anno 2015), destinando tali risorse al finanziamento di borse di mobilità per il sostegno degli studenti universitari capaci e meritevoli e privi di mezzi.

Tra gli interventi previsti dalla legge di bilancio 2017 a favore degli studenti si segnala anche l'intenzione di rivitalizzare la Fondazione.

La nuova Fondazione, denominata “Fondazione Articolo 34”, avrà il compito di bandire almeno 400 borse di studio nazionali del valore di 15.000 euro destinate a studenti capaci, meritevoli e privi di mezzi al fine di favorire l'immatricolazione e la frequenza a corsi di laurea, o laurea magistrale a ciclo unico, nelle Università statali o a corsi di diploma di I grado nelle istituzioni AFAM, aventi sedi anche differenti dalla residenza del nucleo familiare dello studente.

Riprendendo gli obiettivi del piano nazionale per il sostegno al merito e alla mobilità degli studenti capaci, meritevoli e privi di mezzi (art. 56 del DL n. 69 del 2013), le nuove borse di studio sono destinate agli studenti iscritti all'ultimo anno della scuola secondaria di secondo grado con un indicatore ISEE non superiore a 20.000 euro,

con una media dei voti eguali o superiori a 8/10 e punteggi INVALSI compresi nel primo quartile dei risultati INVALSI della regione ove ha sede la scuola di appartenenza.

Considerata la complessità del procedimento di costituzione della Fondazione, opportuna risulta la previsione dell'insediamento di una Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri che, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, provvederà ad avviare le procedure del bando.

7.5. Le borse di mobilità per gli studenti meritevoli (art. 59 del DL n. 69 del 2013)

Con il d.m. n. 755 del 4 settembre 2013 sono state istituite le borse di mobilità al fine di promuovere l'eccellenza e il merito degli studenti che si sono immatricolati nell'anno accademico 2013-2014 in Atenei che hanno sede in Regioni diverse da quelle di residenza (sono escluse le Università telematiche). L'importo annuo della borsa è determinato in 5.000 euro per gli studenti che mantengano i requisiti per l'intera durata normale del ciclo di studi.

Per gli anni 2013 e 2014 sono state impegnate per ciascuna annualità somme pari a 5 milioni di euro, mentre per l'anno 2015 le somme impegnate sono pari a 7 milioni di euro.

Con d.m. n. 4347 del 3 dicembre 2014 è stata erogata la prima annualità delle borse di mobilità per un numero complessivo di borse pari a 921 e per un importo complessivo pari a 4.996.425 euro al lordo degli oneri IRAP.

Con d.m. n. 1909 del 21 settembre 2016 sono state accreditate le somme che gli Atenei hanno anticipato per l'erogazione della seconda annualità a fronte di 214 borse di mobilità per complessivi 853.172,50 euro, cui si sono aggiunte le risorse residue, in giacenza presso gli Atenei, relative alla prima annualità e non interamente erogate dagli Atenei a causa della perdita dei requisiti da parte degli studenti originariamente beneficiari.

Da ultimo, è intervenuto il decreto dirigenziale n. 3062 del 23 novembre 2016, con il quale si è data attuazione alle disposizioni di cui alla lettera a) e alla lettera b) del comma 8 dell'art. 3 del d.m. n. 755 del 2013 ai fini del riconoscimento della terza annualità.

7.6. Attività di orientamento

Le Università, ai sensi della legge del 9 maggio 1989, n. 168 e del Decreto Ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270 (regolamento sull'autonomia didattica degli Atenei), sono tenute, disciplinandoli attraverso propri Regolamenti, a offrire servizi di Ateneo per le attività di orientamento, da svolgere in collaborazione con gli istituti d'istruzione secondaria superiore, e, in ogni corso di studio, di tutorato per gli studenti.

Gli ambiti di intervento del Ministero su questi temi, riservati all'iniziativa degli Atenei, riguardano:

1. l'inclusione delle attività di orientamento, anche in collaborazione con gli istituti d'istruzione secondaria superiore, e delle attività di tutorato tra le priorità delle Linee Generali di Indirizzo della programmazione delle Università (di cui si tratta in un altro capitolo della presente relazione);
2. il calcolo e la pubblicazione su base annuale di un *set* di indicatori che permettano il monitoraggio, la valutazione e il confronto tra i diversi Atenei delle iniziative di orientamento e tutorato;

3. l'erogazione di finanziamenti dedicati a valere sul Fondo Giovani (di cui si tratta in un altro capitolo della presente relazione);
4. la promozione del Piano Nazionale per le Lauree Scientifiche, ovvero un'iniziativa su base nazionale che promuove l'orientamento degli studenti e la formazione degli insegnanti dell'istruzione secondaria superiore.

Con riferimento al punto 1, tra gli obiettivi della Programmazione Triennale 2013–2015 è stato ricompreso, fra l'altro, la "Promozione della qualità del sistema universitario", la quale è realizzata dalle Università attraverso, fra l'altro, "Azioni di miglioramento dei servizi per gli studenti", quali le "azioni di orientamento in ingresso, *in itinere* e in uscita dal percorso di studi ai fini della riduzione della dispersione studentesca e ai fini del collocamento nel mercato del lavoro". I risultati dei progetti presentati dalle Università in tale ambito sono stati valutati sulla base dei seguenti indicatori:

- Numero di studenti che si iscrivono al II anno dello stesso corso di laurea o laurea magistrale a ciclo unico (L, LMCU) avendo acquisito almeno 12 CFU in rapporto alla coorte di immatricolati nell'a.a. t-1;
- Numero di studenti che si iscrivono al II anno dello stesso corso di laurea o laurea magistrale a ciclo unico (L, LMCU) avendo acquisito almeno 40 CFU in rapporto alla coorte di immatricolati nell'a.a. t-1;
- Percentuale di corsi di Laurea e Laurea magistrale a ciclo unico (L, LMCU) dell'Ateneo che prevedono obbligatoriamente un test prima dell'immatricolazione.

Sono state attribuite all'azione in questione risorse pari a 21.677.199 euro nel triennio; di queste, ne sono risultate consolidabili 17.566.617 euro. Per gli Atenei, ciò indica che 31 Atenei su 48 hanno raggiunto pienamente gli obiettivi prefissati.

Per quanto riguarda gli indicatori citati al punto 2, quelli principali di riferimento per le attività di orientamento e tutorato sono quelli relativi alla regolarità delle carriere della Programmazione Triennale, considerando che l'efficacia delle azioni in questi ambiti sia misurabile con la regolarità degli studi, misurata anche in termini di CFU acquisiti al momento del rinnovo dell'iscrizione, e con la prosecuzione degli studi nella medesima disciplina.

In aggiunta agli indicatori della Programmazione Triennale, l'Ufficio di statistica del Ministero cura annualmente un *Focus* statistico sull'andamento degli immatricolati e degli iscritti all'Università, mettendo a disposizione del sistema (<http://statistica.miur.it/notiziario.aspx>) le informazioni relative al numero e alle principali caratteristiche dei Diplomatici, quelle relative agli ingressi all'Università, con il dettaglio per macro aree disciplinari, e agli andamenti nel tempo. I dati mostrano che, dopo diversi anni in cui si è assistito a una tendenza negativa dei tassi di passaggio tra scuola e Università, a partire dall'anno accademico 2015/2016, tale tendenza si è invertita, anche grazie alle azioni di orientamento e tutorato delle Università.

TAVOLA 46

TASSO DI PASSAGGIO TRA SCUOLA E UNIVERSITÀ

<i>a.a. 2012/2013</i>	<i>a.a. 2013/2014</i>	<i>a.a. 2014/2015</i>	<i>a.a. 2015/2016</i>
50,1%	49,7%	49,1%	50,3%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ANVUR

Con riferimento al punto 3, rileva la destinazione prevista per i fondi dedicati alle attività di tutorato e di quelli dedicati all'orientamento verso le classi di Laurea di interesse nazionale e comunitario.

Per quanto riguarda le attività di tutorato (art. 2, d.m. n. 976 del 2014), le Università possono impiegare i fondi per assegni a favore di studenti capaci e meritevoli iscritti ai corsi di laurea magistrale o dottorato di ricerca affinché realizzino delle attività di tutorato, attività didattico-integrative, propedeutiche e di recupero. Per gli studenti iscritti ai corsi di laurea magistrale l'importo dell'assegno mensile, rapportato all'impegno richiesto allo studente non superiore a 400 ore per anno, non potrà superare il limite di 4.000 euro per anno.

Per quanto riguarda l'orientamento verso le classi di Laurea di interesse nazionale e comunitario, gli Atenei possono impiegare le risorse disponibili per assicurare l'esonero totale o il rimborso parziale delle tasse e dei contributi dovuti dagli studenti iscritti ai corsi di laurea delle classi in questione da un numero di anni non superiore alla durata normale del corso, tenendo conto dei requisiti di reddito e merito degli studenti stessi. Inoltre, possono attribuire altre forme di sostegno agli studi, incluso il sostegno ad attività di tirocinio da svolgersi in collaborazione con le imprese. Nell'ambito degli interventi dedicati al sostegno delle Lauree di interesse nazionale e comunitario è da ricomprendere anche il Piano nazionale lauree scientifiche, di cui si tratta nell'apposita sezione relativa al Fondo giovani.

Capitolo VIII

PROFILI DELLA RICERCA UNIVERSITARIA

Come emerge dal recente *Country Report* della Commissione europea 2017, il livello di investimenti in ricerca e sviluppo (R&S) risulta in Italia ancora inferiore a quello degli altri paesi europei (nel 2015 l'intensità complessiva di R&S è stata pari all'1,33 per cento del PIL; un livello lievemente inferiore a quello del 2014 e ancora nettamente sotto la media UE).

Il divario rispetto alla media UE nel settore privato (0,74 per cento contro una media dell'1,30 per cento) è rimasto, tuttavia, più ampio di quello registrato per la spesa pubblica (0,56 per cento contro una media europea dello 0,71 per cento) nel cui ambito significativo risulta il contributo offerto dal sistema universitario sia in termini di risorse che in termini di attività.

Nel 2014, si legge nell'ultimo rapporto dell'ISTAT¹³⁵, la spesa per R&S *intra muros* registra una crescita consistente in tutti i settori (+6,2 per cento) ma con differenze rilevanti nel settore delle imprese e delle Università, ove registra un forte incremento (rispettivamente del 7,5 per cento e del 6,5 per cento), cui si contrappone una crescita molto più modesta nell'ambito delle altre istituzioni pubbliche.

Si tratta di un dato significativo anche alla luce del tipo di ricerca e sviluppo svolta nel cui ambito continua a prevalere la componente di ricerca applicata e di sviluppo sperimentale (di appannaggio, in particolare, delle imprese) cui seguono i progetti di ricerca di base che rappresentano, invece, la voce principale della spesa delle Università.

Contribuiscono a tale andamento le misure adottate negli ultimi esercizi nel settore dell'istruzione superiore, ed in particolare, della ricerca che, sebbene parziali, mirano ad affrontare i problemi relativi al sostegno del personale ed a premiare le migliori realizzazioni.

In tale direzione la stabilizzazione, dal 2016, del Fondo di finanziamento ordinario, il suo più stretto collegamento ai risultati prodotti, l'attribuzione di ulteriori finanziamenti per favorire l'assunzione di nuovi ricercatori di tipo a) e di tipo b) costituiscono graduali passi in avanti che denotano lo sforzo di invertire la rotta e colmare il ritardo dell'Italia in termini di innovazione.

Resta il nodo delle risorse finanziarie, in particolare di quelle destinate alla ricerca di base provenienti dal Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST). A decorrere dal 2010 le risorse integrative previste dalla legge finanziaria per il 2007 non sono state più riconfermate con la conseguenza che le somme stanziare annualmente (in progressiva flessione) hanno consentito il finanziamento quasi esclusivamente dei progetti di ricerca di interesse nazionale delle Università (PRIN) nel cui ambito le leggi successive hanno, altresì, previsto una riserva da destinare per almeno il 15 per cento ai progetti internazionali e per almeno il 10 per cento ai progetti coordinati da giovani ricercatori *under 40*.

Un approfondimento sui risultati dell'attività di ricerca, effettuato anche con il contributo dell'ANVUR, si è focalizzato sui seguenti settori: attività di formazione alla

¹³⁵ ISTAT – Ricerca e sviluppo in Italia 2014-2016.

ricerca, finanziamenti pubblici e privati di progetti di ricerca, attività di trasferimento tecnologico e valutazione della produzione scientifica degli Atenei.

8.1. L'attività di formazione alla ricerca

L'attività di formazione alla ricerca si concentra, in primo luogo, sulla istituzione dei corsi di dottorato quale strumento essenziale per costituire una comunità di ricercatori a tempo pieno che qualifichi le attività di un Ateneo come fortemente orientate alla ricerca.

La riforma prevista dalla legge n. 240 del 2010 ed attuata dal d.m. 45 del 2013 ha modificato la relativa disciplina, affidando all'ANVUR anche il sistema di accreditamento e valutazione dei corsi, precedentemente di competenza degli stessi Atenei.

Il citato regolamento prevede, in particolare, l'intervento di un decreto ministeriale, su conforme parere dell'ANVUR, adottato in base al possesso di alcuni requisiti minimi e articolato in una autorizzazione iniziale ad attivare i corsi di dottorato e in una verifica periodica, svolta annualmente dall'ANVUR, in ordine alla permanenza dei requisiti richiesti, pena la revoca dell'accREDITAMENTO¹³⁶.

Ulteriore novità si riconduce, inoltre, alla possibilità di attivare corsi di dottorato in collaborazione con altre Università ed enti di ricerca nonché con imprese che svolgono attività di ricerca e sviluppo.

La nuova normativa, come emerge dalla seguente tavola, ha, in primo luogo, determinato una contrazione del numero dei corsi di dottorato che, tra a.a. 2012/2013 e l'a.a. 2013/2014, flette nel complesso del 40 per cento (-39 per cento nell'ambito delle Università statali e - 54,5 per cento in quelle non statali).

TAVOLA 47

CORSI DI DOTTORATO DI RICERCA

AREA GEOGRAFICA	CORSI DI DOTTORATO								
	a.a. 2012/2013 Ciclo XXVIII	a.a. 2013/2014 Ciclo XXIX	%	a.a. 2014/2015 Ciclo XXX	%	a.a. 2015/2016 Ciclo XXXI	%	a.a. 2016/2017 Ciclo XXXII	%
NORD - OVEST	316	180	-43,0	177	-1,7	178	0,6	177	-0,6
NORD - EST	295	200	-32,2	195	-2,5	196	0,5	196	0,0
CENTRO	332	270	-18,7	261	-3,3	262	0,4	255	-2,7
SUD E ISOLE	490	224	-54,3	218	-2,7	223	2,3	234	4,9
TOTALE STATALI	1.433	874	-39,0	851	-2,6	859	0,9	862	0,3
NON STATALI	99	45	-54,5	46	2,2	50	8,7	51	2,0
TOTALE ITALIA	1.532	919	-40,0	897	-2,4	909	1,3	913	0,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR - CINECA.

I dati presenti in ANS vengono inviati mensilmente dagli Atenei, per cui possono variare ad ogni aggiornamento mensile.

¹³⁶ L'introduzione della verifica da parte di un soggetto esterno accentua la cogenza dei requisiti di idoneità che, in base al d.m. n. 45 del 2013 prevedono: la presenza di un collegio di dottorato composto da almeno sedici docenti, di cui non più di un quarto ricercatori, appartenenti ai macro-settori coerenti con gli obiettivi formativi del corso; il possesso, da parte dei membri del collegio, di documentati risultati di ricerca di livello internazionale negli ambiti disciplinari del corso; la disponibilità di un numero medio di almeno sei borse di studio per corso di dottorato attivato, fermo restando che per il singolo ciclo di dottorato tale disponibilità non può essere inferiore a quattro; la disponibilità di congrui e stabili finanziamenti per la sostenibilità del corso; la disponibilità di specifiche e qualificate strutture operative e scientifiche per l'attività di studio e di ricerca dei dottorandi; la previsione di attività, anche in comune tra più dottorati, di formazione disciplinare e interdisciplinare e di perfezionamento linguistico e informatico.

Nell'ambito delle Università statali la riduzione del numero dei corsi di dottorato non è stata omogenea nelle varie aree geografiche atteso che la flessione è risultata più accentuata negli Atenei del Sud e delle Isole (-54,3 per cento) e del Nord-Ovest (-43 per cento) mentre è stata meno sensibile nelle Università del Nord-Est (-32,2 per cento) e, in particolare, negli Atenei del Centro (-18,7 per cento).

La riduzione del numero dei corsi osservata a livello aggregato appare, inoltre, diversificata anche a seconda delle diverse aree disciplinari, evidenziandosi una maggior contrazione dei dottorati in scienze biologiche, scienze agrarie e veterinarie e scienze politiche e sociali, seguite dai dottorati in architettura, scienze mediche e scienze storiche e filosofiche.

L'evoluzione del numero dei corsi di dottorato negli a.a. successivi mostra, dopo il picco del 2014, una nuova ma contenuta flessione nell'a.a. 2014/2015 e una leggera ripresa negli a.a. successivi in particolare nelle Università del Sud e delle Isole.

Rilevante appare, tra questi, il numero dei dottorati in collaborazione nel cui ambito 224 dottorati si riconducono alla formula del consorzio o convenzione con altre istituzioni universitarie e di ricerca nazionali e 88 comprendono forme di collaborazione con Atenei, enti e imprese estere, mentre più ridotta risulta la presenza di dottorati industriali (35).

Contestualmente al processo di riforma dei dottorati è significativamente mutato anche il modello del finanziamento statale attribuito alle Università, le cui risorse, prima individuate da un apposito capitolo dello Stato di previsione del MIUR (cap. 1686), sono confluite, a decorrere dal 2014, rispettivamente nel Fondo per il finanziamento ordinario delle Università statali e nel contributo statale, erogato ai sensi della legge 29 luglio 1991, n. 243, alle Università non statali legalmente riconosciute (art. 60, comma 1, del DL 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98).

Quanto ai criteri di ripartizione, fino al 2013 (d.m. 31 luglio 2013, n. 675) il 70 per cento delle risorse erano ripartite sulla base di criteri meramente quantitativi (connessi al numero di potenziali fruitori dei corsi *post* laurea e al numero effettivo di dottori di ricerca prodotti annualmente dall'Ateneo) mentre il restante 30 per cento delle risorse era ripartito secondo criteri connessi a fattori di *performance* quali: la capacità di attrarre studenti dall'estero, di attrarre laureati di altre sedi universitarie e di reperire risorse dall'esterno.

A decorrere dall'anno 2014, i criteri di ripartizione sono stati modificati in accordo con quanto previsto dall'art. 13 del d.m. n. 45 del 2013 attribuendo un maggior peso alla qualità della ricerca svolta dai membri del collegio dei docenti (40 per cento), al grado di attrattività e di internazionalizzazione del dottorato (20 per cento e 10 per cento) e al grado di collaborazione con il sistema delle imprese e di ricaduta del dottorato sul sistema socio – economico (10 per cento); solo il restante 20 per cento è stato attribuito alla dotazione di servizi, risorse infrastrutturali e risorse finanziarie a disposizione del dottorato e dei dottorandi.

Le novità introdotte con la nuova normativa hanno prodotto un significativo impatto anche sul numero degli studenti di dottorato, anch'essi nettamente diminuiti a decorrere dal 2014, in relazione, quasi esclusivamente, ai posti senza finanziamenti, atteso che le linee guida pubblicate dal MIUR per l'accreditamento consideravano quale requisito di sostenibilità del corso la congruità tra il numero delle borse di dottorato e il numero dei posti messi a bando al fine di evitare un eccessivo numero di dottorandi privi di borsa.

Effetti positivi della riforma possono, invece, trarsi dall'aggiornamento degli indicatori predisposti in via sperimentale dal MIUR in attuazione della riforma del bilancio dello Stato, con riferimento all'obiettivo consistente nel favorire l'attività di ricerca nelle Università.

A fronte, infatti, del numero degli iscritti ai corsi di dottorato (passati dai 13.134 del 2008 ai 9326 del 2015 e agli 8.888 del 2016), risultano di particolare rilievo gli indicatori relativi al grado di internazionalizzazione (la percentuale di studenti stranieri iscritti ai corsi di dottorato cresce progressivamente negli anni passando dal 9,2 per cento del 2011 al 12,5 per cento del 2015 e al 12,2 per cento del 2016) e al grado di attrattività del corso (la percentuale di studenti iscritti provenienti da sedi diverse da quella che bandisce il dottorato passa dal 28 per cento del 2011 al 30 per cento del 2015 e al 31 per cento del 2016).

Migliorano anche gli indicatori di carattere finanziario atteso che raddoppia il numero medio di borse per dottorato di ricerca (che passa dal 3,4 per cento del 2011 al 7,9 per cento del 2015, anche in relazione alla flessione dei corsi privi di borsa) e, seppur lievemente, cresce la percentuale di borse di studio di dottorato finanziate dall'esterno (dal 15,8 per cento del 2011 al 20,5 per cento del 2015).

Sempre nell'ambito delle attività di formazione alla ricerca devono essere ancora evidenziati gli assegnisti e i collaboratori di ricerca nonché gli iscritti alle scuole di specializzazione in medicina.

In relazione alla prima figura, introdotta dall'art. 51, comma 6 della legge n. 449 del 1997 e successivamente modificata dall'art. 22 della legge n. 240 del 2010, si tratta di studiosi impegnati in via esclusiva in attività di ricerca che quindi non rientrano nel personale docente. I relativi contratti, di durata da uno a tre anni rinnovabili (la durata non può comunque superare quattro anni), possono essere conferiti a studiosi in possesso di un *curriculum* scientifico professionale idoneo per lo svolgimento di attività di ricerca sulla base di idonee procedure di valutazione comparativa dei candidati, nel cui ambito il dottorato di ricerca può essere considerato un requisito obbligatorio (se specificato nel bando) ovvero costituire titolo preferenziale.

Nel periodo in esame si rileva una leggera crescita del numero degli assegnisti, che si attestano alle 14.406 unità nel 2015, che rappresentano una quota significativa del personale universitario utilizzabile soprattutto nelle aree in cui si verifica il maggior numero di uscite di ricercatori e, dall'altro, continuano ad assorbire rilevanti risorse finanziarie (circa 322 milioni nel 2015).

Merita, al riguardo, attenzione il dato, evidenziato dall'ANVUR nell'ultimo Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e la ricerca, della distribuzione degli assegnisti di ricerca per età; la rilevazione mostra come gli assegni di ricerca siano soprattutto una prerogativa dei giovani ad inizio carriera (per quanto la media si sia innalzata negli ultimi due anni) che, in relazione alla disciplina del reclutamento dei ricercatori introdotto dalla legge di riforma, conferma il lungo percorso della carriera universitaria dei giovani studiosi.

La normativa che ha introdotto gli assegni di ricerca ha, altresì, autorizzato gli Atenei a stipulare appositi contratti d'opera per lo svolgimento di prestazioni previste da programmi di ricerca compatibili anche con altri rapporti di lavoro subordinato. Anche tali rapporti – la cui durata è legata ai programmi di ricerca, di cui curano generalmente le attività di supporto – rappresentano una componente importante del personale di cui usufruiscono le Università atteso che, nelle Università statali, la loro consistenza numerica appare in progressiva crescita (passando dalle 6.473 unità del 2011 alle oltre

9.780 del 2015), a differenza delle Università non statali, ove, pur maggiormente diffuse nel rapporto con il personale docente, segnano una spiccata flessione (dalla 1.491 unità del 2011 passano alle 788 unità del 2015).

Un ultimo accenno meritano, tra le figure in formazione, gli specializzandi di area medico sanitaria il cui numero, che si attesta nel 2015 a 32.331 medici, evidenzia nel periodo in esame una spiccata crescita (+16 per cento), concentrata, tuttavia, nelle sole Università del Nord-Est e del Nord-Ovest.

La crescita registrata riverbera i suoi effetti sulle risorse destinate dagli Atenei alle relative borse di studio atteso, da un lato, il contenzioso ancora in essere in ordine alla rivalutazione degli importi, e, dall'altro, ai ritardi nei trasferimenti statali relativi agli anni accademici 2011/2015 per i quali sono stati erogati gli acconti ma non i corrispondenti saldi a copertura dei costi già sostenuti dagli Atenei.

8.2. I finanziamenti pubblici e privati dei progetti di ricerca

Come già evidenziato esaminando l'andamento delle risorse del sistema universitario, il periodo considerato risulta caratterizzato non solo dalla flessione del Fondo di finanziamento ordinario ma anche dalla riduzione dei finanziamenti statali finalizzati alla ricerca, solo in parte compensati dai finanziamenti esterni ascrivibili, in particolare, al buon andamento della partecipazione a bandi europei e alla crescita dei contributi provenienti dal mondo privato, nel cui ambito significativi risultano i proventi in conto terzi.

I finanziamenti statali finalizzati alla ricerca si riconducono, a decorrere dal 2007, essenzialmente al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) istituito dall'art. 1, commi 870–874 della legge n. 296 del 2006 al fine di garantire la massima efficacia degli interventi nel settore.

Tale Fondo – nel quale sono confluite tutte le risorse destinate al sostegno delle attività di ricerca industriale e di ricerca di base (FAR, FIRB e PRIN) – doveva nelle intenzioni del legislatore finanziare gli interventi a sostegno della ricerca fondamentale (diretti cioè a sostenere l'avanzamento della conoscenza), gli interventi orientati prevalentemente alla ricerca industriale, le azioni di innovazione sociale, gli interventi integrati di ricerca, infrastrutturazione, formazione di capitale umano, trasferimento tecnologico e *spin-off* (finalizzati allo sviluppo dei *cluster* tecnologici nazionali) e i progetti di ricerca inseriti in accordi e programmi comunitari e internazionali.

A tal fine la legge finanziaria per il 2007 aveva previsto risorse integrative per un importo pari a 300 milioni per gli anni 2007 e 2008 e di 360 milioni per il 2009.

Tali risorse tuttavia, a decorrere dal 2010, non sono state più riconfermate con la conseguenza che le somme stanziare annualmente (in progressiva flessione) hanno consentito il finanziamento quasi esclusivamente dei progetti di ricerca di interesse nazionale delle Università (PRIN), nel cui ambito la legge n. 35 del 2012 e la legge n. 240 del 2010 hanno, altresì, previsto riserve di risorse da destinare per almeno il 15 per cento ai progetti internazionali e per almeno il 10 per cento ai progetti coordinati da giovani ricercatori *under 40*.

Il programma PRIN si rivolge, in particolare, a progetti che per complessità e natura richiedono la collaborazione di più studiosi e di più organismi di ricerca, le cui esigenze finanziarie eccedono la normale disponibilità delle singole istituzioni e il cui finanziamento si fonda su criteri di assegnazione, modificati dal 2012 (d.m. n. 957 del 2012), che prendono in considerazione l'ammontare del cofinanziamento, il lavoro di

ricerca di gruppo e il principio della valutazione tra pari (*peer review*) in coerenza con i requisiti di partecipazione alle principali iniziative europee.

Le risorse stanziare nel 2010 e nel 2011 (170 milioni) hanno consentito la pubblicazione di un bando nel 2011 e al termine della selezione sono stati approvati 249 progetti di interesse nazionale; le risorse stanziare nel 2012, pari a 38,2 milioni hanno consentito la pubblicazione del bando PRIN 2012 che ha visto l'approvazione di 141 progetti; la mancanza di finanziamenti per il 2013 non ha consentito l'adozione del bando PRIN 2013 mentre l'esiguità delle risorse relative all'esercizio 2014 (39,4 milioni) e il ritardo nell'adozione dei criteri di riparto ha indotto il MIUR a approvare solo il bando PRIN 2015 per un ammontare pari a 91 utilizzando anche i finanziamenti previsti per il 2015 (51,6 milioni).

Il bando, che ha visto la partecipazione di ben 4.431 proposte, si è concluso con l'approvazione (decreto direttoriale n. 1826 del 20 settembre 2016) di 109 progetti nel settore "scienze della vita" (a fronte dei 1.661 progetti presentati), con un contributo MIUR di 28,3 milioni; di 96 progetti nel settore "fisica, chimica, ingegneria" (a fronte dei 1.483 progetti presentati), con un contributo MIUR di 28,5 milioni; di 96 progetti nel settore "scienze umanistiche" (a fronte dei 1.287 progetti presentati), con un contributo MIUR di 23,8 milioni.

Quanto agli esercizi successivi, analoga si è presentata la situazione nel 2016 ove le risorse assegnate al FIRST, ripartite nel settembre 2016 (d.i. n. 724 del 2016), si sono ancora ridotte rispetto all'esercizio 2015 raggiungendo i 58,8 milioni. Di tali risorse, 9 milioni (pari al 15,3 per cento dello stanziamento) sono stati destinati a specifici interventi riguardanti progetti di cooperazione internazionale; appena 10 milioni (pari al 17 per cento) sono stati destinati ad una delle linee di azione del nuovo PNR (Fare ricerca in Italia) e 39,8 milioni (pari al 67,7 per cento) sono stati finalizzati agli interventi di supporto alla ricerca fondamentale nell'ambito degli Atenei e degli Enti pubblici di ricerca afferenti al MIUR (nell'ambito di tali risorse, una quota pari a 6 milioni è stata destinata a una specifica linea d'intervento del PRIN riservata a giovani ricercatori *under 40*).

Sempre nell'ambito delle risorse statali, rilievo assume anche il Fondo per gli investimenti della ricerca di base (FIRB) – istituito con la legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria 2001) - che finanzia le attività che mirano all'ampliamento delle conoscenze scientifiche e tecniche non connesse ad immediati e specifici obiettivi commerciali o industriali con l'obiettivo di potenziare la competitività internazionale del Paese.

Allo scopo di massimizzare le ricadute degli investimenti pubblici e di favorire il recupero di competitività, i relativi programmi sono articolati in progetti che presentano, nel loro complesso, un forte grado di interazione tra il sistema pubblico della ricerca e il sistema delle imprese avendo cura di incentivare: le concentrazioni multidisciplinari di competenze; la costituzione e il potenziamento di laboratori congiunti pubblico-privato; l'integrazione del sistema scientifico nazionale nello spazio europeo ed internazionale delle reti dei centri di eccellenza; l'attrazione dei giovani verso la formazione scientifica e il loro reclutamento nel lavoro di ricerca.

Le risorse stanziare nel periodo considerato, anch'esse in consistente flessione (95 milioni nel 2008; 50 milioni nel 2009 e nel 2010, 30,4 milioni nel 2012, 47,2 milioni per il 2013 e 6,5 milioni nel 2014), hanno consentito di bandire il Programma "Futuro in ricerca 2010" (con l'approvazione di 99 progetti finanziati con le risorse 2009), il Programma "Futuro in ricerca 2012 (con l'approvazione di 83 progetti finanziati con le risorse 2010) e del Programma "Futuro in ricerca 2013" (con l'approvazione di 67

progetti finanziati con le risorse 2012) nonché il programma SIR (*Scientific Independence of young researchers*) destinato al finanziamento di progetti di ricerca svolti da gruppi di ricerca indipendenti di elevata qualità scientifica e valutati sulla base di una procedura di selezione allineata a quella del *European Research Council* (144 progetti finanziati con le risorse 2013 e 2014).

Il quadro degli esiti della partecipazione ai bandi competitivi finanziati dallo Stato relativo ai singoli Atenei (ripartiti per aree territoriali) emerge dalle rilevazioni effettuate dall'ANVUR in sede di valutazione della ricerca 2010-2014 e sintetizzati nelle seguenti tavole che mostra, da un lato, il numero dei progetti PRIN e FIRB per anno in carico al personale accreditato alla VQR e, dall'altro, il saldo tra le entrate e le uscite dichiarato dagli Atenei in sede di valutazione; saldo che esprime gli effettivi flussi di cassa al netto di quanto la capofila redistribuisce agli altri partecipanti ai progetti.

TAVOLA 48

PROGETTI PRIN

in milioni

AREE GEOGRAFICHE	Numero progetti da bandi PRIN (Progetti di ricerca di Rilevante Interesse Nazionale) per anno in carico al personale accreditato VQR					Saldo (Importo entrate - Importo uscite) dichiarato dagli Atenei in VQR				
	2011	2012	2013	2014	Totale 2011-2014	2011	2012	2013	2014	Totale 2011-2014
NORD OVEST	393	357	100	-	850	20,7	34,2	8,0	0,0	62,9
NORD EST	424	363	82	-	869	22,0	32,1	5,7	0,0	59,8
CENTRO	529	506	163	4	1.202	27,3	46,9	12,1	0,3	86,7
SUD-ISOLE	517	434	124	-	1.075	26,9	38,9	9,0	0,0	74,8
TOTALE STATALI	1.863	1.660	469	4	3.996	96,9	152,1	34,9	0,3	284,2
NON STATALI	58	65	9	-	132	2,8	6,6	0,5	0,0	9,9
TOTALE	1.921	1.725	478	4	4.128	99,7	158,7	35,4	0,3	294,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ANVUR

TAVOLA 49

PROGETTI FIRB

in milioni

AREE GEOGRAFICHE	Numero progetti da bandi FIRB per anno in carico al personale accreditato VQR					Saldo (Importo entrate - Importo uscite) dichiarato dagli Atenei in VQR				
	2011	2012	2013	2014	Totale 2011-2014	2011	2012	2013	2014	Totale 2011-2014
NORD OVEST	163	158	167	74	562	18,1	7,8	16,1	7,0	49,0
NORD EST	174	119	158	78	529	22,6	5,3	16,1	7,1	51,1
CENTRO	223	176	244	105	748	25,3	8,8	28,6	9,5	72,2
SUD-ISOLE	136	126	158	75	495	16,4	4,7	19,4	7,4	47,8
TOTALE STATALI	696	579	727	332	2.334	82,4	26,5	80,2	31,1	220,1
NON STATALI	25	24	28	7	84	2,2	1,6	3,5	0,4	7,7
TOTALE	721	603	755	339	2.418	84,6	28,1	83,6	31,5	227,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ANVUR

In relazione al numero dei progetti, per i quali il conteggio presenta un *double counting* quando al progetto partecipa più di una Università, i dati evidenziano una progressiva flessione coerente con l'ammontare delle risorse annualmente destinate, mentre, con riferimento alle aree geografiche, nettamente superiore risulta il numero dei progetti a cui partecipano Atenei del Centro e del Sud e Isole rispetto a quelli del Nord; contenuta risulta, inoltre, la quota relativa alle Università non statali.

Più nel dettaglio il complesso dei progetti PRIN finanziati nel quadriennio 2011/2014 (4.128 progetti) si concentra nelle Università del Centro (29,1 per cento) e del Sud-Isole (26 per cento) mentre minore è la partecipazione degli Atenei del Nord-Est (21,1 per cento) e del Nord-Ovest (20,6 per cento); le Università non statali registrano una percentuale di partecipazione ai progetti di circa il 3,2 per cento.

Le risorse ottenute, pari nel complesso ad oltre 294 milioni (di cui circa il 97 per cento a favore delle Università statali) si concentrano nell'esercizio 2012, mentre, con riferimento alle aree geografiche, premiano gli Atenei del Centro, seguiti da quelli del Sud, del Nord-Ovest e del Nord-Est.

Il complesso dei progetti FIRB (2.418) vede, invece, una partecipazione maggiore delle Università del Centro (30,9 per cento), rispetto agli Atenei del Nord-Est (21,9 per cento), Nord-Ovest (23,2 per cento) e Sud-Isole (20,5 per cento); le Università non statali registrano una percentuale di partecipazione ai progetti di circa il 3,5 per cento.

Le risorse ottenute, pari nel complesso ad oltre 227 milioni (di cui circa il 97 per cento a favore delle Università statali) si concentrano negli esercizi 2011 e 2013, mentre, con riferimento alle aree geografiche, premiano gli Atenei del Centro, seguiti da quelli del Nord-Est, del Nord-Ovest e del Sud.

I finanziamenti comunitari relativi in particolare ai Programmi quadro hanno evidenziato un andamento ancora non in linea con quello dei principali paesi europei.

Il tasso di successo italiano nel 7° Programma quadro (2007-2013) registra indici inferiori alla media europea, sia in relazione al numero dei partecipanti (18,5 per cento a fronte di una media EU-27 del 21,9 per cento) sia in termini di finanziamenti (11,9 per cento rispetto ai finanziamenti richiesti e 9,4 per cento rispetto a quelli ottenuti con un tasso di successo pari al 15,6 per cento, a fronte di una media EU-27 pari al 19,8 per cento). A fronte di un tasso di partecipazione che, tenendo conto della dimensione relativa, appare allineato agli altri Paesi, in termini di tasso di successo l'Italia si colloca al quarto posto, dopo Germania, Regno Unito e Francia registrando una *performance*, in termini di capacità di ottenere risorse ripartite, che sconta la riduzione degli addetti e dei finanziamenti dedicati determinando un saldo negativo tra contribuzione alla dotazione finanziaria complessiva del Programma e finanziamenti attratti.

Migliore appare la situazione dell'8° Programma quadro (*Horizon 2020*) atteso che l'analisi dei progetti presentati e dei contratti stipulati, tratti dalla versione più aggiornata database e-Corda della Commissione europea, ha evidenziato una importante partecipazione di soggetti italiani al Programma con un alto grado di proposte presentate, delle quali, tuttavia, solo un numero limitato accede al finanziamento.

Per quanto riguarda i contratti stipulati, si riscontra che il tasso di ritorno finanziario medio si attesta intorno al 7,8 per cento (in valori assoluti, su 12 miliardi di euro contrattualizzati dalla Commissione europea, 940,4 milioni euro sono destinati a soggetti italiani) nel cui ambito si rilevano significative differenze tra i vari temi e settori del Programma.

Malgrado l'Italia mostri vivacità in tutti i settori, se consideriamo il numero delle proposte presentate in tutti i bandi, l'efficacia dell'azione, che si traduce in una

valutazione positiva dei progetti e in un conseguente contributo finanziario da parte della Commissione europea, si concentra in quelli in cui l'Italia ha maturato una più significativa esperienza (manifatturiero avanzato, materiali avanzati, tecnologie spaziali) cui si aggiunge la ripresa del settore Food e bioeconomia; settore di grande rilevanza nazionale in funzione del numero di aziende che vi operano. Più critica risulta, invece, la *performance* italiana nell'ambito della eccellenza scientifica, il pilastro maggiormente concentrato sulla ricerca fondamentale, riconducibile a fattori organizzativi dei principali soggetti proponenti (Università e Enti di Ricerca).

L'analisi dei progetti presentati dagli Atenei fornita dall'ANVUR ha evidenziato, comunque, un numero di progetti in carico al personale accreditato alla VQR in consistente crescita nel triennio 2011-2013 (1.772 progetti nel 2013), anche in relazione alla chiusura del 7° Programma quadro, e una leggera contrazione nel 2014 (che registra 1.658 progetti).

TAVOLA 50

PROGETTI DA PROGRAMMI QUADRO

in milioni

AREE GEOGRAFICHE	Numero progetti da bandi PQ (Programmi Quadro) per anno in carico al personale accreditato VQR					Saldo (Importo entrate - Importo uscite) dichiarato dagli Atenei in VQR				
	2011	2012	2013	2014	Totale 2011-2014	2011	2012	2013	2014	Totale 2011-2014
NORD OVEST	403	466	520	541	1.930	44,7	48,5	47,8	47,6	188,6
NORD EST	410	404	487	476	1.777	40,6	50,6	49,5	48,8	189,4
CENTRO	399	462	470	433	1.764	41,0	50,5	56,3	48,6	196,4
SUD-ISOLE	181	178	207	133	699	17,0	16,9	20,5	11,4	65,7
TOTALE STATALI	1.393	1.510	1.684	1.583	6.170	143,2	166,4	174,1	156,4	640,1
NON STATALI	53	82	88	75	298	5,0	9,3	8,6	7,7	30,6
TOTALE	1.446	1.592	1.772	1.658	6.468	148,3	175,7	182,7	164,0	670,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ANVUR

Anche l'ammontare del finanziamento ottenuto, dato dal saldo tra l'importo delle entrate e quello delle uscite dichiarato dagli Atenei in VQR, ha evidenziato un analogo andamento consentendo l'acquisizione di finanziamenti complessivi pari ad oltre 670,8 milioni.

In relazione alle aree geografiche il complesso dei progetti finanziati facenti capo a tutti gli Atenei partecipanti (6.468) mostra una più consistente concentrazione nelle Università del Nord-Ovest (29,8 per cento) rispetto a quelle nel Nord-Est (27,5 per cento), del Centro (27,3 per cento) e, soprattutto, a quelle del Sud-Isole (10,8 per cento); le Università non statali partecipano a i progetti di ricerca per circa il 4,6 per cento.

Si riducono, invece, i finanziamenti regionali relativi progetti provenienti da bandi competitivi (con esclusione di quelli finanziati con fondi strutturali) che segnano, tuttavia, nell'esercizio 2014 una lieve ripresa.

Sono 3.936 i progetti in carico al personale accreditato alla VQR per un ammontare complessivo di entrate di cassa pari a 222,1 milioni.

La ripartizione per area geografica mostra una più consistente partecipazione negli Atenei del Nord-Ovest (38,4 per cento) e del Sud-Isole (27,5 per cento rispetto a quelli

del Nord-Est (12,2 per cento) e del Centro (19,5 per cento); le Università non statali partecipano ai progetti di ricerca per circa il 2,3 per cento.

TAVOLA 51

PROGETTI REGIONALI

in milioni

AREE GEOGRAFICHE	Numero di progetti da bandi competitivi regionali (esclusi fondi strutturali) per anno in carico al personale accreditato VQR					Entrate di cassa derivanti dai progetti da bandi competitivi regionali (esclusi fondi strutturali) per anno				
	2011	2012	2013	2014	Totale 2011-2014	2011	2012	2013	2014	Totale 2011-2014
NORD OVEST	536	346	263	368	1.513	19,3	14,4	10,1	19,3	63,1
NORD EST	124	133	128	96	481	4,9	4,5	3,5	2,3	15,2
CENTRO	195	204	202	168	769	11,4	10,4	10,6	7,4	39,9
SUD-ISOLE	205	325	284	269	1.083	22,3	32,6	24,4	18,8	98,1
TOTALE STATALI	1.060	1.008	877	901	3.846	57,9	61,9	48,6	47,9	216,2
NON STATALI	20	20	18	32	90	1,6	0,6	1,1	2,7	5,9
TOTALE	1.080	1.028	895	933	3.936	59,4	62,4	49,7	50,6	222,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ANVUR

Quanto, infine, ai progetti finanziati con risorse private¹³⁷ la tavola evidenzia un progressivo aumento nel periodo 2011-2013, seguito da una leggera flessione nell'esercizio 2014 per un ammontare complessivo di entrate di cassa pari a 305 milioni in progressiva riduzione dal 2011.

La ripartizione per area geografica mostra una più spiccata concentrazione dei progetti nell'ambito degli Atenei del Nord (29,9 per cento nel Nord-Ovest e 27,6 per cento nel Nord-Est) rispetto alle altre aree; le Università non statali partecipano ai progetti di ricerca per circa il 3,3 per cento.

TAVOLA 52

PROGETTI PRIVATI

in milioni

AREE GEOGRAFICHE	Numero di progetti da bandi competitivi di Associazioni, Agenzie, Fondazioni e Enti privati nazionali, europei o internazionali per anno in carico al personale accreditato VQR					Entrate di cassa derivanti dai progetti da bandi competitivi di Associazioni, Agenzie, Fondazioni e Enti privati nazionali, europei o internazionali per anno				
	2011	2012	2013	2014	Totale 2011-2014	2011	2012	2013	2014	Totale 2011-2014
NORD OVEST	472	488	499	515	1.974	28,1	26,6	27,5	29,0	111,2
NORD EST	428	455	458	484	1.825	21,0	21,4	17,4	22,8	82,7
CENTRO	336	345	392	251	1.324	16,3	14,2	17,2	9,8	57,5
SUD-ISOLE	300	311	339	320	1.270	9,8	9,5	11,3	9,6	40,3
TOTALE STATALI	1.536	1.599	1.688	1.570	6.393	75,3	71,7	73,5	71,2	291,7
NON STATALI	52	58	61	49	220	3,4	4,5	2,7	2,8	13,3
TOTALE	1.588	1.657	1.749	1.619	6.613	78,7	76,2	76,1	74,0	305,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ANVUR

¹³⁷ I progetti sono stati selezionati dall'ANVUR nell'ambito di quelli indicati con altri progetti provenienti da bandi di associazioni, agenzie, fondazioni, ed enti privati nazionali, europei e internazionali.

Il quadro complessivo dei progetti e dei finanziamenti ottenuti nel quadriennio 2011-2014, evidenzia oltre 22.700 progetti per un ammontare di entrate di cassa pari a 1,7 miliardi.

TAVOLA 53

QUADRO COMPLESSIVO DEI FINANZIAMENTI PER LA RICERCA

in milioni

UNIVERSITA'	Numero progetti - Totale 2011/2014						Finanziamenti- Totale 2011/2014					
	Progetti privati	Progetti regionali	PRIN	FIRB	PQ	TOTALE	Progetti privati	Progetti regionali	PRIN	FIRB	PQ	TOTALE
NORD OVEST	1.974	1.513	850	562	1.930	6.829	111,2	63,1	62,9	49,0	188,6	474,8
NORD EST	1.825	481	869	529	1.777	5.481	82,7	15,2	59,8	51,1	189,4	398,1
CENTRO	1.324	769	1.202	748	1.764	5.807	57,5	39,9	86,7	72,2	196,4	452,6
SUD-ISOLE	1.270	1.083	1.075	495	699	4.622	40,3	98,1	74,8	47,8	65,7	326,8
TOTALE STATALI	6.393	3.846	3.996	2.334	6.170	22.739	291,7	216,2	284,2	220,1	640,1	1.652,5
NON STATALI	220	90	132	84	298	824	13,3	5,9	9,9	7,7	30,6	67,4
TOTALE	6.613	3.936	4.128	2.418	6.468	23.563	305,0	222,1	294,1	227,8	670,8	1.719,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ANVUR

In tale ambito è interessante rilevare la spiccata incidenza dei progetti privati (28,1 per cento in particolare nell'ambito degli Atenei statali del Nord) e dei progetti comunitari (28,1 per cento in particolare nell'ambito degli Atenei del Nord-Est e del Centro) mentre minore risulta l'incidenza delle altre tipologie (PRIN, FIRB e progetti finanziati dalle Regioni); quanto, invece, alle risorse ottenute, nettamente superiori risultano gli importi relativi a progetti comunitari rispetto alle altre progettualità nel cui ambito più contenuta risulta la componente regionale, particolarmente esigua per gli Atenei del Centro e del Nord-Est.

8.3. L'attività di trasferimento tecnologico – spin off – brevetti – conto terzi

La ricerca svolta dalle Università comprende anche l'attività di trasferimento tecnologico. Le Università favoriscono, infatti, la costituzione di organismi di diritto privato aventi come scopo l'utilizzazione imprenditoriale, in contesti innovativi, dei risultati della ricerca e lo sviluppo di nuovi prodotti e servizi ed in particolare la creazione di *spin-off* accademici.

I soci fondatori della società di *spin off* accademico, oltre all'Università, possono appartenere a una o più delle seguenti categorie:

- professori e ricercatori dell'Università;
- titolari di assegni di ricerca, di borse di studio post-laurea e dottorandi dell'Università;
- persone e società esterne, alle quali l'Università metta a disposizione spazi, attrezzature e servizi.

Congiuntamente ai soggetti sopra menzionati possono concorrere allo *spin-off* accademico o avere in esso partecipazione azionaria: enti di ricerca; parchi scientifici; enti pubblici; imprese e consorzi di imprese; banche e intermediari finanziari; società di assicurazione.

IMPRESE SPIN-OFF ACCREDITATE:ATTIVE, CESSATE, ADDETTI E FATTURATO. ANNI 2011-2014. VALORI PER ANNO E MEDIE DEL QUADRIENNIO

in euro

AREE GEOGRAFICHE	attive al 31.12.2014					cessate al 31.12.2014					addetti in ETP					fatturato				
	2011	2012	2013	2014	media quadriennio	2011	2012	2013	2014	media quadriennio	2011	2012	2013	2014	media quadriennio	2011	2012	2013	2014	media quadriennio
	NORD-OVEST	99,0	125,0	156,0	174,0	138,5	6,0	8,0	8,0	7,0	7,3	259,8	322,9	382,2	571,4	384,0	41.082,834	40.977,783	41.004,673	35.287,691
NORD-EST	135,0	151,0	157,0	180,0	155,8	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	390,4	422,7	442,4	586,6	460,5	31.660,449	39.743,519	34.121,927	33.400,678	34.731,643
CENTRO	97,0	127,0	151,0	175,0	137,5	5,0	4,0	3,0	2,0	3,5	293,8	281,4	287,3	430,8	323,3	36.013,027	24.092,824	22.550,052	20.150,546	25.701,612
SUD-ISOLE	131,0	161,0	190,0	217,0	174,8	7,0	9,0	10,0	9,0	8,8	189,5	243,2	257,7	478,4	292,2	13.445,059	16.734,104	25.178,982	21.158,280	19.129,106
TOTALE	462,0	564,0	654,0	746,0	606,5	24,0	27,0	27,0	24,0	25,5	1.133,52	1.270,04	1.369,59	2.067,11	1.460,07	122.201,369	121.548,230	122.855,634	109.997,195	119.150,607
NON STATALI*	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,0	28,0	31,0	44,0	31,5	2.374,514	3.897,702	4.525,375	4.040,457	3.709,512

* Per imprese *attive* si intendono quelle con "con stato operativo", per *cessate* si intendono quelle non attive per scioglimento, scioglimento e liquidazione, fallimento.

Fonte: Infocamere, elaborazioni CINECA

* I dati delle non statali si riferiscono solo alla Cattolica di Milano.

A partire dal 2000, da quando cioè le Università hanno iniziato ad autorizzare la costituzione di *spin-off* universitari, sono state avviate circa 1.220 imprese, con un *trend* in crescita in modo costante sino al 2007 per poi stabilizzarsi intorno ad una media di circa 100 nuove imprese per anno.

Per gli Atenei gli *spin-off* rappresentano uno dei canali per trasferire i risultati della ricerca in attività di impresa e, indirettamente, anche un modo per favorire l'occupazione di persone con elevata qualificazione (dottorati soprattutto).

Dati economici hanno tuttavia mostrato che spesso gli *spin-off*, la cui finalità è quella di dare un contributo allo sviluppo dell'economia locale e più in generale allo sviluppo della cultura imprenditoriale nel Paese, in particolare nei settori a più elevato contenuto di conoscenza, non hanno realizzato i risultati attesi, come dimostrano indagini che hanno verificato la loro scarsa capacità di crescita. Sebbene infatti il tasso di mortalità degli *spin-off* sia molto basso (meno della media delle *start-up*), la gran parte delle imprese si attesta su una dimensione di fatturato appena sufficiente alla sopravvivenza. Il dato disaggregato mostra in diversi casi valori di fatturato inferiore a 100.000 euro.

La tavola 54 mostra dati di sintesi per area territoriale delle imprese *spin-off* accreditate per il periodo 2011-2014.

Si tratta di dati, tuttavia, che misurano solo l'impatto soprattutto quantitativo del trasferimento delle conoscenze dall'Università all'impresa, mentre a tutt'oggi non si dispone di dati che siano idonei a valutare il ritorno sulle Università, in termini soprattutto di visibilità della ricerca, del fenomeno degli *spin-off*.

Il dato nazionale evidenzia un incremento significativo delle imprese attive, passate da 462 nel 2011 a 746 nel 2014. La scomposizione del dato a livello di area territoriale mostra, tuttavia, che a fronte di un numero di *spin-off* attive pari nel Mezzogiorno a 217 nel 2014 (erano 131 nel 2011) il valore del rispettivo fatturato nel 2014, pari a poco più di 21 milioni di euro (era poco più di 13 milioni di euro nel 2011), risulta notevolmente contenuto se confrontato con il valore di fatturato nel Nord-Ovest (più di 35 milioni di euro nel 2014) a fronte di 174 imprese attive nel 2014. La linea di tendenza non cambia se si prendono a riferimento i dati medi del quadriennio. Ciò significa che l'apporto qualitativo, misurato in termini di fatturato, è significativamente più alto nel Nord-Ovest e nel Nord-Est.

Anche per i brevetti si registra analogo fenomeno, sia pure con dati più disomogenei nel quadriennio considerato.

TAVOLA 55

BREVETTI: NUMERO DI BREVETTI DI DOCENTI, DI ATENEO E ENTRATE DA VALORIZZAZIONE DEI BREVETTI DI ATENEO. ANNI 2011-2014. VALORI PER ANNO

in euro

AREE GEOGRAFICHE	Numero di brevetti di docenti				Numero brevetti di ateneo				Entrate brevetti di ateneo			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
NORD-OVEST	222	263	197	214	106	130	97	111	482.196	286.250	143.066	43.870
NORD-EST	166	203	120	169	45	56	41	53	20.000	63.492	96.910	67.640
CENTRO	191	209	164	179	65	58	67	72	165.795	19.500	85.220	6.174
SUD-ISOLE	142	186	101	181	35	49	34	41	20.000	0	9.550	105.000
TOTALE	721	861	582	743	251	293	239	277	687.991	369.242	334.746	222.684
NON STATALI	19	27	14	22	7	8	7	8	34.999	0	0	100.000

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati ANVUR

Per i brevetti di Ateneo il numero complessivo più alto per l'intero quadriennio si registra nel Nord-Ovest, con una punta significativa nel 2011 anche in termini di entrate.

Anche per la ricerca commissionata si registra il dato più significativo nel Nord-Ovest.

TAVOLA 56

RICERCA COMMISSIONATA

in euro

Aree geografiche	Ricerca commissionata Importo medio	Servizi e prestazioni Importo medio	Didattica in conto terzi Importo medio
NORD-OVEST	80.508.394,89	38.819.246,12	6.460.856,83
NORD-EST	58.779.719,42	21.108.094,59	2.647.133,85
CENTRO	65.758.438,15	26.131.188,04	2.368.280,15
SUD-ISOLE	30.869.466,69	26.072.966,44	1.241.837,69
TOTALE	235.916.019,15	112.131.495,19	12.718.108,52
NON STATALI	24.199.572,71	76.162.988,92	28.656.873,46

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ANVUR

Il Nord-Ovest contribuisce poi per la didattica in conto terzi per più della metà del valore.

8.4. La valutazione della produzione scientifica degli Atenei (VQR 2011-2014)

Il d.m. 27 giugno 2015, n. 458 ha dato avvio alla VQR 2011-2014. La nuova VQR, sia pure in stretta continuità con l'esperienza VQR 2004-2010, presenta alcune innovazioni significative soprattutto finalizzate ad individuare aree di valutazione maggiormente omogenee (16 aree rispetto alle 14 della precedente VQR), il numero di prodotti oggetto di valutazione (due per gli addetti alla ricerca strutturati nell'Università e tre per gli strutturati negli enti di ricerca), la scala (5 modalità, da eccellente a limitato, anziché 4 nella precedente VQR) e i criteri di valutazione (viene ridefinita l'originalità, l'internazionalizzazione viene inteso come impatto ed influenza sulla comunità scientifica internazionale) nonché l'algoritmo bibliometrico adottato.

La tavola che segue mostra i dati che costituiscono il risultato della VQR 2011-2014. In essa sono riportati, per ogni area geografica, la percentuale di prodotti attesi in rapporto al totale dei prodotti attesi dagli Atenei a livello nazionale nonché i valori degli indicatori IRAS da Bando, calcolati su sedici aree e pesati con i pesi di area¹³⁸.

¹³⁸ L'indicatore IRAS1, con peso 0,75, è misurato come rapporto tra la somma delle valutazioni ottenute dai prodotti presentati dall'Istituzione nell'area e la valutazione complessiva di area negli insiemi omogenei (Università, enti di ricerca vigilati e assimilati, ecc.). L'indicatore IRAS2, con peso 0,20, è calcolato come l'indicatore IRAS1 nel sottoinsieme delle pubblicazioni e dei prodotti della ricerca presentati dagli addetti alla ricerca che, nel periodo 2011-2014, sono stati reclutati dall'Istituzione o sono stati in essa incardinati in una fascia o ruolo superiore. L'indicatore IRAS3, con peso 0,01, è misurato sommando i finanziamenti (entrate di cassa) ottenuti partecipando ai bandi competitivi per progetti di ricerca, nazionali (PRIN, FIRB, FAR, ASI, PNR, ecc.) o internazionali (Programmi Quadro dell'Unione Europea, Ente Spaziale Europeo, NIH, ecc.). Il valore è espresso come percentuale del valore complessivo dell'area negli insiemi omogenei. L'Indicatore IRAS4, con peso 0,01, è misurato dal numero di studenti di dottorato e iscritti a scuole di specializzazione di area medica e sanitaria, assegnisti di ricerca, borsisti *post-doc*. Il valore è espresso come percentuale del valore complessivo dell'area degli insiemi omogenei. L'indicatore IRAS5,

TAVOLA 57

VALORI DEGLI INDICATORI IRAS DEL BANDO, CALCOLATI SU 16 AREE
PESATI CON I PESI DI AREA.

Aree geografiche	% Prodotti attesi sul totale Università	IRAS1 x w x 100	IRAS2 x w x 100	IRAS3 x w x 100	IRAS4 x w x 100	IRAS5 x w x 100
NORD-OVEST	19,80	20,87	21,12	18,29	21,70	19,02
NORD-EST	19,14	21,02	25,20	22,84	23,50	22,65
CENTRO	24,24	23,96	20,15	21,80	26,96	21,70
SUD-ISOLE	30,72	28,16	24,89	30,60	23,43	30,52
TOTALE	93,89	94,00	91,36	93,54	95,59	93,89
NON STATALI	6,11	6,00	8,63	6,46	4,41	6,11

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ANVUR

I dati mostrano risultati superiori alle attese negli Atenei del Nord, mentre nel Sud si registrano in alcuni casi risultati al di sotto delle attese (IRAS2 ed IRAS4), ancorché sia da sottolineare il ridursi della distanza tra Nord e Sud.

La tavola che segue mostra il risultato complessivo della VQR 2011-2014.

TAVOLA 58

VALORE DELL'INDICATORE FINALE DI STRUTTURA IRFS CONFRONTATO CON LA
PERCENTUALE DI PRODOTTI ATTESI SUL TOTALE DELLE UNIVERSITÀ

Aree geografiche	# Prodotti attesi	% Prodotti attesi sul totale Università	IRFS x 100
NORD-OVEST	20.270	19,80	20,85
NORD-EST	19.593	19,14	21,94
CENTRO	24.818	24,24	23,14
SUD-ISOLE	31.450	30,72	27,55
TOTALE	96.131	93,89	93,48
NON STATALI	6.258	6,11	6,52

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ANVUR

con peso 0,03, è basato sulla posizione dell'Istituzione nella distribuzione di una versione normalizzata dell'indicatore R.

I dati confermano risultati superiori alle attese negli Atenei del Nord, riscontrabili anche dal dato disaggregato per area disciplinare.

La tavola che segue riporta l'indicatore R, aggregato per area geografica, il quale rappresenta il rapporto tra il voto medio attribuito ai prodotti attesi da tutti gli Atenei dell'area geografica in una data area disciplinare ed il voto medio riferito a quella medesima area disciplinare.

Valori superiori all'unità indicano una produzione scientifica di qualità inferiore alla media nazionale nell'area disciplinare. Viceversa valori superiori all'unità indicano una qualità superiore.

I dati esposti evidenziano per il Mezzogiorno valori inferiori all'unità su tutte le aree disciplinari, sia pure in molti casi con valori prossimi alla media nazionale.

TAVOLA 59

“RAPPORTO TRA VOTO MEDIO VQR PER AREA GEOGRAFICA E VOTO MEDIO NAZIONALE (METODOLOGIA DI NORMALIZZAZIONE COERENTE CON L'INDICATORE IRAS1)”

	Aree VQR CUN (estesa)	GEO4	R
1	Scienze matematiche e informatiche	NORD-OVEST	1,03
1	Scienze matematiche e informatiche	NORD-EST	1,04
1	Scienze matematiche e informatiche	CENTRO	1,03
1	Scienze matematiche e informatiche	SUD E ISOLE	0,91
1	Scienze matematiche e informatiche	TELEMATICHE	0,67
2	Scienze fisiche	NORD-OVEST	1,06
2	Scienze fisiche	NORD-EST	1,05
2	Scienze fisiche	CENTRO	1,01
2	Scienze fisiche	SUD E ISOLE	0,91
2	Scienze fisiche	TELEMATICHE	0,88
3	Scienze chimiche	NORD-OVEST	1,01
3	Scienze chimiche	NORD-EST	1,05
3	Scienze chimiche	CENTRO	1,02
3	Scienze chimiche	SUD E ISOLE	0,94
3	Scienze chimiche	TELEMATICHE	0,93
4	Scienze della Terra	NORD-OVEST	1,04
4	Scienze della Terra	NORD-EST	1,11
4	Scienze della Terra	CENTRO	1,04
4	Scienze della Terra	SUD E ISOLE	0,89
4	Scienze della Terra	TELEMATICHE	0,00
5	Scienze biologiche	NORD-OVEST	1,06
5	Scienze biologiche	NORD-EST	1,09
5	Scienze biologiche	CENTRO	1,01
5	Scienze biologiche	SUD E ISOLE	0,90
5	Scienze biologiche	TELEMATICHE	1,06
6	Scienze mediche	NORD-OVEST	1,09
6	Scienze mediche	NORD-EST	1,16
6	Scienze mediche	CENTRO	0,95

	Aree VQR CUN (estesa)	GEO4	R
6	Scienze mediche	SUD E ISOLE	0,88
6	Scienze mediche	TELEMATICHE	0,94
7	Scienze agrarie e veterinarie	NORD-OVEST	1,04
7	Scienze agrarie e veterinarie	NORD-EST	1,11
7	Scienze agrarie e veterinarie	CENTRO	0,98
7	Scienze agrarie e veterinarie	SUD E ISOLE	0,93
7	Scienze agrarie e veterinarie	TELEMATICHE	0,37
8.a	Architettura	NORD-OVEST	1,05
8.a	Architettura	NORD-EST	1,09
8.a	Architettura	CENTRO	1,00
8.a	Architettura	SUD E ISOLE	0,93
8.a	Architettura	TELEMATICHE	0,28
8.b	Ingegneria civile	NORD-OVEST	0,98
8.b	Ingegneria civile	NORD-EST	1,10
8.b	Ingegneria civile	CENTRO	0,97
8.b	Ingegneria civile	SUD E ISOLE	0,99
8.b	Ingegneria civile	TELEMATICHE	0,94
9	Ingegneria industriale e dell'informazione	NORD-OVEST	0,98
9	Ingegneria industriale e dell'informazione	NORD-EST	1,06
9	Ingegneria industriale e dell'informazione	CENTRO	1,00
9	Ingegneria industriale e dell'informazione	SUD E ISOLE	0,99
9	Ingegneria industriale e dell'informazione	TELEMATICHE	0,69
10	Scienze dell'antichità, filologico-letterarie e storico-artistiche	NORD-OVEST	1,05
10	Scienze dell'antichità, filologico-letterarie e storico-artistiche	NORD-EST	1,08
10	Scienze dell'antichità, filologico-letterarie e storico-artistiche	CENTRO	0,98
10	Scienze dell'antichità, filologico-letterarie e storico-artistiche	SUD E ISOLE	0,94
10	Scienze dell'antichità, filologico-letterarie e storico-artistiche	TELEMATICHE	0,60
11.a	Scienze storiche, filosofiche e pedagogiche	NORD-OVEST	1,09
11.a	Scienze storiche, filosofiche e pedagogiche	NORD-EST	1,08
11.a	Scienze storiche, filosofiche e pedagogiche	CENTRO	1,02
11.a	Scienze storiche, filosofiche e pedagogiche	SUD E ISOLE	0,89
11.a	Scienze storiche, filosofiche e pedagogiche	TELEMATICHE	0,57
11.b	Scienze psicologiche	NORD-OVEST	1,01
11.b	Scienze psicologiche	NORD-EST	1,20
11.b	Scienze psicologiche	CENTRO	1,00
11.b	Scienze psicologiche	SUD E ISOLE	0,77
11.b	Scienze psicologiche	TELEMATICHE	0,76
12	Scienze giuridiche	NORD-OVEST	1,07
12	Scienze giuridiche	NORD-EST	1,08
12	Scienze giuridiche	CENTRO	1,01
12	Scienze giuridiche	SUD E ISOLE	0,95
12	Scienze giuridiche	TELEMATICHE	0,66
13	Scienze economiche e statistiche	NORD-OVEST	1,07
13	Scienze economiche e statistiche	NORD-EST	1,15

	Aree VQR CUN (estesa)	GEO4	R
13	Scienze economiche e statistiche	CENTRO	0,99
13	Scienze economiche e statistiche	SUD E ISOLE	0,87
13	Scienze economiche e statistiche	TELEMATICHE	0,45
14	Scienze politiche e sociali	NORD-OVEST	1,16
14	Scienze politiche e sociali	NORD-EST	1,14
14	Scienze politiche e sociali	CENTRO	0,95
14	Scienze politiche e sociali	SUD E ISOLE	0,84
14	Scienze politiche e sociali	TELEMATICHE	0,72