Nell'anno 2014, l'Amministrazione ha avuto a disposizione l'importo complessivo di 10,2 milioni di cui 8,8 iscritto sui capitoli di bilancio 7545, 7625, 7645 e 7785, denominati "Spese per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale in materia di sicurezza nelle scuole" e 1,4 milioni iscritti sul capitolo 7110 "Fondo da ripartire a favore delle Istituzioni scolastiche per l'attuazione della normativa sull'igiene e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro". Tale importo complessivo è servito ad attuare interventi finalizzati alla sicurezza nei luoghi di lavoro ed in particolare alla bonifica dell'amianto, o ad adeguare la sicurezza o l'idoneità igienico sanitaria, o al superamento delle barriere architettoniche per il conseguimento del certificato di agibilità[25].

Altre risorse sono state destinate ad interventi su edifici scolastici danneggiati o resi inagibili dal sisma del 20 e 29 maggio 2012 (DL n.74 del 6 giugno 2012 art. 5, commi 1 e 1-*bis*)[26]; le relative somme, impegnate al termine del 2013, sono state erogate nel corso del 2014 in favore delle Regioni interessate. Ulteriori 5 milioni di euro sono stati più di recente (art. 1, comma 152, della legge n. 190 del 2014) destinati alla Regione Sardegna per interventi di edilizia scolastica a favore degli Enti locali colpiti dagli eventi alluvionali del 2013.

Vanno infine ricordate le risorse previste nella legge n. 147 del 2013 (Legge di stabilità 2014 - Fondi Presidenza Consiglio) e gli interventi finanziati dalla Comunità Europea e dal Fondo di sviluppo e coesione 2007-2013.

Quanto alla prime – pari all'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche – l'Amministrazione ha comunicato che le stesse sono in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri che gestisce la procedura di selezione degli interventi ai fini dell'ammissione al finanziamento (il MIUR ha designato propri rappresentanti all'interno della Commissione di valutazione).

In relazione ai Fondi comunitari[27], l'Amministrazione ha reso noto che entro il 2013 sono stati assunti tutti gli impegni di spesa previsti dal Programma Operativo Nazionale e che, nell'anno 2014 si è dato seguito all'attuazione degli stessi, raggiungendo i livelli di spesa fissati al 31 dicembre 2014.

Complessivamente sono stati approvati n. 633 piani per un importo pari a 242,6 milioni di euro. I progetti sono finalizzati alla messa in sicurezza e al miglioramento degli edifici scolastici per garantire il risparmio energetico, l'attrattività, l'accessibilità degli edifici e per promuovere le attività sportive, artistiche e ricreative.

Tanto ciò premesso, la pluralità degli attori e delle fonti di finanziamento, che emerge dalla sia pur sintetica rassegna, conferma la necessità di una semplificazione della normativa esistente e di un coordinamento unitario degli interventi cui risponde la recente istituzione di una Direzione generale a ciò dedicata che dovrebbe consentire, nel rispetto delle specifiche competenze dello Stato e delle autonomie territoriali, una più efficace programmazione degli interventi affidati ad una molteplicità di centri decisionali.

---

[25] Con la Direttiva n. 5 del 9/04/2014 è stato disposto il cofinanziamento degli interventi di cui alle istanze pervenute dagli Enti locali in relazione al DDG n. 267 del 10/10/2013 che non era stato possibile accogliere nel 2013 a seguito dell'esaurirsi delle risorse disponibili nel medesimo esercizio finanziario, secondo l'ordine temporale di presentazione delle istanze medesime. Con DDG n. 332 del 10 dicembre 2014 sono stati assegnati alle scuole, e verranno poi corrisposti agli EE.LL. a fine lavori, 10,2 milioni destinati ad interventi sulle sedi scolastiche, proposti da 75 dei predetti Enti, di cui 52 Comuni (con riferimento al primo grado di istruzione – infanzia, primaria e secondaria di primo grado) e 23 Province (per l'istruzione di secondo grado); il tutto con un investimento complessivo di 22 milioni di cui 11,6 milioni finanziati dagli stessi EE.LL..

[26] Alla realizzazione dei predetti interventi è stata destinata sia una quota pari al 60 per cento dello stanziamento di cui all'articolo 53, comma 5, lettera a), del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, (art.5, comma 1, lett. a), che una quota pari al 60 per cento delle risorse assegnate al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per la costruzione di nuovi edifici scolastici, di cui alla tabella 5 della delibera n. 6 del 2012 del CIPE, del 20 gennaio 2012, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 14 aprile 2012 (art.5, comma 1, lettera b).

[27] Il MIUR e l'Autorità di Gestione del Programma Operativo Nazionale PON "Ambienti per l'Apprendimento" (cofinanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale FESR) gestiscono gli interventi finanziati dalla Comunità Europea e dal Fondo di Sviluppo e Coesione 2007-2013.

Ciò, tuttavia, presuppone una reale conoscenza dello stato degli edifici scolastici, cui dovrebbe far fronte l'Anagrafe dell'edilizia scolastica, istituita dal MIUR ai sensi dell'art. 7 della legge n. 23 del 1996 ma fino ad ora ancora inattuata.

Al fine di riavviare il processo di costituzione ed aggiornamento dell'Anagrafe, il 6 febbraio 2014 è stato siglato in sede di Conferenza Unificata l'Accordo, denominato "Sistema nazionale delle Anagrafi dell'edilizia scolastica SNAES" che prevede una architettura mirata a soddisfare le esigenze informative delle varie Amministrazioni e a salvaguardare gli investimenti già effettuati per la realizzazione di un sistema di Anagrafe dell'edilizia scolastica (già quasi tutte le Regioni, infatti, sono dotate di una propria Anagrafe).

Attualmente il MIUR ha definito con gli Enti locali il tracciato condiviso per la raccolta delle informazioni dell'Anagrafe e ad inizio del mese di dicembre 2014 è stata avviata la raccolta dei dati da parte di tutte le Regioni che si sono dichiarate pronte ad inviare le informazioni, secondo lo *standard* concordato (in questa prima fase non sarà possibile censire le informazioni relative a sei Regioni: Lazio, Sicilia, Basilicata, Molise, Campania e Sardegna, in quanto le stesse sono in fase di approntamento del nodo regionale).

4.1.3. Il programma: "Iniziative per lo sviluppo del sistema di istruzione scolastica e per il diritto allo studio".

Il programma, affidato al Dipartimento per l'istruzione, presenta uno stanziamento definitivo di competenza pari a 40,6 milioni (41,3 milioni nel 2013) impegnato principalmente in spese per il personale e gestione delle strutture. Di rilievo appaiono le disponibilità dirette alla realizzazione delle sezioni sperimentali aggregate alla scuola per l'infanzia - sezioni primavera (11,9 milioni) e le risorse (2,2 milioni) assegnate alla prosecuzione degli studi di studenti meritevoli.

Tra le linee di attività facenti capo al programma si inseriscono, inoltre, gli interventi di orientamento e di contrasto alla dispersione scolastica cui ha dedicato particolare attenzione il DL n. 104 del 2013, tra cui di rilievo appare l'avvio sperimentale di un "Programma di didattica integrativa" nelle scuole di ogni ordine e grado al fine di favorire l'inclusione scolastica degli alunni maggiormente a rischio di abbandono e dispersione scolastica, attraverso azioni che tengano conto della specificità dei bisogni dei soggetti coinvolti.

Nel corso del 2014, a seguito di apposito bando che ha portato alla selezione delle scuole, sono stati assegnati 15 milioni di euro per progetti contro la dispersione scolastica ed è stato erogato un acconto pari al 25 per cento dei costi (contro il 50 per cento definito dal d.m. di attuazione); i progetti sono biennali e termineranno presumibilmente nel dicembre 2015.

Alla dispersione scolastica sono inoltre destinate le risorse comunitarie relative al Programma Operativo Nazionale (PON) "Competenze per lo sviluppo", nel cui ambito gli interventi finanziati comprendono azioni di orientamento finalizzate a stimolare, tra i ragazzi che si avviano alla scuola secondaria superiore, una scelta consapevole e progetti volti a favorire il successo scolastico nelle scuole del I ciclo ed in quelle del II ciclo. Ulteriori azioni contro l'abbandono scolastico rientrano nell'azione relativa allo sviluppo e al miglioramento delle competenze chiave degli studenti cui afferiscono anche altre tipologie di percorsi - dalla comunicazione in lingua italiana o in lingua straniera, allo sviluppo delle competenze digitali, matematiche e scientifiche - che mirano al consolidamento, all'approfondimento ed allo sviluppo della preparazione degli studenti.

Sotto il profilo finanziario le risorse sono state completamente impegnate, con un intervento aggiuntivo in *overbooking* al fine di garantire il raggiungimento dei livelli finali di spesa, raggiungendo per ogni anno di programmazione il livello di spesa previsto dai Regolamenti Comunitari e dal Quadro Strategico Nazionale (QSN) (a fronte di un programma pari a 1.485,9 milioni, ne risultano impegnati 1.628,7, mentre le spese certificate ammontano a 1.212,8 milioni).

Nel contesto delle iniziative promosse dalla Commissione europea per l'accelerazione della spesa, il MIUR ha assunto inoltre la veste di Organismo Intermedio (OI) nella gestione di

azioni a valere sui Programmi Operativi Regionali (POR) delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza, al fine di dare impulso alla spesa e al contempo, di realizzare interventi utili ai territori e pienamente coerenti con le finalità della Programmazione 2007-2013 (le relative risorse, programmate per 676,5 milioni, sono state impegnate per 659,5 milioni cui corrisponde una spesa certificata di 506 milioni).

L'impatto positivo dell'utilizzazione dei Fondi strutturali è riscontrabile anche con gli ultimi dati ISTAT disponibili, concernenti gli indicatori del sistema scolastico nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza nonché con gli esiti delle ultime prove internazionali relative agli apprendimenti degli studenti nell'ambito del Progetto OCSE PISA[28].

4.1.4. Il programma: "Istruzione post secondaria, degli adulti, e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale".

Il programma, cui sono assegnati 14,7 milioni di euro (15,5 nel 2013), finanzia, in gran parte, i percorsi formativi degli Istituti tecnici superiori (ITS), sul cui Fondo confluisce quota parte dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1, comma 636 della legge n. 296 del 2006.

Ulteriori risorse sono stanziate per l'avvio di un programma sperimentale per lo svolgimento di periodi di formazione in azienda per gli studenti delle classi quarte e quinte degli Istituti secondari superiori, attraverso la stipula di contratti di apprendistato per il triennio 2014-2016 in attuazione dell'articolo 8-*bis* del DL n. 104 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 2013, n. 128.

Ai fini dell'applicabilità delle disposizioni dell'art. 8-*bis*, all'attuale normativa prevista per l'apprendistato "di alta formazione e ricerca", di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 167 del 2011, per gli studenti del quarto anno degli Istituti secondari superiori, la legge, 16 maggio 2014 n.78 (di conversione del DL n. 34 del 2014) ha previsto all'art. 2, comma 2-*bis*, la riduzione dei previsti limiti di età per tale tipologia di apprendistato ai soli fini della sperimentazione.

Il successivo decreto interministeriale del 17 giugno 2014, n. 473 ha definito le modalità applicative del programma sperimentale e nell'anno scolastico 2014-15 ha preso avvio la sperimentazione con un programma realizzato attraverso un Protocollo d'Intesa tra MIUR - Regioni Campania, Emilia Romagna, Lazio, Piemonte, Puglia, Toscana e Veneto e i relativi U.S.R. e il Gruppo ENEL.

4.2. La missione: Istruzione universitaria

Gli interventi in materia di istruzione universitaria appaiono coerenti con gli obiettivi definiti nei documenti di programmazione del Ministero e si collocano nel quadro normativo definito nella legge n. 240 del 2010, in ordine alla quale risulta ad oggi sostanzialmente completato il quadro dei provvedimenti amministrativi e legislativi di attuazione.

In tale ottica la relazione si sofferma sul grado di consolidamento dei nuovi modelli di *governance* del sistema universitario e del 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 inoltre riservata all'operatività del nuovo sistema di finanziamento orientato al merito, agli equilibri di bilancio e alla promozione del diritto allo studio universitario che, attraverso un sistema integrato di politiche a sostegno degli studenti,

[28] Il tasso di abbandono prematuro dei giovani è diminuito dal 28,7 per cento al 21,8 per cento; il tasso di abbandono alla fine del II anno delle secondarie superiori è diminuito dal 4,8 per cento al 2,6 per cento; il tasso di scolarizzazione superiore è aumentato dal 67,4 per cento al 74,6 per cento; il tasso di partecipazione nell'istruzione secondaria superiore nelle Regioni Convergenza è passato dal 91,8 per cento al 94,2 per cento in controtendenza con le Regioni del nord che registrano un tasso inferiore; il tasso di partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente è aumentato dal 4,6 per cento al 5,3 per cento; sono migliorate le dotazioni tecnologiche delle Istituzioni scolastiche e il relativo rapporto *computer*/allievi (da di 1/33 a 1/8); sono migliorati i livelli di competenza in lettura e in matematica degli studenti.

rappresenta, come definito nel DEF, un dovere ed un interesse dello Stato teso a perseguire la crescita economica e l'aumento della competitività del nostro sistema.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno inoltre inserito nella programmazione dei controlli e delle analisi per l'anno 2015 (delibera n. 14 del 2014) l'avvio di un nuovo referto sul Sistema universitario, previsto dall'art. 5, comma 21, della legge n. 537 del 1993, al fine di offrire un quadro complessivo degli aspetti finanziari della gestione delle università, coinvolte anche nei generali obiettivi di razionalizzazione, contenimento e riqualificazione della spesa pubblica.

4.2.1. Il nuovo assetto della *governance* e la riforma del sistema contabile degli atenei

In applicazione della riforma prevista dalla legge n. 240 del 2010 tutte le università statali (66), entro i termini previsti dalla legge, hanno provveduto a modificare i propri statuti secondo i criteri direttivi in materia di *governance* e di organizzazione delle proprie attività istituzionali. E' rimasto fuori da tale processo di riforma solo l'Istituto Italiano di Scienze Umane (SUM) di Firenze che dal 2013, attraverso un processo di fusione, è confluito nella Scuola Normale Superiore di Pisa.

In particolare, i nuovi statuti universitari contengono i principi fondamentali della riforma e ne recepiscono l'impostazione di fondo con riferimento, in primo luogo, al nuovo assetto della *governance* improntata al principio di "equilibrio" tra gli organi di ateneo.

Nuovo risulta inoltre il principio di semplificazione e conseguente snellimento dell'articolazione interna dell'ateneo attraverso la riorganizzazione delle attività didattiche e della ricerca secondo la "logica dipartimentale" (passaggio dalla Facoltà al Dipartimento).

Altra novità sostanziale e strategica della legge è, infine, la redazione del bilancio unico secondo i principi della contabilità economico patrimoniale (art. 5 della legge n. 240 del 2010).

La revisione della disciplina concernente la contabilità è stata introdotta con l'intenzione di garantire maggiore coerenza con la programmazione triennale di ateneo e maggiore trasparenza ed omogeneità nonché di consentire l'individuazione dell'esatta condizione patrimoniale dell'ateneo e dell'andamento complessivo della gestione.

L'attuazione della norma di delega è tuttavia intervenuta nel 2012 (decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 18), mentre criteri per la classificazione delle spese delle università per Missioni e Programmi ed i principi contabili e schemi di bilancio in contabilità economico-patrimoniale sono stati approvati solo nel 2014 (d.m. n. 19 e 21 del 2014) con la necessità di prorogare di un anno il termine assegnato agli atenei per l'attuazione della normativa (1 gennaio 2015).

Attualmente tutti i 66 atenei statali hanno adottato il bilancio unico, di cui 61 in contabilità economica e 5 ancora in contabilità finanziaria (Bologna, Milano, Milano Bicocca, Roma-Foro Italico e Bari)

Gli atenei che hanno, inoltre, adeguato il regolamento di amministrazione e contabilità con approvazione del MIUR, sono 33, mentre per 8 atenei è ancora in corso il procedimento di approvazione; sono, invece, 25 gli atenei in ritardo nell'adeguamento alla nuova normativa.

4.2.2. Le risorse finanziarie trasferite agli atenei

Nel corso del 2014, la quota di risorse provenienti dal bilancio dello Stato trasferite agli atenei si iscrive interamente nella missione "Istruzione universitaria" e registra una crescita, in termini di stanziamenti definitivi, di circa l'1,2 per cento (7,9 miliardi; erano 7,8 nel 2013) cui corrisponde un analogo incremento in termini di impegni.

Crescono gli stanziamenti e gli impegni in entrambi i programmi riferiti al sistema universitario: "Diritto allo studio" (da 215,2 nel 2013 a 237,7 milioni nel 2014) e "Sistema universitario e formazione post-universitaria" (da 7,1 a 7,2 miliardi nel 2014).

Un'analisi, più dettagliata, dei capitoli di spesa dedicati al finanziamento del sistema universitario registra, in particolare, la crescita del Fondo di finanziamento ordinario delle

università (FFO) che, dopo la flessione registrata negli ultimi due anni, si stabilizza assestandosi sui valori dei precedenti esercizi (oltre 7 miliardi)[29].

Di particolare rilievo risultano le recenti disposizioni in materia di università e ricerca (DL n. 69 del 2013 e legge di stabilità per il 2014) che, accanto alla esclusione delle risorse del FFO dai tagli lineari, hanno, da un lato, anticipato al 2014 la possibilità di effettuare assunzioni nella misura pari al 50 per cento del personale cessato dal servizio l'anno precedente (incrementando il FFO di 21,4 milioni nel 2014 e di 42,7 milioni per il 2015) e, dall'altro, previsto un incremento del FFO di ulteriori 150 milioni nel 2014, superando il sistema delle integrazioni *una tantum*[30].

Restano, peraltro, ancora in vigore le normative che hanno fino ad oggi ulteriormente prosciugato il FFO per il finanziamento di finalità estranee al settore dell'istruzione o che hanno assegnato parte delle risorse a specifiche destinazioni[31].

Non concorrono, infine, ad incrementare la quota base da distribuire ai singoli atenei le risorse del Fondo stanziate per impegni precedentemente assunti in attuazione di accordi di programma (63 milioni) e gli interventi specifici previsti da disposizioni legislative (interventi in favore dell'ANVUR per lo svolgimento delle attività istituzionali di valutazione, risorse assegnate alle università a fini perequativi in forza dell'art. 11, comma 1 della legge n. 240 del 2010, risorse stanziate per la chiamata di professori di seconda fascia).

In sede di ripartizione del FFO 2014 sono state introdotte alcune novità significative volte ad accelerare e al tempo stesso incrementare la quota delle risorse da assegnare sulla base di criteri di premialità.

Nel 2014 il sistema di finanziamento delle università statali italiane è stato, in primo luogo, caratterizzato dall'introduzione del costo *standard* per studente in corso come parametro di riferimento per l'attribuzione di circa il 15 per cento del FFO complessivo.

Con questo passaggio, in attuazione dell'art. 8 del decreto legislativo n. 49 del 2012, si completa una parte significativa della legge n. 240 del 2010, atteso che, con la determinazione del costo *standard* si è raggiunto l'obiettivo di individuare un criterio oggettivo per la ripartizione di una quota del Fondo di finanziamento ordinario (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[32].

Sempre in riferimento al FFO, particolare rilievo assumono le disposizioni che prevedono, a decorrere dal 2009, una quota sempre maggiore del Fondo da ripartire, prendendo in considerazione la qualità dell'offerta formativa e i risultati dei processi formativi, la qualità della ricerca scientifica e la qualità e l'efficacia delle sedi didattiche.

Tale quota premiale, diretta a promuovere e sostenere l'incremento qualitativo delle attività delle università statali, ha registrato nel triennio una forte accelerazione con un incremento costante di circa il 2 per cento ed è destinata ad evolversi anche negli esercizi futuri alla luce delle disposizioni della Legge di stabilità per il 2015 che, accanto alla riduzione di una misura pari all'incremento di efficienza atteso nell'acquisto di beni e servizi, ha previsto un nuovo incremento delle risorse del FFO da destinare alla quota premiale (150 milioni).

Nel 2014 la quota premiale (1.215 milioni di euro, pari al 18 per cento delle risorse disponibili) è stata assegnata alle università per il 70 per cento sulla base dei risultati conseguiti

---

[29] Le disposizioni di semplificazione del sistema di finanziamento, introdotte dal DL n. 69 del 2014, hanno conglobato nel FFO, a decorrere dal 2014, le risorse provenienti dalla programmazione del sistema universitario, dal Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti, nonché per le borse di studio universitarie post laurea.

[30] Cd. "scudo fiscale" (400 milioni per il 2010); legge di stabilità 2011 (800 milioni vincolati alla realizzazione del piano straordinario di assunzioni del personale docente in attuazione della recente legge n. 240 del 2010); Legge di stabilità 2012 (400 milioni *una tantum* solo in minima parte confluiti nel FFO).

[31] Consorzi universitari, risorse per gli inabili, incentivi per la mobilità dei docenti, programma per i giovani ricercatori, risorse per le chiamate dirette.

[32] Il principio del costo *standard* intende premiare quegli atenei che forniscono servizi adeguati alle rispettive platee studentesche, capaci di contenere il numero dei fuori-corso e che, al tempo stesso, presentano i requisiti di sostenibilità dal punto di vista della docenza e del personale tecnico-amministrativo adeguati.

nella valutazione della qualità della ricerca (VQR 2004-2010 effettuata per la prima volta dall'ANVUR nel 2013); per il 20 per cento in base alla valutazione delle politiche di reclutamento (considerando la produzione scientifica dei soggetti reclutati da ciascun Ateneo nel periodo 2004-2010) e per il 10 per cento sui risultati della didattica, con specifico riferimento alla componente internazionale[33].

Si tratta di indicatori che, pur continuando a variare di anno in anno, proseguono nella direzione di scongiurare comportamenti impropri da parte degli atenei e ad allinearsi agli obiettivi, definiti nel DEF, volti ad accrescere il livello di internazionalizzazione del sistema educativo e della ricerca, ancora inferiore rispetto alla media europea.

La stabilizzazione del FFO, alla luce delle richiamate disposizioni della Legge di stabilità per il 2015, è destinata a riflettersi anche sui nuovi indicatori di sostenibilità finanziaria[34] che guidano le politiche di sviluppo degli atenei, definite nel decreto legislativo n. 49 del 2012, e sull'indicatore di sostenibilità economica e finanziaria[35] derivante dai precedenti (introdotto dal decreto ministeriale 30 gennaio 2013, n. 47), che invece condiziona l'autorizzazione all'apertura di nuovi corsi di studio.

Gli indicatori rilevano, in media, una maggiore solidità economica per le università del nord, seguite da quelle del centro e del mezzogiorno.

Numerosi sono comunque gli atenei che si collocano nel 2013 sopra il valore-soglia dell'80 per cento per l'indicatore di spesa per il personale (11 atenei cui se ne aggiungono 3 con valori superiori al 78 per cento) e sotto il valore soglia pari ad 1 (10) per l'indicatore di sostenibilità economica e finanziaria. Crescono inoltre le università che superano, anche in misura consistente, il limite del 15 per cento per l'indicatore di indebitamento (5).

Ciò naturalmente incide sulle politiche del personale degli atenei e sul necessario ricambio generazionale che può fruire al 31 dicembre 2013 di 1.172,3 punti organico (di cui solo 27,3 da recuperare, in quanto utilizzati in eccesso), cui si aggiungono 498,6 punti organico relativi al piano straordinario per la chiamata di professori di seconda fascia.

In attesa della copertura del 100 per cento del *turn-over* (2018) la Legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014) ha introdotto ulteriori misure volte a favorire il ricambio generazionale delle università[36].

La sostenibilità dei bilanci degli atenei è un tema direttamente collegato ad altro fondamentale provvedimento, adottato nel corso dell'anno 2011, concernente la disciplina del dissesto finanziario e del commissariamento delle università (decreto legislativo 27 ottobre 2011, n. 199), che fissa i principi da seguire per valutare la situazione economico finanziaria

---

[33] Nell'ambito di tale quota sono stati individuati quattro indicatori in relazione: al numero degli studenti in mobilità ERASMUS in ingresso e in uscita, al numero dei crediti formativi conseguiti all'estero dagli studenti iscritti entro la durata normale del corso di studi e al numero dei laureati dell'anno solare 2013 entro la durata normale del corso di studi che hanno acquisito almeno 9 crediti formativi all'estero.

[34] 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 alla 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).

[35] Se ISEF ≤ 1 può essere presentata domanda di accreditamento di un nuovo corso di studio.

[36] La possibilità per le università virtuose di poter riutilizzare per intero i punti-organico liberatisi per cessazione dei contratti di ricercatori di 'tipo A (articolo 1, comma 346), la possibilità per il triennio 2015-2017 di poter fissare il numero delle assunzioni dei professori ordinari rispetto a quelle di ricercatore di 'tipo B' in un rapporto di 2 a 1, con un incentivo finanziario alle assunzioni dei ricercatori pari a 5 milioni per ciascuno dei tre anni, corrispondenti approssimativamente al numero di 80 ricercatori di 'tipo B' in più all'anno (commi 347 e 348 del medesimo articolo 1 della Legge di stabilità 2015), la proroga di tutti i punti-organico disponibili sia da *turn-over*, dal 2009 a oggi, sia per il piano straordinario degli associati (decreto-legge "Mille-proroghe" n. 192 del 2014), la ripartizione dei punti-organico per il triennio 2015-2017 in modo da garantire a tutte le università con i parametri di bilancio in ordine almeno il 30 per cento del rispettivo *turn-over*. Ulteriore aspetto da sottolineare si riconduce alla possibilità per gli atenei virtuosi di poter destinare eventuali utili, su progetti di ricerca certificati (inclusi contratti conto terzi) al finanziamento di contratti a tempo determinato per ricercatori di cui all'articolo 24, comma 3, lettera a) della legge n. 240 del 2010 (cosiddetti ricercatori di 'tipo A').

degli atenei individuando 3 livelli di attenzione sui bilanci: criticità finanziaria, dissesto finanziario e commissariamento.

Attualmente sono quattro gli atenei che evidenziano nel 2013 un disavanzo di amministrazione, in parte riconducibile alla revisione e al riaccertamento dei residui attivi e passivi conseguente al passaggio alla contabilità economico-patrimoniale.

Tema, questo, che, coinvolgendo nuove modalità di registrazione in bilancio di impegni già assunti, meriterebbe un diffuso livello di attenzione da parte degli organi di controllo.

Ancora in tema di finanziamenti ministeriali, significativo appare infine il progressivo esaurimento delle risorse per l'edilizia universitaria (Fondo per l'edilizia universitaria) che evidenziano, nell'ultimo decennio, una decisa flessione, passando dai 250 milioni del 2001 agli appena 6,8 milioni del 2009, cui non sono più seguiti stanziamenti per il periodo successivo, salvo 20 milioni del 2012 indirizzati alle università dell'Emilia Romagna danneggiate dal sisma.

L'esiguità delle risorse ha indirizzato il loro utilizzo prioritariamente alla copertura degli oneri derivanti dagli accordi di programma stipulati dal MIUR, in attuazione della legge n. 537 del 1993, art. 5, comma 6, finalizzati alla realizzazione di specifici interventi edilizi volti in particolare al decongestionamento degli atenei sovraffollati e all'utilizzazione di beni di rilevante interesse storico, artistico e architettonico, con un contributo a carico del Ministero, pari al 50 per cento dell'importo relativo agli interventi da realizzare.

Stante l'insufficienza dei Fondi dedicati, si rileva anche nell'esercizio 2014 l'utilizzo di risorse attinte al Fondo di finanziamento ordinario (27,1 milioni cui si aggiungono ulteriori 4,8 milioni relativi ad accordi di programma stipulati negli anni 2009-2010); soluzione che, pur avendo fino ad ora sempre assicurato la copertura delle obbligazioni, inevitabilmente irrigidisce ulteriormente il FFO con possibili ricadute negative sulla gestione corrente.

4.2.3. Gli interventi in materia di offerta formativa

A fronte di una domanda di formazione in progressiva flessione, l'offerta di formazione universitaria, ossia di sedi e di corsi, è cresciuta negli ultimi anni in misura rilevante.

Il numero dei corsi di studio, già in aumento nella prima metà del decennio scorso, ha raggiunto un valore massimo di 5.879 corsi nel 2007/2008, in seguito alla riforma degli ordinamenti didattici del 3+2.

Una consistente inversione di tendenza si è cominciata a realizzare a seguito della adozione del d.m. n. 17 del 22 settembre 2010 e alla definizione degli obiettivi contenuti nelle linee di indirizzo della programmazione triennale delle università per il triennio 2010-2012[37].

Una nuova flessione è seguita all'avvio del processo di accreditamento, iniziale e periodico, dei corsi e delle sedi previsto dalla legge n. 240 del 2010 ed attuato con il d.lgs. del 27/01/2012, n. 19 che ha introdotto la verifica, a decorrere dall'a.a. 2013-2014, del possesso da parte degli atenei di idonei requisiti didattici, strutturali, organizzativi e di qualificazione dei docenti[38].

Nell'a.a. 2014/2015 si evidenzia, per i corsi di studio inseriti nella Banca dati dell'offerta formativa dei corsi di laurea e di laurea magistrale, una riduzione pari all'1,44 per cento rispetto all'anno accademico precedente. A fronte della sensibile contrazione realizzata negli anni precedenti, l'attuale offerta formativa appare sostanzialmente stabile nell'ultimo triennio, raggiungendo livelli comparabili con quelli precedenti la realizzazione dell'autonomia didattica.

Il numero dei corsi è passato da 5.587 nell'a.a. 2008/2009 a 4.597 nell'a.a. 2014/2015, con una riduzione di circa 1000 corsi pari al 17,7 per cento.

Sottolinea l'Amministrazione che le politiche attuali di accreditamento non sono finalizzate esclusivamente a determinare una mera riduzione del numero dei corsi ma mirano

[37] D.m. n. 50 del 2010.

[38] In attuazione del d.lgs. n. 19 del 2012, sono stati adottati gli indicatori relativi all'accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari, nonché all'autovalutazione ed alla valutazione periodica sulla cui base accreditare i corsi di studio dell'offerta formativa a decorrere dall'anno accademico 2013/14 (d.m. n. 47 del 2013 e d.m. n. 1059 del 2013).

soprattutto a migliorare la qualità dell'offerta formativa esistente, secondo gli *standard* internazionali definiti negli *"European standard and guidelines for quality assurance" dall'European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA).

Gli attuali indici di accreditamento presentano, peraltro, coefficienti destinati ad irrigidirsi progressivamente (ciascun corso di laurea deve avere almeno 3 docenti in sede di accreditamento iniziale, per poi passare a 12 a regime nell'anno accademico 2016-2017) che, alla luce del mantenimento delle politiche restrittive del *turn-over*, rischiano di contrarre ulteriormente i corsi attivati ovvero di estendere il numero chiuso per limitare l'accesso all'università.

L'introduzione del sistema di accreditamento ha determinato una sensibile contrazione anche del numero di sedi decentrate e del numero di corsi attivati in tali sedi, in un'ottica volta alla verifica del possesso e del mantenimento di *standard* qualitativi idonei a garantire studenti e famiglie.

Con l'introduzione del sistema di autovalutazione e assicurazione della qualità (d.lgs. n. 19 del 2012 e d.m. 47 del 2013) sono state, infatti, attuate più rigorose misure di accreditamento per i corsi di studio attivati in tali sedi, che pertanto vengono mantenute dagli atenei solo se relative a consolidati poli didattici o se giustificati da particolari percorsi formativi in collaborazione con imprese o Enti di ricerca.

Nell'a.a. 2014/15 il numero delle sedi decentrate è diminuito di circa il 20 per cento rispetto all'a.a. 2012/2013, passando da 121 a 97; minore è invece risultata la contrazione dei corsi tenuti nelle stesse, che scende del 13 per cento.

Sempre in tema di offerta formativa va infine ricordato il regolamento recante le modalità di accreditamento anche delle sedi e dei corsi di dottorato (d.m. 8 febbraio 2013, n. 45 adottato in attuazione dell'art. 19, comma 1, della legge n. 240 del 2010), che prevede l'intervento di un decreto ministeriale, su conforme parere dell'ANVUR, adottato in base al possesso di alcuni requisiti minimi[39].

Ciò ha comportato a decorrere dall'a.a. 2014/2015 una razionalizzazione dei corsi, che sono diminuiti nel giro di due anni di circa il 44 per cento, passando da 1.570 corsi nell'a.a. 2012-2013 a 897 nell'a.a. 2014-2015.

4.2.4. Gli interventi a favore degli studenti

Gli interventi pubblici su questo versante si iscrivono negli obiettivi di politica economica e sociale sottesi alla strategia europea di Europa 2020, in favore di un ampliamento della partecipazione agli studi universitari.

Le risorse provenienti dallo Stato si rinvengono nel programma "Diritto allo studio nell'istruzione universitaria" che segna, in termini di stanziamenti, un incremento rispetto al precedente esercizio di circa 22,5 milioni (237,7 milioni nel 2014 a fronte dei 215,2 del 2013).

La legge n. 240 del 2010 ha profondamente innovato la disciplina del diritto allo studio universitario, attribuendo al Governo una specifica delega, attuata con il d.lgs. n. 68 del 2012.

In applicazione del citato atto normativo è stata, tuttavia, 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 afferenti al diritto allo studio universitario (di seguito LEP).

[39] La presenza di un collegio del 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.

L'*iter* per l'approvazione di uno schema di decreto - predisposto dal MIUR di concerto con il MEF - si è interrotto a seguito della mancata acquisizione dell'intesa in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Le borse di studio e i prestiti d'onore sono ancora finanziati principalmente dallo Stato attraverso il Fondo Integrativo (istituito dalla legge n. 390 del 1991), 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.

Dopo il picco dell'anno 2009 (dovuto a stanziamenti aggiuntivi), nell'esercizio 2014, solo grazie alle integrazioni provenienti dalla più recente normativa (DL n. 104 del 2013 e la Legge di stabilità per il 2014) le risorse hanno raggiunto i 162,6 milioni di euro.

Quanto all'efficacia degli interventi così finanziati, si rileva che gli studenti risultati idonei che, per indisponibilità di risorse, non hanno ottenuto i benefici sono ancora in numero elevato.

Nell'anno accademico 2013-2014 (cioè l'anno accademico di riferimento per il riparto 2014) gli studenti idonei risultano essere pari a 179.284 rispetto ai 133.117 studenti beneficiari, con una percentuale di soddisfazione pari al 74,25 per cento (nell'a.a. 2012-2013 la percentuale era pari al 79,8 per cento).

In mancanza della definizione dei costi e dei fabbisogni *standard*, elevata si mantiene anche la sperequazione tra le varie Regioni e tra i servizi da esse erogati in relazione al differente contributo versato (che varia dai 17milioni della Emilia-Romagna agli 81 mila euro della Campania) nonché alle differenze "dimensionali" connesse alle diverse realtà territoriali.

Accanto alle risorse per le borse di studio, sono destinate agli studenti meritevoli anche le disponibilità di cui al "Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti", cui attinge il recente 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 che abbiano conseguito risultati scolastici eccellenti e si vogliano iscrivere nell'a.a. 2013-2014 ad un'università italiana che abbia sede in una Regione diversa da quella di residenza.

Con il d.m. 4 settembre 2013, n. 75, è stato emanato il relativo bando e si è poi provveduto ad erogare in favore degli atenei le prime due (2013 e 2014) delle tre annualità previste.

Quanto al finanziamento del Fondo si segnala l'utilizzo di parte delle risorse (5 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 7 milioni per l'anno 2015) stanziate 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.

Il forte ritardo nell'avvio della citata Fondazione - che aveva il compito di gestire un Fondo destinato a promuovere l'eccellenza e il merito fra gli studenti dei corsi di laurea e laurea magistrale - richiede un'attenta riflessione in ordine all'attuale interesse a proseguire nell'iniziativa, le cui risorse continuano ad essere destinate ad interventi di diversa natura.

Il diritto allo studio si esplica, infine, attraverso l'attività dei 14 Collegi universitari legalmente riconosciuti e delle 3 Residenze universitarie statali che beneficiano del contributo dello Stato, il cui andamento, in brusca flessione negli ultimi esercizi (i contributi stanziati in bilancio per il 2013 ammontavano a 13,2 milioni a fronte dei 22,2 milioni dell'esercizio precedente) segna una crescita nel 2014 (16,6 milioni) in relazione a uno specifico finanziamento espressamente riservato ai Collegi ai sensi dell'art.1, comma 258 della legge di stabilità per il 2014 (5 milioni).

A seguito degli interventi di cofinanziamento previsti dalla legge n. 338 del 2000, sono stati messi già a disposizione degli studenti universitari quasi 20.000 posti alloggio, di cui circa 9.000 derivanti da interventi di recupero, ristrutturazione, restauro e risanamento e circa 11.000 di nuova realizzazione (nuove edificazioni, ampliamenti ed acquisti).

4.3. La Missione: Ricerca e innovazione

In coerenza con le priorità politiche in materia di ricerca e innovazione, le misure avviate per raggiungere il *target* comunitario miravano alla realizzazione di un "Sistema nazionale della ricerca" attraverso un governo unico del processo ed una semplificazione e incentivazione degli investimenti che consentisse un allineamento dei programmi nazionali alle politiche europee.

Ulteriori obiettivi avevano ad oggetto iniziative volte a sostenere progetti di ricerca industriale (*startup* innovative e sostegno alle imprese) e ad ottimizzare l'utilizzo dei Fondi nazionali ed europei nel quadro della nuova strategia di Europa 2020.

4.3.1. La riorganizzazione della politica di settore

La riorganizzazione della politica di settore si snoda attraverso il recupero della programmazione strategica, l'efficacia nella definizione degli interventi e la semplificazione degli strumenti di finanziamento.

Sotto il primo profilo, nel febbraio del 2014 è stato presentato il nuovo Programma Nazionale della Ricerca (PNR) 2014-2020, che definisce l'architettura strategica della ricerca italiana, del quale l'Amministrazione prevede in tempi brevi l'avvio dell'*iter* di approvazione.

Il nuovo strumento rappresenta la cornice entro la quale si sviluppa la programmazione della ricerca e riveste un ruolo ampio di coordinamento verticale (integrando le politiche di ricerca definite a livello europeo e internazionale, con il contesto nazionale e le iniziative e i territori delle Regioni) e orizzontale (definendo obiettivi e modalità di intervento che valgono per tutte le Amministrazioni pubbliche che adottano piani in materia di ricerca).

Propone inoltre scelte precise finalizzate a sei fondamentali obiettivi che coinvolgono: a) il coordinamento e l'integrazione di risorse nazionali ed europee; b) il rafforzamento del capitale umano valorizzando talenti e promuovendo la mobilità; c) il sostegno selettivo alle infrastrutture di ricerca che ne riduca la cronica frammentazione ed elimini le inutili duplicazioni; d) la stabile collaborazione tra pubblico e privato ; e) l'efficienza e la qualità della spesa attraverso il potenziamento delle informazioni e delle valutazioni; f) il sostegno specifico per il Mezzogiorno.

Il Piano ha nuovamente sottolineato l'importanza e la centralità della programmazione nel settore della ricerca e il ruolo decisivo di una *governance*, strutturata in un Comitato-guida presieduto dal MIUR, specifici Comitati di programma per ciascuno dei programmi in cui si articola il PNR e una struttura permanente di dialogo tecnico con le Regioni.

In relazione al processo di semplificazione, ampio è stato, inoltre, lo sforzo in tema di concessione dei finanziamenti alla ricerca che, seppure con una serie di disposizioni spesso confuse e sovrapposte, ha comunque consentito di rivisitare in profondità l'impianto originario del sistema.

La disciplina normativa del sistema di sostegno alla ricerca industriale e sviluppo sperimentale è stata, in particolare, investita da numerose modifiche che hanno consentito il superamento dell'originario sistema risalente al 1999 (d.lgs. n. 297 del 1999 e d.m. n. 593 del 2000), ma la cui attuazione resta ancora condizionata dall'approvazione del PNR attualmente in fase di predisposizione.

Le norme di semplificazione concernenti la ricerca fondamentale[40] sono, invece, già state applicate nei nuovi bandi ed è già possibile riscontrarne gli effetti positivi, come emerge dalla progressiva contrazione delle somme cadute in perenzione.

[40] Eliminazione della valutazione *ex ante* per i progetti già selezionati nel quadro di programmi dell'Unione europea o di accordi internazionali; eliminazione delle verifiche *in itinere*; rivisitazione delle modalità di attribuzione delle risorse del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica - FIRST).

4.3.2. Le risorse finanziarie destinate alle attività di ricerca nel 2014

Il finanziamento pubblico della ricerca è articolato su diversi livelli e avviene attraverso diversi strumenti.

Una parte riguarda il finanziamento delle università attraverso il Fondo di finanziamento ordinario, che non ha una destinazione d'uso vincolata e copre parte rilevante delle spese complessive, compreso il costo di docenti e altri addetti alla ricerca.

Vi sono poi le risorse stanziate a livello locale da Regioni e Enti locali, e gli interventi di cofinanziamento dei programmi europei, come il programma operativo nazionale "Ricerca e Competitività".

Le Amministrazioni centrali, da cui proviene la maggior parte dei finanziamenti, stanziano, invece, le risorse nella missione "Ricerca e innovazione" a sua volta suddivisa in otto Programmi di spesa.

Le risorse stanziate nel 2014 ammontano a oltre 3 miliardi di euro (erano 3,7 miliardi nel 2013), dei quali il 66,5 per cento viene erogato dal MIUR; seguono per dimensione le risorse gestite dai Ministeri della salute, dell'economia e delle finanze e dell'ambiente; le risorse previste nel bilancio dei beni culturali, essenzialmente dedicate alle attività di restauro, raggiungono, appena l'1,2 per cento degli stanziamenti.

Le somme gestite dal MIUR si iscrivono nel programma "Ricerca scientifica e tecnologica applicata" (141,8 milioni a fronte dei 618,5 milioni del 2013) e nel programma "Ricerca scientifica e tecnologica di base"(con uno stanziamento di 1,9 miliardi, in leggera riduzione rispetto ai 2 miliardi del 2013); in lieve aumento le risorse stanziate nel programma "Ricerca per la didattica" (1,6 milioni), quasi interamente destinate ai contributi ad Enti e Istituti operanti nel settore dell'istruzione.

Con riferimento al programma "Ricerca scientifica e tecnologica applicata", la quota maggiore degli stanziamenti si riconnette al Fondo per gli investimenti della ricerca scientifica e tecnologica destinati al FAR che, a fronte di appena 3,4 milioni in sede di previsionale, registra un significativo incremento delle previsioni assestate, gran parte delle quali destinate tuttavia al pagamento dei residui passivi perenti di conto capitale.

La riduzione delle disponibilità a valere sulla contabilità speciale relativa al Fondo per le agevolazioni alla ricerca di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, e successive modificazioni, ha inoltre impedito la riprogrammazione delle somme rinvenienti da minori utilizzi e/o economie sui progetti di ricerca industriale, limitando le erogazioni, nel 2014, a progetti approvati negli anni precedenti per un ammontare di circa 85 milioni, a fronte dei quali si rilevano tuttavia oltre 74 milioni di finanziamenti revocati[41].

Non risultano, inoltre, ancora attuate le recenti misure in materia di ricerca dettate dal DL n. 69 del 2013 - atteso che gli interventi devono essere definiti nell'ambito del nuovo PNR il cui *iter* è ancora in corso -, né si registra l'avvio di ulteriori strumenti di sostegno agli investimenti in ricerca del mondo produttivo in mancanza di nuove risorse stanziate nel FIRST per il triennio 2014-2016[42].

Quanto agli stanziamenti del programma destinato alla "ricerca di base", una parte rilevante è assorbita dal Fondo di funzionamento degli Enti di ricerca - FOE (che rappresenta oltre il 90 per cento delle risorse assegnate al programma) e dai contributi dello Stato per la ricerca scientifica (pari a circa 43,6 milioni).

Un'ulteriore flessione registra la quota destinata al Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica (FIRST) che, nel 2014, fruisce di soli 62,6 milioni (erano 63,1 milioni nel 2013 ma oltre 369,8 milioni nel 2009).

---

[41] Le principali cause di revoca si riferiscono a: morosità dei soggetti beneficiari; procedure concorsuali che hanno interessato i soggetti beneficiari delle agevolazioni; rinuncia da parte dei soggetti beneficiari alla prosecuzione delle attività progettuali; mancata conclusione delle attività progettuali.

[42] I contributi a fondo perduto, il credito agevolato, il credito di imposta ai sensi dell'art. 1 del DL n. 70 del 2011 (legge n. 106 del 2011), la prestazione di garanzie, le agevolazioni fiscali di cui all'art. 7, commi 1 e 4, del d.lgs. n. 123 del 1998, i *voucher* individuali di innovazione (art. 60, comma 5).

Attualmente, il FIRST è alimentato esclusivamente dai Fondi originariamente destinati ai Progetti di Ricerca di Interesse Nazionale (PRIN), che, secondo quanto stabilito dalla legge n. 35 del 2012 e dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240, prevedono altresì una riserva 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*.

Le risorse disponibili sono state quindi ripartite con il decreto interministeriale n. 6 dell'8 gennaio 2015, prevedendo un incremento sia della percentuale di risorse (oltre il valore minimo del 15 per cento) destinata al finanziamento di interventi presentati nel quadro di programmi dell'Unione europea o di accordi internazionali (finalizzata a garantire una maggiore copertura rispetto alle esigenze di partecipazione nazionale ai bandi europei), sia della dotazione finanziaria riservata nel riparto FIRST dell'anno 2013 al bando SIR 2014 destinato ai giovani ricercatori (5 milioni), al fine di assicurare una maggiore copertura rispetto all'elevato numero di proposte pervenute (n. 5250).

I restanti 43 milioni (pari al 69 per cento delle risorse disponibili) sono stati destinati al finanziamento di interventi di supporto alla ricerca fondamentale nell'ambito degli atenei e degli Enti di ricerca pubblici afferenti al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Il notevole ritardo con il quale è stato approvato il citato provvedimento consentirà solo con un anno di ritardo la possibilità di assumere i relativi impegni di spesa sui Fondi preventivamente conservati in bilancio per l'anno 2015 quali residui di lettera F e suggerisce di programmare i nuovi interventi usufruendo anche delle risorse stanziate per il 2015 al fine di produrre una maggiore massa attiva.

Resta quindi ancora problematica la gestione delle risorse in conto residui, anche alla luce delle disposizioni che hanno ridotto i termini di conservazione in bilancio.

Come già più volte sottolineato, il problema del finanziamento dei progetti di ricerca risiede nei tempi di erogazione più lunghi rispetto a quelli di impegno delle risorse, in quanto legati alla durata dei progetti stessi, che inevitabilmente superano i due anni.

La notevole massa di residui passivi creatasi sugli stanziamenti afferenti ai finanziamenti dei progetti/programmi di ricerca è confluita nel FIRST dall'anno 2007 e alla data del 31.12.2014 risulta pari a 161,5 milioni di euro, cui si aggiungono ulteriori 62,58 milioni della competenza 2014 mantenuti in bilancio nel 2015 quali residui di lettera F.

Ammontano inoltre a circa 58 milioni i residui 2014 per i quali è stata richiesta al MEF la proroga dei termini di perenzione.

Critico appare inoltre l'andamento dei residui perenti. A fronte di uno *stock* di residui perenti pari 1,9 miliardi (di cui 1,8 per ricerca applicata e 93,4 milioni per la ricerca di base), nel 2014 sono state effettuate richieste di reiscrizioni in bilancio di residui perenti relativi ai due capitoli 7245 e 7320 per un importo di 107,1 milioni a fronte dei quali sono state accordate reiscrizioni in bilancio per 101,2 milioni di euro.

Problematico resta peraltro anche lo smaltimento dell'ammontare delle reiscrizioni. I relativi pagamenti fanno, infatti, registrare un indice non particolarmente rilevante (57 per cento) contribuendo alla crescita dei residui passivi, cui si aggiungono gli oltre 468,7 milioni di reiscrizioni destinati all'alimentazione della Contabilità speciale intestata al FAR, provenienti dal 2013 e non pagati anche nell'esercizio in esame.

4.3.3. Le risorse provenienti dalla Comunità europea

Il quadro complessivo sull'attuazione del PON (Programma Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività 2007-2013, rivolto alle quattro Regioni della Convergenza segna, al termine del 2014, il completamento della fase di programmazione, cui corrisponde una percentuale di realizzazione che si ferma al 59,4 per cento (era il 54,9 per cento nel precedente esercizio).

Nell'ambito dell'Asse I – Sostegno ai mutamenti strutturali, si segnala in particolare l'avanzamento dei progetti di ricerca e formazione (306 progetti), la cui spesa certificata rappresenta oltre il 66 per cento degli impegni e i progetti di Sviluppo/Potenziamento di

Distretti ad Alta Tecnologia e Laboratori Pubblico-Privati (100 progetti), le cui spese certificate segnano il 47 per cento degli impegni. Più avanzato risulta lo stato di attuazione dei 92 progetti di potenziamento strutturale, le cui spese certificate raggiungono l'82 per cento degli impegni mentre continuano a segnare un certo ritardo i progetti "a cavallo" con la precedente Programmazione 2000-2006 e quelli di "prima fase" (selezionati ed avviati prima dell'adozione dei Criteri di Selezione delle operazioni da parte del Comitato di Sorveglianza del PON R&C del 7 maggio 2008) con una spesa certificata di circa il 18 per cento.

Minore risulta la percentuale anche delle spese certificate rispetto agli impegni nell'ambito dei progetti appartenenti all'Asse II - Sostegno all'innovazione, banditi nel 2012.

Lo stato di avanzamento dei 16 progetti per lo sviluppo di *"Smart cities and communities"* evidenzia, tuttavia, una forte ripresa rispetto al precedente esercizio con un ammontare di spese certificate pari al 64 per cento (era il 15,6 per cento nel 2013) mentre i 56 progetti di *"Social Innovation"*, che prevedevano lo sviluppo di idee tecnologicamente innovative per la soluzione, nel breve-medio periodo, di specifiche problematiche presenti nel tessuto urbano di riferimento, risultano appena avviati.

I progetti finanziati nell'asse III - Assistenza tecnica e attività di accompagnamento - segnano, infine, un incremento dello stato di avanzamento (con il 68 per cento di spesa certificata).

In considerazione del netto ritardo intervenuto nell'utilizzo dei Fondi comunitari, con conseguenti gravi rischi di disimpegno delle risorse comunitarie, il MIUR ha proceduto nel 2014 ad una nuova manovra di riprogrammazione del PON R&C, con un innalzamento della dotazione complessiva del PAC - MIUR a 922,13 milioni dei quali risultano impegnati 270 milioni e 86 pagati.

L'articolazione programmatica del PAC si indirizza, in primo luogo, nei confronti degli stessi interventi del PON che scontavano ritardi nella tempistica realizzativa (le risorse destinate a "salvaguardia di progetti validi avviati" sono pari a 555 milioni), mentre le altre risorse sono state destinate a "nuovi" interventi con finalità coerenti con quelle del PON, comprendenti tutte le iniziative con caratteristiche di anticipazione delle linee di programmazione 2014-2020, e che comunque prevedono il finanziamento di azioni "prototipali" contraddistinte da nuove modalità di attuazione e realizzazione.

Nella programmazione PAC MIUR (Potenziamento infrastrutture di ricerca pubblica), le risorse ad esse destinate ammontano a complessivi 212 milioni appostati sulle linee Ricerca e Innovazione (106,5 milioni dei quali 101,7 impegnati e 63,7 spesi), Domanda pubblica (100 milioni programmati) e Messaggeri della conoscenza (5,5 milioni dei quali 4,2 impegnati e 3,3 spesi).

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELL'INTERNO

Considerazioni di sintesi
1. Profili della programmazione strategica e finanziaria
2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. La revisione degli assetti organizzativi del personale civile e la riduzione degli organici; 2.2. Gli organismi vigilati;* 2.2.1. Agenzia Nazionale per l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati; 2.2.2. Opera Nazionale di assistenza per i Vigili del Fuoco; *2.3. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza*
3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Le misure di contenimento della spesa; 3.2. Dinamica degli stanziamenti;* 3.2.1. Le economie; *3.3. I residui passivi – i residui perenti e le reiscrizioni;* 3.3.1. Le nuove perenzioni relative agli Enti locali; *3.4. La situazione debitoria*
4. Missioni e programmi: *4.1. Analisi finanziaria e principali risultati gestionali;* 4.1.1. Le riassegnazioni; *4.2. Profili gestionali di maggior rilievo nell'ambito dei programmi;* 4.2.1. "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura"; 4.2.2. Attività delle Forze di Polizia nel contrasto alla criminalità organizzata; 4.2.3. Sinergie tra le Forze di Polizia; 4.2.4. Politiche di controllo dell'immigrazione – *Mare Nostrum* e *Triton*; 4.2.5. Le relazioni finanziarie con gli Enti locali

Considerazioni di sintesi

L'Amministrazione dell'interno è sempre più impegnata sui due fronti sui quali esprime la propria missione istituzionale: l'ordine e la sicurezza della collettività, alla quale si collega la gestione delle emergenze, da un lato e la *governance* economico-finanziaria degli Enti locali, nel rispetto delle autonomie costituzionalmente riconosciute, dall'altro.

In tale quadro, con una dinamica di bilancio nella quale si conferma un impianto che correla adeguatamente centri di responsabilità e missioni e programmi, ma che presenta limitati margini di manovra, sussiste la difficoltà di rispondere alle esigenze da soddisfare con le risorse finanziarie, umane e strumentali a disposizione, con la persistenza di situazioni debitorie di notevole rilievo e solo in parte ristorate.

La nuova prospettiva, recata dal DL n. 90/2014, con la soppressione delle Province, richiede il tempestivo avvio del processo di razionalizzazione delle Prefetture, al quale è in qualche misura collegato quello degli uffici operativi, soprattutto per quel che attiene alla pubblica sicurezza.

La razionalizzazione delle "Forze di Polizia" costituisce del resto una priorità da gestire nel difficile contemperamento tra il mantenimento del livello della sicurezza, anche in termini di percezione da parte della collettività e una diversa organizzazione sul territorio.

A tal proposito, oltre agli interventi in atto, ma, soprattutto in prospettiva (le modifiche più sensibili si rinvengono presso il Dipartimento dei Vigili del Fuoco) e nella gestione degli immobili, le sperimentazioni sull'adozione del numero unico europeo che più che altro

riguardano attualmente l'utilizzazione di centri comuni di smistamento delle chiamate, devono entrare in una fase più matura e poter disporre di adeguate tecnologie.

La tematica dell'Immigrazione è quanto mai attuale e delicata ed i costi delle operazioni di soccorso sono parzialmente a carico del bilancio del Ministero per le strutture e le risorse professionali impegnate. La missione *Triton* dell'Agenzia *Frontex* - il cui coordinamento nazionale è affidato al Ministero - ha, com'è noto, differenti modalità rispetto a "Mare Nostrum" e ne andrà verificato l'incremento dell'apporto finanziario da parte dell'Unione Europea, così come quello dei navigli e dell'assorbimento delle quote di immigrazione.

Va sottolineato l'impegno dell'Amministrazione nei contesti che la vedono protagonista, oltre che sul piano della sicurezza e dell'emergenza, anche nell'area della *governance* economico-finanziaria degli Enti locali.

La corretta applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata potrà consentire la definitiva cancellazione dei debiti cui non corrispondano obbligazioni giuridicamente perfezionate e l'eliminazione, con successiva reimputazione ad esercizi successivi, di debiti che, pur corrispondendo ad obbligazioni giuridicamente perfezionate e perciò impegnabili, non siano pervenuti a scadenza.

Si auspica che il processo evolutivo prosegua senza eccessivi ammorbidimenti.

La prospettiva, sempre nel contesto degli Enti locali, si arricchisce con il significativo incremento delle unioni per la gestione associata delle funzioni che ha già raggiunto livelli significativi (468 nel 2014) e più di recente, con un sensibile incremento delle fusioni nel 2014 (26, rispetto ad una o due fusioni annue dal 1995 al 2013), grazie alla normativa di agevolazione.

In quest'ultimo caso, a fronte dei benefici che possono derivare alla collettività, sia in termini di minore pressione fiscale, sia per la maggiore quantità e migliore qualità dei servizi, sta la ricerca dell'ottimale compensazione per gli enti, tra le minori entrate e le minori spese.

Può affermarsi, al riguardo, che le "fusioni" appaiano, anche in un'ottica sistematica, ben più decisive delle "unioni", sia dal punto di vista economico che sotto il profilo della razionalizzazione.

1. Profili della programmazione strategica e finanziaria

Le priorità politiche individuate nelle direttive del Ministro per l'azione amministrativa per il 2014 ed il 2015 mantengono un analogo assetto, con una maggiore puntualizzazione per alcune di esse nella direttiva 2015 con la valorizzazione degli strumenti e delle modalità.

Il contrasto alla criminalità interna ed internazionale, viene mirato anche ad una particolare tutela dello sviluppo delle attività economiche ed imprenditoriali. Di rilievo è l'attenzione ad ogni fenomeno terroristico, interno e internazionale e viene collegata alla lotta alla sua radicalizzazione, che va espressa nella capacità di risposta nelle situazioni di crisi. La consapevolezza della globalizzazione del crimine indica l'esigenza di intensificare la cooperazione in ambito europeo ed internazionale per consentire – in una logica di sviluppo degli scambi informativi e di comunicazione tra i vari sistemi di *intelligence* – adeguate strategie di prevenzione e contrasto.

Il fenomeno migratorio costituisce, ovviamente, una priorità sempre più pressante per la forte ripresa degli sbarchi e l'esigenza di un approccio globale al livello europeo viene posta in evidenza per rinvenire strategie più efficaci di quelle finora adottate e, comunque, rispettose dei diritti fondamentali e delle tutele umanitarie. Al riguardo, la direttiva 2015 pone l'accento sull'azione strategico-diplomatica sia al livello bilaterale che multilaterale, per realizzare, da un lato, una politica condivisa da parte dell'Unione Europea e, dall'altro, un'efficace cooperazione con i Paesi terzi di origine o di transito.

Per quanto attiene alle patologie che inficiano la sicurezza sul territorio, tra cui quelle connesse alla dequalificazione dei centri urbani, alla sussistenza di reati diffusi, alla incidentalità sulle strade, allo scadimento delle forme di ordinata convivenza civile, viene ritenuta necessaria