

ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

Restano, inoltre, 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 tra cui le risorse assegnate alle università a fini perequativi in forza dell'art. 11, comma 1 della legge n. 240 del 2010, le risorse destinate all'ANVUR e ai consorzi universitari, gli interventi a favore degli studenti, gli interventi previsti da specifiche disposizioni legislative²⁸ ed, infine, le risorse stanziare per la copertura di quote relative ad accordi di programma con le istituzioni universitarie (25,1 milioni).

In sede di ripartizione del FFO 2015 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 2015 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 del 25 per cento del FFO complessivo (era il 15 per cento nel 2014).

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 individuato 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.

Gli obiettivi legati all'introduzione del costo standard per studente si sostanziano, in particolare, nel tentativo di: perequare 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 considerato che, tenendo conto del contesto economico e territoriale in cui è collocata l'università, gli standard sono finalizzati a consentire un'equa valorizzazione degli studenti in corso.

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 didattiche²⁹.

Nel 2015 la quota premiale ha raggiunto il 20 per cento del Fondo (1.385 milioni) ed è stata assegnata alle università per il 65 per cento sulla base dei risultati conseguiti 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 15 per cento sui risultati della didattica (7 per cento con riferimento all'internazionalizzazione e 8 per cento con riferimento al numero di studenti regolari che hanno acquisito almeno 20 crediti formativi).

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 tendono 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.

Appare peraltro necessario accelerare il completamento della nuova VQR 2010-2014 al fine di ancorare la ripartizione della quota premiale 2016 a risultati più aggiornati.

²⁸ Chiamata di professori di II fascia per il consolidamento del piano straordinario, reclutamento di giovani ricercatori ai sensi dell'art. 24, comma 3, lettera b della legge n. 240 del 2010, interventi di cui all'art. 60, comma 1 del DL n. 69 del 2013 (borse *post lauream*, Fondo per il sostegno dei giovani e per la mobilità, fondo per la programmazione triennale).

²⁹ Tale quota premiale 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 delle leggi di stabilità che stanno progressivamente incrementando le risorse ad essa destinate (150 milioni a decorrere dal 2014).

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

L'andamento del FFO, alla luce delle richiamate disposizioni della legge di stabilità per il 2015, è destinata a riflettersi anche sui nuovi indicatori di sostenibilità finanziaria³⁰ che guidano le politiche di sviluppo degli atenei, definite nel decreto legislativo n. 49 del 2012, e sull'indicatore di sostenibilità economica e finanziaria³¹ - derivante dai precedenti e 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 soddisfacente solidità economica anche se numerosi sono comunque gli atenei che si collocano nel 2014 (ultimo anno disponibile) sopra o in prossimità del valore-soglia dell'80 per cento per l'indicatore di spesa per il personale.

Rare sono invece le situazioni nelle quali si rileva il superamento del valore soglia pari a 15 per l'indicatore di indebitamento e l'indicatore di sostenibilità economica e finanziaria inferiore a 1.

Ancora in tema di finanziamenti ministeriali, significativo appare il progressivo esaurimento delle risorse per l'edilizia universitaria (Fondo per l'edilizia universitaria) che evidenziano, nell'ultimo decennio, una decisa flessione, passando dai 258,2 milioni del 1999 agli appena 6,8 milioni del 2009, cui non sono più seguiti stanziamenti per il periodo successivo, salvo 20,5 milioni del 2012 indirizzati alle università dell'Emilia Romagna danneggiate dal sisma.

A tali risorse si aggiunge da ultimo la somma di 5 milioni - riconducibile alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui passivi di cui al DL n. 66 del 2014 - attribuita al capitolo relativo al Fondo per l'edilizia universitaria e assegnato all'Università Roma TRE.

L'esiguità delle risorse ha sempre 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 2015 l'utilizzo di risorse attinte al Fondo di finanziamento ordinario per un ammontare pari a 15,5 milioni (nel 2014 erano 27,1 milioni); 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.

3.2.2. Le politiche del personale

Malgrado l'andamento in progressiva flessione del FFO, vanno, tuttavia, segnalate le risorse volte ad accentuare l'autonomia degli atenei soprattutto nella programmazione delle politiche del personale quali, in primo luogo, le somme destinate ad ampliare i limiti del *turn over* imposti al personale pubblico, ad incentivare le chiamate di docenti esterni all'ateneo ed a garantire la prosecuzione del programma per giovani ricercatori "Rita Levi Montalcini".

Sotto il primo aspetto, che fruisce per il 2015 di 42,7 milioni, gli atenei possono utilizzare 1.619 punti organico al 31 dicembre 2014 (di cui solo 3,4 da recuperare, in quanto utilizzati in eccesso), cui si aggiungono 706,4 punti organico relativi al piano straordinario per la chiamata di professori di seconda fascia che evidenzia un tasso medio di attuazione pari al 50 per cento, fortemente disomogeneo tra gli Atenei.

Per quanto concerne le "chiamate dirette", che fruiscono di quota parte dei 10 milioni indicati nel decreto di ripartizione del FFO per il 2015, nell'anno in esame sono state autorizzate

³⁰ 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).

³¹ Se $ISEF \leq 1$ può essere presentata domanda di accreditamento di un nuovo corso di studio.

ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

complessivamente 67 chiamate a valere sul FFO 2014 ripartite su un totale di 30 università proponenti e, sempre nel 2015, sono pervenute complessivamente 115 proposte di chiamate dirette cofinanziate a valere sul FFO 2015, ripartite su un totale di 33 università proponenti.

Nel corso del 2015 è stato, inoltre, adottato un nuovo decreto ministeriale (n. 963 del 2015) avente ad oggetto l'identificazione dei programmi di ricerca di alta qualificazione, finanziati dall'Unione Europea o dal MIUR, che ha, tra l'altro, precisato la durata degli stessi e le corrispondenze tra il ruolo rivestito nel programma di ricerca e quello accademico cui il beneficiario della chiamata diretta può aspirare³².

In relazione infine al Programma per giovani ricercatori "Rita Levi Montalcini"³³, le risorse stanziare nel 2015 (5 milioni) consentiranno la selezione di 24 studiosi impegnati stabilmente all'estero, sulla base del valore scientifico degli stessi e del programma di ricerca che intendono realizzare in Italia, al fine di effettuare il reclutamento presso le università statali come ricercatore "di tipo B" per un triennio.

In attesa della copertura del 100 per cento del *turn over* (attualmente prevista nel 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, introducendo maggiori flessibilità per l'utilizzo dei punti organico (proroga di tutti i punti-organico disponibili, ripartizione degli stessi in modo da garantire a tutte le università con i parametri di bilancio in ordine almeno il 30 per cento del rispettivo *turn over*, possibilità di fissare il numero delle assunzioni dei professori ordinari rispetto a quelle di ricercatore di "tipo B" in un rapporto di 2 a 1) e incentivando l'assunzione di giovani ricercatori di "tipo A" (riutilizzo per intero dei punti organico liberatisi per cessazione dei contratti scaduti e di eventuali utili su progetti di ricerca certificati).

La legge di stabilità per il 2016 è intervenuta nuovamente in materia introducendo disposizioni, che si traducono in una ulteriore crescita del FFO, volte a finanziare chiamate dirette per elevato merito scientifico nonché l'assunzione di ricercatori di cui all'art. 24 della legge n. 240 del 2010.

Con la prima norma – che dispone un incremento del FFO di 38 milioni dal 2016 e di 75 milioni dal 2017 – si 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.

L'altra 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.

Sotto il primo aspetto la norma interviene ampliando il numero dei cosiddetti ricercatori in *tenure track* (attualmente circa 900) in linea con l'obiettivo di razionalizzare il percorso professionale del personale impegnato nella ricerca³⁴.

La disposizione, coerente anche con il vincolo posto agli atenei di assumere tali ricercatori in numero almeno pari alla metà dei professori ordinari chiamati nel medesimo

³² 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"*. Tra i programmi di ricerca finanziati dall'UE sono stati selezionati alcuni di quelli rientranti nel programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020).

³³ Il programma è destinato a 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.

³⁴ Si tratta in particolare di ricercatori con un contratto triennale non rinnovabile - riservato a candidati che hanno usufruito dei contratti di cui alla lettera a) o di assegni di ricerca o di borse post-dottorato ovvero di analoghi contratti, assegni o borse in atenei stranieri - e che al termine del triennio, se in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale, possono essere inquadrati nel ruolo dei professori associati.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

periodo, mira alla assunzione di circa 1.020 ricercatori, stimati, attualmente, sulla base del trattamento stipendiale relativo ai ricercatori assunti sul bando “Rita Levi Montalcini”³⁵.

Al fine di sostenere l’accesso dei giovani alla ricerca, la norma interviene anche a favore dei ricercatori universitari c.d. di “tipo A” (ovvero ricercatori in possesso di contratti di durata triennale prorogabili per soli due anni, per una sola volta, previa positiva valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte) che attualmente non superano le 3.200 unità.

La disposizione in esame, intervenendo esclusivamente sulla revisione del regime di *turn over*, cristallizza al solo 2015 il limite assunzionale massimo pari al 100 per cento delle cessazioni dell’anno precedente e liberalizza 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 comunque un’attenta programmazione delle 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.

3.2.3. Gli interventi in materia di offerta formativa

Nel corso del 2015 (anno accademico 2015-2016) è proseguita l’applicazione del sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studi universitari, previsto dalla legge n. 240 del 2010 ed attuato con il d.lgs. del 27 gennaio 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 docenti³⁶.

Nell’a.a. 2015-2016 si registra, per i corsi di studio inseriti nella Banca dati dell’offerta formativa, una riduzione pari allo 0,2 per cento (-1,4 nell’anno accademico precedente) evidenziando, nell’ultimo triennio, una sostanziale stabilità dell’offerta formativa.

Il numero dei corsi si è, comunque, nettamente ridotto negli ultimi anni passando dai 5.587 dell’a.a. 2008-2009 agli attuali 4.586, con una riduzione di oltre 1.000 corsi.

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

³⁵ Il numero effettivo dei ricercatori da assumere sarà tuttavia definito in funzione del trattamento stipendiale che sarà loro riconosciuto nell’ambito del decreto di assegnazione delle risorse all’università cui la disposizione espressamente rinvia.

³⁶ 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 2013-2014 (d.m. n. 47 del 2013; d.m. n. 1059 del 2013 e, da ultimo, d.m. n. 194 del 2015).

ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

Nell'a.a. 2015-2016 il numero delle sedi decentrate è comunque lievemente cresciuto (108 sedi decentrate a fronte delle 97 dell'anno accademico precedente); minore è risultata anche la contrazione dei corsi tenuti nelle stesse, che scende del 9 per cento (era il 13 per cento nell'anno accademico precedente).

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.

Ciò ha comportato a decorrere dall'a.a. 2014-2015 una razionalizzazione dei corsi, che sono diminuiti nel giro di tre anni di circa il 44 per cento, passando da 1.570 corsi nell'a.a. 2012-2013 a 910 nell'a.a. 2015-2016.

3.2.4. 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 rinvergono nel Programma "Diritto allo studio nell'istruzione universitaria" che evidenzia stanziamenti (240,5 milioni) sostanzialmente stabili rispetto al precedente esercizio cui fanno seguito impegni totali per 239,5 milioni e pagamenti per 271 milioni.

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).

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 2015, 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 milioni di euro.

La legge 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) ha, da ultimo, disposto un ulteriore incremento di ulteriori 54,7 milioni per il 2016 e di 4,7 milioni annui a decorrere dal 2017.

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 2014-2015 (cioè l'anno accademico di riferimento per il riparto 2014) gli studenti idonei risultano essere pari a 188.612 rispetto ai 139.370 studenti beneficiari, con una percentuale di soddisfazione pari al 73,9 per cento (nell'a.a. 2013-2014 la percentuale era pari al 74,3 per cento).

In mancanza della definizione dei costi e dei fabbisogni standard, elevata si mantiene anche la sperequazione tra le Regioni come emerge anche dalle differenze, spesso significative, della percentuale delle domande non soddisfatte (sono solo cinque le Regioni ove si registra il soddisfacimento di tutte le domande).

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Il diritto allo studio si esplica anche 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, segna una crescita nel 2014 confermata nell'esercizio successivo (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, integrato di ulteriori 3 milioni nel 2016 ad opera della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016).

Complessivamente il numero di posti alloggio disponibili presso i 14 Collegi universitari legalmente riconosciuti è di 3.978; ad essi si aggiungono i 2.677 posti alloggio disponibili presso le tre Residenze universitarie per un totale complessivo di 6.655 posti alloggio disponibili.

Tali alloggi sono messi a disposizione degli allievi immatricolatisi nell'a.a. 2015-2016 nonché degli allievi ammessi nei precedenti anni accademici (tenuto conto del ricambio fisiologico degli studenti ospitati dovuto al completamento da parte degli allievi che sono stati ammessi negli anni precedenti dei relativi percorsi di studio).

Ulteriori interventi a favore degli studenti si iscrivono negli stanziamenti relativi al programma "Sistema universitario e formazione postuniversitaria".

Si tratta, in primo luogo, delle 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 con risultati scolastici eccellenti che si volevano iscrivere 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.

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.

Di particolare rilievo risultano anche le risorse stanziato e utilizzate per la mobilità internazionale degli studenti sempre a carico del Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti.

Le relative risorse, pari a circa 56 milioni, sono state ripartite tra gli atenei utilizzando i criteri dettati dal nuovo d.m. n. 976 del 2014 in base al quale, la parte preponderante delle risorse stanziato è riservata al supporto della mobilità internazionale degli studenti universitari e degli iscritti ai corsi di dottorato di ricerca e i criteri di ripartizione delle risorse fanno prevalentemente riferimento ad indicatori di risultato (per quanto concerne la mobilità internazionale, si prevede che le risorse siano attribuite in base al numero potenziale degli studenti interessati, in base al numero di CFU acquisiti all'estero e in base al numero di laureati o dottori di ricerca con esperienze formative all'estero).

Nell'esercizio 2015, sono stati ripartiti, a supporto della mobilità internazionale, 45,8 milioni tra le università statali e 2,6 milioni tra le università non statali.

Nel corso della seconda metà del 2016 si darà avvio al monitoraggio delle risorse attribuite per l'esercizio 2014, che dovranno essere rendicontate entro il novembre 2017.

Va al riguardo tuttavia precisato che la maggior parte delle attività collegate alla mobilità nel settore della formazione superiore, sono attualmente svolte tramite il programma europeo Erasmusplus (programma che ha assorbito tutti i precedenti programmi dell'UE in materia) ed

ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

implementa tutte le azioni dei Paesi Membri tramite un sistema in rete di Agenzie dedicate (per l'Italia l'agenzia Erasmusplus è l'Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa - Indire).

3.2.5. Gli istituti di alta cultura

Il Sistema dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (AFAM), istituito con la legge n. 508 del 21 dicembre 1999, comprende, a norma dell'art. 2 della stessa legge, le Accademie di Belle Arti statali (20) e le Accademie di belle arti legalmente riconosciute (22), gli Istituti Superiori di Studi Musicali (74 di cui 54 Conservatori di musica statali e 19 ex Istituti musicali pareggiati), gli Istituti Superiori per le Industrie Artistiche (4), l'Accademia Nazionale di Danza e l'Accademia Nazionale di Arte Drammatica. Sono inoltre presenti altri soggetti (10), ad essi affiancati, autorizzati a rilasciare titoli di alta formazione artistica aventi valore legale a norma dell'art 11 del d.P.R. n. 212/2005.

Si tratta, pertanto, di un settore composito e frammentato, collocato dalla legge di riforma n. 508 del 1999 nell'ambito dell'istruzione terziaria di pari livello universitario ma solo in parte equiparato a tale sistema, non condividendo, con il sistema terziario, un quadro regolamentare che garantisca la qualità dell'offerta formativa.

Il settore dell'alta formazione è infatti in gran parte carente di regolamentazione atteso che, in attuazione della legge n. 508 del 1999, sono stati adottati solo due regolamenti in materia di autonomia statutaria (n. 132 del 2003) e in materia di ordinamenti didattici (n. 212 del 2005).

Manca, invece, una specifica regolamentazione sugli standard dei corsi impartiti, sulle strutture, sul reclutamento dei docenti e sulla valutazione, idonea a introdurre elementi di differenziazione tra le istituzioni esistenti.

Partendo dalla normativa esistente appare, in primo luogo, opportuna una possibile revisione del d.P.R. n. 132 del 2003 - attualmente allo studio come riferisce l'Amministrazione - al fine di assicurare alle istituzioni una struttura di governo in linea con la riforma introdotta nel sistema universitario dalla legge 240 del 2010 e quindi più aderente all'autonomia costituzionalmente riconosciuta ed idonea a garantire alle istituzioni una maggiore efficienza decisionale.

Per quanto concerne gli ordinamenti didattici si sottolinea invece, accanto alla regolamentazione dei corsi triennali, la mancanza degli ordinamenti nazionali dei corsi di diploma accademico di secondo livello, essendo questi ultimi tutti autorizzati solamente in via sperimentale³⁷.

La mancata ricostituzione del Consiglio Nazionale per l'Alta Formazione Artistica e Musicale (CNAM) ha, inoltre, determinato una sospensione delle attività di riordino dell'offerta formativa che, solo a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 107 del 2015 (art. 1, comma 27), il Ministero ha potuto riavviare. Con decreti ministeriali dell'ottobre (n. 2326) e del novembre (n. 2454) dell'anno in esame è stata, infatti, costituita, presso il Dipartimento per la formazione superiore e per la ricerca, una Commissione che, nelle more della ridefinizione delle procedure per la rielezione del CNAM, svolge le valutazioni tecniche relative agli ordinamenti didattici dei corsi AFAM delle Istituzioni di cui all'art. 1 della legge 21 dicembre 1999, n. 508 e delle altre Istituzioni non statali, per le finalità di cui agli artt. 10 e 11 del decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 2005, n. 212.

In relazione agli organici, anche per il 2015, non risultando possibile ampliare l'organico esistente (approvato con i decreti interministeriali risalenti agli aa.aa. 2000-2001 e 2001-2002), al fine di assicurare l'invarianza della spesa per il personale, è stato pertanto necessario, ricorrere all'istituto della conversione delle cattedre; istituto che consente alle istituzioni di

³⁷ Il disposto dell'art. 5 comma 4 del d.P.R. n. 212 del 2005 dispone "Fino all'adozione del regolamento di cui all'articolo 2, comma 7, lettera h), che disciplina i criteri generali per l'istituzione e l'attivazione dei corsi, i corsi di secondo livello, i corsi di specializzazione e i corsi di formazione alla ricerca sono attivati esclusivamente in via sperimentale, su proposta delle istituzioni, con decreto del Ministro che verifica gli obiettivi formativi e l'adeguatezza delle risorse umane, finanziarie e strumentali, sentito il CNAM ...".

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

deliberare, sentiti gli organi di governo interni, la conversione di alcune discipline in altre più confacenti all'indirizzo formativo, la conversione di un profilo del ruolo amministrativo in un altro, nonché, in casi particolari di effettiva necessità, la conversione di una cattedra in un posto di personale amministrativo (le conversioni sono state circa 80 e in prevalenza rivolte all'attivazione di cattedre dei nuovi settori disciplinari).

Per esigenze di flessibilità didattica, poco più del 10 per cento delle cattedre (circa 150) sono state, inoltre, dichiarate indisponibili sia alla mobilità sia alle assunzioni a tempo indeterminato e, unitamente a quelle che si sono rese disponibili per posizioni di stato (es: dottorato di ricerca, distacchi sindacali, incarichi presso università, comandi, etc.), sono state destinate, prima, alla mobilità annuale e, solo successivamente, alle nomine a tempo determinato.

In relazione al reclutamento, si è proceduto alle assunzioni a tempo indeterminato, per l'a.a. 2014-2015, la cui autorizzazione è pervenuta soltanto nel mese di giugno (167 docenti, di cui 7 dalle precistenti graduatorie per esami e titoli, 5 dalla Graduatoria Nazionale ad esaurimento del 2001 e 155 dalle graduatorie ex legge n. 143/2004; 35 Direttori dell'Ufficio di Ragioneria, 5 Collaboratori, 42 Assistenti e 11 Coadiutori) e alla mobilità con i conseguenti trasferimenti; successivamente sono state disposte la mobilità annuale e le nomine a tempo determinato attribuite, in via prevalente, ai candidati inseriti nelle graduatorie ex d.m. n. 526 del 2014, previste dalla legge n. 128 del 2013.

Come appare evidente, malgrado l'inserimento in un sistema di istruzione terziario, i criteri di reclutamento tuttora utilizzati dall'AFAM risentono di un modello più legato alla scuola secondaria che non ad una formazione superiore mentre, almeno per le istituzioni che accedono ad un livello universitario pieno, sarebbe auspicabile l'introduzione di un sistema di valutazione e reclutamento affine a quello universitario.

Ciò, peraltro, presuppone una compiuta razionalizzazione del sistema che affronti anche il problema, specifico dei conservatori, che vede la compresenza nella stessa istituzione di varie tipologie di utenza (dai bambini agli adulti) a cui si rivolge la didattica musicale, mentre l'accesso al livello accademico prevede il possesso di un diploma.

L'inserimento a tutti gli effetti del sistema AFAM all'interno del comparto dell'istruzione superiore costituirebbe, invece, un'importante occasione per il rilancio e la valorizzazione di un'offerta formativa che è un punto di forza anche sul piano internazionale considerando, inoltre, che si tratta di un comparto in cui la presenza di studenti stranieri è rilevante; indice del prestigio di cui gode la formazione artistica e musicale italiana.

Appare al riguardo necessario, a meno di non voler adottare un più complesso piano di riordino, completare il quadro regolamentare disegnato dalla legge n. 508 del 1999 al fine di definire gli standard qualitativi delle istituzioni, dei corsi e dei requisiti della docenza; oltre a porre fine ai fenomeni di precariato e consentire una valorizzazione più sistematica dei talenti.

Data l'equipollenza dei titoli rilasciati dall'AFAM a quelli universitari, un sistema coerente richiederebbe, inoltre, un efficace processo di valutazione esterna, analogamente a quanto già previsto per le università, che affianchi l'autovalutazione, oggi affidata ai nuclei.

Riveste carattere di urgenza anche una riflessione sul livello post laurea, sulla ricerca e sulla produzione artistica, a partire ancora una volta dalla valorizzazione delle eccellenze, atteso che l'importanza della ricerca per un'istituzione AFAM dovrebbe essere affermata a tutti i livelli, come tratto caratterizzante delle istituzioni che si pongono ai livelli più elevati della formazione artistica.

3.3. 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.

ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

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.

3.3.1. 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, dopo più di due anni dalla presentazione, si è approvato il nuovo Programma Nazionale della Ricerca (PNR) 2015-2020, che definisce l'architettura strategica della ricerca italiana e si articola su tre assi portanti aventi ad oggetto: a) l'investimento nel capitale umano altamente qualificato, da inserire nel tessuto produttivo del Paese; b) l'identificazione di un numero limitato di importanti progetti tematici di forte impatto sul benessere dei cittadini; c) la promozione della competitività del sistema produttivo, attraverso l'incremento della capacità di ricerca e d'innovazione delle imprese, in particolare delle piccole e piccolissime.

Il Piano, che ha nuovamente sottolineato l'importanza e la centralità della programmazione e il ruolo decisivo della *governance*, interviene anche sotto un profilo finanziario atteso che, accanto agli stanziamenti già presenti nel bilancio del MIUR (1,9 miliardi) risultano disponibili ulteriori 500 milioni provenienti dalla quota nazionale del Fondo sviluppo e coesione, cui potranno aggiungersi ulteriori 9,4 miliardi di risorse comunitarie ancora, tuttavia, da intercettare.

Anche in relazione a tale ultimo profilo appare necessario proseguire nel processo di semplificazione delle procedure 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; ulteriori interventi hanno inoltre introdotto nel 2015 specifiche disposizioni, volte ad assicurare tempi certi e modalità semplificate, per lo svolgimento delle attività di contrattualizzazione dei progetti di ricerca che coinvolgono i beneficiari privati.

Le norme di semplificazione concernenti la ricerca fondamentale sono, invece, già state applicate nei nuovi bandi eliminando sia la valutazione *ex ante*, per i progetti già selezionati nel quadro di programmi dell'Unione europea, e sia le verifiche *in itinere*; sono state, inoltre, rivisitate le modalità di attribuzione delle risorse del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica - FIRST).

3.3.2. Le risorse finanziarie destinate alle attività di ricerca nel 2015

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 copre parte rilevante delle spese complessive, compreso il costo del personale docente e altri addetti alla ricerca.

Vi sono poi le risorse stanziare a livello locale da Regioni e Enti locali e gli interventi di cofinanziamento dei programmi europei.

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

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Le risorse stanziati nel 2015 ammontano a oltre 2.869 milioni (erano 3.130 milioni nel 2014), dei quali il 75 per cento viene erogato dal MIUR; seguono per dimensione le risorse gestite dai Ministeri della salute, dell'economia e delle finanze, dell'ambiente e della difesa; le risorse previste nel bilancio dei beni culturali, essenzialmente dedicate alle attività di restauro, raggiungono appena lo 0,6 per cento degli stanziamenti, mentre le risorse di competenza del Ministero dello sviluppo economico si rinvengono essenzialmente nel programma "Incentivazione del sistema produttivo".

Le somme gestite dal MIUR si iscrivono, nel 2015, nell'unico programma Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata, che assorbe i precedenti programmi, il cui stanziamento definitivo si attesta a 2.155,7 milioni.

Il Fondo di finanziamento degli Enti di ricerca

La quota maggiore degli stanziamenti è assorbita dal Fondo di funzionamento degli Enti di ricerca - FOE³⁸ che rappresenta oltre il 79 per cento delle risorse assegnate al programma.

Il finanziamento previsto per il 2015, pari a 1.701,2 milioni (erano 1.754,8 milioni nel precedente esercizio), è stato ripartito tra gli Enti ad esercizio ormai inoltrato (d.m. 599 del 10 agosto 2015) assicurando agli stessi una quota consistente (seppur in flessione) di assegnazioni ordinarie (circa 1.414,6 milioni, dei quali oltre il 60 per cento per le retribuzioni del personale) che, in un'ottica di *spending review* andrebbe prevalentemente finalizzata alla *mission* dei singoli Enti attraverso un contenimento delle spese di mero funzionamento della struttura a favore di una quota maggiore dedicata alla progettualità.

Resta elevata anche la quota di assegnazioni vincolate, nel cui ambito si segnala la quota premiale, pari al 7 per cento (circa 99,4), destinata a finanziare i c.d. progetti premiali, introdotti con il d.lgs. n. 213 del 2009 al fine di ancorare la ripartizione di una quota di contributi statali a meccanismi di valutazione e merito.

Tale quota verrà attribuita, per una parte (70 per cento), sulla base dei risultati della valutazione della qualità della ricerca condotti dall'ANVUR aggiornati al 2014 e basata sui prodotti attesi, sugli indicatori di qualità della ricerca di area e di struttura, nonché sulla valutazione complessiva di ciascun ente, tenendo conto del valore medio della quota premiale erogata negli anni 2012 e 2013 e, per una parte minore (30 per cento), sulla base di specifici programmi e progetti, anche congiunti, proposti dagli Enti, finanziati dal MIUR e valutati da un apposito Comitato.

La quota stanziata per l'esercizio precedente (99,5 milioni) è stata oggetto di valutazione del Comitato nominato dal Ministro nel gennaio 2015 e il relativo schema di ripartizione tra gli enti è attualmente al vaglio delle Competenti Commissioni parlamentari.

Una quota rilevante dei finanziamenti vincolati si riconduce, inoltre, alle somme destinate ai "progetti bandiera", inseriti nella programmazione nazionale della ricerca ed in fase di conclusione e ai progetti di ricerca ritenuti di particolare interesse nell'ambito delle scelte strategiche e degli indirizzi della ricerca impartiti dal MIUR (circa 39,8 milioni), in ordine ai quali, nell'ottobre 2015, è stato costituito un apposito Comitato di valutazione che, dopo aver analizzato l'andamento dei progetti e le attività realizzate con i fondi erogati nel 2014, ha autorizzato l'erogazione degli importi riferiti all'esercizio 2015.

³⁸ Gli Enti di ricerca vigilati dal MIUR sono dodici: A.S.I. - Agenzia Spaziale Italiana; C.N.R. - Consiglio Nazionale delle Ricerche; I.N.R.I.M. - Istituto Nazionale di Ricerca Metrologica; I.N.D.A.M. - Istituto Nazionale di Alta Matematica; I.N.A.F. - Istituto Nazionale di Astrofisica; I.N.F.N. - Istituto Nazionale di Fisica Nucleare; I.N.G.V. - Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia; Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale - O.G.S.; Istituto Italiano di Studi Germanici; Consorzio per l'Area di Ricerca Scientifica e Tecnologica di Trieste; Museo Storico della Fisica e Centro di Studi e Ricerche "Enrico Fermi"; Stazione Zoologica "Anton Dohrn". Ad essi si affianca l'INVALSI - Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione e di Formazione -, qualificato Ente di ricerca dall'art. 2 del d.lgs. n. 286 del 2004 e riordinato con lo stesso d.lgs. n. 213 del 2009 e l'INDIRE Ente di ricerca di diritto pubblico, ai sensi dell'articolo 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011 n. 111.

ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

Ulteriori assegnazioni vincolate si riferiscono alle assegnazioni straordinarie (29,7 milioni), alle attività internazionali (82,8 milioni), a contributi specifici ad Enti di ricerca (29,3 milioni), alle chiamate per meriti eccezionali (1,8 milioni).

Sotto il profilo organizzativo è proseguita nell'esercizio 2015 l'attività di completamento della disciplina di riordino di cui al d.lgs. n. 213 del 2009 (nuovo *format* per la predisposizione del Piani Triennali di attività e adozione dei regolamenti di organizzazione e del personale); attività destinata, peraltro, a subire rilevanti modifiche attesa l'ampia delega contenuta nella legge n. 124 del 2015 al fine di favorire e semplificare le attività degli enti pubblici di ricerca (EPR) e rendere le procedure e le normative più consone alle peculiarità degli scopi istituzionali.

Il Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica (FIRST)

Seguono le risorse destinate al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST), istituito dalla legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007), nel quale sono confluite tutte le risorse destinate al sostegno delle attività di ricerca industriale e di ricerca di base (FAR, FIRB e PRIN) svolte da imprese e da organismi pubblici³⁹.

A decorrere dall'anno 2010, però, il finanziamento relativo a FIRB e FAR è venuto a mancare ed attualmente il FIRST è alimentato esclusivamente dai fondi originariamente destinati ai progetti di ricerca di base (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*.

Le risorse disponibili sul FIRST per l'anno 2015, in flessione rispetto all'anno precedente di circa 1,8 milioni di euro, si attestano a 60,8 e sono state ripartite con d.i. n. 684 del 20 settembre 2015 che ha destinato 9,1 milioni (pari al 15 per cento dello stanziamento complessivo 2015) per specifici interventi riguardanti progetti di cooperazione internazionale e i restanti 51,6 milioni (pari all'85 per cento dello stanziamento complessivo 2015) al finanziamento di interventi di supporto alla ricerca fondamentale nell'ambito degli atenei e degli Enti di ricerca (PRIN).

Tali ultime risorse sono state, in particolare, destinate ad incrementare le risorse già previste nel 2014 per le stesse finalità ma conservate in bilancio nell'esercizio 2015 tra i residui di lettera F a causa del forte ritardo nell'adozione del decreto di ripartizione (gennaio 2015).

Malgrado il ritardo nella ripartizione del FIRST, registrato anche nel 2015, sono state comunque avviate le procedure del bando PRIN 2015 con una dotazione finanziaria di 91,9 milioni, destinato a progetti di ricerca fondamentale svolti in collaborazione tra atenei ed enti pubblici di ricerca, nel cui ambito una quota pari a 6,1 milioni (circa il 10 per cento delle risorse FIRST 2015) è stata destinata a una specifica linea d'intervento riservata a giovani ricercatori *under 40*, ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, comma 1, legge 7 agosto 2012, n. 134.

Al 15 gennaio 2016, data di scadenza per la presentazione delle domande, risultano pervenuti 4.431 progetti.

Il Fondo per le Agevolazioni alla ricerca (FAR)

A seguito della istituzione del FIRST e all'approvazione del regolamento di attuazione (d.m. n. 115 del 2013) la totalità delle risorse del FAR è confluita all'interno del nuovo Fondo e,

³⁹ Le tipologie di intervento finanziate dal fondo sono le seguenti: interventi di ricerca fondamentale per lo sviluppo della conoscenza; interventi di ricerca industriale, orientati a favorire la specializzazione del sistema industriale nazionale; appalti pre-commerciali di ricerca e sviluppo sperimentale, in risposta ad esigenze di particolare rilevanza sociale; azioni di innovazione sociale (*social innovation*); sviluppo di grandi aggregazioni (*cluster*) tecnologiche pubblico-private di scala nazionale; interventi nazionali di ricerca fondamentale o di ricerca industriale inseriti in accordi e programmi comunitari ed internazionali.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

come previsto dal DL n. 83 del 2012, è stato definitivamente abrogato il decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297.

Allo stato, a far data dall'entrata in vigore del citato decreto ministeriale, si è proceduto ad investire una quota pari al 15 per cento delle annualità del FIRST per il finanziamento di progetti attuati nell'ambito di iniziative di cooperazione internazionale mentre non sono state stanziare risorse per il più ampio ambito dei progetti di ricerca nazionale industriale.

Ciò ha impedito anche l'avvio degli interventi straordinari al sostegno e allo sviluppo di attività di ricerca fondamentale e industriale da finanziare con risorse disponibili nel FAR ai sensi dell'art. 57 del DL n. 69 del 2013.

In virtù della sopracitata complessità della gestione del Fondo, sono attualmente in corso di svolgimento le attività di ricognizione e individuazione delle risorse effettivamente disponibili che, in assenza di nuovi finanziamenti, si riconducono alle sole somme rinvenienti da rientri ed economie di gestione.

Risultano, peraltro, ancora in corso numerose progettualità risalenti ai precedenti regimi di aiuti (procedure valutative, negoziali e automatiche disciplinate dal d.m. n. 593 del 2000) finanziati a valere sulle risorse FAR ripartite negli anni precedenti al 2012 (921 progetti per un ammontare pari a 112,5 milioni) che evidenziano criticità legate, da un lato, al ritardo nell'iter di valutazione delle domande pervenute e nel completamento di progetti di ricerca ormai risalenti nel tempo e, dall'altro, al fenomeno, di particolare consistenza, della revoca dei finanziamenti agevolati attribuiti.

PROGETTI DI RICERCA INDUSTRIALE

Iniziativa	Tipologia	Progetti in carico	Progetti conclusi *	Progetti revocati
Art.5 d.m. 595/00	Attività di ricerca in ambito nazionale	75	21	19
Art. 6 d.m. 595/00	Progetti di ricerca e formazione (+ di 7,5 milioni)	26	11	
Art. 8 d.m. 595/00	Progetti di formazione	8	1	2
Art. 9 d.m. 595/00	Progetti di ricerca (nuovi centri)	24	14	5
Art. 10 d.m. 595/00	Riorientamento e recupero di competitività	99	8	2
Art. 11 d.m. 595/00	Progetti proposti da costituende società (<i>spin off</i>)	62	4	1
Art. 12 d.m. 595/00	Bandi per obiettivi specifici	74	45	15
Grandi progetti strategici	Fondo rotativo - FRI	68	43	4
Art. 13 d.m. 595/00	Specifiche iniziative di programmazione	54	8	2
Art. 14 d.m. 595/00	Agevolazioni assunzioni	374		34
Altri		57	3	8
	Totale	921	159	92

(*) Progetti autorizzati per il saldo
Fonte: dati MIUR 2015

Come emerge dalla tavola, sono infatti molti i progetti in carico all'amministrazione non ancora conclusi e che, secondo l'istruttoria economica e finanziaria degli istituti convenzionati e degli esperti scientifici nominati all'epoca della domanda, risultavano ammissibili e in condizioni tali da soddisfare i parametri di affidabilità economico finanziaria.

Il significativo ritardo di attuazione degli interventi, le difficoltà economiche degli ultimi anni e, non da ultimo, la inidoneità dei criteri previsti dalla procedura di ammissione alle agevolazioni sono stati determinanti per la frequenza di fallimenti e morosità e per la conseguente revoca dei benefici concessi.

Il fenomeno risulta rilevante atteso che nell'esercizio precedente i provvedimenti di revoca hanno interessato oltre 180 progetti per un controvalore complessivo di 118 milioni, mentre nel 2015 i provvedimenti revocati sono stati 92 per un controvalore di oltre 68,2 milioni.

Le frequenze dei provvedimenti di revoca si ricollega alla specifica normativa che detta una procedura vincolata nelle ipotesi in cui il contraente risulti moroso su operazioni di finanziamento o in presenza di una procedura concorsuale o, ancora, nelle ipotesi di fallimento

ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

dell'impresa, tenuto conto, altresì, che in difetto di revoca non sarebbe possibile, in caso di erogazioni già effettuate, insinuarsi al passivo e tutelare gli interessi erariali dell'ente.

Un certo margine di discrezionalità – riferisce l'Amministrazione – è riconosciuto solo nella valutazione delle situazioni debitorie collegate alle operazioni di finanziamento agevolato disciplinato dall'ex d.lgs. n. 297 del 1999 ove la situazione di morosità viene valutata assieme ad altri aspetti (inerenti ad es. al raggiungimento degli obiettivi programmati) e viene concessa la possibilità di avvalersi di un piano di rientro.

Si tratta quindi di un profilo che merita un'attenta valutazione, considerato il rilievo strategico degli incentivi alla ricerca e all'innovazione e i riflessi sulle aspettative di crescita economica, anche al fine di rivedere la procedura volta ad individuare i progetti di ricerca di riconosciuta validità e i soggetti beneficiari con una solida situazione finanziaria e patrimoniale.

Malgrado la rilevanza del fenomeno anche il recente d.m. 115 del 2013 (che ha sostituito il d.m. n. 593 del 2000) non ha introdotto novità nel procedimento di concessione dei benefici⁴⁰, demandando, anzi, ai singoli bandi il dettaglio delle modalità procedurali che, perdendo di omogeneità, richiedono un più costante monitoraggio delle situazioni di crisi aziendale con particolare riferimento ai progetti in sofferenza e alle società insolventi.

3.3.3. Le risorse provenienti dalla Comunità europea

Stato di attuazione del PON Ricerca e Competitività 2007-2013

L'analisi sull'avanzamento finanziario del PON R&C, per quanto attiene ai progetti di competenza MIUR, è riferito ad un parco progetti rappresentato complessivamente da 727 progetti (di cui 396 afferenti alla flessibilità complementare di cui all'art. 34, Reg. (CE) 1083/2006), che hanno generato una spesa monitorata al 31 ottobre 2015, pari a 1.647 milioni che, a fronte di impegni per 2.570 milioni, evidenzia una percentuale di realizzazione che si ferma al 64 per cento (59,4 per cento nel precedente esercizio).

Tale andamento si riconduce alla procedura di interruzione dei pagamenti per il PON R&S comunicata dai Servizi della Commissione europea nel maggio 2015, in relazione a carenze emerse durante i controlli di competenza dell'Autorità di audit, che ha comportato l'interruzione dei rimborsi comunitari delle spese certificate nella domanda di pagamento presentata nel dicembre 2014.

L'autorità di gestione ha, al riguardo, completato quasi tutte le azioni correttive descritte nel Piano delle azioni migliorative, concordato con la Commissione per sbloccare la procedura, e comunicate alla Commissione Europea nel mese di settembre 2015 e marzo 2016⁴¹.

A dicembre 2015 è stata, inoltre, presentata una proposta di riprogrammazione del PON R&C che comporta spostamenti di dotazione finanziaria tra Assi sostanzialmente modesti, che non intaccano l'impianto strategico del PON, ma che consentono di massimizzare l'assorbimento della dotazione finanziaria di ciascun Asse in fase di chiusura finanziaria del programma, utilizzando la flessibilità del 10 per cento consentita dai Regolamenti comunitari (art. 77 del Reg. (CE) n. 1083/2006 modificato dal Reg. (UE) n. 1297/2013).

Programmazione dei fondi europei 2014-2020

Il Programma Operativo Nazionale "Ricerca e innovazione 2014-2020", finanziato dai fondi strutturali, copre l'intero territorio meridionale, tra Regioni meno sviluppate (Calabria, Campania, Sicilia e Puglia) e Regioni in transizione (Abruzzo, Basilicata, Molise e Sardegna), e

⁴⁰ Anche nella nuova regolamentazione è prevista la verifica di affidabilità economico-finanziaria ex ante (e la possibilità di contrarre una polizza fideiussoria) oltre alla verifiche sugli stati di avanzamento dei lavori e sull'andamento progettuale a cura di esperti o istituti convenzionati.

⁴¹ In particolare l'Autorità di gestione ha avviato e completato le seguenti attività: verifiche di qualità su un campione di progetti selezionati; potenziamento della struttura dei controlli; Implementazione della manualistica e delle procedure di controllo; individuazione del responsabile dell'Unità di controllo; azioni formative.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

si articola in tre obiettivi specifici: a) innalzare il profilo di conoscenze e competenze possedute dal capitale umano, mobilitate da imprese, che intraprendono percorsi innovativi facenti perno sulla RST, e da organismi scientifico-tecnologici che operano alla frontiera delle conoscenze; b) potenziare infrastrutture della ricerca considerate critiche/cruciali per i sistemi transeuropei, nazionali e regionali, in coerenza con le disposizioni ESFRI e con il PNIR; c) rafforzare il sistema innovativo regionale attraverso progetti tematici di R&I e l'incremento della collaborazione tra imprese e strutture di ricerca pubbliche.

Per quanto riguarda, invece, il *plafond* stanziato, il programma fruisce di 1 miliardo e 286 milioni di euro, dei quali 926 milioni, erogati dall'Unione Europea mediante il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE), e 360 milioni frutto del cofinanziamento regionale. Alle risorse complessive si aggiungono ulteriori 412 milioni di risorse nazionali per interventi di rafforzamento alle azioni previste dal PON.

Nel corso del 2015 si è conclusa la fase di negoziazione con i competenti uffici della Commissione europea e con decisione della stessa Commissione europea C(2015) del 14 luglio 2015 il Programma è stato formalmente approvato.

Successivamente sono state avviate le procedure propedeutiche all'attuazione degli interventi previsti, ivi incluse le azioni di rafforzamento amministrativo individuate nello specifico Piano di rafforzamento amministrativo (PRA), a garanzia del corretto ed efficiente utilizzo delle risorse assegnate.

Partecipazione italiana al Programma Horizon 2020

Nel corso del 2015, il MIUR, ha condotto una serie di attività volte a migliorare qualitativamente ed a potenziare quantitativamente la partecipazione italiana al Programma Quadro europeo di ricerca e innovazione *Horizon 2020* attraverso il coordinamento, sia della Delegazione nazionale nelle diverse configurazioni del Comitato di programma, sia della Rete nazionale dei Punti di Contatto (NCP).

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 finanziamento⁴².

Per quanto riguarda i contratti stipulati si riscontra, infatti, che il tasso di ritorno finanziario medio si attesta intorno al 7,8 per cento (in valori assoluti, su 11,9 miliardi contrattualizzati dalla Commissione europea, 940 milioni sono destinati a soggetti italiani).

Il quadro che emerge presenta, inoltre, differenze significative 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.

La parte più critica delle *performance* italiane riguarda invece l'eccellenza scientifica, il pilastro maggiormente concentrato sulla ricerca fondamentale, riconducibile a fattori organizzativi dei principali soggetti proponenti (Università e Enti di ricerca).

Va infine segnalato il crescente successo delle PMI italiane negli strumenti ad esse specificamente dedicati e in tutti i temi del programma.

⁴² Principali dati: progetti presentati con almeno una partecipazione italiana: 15.516; partecipanti italiani: 23.326; progetti con almeno una partecipazione italiana finanziati: 1.655; n. totale partecipanti italiani finanziati: 2.640; totale finanziamento assegnato ai partecipanti italiani: 940,5 milioni

INTERNO

MINISTERO DELL'INTERNO

Considerazioni di sintesi**1. Programmazione strategica e finanziaria**

2. Analisi finanziarie e contabili: 2.1. *Le risorse finanziarie assegnate*; 2.2. *Analisi della gestione delle spese*; 2.3. *Gestione dei residui*; 2.4. *Debiti fuori bilancio*.

3. Missioni e i programmi: 3.1. *Missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali"*; 3.2. *Missione "Ordine pubblico e sicurezza"*; 3.3. *Missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti"*; 3.4. *Missione "Soccorso civile"*; 3.5. *Profili gestionali di maggior rilievo nell'ambito dei programmi di spesa*: 3.5.1. *Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata - ANBSC*; 3.5.2. *Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura*; 3.5.3. *Anagrafe nazionale della popolazione residente - ANPR*.

Considerazioni di sintesi

Il ruolo del Ministero si estrinseca in un complesso di funzioni poliedriche, che afferiscono a differenti ma integrati settori di competenza, tutti in qualche modo connessi con il territorio del paese. Le funzioni intestate attengono alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio, con il coordinamento e le relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, e l'assolvimento dei servizi elettorali e vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe; alla tutela dei diritti civili ed anche quelli concernenti l'immigrazione, l'asilo, la cittadinanza, le confessioni religiose; all'ordine pubblico, alla sicurezza e soccorso civile.

In ragione dell'ampiezza delle funzioni espletate, il Ministero dell'interno è connotato da una forte articolazione organizzativa sia a livello centrale (5 Dipartimenti) che periferica, nella quale interagiscono oltre alle Prefetture (103 Prefetture-UTG e 2 Commissariati del Governo) anche la Polizia di Stato (103 Questure) ed i Vigili del Fuoco (17 Direzioni Regionali, 1 Direzione Interregionale, 100 Comandi Provinciali ed altre strutture periferiche). Al riguardo occorre sottolineare come non sia ancora realizzato il definitivo assetto ordinamentale della rete periferica previsto dalla legge n. 124 del 2015, in virtù dell'ulteriore rinvio ad opera della legge di stabilità per il 2016, atteso che la riorganizzazione dovrà essere declinata in armonia con la legge 7 aprile 2014, n. 56.

Il 2015 è stato caratterizzato per due ambiti di intensa attività, l'una di impatto ordinamentale sul territorio in relazione alla sfera contabile e l'altra di impatto socio emergenziale, connessa al perdurare dell'elevato livello dell'immigrazione e dell'asilo dei migranti.

Le linee strategiche funzionali agli obiettivi prioritari sono rivolte all'attività istituzionale, quali la lotta al crimine e l'attività di polizia sicurezza e prevenzione, ma soprattutto il consolidamento delle iniziative, anche a livello comunitario, dirette al riconoscimento dei diritti dei cittadini stranieri ed alla loro progressiva integrazione attraverso percorsi di inserimento socio-lavorativo, nell'ambito del potenziamento della rete multilivello dei servizi di accoglienza. Nei rapporti con le Autonomie locali, le priorità politiche attengono al potenziamento della

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

collaborazione inter-istituzionale, con nuove forme di sinergia e raccordo, per migliorare la coesione sociale e per una più efficace e condivisa attuazione degli assetti istituzionali.

Ed inoltre, nell'anno 2015 sono entrate in vigore, seppure gradualmente, le disposizioni di cui al d.lgs. n. 118 del 2011 e s.m. in materia di armonizzazione contabile delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi strumentali. L'Amministrazione è stata coinvolta, nel processo di applicazione delle nuove disposizioni, nei lavori della Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali presso il MEF, in particolare nella configurazione del piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio degli Enti locali e dei loro enti ed organismi strumentali e nel necessario adeguamento degli schemi dei certificati di bilancio di previsione 2015 e consuntivo 2014.

Inoltre l'attività di definizione, riparto ed erogazione delle risorse agli enti locali è stata, anche nel 2015, particolarmente complessa, sia per le modifiche al quadro normativo di riferimento disposte dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) e, successivamente, dal DL 24 gennaio 2015, n. 4 e dal DL 19 giugno 2015, n. 78, sia per la necessità di concertare i provvedimenti con le altre Amministrazioni interessate e di acquisire sugli stessi le previste intese o i prescritti pareri in sede di Conferenza Stato-città ed Autonomie locali, con tempi di formalizzazione di poco inferiori rispetto a quelli del precedente anno. Altro profilo di interesse, nell'ambito della *governance* degli Enti locali, ha riguardato l'associazionismo intercomunale, con *focus* specifico nel 2015, sull'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni improntato alla riduzione della spesa e all'ottimizzazione dei servizi. Il monitoraggio effettuato ha messo in luce significative criticità, sul piano geografico e territoriale, sui profili organizzativi, sul versante della politica locale, nonché sul piano interpretativo.

Lo stato di previsione della spesa consta di 5 missioni, peraltro condivise con altri Ministeri, oltre alle 2 missioni trasversali. Lo stanziamento definitivo di competenza è pari a 26,7 miliardi, con un incremento percentuale del 20 per cento sul 2014, contro l'aumento del 7,5 per cento dello stanziamento definitivo di cassa. Dei 4,5 miliardi in più, circa 2,5 miliardi sono connessi all'aumento del Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali e 1 miliardo del Fondo consolidato per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali nella spesa corrente, mentre 2 miliardi in *c/capitale* sono relativi al Fondo per lo sviluppo degli investimenti, previsto in esito al riaccertamento straordinario dei residui passivi di cui al decreto-legge n. 66 del 2014. Al contrario, le somme stanziate sul capitolo relativo al Fondo Solidarietà Comunale (FSC) si riducono nel 2015 e, in controtendenza, a fine esercizio il FSC risulta con un saldo a credito del bilancio dello Stato pari a circa 340 milioni. La missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" spiega quasi il totale incremento dello stanziamento rispetto al precedente esercizio. Ciò risulta riconducibile ai trasferimenti agli EELL.

Al netto dei trasferimenti difatti, nel 2015, le risorse definitive allocate nello stato di previsione del Ministero sono aumentate dell'1 per cento su base annuale e del 5,6 sul 2013, in ragione soprattutto delle maggiori esigenze relative a sicurezza, ordine pubblico e controllo dei flussi migratori. Si registra un aumento della capacità di impegno (26,5 miliardi), dal 97,4 per cento degli stanziamenti del 2014 al 99 per cento del 2015, mentre permane stabile la capacità di pagamento, con incremento quindi della quota dei residui propri 2015 pari a 1,44 miliardi. I residui finali del 2015 passano da 1,39 miliardi del 2014 a 2,02 miliardi, aumentando perciò del 45 per cento. Si è riscontrato, al riguardo, che nella gestione dei residui circa 130 milioni sono stati assunti nel 2015 quale impegno diretto in conto residui (ampliando così i residui iniziali), dei quali peraltro non pagati per 118 milioni e finiti nei residui finali 2015. Infine, l'analisi della gestione delle spese ha posto in luce alcune criticità, che hanno comportato il formarsi di debiti fuori bilancio, pur in parte smaltiti con il pagamento in conto sospeso di tesoreria, debiti che al 31 dicembre 2015 rimangono particolarmente elevati (oltre 600 milioni).

La perdurante instabilità politica dei Paesi dell'Africa e del Medio oriente e la povertà hanno determinato, nell'ultimo triennio, una crescita esponenziale della pressione migratoria di natura soprattutto umanitaria. L'obiettivo dell'Amministrazione è perseguire sia il rispetto delle regole e il controllo dei flussi migratori, sia l'integrazione degli stranieri e l'accoglienza di coloro che chiedono asilo, garantendo al contempo l'ordine e la sicurezza pubblica.