

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

## Capitolo IV

### PROFILI FINANZIARI

#### 4.1. Le risorse finanziarie del sistema universitario

I dati finanziari, presenti nelle tavole successive, costituiscono elaborazioni del piano dei conti consuntivi presentati dalle Università, in ottemperanza alle disposizioni contenute nel decreto interministeriale MIUR-MEF 1° marzo 2007<sup>62</sup>, conformemente a quanto previsto dall'art. 7, comma 6 della legge n. 168 del 1989<sup>63</sup>.

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

La classificazione tende a rilevare le fonti di provenienza delle entrate e la natura delle spese nonché le funzioni (servizi formativi istituzionali, ricerca, assistenziale, interventi diritto allo studio, altri servizi di supporto) a cui esse possono essere ascritte, attraverso la codificazione gestionale SIOPE<sup>64</sup> definita per le Università con il d.m. economia e finanze n. 11746 del 18 febbraio 2005, così come modificato con d.m. n. 13554 del 14 novembre 2006 che ne ha fissato l'obbligatorietà a decorrere dal 1° gennaio 2006.

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

Le voci inserite nello schema per l'omogenea redazione dei conti consuntivi si distinguono, ancora nel 2015, in base al sistema di contabilità utilizzato (finanziaria<sup>65</sup> o economico-patrimoniale<sup>66</sup>) per poi conformarsi, a decorrere dal 2016, al nuovo sistema di contabilità dettato dalla legge n. 240 del 2010.

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

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

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

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

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

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

## REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

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

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

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

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

TAVOLA 3

## LE ENTRATE DELLE UNIVERSITÀ STATALI

(in milioni)

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

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

## REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

alla somma algebrica dei contributi statali per il funzionamento e delle tasse, soprattasse e contributi universitari nell'anno di riferimento, al netto delle spese complessive di personale e delle spese per fitti passivi<sup>67</sup>.

A fronte del divieto di contrarre nuovi mutui o altre forme di indebitamento per gli Atenei che presentano un indice di indebitamento superiore al 15 per cento, nel caso in cui tale indicatore si attesti tra il 10 per cento e il 15 per cento la contrazione di nuovo indebitamento viene subordinata alla predisposizione di un piano di sostenibilità finanziaria e all'approvazione del bilancio unico di Ateneo<sup>68</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

## REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

## TAVOLA 4

LE ENTRATE DELLE UNIVERSITÀ STATALI PER AREA TERRITORIALE  
ENTRATE COMPLESSIVE

*(in percentuale)*

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

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

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

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

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

## REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

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

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

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

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

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

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

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

---

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

## REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

## TAVOLA 5

## LE ENTRATE DELLE UNIVERSITÀ NON STATALI

*(in milioni)*

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

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

## 4.1.1. Le entrate proprie delle Università statali

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

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

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

TAVOLA 6

## LE ENTRATE PROPRIE DELLE UNIVERSITÀ STATALI

*(in milioni)*

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

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

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

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

Le Università, in base al d.lgs. n. 68 del 2012, sono inoltre tenute ad esonerare dal pagamento delle tasse universitarie alcune categorie di studenti<sup>70</sup> e possono autonomamente decidere di esonerare altri soggetti<sup>71</sup>; in altri casi, infine, il contributo non è previsto a seguito di convenzioni oppure è versato da altri soggetti (studenti non paganti).

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

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

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

## REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

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

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

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

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

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

L'attuale quadro normativo è stato, tuttavia, recentemente modificato dalla legge di bilancio per il 2017 che, tra le misure destinate al "capitale umano", si è rivolta, in primo luogo, agli studenti universitari iscritti ai corsi di laurea e di laurea magistrale a ciclo unico introducendo una *no tax area* per gli studenti meritevoli con un indicatore ISEE al di sotto dei 13.000 euro<sup>72</sup>.

Sotto tale ultimo profilo, la relazione tecnica della legge di bilancio 2017, stima un minor gettito<sup>73</sup>, compensato con un incremento del Fondo di finanziamento ordinario, di circa 105 milioni a regime considerando, prudenzialmente, che nell'anno accademico 2017-2018 tutti gli studenti soddisfino i criteri di merito e utilizzino tutti i margini previsti.

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

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

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

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

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

## REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

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

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

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

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

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

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

#### 4.1.2. I trasferimenti alle Università statali

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

## REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

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

TAVOLA 7

TRASFERIMENTI STATALI - CAPITOLI MIUR  
DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

## REFERATO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

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

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

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

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

#### 4.1.2.1. Il Fondo di finanziamento ordinario

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

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

In relazione al primo aspetto, l'andamento finanziario del Fondo, in forte flessione nell'ultimo decennio, si riconduce alle riduzioni legate alle politiche di razionalizzazione della spesa e, in parte minore, al finanziamento di finalità estranee al settore dell'istruzione<sup>74</sup>; riduzioni solo in parte compensate da successivi finanziamenti

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

## REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

a titolo di *una tantum* ovvero finalizzati a ben delineati obiettivi definiti a livello politico tra cui significative risultano le recenti misure adottate dalla legge di stabilità per il 2016 volte ad incrementare ulteriormente la quota premiale (30 milioni), a finanziare chiamate dirette per elevato merito scientifico<sup>75</sup> nonché a consentire l'assunzione di ricercatori di cui all'art. 24 della legge n. 240 del 2010<sup>76</sup>.

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

A di là dei tagli di spesa, hanno inciso in maniera significativa su tale andamento il mancato rifinanziamento, a decorrere dal 2011, del Fondo previsto dall'art. 2, comma 428 della legge n. 244 del 2007<sup>77</sup> e le misure di semplificazione introdotte dal DL n. 69 del 2013 che hanno consolidato nel Fondo risorse precedentemente imputate a specifici capitoli di bilancio dedicati alla programmazione dello sviluppo del sistema universitario, alle borse di studio *post lauream* e al Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti.

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

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

---

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

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

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

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

## REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

TAVOLA 8

## COMPOSIZIONE FFO 2011-2015

(in migliaia)

Esercizio finanziario	2011	% sul totale	2012	% sul totale	2013	% sul totale	2014	% sul totale	2015	% sul totale	2016	% sul totale
Interventi quota base	5.790.292	83,49	5.560.720	79,43	5.410.695	80,82	5.085.721	72,54	4.910.393	71,05	4.725.922	68,30
Interventi specifici	92.728	1,34	86.305	1,23	77.013	1,15	88.015	1,26	26.702	0,39	41.111	0,59
Quota premiale FFO	832.000	11,99	910.000	13	819.000	12,23	1.215.000	17,33	1.385.000	20,04		
Intervento perequativo FFO	104.000	1,5	105.000	1,5	91.000	1,36	105.000	1,5	105.000	1,52	1.605.000	23,20
Mobilità del personale docente e ricercatore	1.400	0,02		0		0		0		0		0,00
Chiamate dirette	1.000	0,01	1.500	0,02	5.000	0,07	3.500	0,05	10.000	0,14	10.000	0,14
Programma "Rita Levi Montalcini"	5.000	0,07	5.000	0,07	10.000	0,15	5.000	0,07	5.000	0,07	5.000	0,07
Incentivi chiamata ricercatori tipo B		0		0	5.000	0,07		0		0		0,00
Cooperazione interuniversitaria	4.000	0,06		0		0		0		0		0,00
Consorzi interuniversitari.	44.500	0,64	40.000	0,57	38.000	0,57	49.700	0,71	36.600	0,53	33.250	0,48
Interventi per Istituzioni speciali	5.200	0,07		0		0		0		0		0,00
Interventi a favore degli studenti		0	15.500	0,22	6.500	0,1	6.500	0,09	6.500	0,09	6.500	0,09
Interventi per studenti diversamente abili	6.000	0,09		0		0		0		0		0,00
Piano straordinario professori II fascia	13.000	0,19		0		0		0		0		0,00
Interventi per l'adozione della bilancia unico	500	0,01	500	0,01		0		0		0		0,00
Piano lauree scientifiche		0	1.000	0,01	2.000	0,03		0		0		0,00
Interventi specifici a favore dell'ANVUR		0	2.000	0,03	3.500	0,05	1.500	0,02	1.500	0,02	1.300	0,02
Interventi previsti da disposizioni legislative di cui:		0	267.934	3,83	226.079	3,38	446.645	6,37	419.493	6,07	486.234	7,03
Piano straord. prof. II fascia			93.000		167.578		171.748		171.748		171.749	2,48
Trattamento economico professori			50.000		50.000							
Trattamento economico ricercatori			11.000									
Reclutamento straordinario ricercatori			79.741									
Reclutamento straordinario ricercatori			41.352									
Reclutamento ricercatori tipo B								5.000		5.000		0,07
Piano straordinario chiamata professori I fascia										6.000		0,09
Piano straordinario reclutamento ricercatori tipo B										47.000		0,68
Interventi precedentemente imputati ad altri capitoli del MIUR di cui							259.296	238.244	251.135	3,63		
Borse post lauream							148.046	122.986	135.435	1,96		
Fondo giovani							65.185	59.185	59.200	0,86		
Fondo programmazione							42.612	56.072	56.500	0,82		
Rimborsi oneri per visite fiscali		0		0	900.000	0,01		0		0		
Interventi specifici	32.840	0,47		0,03		0		0		0		
Ulteriori interventi	3.000	0,04	3.000	0,04		0	4.000	0,06	5.000	0,07	5.000	0,07
<b>TOTALE</b>	<b>6.935.460</b>	<b>100</b>	<b>6.998.459</b>	<b>100</b>	<b>6.694.686</b>	<b>100</b>	<b>7.010.580</b>	<b>100</b>	<b>6.911.188</b>	<b>100</b>	<b>6.919.317</b>	<b>110,58</b>

Fonte: MIUR - d.m. ripartizione FFO

## REFERITO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

In relazione al primo aspetto, accanto alle risorse indirizzate a specifiche destinazioni<sup>78</sup>, consistente appare la quota delle risorse che si riconducono ad interventi previsti da disposizioni legislative tra i quali rilevano, in particolare: il piano straordinario per le chiamate dei professori di II fascia, finanziato sin dall'esercizio 2011; il reclutamento straordinario di ricercatori di cui alla legge n. 326 del 2006; il reclutamento dei ricercatori di cui all'art. 24, comma 3, lettera b) della legge n. 240 del 2010, finanziato dal 2015 sulla base di modalità definite con decreto del MIUR; la chiamata di professori di I fascia finanziata a decorrere dal 2016 sulla base di modalità definite con decreto del MIUR.

Tra gli impegni previsti dalla legge n. 240 del 2010<sup>79</sup> di rilievo appaiono, invece, le assegnazioni destinate a finalità perequative in attuazione dell'art. 11 della legge n. 240 del 2010 che, a decorrere dal 2011, ha previsto una quota pari almeno all'1,5 per cento del FFO da ripartire fra le Università con una situazione di sottofinanziamento superiore al 5 per cento rispetto al modello per la ripartizione teorica del medesimo FFO elaborato dagli organi di valutazione del sistema universitario.

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

La quota base, regolata fino al 2014 dal modello di finanziamento introdotto con il d.m. 28 luglio 2004, n. 146<sup>80</sup>, è stata sostanzialmente erogata secondo quote storiche di spesa atteso che ciascun Ateneo, efficiente o meno che fosse, ha ricevuto le stesse somme rivedute in base all'andamento dell'inflazione e ad eventuali incrementi di personale.

Una importante modifica è intervenuta nel 2014, in relazione alla introduzione del costo *standard* per studente in corso<sup>81</sup> come parametro di riferimento per l'attribuzione del 20 per cento del FFO complessivo (quota estesa al 25 per cento nel 2015 e al 28 per cento nel 2016, per raggiungere a regime la quota del 70 per cento).

Con questo passaggio, in attuazione dell'art. 8 del decreto legislativo n. 49 del 2012<sup>82</sup> si completa una parte significativa della legge n. 240 del 2010, atteso che, con la determinazione del costo *standard* si è individuato un criterio oggettivo per la ripartizione di una quota del FFO diversa dalla quota premiale, garantendo, inoltre, una maggior equità, calcolata tenendo conto del servizio di cui fruiscono gli studenti nonché del contesto economico e territoriale in cui ha sede l'Università.

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

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

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

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

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

## REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

Si tratta, in particolare, di un valore di riferimento che, rispetto alle voci di costo utilizzate, non incorpora tutti i costi sostenuti dall'Ateneo ma esclusivamente quelli che, secondo un approccio uniforme a livello nazionale, sono riconducibili a *standard* predefiniti, al fine di consentire agli studenti di poter disporre di un adeguato livello di servizi in termini di docenza e di servizi amministrativi, didattici e strumentali<sup>83</sup>.

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

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

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

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

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

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

---

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

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