

REFERITO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

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

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

TAVOLA 9

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

Il Fondo per la programmazione triennale delle Università

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

Nel periodo di riferimento sono inclusi due trienni di programmazione⁸⁸.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERATO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

Le borse di studio post-lauream

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

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

4.1.2.2. I trasferimenti per spese di investimento

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

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

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

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

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

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

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

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

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

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

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

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

TAVOLA 10

ACCORDI PROGRAMMA-Importi assegnati che gravano sul FFO

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

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

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

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

TAVOLA 11

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

(in euro)

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

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati MIUR.

4.2. Le spese delle Università

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

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

TAVOLA 12

LE SPESE DELLE UNIVERSITÀ STATALI

(in milioni)

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

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

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

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

TAVOLA 13

LE SPESE DELLE UNIVERSITÀ STATALI PER AREA GEOGRAFICA

(in milioni)

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

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

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

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

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

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

TAVOLA 14

LE SPESE PER IL PERSONALE DELLE UNIVERSITÀ STATALI

(in milioni)

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

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

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

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

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

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

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

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

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

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

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

TAVOLA 15

LE SPESE DELLE UNIVERSITÀ NON STATALI

(in milioni)

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

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