

CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Referto sul sistema universitario

- Marzo 2010 -

Hanno collaborato per l'istruttoria e l'allestimento del presente referto i seguenti funzionari amministrativi: dott. Lucia Mauta, dott. Anna Casaburi, sig.ra Rosanna Vasselli, dott. Giuseppe Padula, dott. Chiara Grassi.

L'editing è stato curato dalla sig.ra Marina Mammola e dalla sig.ra Giuseppina Scicolone.



La

Corte dei Conti

N.7/CONTR/REF/10

a Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente:	dott.	Tullio	LAZZARO
Presidenti di sezione:	dott.	Mario	ALEMANNI
	dott.	Giorgio	CLEMENTE
	dott.	Gian Giorgio	PALEOLOGO
	dott.	Maurizio	MELONI
	dott.	Luigi	MAZZILLO
Consiglieri:	dott.	Mario	FALCUCCI
	dott.	Ernesto	BASILE
	dott.	Angelo	BUSCEMA
	dott.	Carlo	CHIAPPINELLI
	dott.	Simonetta	ROSA
	dott.	Guido	MACCAGNO
	dott.	Giorgio	CANCELLIERI
	dott.	Vincenzo	PALOMBA
	dott.	Giovanni	MOCCI
	dott.	Luigi	PACIFICO
	dott..	Luisa	D'EVOLI
I Referendario:	dott.	Adelisa	CORSETTI
	dott.	Donatella	SCANDURRA
	dott.	Luisa	de PETRIS
	dott.	Giuseppe M.	MEZZAPESA

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

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

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

VISTA la legge 9 maggio 1989 n. 168;

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

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

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 37/CONTR/PRG/09 del 9 novembre 2009, con la quale è stato approvato il programma di lavoro delle stesse Sezioni Riunite per l'anno 2010;

UDITI, nell'adunanza del 29 marzo 2010, il relatore Consigliere Angelo Buscema e i Correlatori Consiglieri Carlo Chiappinelli, Vincenzo Palomba, Luisa D'Evoli e il Primo Referendario Donatella Scandurra;

HA APPROVATO

l'allegato documento contenente il "REFERITO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO"

IL RELATORE

(Angelo Buscema)

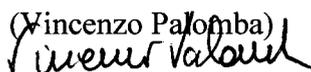


I CORRELATORI

(Carlo Chiappinelli)



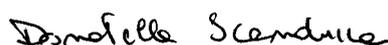
(Vincenzo Palomba)



(Luisa D'Evoli)

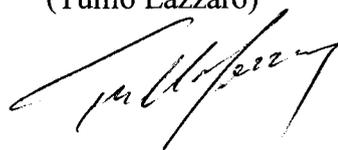


(Donatella Scandurra)



IL PRESIDENTE

(Tullio Lazzaro)



Depositato in segreteria il 14 APR. 2010

IL DIRIGENTE
(Patrizio Michetti)



INDICE

Considerazioni generali:	<i>Pag.</i>	<i>3</i>
<i>Il contesto evolutivo.</i>	“	<i>3</i>
<i>Il referto sul sistema universitario.</i>	“	<i>7</i>
	“	
Capitolo I: Governance del sistema.	“	<i>15</i>
<i>1.1. Il governo del sistema universitario.</i>	“	<i>15</i>
1.1.1 <i>La governance negli atenei.</i>	“	<i>20</i>
<i>1.2. I moduli di controllo interno.</i>	“	<i>25</i>
	“	
Capitolo II: Profili contabili e finanziari del sistema universitario.	“	<i>31</i>
<i>2.1. La disciplina generale per la rilevazione dei dati: dati di maggior interesse.</i>	“	<i>31</i>
<i>2.2. Il conto consolidato del sistema universitario statale per gli anni 2006–2007-2008: esiti dell’applicazione dell’omogenea redazione dei conti.</i>	“	<i>38</i>
<i>2.3. Aspetti finanziari: trasferimenti statali, entrate proprie, indebitamento.</i>	“	<i>56</i>
<i>2.4. I modelli contabili delle Università.</i>	“	<i>66</i>
	“	
Capitolo III: Il personale.	“	<i>75</i>
<i>3.1. Profili normativi.</i>	“	<i>75</i>
<i>3.2. La consistenza del personale.</i>	“	<i>81</i>
<i>3.3. La spesa per il personale.</i>	“	<i>89</i>
	“	
Capitolo IV: Domanda ed offerta di formazione universitaria.	“	<i>99</i>
<i>4.1. L’evoluzione della disciplina degli ordinamenti didattici.</i>	“	<i>99</i>
<i>4.2. La domanda formativa.</i>	“	<i>102</i>
<i>4.3. L’offerta formativa.</i>	“	<i>104</i>
<i>4.4. Le linee guida ministeriali per la riforma.</i>	“	<i>109</i>
<i>4.5. Le prospettive occupazionali dei laureati nelle diverse aree disciplinari.</i>	“	<i>111</i>
	“	
Capitolo V: Profili della ricerca universitaria.	“	<i>123</i>
Notazioni finali.	“	<i>133</i>

Considerazioni generali

Il contesto evolutivo.

La complessa evoluzione del sistema universitario – le cui principali tappe sono annualmente evidenziate nella Relazione annuale al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato - segna significativi sviluppi sia sul versante ordinamentale che più propriamente finanziario.

Entrambi gli aspetti appaiono strettamente correlati nelle modifiche legislative recentemente intervenute ed in quelle in *itinere*: tale interazione appare infatti sottesa sia alle disposizioni già disposte con il decreto legge 10 novembre 2008, n. 180, recante “*Disposizioni urgenti per il diritto allo studio la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca*” convertito dalla legge 9 gennaio 2009, n.1¹ - che fa seguito alle indicazioni contenute nelle “Linee guida del Governo per l’Università” del 6 novembre 2008 - sia al disegno di legge di riforma del sistema universitario presentato nello scorso ottobre² (più avanti ripreso).

¹Il provvedimento ha comportato il divieto di assunzioni e di indizione di concorsi (ad eccezione di quelli per ricercatore già avviati) agli atenei che spendono più del 90 per cento dei contributi per il personale, precludendo agli stessi atenei l’utilizzo dei fondi stanziati per il piano straordinario di reclutamento dei ricercatori (disposto dalla legge finanziaria 2007). Ha innalzato al 50 per cento della spesa per il personale cessato dal servizio il limite per il *turn over* in precedenza fissato al 20 per cento dall’articolo 66 del decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008, convertito in legge n. 133 del 6 agosto 2008, riservando almeno il 60 per cento dell’importo al reclutamento dei ricercatori e non più del 10 per cento all’assunzione dei professori ordinari. Inoltre, ha introdotto una disciplina in via transitoria per la composizione delle commissioni giudicatrici dei concorsi per professore ordinario e associato e ricercatore, prevedendo commissari sorteggiati nell’ambito di una lista di membri eletti dai docenti del settore scientifico per cui è bandito il concorso (le modalità sono state poi dettagliatamente disciplinate dal decreto del Ministero dell’istruzione e dell’università e della ricerca del 27 marzo 2009). Inoltre sempre in riferimento alle nuove modalità di reclutamento di personale nelle università la legge ha disposto la sostituzione delle prove scritte ed del colloquio (modalità con cui si svolgeva il concorso per ricercatore) con la valutazione di titoli e pubblicazioni con utilizzo, in base al decreto del Ministero dell’istruzione dell’università e della ricerca n. 89 del 28 luglio 2009, di determinati parametri.

In tema di qualità del sistema universitario e della ricerca si stabilisce poi che a decorrere dal 2009 una quota non inferiore al 7 per cento del fondo per il finanziamento ordinario e del fondo straordinario istituito dalla legge finanziaria 2008 (articolo 2, comma 428) sia ripartita fra le università in base alla qualità dell’offerta formativa della ricerca e delle sedi didattiche. Per il 2009 le assegnazioni sono state disposte dal decreto ministeriale del 23 settembre 2009 “Criteri di ripartizione del FFO delle università per il 2009”.

Significativa risulterà inoltre ai fini dell’attribuzione dei fondi la prevista relazione, pubblicata annualmente, da parte dei rettori concernente i risultati delle attività di ricerca e formazione. Ancora, a partire dal 2011 gli scatti automatici biennali dei professori e dei ricercatori saranno condizionati alla produttività scientifica attestata dalle pubblicazioni inserite in un istituendo elenco apposito in un’anagrafe nazionale.

² Disegno di legge AS 1905 d’iniziativa governativa (approvato dal Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 2009 in corso di esame in commissione), recante “Norme in materia di organizzazione delle università di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l’efficienza del sistema universitario”. A questo d.d.l. si affiancano ulteriori iniziative (oggetto di esame congiunto), tra le quali l’AS 1387 recante “Delega al governo per la riforma della *governance* di ateneo ed il riordino del reclutamento dei professori universitari di I e II fascia e dei ricercatori”, presentato il 18 febbraio 2009, e l’AS 1579 recante “Interventi per il rilancio e la riorganizzazione delle università”.

Al di là delle singole valutazioni contenutistiche, le innovazioni già approvate o in corso di definizione - e lo stesso dibattito culturale ed istituzionale sotteso - evidenziano, quale “denominatore comune”, la centralità del raccordo tra risorse e “qualità” del sistema universitario, nella consapevolezza di dover assicurare maggiore chiarezza negli strumenti di conoscenza di tale articolata e differenziata realtà. Nella stessa linea si pongono i principi alla base del nuovo regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell’Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR)³.

Si ricorda che l’Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) è stata istituita dal DL 3 ottobre 2006, n. 262 (articolo 2, commi 138-142), convertito in legge dalla l. 24 novembre 2006, n. 286) con la finalità di razionalizzare il sistema di valutazione delle università e degli enti di ricerca italiani⁴: tra le sue principali funzioni vi è infatti il coordinamento delle attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione interna degli atenei e degli enti di ricerca, ponendosi dunque come snodo e riferimento tra i percorsi valutativi effettuati all’interno delle singole strutture e necessaria unitaria ricomposizione.

In tal senso, l’obiettivo è di impostare un’analisi di sistema della realtà universitaria, nel tentativo di superare le inevitabili difficoltà che essa comporta, data l’eterogeneità tra atenei sia dal punto di vista strutturale (dimensione, popolazione studentesca, offerta formativa, ecc.) che dal punto di vista delle scelte gestionali.

Le peculiarità del sistema sotto il profilo della valutazione emergono anche alla luce delle ulteriori recenti innovazioni normative, come quelle apportate dal decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150. In base agli orientamenti recentemente assunti dalla Commissione per la valutazione la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni

³ Per una ricostruzione della complessa vicenda si rinvia al capitolo I.

⁴ La norma istitutiva assegna all’Agenzia, ente con personalità giuridica di diritto pubblico, tre funzioni principali (art. 2, comma 138 DL 262/2006): a) valutazione della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca, sulla base di un programma annuale approvato dal Ministro dell’università e della ricerca; b) coordinamento delle attività di valutazione demandate ai Nuclei di valutazione interna degli atenei e degli enti di ricerca; c) valutazione dell’efficienza e dell’efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione. Il menzionato DL n. 262/2006 ha, altresì, stabilito la soppressione dei vigenti organismi preposti alla valutazione: il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR), e i Comitati di valutazione del Consiglio Nazionale delle Ricerche e dell’Agenzia spaziale.

pubbliche⁵, per le università l'attività di valutazione continua ad essere svolta dai Nuclei di valutazione ai sensi della legge n. 537/1993, come integrata e modificata dalla legge n. 370/1999, non essendo tenute ad istituire gli Organismi indipendenti di valutazione di cui all'articolo 14 del citato provvedimento. Le Università sono comunque destinatarie della nuova disciplina dettata in materia di contrattazione collettiva e, pertanto, sono chiamate a svolgere, seppure in piena autonomia e con modalità organizzative proprie, procedure di valutazione delle strutture e del personale al fine di promuovere, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, il merito e il miglioramento della *performance* organizzativa e individuale.

Nell'accennata linea di graduale approfondimento emergono due riflessioni di base: la prima della stretta connessione, per le ragioni sinteticamente accennate, tra i profili della valutazione e quelli sottesi di natura più propriamente contabile e finanziaria; la seconda dell'utilità di un'analisi fondata su tali interagenti aspetti, che assicuri, a regime, anche un fisiologico raccordo, nelle diverse prospettive istituzionali, tra l'articolata esplicazione delle specifiche competenze e le diverse funzioni di controllo.

La ricognizione dei dati finanziari, oltre all'indicato rilievo conoscitivo, costituisce dunque presupposto essenziale e base di riferimento per una più articolata lettura in termini di effettività dei servizi resi.

In tal senso il presente referto sul sistema universitario intende offrire un quadro complessivo, privilegiando i profili di ordine finanziario e contabile anche alla luce del processo di omogeneizzazione dei conti, che, già avviato in ottemperanza ad un preciso dettato normativo di cui alla legge n. 168/1989, va oggi a misurarsi con il più complessivo percorso di generale armonizzazione contabile.

I significativi processi, già avviati, di omogeneizzazione dei conti nella "piattaforma informatica", predisposta a cura del Consorzio interuniversitario CINECA, sulla base di metodologie di ricodificazione condivise tra Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministero dell'economia e finanze e ISTAT⁶ -

⁵ Delibera n. 9 dell'11 marzo 2010.

⁶ In tale piattaforma informatica, che utilizza il "Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici" (SIOPE), le istituzioni universitarie coinvolte, statali e non statali, sono chiamate a far transitare i propri dati contabili, di competenza e di cassa, opportunamente ricodificati. La codificazione SIOPE è stata introdotta dall'articolo 28 della

potrebbero, infatti, essere oggetto di ulteriore riflessione alla luce della recente legge 31 dicembre 2009 n. 196 di riforma della contabilità e finanza pubblica⁷, che prevede (art. 2, comma 1) la delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio per la generalità delle amministrazioni pubbliche. In tal senso, pur nella peculiarità e autonomia del sistema universitario, va considerato come i relativi profili finanziari possano assumere ulteriore significato anche in coerenza con la rilevanza dei vincoli e metodologie europee riconducibili al sistema europeo dei conti⁸.

Sotto una diversa, parallela prospettiva, la riforma del sistema universitario va anche nella direzione di incentivare l'adozione di sistemi di contabilità economico-patrimoniale, con l'obiettivo di rendere disponibile alle stesse università lo strumento che consenta loro di adottare scelte sostenibili, con l'individuazione anche dei costi standard "correlati al raggiungimento di precisi parametri qualitativi". Presupposto all'implementazione della contabilità economica e alla sua tenuta è l'adozione dei principi contabili da utilizzare ai fini dell'applicazione dei criteri da applicare nella valutazione delle poste contabili.

Nell'ambito dei documenti di finanza pubblica, le risorse finanziarie a favore delle università emergono in diverse angolazioni. Oltre ai dati esposti nel rendiconto generale dello Stato, rilevano a fini d'insieme, quelli indicati nel conto consolidato di cassa del settore statale, riportato nella "Relazione unificata sull'economia e finanza pubblica"(RUEF). Nella RUEF 2009, alla voce complessiva relativa ai "trasferimenti

legge n. 289/02 (legge finanziaria per il 2003), per le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato e individuate annualmente nell'elenco pubblicato dall'ISTAT. Tutti gli incassi ed i pagamenti delle amministrazioni pubbliche devono essere codificati con criteri uniformi sull'intero territorio nazionale. Con decreto Ministero dell'economia e delle finanze del 18 febbraio 2005 modificato con un successivo decreto del 16 novembre 2006, è stata predisposta la codifica delle operazioni riguardanti le università. Da aggiungersi inoltre che la legge 133/2008 (art. 77 quater, comma 11) ha previsto che gli enti pubblici soggetti al SIOPE ed i rispettivi tesorieri o cassieri non sono tenuti agli adempimenti relativi alla trasmissione dei dati periodici di cassa. La R.G.S. ha disposto con propria nota del 18 settembre 2008 la continuazione della trasmissione da parte di tali soggetti. Alla nota è seguito da ultimo il decreto ministeriale 23 dicembre 2009 ha definitivamente disposto a decorrere dal 2010 l'eliminazione della rilevazione trimestrale di cassa anche per le università.

⁷Publicata sulla G.U. 303 del 31/12/2009.

⁸ Sulla base del sistema europeo dei conti (Sec 95), l'ISTAT predispose l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche (Settore S13), i cui conti concorrono alla costruzione del Conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche. Ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), l'ISTAT è tenuto, con proprio provvedimento, a pubblicare annualmente tale lista sulla Gazzetta Ufficiale. Le università risultavano già inserite nell'elenco degli enti e gli organismi anche di natura economica, a carattere nazionale e regionale, oltre a quelli già compresi nella tabella A allegata alla legge 5 agosto 1978, n. 468, tenuti all'applicazione delle disposizioni recate dall'art. 25 della stessa legge n. 468/1978 (dPCM 02/07/1983). Autonome considerazioni possono svilupparsi per le libere università.

correnti” (nella parte delle uscite correnti), il conto riporta, per gli anni 2006-2008 i seguenti importi (in termini di pagamenti):

(milioni di euro)

Anni	Totale trasferimenti correnti settore statale	Trasferimenti correnti alle università	Incidenza percentuale
2006	203.648	8.505	4,2
2007	218.161	8.067	3,7
2008	225.582	8.338	3,7

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RUEF 2009.

L’esigenza di correlare la finanza universitaria nel quadro generale di finanza pubblica si riscontra anche nel rilievo dato dal legislatore al *vincolo dell’indebitamento degli atenei*. L’articolo 2, comma 429, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, prevede che si proceda con decreto interministeriale a “*ridefinire il vincolo dell’indebitamento degli atenei considerando, a tal fine, anche quello delle società ed enti da essi controllati*”. L’obiettivo della disposizione è quello di definire un sistema efficace di controllo del livello di indebitamento degli atenei, nel rispetto dell’autonomia delle singole istituzioni, al fine di garantire la stabilità finanziaria del sistema universitario, attraverso un vincolo di indebitamento diretto ad impedire agli atenei di assumere ulteriori oneri a carico del proprio bilancio incompatibili con le proprie disponibilità. E’ seguito, al riguardo, il decreto interministeriale (MIUR-MEF) 1 settembre 2009 di ridefinizione dell’indicatore per l’applicazione del limite di indebitamento delle università statali⁹.

Il referto sul sistema universitario.

In coerenza a questa generale prospettiva, sinteticamente richiamata, il referto sul sistema universitario è stato inserito nei documenti programmatici delle Sezioni Riunite

⁹Tenuto conto dell’esistenza del vincolo legislativo in ordine all’indebitamento così come delineato dalla normativa in vigore, fermo restando che le università statali possono contrarre mutui ed altre forme di indebitamento esclusivamente per le spese di investimento, quest’ultime definite dall’articolo 3 comma 18 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, l’indicatore in questione è calcolato “rapportando l’onere complessivo di ammortamento annuo, per capitale ed interessi, dei mutui e di altre forme di indebitamento a carico del bilancio dell’ateneo, alla somma algebrica dei contributi statali per il funzionamento, dei contributi statali per investimento ed edilizia, e delle tasse sopratasse e contributi universitari nell’anno di riferimento”.

della Corte tra le analisi di finanza pubblica dalle stesse svolte¹⁰; esso segue a specifiche pronunce adottate negli anni dalla Corte sia a livello centrale¹¹ che regionale¹².

Ai fini della redazione del presente referto si è svolto, in data 2 febbraio 2010, un'audizione dei Presidenti del Comitato Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario, della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, del Consiglio Universitario Nazionale e del Capo Dipartimento per l'Università, l'Alta Formazione Artistica Musicale e Coreutica e per la Ricerca del MIUR.

Si fa presente che, l'art. 6, comma 1, lett. d) del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti¹³ stabilisce che le Sezioni Riunite provvedono a *“riferire al Parlamento ... su analisi di finanza pubblica ... e su ogni altra materia per la quale la legge prevede uno specifico referto della Corte al Parlamento”*.

Trattasi di un'analisi complessiva che si innesta nel novero delle indagini programmate dalla Corte e che, anche alla luce dell'art. 5, comma 21, della legge 24

¹⁰ V. deliberazione delle Sezioni Riunite n. 36/CONTR/PRG/09 “Indirizzi di criteri di riferimento programmatico del controllo sulla gestione per l'anno 2010” e Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 37/CONTR/PRG/09, “Programma di lavoro delle Sezioni Riunite in sede di controllo per l'anno 2010”; nonché Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 38/2008/PROGR “Indirizzi e criteri di riferimento programmatico del controllo sulla gestione per l'anno 2009” e n. 39/2008/PROGR “Programma di lavoro delle Sezioni Riunite in sede di controllo per l'anno 2009”.

¹¹ Cfr. Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 23 del 13 febbraio 1995; idem, III Collegio, deliberazione n. 79/2000 in tema di edilizia universitaria; idem, II Collegio, deliberazione n. 13/2002 in materia di autonomia gestionale delle università, con particolare riferimento alla gestione del personale, ai costi afferenti alle attività di ricerca, nonché alla gestione delle entrate nell'ambito dell'università “Ca' Foscari” e dell'Istituto Universitario di Architettura (I.U.A.V.) di Venezia; idem, II Collegio, deliberazione n. 11/2003 sulle opere compiute e non compiute di edilizia universitaria esercizio 2000; idem, II Collegio, deliberazione n. 9/2004 in tema di edilizia universitaria e provvedimenti conseguenti alle delibere della Sezione centrale di controllo n. 79 del 3 maggio 2000 e n. 11 del 19 dicembre 2002; idem, II Collegio, deliberazione n. 12/2005, avente ad oggetto la gestione della ricerca applicata svolta dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca con i finanziamenti destinati alle aree non depresse del paese nel periodo dal 1999 al 2003; idem, deliberazione n. 16/2008, in tema di “Alloggi e residenze per studenti universitari (legge n. 338 del 14 novembre 2000)”.

¹² Con specifico riguardo ai controlli interni, cfr. relazione della Sezione regionale di controllo per la Regione Sicilia su *Il sistema di controllo interno presso le università statali della Sicilia - anni 2003-2005*, approvata con deliberazione n. 83 del 2008, nell'ambito della quale si evidenziano le difficoltà attuative dei principi di cui al decreto legislativo n. 286 del 1999 in materia di controlli interni, nelle diverse tipologie disegnate del controllo strategico; della valutazione della dirigenza; del controllo di gestione. A scopo ricognitivo si ricordano: relazione della Sezione regionale di controllo per la Regione Sardegna sulla gestione del Policlinico Universitario di Cagliari, esercizi 1996/1998, deliberazione n. 18/2000; idem, deliberazione n. 8/2003 di verifica delle misure consequenziali adottate negli esercizi 1996/1998; Sezione regionale di controllo per la Regione Campania, deliberazione n. 1/2003, sull'università Parthenope relativa all'esercizio 2001; Sezione regionale di controllo per la Regione Sardegna, deliberazione n. 7/2001, avente ad oggetto il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio dell'università degli studi di Cagliari; idem, deliberazione n. 11/2004 di verifica delle misure consequenziali adottate, relativa all'esercizio 1999 e comparata con quella degli esercizi precedenti 1998/1996; Sezione regionale di controllo per la Regione Veneto, deliberazione n. 5/2002 avente ad oggetto il completamento dell'indagine sull'università degli Studi di Padova con l'aggiornamento dei dati del 2001; Sezione regionale di controllo per il Trentino Alto Adige, deliberazione n. 5/2006, sulla gestione dell'Opera Universitaria di Trento.

¹³ Adottato con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000, come modificato dalla deliberazione n. 229 del giugno 2008.

dicembre 1993, n. 537¹⁴, viene oggi ad essere arricchita nell'ambito del mutato quadro degli assetti ordinamentali e contabili. Tale analisi mira, infatti, ad evidenziare il rilievo (qualitativo più ancora che quantitativo) della finanza universitaria, che costituisce, in effetti, un significativo segmento della finanza pubblica. Il relativo esame viene oggi facilitato da una maggiore disponibilità di elementi informativi provenienti dagli accennati sistemi di rilevazione, a partire dalla succitata piattaforma informatica, che vanno tuttavia composti a sistema.

Lo stesso legislatore ha avvertito, da tempo, l'esigenza di connotare i controlli della Corte nella prospettiva del "*coordinamento del sistema di finanza pubblica*"¹⁵. Dette nuove esigenze di coordinamento del sistema di finanza pubblica hanno indotto il legislatore ad affidare alla Corte dei conti l'esame agli andamenti complessivi, con riferimento agli obiettivi programmatici fissati dal Governo e dal Parlamento, conformandosi alla concezione allargata di finanza pubblica. Tale quadro di riferimento si è sviluppato anche in coerenza a quanto affermato dalla Corte Costituzionale (n. 267 del 2006, n. 179 del 2007 e n. 284 del 2009) in materia di controllo successivo della Corte dei conti, che viene sistematicamente riferito non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica. In tale ottica viene a rilevare anche la finanza del sistema universitario, coinvolta anche nei generali obiettivi di razionalizzazione, contenimento e riqualificazione della spesa pubblica.

In linea con tale complessivo quadro evolutivo possono essere considerati, sempre in un'ottica di coordinamento della finanza pubblica, taluni principi e criteri direttivi previsti nel disegno di legge delega di riforma del sistema universitario¹⁶, con riguardo: alla valorizzazione della qualità e dell'efficienza delle università e conseguente introduzione di meccanismi premiali (art. 5 comma 1, lett. a); alla revisione della disciplina concernente la contabilità, al fine di garantirne coerenza con la programmazione strategica triennale di ateneo e alla previsione di meccanismi di

¹⁴Cfr., in precedenza, l'art. 7, comma 10, della legge 9 maggio 1989 n. 168.

¹⁵L'art. 3, comma 65, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 assegna alla Corte dei conti il compito di redigere apposito "referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica". In attuazione di tale disposizione di legge l'art. 6, comma 5-quater, del vigente regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo stabilisce che "in occasione del giudizio sul rendiconto generale dello Stato, la Corte trasmette altresì al Parlamento un referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica".

¹⁶AS 1905 citato.

commissariamento in caso di dissesto finanziario degli stessi (art. 5, comma 1, lett. b); all'introduzione di un sistema di valutazione *ex-post* delle politiche di reclutamento degli atenei (art. 5, comma 1, lett. d); all'adozione di un piano economico-finanziario triennale, al fine di garantire la *“sostenibilità di tutte le attività dell'ateneo”* (art. 5, comma 3, lett. b); alla determinazione di un *“limite massimo all'incidenza complessiva delle spese per l'indebitamento e delle spese per il personale di ruolo e a tempo determinato sulle entrate complessive dell'ateneo”* (lett. e); all'introduzione del *“costo standard unitario di formazione per studente in corso”* (lett. f); alla previsione della declaratoria di *“dissesto finanziario”* nelle ipotesi in cui l'università non può garantire l'assolvimento delle proprie funzioni indispensabili (lettera g) e, alla previsione, in caso di dissesto finanziario, di *“un piano di rientro finanziario da sottoporre all'approvazione del Ministero, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, e da attuare nel limite massimo di un quinquennio”* (lett. h); alle modalità di controllo periodico dell'attuazione del predetto piano fino all'ipotesi di *“commissariamento dell'ateneo”* (lett. i).

L'obiettivo di fondo del presente referto è, pertanto, quello di offrire al Parlamento un quadro conoscitivo degli attuali profili finanziari e gestionali del sistema universitario, anche alla luce dei prefigurati modelli di *“governance”* contabile, con la costruzione di un conto consolidato del sistema universitario ed una compiuta attuazione dei principi su indicati.

Tali aspetti finanziari assumono rilievo anche nella prospettiva del ruolo propulsivo che le istituzioni universitarie possono svolgere nello sviluppo economico dell'area territoriale di riferimento, nel senso di attrarre investimenti e di favorire la localizzazione di nuove attività di crescita e di sviluppo.

Spunti interessanti in tale direzione potrebbero anche derivare da possibili forme di partenariato pubblico-privato e dall'eventuale trasformazione delle università in fondazioni di diritto privato, come di recente prospettato dall'art. 16 del decreto legge n. 112 del 2008, convertito con modifiche dalla legge n. 133 del 2008. Trasformazione questa che merita particolare attenzione, in quanto - se risponde all'esigenza di fondo di garantire al sistema universitario livelli più avanzati di autonomia gestionale, organizzativa e contabile - va accompagnata dall'introduzione di opportune regole

applicative. Tale trasformazione è, come è noto, preclusa a quegli atenei che si trovano in situazioni di dissesto finanziario o che abbiano gravemente violato le disposizioni di contenimento della spesa pubblica.

Può essere utile richiamare, in sintesi, alcuni recenti dati generali di riferimento, esposti con maggior dettaglio nel cap. II, relativi al quadro d'insieme, con particolare riguardo alla composizione delle entrate, come desumibili dalle tabelle nel succitato capitolo.

In Italia il sistema educativo per tutti i livelli di istruzione è nel complesso finanziato¹⁷ al 92,3 per cento con risorse pubbliche (a fronte di una media OCSE pari all'84,7 per cento) mentre la restante percentuale (7,7 per cento, a fronte di una media OCSE pari a 15,3 per cento) è coperta da risorse private (6 per cento dalle famiglie e 1,7 per cento da altre istituzioni private). In particolare per l'educazione terziaria, il Rapporto OCSE 2009 evidenzia una spesa pubblica pari al 73 per cento, che si discosta se non di poco dalla media OCSE pari al 72,5 per cento. Maggiore scostamento si riscontra per quanto riguarda l'indicatore di spesa pubblica per educazione terziaria in rapporto al Pil: pari allo 0,8 per cento in Italia e di 1,3 per cento quale media OCSE, coincidente pure con la media europea (relativa a 19 Paesi).

In riferimento ai dati risultanti dai conti consuntivi relativi al 2008, consolidati secondo i criteri della omogenea redazione e inseriti nella piattaforma informatica predisposta dal CINECA, esposti nel capitolo II, si evidenziano alcune voci significative delle entrate.

Il complesso delle entrate accertate, nella gestione di competenza e nella gestione dei residui, riferite alle entrate proprie, alle entrate da trasferimenti, alle altre entrate, alle entrate per alienazioni di beni patrimoniali e partite finanziarie ed alle entrate derivanti dall'accensione prestiti, ammonta a circa 18,6 miliardi di euro (di cui 13,5 relativi alla sola gestione di competenza), per le 65 università statali che redigono il loro bilancio secondo criteri di contabilità finanziaria.

¹⁷Fonte OCSE, *Education at glance 2009*. I dati OCSE nel testo riportato si riferiscono all'anno 2006, secondo la metodologia utilizzata per rendere comparabili i dati riferiti ai diversi Paesi analizzati.

Per le due università statali¹⁸ che redigono i bilanci in regime di contabilità economica il complesso delle entrate, come sopra indicate, ammontano in termini di ricavi a circa 230 milioni di euro. Per le tredici università non statali in regime di contabilità economica il valore complessivo dei ricavi ammonta a circa 1.639 milioni di euro.

In riferimento alle università statali che adottano il sistema del bilancio redatto in termini finanziari, le *entrate proprie* totali accertate della gestione di competenza e della gestione dei residui ammontano a 4.243 milioni (3.236 milioni riferiti alla sola competenza 2008), tra le quali si rilevano, oltre a quelle relative alla contribuzione studentesca pari a 1.878 milioni (1.706 milioni di competenza), le entrate finalizzate derivanti da attività convenzionate che risultano 1.644 milioni (945 milioni riferite alla competenza).

Le *entrate da trasferimenti*, correnti ed in conto capitale, costituiscono la quota maggiore: quelle accertate totali nelle due gestioni di riferimento, per l'esercizio 2008, sono pari a 12.863 milioni (9.378 milioni derivanti dalla sola competenza). Quelle di derivazione statale ammontano nella parte corrente a 10.906 milioni (8.207 milioni per la gestione di competenza) e 454 milioni nella parte di conto capitale. Le entrate per trasferimenti da altri soggetti, quali Unione europea, Regioni, Enti Locali ed altri, ammontano a 842 milioni di parte corrente (515 milioni per la competenza) e a 660 milioni per la parte in conto capitale (405 milioni riferibili alla competenza).

Il quadro di sintesi, che si è brevemente delineato, costituisce una prima ed immediata rappresentazione del fenomeno, confermando che le *entrate da trasferimenti* (per le università statali che redigono i loro bilanci in contabilità finanziaria), correnti ed in conto capitale, rappresentano di gran lunga la quota di maggiore importo, anche se va considerato un trend in aumento delle *entrate proprie* nel periodo 2006-2008 (per le entrate contributive la variazione media annua composta di incremento risulta pari a circa il 5 per cento, per le entrate finalizzate derivanti da attività convenzionate supera il 20 per cento)¹⁹. Tali elementi, suscettibili di ulteriore disaggregazione, costituiscono

¹⁸Trento e Camerino.

¹⁹ Si registra, invece, una sensibile flessione delle entrate contabilizzate come trasferimenti per investimenti dallo Stato, e delle entrate per accensione mutui e prestiti.

base di partenza per uno specifico monitoraggio, significativo nell'accennata complessiva ridefinizione del sistema universitario.

Capitolo I

Governance del sistema

1.1. Il governo del sistema universitario.

Un'analisi della *governance* interna delle università richiederebbe un'attenta valutazione dell'intero sistema di governo delle università, il quale vede coinvolti organi e soggetti di natura diversi.

Le valutazioni che seguono concernono tuttavia prevalentemente i profili e le criticità riscontrate nell'analisi dell'organizzazione interna degli atenei; la complessità della materia richiede peraltro ulteriori approfondimenti da condurre in prosieguo, anche alla luce della prevista riforma organica del sistema universitario.

L'autonomia universitaria si svolge all'interno di un sistema molto complesso, rispetto al quale non è facile delineare l'univoco disegno normativo, avendo spesso le norme operato per successive approssimazioni, modifiche ed integrazioni.

Tra i soggetti e gli organi che operano a livello istituzionale rileva il Ministero (MIUR) che ha il compito di promuovere la ricerca scientifica e tecnologica nonché lo sviluppo delle università e degli istituti di istruzione superiore di grado universitario (art. 1 della legge n. 168 del 1989).

Il Ministero svolge compiti di programmazione, coordinamento e tutela di interessi generali.

Il Ministro, secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 1, della legge n. 168 del 1989: (a) elabora ogni tre anni il piano di sviluppo delle università e presenta al Parlamento un rapporto sullo stato dell'istruzione universitaria, formulato sulla base delle relazioni delle università, sentiti il Consiglio universitario nazionale (CUN) e la Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI); (b) valorizza e sostiene, anche con adeguato supporto finanziario, la ricerca libera nelle università e negli enti di ricerca; (c) approva i programmi pluriennali degli enti di ricerca; (d) procede alla ripartizione degli stanziamenti destinati alle università sulla base di criteri oggettivi (definiti con proprio decreto), sentiti il CUN e la CRUI; (e) riferisce al Parlamento ogni anno sull'attuazione del Piano nazionale della ricerca (PNR) e sullo stato della ricerca nazionale; (f) coordina le attività connesse alla partecipazione italiana a programmi di

istruzione universitaria e ricerca scientifica e tecnologica comunitari ed internazionali, nonché la rappresentanza italiana in materia di istruzione universitaria e di ricerca scientifica e tecnologica nelle sedi internazionali, d'intesa con il Ministro degli affari esteri e, in quelle comunitarie, anche con il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie; (g) propone al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) programmi di incentivazione e sostegno della ricerca scientifica e tecnologica nel settore privato; (h) coordina le funzioni relative all'anagrafe nazionale delle ricerche; (i) assicura, il coordinamento fra l'istruzione universitaria e gli altri gradi di istruzione in Italia e nei rapporti comunitari.

All'interno del Ministero opera, poi, il Consiglio universitario nazionale (CUN), istituito con la legge 7 febbraio 1979, n. 31, quale organo rappresentativo del sistema universitario con funzioni prevalentemente consultive.

Dopo l'istituzione del Ministero dell'università, la disciplina del CUN è stata più volte rivista con successivi interventi spesso tra loro giustapposti. Sul CUN sono intervenuti infatti dapprima l'art. 10 della legge 19 novembre 1990, n. 341 sulla riforma degli ordinamenti didattici, successivamente l'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, e, da ultimo, la legge 16 giugno 2006, n. 18 di riordino dell'organo.

Il CUN è organo elettivo di rappresentanza del sistema universitario ed è composto da 3 docenti per ciascuna delle aree dei settori disciplinari, individuate in numero non superiore a 14, da 8 rappresentanti del Consiglio nazionale degli studenti, da 3 rappresentanti del personale amministrativo, da 3 membri designati dalla Conferenza permanente dei rettori delle università italiane, da 1 membro designato dal Coordinamento nazionale delle Conferenze dei presidi di facoltà, da 1 membro designato dalla Conferenza dei direttori amministrativi delle università.

Il CUN formula pareri e proposte al ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca relativamente agli obiettivi della programmazione universitaria, ai criteri per l'utilizzazione della quota di riequilibrio del Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO), ai criteri generali per l'ordinamento degli studi universitari, ai regolamenti didattici di ateneo e dei settori scientifico-disciplinari, ai decreti ministeriali e relativamente ad ogni altra materia che il Ministro ritenga di sottoporre al parere del CUN.

Altro soggetto che opera a livello istituzionale di sistema è la Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), della quale fanno parte le università e le istituzioni universitarie statali e non statali riconosciute. Oltre le attribuzioni riconosciute dallo statuto, la CRUI partecipa, secondo quanto previsto dalla legge, alla definizione del Piano triennale di sviluppo delle università e viene sentita annualmente dal Ministero in ordine alla determinazione del fabbisogno finanziario programmato per ciascun ateneo (legge n. 449 del 1997).

Completano il quadro istituzionale di governo il Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU) ed il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU).

Il CNSU, istituito dall'art. 20, comma 8, lett. b), della legge n. 59 del 1997, è organo consultivo di rappresentanza degli studenti e formula pareri e proposte al Ministro relativamente ai progetti di riordino del sistema universitario, ai decreti ministeriali che definiscono gli ordinamenti didattici ed ai criteri per l'utilizzazione del FFO.

Il CNVSU, istituito dalla legge 19 ottobre 1999, n. 370 in sostituzione dell'Osservatorio permanente previsto dalla legge n. 168 del 1989, svolge compiti di monitoraggio e valutazione del sistema universitario e, in particolare, fissa i criteri generali per la valutazione delle attività universitarie, promuove la sperimentazione, l'applicazione e la diffusione di metodologie e pratiche di valutazione, determina ogni triennio la natura delle informazioni e dei dati che i nuclei di valutazione interna devono comunicare annualmente, predispone ed attua un programma annuale di valutazioni esterne delle università o di singole strutture didattiche, redige una relazione sulle attività di valutazione svolte, esprime pareri sui piani triennali di sviluppo e ne valuta l'attuazione, promuove e diffonde la cultura della valutazione e dell'autovalutazione. Il Comitato è chiamato inoltre a svolgere, su richiesta del Ministro, ulteriori attività consultive, istruttorie, di valutazione, di definizione di *standard*, di parametri e di normativa tecnica, anche in relazione alle distinte attività delle università, nonché ai progetti e alle proposte presentati dalle medesime.

Il decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262²⁰ ha previsto, all'art. 2, comma 141, la soppressione del CNVSU e del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR) ed ha contestualmente previsto l'istituzione dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), con personalità giuridica di diritto pubblico, rinviando la disciplina della struttura e del funzionamento della stessa ad apposito regolamento dalla cui entrata in vigore cesseranno di funzionare definitivamente il CNVSU ed il CIVR.

All'Agenzia sono attribuiti compiti di valutazione esterna della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici, sulla base di un programma annuale approvato dal Ministro dell'università e della ricerca. Alla stessa sono attribuiti altresì compiti di indirizzo, coordinamento e vigilanza delle attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione interna degli atenei e degli enti di ricerca nonché compiti di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione. E' previsto inoltre che i risultati delle attività di valutazione dell'ANVUR costituiscano criterio di riferimento per l'allocatione dei finanziamenti statali alle università e agli enti di ricerca.

L'Agenzia, istituita con il citato decreto legge n. 262 del 2006, non ha mai operato, in quanto il d.P.R. 21 febbraio 2008, n. 64 ha dato attuazione solo parziale alla disciplina dell'organizzazione dell'Agenzia stessa. L'amministrazione ha poi emanato il d.P.R. 1° febbraio 2010, attualmente all'esame della Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità. Il legislatore con diverse proroghe (da ultimo art. 7, comma 1, del decreto legge 30 dicembre 2009 n. 194, convertito, con modificazione, nella legge 26 febbraio 2010 n. 25) ha disposto il mantenimento in via transitoria del CNVSU e del CIVR.

Il CNVSU continua, pertanto, ad operare sulla base delle competenze ad esso attribuite dalla legge n. 370 del 1999 e della proroga di cui al citato decreto legge n. 194 del 2009, che ne ha previsto il funzionamento sino al completamento delle procedure

²⁰Convertito in legge, con modificazioni, con la legge 24 novembre 2006, n. 286.

occorrenti a rendere effettivamente operativa l'Agenzia e, comunque, non oltre il 30 giugno 2010²¹.

Interagiscono inoltre sul sistema di governo delle università i Comitati regionali di coordinamento, previsti dal d.P.R. 27 gennaio 1998, n. 25 e costituiti dai Rettori delle università aventi sede nella stessa regione, dal presidente della giunta regionale o da un suo delegato, nonché da un rappresentante degli studenti se nella regione hanno sede fino a due atenei, da due rappresentanti se ivi hanno sede fino a tre atenei e da tre per un numero di atenei nella regione superiore a tre. I Comitati esprimono pareri sulle proposte avanzate dalle università in sede di programmazione del sistema universitario e provvedono al coordinamento delle iniziative in materia di programmazione degli accessi all'istruzione universitaria, di orientamento, di diritto allo studio, di alta formazione professionale e di formazione continua e ricorrente, di utilizzazione delle strutture universitarie. Provvedono inoltre al coordinamento del sistema universitario con il sistema scolastico, con le istituzioni formative regionali, con le istanze economiche e sociali del territorio.

Il quadro istituzionale che ne esce mette in risalto in ogni caso la vischiosità del sistema, il quale vede coinvolti soggetti diversi con attribuzioni spesso giustapposte e sconta, per altro verso, la mancanza di una legge organica, prevista peraltro dalla legge n. 168 del 1989 ma non ancora adottata, tale da prefigurare una rete chiara di poteri e responsabilità tra Ministero, Regioni, sistema di valutazione e singole università.

In una prospettiva di riforma istituzionale dell'intero sistema, non può non sottolinearsi, in questa sede, che centrale risulta l'esigenza di ridisegnare tutta la materia della programmazione triennale. Come anche è necessario rivedere le regole di istituzione di nuove università prevedendo a livello normativo precisi requisiti minimi di risorse umane, logistiche e finanziarie. Rilevante è poi il ruolo neutrale e indipendente che deve assumere il soggetto (nella specie l'istituenda Agenzia) al quale spetta il compito di monitoraggio e valutazione dell'intero sistema. Ciò in un'ottica che, salvaguardando il principio autonomistico delle università, dovrebbe assicurare il

²¹Una prima proroga era stata disposta dall'art. 14, del decreto legge 30 giugno 2008, n. 113, non convertito in legge, le cui disposizioni sono poi confluite nell'art. 4-bis del decreto legge 3 giugno 2008, n. 97, che, al comma 18, ha riprodotto la previsione della proroga. A questa ha fatto seguito l'ulteriore proroga disposta dall'art. 23, comma 20, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78 ed, in ultimo, quella di cui al citato art. 7, comma 1, del decreto legge n. 194 del 2009.

passaggio nel governo del sistema dal modello burocratico-dirigistico a quello regolativo-valutativo. Infine, non può non essere ripensato il ruolo della Conferenza dei rettori delle università, al fine di una adeguata rappresentazione degli interessi delle università.

1.1.1. La *governance* negli atenei.

L'attuale sistema organizzativo delle università costituisce il risultato di una serie di successivi inserimenti su un impianto che è tuttora quello configurato nel testo unico del 1933.

L'autonomia statutaria prevista dalla legge n. 168 del 1989 non ha al riguardo trovato appropriata espressione sia per la mancanza di una legge organica di attuazione dei principi autonomistici sia per scelte a livello di singola università operate in un non adeguato assetto istituzionale.

Le soluzioni adottate negli statuti a livello di ateneo sono spesso andate nel senso di aggiungere nuovi organismi senza sostituire i preesistenti e senza neanche ridefinirne i poteri. Come anche l'introduzione di nuove rappresentanze negli organismi tradizionali è spesso avvenuta per espansione, aggiungendo semplicemente componenti.

Un'analisi degli statuti condotta recentemente dalla CRUI²² ha messo in evidenza come, a fronte di una sostanziale omogeneità degli statuti nei contenuti relativi ai principi generali, le scelte operate dagli atenei nel sistema di governo, pur quando si sono limitate alla disciplina dei contenuti minimi previsti dalla legge e cioè alla previsione dei tre organi principali di governo (Rettore, Senato Accademico e Consiglio di amministrazione), hanno in realtà operato secondo una logica incrementale e di giustapposizione di competenze. In altri casi, poi, proprio la mancanza di una legge quadro, prevista come detto dall'art. 6 della legge n. 168 del 1989 ma a tutt'oggi non ancora adottata, ha consentito soluzioni a livello di ateneo fortemente espansive, con la previsione di organi variamente denominati quali a titolo esemplificativo la Giunta di ateneo, il Garante di ateneo, la Commissione di ateneo, il Consiglio degli studenti, il Comitato per lo sport universitario, il Comitato per le pari opportunità, il Collegio dei Direttori di Dipartimento.

²²Fondazione CRUI, *Statuti delle università italiane e principio di autonomia* (a cura di E. D'Orsi Villani), Roma, giugno 2009.

Gli statuti disciplinano poi quasi sempre la figura del direttore amministrativo e le strutture decentrate, didattiche e scientifiche e di servizio (Facoltà, Dipartimenti, Consigli di corsi di studio, Centri di servizi), con soluzioni anche in tal caso spesso caratterizzate da intrecci di competenze e sovrapposizioni non razionali.

Nel dettaglio, in base a quanto previsto dagli statuti, il Rettore è un professore di prima fascia a tempo pieno, normalmente eletto dalla comunità accademica e con un mandato variabile dai 3 ai 5 anni, rieleggibile normalmente non più di una volta (esistono tuttavia casi marginali nei quali è esclusa l'immediata rieleggibilità ma il mandato copre 6 anni).

Al Rettore spetta rappresentare l'ateneo all'esterno, emanare lo statuto ed il regolamento d'ateneo, riferire annualmente al Ministro sul funzionamento dell'università, convocare e presiedere il Senato accademico, il consiglio di amministrazione e gli altri organi se previsti, garantire l'autonomia didattica e di ricerca, vigilare sulle biblioteche e sugli stabilimenti dell'università, stipulare contratti e convenzioni.

Il consiglio di amministrazione è nominato con decreto rettorale, dura in carica normalmente dai 3 ai 4 anni, e di esso fanno parte il Rettore, il Prorettore vicario, gli altri Prorettori quando presenti, il Direttore amministrativo, rappresentanti del personale docente e non docente (in vario numero), rappresentanti degli studenti in misura non inferiore al 15 per cento.

Dall'analisi degli statuti è possibile evidenziare che la composizione del consiglio di amministrazione è eterogenea, con una netta maggioranza del personale docente, e in ogni caso pletorica, con un numero di componenti spesso superiore a quindici.

Le attribuzioni del consiglio di amministrazione sono fissate dallo statuto. Il consiglio, di regola, delibera in materia amministrativa, economica, finanziaria e patrimoniale. Tra le funzioni dell'organo rientrano l'approvazione del regolamento per l'amministrazione, la contabilità e la finanza e degli altri regolamenti, l'approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto consuntivo, la ripartizione fra le strutture didattiche e scientifiche delle risorse finanziarie e del personale tecnico-amministrativo, l'approvazione del programma annuale dell'ateneo, la deliberazione del piano finanziario pluriennale e del piano edilizio, la deliberazione in materia di organico del

personale, l'adozione dei provvedimenti relativi ai contributi a carico degli studenti e delle connesse esenzioni e borse di studio, la formulazione di pareri sugli atti del Senato accademico relativi alla programmazione dello sviluppo dell'ateneo.

Il Senato accademico è costituito dal Rettore e dal Prorettore, dai Presidi delle facoltà, da rappresentanti (in numero variabile) delle aggregazioni scientifico-disciplinari, da rappresentanti degli studenti in numero variabile ma non inferiore al 15 per cento, dal direttore amministrativo, quest'ultimo con voto consultivo.

L'analisi dei singoli statuti mette in evidenza che il numero dei componenti del Senato accademico supera spesso i 20 membri.

Il Senato accademico è organo rappresentativo delle istanze scientifiche ed accademiche ed ha competenza in materia di didattica e di ricerca. Ad esso spetta, pertanto, l'approvazione del piano di sviluppo dell'ateneo, sentito il consiglio di amministrazione e tenendo conto delle indicazioni delle strutture didattiche e scientifiche, l'approvazione, sulla base del programma triennale di sviluppo e tenendo conto degli indirizzi rettorali, del programma annuale dell'attività didattica e scientifica, la determinazione dei criteri per la ripartizione del personale fra le diverse strutture e la formulazione di proposte al consiglio di amministrazione per l'assegnazione alle strutture di personale tecnico-amministrativo, la promozione di iniziative dirette a stabilire un equilibrio tra le domande di iscrizione e le risorse disponibili, l'approvazione del regolamento di ateneo e del regolamento degli studenti, l'approvazione delle proposte delle facoltà in materia di incarichi di insegnamento, l'esercizio del controllo sui regolamenti delle strutture didattico-scientifiche.

Il Senato accademico esprime inoltre parere obbligatorio in materia di ripartizione dei fondi a disposizione dell'ateneo, sui regolamenti, sull'istituzione di centri di ricerca interdipartimentale, sulla ripartizione, in sede di bilancio, tra i diversi capitoli dei fondi da destinare annualmente alle diverse borse di studio, sulla costituzione di consorzi, sulla definizione di contratti e convenzioni, sul bilancio.

Il Senato accademico propone poi l'ammontare dei contributi di esercitazione e biblioteca richiesti agli studenti, l'attivazione di corsi integrativi e l'assegnazione di fondi, l'avvio della sperimentazione organizzativa e didattica e gli stanziamenti per le spese di personale e di materiale.

Il quadro che ne esce rende evidente i limiti intrinseci del sistema, caratterizzato da un circuito decisionale deresponsabilizzante, nonché dal sovraccarico e dalle sovrapposizioni funzionali degli organi.

Le prospettive di riforma, avanzate dal Governo con il recente disegno di legge in materia di organizzazione e qualità del sistema universitario, muovono dunque da un contesto nel quale diventano centrali gli obiettivi di ridurre, da un lato, la frammentazione e la dispersione di risorse, e di aumentare, dall'altro, la capacità decisionale e l'operatività degli organi di governo ad ogni livello onde superare le criticità innanzi evidenziate.

L'art. 2, comma 1, del disegno di legge menzionato prevede quali organi necessari delle università: (a) il Rettore; (b) il Consiglio di amministrazione; (c) il Senato accademico; (d) il Direttore generale; (e) il Collegio dei revisori dei conti; (f) il Nucleo di valutazione.

Il comma 2 del medesimo articolo fissa poi i vincoli ed i criteri direttivi cui le università debbono attenersi nel modificare i propri statuti in materia di organi, adempimento questo al quale gli atenei sono tenuti entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge.

Tra le novità di rilievo, occorre segnalare, per il rettore, la determinazione delle modalità di elezione dello stesso con voto ponderato tra i professori in servizio presso le università italiane in possesso di comprovata competenza ed esperienza di gestione, anche a livello internazionale, nel settore universitario, della ricerca o delle istituzioni culturali, nonché la durata della carica di rettore per non più di due mandati e per un massimo di otto anni, ovvero sei anni nel caso di mandato unico non rinnovabile.

Per il Senato accademico è prevista una composizione per almeno due terzi da docenti di ruolo dell'università ed una numerosità non superiore a 35 unità, compresi il rettore e una rappresentanza elettiva degli studenti. Quanto alle attribuzioni, è prevista una razionalizzazione delle competenze, che vengono circoscritte essenzialmente alla formulazione di proposte e pareri in materia di didattica e di ricerca.

Per il consiglio di amministrazione viene prevista una composizione nel numero massimo di undici membri, inclusi il rettore componente di diritto ed una rappresentanza elettiva degli studenti.

E' prevista inoltre la designazione dei componenti tra personalità italiane o straniere in possesso di comprovata competenza in capo gestionale e di un'esperienza professionale di alto livello e viene prevista la non appartenenza di almeno il 40 per cento dei consiglieri ai ruoli dell'ateneo a decorrere dai tre anni precedenti alla designazione e per tutta la durata dell'incarico. Al consiglio di amministrazione è prevista l'attribuzione delle funzioni di indirizzo strategico, di approvazione della programmazione finanziaria annuale e triennale e del personale nonché di vigilanza sulla sostenibilità finanziaria delle attività. E' attribuita inoltre ad esso la competenza a deliberare l'attivazione e la soppressione di corsi e sedi nonché l'adozione del regolamento di amministrazione e contabilità, il bilancio di previsione e il conto consuntivo, e il documento di programmazione strategica triennale di ateneo.

Il disegno di legge governativo prevede anche la sostituzione della figura del direttore amministrativo con la figura del direttore generale, da scegliere tra personalità di elevata qualificazione professionale ed esperienza in campo organizzativo e gestionale, con incarico conferito da parte del consiglio di amministrazione, su proposta del rettore, e regolato con contratto di diritto privato a tempo determinato non superiore a quattro anni rinnovabile. E' prevista l'attribuzione al direttore generale della complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'ateneo.

Per il nucleo di valutazione è prevista una composizione con un numero di membri in prevalenza esterni all'ateneo e comunque integrato, per gli aspetti istruttori relativi alla didattica, da una rappresentanza degli studenti. E' prevista l'attribuzione ad esso della funzione di verifica della qualità e dell'efficacia dell'offerta didattica.

Sono previste infine una serie di incompatibilità per i componenti del Senato accademico e del consiglio di amministrazione, i quali non possono ricoprire altre cariche accademiche, fatta eccezione per il rettore limitatamente al Senato accademico, né possono essere componenti di altri organi dell'università salvo che del consiglio di dipartimento né possono rivestire alcun incarico di natura politica per la durata del mandato né possono ricoprire la carica di rettore o far parte del consiglio di amministrazione o del Senato accademico di altre università statali, non statali o telematiche. E' prevista inoltre la decadenza dalla carica per i consiglieri che non

partecipano con continuità alle sedute del Senato accademico e del consiglio di amministrazione.

I criteri direttivi proposti insistono sul mantenimento dei due organi tradizionali di governo delle università, il Senato accademico ed il consiglio di amministrazione, ma ne tracciano in modo netto e distinto le funzioni, riservando al Senato accademico il compito di rappresentare le istanze scientifiche ed accademiche ed al consiglio di amministrazione la definizione delle linee di indirizzo per la pianificazione strategica dell'ateneo nel suo complesso.

Il disegno di legge governativo scende anche a livello di articolazione interna delle università, fissando una serie di vincoli e criteri direttivi a livello di strutture decentrate.

Viene, infatti, prevista una semplificazione dell'articolazione interna dell'università con contestuale attribuzione al dipartimento delle funzioni finalizzate allo svolgimento della ricerca scientifica, delle attività didattiche e formative a tutti i livelli nonché delle attività rivolte all'esterno ad esse correlate o accessorie. Viene prevista la riorganizzazione dei dipartimenti con un numero minimo di professori che debbono confluirvi. Viene data tuttavia facoltà di istituire tra più dipartimenti, raggruppati in relazione a criteri di affinità disciplinare, strutture di raccordo, denominate facoltà o scuole, con funzioni di coordinamento e razionalizzazione delle attività didattiche e di gestione dei servizi comuni, nel limite massimo dallo stesso disegno legge individuato.

Viene data, infine, la possibilità, per le università con un organico di docenti di ruolo inferiore a 500 unità, di darsi un'articolazione organizzativa interna semplificata.

Il sistema prefigurato sembra, in definitiva, optare per il modello dipartimentale, eliminando la duplicazione di organi spesso pletorici e snellendo i processi decisionali.

1.2. I moduli di controllo interno.

Nell'esaminare il sistema dei controlli interni nelle università è opportuno fare riferimento all'evoluzione negli stessi atenei del sistema di programmazione e controllo, tenendo conto dell'applicazione delle disposizioni previste nel d.lgs. n. 286/1999.

Anzitutto, il modulo di controllo interno è quello dettato dalla legge n. 168 del 1989 che ne ha previsto l'affidamento all'autonoma disciplina di ciascuna università.

Prima di esaminare le soluzioni adottate negli statuti e nei regolamenti di contabilità degli atenei occorre effettuare un riferimento di sistema anche ai controlli interni previsti dal d.lgs. n. 286/1999, i quali, nella loro pluralità funzionale, si sono tradotti in diversificati tipi di controllo (strategico, di gestione, di regolarità, di valutazione dei dirigenti).

Dall'esame delle norme contenute nei regolamenti universitari emerge un modello non omogeneo, con una tendenza però a modificare il modello di controllo previsto nella precedente disciplina, tenendo conto dell'evoluzione del sistema di controlli di cui al predetto decreto legislativo.

Una particolare attenzione viene dedicata al controllo di regolarità amministrativa e contabile diretto a garantire l'uso delle risorse e delle procedure previste, controllo affidato nelle università ad un collegio di revisori dei conti.

I doveri del collegio sono essenzialmente quelli di controllo e vigilanza con un contenuto minimo di attività e di riunioni, con conseguente dovere dei singoli componenti di partecipazione alle stesse.

Il contenuto del controllo si esplica essenzialmente attraverso: l'esame del bilancio di previsione, delle relative variazioni e del conto consuntivo; le verifiche necessarie per assicurare il regolare andamento della gestione finanziaria, contabile e patrimoniale sottoponendo ai consigli di amministrazione gli eventuali rilievi in ordine alla gestione stessa; l'accertamento della regolarità tenuta dei libri e delle scritture contabili, effettuazione di verifiche di cassa; esame e riscontro dei conti di gestione autonoma; partecipazione, peraltro talvolta soltanto su invito del Rettore, alle riunioni dei consigli di amministrazione.

La durata del collegio è normalmente prevista per un triennio, con possibilità di riconferma per un altro triennio.

Per quanto attiene alla composizione la legge n. 168 del 1989 e il decreto legislativo n. 286 del 1999 non contengono indicazioni sulla composizione dei controlli interni e, anche, dei collegi di revisione; peraltro, il citato decreto legislativo si limita a prevedere la possibilità di configurare la direzione monocratica o collegiale del

controllo interno, la facoltà di ricorrere ad esperti estranei alla pubblica amministrazione, l'autonomia operativa dei medesimi controlli interni.

I collegi dei revisori dei conti delle università, secondo le previsioni dei rispettivi statuti e regolamenti sono composti principalmente da cinque elementi (La Sapienza, Bergamo, Cassino, Cagliari, Catanzaro, Firenze, Foggia, Genova, Lecce, Reggio Calabria, Messina, Milano Bicocca, Modena e Reggio Emilia, Molise, Napoli Federico II, IUSS Pavia, Scuola Normale Superiore di Pisa, Padova, Parma, Pavia, Roma Tre, per stranieri di Siena, Politecnico di Bari, Politecnico di Milano, Seconda Università di Napoli, Teramo, Torino, Udine, Venezia, Verona, della Calabria, Camerino), in alcuni atenei di grandi dimensioni da sette (Milano, Palermo, Piemonte orientale, Politecnico di Torino), in un caso da sei (Pisa), in altri da quattro (Bologna e Brescia), e nelle restanti università da tre elementi (Parthenope Napoli, Istituto universitario di architettura di Venezia, Basilicata, Catania, Ferrara, Insubria, IULM, Istituto universitario scienze motorie di Roma, L'Aquila, LUM Casamassima, Orientale Napoli, per stranieri di Perugia, Perugia, Politecnica delle Marche, S.Anna di Pisa, S.Pio V di Roma, Salerno, Sannio di Benevento, Sassari, Siena, SISSA di Trieste, Scuola Istituzioni Mercati Tecnologie di Lucca, Trieste, Toscana, Urbino, Istituto scienze umane di Firenze, Valle d'Aosta, Trento, Bocconi Milano, Cattolica Milano, Lib. Un. Campus Bio Medico; Lib. Un. Bolzano, San Raffaele di Milano). In dodici università è prevista la suddivisione dei collegi in componenti effettivi e supplenti.

In ordine alla professionalità, la legge non prescrive requisiti per l'appartenenza ai collegi dei revisori, anche se la natura dei compiti demandati agli stessi richiede, ovviamente, il possesso di specifiche competenze nel controllo e nella valutazione.

La partecipazione dei magistrati è prevista negli statuti e nei regolamenti di diverse università (Parthenope di Napoli, Bari, Basilicata, Bologna, Cagliari, Catania, Catanzaro, Ferrara, Foggia, Genova, L'Aquila, Lecce, Mediterranea Reggio Calabria, Messina, Milano, Milano Bicocca, Molise, Napoli Federico II, Scuola Normale Superiore di Pisa, Orientale di Napoli, Padova, Palermo, Parma, Perugia, Piemonte Orientale, Politecnico di Bari, Politecnico di Milano, Roma Tor Vergata, Roma Tre, Salerno, Sannio di Benevento, Seconda Università di Napoli, Teramo, Trieste, Toscana, Udine).

Nella maggior parte delle università è prevista la partecipazione, oltre che di rappresentanti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e di quello dell'economia e delle finanze, di esperti; con professionalità in discipline economiche ed aziendali.

Per la nomina del collegio dei revisori essa avviene secondo una procedura di designazione demandata al consiglio di amministrazione o al rettore e il provvedimento di nomina è di competenza, rispettivamente, del rettore o del consiglio di amministrazione.

Una procedura particolare è prevista per le università di Lecce, Milano Bicocca, Modena e Reggio Emilia, Orientale di Napoli, Palermo, ove la designazione avviene da parte del Senato accademico.

Del tutto specifica la previsione per l'università di Trento per la quale il decreto di nomina è di competenza del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Le previsioni degli statuti rendono un quadro di insieme complessivamente omogeneo dei compiti demandati al collegio dei revisori, con indicazioni diverse, che vanno dal controllo economico-finanziario al controllo sulla gestione finanziaria, dal controllo sulla efficienza e sui risultati della gestione, al controllo di regolarità contabile, dalla revisione amministrativo-contabile al controllo di legittimità sugli atti dell'amministrazione.

Nuclei di valutazione.

Nelle università è prevista la costituzione di un nucleo di valutazione interna, contemplato dalla legge n. 370 del 1999; allo stesso nucleo sono attribuiti, da diversi regolamenti di contabilità, compiti di controllo strategico.

Il nucleo svolge la valutazione, previa definizione di idonei parametri di riferimento, della gestione amministrativa e della produttività della didattica e della ricerca.

Un adeguato utilizzo dei risultati prodotti dai nuclei di valutazione, connesso ad un'analisi comparativa dei costi e dei rendimenti delle attività svolte, presuppone un altrettanto adeguato radicamento ed interesse nelle stesse università della funzione di

programmazione e di controllo, nel quadro delle risorse disponibili e un orientamento all'adozione di canoni operativi informati a criteri di efficienza.

Più in particolare va ricordato che in base alla normativa vigente, i nuclei di valutazione di ateneo devono svolgere per il Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU) e per il MIUR un'attività di analisi-revisione di una serie di informazioni da concludere entro il 30 aprile di ciascun anno, inviando, altresì, una relazione sull'opinione degli studenti frequentanti, in merito alle attività didattiche.

Nella materia sono da segnalare, infine, le note tecniche predisposte utilmente dal CNVSU che illustrano in dettaglio le informazioni relative all'insieme di variabili da utilizzare per la costruzione di indicatori sull'intero sistema universitario, con particolare riferimento a quelle che dovranno essere raccolte e trasmesse a cura dei Nuclei. Nel 2009, si è mantenuta inalterata l'impostazione in sei sezioni: Offerta formativa, Studenti, Personale, Dati finanziari, Strutture, Ricerca scientifica.

Capitolo II

Profili contabili e finanziari del sistema universitario

2.1. *La disciplina generale per la rilevazione dei dati.*

Il rispetto del diritto – riconosciuto dalla Costituzione alle istituzioni di alta cultura, università ed accademie (art. 33 u.c.) - di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, ha condotto il legislatore ad attribuire alle università personalità giuridica, autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile (art. 6, comma 1, della legge 9 maggio 1989, n. 168).

L'esercizio delle diverse forme di autonomia è disciplinato dagli statuti e dai regolamenti adottati dai singoli atenei ed esclusivamente dalle norme legislative che alle università fanno espresso riferimento (comma 2 del citato art. 6).

Tra queste, quelle concernenti l'autonomia finanziaria e contabile dettate dall'articolo 7 della legge n. 168/89, che, in applicazione del principio ora ricordato, prevede l'adozione di un regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, anche in deroga alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici, ma comunque nel rispetto dei relativi principi (comma 7).

Oggetto della disciplina del regolamento sono i criteri di gestione, le procedure amministrative e finanziarie, le connesse responsabilità, la tenuta dei conti, con la possibilità di esporli in termini di sola cassa, le forme di controllo interno, l'amministrazione del patrimonio (comma 8).

La gestione finanziaria delle università è soggetta, sulla base di consuntivi annuali, al controllo successivo della Corte dei conti, che riferisce al Parlamento con un'unica relazione annuale (comma 10).

Disposizione, quest'ultima, integrata dal comma 21 dell'articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, secondo il quale il controllo successivo della Corte dei conti è esercitato ai soli fini della relazione al Parlamento con esclusione del controllo amministrativo di regolarità contabile e sui singoli atti della gestione. A sua volta, questa norma va correlata, per quanto concerne la disciplina dell'esercizio della funzione di controllo della Corte, alle disposizioni della legge 14 gennaio 1994, n. 20, in particolare a quelle recate dall'articolo 3, commi 4 ed 8. Esse, come è noto, affidano alla

Corte il controllo successivo nella configurazione del controllo delle gestioni delle pubbliche amministrazioni nell'ambito dei programmi e dei criteri dalla stessa definiti annualmente.

Nel quadro finora delineato, il referto sul sistema universitario si inserisce, pienamente, tra i programmi di indagine, relativi ad analisi di finanza pubblica svolte dalla Corte e segue a specifiche pronunce adottate negli anni sia a livello centrale che regionale. Al riguardo si fa presente, altresì, che, l'articolo 6, comma 1, lett. d), del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, stabilisce che le Sezioni Riunite provvedono a “ *riferire al Parlamento ... su analisi di finanza pubblica relative a specifici temi intersettoriali su ogni altra materia per la quale la legge prevede uno specifico referto della Corte al Parlamento*”.

E' peraltro anche da considerare che le università (art. 7 della legge n. 168/89; art. 5, comma 21, della legge n. 537/93), al pari di tutte le pubbliche amministrazioni (art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165), sono sottoposte al controllo successivo della Corte nella configurazione del controllo di gestione secondo le modalità proprie di tale tipologia.

L'obiettivo centrale del referto unico previsto dal citato comma 10 dell'art. 7 della legge n. 168/89 è rappresentato dalla verifica della compiuta attuazione dell'art. 7 comma 6²³ della suddetta legge, per rendere possibile l'analisi della spesa e la comparazione dei dati di conto di ciascuna università.

Il che presuppone necessariamente la costruzione del conto almeno finanziario del sistema universitario, anche ai più limitati fini della comparazione dei dati di conto di ciascun ateneo.

Tuttavia, le ampie formule di autonomia riconosciute alle università, anche nell'area finanziaria e contabile, incontrano un limite nella redazione dei conti consuntivi che deve avvenire secondo criteri omogenei.

Non esiste, in realtà, in capo ai singoli atenei alcun obbligo di adeguamento ad una struttura di bilancio predeterminata ed omogenea. Infatti, la lettura congiunta dei commi citati (7 e 8) consente un ventaglio di possibili registrazioni contabili: bilanci di

²³Art. 7, comma 6: *Per 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.*

sola cassa, bilanci redatti in conto competenza e conto cassa, bilanci d'ateneo tenuti con il duplice criterio della cassa e competenza concomitanti a bilanci di strutture decentrate autonome di sola cassa.

Per tale motivo, il legislatore dell'epoca pose un vincolo alle università attraverso il comma 6 dell'art. 7, secondo il quale le università devono rendicontare entrate e uscite secondo modalità predeterminate ed uguali per tutte, pur potendo adottare il sistema di contabilità che preferiscono.

D'altronde, la forte esigenza di disporre del conto del sistema universitario trova piena corrispondenza nelle disposizioni generali del nostro ordinamento concernenti il governo della finanza pubblica.

Poter disporre di un affidabile quadro dei conti pubblici si rivela, infatti, acquisizione pregiudiziale, anche ai fini della verifica dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (Cost. art. 117, secondo comma, lett. m).

Da qui le norme poste dalle leggi concernenti le manovre finanziarie annuali per il rispetto del patto di stabilità e, in definitiva, per il governo e il coordinamento della finanza pubblica.

In particolare, per le università le misure disposte dalle leggi finanziarie ai fini della tenuta del quadro finanziario complessivo si articolano nel controllo del livello delle disponibilità sui conti aperti presso la tesoreria dello Stato, del fabbisogno finanziario, della spesa per il personale di ruolo. La verifica del loro rispetto richiede il consolidamento a livello di sistema dei conti delle singole istituzioni.

D'altra parte, su un piano diverso, il consolidamento dei conti del sistema universitario è strumento per concorrere alla verifica della tenuta complessiva dei conti pubblici (consolidamento generale).

Acquista così, se possibile, ancora maggiore importanza l'obbligo delle università di mettere a disposizione i propri dati di consuntivo in termini omogenei.

Risulta, a questo punto, del tutto ovvio il rapporto di strumentalità in cui si collocano i criteri di tenuta dei conti perché riesca possibile la loro composizione in quadri informativi significativi. Ciò, in via prioritaria, ai fini del consolidamento dei

conti di tutti i soggetti pubblici e, in secondo luogo, per l'espletamento di qualsiasi indagine per il controllo di gestione.

Lo strumento che è stato individuato per questo fine è stato l'omogenea redazione dei conti consuntivi da parte di ogni singola istituzione, secondo criteri necessariamente unitari fissati dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

La "omogenea redazione dei conti consuntivi delle università" deve essere interpretata come una "riclassificazione" a posteriori delle entrate e delle spese secondo uno standard che renda possibile l'analisi della spesa finale e il consolidamento dei conti del settore pubblico, così come previsto dal citato art. 7, comma 6.

Dopo le riforme apportate dalla legge 3 aprile 1997, n. 94 (concernente modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni), cui era seguito, per espressa previsione, il decreto legislativo n. 279 dello stesso anno (concernente "Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato"), nel quale era prevista l'estensione delle norme contenute nell'art. 10 di tale ultimo decreto alle amministrazioni pubbliche²⁴, il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, dopo diversi tentativi²⁵, ha emanato, in data 5 dicembre 2000, di concerto con il Ministro del tesoro, il decreto di "omogenea redazione dei conti consuntivi", secondo il quale *"le università degli studi statali sono tenute a compilare i conti per la rendicontazione in guisa da evidenziare i flussi delle entrate e delle spese secondo lo schema di classificazione e le relative note esplicative contenuti rispettivamente negli allegati A e B, che costituiscono parti integranti del presente decreto"*.

²⁴ Art. 10: Sistema di contabilità economica delle pubbliche amministrazioni:

"Al fine di consentire la valutazione economica dei servizi e delle attività prodotti, le pubbliche amministrazioni adottano, anche in applicazione dell'articolo 64 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, e dell'articolo 25 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo. Esso collega le risorse umane, finanziarie e strumentali impiegate con i risultati conseguiti e le connesse responsabilità dirigenziali, allo scopo di realizzare il monitoraggio dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'azione svolta dalle singole amministrazioni. Queste ultime provvedono alle rilevazioni analitiche riguardanti le attività di propria competenza secondo i criteri e le metodologie unitarie previste dal sistema predetto, al quale adeguano anche le rilevazioni di supporto al controllo interno, assicurando l'integrazione dei sistemi informativi e il costante aggiornamento dei dati".

²⁵ Decreti interministeriali in data 14 maggio 1991 e 9 febbraio 1996.

La particolare strutturazione dello schema di classificazione ha tenuto conto delle esigenze di informazione e di possibilità di comparazione dei dati. L'operazione di riconversione dei dati di rendiconto negli schemi proposti dal decreto interministeriale 5 dicembre 2000 per la riclassificazione è risultata non semplice, anche in relazione ai diversi sistemi contabili adottati dai singoli atenei (di competenza, di competenza e cassa, di sola cassa).

Dal 2001 ciascun ateneo statale è stato invitato ad inserire direttamente, previa riclassificazione, i dati del proprio consuntivo in un apposito sito attivato presso il CINECA²⁶, negli schemi predisposti con il decreto citato.

Il piano dei conti adottato per la riclassificazione dal predetto decreto ha rilevato le fonti di provenienza delle entrate e la natura delle spese, ed ha indicato le funzioni (didattica, ricerca, assistenza, congiunte) cui le risorse erano destinate. Il piano dei conti è stato strutturato per colonne e per righe. Le prime quattro colonne esprimono "livelli" di aggregazione dei conti, con gradi via via più estesi di analiticità.

Nel tempo trascorso dall'emanazione delle norme sopra citate, la contabilità pubblica ed il consolidamento dei conti pubblici hanno subito notevoli evoluzioni. Il rafforzamento dell'armonizzazione di bilancio è stato stabilito nel 2002 con l'introduzione, nel comma 3 dell'art. 28 della legge 289/02 (legge finanziaria 2003), del vincolo che tutti gli incassi e i pagamenti nonché i dati di competenza economica rilevati dalle Amministrazioni pubbliche, siano codificati con criteri uniformi sul territorio nazionale. Ciò al fine di favorire la compilazione dei bilanci di previsione e dei consuntivi sulla base di regole omogenee per tutti i livelli territoriali.

La norma ha avviato la graduale costruzione della banca dati SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), nata dalla collaborazione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Banca d'Italia, presso la quale devono affluire i dati, codificati in modo uniforme per tutti gli enti pubblici.

Il SIOPE, rappresenta, quindi, un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche. In attuazione

²⁶Il CINECA, Consorzio Interuniversitario formato da 37 università, dall'Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale, dal Consiglio Nazionale delle Ricerche e dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sviluppa applicazioni e servizi avanzati di *Information Technology*, svolgendo il ruolo di *trait d'union* tra la realtà accademica, l'ambito della ricerca pura e il mondo dell'industria e della Pubblica Amministrazione.

del comma 4 del citato art. 28, le banche incaricate dei servizi di cassa/tesoreria e gli uffici postali che svolgono analoghi servizi, non possono accettare disposizioni di pagamento prive del codice gestionale da parte degli enti per i quali è stata individuata la codifica gestionale. Le codifiche SIOPE costituiscono una classificazione economica delle entrate e delle spese che dedica particolare attenzione, da una parte, all'individuazione del comparto di appartenenza dei soggetti da cui provengono o a cui sono destinati i flussi finanziari, al fine di consentire il consolidamento dei conti pubblici, dall'altra, alle esigenze del sistema europeo dei conti (SEC 95), al fine di fornire informazioni all'ISTAT. Infatti, le codifiche sono caratterizzate da un'analisi molto dettagliata dei soggetti da cui provengono ed a cui sono destinati i trasferimenti e dalla presenza di codici per la rilevazione dei fenomeni che interessano la contabilità nazionale (ad esempio gli arretrati al personale).

La “codificazione gestionale” (SIOPE) ha avuto concreta estrinsecazione, per le università, con il d.m. dell'economia e delle finanze del 18 febbraio 2005, così come modificato con d.m. del 14 novembre 2006, che, nel definire i codici da applicare ad incassi e pagamenti, ne ha fissato l'obbligatorietà a decorrere dal 1° gennaio 2006.

In seguito al d.m. del 18 febbraio 2005 è stato deciso da parte del Ministero dell'università e della ricerca di adottare un unico strumento di rilevazione dei dati di bilancio delle università utilizzando la struttura ed i dati SIOPE, superando quindi la precedente riclassificazione MIUR, attuata attraverso il decreto interministeriale del 5 dicembre 2000.

In conseguenza di ciò è stato emanato il decreto interministeriale 1° marzo 2007, che ha dettato nuovi criteri per l'omogenea redazione dei conti consuntivi delle università e che ha abrogato le disposizioni contenute nel decreto del 5 dicembre 2000, superando in tal modo alcune delle più significative criticità segnalate dalla Corte dei conti in sede di relazione sul Rendiconto generale dello Stato.

I codici e le denominazioni delle voci elementari corrispondono a quelli della codifica gestionale del SIOPE; la codificazione gestionale, sostanzialmente, si ferma a rilevare le unità elementari, mentre la classificazione per l'omogenea redazione prevede livelli di aggregazione più alti.

La nuova rilevazione, rispetto al decreto del 5 dicembre 2000, è stata allargata anche alle università non statali, per conoscere il volume totale delle risorse destinate all'intero sistema universitario. Inoltre, si è voluto tener conto dei differenti sistemi contabili adottati dalle singole università ivi compreso il sistema di contabilità economico-patrimoniale.

Come per il precedente schema, vengono rilevate le fonti di provenienza delle entrate e la natura delle spese nonché le funzioni, parzialmente ridenominate e riarticolate (servizi formativi istituzionali, ricerca, assistenziale, interventi diritto allo studio, altri servizi di supporto).

La prima applicazione del nuovo decreto è stata prevista per i dati consuntivi dell'esercizio 2006, e tutti gli atenei, secondo fonti del MIUR, hanno provveduto alla trasmissione dei dati entro il 30 settembre di ogni anno.

Rispetto alla precedente rilevazione, al fine di garantire l'affidabilità dei dati, sono stati inseriti ulteriori controlli quali quelli del pareggio delle partite di giro e del pareggio dei trasferimenti interni; sono state attivate altresì verifiche dei dati da parte del MIUR.

Secondo quanto affermato dall'Amministrazione, le prime rilevazioni hanno presentato comunque delle criticità, derivanti dalle problematiche nell'inserimento dei dati per gli atenei in contabilità economica, dalla difficile comparazione tra i dati delle varie funzioni e da alcune errate imputazioni dei codici.

Al fine di approfondire tali problematiche applicative, l'amministrazione ha ritenuto opportuno costituire un gruppo di lavoro, nominato con decreto direttoriale n. 55 del 25 febbraio 2008, con il compito di effettuare un'analisi delle informazioni raccolte ed, eventualmente, apportare delle modifiche all'attuale rilevazione.

Nel corso del 2009, per i conti consuntivi 2008, sono state previste ulteriori innovazioni²⁷, come quella, secondo quanto disposto dall'articolo 3-quater del decreto legge 180/08, convertito nella legge 9 gennaio 2009, n. 1, per cui in sede di chiusura dell'omogenea redazione occorre allegare la relazione concernente i risultati dell'attività di ricerca, di formazione e di trasferimento tecnologico nonché i trasferimenti ottenuti

²⁷Comunicazione MIUR prot. 616 del 6 maggio 2009 avente ad oggetto il d.i. 1° marzo 2007 sui criteri per l'omogenea redazione dei conti consuntivi delle università 2008.

da soggetti pubblici e privati. Rilevante novità è poi l'inserimento di altri allegati, quali quelli relativi ad esempio a enti e società partecipate, di cui, pur nelle more dell'individuazione da parte del MEF, sentiti i ministeri interessati, dei principi contabili per il consolidamento dei bilanci degli enti e società partecipate, le università sono tenute ad una prima rilevazione.

E' stata prevista, inoltre, la sottoscrizione del direttore amministrativo e del presidente del collegio dei revisori dei conti nella procedura di certificazione *on line*, nonché un nuovo modello di rilevazione per il finanziamento di investimenti con risorse finanziarie proprie di cassa (c.d. allegato indebitamento).

Un'ultima considerazione circa l'importanza e l'affidabilità dell'omogenea redazione è che essa ormai rappresenta una base informativa a cui si fa riferimento ogni qualvolta si renda necessario risalire a dei valori da utilizzarsi in sede di costruzione di indicatori, ovvero di parametri, per ciascun ateneo.

Ad esempio nella costruzione degli indicatori così come individuati nel processo di programmazione triennale di cui al decreto legge 31 gennaio 2005 n. 7, convertito nella legge 31 marzo 2005, n. 43, la base dati da utilizzare è individuata sovente nell'omogenea redazione dei conti consuntivi.

2.2. Il conto consolidato del sistema universitario statale per gli anni 2006–2007-2008: esiti dell'applicazione dell'omogenea redazione dei conti.

Un'analisi delle forme di finanziamento delle università nel loro complesso, permette l'elaborazione di indicatori elementari per la valutazione dei fenomeni più rilevanti ai fini della verifica degli equilibri economico-finanziari attinenti alla gestione degli atenei.

In tal senso, i dati vengono tratti dalla fonte CINECA che fornisce il supporto informatico alle università ai fini dell'elaborazione dei dati secondo la riclassificazione di cui al citato decreto 1 marzo 2007, permettendo il monitoraggio dei dati consuntivi da parte del MIUR.

Le tavole elaborate su dati CINECA consentono il raffronto per gli anni 2006, 2007 e 2008 (n. 80 atenei); per l'anno 2005 gli atenei censiti invece sono 65, in quanto

in precedenza le università non statali riconosciute non erano soggette alla rilevazione dell'omogenea redazione dei conti. Con il nuovo schema di decreto l'obbligo della rilevazione si estende anche a tali università sia per le esigenze di uniformità della rilevazione statistica sia per il fatto che le stesse beneficiano di appositi finanziamenti del MIUR.

La redazione dei consuntivi secondo la classificazione per l'omogenea redazione, prevede livelli di aggregazione riproductivi della classificazione SIOPE e pertanto permette di porre in evidenza e a confronto macrograndezze finanziarie rappresentative del panorama universitario nazionale da un punto di vista contabile; tale aggregazione non viene eseguita dagli atenei, ma è il risultato di automatismi informatici che raggruppano le voci sottostanti (secondo la codificazione gestionale SIOPE) inserite dalle singole università, in aggregati superiori definiti secondo il decreto interministeriale. Tale procedura per le università in contabilità finanziaria riguarda essenzialmente accertamenti/impegni (in termini di competenza e cassa, di sola competenza, di sola cassa), mentre i valori degli incassi /pagamenti sono resi disponibili direttamente mediante procedura di migrazione dei dati SIOPE al sistema. Per le università in contabilità economica vengono riportati i valori relativi a riscossioni e pagamenti utilizzabili attraverso la procedura informatizzata a seguito della loro migrazione dal SIOPE, e i ricavi/costi che movimentano le rispettive voci di cassa.

Le voci selezionate nelle tabelle che seguono, sia in termini di accertamenti e riscossioni che di impegni e pagamenti, sono quelle che si ritiene siano di maggiore rilevanza ai fini del referto, e consentono una mirata disamina delle principali fonti di finanziamento e delle differenti tipologie di spesa dei singoli atenei.

Nel complesso le entrate totali, in termini di accertamenti totali, risultanti dai consuntivi CINECA relativi all'anno 2008 per le 65 università statali in contabilità finanziaria, ammontano a 30,433 milioni di euro e sono aumentate ad un tasso medio annuo composto del 3,34 per cento nel periodo 2006-2008; per le due università statali in contabilità economica, le riscossioni ammontano a circa 224 milioni di euro e sono aumentate dell'1,81 per cento, mentre per le 13 università non statali, i ricavi sono aumentati nello stesso periodo del 9,3 per cento.

E' stato elaborato anche un totale generale scorporato dalle partite di giro e dai trasferimenti interni, per focalizzare quelli che sono stati i flussi finanziari nell'esercizio di riferimento al netto di tali voci.

In particolare: per le entrate, sono state individuate le entrate proprie (contributive e finalizzate), da trasferimenti (correnti e in conto capitale), per accensione prestiti e altre entrate. Per le spese, sono state evidenziate, secondo la natura, le voci relative a: risorse umane, risorse per il funzionamento (per spese inerenti l'attività istituzionale, per l'acquisizione di beni e servizi, utenze e canoni, manutenzioni varie "ordinarie", nonché per l'utilizzo beni di terzi, *leasing*); interventi a favore degli studenti (borse di studio, per scuole di specializzazione); oneri finanziari e tributari (quote interessi delle rate di ammortamento e di altri oneri relativi a finanziamenti contratti con la Cassa depositi e prestiti ed altri soggetti finanziatori); acquisizioni di beni durevoli e partite finanziarie, con particolare riferimento agli interventi edilizi, spese per rimborso prestiti e altre spese.

L'esposizione delle componenti della spesa, esclusivamente nella loro valenza puramente contabile, così come articolate nelle tabelle che seguono, e che sostanzialmente replica in maniera sintetica lo schema previsto per l'omogenea redazione, fornisce un quadro esauriente della gestione allocativa delle risorse a disposizione dell'università, del grado di rigidità/elasticità della loro struttura finanziaria, pur senza diretti riferimenti al concreto contesto in cui opera l'ateneo.

Quanto alla composizione delle entrate, sempre in termini di accertamenti totali, la realtà degli atenei statali si differenzia da quelli non statali. In questi ultimi, la maggior fonte di finanziamento è rappresentata dalle entrate proprie e, in particolare, dalle entrate derivanti da attività convenzionate²⁸ che sono più del doppio delle entrate contributive nel 2008 (54 per cento).

La voce di queste ultime evidenzia lo sforzo imprenditoriale delle università statali ed è notevolmente aumentata nel 2008, rispetto all'anno precedente, del 16,5 per cento con effetti sull'incremento delle uscite, poiché le entrate finalizzate sono in genere acquisite a fronte di specifiche attività di formazione e di ricerca.

²⁸Contratti, convenzioni, accordi di programma con MIUR, Unione europea, Regioni, Province, Comuni, Enti ricerca, altri soggetti.

Negli atenei statali, la maggior parte delle entrate è rappresentata dai trasferimenti da parte dello Stato e, in particolare, dal Fondo per il finanziamento delle università (FFO).

L'incidenza del FFO, in termini di accertamenti totali, sul totale delle entrate, al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni, per le università statali in contabilità finanziaria, è pari a circa il 44 per cento per l'anno 2008 ed è comunque, nel triennio, in diminuzione.

Dal punto di vista delle risorse impegnate, le risorse umane ed il funzionamento sono le voci più rilevanti della spesa. Il personale, nel suo complesso, ne rappresenta la quota più significativa.

L'impegno degli atenei volto ad una sempre più rilevante risposta alla domanda formativa degli studenti si apprezza considerando la crescita delle spese relative agli interventi a favore degli studenti, che in particolare per le borse di studio aumenta di circa il 30 per cento nel biennio 2007-2008.

E' elevata l'incidenza della spesa per risorse umane rispetto all'entità del FFO, come dimostra la percentuale di utilizzo del fondo per il pagamento delle retribuzioni.

L'Italia nel confronto europeo con gli altri Paesi membri dell'OCSE presenta una spesa annuale per studente nel 2006, nell'ambito dell'educazione terziaria incluse le attività di ricerca e sviluppo, al di sotto della media (8.725 dollari, rispetto alla media OCSE di 12.336)²⁹.

Un'ulteriore analisi è stata condotta con riferimento all'imputazione delle spese e delle entrate secondo la classificazione funzionale (Servizi formativi istituzionali, Ricerca, Assistenziali, Interventi diritto allo studio, Altri servizi di supporto). Si evidenzia che la classificazione funzionale, così come da sistema CINECA, è operata mediante applicazioni di percentuali definite e proposte, annualmente, per ogni singola voce di bilancio sulla base dei dati rilevati nell'esercizio precedente, ad esclusione di talune che possono essere state modificate dall'ateneo per la specificità delle voci a cui sono state applicate. Tali percentuali fanno riferimento a valori impegnati totalmente per le spese e accertati totalmente per le entrate.

²⁹ Sui criteri di calcolo della spesa per studente adottati dall'OCSE, si veda *Education at Glance 2009*.

Per i servizi formativi istituzionali e ricerca, si osserva che, in mancanza della necessaria valorizzazione degli elementi desumibili dalla contabilità analitica, per le voci più significative di spesa, ad esempio le competenze fisse ai docenti e ricercatori, sono state applicate, per la maggior parte dei casi, percentuali simili nella loro ripartizione tra didattica e ricerca. Per le entrate si sottolinea come, ad un livello inferiore, quelle contributive siano indirizzate esclusivamente ai servizi formativi, mentre, ad un livello di aggregazione superiore, entrate proprie, le percentuali di ripartizione risultano piuttosto variabili. Per le entrate da trasferimenti correnti dallo Stato, per la parte relativa al fondo di finanziamento ordinario, l'assegnazione risulta totalmente imputata alla funzione "altri servizi di supporto".

Da specificare, inoltre, che la funzione "assistenziale" viene solo ad essere compilata da quelle università che avendo al loro interno la facoltà di medicina e chirurgia "operino ancora a vario titolo in regime convenzionale con strutture del servizio sanitario". Infatti le aziende ospedaliero-universitarie ed i policlinici universitari non sono soggetti alla codifica gestionale SIOPE (università) ma a quella che fa riferimento specificatamente a loro (aziende sanitarie ed ospedaliere), in riferimento comunque sempre a valori di cassa (incassi e pagamenti). I flussi finanziari all'interno di questa funzione esprimono pertanto quelli effettivamente introitati e gestiti per tale funzione.

Entrate Atenei statali in contabilità finanziaria

Entrate Atenei statali in contabilità finanziaria		2006		2007		2008		Variazione percentuale 2007/2006		Variazione percentuale 2008/2007		Variazione percentuale 2008/2006		Variazione percentuale media composta 2008/2006	
Cod.	Descrizione	Accertamenti totali	Riscossioni totali	Accertamenti totali	Riscossioni totali	Accertamenti totali	Riscossioni totali	Accertamenti totali	Riscossioni totali	Accertamenti totali	Riscossioni totali	Accertamenti totali	Riscossioni totali	Accertamenti totali	Riscossioni totali
AAAP	Avanzo di amministrazione accertato nell'esercizio precedente	3.582.290.949	0	3.797.971.244	0	3.931.910.005	0	6,02		3,53		9,76		4,77	
E100	Entrate proprie	3.358.065.452	2.607.557.366	3.867.578.660	2.841.196.819	4.243.438.623	3.114.309.747	15,17	8,96	9,72	9,61	26,37	19,43	12,41	9,29
E110	di cui entrate contributive	1.700.769.563	1.566.956.855	1.803.906.405	1.632.313.875	1.877.914.219	1.737.589.083	6,06	4,17	4,10	6,45	10,42	10,89	5,08	5,30
E120	di cui entrate finalizzate derivanti da attività convenzionate	1.098.678.514	605.732.646	1.410.753.607	703.957.326	1.643.712.777	800.909.898	28,40	16,22	16,51	13,77	49,61	32,22	22,31	14,99
E300	Entrate da trasferimenti	12.612.947.916	8.751.298.211	12.885.085.009	9.316.729.109	12.862.832.222	9.412.538.237	2,16	6,46	-0,17	1,03	1,98	7,56	0,99	3,71
E310	di cui entrate da trasferimenti correnti da Stato:	10.719.374.832	7.629.412.618	11.034.657.438	8.302.834.206	10.906.374.129	8.453.695.755	2,94	8,83	-1,16	1,82	1,74	10,80	0,87	5,26
3110	di cui fondo per il finanziamento ordinario delle Università (FFO)	9.829.667.279	6.888.983.805	9.954.012.560	7.330.907.787	9.892.841.529	7.530.936.422	1,26	6,41	-0,61	2,73	0,64	9,32	0,32	4,56
E330	di cui entrate derivanti da trasferimenti per investimenti dallo Stato	568.421.580	344.257.547	495.718.800	284.621.060	454.400.961	136.965.927	-12,79	-17,32	-8,33	-51,88	-20,06	-60,21	-10,59	-36,92
E500	Entrate per accensione mutui e prestiti	799.160.663	422.209.648	689.458.707	313.956.760	524.001.245	155.007.924	-13,73	-25,64	-24,00	-50,63	-34,43	-63,29	-19,03	-39,41
	Altre entrate (*)	585.955.198	321.122.519	1.963.916.705	1.687.181.314	965.559.677	643.025.595	235,16	425,40	-50,83	-61,89	64,78	100,24	28,37	41,51
	Sub totale**	17.356.129.229	12.102.187.744	18.753.801.743	14.159.064.002	18.595.831.767	13.324.881.503	11,81	17	-4,18	-5,89	7,14	10,10	3,51	4,93
	Totale generale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	20.938.420.178	12.102.187.744	23.204.010.325	14.159.064.002	22.527.741.772	13.324.881.503	10,82	17,00	-2,91	-5,89	7,59	10,10	3,73	4,93
GGGG	Totale generale	28.500.605.918	18.390.613.803	29.922.614.975	19.398.470.330	30.433.745.021	19.781.479.672	4,99	5,48	1,71	1,97	6,78	7,56	3,34	3,71

(*) Per altre entrate si intende la somma di E200 (altre entrate) e E400 (alienazione di beni patrimoniali e partite finanziarie).

** Entrate proprie, entrate da trasferimenti, altre entrate, entrate per alienazione di beni patrimoniali e partite finanziarie, entrate per accensione mutui e prestiti.

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati CINECA.

Incidenza percentuale delle entrate degli atenei statali in contabilità finanziaria

Entrate atenei statali in contabilità finanziaria		Incidenza percentuale 2006 sul totale generale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni		Incidenza percentuale 2007 sul totale generale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni		Incidenza percentuale 2008 sul totale generale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	
Cod.	Descrizione	Accertamenti totali	Riscossioni totali	Accertamenti totali	Riscossioni totali	Accertamenti totali	Riscossioni totali
AAAP	Avanzo di amministrazione accertato nell'esercizio precedente	17,11		16,37		17,45	
E100	Entrate proprie	16,04	21,55	16,67	20,07	18,84	23,37
E110	di cui entrate contributive	8,12	12,95	7,77	11,53	8,34	13,04
E120	di cui entrate finalizzate derivanti da attività convenzionate	5,25	5,01	6,08	4,97	7,30	6,01
E300	Entrate da trasferimenti	60,24	72,31	55,53	65,80	57,10	70,64
E310	di cui entrate da trasferimenti correnti da Stato:	51,19	63,04	47,55	58,64	48,41	63,44
3110	di cui fondo per il finanziamento ordinario delle Università (FFO)	46,95	56,92	42,90	51,78	43,91	56,52
E330	di cui entrate derivanti da trasferimenti per investimenti dallo Stato	2,71	2,84	2,14	2,01	2,02	1,03
E500	Entrate per accensione mutui e prestiti	3,82	3,49	2,97	2,22	2,33	1,16
	Altre entrate (*)	2,80	2,65	8,46	11,92	4,29	4,83
	Totale generale al netto delle partite di giro e dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(*) Per altre entrate si intende la somma di E200 (altre entrate) e E400 (alienazione di beni patrimoniali e partite finanziarie).

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati CINECA.

Entrate Atenei statali in contabilità economica

Entrate Atenei statali in contabilità economica		2006		2007		2008		Variazione percentuale 2007/2006		Variazione percentuale 2008/2007		Variazione percentuale 2008/2006		Variazione percentuale media composta 2008/2006	
Cod.	Descrizione	Riscossioni	Ricavi	Riscossioni	Ricavi	Riscossioni	Ricavi	Riscossioni	Ricavi	Riscossioni	Ricavi	Riscossioni	Ricavi	Riscossioni	Ricavi
E100	Entrate proprie	47.848.994	51.576.631	46.763.673	54.136.337	43.448.862	58.127.235	-2,27	4,96	-7,09	7,37	-9,20	12,70	-4,71	6,16
E110	di cui entrate contributive	17.968.491	18.302.155	18.988.568	19.146.754	20.303.067	20.322.138	5,68	4,61	6,92	6,14	12,99	11,04	6,30	5,37
E120	di cui entrate finalizzate derivanti da attività convenzionate	19.741.343	22.506.187	16.999.689	25.153.818	11.303.339	25.494.356	-13,89	11,76	-33,51	1,35	-42,74	13,28	-24,33	6,43
E300	Entrate da trasferimenti	152.569.839	156.495.391	166.098.961	159.475.667	165.820.492	171.458.824	8,87	1,90	-0,17	7,51	8,68	9,56	4,25	4,67
E310	di cui entrate da trasferimenti correnti da Stato:	111.236.699	111.151.026	125.692.771	112.817.917	117.536.948	122.983.492	13,00	1,50	-6,49	9,01	5,66	10,65	2,79	5,19
3110	di cui fondo per il finanziamento ordinario delle Università (FFO)	93.227.204	90.513.829	100.317.463	93.350.851	95.361.373	97.565.300	7,61	3,13	-4,94	4,51	2,29	7,79	1,14	3,82
E330	di cui entrate derivanti da trasferimenti per investimenti dallo Stato	4.153.117	4.024.089	2.244.338	8.419.940	1.477.770	3.375.536	-45,96	109,24	-34,16	-59,91	-64,42	-16,12	-40,35	-8,41
E500	Entrate per accensione mutui e prestiti	0	0	10.000.000	0	0	0			-100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Altre entrate (*)	2.804.803	1.245.670	2.625.158	1.438.575	2.897.698	989.052	-6,40	15,49	10,38	-32,25	3,31	-20,60	1,64	-10,89
	Sub totale**	203.223.636	209.317.692	225.487.792	215.050.579	212.167.052	230.575.111	10,96	2,74	-5,91	7,22	4,40	10,16	2,18	4,93
	Totale generale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	203.223.636	209.421.538	225.487.792	215.050.579	212.167.052	230.575.111	10,96	2,69	-5,91	7,22	4,40	10,10	2,18	4,93
GGGG	Totale generale	215.923.762	214.467.570	241.313.074	218.873.131	223.803.722	235.701.185	11,76	2,05	-7,26	7,69	3,65	9,90	1,81	4,83

(*) Per altre entrate si intende la somma di E200 (altre entrate) e E400 (alienazione di beni patrimoniali e partite finanziarie).

** Entrate proprie, entrate da trasferimenti, altre entrate, entrate per alienazione di beni patrimoniali e partite finanziarie, entrate per accensione mutui e prestiti.

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati CINECA.

Incidenza percentuale delle entrate degli atenei statali in contabilità economica

Entrate atenei statali in contabilità economica		Incidenza percentuale 2006 sul totale generale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni		Incidenza percentuale 2007 sul totale generale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni		Incidenza percentuale 2008 sul totale generale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	
		Riscossioni	Ricavi	Riscossioni	Ricavi	Riscossioni	Ricavi
Codice	Descrizione						
E100	Entrate proprie	23,54	24,63	20,74	25,17	20,48	25,21
E110	di cui entrate contributive	8,84	8,74	8,42	8,90	9,57	8,81
E120	di cui entrate finalizzate derivanti da attività convenzionate	9,71	10,75	7,54	11,70	5,33	11,06
E300	Entrate da trasferimenti	75,07	74,73	73,66	74,16	78,16	74,36
E310	di cui entrate da trasferimenti correnti da Stato:	54,74	53,08	55,74	52,46	55,40	53,34
	<i>di cui fondo per il finanziamento ordinario delle Università (FFO)</i>						
3110		45,87	43,22	44,49	43,41	44,95	42,31
E330	di cui entrate derivanti da trasferimenti per investimenti dallo Stato	2,04	1,92	1,00	3,92	0,70	1,46
E500	Entrate per accensione mutui e prestiti	0,00	0,00	4,43	0,00	0,00	0,00
	Altre entrate (*)	2,80	2,65	8,46	11,92	4,29	4,83
	Totale generale al netto delle partite di giro	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(*) Per altre entrate si intende la somma di E200 (altre entrate) e E400 (alienazione di beni patrimoniali e partite finanziarie).
Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati CINECA.

Entrate atenei non statali in contabilità economica

Entrate atenei non statali in contabilità economica		2006	2007	2008	Variazione percentuale 2007/2006	Variazione percentuale 2008/2007	Variazione percentuale 2008/2006	Variazione percentuale media composta 2008/2006	Incidenza percentuale 2006 sul totale generale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	Incidenza percentuale 2007 sul totale generale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	Incidenza percentuale 2008 sul totale generale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni
Cod.	Descrizione	Ricavi	Ricavi	Ricavi	Ricavi	Ricavi	Ricavi	Ricavi	Ricavi	Ricavi	Ricavi
E100	Entrate proprie	1.040.960.838	1.133.685.653	1.305.566.579	8,91	15,16	25,42	11,99	75,86	73,28	79,61
E110	di cui entrate contributive	329.229.783	364.207.736	391.213.712	10,62	7,41	18,83	9,01	23,99	23,54	23,86
E120	di cui entrate finalizzate derivanti da attività convenzionate	592.576.493	606.843.489	728.979.955	2,41	20,13	23,02	10,91	43,19	39,23	44,45
E300	Entrate da trasferimenti	200.902.233	222.809.231	203.021.538	10,90	-8,88	1,05	0,53	14,64	14,40	12,38
E310	di cui Entrate da trasferimenti correnti da Stato:										
	di cui fondo per il finanziamento ordinario delle Università (FFO)	118.356.124	134.353.295	134.875.147	13,52	0,39	13,96	6,75	8,63	8,68	8,22
3110				0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
E330	di cui entrate derivanti da trasferimenti per investimenti dallo Stato	0	18.735.194	0,00		-100,00	0,00	0,00	0,00	1,21	0,00
E500	Entrate per accensione mutui e prestiti	3.000.000	1.500.000	39.257.017	-50,00	2.517,13	1.208,57	261,74	0,22	0,10	2,39
	Altre entrate (*)	115.039.231	188.994.673	92.079.773	48,51	-46,44	-20,46	-10,81	8,38	12,22	5,61
	Sub totale**	1.359.902.302	1.546.989.557	1.639.924.907	13,76	6,01	20,59	9,81			
	Totale generale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	1.372.127.135	1.546.989.557	1.639.924.907	12,74	6,01	19,52	9,32	100,00	100,00	100,00
GGGG	Totale generale	1.380.366.679	1.555.686.529	1.649.075.705	12,70	6,00	19,47	9,30			

(*) Per altre entrate si intende la somma di E200 (altre entrate) e E400 (alienazione di beni patrimoniali e partite finanziarie).

** Entrate proprie, entrate da trasferimenti, altre entrate, entrate per alienazione di beni patrimoniali e partite finanziarie, entrate per accensione mutui e prestiti.

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati CINECA.

Uscite Atenei statali in contabilità finanziaria

Codici	Descrizione	2006		2007		2008		Variazione percentuale 2007/2006		Variazione percentuale 2008/2007		Variazione percentuale 2008/2006		Variazione percentuale media composta 2008/2006	
		Impegni totali	Pagamenti totali	Impegni totali	Pagamenti totali	Impegni totali	Pagamenti totali	Impegni totali	Pagamenti totali	Impegni totali	Pagamenti totali	Impegni totali	Pagamenti totali	Impegni totali	Pagamenti totali
DAAP	Disavanzo di amministrazione accertato nell'esercizio precedente	39.211.094	0,00	17.607.281	0,00	96.538.228		-55,10	0,00	448,29	0,00	146,20	0,00	56,91	0,00
S 100	Risorse umane	8.112.596.849	7.502.954.245	8.321.448.179	7.656.105.576	8.579.677.254	7.929.121.155	2,57	2,04	3,10	3,57	5,76	5,68	2,84	2,80
S 110	di cui personale tempo indeterminato	5.197.316.599	5.063.591.258	5.304.142.688	5.162.621.352	5.522.218.792	5.378.852.014	2,06	1,96	4,11	4,19	6,25	6,23	3,08	3,07
S 120	di cui personale tempo determinato	640.719.966	474.390.723	663.020.427	497.239.030	645.641.297	484.815.365	3,48	4,82	-2,62	-2,50	0,77	2,20	0,38	1,09
S 140	di cui contributi a carico dell'Ente	1.616.437.877	1.483.677.182	1.663.801.915	1.505.465.559	1.748.331.851	1.589.948.403	2,93	1,47	5,08	5,61	8,16	7,16	4,00	3,52
S 200	Risorse per il funzionamento	2.030.868.575	1.597.828.204	2.063.795.561	1.582.199.292	2.141.308.881	1.629.393.229	1,62	-0,98	3,76	2,98	5,44	1,98	2,68	0,98
S 300	Interventi a favore degli studenti	1.091.852.632	813.798.652	1.356.484.013	966.871.894	1.765.525.482	1.439.764.748	24,24	18,81	30,15	48,91	61,70	76,92	27,16	33,01
S 310	di cui borse di studio	853.765.112	670.714.623	1.127.686.979	824.898.090	1.506.248.339	1.276.454.386	32,08	22,99	33,57	54,74	76,42	90,31	32,82	37,95
S 400	Oneri finanziari e tributari	612.742.593	560.257.195	668.331.732	615.351.694	709.220.451	637.050.396	9,07	9,83	6,12	3,53	15,75	13,71	7,58	6,63
S 700	Acquisizione beni durevoli e partite finanziarie	2.645.705.841	1.246.375.817	3.959.633.277	2.446.093.694	2.735.093.271	1.256.045.579	49,66	96,26	-30,93	-48,65	3,38	0,78	1,68	0,39
S 720	di cui interventi edilizi	1.614.581.373	527.141.585	1.505.303.440	448.816.516	1.532.353.254	486.829.629	-6,77	-14,86	1,80	8,47	-5,09	-7,65	-2,58	-3,90
S 800	Rimborso prestiti	263.704.557	238.682.609	271.521.626	245.395.991	182.230.616	149.059.494	2,96	2,81	-32,89	-39,26	-30,90	-37,55	-16,87	-20,97
	Altre spese (*)	564.121.667	382.755.636	485.247.522	299.700.759	553.562.183	357.128.362	-13,98	-21,70	14,08	19,16	-1,87	-6,70	-0,94	-3,41
	Sub totale**	13.881.023.897	11.160.956.918	15.701.361.030	12.651.270.456	15.221.604.888	12.254.324.711	13,11	13,35	-3,06	-3,14	9,66	9,80	4,72	4,78
	Totale generale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	15.360.803.808	12.342.652.358	17.144.069.191	13.811.718.900	16.763.156.366	13.397.562.963	11,61	11,90	-2,22	-3,00	9,13	8,55	4,47	4,19
GGGG	Totale generale	23.235.668.327	18.592.201.100	24.059.669.546	19.020.815.737	24.887.502.828	19.816.637.365	3,55		3,44	4,18	7,11	6,59	3,49	3,24

(*) Per "altre spese" si intende la somma di S500 (altre spese correnti) e S600 (trasferimenti)

** Risorse umane, acquisizioni beni durevoli e partite finanziarie, risorse per il funzionamento, interventi a favore degli studenti.

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati CINECA.

Incidenza percentuale delle uscite degli atenei statali in contabilità finanziaria

Codici	Descrizione	Incidenza percentuale 2006 sul totale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni		Incidenza percentuale 2007 sul totale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni		Incidenza percentuale 2008 sul totale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	
		Impegni totali	Pagamenti totali	Impegni totali	Pagamenti totali	Impegni totali	Pagamenti totali
DAAP	Disavanzo di amministrazione accertato nell'esercizio precedente	0,26	0,00	0,10	0,00	0,58	0,00
S 100	Risorse umane	52,81	60,79	48,54	55,43	51,18	59,18
S 110	di cui personale tempo indeterminato	33,83	41,03	30,94	37,38	32,94	40,15
S 120	di cui personale tempo determinato	4,17	3,84	3,87	3,60	3,85	3,62
S 140	di cui contributi a carico dell'Ente	10,52	12,02	9,70	10,90	10,43	11,87
S 200	Risorse per il funzionamento	13,22	12,95	12,04	11,46	12,77	12,16
S 300	Interventi a favore degli studenti	7,11	6,59	7,91	7,00	10,53	10,75
S 310	di cui borse di studio	5,56	5,43	6,58	5,97	8,99	9,53
S 400	Oneri finanziari e tributari	3,99	4,54	3,90	4,46	4,23	4,75
S 700	Acquisizione beni durevoli e partite finanziarie	17,22	10,10	23,10	17,71	16,32	9,38
S 720	di cui interventi edilizi	10,51	4,27	8,78	3,25	9,14	3,63
S 800	Rimborso prestiti	1,72	1,93	1,58	1,78	1,09	1,11
	Altre spese (*)	3,67	3,10	2,83	2,17	3,30	2,67
Totale generale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(*) Per "altre spese" si intende la somma di S500 (altre spese correnti) e S600 (trasferimenti)

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati CINECA.

Uscite Atenei statali in contabilità economica

Codici	Descrizione	2006		2007		2008		Variazione percentuale 2006/2007		Variazione percentuale 2008/2007		Variazione percentuale 2008/2006		Variazione percentuale media composta 2008/2006	
		Pagamenti	Costi	Pagamenti	Costi	Pagamenti	Costi	Pagamenti	Costi	Pagamenti	Costi	Pagamenti	Costi	Pagamenti	Costi
S 100	Risorse umane	107.827.571	107.940.666	114.440.237	111.576.052	120.245.639	117.553.093	6,13	3,37	5,07	5,36	11,52	8,91	5,60	4,36
S 110	di cui personale tempo indeterminato	64.360.622	63.950.384	68.569.267	66.616.112	73.678.946	72.487.113	6,54	4,17	7,45	8,81	14,48	13,35	6,99	6,47
S 120	di cui personale tempo determinato	9.385.535	9.427.710	10.392.245	10.221.306	10.111.912	9.695.220	10,73	8,42	-2,70	-5,15	7,74	2,84	3,80	1,41
S 140	di cui contributi a carico dell'Ente	21.530.501	21.429.560	23.346.418	23.055.289	24.568.609	23.386.270	8,43	7,59	5,24	1,44	14,11	9,13	6,82	4,47
S 200	Risorse per il funzionamento	34.041.695	33.510.976	35.176.027	33.916.586	36.709.707	37.312.413	3,33	1,21	4,36	10,01	7,84	11,34	3,84	5,52
S 300	Interventi a favore degli studenti	11.793.951	11.715.083	15.215.088	15.048.495	17.616.219	17.563.610	29,01	28,45	15,78	16,71	49,37	49,92	22,22	22,44
S 310	di cui Borse di studio	8.902.301	8.799.662	11.861.182	11.658.161	14.138.062	14.050.613	33,24	32,48	19,20	20,52	58,81	59,67	26,02	26,36
S 400	Oneri finanziari e tributari	8.317.221	6.318.401	8.929.636	7.536.569	10.015.550	7.788.706	7,36	19,28	12,16	3,35	20,42	23,27	9,74	11,03
S 700	Acquisizione beni durevoli e partite finanziarie	34.220.509	33.557.683	34.851.665	32.783.888	32.851.918	36.324.569	1,84	-2,31	-5,74	10,80	-4,00	8,25	-2,02	4,04
S 720	di cui interventi edilizi	19.271.422	20.859.166	18.166.792	18.429.687	21.020.931	24.065.251	-5,73	-11,65	15,71	30,58	9,08	15,37	4,44	7,41
S 800	Rimborso prestiti	392.840	234.453	481.395	252.367	663.961	271.649	22,54	7,64	37,92	7,64	69,02	15,87	30,01	7,64
	Altre spese (*)	6.123.020	3.594.736	3.557.313	4.161.353	7.872.008	10.237.327	-41,90	15,76	121,29	146,01	28,56	184,79	13,39	68,76
	Sub totale**	187.883.726	186.724.408	199.683.017	193.325.021	207.423.483	208.753.685	6,28	3,53	3,88	7,98	10,4	11,80	5,07	5,73
	Totale generale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	202.716.807	196.871.998	212.651.361	205.275.310	222.506.644	222.664.275	4,90	4,27	4,63	8,47	9,76	13,10	4,77	6,35
GGGG	Totale generale	215.771.041	201.887.877	226.549.268	209.083.462	237.217.858	227.777.937	5,00	3,56	4,71	8,94	9,94	12,82	4,85	6,22

(*) Per "altre spese" si intende la somma di S500 (altre spese correnti) e S600 (trasferimenti)

** Risorse umane, acquisizioni beni durevoli e partite finanziarie, risorse per il funzionamento, interventi a favore degli studenti.

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati CINECA.

Incidenza delle uscite degli atenei statali in contabilità economica

Codici	Descrizione	Incidenza percentuale 2006 sul totale al netto delle partite di giro		Incidenza percentuale 2007 sul totale al netto delle partite di giro		Incidenza percentuale 2008 sul totale al netto delle partite di giro	
		Pagamenti	Costi	Pagamenti	Costi	Pagamenti	Costi
S 100	Risorse umane	53,19	54,83	53,82	54,35	54,04	52,83
S 110	di cui personale tempo indeterminato	31,75	32,48	32,24	32,45	33,11	32,58
S 120	di cui personale tempo determinato	4,63	4,79	4,89	4,98	4,54	4,36
S 140	di cui contributi a carico dell'Ente	10,62	10,89	10,98	11,23	11,04	10,51
S 200	Risorse per il funzionamento	16,79	17,02	16,54	16,52	16,50	16,77
S 300	Interventi a favore degli studenti	5,82	5,95	7,15	7,33	7,92	7,89
S 310	di cui Borse di studio	4,39	4,47	5,58	5,68	6,35	6,31
S 400	Oneri finanziari e tributari	4,10	3,21	4,20	3,67	4,50	3,50
S 700	Acquisizione beni durevoli e partite finanziarie	16,88	17,05	16,39	15,97	14,76	16,33
S 720	di cui interventi edilizi	9,51	10,60	8,54	8,98	9,45	10,82
S 800	Rimborso prestiti	0,19	0,12	0,23	0,12	0,30	0,12
	Altre spese (*)	3,02	1,83	1,67	2,03	3,54	4,60
Totale generale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni		100,00	100,00	100	100	100,00	100,00

(*) Per "altre spese" si intende la somma di S500 (altre spese correnti) e S600 (trasferimenti)

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati CINECA.

Uscite Atenei non statali in contabilità economica

Codici	Descrizione	2006	2007	2008	Variazione percentuale 2006/2007	Variazione percentuale 2008/2007	Variazione percentuale 2008/2006	Variazione percentuale media composta 2008/2006	Incidenza percentuale 2006 sul totale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	Incidenza percentuale 2007 sul totale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	Incidenza percentuale 2008 sul totale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni
		Costi	Costi	Costi	Costi	Costi	Costi	Costi	Costi	Costi	Costi
S 100	Risorse umane	656.351.174	695.374.242	712.773.211	5,95	2,50	8,60	4,21	47,00	44,42	45,06
S 110	di cui personale tempo indeterminato	372.359.107	386.990.473	394.641.926	3,93	1,98	5,98	2,95	26,66	24,72	24,95
S 120	di cui personale tempo determinato	71.839.537	76.701.254	76.188.299	6,77	-0,67	6,05	2,98	5,14	4,90	4,82
S 140	di cui contributi a carico dell'Ente	121.988.400	129.845.146	136.981.836	6,44	5,50	12,29	5,97	8,74	8,29	8,66
S 200	Risorse per il funzionamento	423.779.672	458.341.102	497.924.794	8,16	8,64	17,50	8,40	30,35	29,28	31,48
S 300	Interventi a favore degli studenti	55.423.441	79.661.545	85.009.915	43,73	6,71	53,38	23,85	3,97	5,09	5,37
S 310	di cui borse di studio	39.416.343	63.226.604	66.826.903	60,41	5,69	69,54	30,21	2,82	4,04	4,22
S 400	Oneri finanziari e tributari	62.775.840	72.913.442	77.535.918	16,15	6,34	23,51	11,14	4,50	4,66	4,90
S 700	Acquisizione beni durevoli e partite finanziarie	151.234.823	165.846.321	136.179.551	9,66	-17,89	-9,95	-5,11	10,83	10,59	8,61
S 720	di cui interventi edilizi	44.610.235	48.923.613	42.289.252	9,67	-13,56	-5,20	-2,64	3,19	3,12	2,67
S 800	Rimborso prestiti	10.566.917	12.828.921	12.159.655	21,41	-5,22	15,07	7,27	0,76	0,82	0,77
	Altre spese (*)	36.346.976	80.614.108	68.759.000	121,79	-14,71	89,17	37,54	2,60	5,15	4,35
	Sub totale**	1.286.789.110	1.399.223.210	1.431.887.471	8,74	2,33	11,28	5,49			
	Totale generale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	1.396.478.843	1.565.579.681	1.581.784.056	12,11	1,04	13,27	6,43	100,00	100,00	100,00
GGGG	Totale generale	1.403.632.823	1.573.294.823	1.590.342.044	12,09	1,08	13,30	6,44			

(*) Per "altre spese" si intende la somma di S500 (altre spese correnti) e S600 (trasferimenti)

** Risorse umane, acquisizioni beni durevoli e partite finanziarie, risorse per il funzionamento, interventi a favore degli studenti.

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati CINECA.

In riferimento alle tabelle relative agli indicatori finanziari formulati per gli esercizi considerati si è posta l'attenzione per l'entrata sugli aspetti relativi alla struttura finanziaria di ciascuna università selezionata, nel rapporto entrate proprie/totale generale ed entrate da trasferimenti /totale generale (il totale generale esclude le partite di giro e i trasferimenti interni), nonché sul grado di partecipazione "corrente" principalmente dello Stato a rendere disponibili risorse finanziarie rispetto a tutti gli altri soggetti non statali (regioni, enti locali, unione europea, etc.) nel rapporto fondo finanziamento ordinario (che rappresenta la voce principale nel novero dei trasferimenti correnti dello Stato) sul totale dei trasferimenti. L'incidenza del fondo di finanziamento ordinario sul totale generale mette in luce poi ulteriormente la dipendenza dell'ateneo rispetto al finanziamento pubblico, e quindi rispetto agli indicatori in base ai quali le risorse sono ripartite tra gli atenei (quota di domanda formativa soddisfatta, risultati ottenuti nei processi formativi, potenziale di ricerca disponibile e risultati ottenuti nell'attività di ricerca).

Anche se non espressamente calcolato tuttavia i due indicatori sopra menzionati consentono anche di far risaltare, in via residuale, per altro verso quella che è stata la capacità dell'ateneo di diversificare le proprie fonti di entrata, laddove si faccia riferimento a quelle derivanti da attività convenzionate.

Anche per gli indicatori di spesa è posto in risalto l'aspetto inerente la struttura finanziaria laddove si è rapportato dapprima la voce risorse umane e poi risorse per il funzionamento sul totale generale e per ultimo acquisizione beni durevoli e partite finanziarie, mentre si è indicata l'incidenza percentuale della spesa riguardante borse di studio ed interventi edilizi di ciascuna università. Rapportando la spesa per risorse umane e FFO (impegni/accertamenti e pagamenti/riscossioni delle rispettive voci) si determina principalmente per ogni cento euro di FFO l'ammontare di spese per competenze fisse ed accessorie, arretrati ed indennità varie per docenti personale amministrativo e dirigenti a qualsiasi titolo operanti nell'ambito dell'università, in termini di competenza e di cassa. Tale indicatore porta a risultati di forte variabilità, tra anno ed anno, tra università ed università e a seconda della modalità di contabilizzazione, nel senso che in particolare i valori in termini di cassa registrano

elevati livelli. Questo indicatore può rappresentare un utile strumento di misurazione del grado di rigidità di un ateneo, ed è tanto più rilevante quanto maggiore è la percentuale di finanziamento dal fondo sul totale delle entrate.

Indicatori entrate Atenei statali in contabilità finanziaria							
Descrizione	Formula %	Anno 2006		Anno 2007		Anno 2008	
		Accertamenti	Riscossioni	Accertamenti	Riscossioni	Accertamenti	Riscossioni
Incidenza entrate proprie sul tot. gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	E100/Tot. Gen.	16,04	21,55	16,67	20,07	18,84	23,37
Incidenza entrate da trasferimenti sul tot. gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	E300/Tot. Gen.	60,24	72,31	55,53	65,80	57,10	70,64
Rapporto tra FFO su entrate per trasferimenti	3110/E300	77,93	78,72	77,25	78,69	76,91	80,01
Incidenza FFO sul tot. gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	3110/Tot. Gen.	46,95	56,92	42,90	51,78	43,91	56,52

Indicatori entrate Atenei statali in contabilità economica							
Descrizione	Formula %	Anno 2006		Anno 2007		Anno 2008	
		Riscossioni	Ricavi	Riscossioni	Ricavi	Riscossioni	Ricavi
Incidenza entrate proprie sul tot. gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	E100/Tot. Gen.	23,54	24,63	20,74	25,17	20,48	25,21
Incidenza entrate da trasferimenti sul tot. gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	E300/Tot. Gen.	75,07	74,73	73,66	74,16	78,16	74,36
Rapporto tra FFO su entrate per trasferimenti	3110/E300	61,10	57,84	60,40	58,54	57,51	56,90
Incidenza FFO sul tot. gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	3110/Tot. Gen.	45,87	43,22	44,49	43,41	44,95	42,31

Indicatori entrate Atenei non statali in contabilità economica				
Descrizione	Formula %	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008
		Ricavi	Ricavi	Ricavi
Incidenza entrate proprie sul tot. gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	E100/Tot. Gen.	75,86	73,28	79,61
Incidenza entrate da trasferimenti sul tot. gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	E300/Tot. Gen.	14,64	14,40	12,38
Rapporto tra FFO su entrate per trasferimenti	3110/E300	-	-	-
Incidenza FFO sul tot. gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	3110/Tot. Gen.	-	-	-

Indicatori spesa atenei statali in contabilità finanziaria							
Descrizione	Formula %	Anno 2006		Anno 2007		Anno 2008	
		Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
Incidenza della spesa per le risorse umane sul Tot. Gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	S100/Tot. Gen.	52,81	60,79	48,54	55,43	43,64	51,98
Rapporto tra spesa per le risorse umane su FFO	S100/3110E	82,53	108,91	83,60	104,44	86,73	105,29
Incidenza della spesa per il funzionamento sul tot. gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	S200/Tot. Gen.	13,22	12,95	12,04	11,46	10,89	10,68
Incidenza della spesa per interventi a favore degli studenti sul tot. gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	S300/Tot. Gen.	7,11	6,59	7,91	7,00	8,98	9,44
Incidenza spesa per borse di studio sul Tot. Gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	S310/Tot. Gen.	5,56	5,43	6,58	5,97	7,66	8,37
Incidenza della spesa per acquisizione beni durevoli e partite finanziarie sul tot. gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	S700/Tot. Gen.	17,22	10,10	23,10	17,71	13,91	8,23
Incidenza della spesa per interventi edilizi sul tot. gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	S720/Tot. Gen.	10,51	4,27	8,78	3,25	7,79	3,19

Indicatori spesa atenei statali in contabilità economica							
Descrizione	Formula %	Anno 2006		Anno 2007		Anno 2008	
		Pagamenti	Costi	Pagamenti	Costi	Pagamenti	Costi
Incidenza della spesa per le risorse umane sul Tot. Gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	S100/Tot. Gen.*	53,19	54,83	53,82	54,35	53,21	51,77
Rapporto tra spesa per le risorse umane su FFO	S100/3110E	115,66	119,25	114,08	119,52	126,09	120,49
Incidenza della spesa per il funzionamento sul tot. gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	S200/Tot. Gen.*	16,79	17,02	16,54	16,52	16,25	16,43
Incidenza della spesa per interventi a favore degli studenti sul tot. gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	S300/Tot. Gen.*	5,82	5,95	7,15	7,33	7,80	7,74
Incidenza spesa per borse di studio sul Tot. Gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	S310/Tot. Gen.*	4,39	4,47	5,58	5,68	6,26	6,19
Incidenza della spesa per acquisizione beni durevoli e partite finanziarie sul tot. gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	S700/Tot. Gen.*	16,88	17,05	16,39	15,97	14,54	16,00
Incidenza della spesa per interventi edilizi sul tot. gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	S720/Tot. Gen.*	9,51	10,60	8,54	8,98	9,30	10,60

Indicatori spesa Atenei non statali in contabilità economica				
Descrizione	Formula %	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008
		Costi	Costi	Costi
Incidenza della spesa per le risorse umane sul Tot. Gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	S100/Tot. Gen.*	47,00	44,42	44,82
Rapporto tra spesa per le risorse umane su FFO	S100/3110E			
Incidenza della spesa per il funzionamento sul tot. gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	S200/Tot. Gen.*	30,35	29,28	31,31
Incidenza della spesa per interventi a favore degli studenti sul tot. gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	S300/Tot. Gen.*	3,97	5,09	5,35
Incidenza spesa per borse di studio sul Tot. Gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	S310/Tot. Gen.*	2,82	4,04	4,20
Incidenza della spesa per acquisizione beni durevoli e partite finanziarie sul tot. gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	S700/Tot. Gen.*	10,83	10,59	8,56
Incidenza della spesa per interventi edilizi sul tot. gen.al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni	S720/Tot. Gen.*	3,19	3,12	2,66

2.3. Aspetti finanziari: trasferimenti statali, entrate proprie, indebitamento.

La disciplina della finanza universitaria delle università statali si riconduce ancora oggi, in modo prevalente, ai trasferimenti previsti dall'art. 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537. A partire dall'anno 1994, i mezzi finanziari destinati dallo Stato alle università sono, prevalentemente, iscritti in tre distinti capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, denominati:

- fondo per il finanziamento ordinario delle Università (FFO);
- fondo per l'edilizia universitaria e grandi attrezzature scientifiche;
- fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario.

I capitoli afferenti i fondi di cui alle lettere a) e c) sono allocati tra le spese correnti; il fondo di cui alla lettera b) tra quelle in conto capitale.

Il finanziamento ordinario statale è la principale fonte di entrata per le università e rappresenta la quota più consistente della parte attiva del bilancio degli atenei, seguita dalle somme pagate dagli studenti sottoforma di tasse e contributi. Dal 2000 la quantificazione annuale del FFO è disposta dalla tabella C della legge finanziaria.

Le dotazioni per l'edilizia e le grandi attrezzature scientifiche sono volte alla realizzazione di investimenti in infrastrutture delle due tipologie indicate, mentre il sostegno finanziario dello Stato per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario è diretto ad assicurare le risorse necessarie per specifiche iniziative, comprese quelle didattiche, e per attività e progetti.

L'art. 5 della legge 537/1993 ha modificato sostanzialmente la modalità di assegnazione delle risorse statali alle università; in precedenza le risorse giungevano agli atenei mediante linee di spesa predeterminate e ciascuna tipologia di spesa era governata da propri criteri di ripartizione, con ampi margini di discrezionalità. Inoltre, gli stipendi erano garantiti da specifici capitoli del Ministero (c.d. gestione a piè di lista), deresponsabilizzando gli atenei nella programmazione del personale, anzi incentivando la richiesta di incremento degli organici a prescindere dalle effettive esigenze didattiche e di ricerca.

La riforma ha, invece, introdotto un unico fondo (FFO), onnicomprensivo di tutti i trasferimenti statali, destinato alle spese per il funzionamento e le attività istituzionali, vale a dire alle spese per il personale (docente, ricercatore, non docente), per la manutenzione ordinaria delle strutture e per la ricerca scientifica. E' specificamente indicato che l'ultima destinazione di spesa non comprende le dotazioni per i Progetti di Ricerca di Interesse Nazionale (PRIN). Il che lascia intendere che la ricerca, cui si indirizza parte delle risorse del FFO, sia quella cosiddetta di base, le cui necessità finanziarie risultano quindi classificate tra le spese correnti. Le risorse che finanziano i PRIN non sono comprese in nessuno dei tre fondi.

L'assegnazione annuale a favore di ciascuna università a carico del FFO, fino al 2003, si è articolata in una quota base (proporzionale ai trasferimenti statali e alle spese sostenute direttamente dallo Stato nel 1993 – spesa storica) ed in una quota di riequilibrio attribuita secondo criteri relativi a standard dei costi di produzione per studente, al minore valore percentuale della quota relativa alla spesa per il personale di ruolo sul FFO (art. 51, comma 5, della legge n. 449 del 1997) ed agli obiettivi di qualificazione della ricerca, tenuto conto delle dimensioni e condizioni ambientali e

strutturali (comma 3)³⁰. La situazione di partenza era caratterizzata da un sostanziale “squilibrio” tra le risorse storicamente assegnate e il numero di studenti, di corsi ecc³¹.

Il FFO è cresciuto nel corso degli anni ma con una dinamica che in alcuni degli anni più recenti è risultata inferiore al tasso di inflazione e, soprattutto, all’incremento delle retribuzioni, delle quali, in base all’art. 5 della legge 537/93, si sarebbe dovuto tener conto annualmente per incrementare le assegnazioni del FFO³².

A partire dal 2004, in sostituzione del vecchio meccanismo di riequilibrio è stato introdotto un nuovo modello di finanziamento (formalmente adottato con il d.m. n. 146 del 28 luglio 2004) che ha recepito il modello di finanziamento predisposto dal CNVSU, su parere della CRUI e del CUN.

Tale modello³³ esplicita maggiormente il ruolo dei processi formativi e della ricerca scientifica, evidenziando inoltre la possibilità di incentivare, per dare un impulso al sistema, politiche specifiche ritenute rilevanti in un certo periodo.

Quindi, nei fatti, dal decreto scompare la logica del fondo di riequilibrio. La scelta, anche imposta dalla condizione finanziaria degli atenei, è stata quella di procedere sulla strada del riequilibrio facendo ricorso a risorse aggiuntive, evitando di penalizzare con decurtazione di risorse gli atenei con un costo effettivo superiore allo standard.

Tuttavia, nonostante la predisposizione del modello, il Fondo di finanziamento ordinario ha continuato ad essere erogato secondo “quote storiche di spesa”, nel senso che ciascun ateneo, efficiente o meno che fosse, ha ricevuto le stesse somme, rivedute e corrette in base all’inflazione e a eventuali incrementi di personale.

³⁰L’art. 5 citato prevedeva che, a partire dal 1995, la quota base del fondo per il finanziamento ordinario delle università fosse progressivamente ridotta e, conseguentemente, la quota di riequilibrio dello stesso fondo aumentata di pari importo. Le proposte tecniche utili alla definizione dei criteri di riparto della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università furono affidate all’Osservatorio per la valutazione del sistema universitario ora Comitato per la Valutazione del Sistema Universitario, mentre i criteri per il riparto della quota di riequilibrio furono elaborati dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del tesoro.

³¹Nel 1997, vi erano differenze molto evidenti tra finanziamento “teorico” e risorse effettivamente assegnate, sino a ± 60 per cento.

³²Parallelamente, la quota di riequilibrio è cresciuta dall’1,5 per cento nel 1995 al 9,5 per cento nel 2003, dando luogo ad una riduzione degli squilibri che, alla fine del 2003, risultavano contenuti nella fascia del ± 20 per cento.

³³La ripartizione viene collegata alla valutazione delle seguenti voci:

- 30% - domanda da soddisfare, misurabile in termini di studenti iscritti;
- 30% - risultati dei processi formativi, misurabili annualmente in termini di crediti (Cfu) acquisiti;
- 30% - risultati delle attività di ricerca scientifica;
- 10% - incentivi specifici.

Rispetto ad una ripartizione teorica del FFO secondo la formula del CNVSU, la situazione presentava nel 2007 marcate differenze: università finanziate in eccesso (fino al 36 per cento) e università finanziate per difetto (fino al 43,1 per cento) o sottofinanziate, che, invece, in base ai criteri virtuali stabiliti con il modello CNVSU, avrebbero dovuto gestire maggiori risorse rispetto a quelle effettivamente erogate³⁴.

La legislazione successiva ha introdotto metodi di differenziazione meritocratica con incentivi a favore degli atenei che abbiano ottenuto miglioramenti di efficienza. Le “Linee Guida del Governo per l’Università”, emanate nel novembre 2008, hanno previsto di aggiornare l’attuale modello di finanziamento per assegnare un peso maggiore alla qualità della didattica e della ricerca, da accertare attraverso la valutazione, e di ridurre gradualmente l’incidenza della spesa per il personale al fine di liberare le risorse necessarie per le missioni fondamentali delle università. In tale ambito vanno segnalate le disposizioni del DL 10 novembre 2008, n. 180, convertito nella legge 9 gennaio 2009, n. 1. In primo luogo, l’art. 2, comma 1, della legge 1/09 ha previsto che, a decorrere dal 2009, una quota non inferiore al 7 per cento dell’intero importo del FFO (incluso il Fondo di cui all’art. 2, comma 428 della legge 244/07 di 550 milioni)³⁵ sarà ripartito esclusivamente in base a criteri di premialità, in particolare prendendo in considerazione: la qualità dell’offerta formativa e i risultati dei processi formativi; la qualità della ricerca scientifica; la qualità, l’efficacia e l’efficienza delle sedi didattiche.

Il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU) ha affrontato, nel marzo 2009, il tema degli indicatori da utilizzare per la ripartizione del Fondo di cui all’articolo 2 della legge n. 1/2009, in relazione ad una specifica richiesta

³⁴Vanno anche ricordate le linee di intervento del “Patto per l’Università e la Ricerca” proposto tra Governo e università il 2 agosto 2007, che faceva proprie le raccomandazioni formulate dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica, nel senso di:

- garantire un’adeguata dinamica pluriennale delle entrate;
- assicurare l’adozione sistematica del metodo della programmazione e l’effettiva applicazione delle regole di sana gestione degli atenei;
- rafforzare i meccanismi di incentivazione dei comportamenti virtuosi per l’uso efficiente ed efficace delle risorse.

³⁵Ai fini del concorso dello Stato agli oneri lordi per gli adeguamenti retributivi per il personale docente e per i rinnovi contrattuali del restante personale delle università, nonché in vista degli interventi da adottare in materia di diritto allo studio, di edilizia universitaria e per altre iniziative necessarie inerenti il sistema delle università, nello stato di previsione del Ministero dell’università e della ricerca è istituito un fondo con una dotazione finanziaria di 550 milioni di euro per l’anno 2008, di 550 milioni di euro per l’anno 2009 e di 550 milioni di euro per l’anno 2010, comprensiva degli importi indicati all’articolo 3, commi 140 e 146, della presente legge. Tale somma è destinata ad aumentare il Fondo di finanziamento ordinario per le università (FFO), per far fronte alle prevalenti spese per il personale e, per la parte residua, ad altre esigenze di spesa corrente e d’investimento individuate autonomamente dagli atenei.

ministeriale. Il Comitato ha fornito una proposta di indicatori coerenti in relazione agli obiettivi del suddetto articolo 2, “*consapevole del fatto che non tutti gli indicatori proposti rispondono pienamente a tali criteri e che i dati medi delle singole università e le comparazioni tra università risentono delle diverse caratteristiche e strutture delle stesse, il cui effetto non è sempre facile da eliminare in modo comprensibile a tutti*”.

Il 23 settembre 2009 è stato emanato il d.m. di ripartizione del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle università per l’anno 2009. Il 7 per cento del Fondo di finanziamento ordinario è stato distribuito in base alla qualità della Ricerca e della didattica degli atenei (2/3 in base alla qualità della ricerca, 1/3 in base alla qualità della didattica).

Analisi del Fondo di finanziamento ordinario

I fondi dell’università presentano una considerevole riduzione nel triennio 2009-2011, come si evince di seguito: 1.781 milioni di euro sul FFO (circa -8 per cento); 111 milioni di euro sulla Programmazione triennale; 144 milioni di euro sul Fondo integrativo per il diritto allo studio.

Fondo di finanziamento ordinario

	<i>(in milioni)</i>		
	2009	2010	2011
Legge n. 244/2007 (Fin. 2008)	7.547	7.485	6.935
Dopo gli interventi del Governo (L. 126/08 e L. 133/08)	7.443	6.713	6.030
Riduzioni rispetto alla finanziaria 2008	- 104 (-1,3%)	- 772 (-10,31%)	- 905 (-13,05%)
			Tot. - 1.781

Piano triennale di sviluppo del sistema universitario

(in milioni)

	2009	2010	2011	
Legge n. 244/2007 (Fin. 2008)	95	99	94	
Dopo gli interventi del Governo (L. 126/08 e L. 133/08)	63	65	49	
Riduzioni rispetto alla finanziaria 2008	- 32 (- 32,50%)	- 34 (- 30,12%)	- 45 (- 46,50%)	Tot. - 111

Fondo integrativo per il diritto allo studio

(in milioni)

	2009	2010	2011	
Legge n. 244/2007 (Fin. 2008)	144	144	144	
Dopo gli interventi del Governo (L. 126/08 e L. 133/08)	111	100	77	
Riduzioni rispetto alla finanziaria 2008	- 33 (- 22,52%)	- 44 (- 30,12%)	- 67 (- 46,50%)	Tot. - 144

Tale andamento è conseguente all'applicazione della manovra di finanza pubblica, avviata con il DL n. 112 del 25 giugno 2008 convertito con la legge n. 133/2008, che comporta una riduzione progressiva, su un arco quinquennale, del fondo di finanziamento ordinario (FFO)³⁶, collegata al rallentamento degli scatti automatici di anzianità (da due a tre anni) e alla limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato. Queste ultime dovrebbero essere contenute da parte di ogni Università fino al 2012 entro il 20 per cento delle cessazioni dal servizio.

Tale intervento riformatore delle modalità di finanziamento pubblico delle Università potrebbe essere, tuttavia, accompagnato dall'introduzione di metodi di differenziazione meritocratica con incentivi a favore degli Atenei che si siano contraddistinti per aver ottenuto margini di miglioramento di efficienza.

³⁶ Di 1.441,5 milioni di euro: 63,5 nel 2009, 190 nel 2010, 316 nel 2011, 417 nel 2012 e 455 dal 2013. Prendendo come riferimento il finanziamento assegnato per il 2008, a regime si tratta di una diminuzione pari al 19,7 per cento.

Analisi del rispetto del limite all'indebitamento

L'indebitamento delle università è disciplinato dall'articolo 7, comma 5, della legge 9 maggio 1989, n. 168, che stabilisce che “le università possono contrarre mutui esclusivamente per le spese di investimento. In tale caso il relativo onere complessivo di ammortamento annuo non può comunque superare il 15 per cento dei finanziamenti a ciascuna università trasferiti ai sensi della lettera b) del comma 2”, cioè nei limiti del 15 per cento dei “contributi del funzionamento, incluse le spese per l'investimento e per l'edilizia universitaria”.

Con legge 23 dicembre 1991, n. 430, articolo 3, comma 3, sono state integrate le disposizioni precedentemente in vigore stabilendo che:

“Il limite dell'onere complessivo di ammortamento annuo dei mutui che le istituzioni possono contrarre, previsto dall'articolo 7, quinto comma, 9 maggio 1989, n. 168, è pari al 15 per cento: per il calcolo di tale limite si tiene conto, oltre che dei finanziamenti a ciascuna istituzione trasferiti ai sensi della lettera b) del secondo comma dello stesso articolo, anche delle entrate derivanti da tasse, soprattasse e contributi universitari.”

Tuttavia, con l'entrata in vigore della legge 24 dicembre 1993, n. 537, ed in particolare dell'articolo 5, non è più possibile una puntuale applicazione delle precedenti disposizioni, poiché sono stati riformati, a decorrere dall'anno 1994, gli strumenti di finanziamento del Ministero alle università, prevedendo soltanto tre fondi: il fondo per il finanziamento ordinario, il fondo per l'edilizia universitaria ed il fondo per la programmazione e lo sviluppo del sistema. In particolare, il fondo di finanziamento ordinario include, tra l'altro, le risorse per il pagamento degli stipendi al personale.

L'ultima situazione sull'indebitamento del sistema universitario è stata fatta sulla base dei dati raccolti con la rilevazione effettuata dalla Direzione generale dell'università a partire dall'esercizio finanziario 2005. E' necessario che i risultati della

rilevazione siano resi disponibili nella banca dati dell'omogenea redazione, tra gli allegati al conto consuntivo delle singole università.³⁷

La rilevazione si articola in due parti:

- 1) mutui con oneri di ammortamento annuo a carico totale o parziale del bilancio;
- 2) mutui con oneri di ammortamento a carico, diretto o indiretto, di altri soggetti (Stato, Regioni, ecc.).

Per ogni tipologia di mutuo contratto il Ministero acquisisce una serie di informazioni: data della delibera del consiglio di amministrazione, finalità, soggetto erogante, importo totale del finanziamento, durata (anni), tipologia di tasso di interesse e tasso annuo di interesse, importo ammortamento annuo, importo rate ammortamento annuo a carico del bilancio delle università, numero di anni residui ed importo del debito residuo. Nel caso di onere parziale a carico del bilancio viene, altresì, richiesto di indicare il soggetto su cui grava la differenza.

L'indicazione da parte delle università della finalità del mutuo contratto consente la verifica del vincolo normativo relativo al divieto d'indebitamento per spese di parte corrente.

L'articolo 2, comma 429, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, prevede che si proceda con decreto interministeriale a *“ridefinire il vincolo dell'indebitamento degli atenei considerando, a tal fine, anche quello delle società ed enti da essi controllati”*.

È stato adottato il decreto interministeriale che “Piano Programmatico” del 30 aprile 2008, che prevede all'articolo 3 la definizione di:

- a) nuovi limiti all'indebitamento degli atenei;
- b) idonei criteri preordinati ad assicurare l'osservanza da parte degli atenei dei parametri di bilancio stabiliti dalla legge e il graduale rientro degli atenei che li abbiano superati.

A tal fine, si è ritenuto necessario costituire un gruppo di lavoro (nominato con decreto direttoriale 24 settembre 2008), presso il MIUR, con rappresentanti delle amministrazioni centrali interessate, della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), del Comitato Universitario Nazionale (CUN), del Convegno

³⁷Come previsto dalla Comunicazione interna del MIUR del 6 maggio 2009.

permanente dei Direttori Amministrativi e dei Dirigenti delle Università Italiane (CODAU), nonché di esperti in materia.³⁸

Il gruppo, con relazione definitiva del 31 gennaio 2009 relativa esclusivamente al punto a) “nuovi limiti all’indebitamento degli atenei”, ha ritenuto che l’obiettivo di “ridefinire il vincolo dell’indebitamento” debba essere inteso quale necessaria disposizione interpretativa della disciplina vigente.

E’ seguito quindi il decreto interministeriale (MIUR-MEF) 1 settembre 2009 di ridefinizione dell’indicatore per l’applicazione del limite di indebitamento delle università statali. Tenuto conto dell’esistenza del vincolo legislativo in ordine all’indebitamento così come delineato dalla normativa in vigore, fermo restando che le università statali possono contrarre mutui ed altre forme di indebitamento esclusivamente per le spese di investimento, quest’ultime definite dall’articolo 3 comma 18 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, l’indicatore in questione è calcolato “rapportando l’onere complessivo di ammortamento annuo, per capitale ed interessi, dei mutui e di altre forme di indebitamento a carico del bilancio dell’ateneo, alla somma algebrica dei contributi statali per il funzionamento, dei contributi statali per investimento ed edilizia, e delle tasse sopratasse e contributi universitari nell’anno di riferimento”. Le tasse, sopratasse e contributi universitari, l’onere dei mutui a carico del bilancio e dei mutui a carico degli altri enti sono rilevati nella banca dati dell’omogenea redazione dei conti consuntivi del Ministero, mentre le spese per assegni fissi al personale di ruolo e le risorse derivanti dalla convenzione per il cofinanziamento di spese per il personale di ruolo sono rilevate nella banca dati “PROPER”.³⁹

Al fine di garantire l’efficacia del monitoraggio dell’indebitamento in relazione ai tempi di approvazione dei bilanci e delle relative rilevazioni ministeriali il MIUR procede annualmente al calcolo dell’indicatore ed alla sua comunicazione alle università entro il termine del 30 ottobre con riferimento ai dati relativi all’esercizio finanziario precedente. Pertanto, agli atenei con valore dell’indicatore pari o superiore al 15 per

³⁸Anche le “Linee guida del Governo per l’Università”, presentate il 6 novembre 2008, individuano nel “rendere più restrittivo il vincolo da indebitamento” un’ulteriore azione prioritaria da intraprendere, a conferma dell’esigenza più volte confermata di porre un freno alla tendenza debitoria da parte degli atenei.

³⁹Procedura per la definizione del fabbisogno del personale.

cento è fatto divieto di contrarre nuovi mutui ed altre forme di indebitamento con oneri a carico del proprio bilancio.

Per gli atenei con un valore dell'indicatore pari o superiore al 10 per cento e inferiore al 15 per cento e contestualmente con un valore dell'indicatore dell'incidenza delle spese fisse per il personale di ruolo sul FFO calcolato con le modalità di cui all'articolo 51, comma 4 della legge 27 dicembre 1997 n. 449, tenuto conto delle convenzioni stabili con enti esterni destinate alla retribuzione di personale di ruolo superiore alla normativa la contrazione di ulteriori forme di indebitamento a carico del bilancio è subordinata alla predisposizione di un piano di sostenibilità finanziaria da sottoporre alla approvazione del MIUR, d'intesa con il MEF.

Viene stabilito poi che per gli atenei che alla data del 31 dicembre di ciascun anno hanno superato il limite di cui all'articolo 51, comma 4, della legge 27 dicembre 1997 n. 449 tenuto conto delle convenzioni stabili con enti esterni destinate alla retribuzione di personale di ruolo, la contrazione di ulteriori forme di indebitamento a carico del proprio bilancio è subordinata all'approvazione da parte del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze del piano di sostenibilità finanziaria prima succitato. Inoltre gli atenei che non comunicano i dati dell'omogenea redazione dei conti consuntivi entro i termini previsti dal decreto 1 marzo 2007 non possono contrarre alcuna forma di ulteriore indebitamento sino alla comunicazione da parte del Ministero del valore dell'indicatore.

L'obiettivo della disposizione, quindi, è stato quello di definire un sistema efficace di controllo del livello di indebitamento degli atenei, nel rispetto dell'autonomia delle singole istituzioni, garantendo la stabilità finanziaria del sistema universitario. In particolare, il vincolo di indebitamento dovrà impedire agli atenei di assumere ulteriori oneri a carico del proprio bilancio incompatibili con le proprie disponibilità.

In particolare, si è avvertita l'esigenza di definire limiti più bassi rispetto a quello massimo, che costituiscano un *preventivo ammonimento* al comportamento dell'ateneo, anche tenendo conto degli ulteriori elementi che potrebbero incidere in modo rilevante sull'equilibrio di bilancio, come ad esempio gli assegni fissi al personale di ruolo.

2.4. I modelli contabili delle Università.

A fini conoscitivi, anche in relazione alla prevista revisione dei modelli di contabilità adottati dalle università, viene qui di seguito effettuata una sintetica ricognizione della situazione esistente desunta dai vigenti regolamenti degli atenei.

Compilazione del bilancio in termini finanziari di competenza e di cassa e in termini di contabilità economica.

Dai regolamenti di contabilità e finanza dei 65 atenei statali con contabilità finanziaria, emerge che la maggior parte delle università hanno adottato prevalentemente il bilancio finanziario misto di competenza e cassa, mentre talune università si sono riferite esclusivamente all'una o all'altra forma di contabilizzazione.

Altre università adottano una contabilità di sola competenza per i bilanci di ateneo e redigono a livello di dipartimento bilanci di sola cassa.

La contabilità economica è utilizzata principalmente dalle 13 università non statali e da alcune università statali (Trento e Camerino). E' interessante notare, tuttavia, che da una disamina dei regolamenti di contabilità e finanza adottati da ciascun ateneo in contabilità finanziaria, emerge non raramente la previsione in essi contenuta di adottare misure organizzative idonee a consentire l'introduzione di un sistema integrato di contabilità economica, con l'implementazione di un piano dei conti economico-patrimoniali e di scritture contabili economiche, teso principalmente a supportare le procedure e i soggetti coinvolti nell'ambito del sistema di *internal auditing*, e finalizzato alla verifica e miglioramento dell'efficacia ed efficienza di gestione. I regolamenti molte volte disciplinano dettagliatamente il sistema di contabilità, prevedendo ad esempio l'utilizzo della partita doppia, l'utilizzo dei criteri di valutazione delle poste di bilancio, e laddove è prevista anche l'implementazione di un sistema di contabilità economico-analitica l'individuazione dei centri di costo e di ricavo con la metodologia di rilevazione ed eventuale operazione di ribaltamento delle voci. Si sottolinea anche, laddove non sia prevista la tenuta di una contabilità economica, che i dati risultanti dalle scritture finanziarie e patrimoniali utilizzate ai fini della predisposizione dei bilanci di previsione e consuntivi, vengano poi opportunamente rettificati, con adeguati criteri di riconciliazione, per la rilevazione dei costi e ricavi

delle unità amministrative operanti all'interno dell'ateneo, previsione che sancisce come venga opportunamente avvertita dalle istituzioni accademiche l'esigenza di dotarsi di tutti gli strumenti operativo-metodologici che consentono di mettere in luce i fenomeni gestionali sotto diversi aspetti informativi.

In tale direzione va posta in luce la recente iniziativa diretta a coniugare le esigenze gestionali di ateneo con le logiche di una programmazione attenta agli aspetti economico-finanziari, con la riformulazione del bilancio in termini di missioni e programmi.

L'allocazione delle risorse disponibili, così come è avvenuto per il bilancio di previsione dello Stato a partire dall'esercizio 2008, coinvolge quelle missioni e quei programmi attentamente individuati in sede di programmazione strategica e per le quali viene resa chiara la specificazione degli obiettivi e la misurazione dei risultati ad essi associati e la responsabilità dei soggetti coinvolti, con il fine di controllarne il processo di attuazione e di correggere in anticipo eventuali difficoltà scostamenti e distorsioni. In ultima analisi, diventa in questo senso più stringente e coerente il collegamento tra programmazione strategica, definita, in linea con quanto statuito a livello centrale⁴⁰, nell'ambito dei rapporti istituzionali tra gli organi di governo universitari a ciò deputati (a riguardo nella realtà accademica italiana si evidenzia una forte variabilità di contesto riguardante quali siano gli attori coinvolti in tale processo decisionale), ed ipotesi di bilancio tale che renda il più possibile disponibile ed affidabile il quadro informativo e che consenta di monitorare l'andamento delle attività e dei risultati.

La struttura del bilancio finanziario.

L'uniforme struttura dei bilanci costituisce prezioso strumento per qualsiasi immediata ed automatica comparazione dei dati contenuti nei conti nella loro globalità e nelle articolazioni, tenuto conto che l'uniformità del contenuto dei bilanci universitari è essenziale per il consolidamento dei conti del settore allargato e va ricordata con l'autonomia di ciascuna università, esercitata con i rispettivi regolamenti.

⁴⁰Si vedano, ad esempio, per il 2008, le Linee generali di indirizzo dettate dal Ministero dell'istruzione, università e ricerca, in ordine al programma triennale 2007/2009 (art. 1 comma 1, decreto legge 31 gennaio 2005 n. 7, convertito nella legge 31 marzo 2005, n.43).

Tutte le università hanno previsto la conservazione delle partite di giro, utile per la chiarezza del contenuto del bilancio nonché per il raccordo dei bilanci universitari con quelli dei rispettivi enti a base comunitaria.

Nel bilancio di previsione, fermo restando il principio dell'equilibrio finanziario, va osservato che prima dei capitoli d'entrata è prevista l'iscrizione dell'avanzo d'amministrazione presunto al 31 dicembre dell'esercizio precedente distinto in fondi non vincolati e vincolati aventi specifica destinazione.

La facoltà di utilizzo dell'avanzo presunto è peraltro attivabile solo dopo l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente.

Nel caso in cui le proiezioni tendenziali conducono per l'esercizio successivo ad un disavanzo presunto d'amministrazione l'impostazione di bilancio deve essere corretta con riduzioni di spesa o maggiori entrate per la presentazione del bilancio in pareggio, comunque inderogabilmente nei primi due esercizi successivi.

Fondi di riserva.

Per fare fronte alle naturali e prevedibili nuove esigenze finanziarie le università hanno facoltà di utilizzare fondi di riserva, con l'integrazione di stanziamenti di spesa, mediante storni tra capitoli.

Tale facoltà è attribuita agli organi esecutivi delle università. L'ammontare di tali fondi è previsto nei limiti del 5 per cento delle spese correnti previste in bilancio; alcune università hanno previsto che il limite non possa superare il 10 per cento delle spese correnti.

Le variazioni di bilancio.

Diverse università hanno previsto la possibilità di adottare l'assestamento di bilancio, parallelamente a quanto previsto dalla disciplina riguardante il bilancio dello Stato. Il contenuto del provvedimento, adottato dal consiglio di amministrazione (in taluni atenei solo proposto al consiglio di amministrazione ma approvato dal rettore) riguarda l'adeguamento dell'avanzo o disavanzo di amministrazione, tenendo conto del riaccertamento dei residui attivi e passivi, l'adeguamento delle previsioni di entrata e di spesa in relazione all'entità dell'avanzo o del disavanzo di amministrazione accertato

rispetto a quello iscritto, l'apporto delle opportune variazioni alle entrate ed alle spese di bilancio.

Le variazioni di bilancio sono deliberate nei modi e con le procedure previste per il bilancio di previsione, disposte di solito entro e non oltre il 15 novembre dell'esercizio finanziario; oltre tale termine, per ragioni di necessità ed urgenza non prevedibili, taluni regolamenti prevedono che le relative variazioni vengano assunte con decreto del Rettore e sottoposte al Consiglio per la ratifica, eventualmente corredate del parere del Collegio dei revisori. Per talune università, invece, è prevista in capo al direttore amministrativo la competenza ad adottare tale decreto.

La gestione amministrativa delle entrate.

Ai fini della gestione finanziaria e per i riflessi in sede consuntiva viene precisato che le entrate accertate e non riscosse costituiscono residui attivi, iscritti, inoltre, tra le attività del conto patrimoniale.

Nella disciplina riguardante la procedura per la riscossione delle entrate diverse università hanno previsto l'acquisizione da parte dell'istituto di credito che gestisce il servizio di tesoreria o di cassa mediante reversali di incasso; qualche università ha espressamente previsto la formale autorizzazione alla riscossione da parte del rettore, o del direttore del Dipartimento o del direttore dell'Istituto o altro centro di spesa. E' anche previsto che le entrate eventualmente pervenute direttamente alle università siano annotate in apposito registro e versate all'istituto di credito cui è affidato il servizio di tesoreria o di cassa.

Questa disposizione si riferisce al servizio di cassa interno, istituito per esigenze di funzionamento della sede centrale dell'ente e degli uffici decentrati. E' stato previsto inoltre il divieto di disporre pagamenti di spese con fondi dei conti correnti postali ovvero con quelli pervenuti direttamente dall'università; ciò tende ad evitare che la procedura di erogazione delle spese possa essere elusa con l'utilizzo di strumenti predisposti per altri fini.

L'utilizzo delle giacenze di tesoreria delle università- oggetto di una rigida disciplina statale di contenimento con l'art. 47 della legge n. 449 del 27 dicembre 1997, con la chiusura dei conti fruttiferi alimentati dalle entrate proprie degli atenei e dei

dipartimenti e con la loro drastica riduzione- è sottoposto ai medesimi obblighi di trasparenza e di chiarezza nella gestione complessiva del bilancio, anche in forza dell'art.10 del decreto legislativo n. 279 del 1997 (“Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato”) alle amministrazioni pubbliche; difatti, la contrazione delle giacenze dei residui comporta la formazione nelle Università di una gran massa di residui attivi, fino ad oltre il 40 per cento della massa acquisibile.

La vigilanza della gestione delle entrate (accertamento, riscossione e versamento) è affidata alla responsabilità del direttore amministrativo.

La gestione amministrativa delle spese.

Nella gestione delle spese è previsto l'affidamento della fase di impegno al consiglio di amministrazione in base ad apposita deliberazione, il quale può delegare, fissandone i limiti, anche il rettore ed il direttore amministrativo, ovvero i dirigenti.

In ordine alla titolarità della gestione, non vi è sempre una chiara ed univoca distinzione tra compiti di indirizzo e quelli di gestione, risultando talora direttamente interessato l'organo collegiale.

In alcune Università è stata disciplinata la c.d. “prenotazione di impegno” che si concretizza con la comunicazione degli uffici competenti al servizio di ragioneria degli atti dai quali possono scaturire impegni di spesa, dell'ammontare presunto, dell'esercizio e del capitolo di bilancio cui vanno imputati.

L'utilizzo di tale istituto trova un limite nel termine dell'esercizio in quanto gli impegni richiesti sono annullati ove non si realizzino formalmente entro l'esercizio.

Per gli stanziamenti di parte capitale è prevista la possibilità di reinscrizione delle somme stesse nel bilancio preventivo e la loro utilizzazione nell'esercizio successivo anche prima dell'approvazione del conto da parte del consiglio d'amministrazione.

Di regola è previsto che gli atti non ritenuti regolari siano rimessi dal capo del servizio ragioneria, accompagnati da apposita relazione all'ufficio di provenienza.

L'elemento di novità previsto nei nuovi regolamenti è costituito dalla possibilità che il rettore con motivata delibera possa ordinare che l'atto abbia corso, salvo ratifica del consiglio di amministrazione nella prima riunione successiva.

Il servizio di tesoreria e di cassa.

Il flusso delle entrate comunque spettanti alle università ed il deflusso per il perseguimento dei loro fini istituzionali dà luogo alla gestione di tesoreria.

Le università hanno previsto l'affidamento, con apposita deliberazione approvata dal consiglio di amministrazione, ad un istituto di credito del servizio di tesoreria o di quello di cassa.

Per servizio di tesoreria si intende l'insieme di quelle operazioni e di atti mediante i quali il denaro acquisito dalla pubblica amministrazione con le entrate di qualunque provenienza viene raccolto, conservato ed impiegato nei pagamenti che essa esegue nei limiti consentiti dalle leggi, dagli statuti e dai regolamenti di contabilità delle università.

Tale servizio comporta l'esecuzione delle operazioni di incasso e di pagamento a valere su apposite contabilità, fruttifere ed infruttifere, presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato.

Per l'espletamento di particolari servizi, diverse università hanno previsto di potersi avvalere dei conti correnti postali con due limitazioni: l'obbligo di versamento immediato in tesoreria appena ricevuta la comunicazione dell'accreditamento da parte dell'amministrazione statale, il divieto di utilizzazione dei fondi del conto corrente postale per pagamenti a favore dei creditori.

La disciplina del conto consuntivo.

Tutte le università hanno previsto la compilazione del conto consuntivo, nelle sue componenti del rendiconto finanziario, della situazione patrimoniale e del conto economico.

In diverse università è prevista la compilazione di un consuntivo consolidato che riassume le risultanze delle gestioni della stessa università e anche di quelle dei consuntivi di spesa autonomi – Dipartimenti e strutture di ricerca.

Lo schema del conto consuntivo, unitamente alla relazione illustrativa del presidente ed agli allegati, è sottoposta all'esame dell'organo interno di controllo, che redige apposita relazione da allegare al predetto schema, contenente fra l'altro,

l'attestazione circa la corrispondenza delle risultanze di bilancio con le scritture contabili, nonché valutazioni in ordine alla regolarità ed economicità della gestione.

In diverse università è stato previsto che nella relazione del rettore vengano esposti i risultati della gestione rispetto agli obiettivi prestabiliti dal consiglio di amministrazione, ed altresì valutazioni sull'efficienza della gestione complessiva delle stesse università.

Nei regolamenti universitari è previsto che nella relazione devono in ogni caso risultare: 1) i risultati della gestione e gli effetti sulla consistenza del patrimonio; 2) le variazioni intervenute rispetto alla consistenza iniziale delle variazioni patrimoniali, comprese quelle concernenti i crediti e i debiti; 3) i dati relativi al personale dipendente ed i risultati generali del conto economico, le variazioni intervenute nei crediti e debiti ed i criteri seguiti per la determinazione del grado di esigibilità dei crediti.

La gestione patrimoniale.

Anche nelle università è prevista la distinzione dei beni patrimoniali in mobili e immobili, con tenuta separata degli inventari e conseguente evidenziazione delle caratteristiche di ciascun bene.

In talune università è previsto che i beni immobili di proprietà o in uso siano dati in consegna all'economista, personalmente responsabile dei beni affidati secondo le norme di contabilità generale dello Stato.

Nei regolamenti sono disciplinati i criteri di valutazione dei beni secondo la loro classificazione: del prezzo d'acquisto ovvero valore di stima o di mercato per i beni pervenuti per altra causa.

Alcune università hanno previsto l'evidenziazione dell'ammortamento dei valori dei beni, secondo criteri specifici che consentono il raccordo con la contabilità economica.

Un elemento di significativa rilevanza sta nell'espressa previsione che i criteri di aggiornamento dei valori iscritti negli inventari siano deliberati dai rispettivi consigli d'amministrazione.

Altre università hanno inteso disciplinare in modo organico la materia ed hanno previsto l'indicazione per i criteri di valutazione in apposito regolamento o disciplinare da emanare.

Circa la gestione dei beni mobili alcune università hanno previsto che la cancellazione dagli inventari per fuori uso, perdita, cessione o altri motivi, sia disposta con provvedimento del consiglio d'amministrazione.

Periodicamente si dovrebbe provvedere alla ricognizione dei beni mobili ed al rinnovo degli inventari; tuttavia gli organi di revisione hanno segnalato ritardi e lentezze nel loro aggiornamento.

Tale situazione comporta la limitata significatività dei dati riportati nelle scritture patrimoniali.

Uno sforzo in tal senso è stato effettuato da alcune università che hanno espressamente previsto l'utilizzo di sistemi informativi nella gestione patrimoniale.

Capitolo III

Il personale

Nel quadro delle informazioni da utilizzare per l'analisi e la valutazione del sistema universitario, le risorse umane assegnate ai singoli atenei rivestono una decisiva importanza, non solo per la rilevante quota delle risorse finanziarie assorbite, ma soprattutto per l'effettiva realizzazione delle missioni affidate; tale obiettivo presuppone, infatti, un'organizzazione delle strutture coerente con l'andamento degli studenti immatricolati ed in corso nonché con l'evoluzione della domanda di formazione universitaria e dei conseguenti sbocchi nel mercato del lavoro.

3.1. Profili normativi.

Nell'affrontare l'analisi della consistenza, evoluzione e costi del personale assegnato alle università occorre preliminarmente evidenziare l'ambito di autonomia riconosciuto dalla legge n. 168 del 1989 agli atenei ed operare una distinzione tra il personale tecnico amministrativo e il personale docente (docenti e ricercatori).

L'ambito di autonomia delle università, disciplinato dagli articoli 6 e 7 della legge n. 168 del 1989, rinviava ad una legge di attuazione l'indicazione dei termini e dei limiti dell'autonomia delle università quanto all'assunzione e alla gestione del personale. In mancanza di tale normativa le competenze in materia hanno trovato attuazione in successive leggi speciali, spesso collegate alla annuale legge finanziaria.

Nei confronti del personale docente e del personale tecnico amministrativo⁴¹, la legge n. 537 del 1993 (collegato alla finanziaria 1994) ha definito gli organici di ateneo ancorando le relative assunzioni (fino al completamento degli organici) agli stanziamenti progressivamente assegnati all'università sulla base di criteri finalizzati al riequilibrio del sistema e al decongestionamento dei mega atenei. La stessa legge ha conferito altresì alle singole università la facoltà di deliberare modifiche dell'organico purché non comportanti oneri aggiuntivi rispetto alla spesa complessiva degli organici già definiti.

⁴¹Destinatario della riforma di cui al d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modifiche (ora d.lgs. n. 165 del 2001) e compreso nel comparto di contrattazione "Università" in base all'art. 10 del d.P.C.M. n. 593 del 1993.

L'autonomia riconosciuta nella materia del personale è stata successivamente confermata nella legge n. 127 del 1997 (art. 17, comma 109) – che ha consentito di adottare propri regolamenti, pur nel rispetto dell'equilibrio finanziario del bilancio e dei principi di corretta ed efficiente gestione delle risorse – e nella legge n. 449 del 1997 (art. 51, comma 5) che ha riconosciuto definitivamente alle università la possibilità di definire e modificare gli organici di ateneo secondo i rispettivi ordinamenti.

Personale docente. In armonia con i principi di autonomia enunciati, la legge 3 luglio 1998, n. 210 ha provveduto a dettare le norme per il reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari di ruolo. Superando il sistema nazionale di reclutamento, la legge n. 210 del 1998 ha trasferito alle università la competenza ad espletare le procedure per la copertura dei posti vacanti e la nomina in ruolo dei professori ordinari, dei professori associati e dei ricercatori. Inoltre, al precedente sistema chiuso, rigidamente ancorato agli organici delle università, la legge n. 210 del 1998, nell'intento di conferire maggiore flessibilità alle singole decisioni di ateneo, ha introdotto un sistema che, pur facendo salvo il principio del concorso a ruolo chiuso, ha aperto la via ad un sistema di valutazione di idoneità. Il reclutamento, infatti, che si basa su valutazioni comparative, prevede l'indicazione del vincitore e la possibilità da parte della commissione di proporre fino a due idonei per ogni posto bandito, con possibilità per gli idonei di essere nominati in ruolo anche in atenei diversi da quelli che hanno indetto il bando.

Sulla base di una prima attuazione della legge n. 210 del 1998 e in conseguenza presumibilmente anche degli esiti che il sistema di reclutamento ad oggi vigente ha prodotto in termini di sfioramento degli organici e di gestione eccessivamente localistica della docenza, è stato successivamente approvato, ai sensi della legge delega 4 novembre 2005, n. 230, il decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 164 di riordino della disciplina del reclutamento dei docenti universitari⁴².

⁴²Il decreto legislativo prevede un sistema di reclutamento della docenza universitaria che riporta a livello nazionale il momento valutativo della docenza. Verrebbero infatti previste, in relazione ai fabbisogni di organico rappresentati dai singoli atenei e comunque ogni cinque anni per almeno un posto di idoneo per ciascuna fascia anche se non richiesto dalle università, distinte procedure per i professori ordinari e per i professori associati, dirette a valutare l'idoneità scientifica nazionale. Il possesso della idoneità scientifica nazionale, che conserva validità per quattro anni dal suo conseguimento ai fini della partecipazione alle procedure selettive indette dai singoli atenei, costituisce requisito necessario per la partecipazione alle procedure per la chiamata dei professori universitari e non comporta diritto all'accesso al ruolo dei professori universitari. L'ingresso in ruolo consegue solo in esito alla procedure selettive per

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

Quanto ai ricercatori, la legge n. 230 del 2005 (art. 1, comma 7) prevede ancora in via transitoria sino al 30 settembre 2013 l'applicazione delle procedure di reclutamento di cui alla legge n. 210 del 1998. Il decreto legge 30 dicembre 2005, n. 273, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51 - art. 35, modificando l'art. 1, comma 6, della legge n. 230 del 2005, ha inoltre fatto salve le procedure di valutazione bandite, sulla base della normativa previgente, entro la data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 164 del 2006 (18 maggio 2006).

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

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

Quanto alle procedure di reclutamento, sono state introdotte ulteriori modifiche nelle composizioni delle commissioni di concorso relativamente alle procedure di valutazione comparativa per il reclutamento dei professori universitari di I e II fascia della prima e della seconda sessione 2008⁴³ e dei ricercatori⁴⁴. Sono state inoltre

la copertura dei posti di professore ordinario e professore associato che i singoli atenei, sulla base della disciplina di dettaglio contenuta nei propri regolamenti, riservano ai possessori dell'idoneità nazionale, assicurando la valutazione comparativa dei candidati e la pubblicità degli atti.

⁴³ Le commissioni giudicatrici sono composte da un professore ordinario nominato dalla facoltà che ha richiesto il bando e da quattro professori ordinari sorteggiati in una lista di commissari eletti tra i professori ordinari appartenenti al settore scientifico-disciplinare oggetto del bando, in numero triplo rispetto al numero dei commissari complessivamente necessari nella sessione. L'elettorato attivo è costituito dai professori ordinari e straordinari appartenenti al settore oggetto del bando. Sono esclusi dal sorteggio relativo a ciascuna commissione i professori che

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

Norme in materia di personale accademico e riordino della disciplina concernente il reclutamento sono contenute nel titolo III del d.d.l. (AS 1095) "Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché deroga al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario".

Il disegno di legge, nel solco tracciato dal d.lgs. 164/2006, propone un modello di reclutamento dei professori articolato su un doppio canale. Viene in primo luogo, assicurato l'accesso esterno alla carriera accademica attraverso il conseguimento di un'abilitazione scientifica nazionale di durata quadriennale e procedure di selezione basate sulla valutazione delle pubblicazioni scientifiche e del curriculum complessivo dei candidati.

Al fine di valorizzare la maturità scientifica e didattica anche del personale interno, si consente inoltre la chiamata diretta di professori e ricercatori già in servizio purché in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale.

Per svolgere attività di ricerca, didattica e di servizio agli studenti, il disegno di legge prevede infine che le università possano stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo pieno e determinato con soggetti scelti mediante procedure di selezione riservate ai possessori del titolo di dottore di ricerca o titolo equivalente, del diploma di specializzazione medica, ovvero della laurea magistrale o equivalente unitamente ad

appartengono all'università che ha richiesto il bando. Ove il settore sia costituito da un numero di professori ordinari pari o inferiore al necessario, la lista e' costituita da tutti gli appartenenti al settore ed e' eventualmente integrata mediante elezione, fino a concorrenza del numero necessario, da appartenenti a settori affini. Il sorteggio e' effettuato in modo da assicurare, ove possibile, che almeno due dei commissari sorteggiati appartengano al settore disciplinare oggetto del bando. Ciascun commissario può, ove possibile, partecipare, per ogni fascia e settore, ad una sola commissione per ciascuna sessione.

⁴⁴ In attesa del riordino delle procedure di reclutamento dei ricercatori universitari e comunque fino al 31 dicembre 2009, le commissioni per la valutazione comparativa dei candidati di cui all'articolo 2 della legge 3 luglio 1998, n. 210, e all'articolo 1, comma 14, della legge 4 novembre 2005, n. 230, sono composte da un professore ordinario o da un professore associato nominato dalla facoltà che ha richiesto il bando e da due professori ordinari sorteggiati in una lista di commissari eletti tra i professori ordinari appartenenti al settore disciplinare oggetto del bando, in numero triplo rispetto al numero dei commissari complessivamente necessari nella sessione. Nelle procedure di valutazione comparativa per il reclutamento dei ricercatori bandite successivamente alla data di entrata in vigore del decreto, la valutazione comparativa e' effettuata sulla base dei titoli e delle pubblicazioni dei candidati, ivi compresa la tesi di dottorato, utilizzando parametri, riconosciuti anche in ambito internazionale, individuati con apposito decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

adeguato curriculum professionale. Tale contratto, se rinnovato, può consentire un successivo inquadramento per chiamata diretta nel ruolo dei professori associati.

Personale tecnico-amministrativo. Diversa è la disciplina relativa al personale tecnico amministrativo a cui si applica il d.lgs. 165/2001 come modificato da ultimo con il d.lgs. 150/2009 e la cui evoluzione risente delle politiche di razionalizzazione e contenimento dei costi previste per tutto il personale appartenente ai comparti di contrattazione.

In materia di reclutamento, pur nel rispetto della disciplina concernente la programmazione triennale del fabbisogno di personale estesa al settore dall'art. 22 della legge n. 448 del 1998, sono state tuttavia nel tempo sempre confermate le deroghe al divieto di assumere personale a tempo indeterminato (l. n. 662 del 1996, art.1, comma 45; l. n. 449 del 1997, art. 51, comma 4; l. n. 488 del 1998, art.20, comma 1).

Solo le disposizioni della legge n. 289 del 2002 (finanziaria 2003), in un'ottica di contenimento della spesa pubblica, hanno imposto a tutte le amministrazioni pubbliche (comprese le università) di rideterminare le dotazioni organiche sulla base di principi di razionalizzazione, efficienza ed invarianza della spesa, dettando un divieto generalizzato di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato salvo effettive, motivate e indilazionabili esigenze di servizio e previo esperimento delle procedure di mobilità.

Un allentamento dei vincoli alla crescita del personale è stato successivamente introdotto a decorrere dall'anno 2005 dall'art.1, comma 105 della legge 311/2004 (legge finanziaria 2005) ai sensi del quale le università sono tenute ad adottare programmi triennali del fabbisogno di personale, a tempo determinato e indeterminato, sulla base delle risorse a tal fine stanziato nei rispettivi bilanci, la cui coerenza con le risorse stanziato nel Fondo di finanziamento ordinario deve essere valutata dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Tale flessibilità ha tuttavia contribuito ad irrigidire le risorse del FFO che in molte realtà tendono a superare la soglia del 90 per cento destinato alle retribuzioni fisse del personale.

La recente legge 133/2008 ha quindi nuovamente esteso alle università, a decorrere dal 2010, i limiti alle assunzioni dettate per le restanti amministrazioni⁴⁵.

Sotto il profilo finanziario, in coerenza con la riconosciuta autonomia, l'art. 5 della legge n. 537 del 1993 ha in parte modificato il sistema di reperimento delle risorse necessarie alla gestione del personale, ripartendo i trasferimenti statali nel fondo per il finanziamento ordinario, nel fondo per l'edilizia universitaria e nel fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario.

A decorrere dall'esercizio 1994, le spese per il personale, fino ad allora imputate ad un apposito capitolo del bilancio statale ad esse dedicato, costituiscono pertanto una quota del fondo per il finanziamento ordinario, comprensivo anche delle spese per il funzionamento e per le attività istituzionali e per l'ordinaria manutenzione delle strutture universitarie.

La maggiore flessibilità in tal modo riconosciuta alla gestione ordinaria ha trovato un limite esclusivamente nel rispetto del vincolo di destinazione dei trasferimenti statali e nella percentuale massima (90 per cento dell'ammontare delle risorse versate nel fondo per il finanziamento ordinario) che, ai sensi dell'art. 51, comma 4 della legge n. 449 del 1997, possono raggiungere le spese fisse e obbligatorie per il personale di ruolo dell'università.

Il quadro normativo si completa infine, relativamente al personale tecnico amministrativo, con la modifica dell'art. 52, comma 1 del d.lgs. n. 29 del 1993 (art. 14, comma 2 del d.lgs. n. 387 del 1998) in base al quale – a differenza delle amministrazioni statali, nelle quali l'onere derivante dalla contrattazione collettiva nazionale è contenuto in un'apposita norma da inserire nella legge finanziaria – per le altre pubbliche amministrazioni tali oneri vengono determinati e posti a carico dei rispettivi bilanci⁴⁶.

⁴⁵L'art. 66, comma 13 della legge 133/2008 ha esteso alle università le disposizioni di cui al precedente comma 7 in base al quale: "Per gli anni 2010 e 2011, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 523 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, possono procedere, per ciascun anno, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascun anno, il 20 per cento delle unità cessate nell'anno precedente".

⁴⁶ La legge n. 450 del 1997 (finanziaria 1998) è stata l'ultima legge finanziaria che ha quantificato gli oneri contrattuali anche per il comparto università.

Il sistema attuale di gestione e reclutamento del personale si ispira pertanto ad un'autonomia responsabile delle università definendo un sistema di vincoli alle dotazioni organiche e alle relative assunzioni che, pur tenendo conto delle condizioni dei singoli atenei, trova un limite nell'esistenza delle risorse necessarie nel bilancio delle singole istituzioni.

3.2. La consistenza del personale.

Passando ora ad esaminare la consistenza del personale al 31 dicembre 2008 sulla base dei dati desunti dal più recente Rapporto sul sistema universitario redatto dal CNVSU nel 2009, si evidenzia un'evoluzione crescente del personale di ruolo in servizio nelle università statali - passato nel complesso dalle circa 113.000 unità del 2005 alle 116.700 unità nel 2008 con un incremento di circa il 3,2 per cento.

Personale docente. Relativamente al personale docente, prendendo riferimento i dati riferiti al 1998 – tenuto conto che la legge n.210/1998 ha innovato il reclutamento del personale docente e che ha avuto la sua prima applicazione a partire dal 1999 - è possibile analizzare l'andamento del numero dei docenti di ruolo che secondo i dati del Ministero dell'università, dell'economia e del CINECA, è risultato complessivamente incrementato di oltre 11.000 unità (+23,1 per cento dal 1998).

Il numero dei professori ordinari ha raggiunto nel 2008 le 18.228 unità; i professori associati sono pari a 17.549 unità e i ricercatori si attestano a 24.492 unità.

Secondo i dati riferiti alle diverse aree scientifico-disciplinari tra i professori ordinari vi è stato nel periodo 1998- 2008 un incremento percentuale che ha superato il 90 per cento per Scienze politiche e sociali, e dell'80 per cento per Scienze storiche, filosofiche e pedagogiche e per Scienze economiche e statistiche, mentre gli incrementi più limitati si sono avuti nelle aree di scienze della terra (+4 per cento), di Scienze mediche (+21 per cento) e di scienze chimiche (+21 per cento). Tra i professori associati l'incremento maggiore si è verificato nell'area di Scienze giuridiche (+35 per cento; una riduzione nelle aree di Scienze chimiche (-19 per cento) e di Scienze della terra (-17 per cento). Per i ricercatori gli incrementi percentuali maggiori si sono verificati per le aree

di Ingegneria industriale e dell'informazione (+77 per cento), Scienze biologiche (+52 per cento) e Scienze economiche e statistiche (+52 per cento).

Tabella 1

Docenti di ruolo al 31.12 di ogni anno nel complesso delle università statali

ANNO	Ordinari	Associati	Ricercatori	Totali	Differenze rispetto all'anno precedente			
					Ordinari	Associati	Ricercatori	Totali
1998	12.878	15.212	19.142	47.232				
1999	12.899	17.863	19.949	50.711	21	2.651	807	3.479
2000	14.676	16.973	19.542	51.191	1.777	-890	-407	480
2001	16.418	17.572	20.011	54.001	1.742	599	469	2.810
2002	17.571	18.100	20.714	56.385	1.153	528	703	2.384
2003	17.388	17.783	20.371	55.542	-183	-317	-343	-843
2004	17.469	17.633	21.149	56.251	81	-150	778	709
2005	19.147	18.849	21.904	59.900	1.678	1.216	755	3.649
2006	19.057	18.230	21.900	59.187	-90	-619	-4	-713
2007	18.913	18.031	22.594	59.538	-144	-199	694	351
2008	18.228	17.549	24.492	60.269	-685	-482	1.898	731
Totale differenze dal 31.12.1998 al 31.12.2008					5.350	2.337	5.350	13.037

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MIUR - Ufficio statistico

Come mostra la tabella, la variazione in aumento non investe in maniera omogenea tutte le categorie dei docenti; alla crescita dei professori ordinari e dei ricercatori risponde infatti una certa stabilità dei professori associati.

L'andamento del numero dei ricercatori, sostanzialmente omogeneo in tutto il decennio, ha registrato una forte impennata nell'ultimo anno con una crescita di circa 1.900 unità.

Lo spiccato aumento dei professori ordinari - che registrano nel periodo 1998-2008 valori superiori a quelli dei ricercatori (rispettivamente + 42 per cento e + 28 per cento) risulta influenzata dal succedersi delle norme di contenimento della spesa che, negli anni recenti, ha favorito le promozioni interne a scapito del reclutamento del personale più giovane nel ruolo dei ricercatori.

Ha contribuito a tale fenomeno anche il sistema di reclutamento del personale docente disciplinato dalla legge n. 210 del 1998 che ha dato alle commissioni di concorso la facoltà di selezionare per i professori un numero di idonei superiore a quello dei posti messi a concorso, consentendo ad un numero molto ampio di soggetti già in servizio di utilizzare la loro idoneità per un inquadramento a livello superiore nello stesso ateneo di appartenenza anche se diverso da quello che aveva bandito il posto.

I limiti imposti al finanziamento delle spese di personale ha indotto gli atenei a fare ampio ricorso a tale meccanismo, già di per sé foriero di possibili squilibri sia a livello di ateneo che di area scientifica o facoltà, atteso che le promozioni alle fasce superiori nell'ambito degli stessi atenei, risulta preferibile anche sotto il profilo finanziario.

Un'analisi di dettaglio sulle singole categorie di docenti consente di verificare, sulla scorta dei dati CINECA, l'effetto dei concorsi indetti a partire dal 1999 sull'andamento delle promozioni alle qualifiche superiori.

I maggiori incrementi si registrano, infatti, nelle qualifiche più elevate del personale docente, nel ruolo dei professori ordinari e associati, sebbene occorra al riguardo evidenziare che le nuove procedure avviate per l'inquadramento del personale docente a partire dal 1999 hanno consentito la conclusione del relativo iter nell'arco di un anno, quando in precedenza occorrevano circa 5-7 anni tra un bando concorsuale ed il successivo.

Relativamente ai professori ordinari, a fronte di concorsi per 5.549 posti, sono stati individuati 11.304 idonei dei quali ben 10.756 provenivano dai ruoli dei professori associati, solo 248 da quello dei ricercatori ed appena 202 idonei proveniva dall'esterno (1,7 per cento rispetto ai primi idonei chiamati). Nell'ambito poi degli idonei, 4.131 primi idonei e 5.789 idonei successivi – pari ad oltre il 90 per cento degli idonei - sono stati chiamati nei ruoli dei docenti dello stesso ateneo mentre meno del 10 per cento sono stati reclutati da un altro ateneo.

Risultati non dissimili si registrano nell'ambito dei professori associati ove, a fronte di concorsi per 7.758 posti, sono stati individuati 14.877 idonei dei quali ben 12.274 provenivano dai ruoli dei ricercatori e solo 2.510 idonei proveniva dall'esterno (15,6 per cento). Nell'ambito poi degli idonei, 4.779 primi idonei e 6.066 idonei

successivi – pari ad oltre il 70 per cento degli idonei - sono stati chiamati nei ruoli dei docenti dello stesso ateneo mentre circa il 30 per cento sono stati reclutati da un altro ateneo.

Tabella 2

Professori ordinari - posizioni precedentemente occupate nel ruolo

(valori assoluti)

	Professori associati	Ricercatori	Nessuna	Totale
Primi idonei chiamati	4.401	54	77	4.532
Idonei chiamati successivamente	6.113	188	114	6.415
Idonei non ancora chiamati al 03.09.08	242	6	11	259
Totale	10.756	248	202	11.304
<i>Percentuali di riga</i>				
Primi idonei chiamati	97,1	1,2	1,7	100
Idonei chiamati successivamente	95,3	2,9	1,8	100
Idonei non chiamati al 03.09.08	93,4	2,3	4,3	100

Fonte: CNVSU - Nono rapporto sullo stato del sistema universitario – dicembre 2008

Tabella 3

Professori associati - posizioni precedentemente occupate nel ruolo

(valori assoluti)

	RU	Nessuna	Totale
Primi Idonei Chiamati	5.270	977	6.247
Idonei Chiamati successivamente	6.769	1.438	8.207
Idonei non chiamati al 17.08.07	235	95	330
Totale	12.274	2.510	14.784
<i>Percentuali di riga</i>			
	RU	Nessuna	Totale
Primi Idonei Chiamati	84,4	15,6	100
Idonei Chiamati successivamente	82,5	17,5	100
Idonei non chiamati al 17.08.07	71,2	28,8	100

Fonte: CNVSU - Nono rapporto sullo stato del sistema universitario – dicembre 2008

Il CNVSU evidenzia inoltre, accanto alla presenza di 1.036 idonei non ancora chiamati, un significativo numero (428) di procedure concorsuali senza la nomina del

vincitore i cui idonei hanno comunque utilizzato l'idoneità conseguita trovando un inquadramento in un ruolo superiore nello stesso ateneo di provenienza.

Tabella 4

Numero di idonei in concorsi senza chiamata del vincitore e utilizzazione delle idoneità conseguite
(situazione al settembre 2008)

Anno del bando	Ordinari			Associati			Totale		
	Idonei	Chiamati	Idonei non ancora chiamati	Idonei	Chiamati	Idonei non ancora chiamati	Idonei	Chiamati	Idonei non ancora chiamati
2001	25	23	2	47	45	2	72	68	4
2002	57	56	1	69	62	7	126	118	8
2003	58	53	5	56	51	5	114	104	10
2004	95	81	14	93	80	13	188	161	27
2005	99	73	26	113	82	31	212	155	57
2006	16	8	8	30	17	13	46	25	21
Totale	350	294	56	408	337	71	758	631	127

Fonte: CNVSU - Nono rapporto sullo stato del sistema universitario – dicembre 2008

Un ultimo aspetto che merita attenzione è dato infine dalla composizione per età dei docenti nelle università statali. Nel periodo preso a riferimento la pur significativa quota di nuove assunzioni non è stata sufficiente a compensare il naturale invecchiamento dei docenti la cui età media presenta valori elevati in tutte le qualifiche, anche in relazione agli effetti, ancora attuali, degli inquadramenti disposti nel 1980 ai sensi del d.P.R. 382/1980.

Se la presenza di una consistente quota di docenti prossima ai limiti di età per il pensionamento può rappresentare, assieme alla razionalizzazione dei corsi di studio, una opportunità per interventi di riequilibrio, risulta invece più complesso intervenire sul dato relativo alla crescita della età media di ingresso nei diversi ruoli. Il maggior numero di concorsi banditi in ciascun anno ai sensi della legge 210/1998 non ha contribuito infatti a ridurre l'età media di ingresso. Se inoltre sull'assunzione dei professori può aver influito il minor costo delle promozioni interne, appare particolarmente critica la progressiva crescita dell'età di ingresso dei ricercatori che dai 30 anni del 1980 è passata ai 35 anni del 1999 per raggiungere i 36,3 anni del 2008.

Tabella 5

Età media (anni) dei docenti e dei ricercatori

Anno di riferimento	Professori ordinari	Professori associati	Ricercatori
1999	48,8	42,9	35,1
2000	50,6	44,2	36,5
2001	50,6	43,9	39,2
2002	51,3	44,0	37,4
2003	50,6	45,0	39,7
2004	52,1	46,5	37,3
2005	50,5	44,7	36,6
2006	50,3	44,1	36,2
2007	50,4	44,4	36,3
2008	59,6	52,8	45,2

Fonte: CNVSU - Decimo rapporto sullo stato del sistema universitario – dicembre 2009

Personale tecnico-amministrativo. Relativamente al personale amministrativo appare opportuno distinguere tra il personale dirigente e il restante personale tecnico – amministrativo.

L'evoluzione del personale dirigente, i cui dati vengono tratti dal Conto annuale predisposto dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) nel 2008, mostra un andamento leggermente crescente nell'ultimo triennio 2006-2008.

I direttori amministrativi raggiungono nel triennio le 65 unità mentre i dirigenti di seconda fascia passano dalle 323 unità del 2005 alle 328 unità del 2008. Consistente appare, nell'ambito di tale fascia il numero dei dirigenti cui sono stati conferiti incarichi con contratto a tempo determinato ai sensi dell'art. 19, comma 6 del d.lgs. 165/2001 (circa il 39 per cento).

Il personale tecnico – amministrativo, dopo la flessione registrata nel periodo 2001-2004 in considerazione dell'applicazione anche alle università del blocco delle assunzioni previsto per tutte le pubbliche amministrazioni, evidenzia dall'esercizio 2005 una progressiva crescita a seguito dell'allentamento dei vincoli. Dalle 52.500 unità del 1998 il personale amministrativo ha raggiunto le oltre 56.300 unità del 2008.

Maggiore attenzione merita invece, anche per i riflessi sull'andamento dei costi per il personale, l'evoluzione quantitativa della consistenza delle singole qualifiche.

Il sistema di classificazione del personale, delineato nelle sue linee essenziali nei rinnovi contrattuali relativi al quadriennio 1998-2001, si proponeva, da un lato, una nuova distribuzione dei profili idonea ad assicurare la flessibilità e la coerenza delle risorse umane con le esigenze organizzative e, dall'altro, una valorizzazione del personale attraverso sistemi di incentivazione orientati ai risultati e al riconoscimento delle professionalità, della qualità delle prestazioni individuali e delle competenze acquisite attraverso la formazione e l'esperienza lavorativa.

Ciò ha prodotto un'ampia diversificazione dei sistemi di inquadramento sia in relazione alla definizione delle categorie funzionali, corrispondenti a livelli omogenei di competenze, sia in relazione alle possibilità di accesso⁴⁷.

Sotto tale ultimo aspetto il nuovo sistema di classificazione ha aperto al personale delle amministrazioni la possibilità di effettuare al loro interno progressioni retributive e di carriera nell'ambito delle aree di inquadramento (progressioni orizzontali) o tra aree diverse (progressioni verticali), demandando comunque alla contrattazione decentrata la determinazione del numero delle promozioni e i criteri di attuazione delle stesse.

A fronte dei 82.232 passaggi registrati nel periodo 2001-2005 (64.140 orizzontali e 18.095 verticali), il periodo successivo (2006-2008) evidenzia ulteriori 34.142 passaggi (23.689 orizzontali e 10.453 verticali) pari a circa il 65,3 per cento del personale del comparto; valore che supera nettamente il 100 per cento considerando il complesso delle progressioni dal 2001 al 2008.

⁴⁷Il sistema attuale si articola in quattro categorie, di cui una riservata alle elevate professionalità (EP), cui corrispondono insiemi affini di competenze, conoscenze e capacità necessarie per l'espletamento di una gamma di attività lavorative suddivise secondo il diverso grado di autonomia e di responsabilità.

All'interno di ciascuna categoria è prevista una progressione economica, nel numero consentito dalla disponibilità delle risorse a ciò finalizzate, nell'ambito della quale i criteri generali per la selezione sono oggetto di contrattazione integrativa e si ispirano al riconoscimento della formazione effettuata, dell'esperienza lavorativa, della qualità delle prestazioni individuali, dei titoli culturali e professionali (in particolare per le qualifiche EP) ed infine dell'anzianità di servizio cui, tuttavia, viene riconosciuto un valore inferiore rispetto agli altri elementi.

Le progressioni verticali tra le aree, le cui procedure attuative devono essere preventivamente individuate dalle amministrazioni con atti regolamentari, conseguono invece all'espletamento di procedure selettive per l'accesso a ciascuna categoria riservate al personale in servizio della categoria immediatamente inferiore, ispirate a criteri di valutazione delle competenze professionali acquisite e conseguenti all'esperienza professionale risultante dal curriculum del dipendente nonché verificate da apposite prove di esame dimensionate in relazione ai livelli di professionalità richiesta per ciascuna categoria, con adeguato riconoscimento della formazione certificata secondo il sistema dei crediti formativi.

Il numero dei posti di organico da destinare ai passaggi alla categoria immediatamente superiore e all'accesso esterno è definito dalle amministrazioni – in una percentuale pari al 50 per cento dei posti da coprire calcolati su base annua – nell'ambito della programmazione triennale del fabbisogno del personale e dei suoi eventuali aggiornamenti.

L'andamento in crescita delle progressioni orizzontali risulta coerente con l'ampliamento delle posizioni economiche introdotte con il CCNL 2002-2005, siglato tuttavia solo al termine del 2005.

Il valore nettamente superiore alla media della percentuale di passaggi verticali risente ancora in parte della disciplina transitoria dettata dall'art. 74 del contratto collettivo dell'agosto 2000 che, nel disciplinare una serie di inquadramenti e altre procedure assimilabili a vere e proprie progressioni verticali, ha previsto un notevole mutamento nella distribuzione del personale.

Nel dettaglio dei passaggi verticali, disaggregando i dati a seconda delle categorie del personale, la rilevazione evidenzia, a fronte della flessione del personale appartenente alle qualifiche inferiori, uno spiccato spostamento del personale verso le qualifiche più alte, in particolare nella categoria D (il personale appartenente alla categoria D cresce del 23,3 per cento dal 2005) e nella categoria EP (+81 per cento), con la conseguenza di un innalzamento sia della retribuzione media pro-capite sia della spesa complessiva connessa al riconoscimento degli emolumenti contrattuali.

A tale risultato hanno in parte contribuito anche le modifiche introdotte dal CCNL 2002-2005 che hanno consentito, accanto a procedure selettive in deroga al possesso del titolo di studio per il passaggio ad una qualifica superiore, la possibilità di fruire di un ulteriore passaggio nell'ipotesi del possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso alla categoria di appartenenza.

Il recente CCNL 2006-2007 è nuovamente intervenuto nella materia prevedendo per una sola volta la possibilità di una progressione in deroga al titolo di studio.

Sempre analizzando la struttura del personale amministrativo merita infine di essere esaminata anche la consistenza e l'evoluzione del personale a tempo determinato in relazione al quale, i dati relativi al comparto – tratti dal Conto annuale redatto dalla Ragioneria Generale dello Stato - evidenziano, a differenza degli altri comparti, una contenuta ma progressiva flessione nel triennio 2006-2008 (dalle 5.487 unità del 2006 alle 4.469 del 2008) in relazione all'affievolimento dei vincoli posti all'assunzione del personale e all'avvio del processo di stabilizzazione avviato nel 2007.

In relazione a questo ultimo fenomeno, si ribadiscono in tale sede le osservazioni formulate dalle Sezioni riunite in sede di certificazione del CCNL 2006-2009 (biennio

economico 2006-2007)⁴⁸ in ordine alle disposizioni che hanno previsto la possibilità, per gli atenei che si trovino nelle condizioni di bandire concorsi per posti di lavoro a tempo indeterminato, di procedere alla stabilizzazione di personale in servizio con contratto a termine, assunto con procedure concorsuali, previa positiva verifica dell'attività svolta. Così come formulata, la disposizione contrattuale non prevede infatti alcun limite, alla stabilizzazione dei precari, in contrasto con le percentuali previste dal vigente ordinamento, né contempla alcuna forma di selezione comparativa tra diversi possibili aspiranti alla stabilizzazione.

3.3. La spesa per il personale.

L'evoluzione delle retribuzioni del personale di ruolo dell'università risente da un lato delle scelte operate da ciascuna istituzione in materia di assunzioni e dall'altro da norme di carattere generale che, nel disciplinare i meccanismi di riconoscimento dell'anzianità e gli adeguamenti automatici (per i docenti) e i rinnovi contrattuali biennali (per il personale tecnico e amministrativo), determinano incrementi retributivi indipendenti dalle scelte di ateneo.

I dati tratti dalla banca dati del MIUR consentono di rilevare l'ammontare delle spese per il personale enucleando, in primo luogo, le spese per assegni fissi al personale di ruolo (comprehensive degli oneri previdenziali, assistenziali e IRAP), anche al fine di verificare il rispetto del rapporto del 90 per cento tra tali spese e le assegnazioni del Fondo per il Finanziamento ordinario delle Università.

La spesa complessiva ammonta nel 2007 a 6.326 milioni di euro e nel 2008 a 6.574 milioni registrando un incremento di circa l'8,3 per cento nel triennio 2006-2008 e di circa 52,1 per cento dal 1998.

Diverso risulta tuttavia l'ammontare e l'andamento della spesa con riferimento alle diverse categorie di personale.

La spesa per le retribuzioni del personale docente assorbe infatti circa il 78 per cento delle risorse destinate al settore a fronte del solo 22 per cento per il personale amministrativo.

⁴⁸ Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo delibera n. 37/2008.

Tabella 6

Spese per assegni fissi al personale delle università statali dal 1998 al 2008

Anno	Spese per assegni fissi con oneri a carico dell'ente				Totale
	Professori ordinari	Professori associati	Ricercatori	Tecnici Amministrativi	
1998	1.148.062	1.001.528	855.847	1.315.242	4.320.680
1999	1.177.274	1.118.318	851.706	1.336.119	4.483.417
2000	1.250.864	1.117.804	892.351	1.426.368	4.687.387
2001	1.410.156	1.098.562	903.947	1.489.407	4.902.072
2002	1.579.730	1.138.903	920.686	1.519.027	5.158.345
2003	1.658.653	1.172.901	949.411	1.526.517	5.307.483
2004	1.727.270	1.186.292	999.023	1.540.465	5.453.051
2005	1.861.267	1.249.671	1.036.348	1.644.543	5.791.829
2006	1.947.266	1.286.757	1.095.532	1.745.215	6.074.770
2007	2.047.917	1.334.782	1.152.242	1.791.588	6.326.529
2008	2.098.450	1.358.121	1.222.627	1.895.089	6.574.287

Fonte: CNVSU - Decimo rapporto sullo stato del sistema universitario – dicembre 2009

Per il personale docente, occorre premettere che il relativo trattamento economico non forma oggetto di disciplina pattizia, come invece previsto per il personale tecnico amministrativo, trattandosi di personale disciplinato per legge sia nello stato giuridico sia nel trattamento economico.

L'evoluzione del relativo trattamento economico si attua, sia attraverso l'automatica acquisizione di classi e scatti biennali, rispettivamente all'8 per cento e al 2,50 per cento, sia attraverso il meccanismo, parimenti automatico, di cui all'art. 24, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 e cioè mediante adeguamento di diritto, ogni anno, in ragione degli incrementi medi, calcolati dall'Istituto Nazionale di Statistica, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie dei pubblici dipendenti contrattualizzati, sulle voci retributive, ivi compresa l'indennità integrativa speciale, utilizzate dal medesimo Istituto per l'elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali.

Secondo i dati desunti dal sistema, la spesa complessiva annua per la corresponsione degli assegni fissi al personale docente registra valori che passano da 4.329 milioni di euro nel 2006 a 4.679 milioni di euro nel 2008 con un incremento dell'8 per cento (la crescita nel periodo 1998-2008 supera il 50 per cento).

Le variazioni più significative si registrano nella categoria dei professori ordinari nell'ambito dei quali la spesa è cresciuta di circa l'82 per cento nel periodo 1998-2008 mentre minori risultano le percentuali di crescita delle spese per assegni fissi dei professori associati (+35,6 per cento) e dei ricercatori (+ 42,9 per cento).

Quanto al personale non docente, le spese per il personale dirigenziale, tratte dal Conto annuale annualmente redatto dalla Ragioneria generale dello Stato, evidenziano una spiccata crescita nel triennio 2006- 2008 che si attesta a 34,8 milioni (erano 26,4 milioni nel 2007) di cui 18,4 milioni per competenze fisse e 16,4 milioni per competenze accessorie.

Va al riguardo sottolineato il forte ritardo nella stipulazione dei contratti concernenti i rinnovi contrattuali per il quadriennio 2002-2005 siglati, con ben tre anni di ritardo, solo nell'esercizio 2008, anno in cui l'andamento delle spese ha risentito degli effetti derivanti dalla corresponsione degli incrementi contrattuali a regime e soprattutto il versamento degli arretrati.

In forte ritardo si presenta anche il successivo rinnovo relativo al biennio 2006-2007 non ancora siglato.

L'ammontare delle spese per gli assegni fissi al personale tecnico amministrativo di ruolo nel 2008 raggiunge 1.895 milioni con un incremento di circa il 44 per cento rispetto al 1998).

Anche relativamente al tale personale, l'andamento delle spese ha risentito, rispetto agli altri comparti, del forte ritardo della contrattazione relativa al secondo biennio economico 2004-2005, conclusa solo a gennaio 2006 ed a quadriennio ampiamente scaduto, in relazione, da un lato, alla ricerca di un assetto normativo per categorie di personale appartenente al comparto (personale tecnico amministrativo che presta servizio presso le aziende ospedaliere universitarie) e, dall'altro, alle gravi difficoltà finanziarie degli atenei, conseguenza diretta di una ridotta crescita delle risorse trasferite dallo Stato al sistema universitario nel periodo di riferimento.

Al riguardo, la brusca riduzione di valore del FFO relativo all'esercizio 2006 ha accentuato la difficoltà per i singoli atenei nel mantenere un corretto rapporto tra disponibilità del fondo ordinario di finanziamento e la spesa fissa per il personale, ulteriormente incrementata dall'introduzione di una nuova indennità accessoria mensile

istituita al fine di razionalizzare la struttura del trattamento accessorio diverso in ciascun ateneo.

Problematiche analoghe hanno caratterizzato la tornata contrattuale successiva, atteso che i rinnovi relativi al biennio 2006-2007 sono stati siglati a quasi un anno di distanza dalla scadenza del relativo periodo di vigenza in relazione alla necessità ricorrere alle risorse stanziare nell'apposito fondo dalle leggi finanziarie per il 2006, 2007 e 2008.

Anche in tal caso le risorse disponibili sono state utilizzate per corrispondere incrementi delle componenti fisse e continuative della retribuzione⁴⁹.

Il monitoraggio dell'andamento delle retribuzioni assume un ruolo decisivo in relazione, da un lato, alla disposizione che pone dall'esercizio 2000 gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali a carico dei bilanci dei singoli enti e, dall'altro, ai limiti imposti dal citato art. 51, comma 4 della legge 449/97 in base al quale le spese fisse e obbligatorie per il personale di ruolo delle università statali non possono eccedere il 90 per cento dei trasferimenti statali sul fondo di finanziamento ordinario.

Tale impostazione presuppone infatti la necessità, per ciascun ateneo, di fronteggiare i nuovi oneri attraverso una opportuna rimodulazione dei propri bilanci ed un appropriato processo di riallocazione delle risorse volto a conseguire, in caso di insufficienza delle risorse trasferite, i necessari risparmi di spesa, e ciò soprattutto a seguito delle disposizioni che hanno consentito di scontare nella valutazione di tali limiti gli incrementi contrattuali delle retribuzioni fisse.

La tabella seguente – che evidenzia l'andamento delle risorse assegnate al FFO e l'incremento delle spese per assegni fissi al personale di ruolo – mostra una progressiva difficoltà nel garantire l'equilibrio tra il fondo di finanziamento ordinario e la spesa per gli assegni fissi.

⁴⁹Le retribuzioni tabellari sono state articolate in due *tranches*, con decorrenza rispettivamente 1° gennaio 2006 (corrispondente in pratica all'indennità di vacanza contrattuale) e 1° gennaio 2007 (decorrenza quest'ultima anticipata di un mese, in relazione ai margini di elasticità con i quali in tutti i comparti di contrattazione viene calcolata la quota delle risorse complessive da destinare ai rinnovi). Le risorse da destinare all'implementazione del fondo di amministrazione, quantificate in una percentuale pari allo 0,5 per cento del monte salari sono state utilizzate in ragione dello 0,3 per cento per incentivare la produttività (comprese le procedure di mobilità orizzontale nei diversi livelli economici) e, per la restante quota, per finanziare incrementi del cosiddetto trattamento accessorio fisso, comprendente le indennità corrisposte in misura continuativa a tutto il personale legate alla sola presenza in servizio.

Tabella 7

Le spese per assegni fissi sul FFO assegnato alle università statali
(milioni di euro)

Anno	FFO assegnato alle università statali	Incremento annuale	% Incremento annuale	Spese per assegni fissi al personale	% Assegni fissi su FFO
1998	5.273	207	4,1	4.320	81,9
1999	5.402	129	2,4	4.483	82,9
2000	5.743	342	6,3	4.687	81,6
2001	6.042	299	5,2	4.902	81,1
2002	6.165	122	2	5.158	83,6
2003	6.215	50	0,8	5.307	85,3
2004	6.516	301	4,8	5.453	83,6
2005	6.896	380	5,8	5.791	83,9
2006	7.014	118	1,7	6.074	86,6
2007	7.119	105	1,5	6.326	88,8
2008	7.325	106	1,5	6.574	89,7

Fonte: CNVSU - Decimo rapporto sullo stato del sistema universitario – dicembre 2009

L'analisi dei dati evidenzia un incremento delle risorse del FFO in progressiva diminuzione dal 2000 fino al 2003 ove ha registrato un aumento rispetto all'esercizio precedente di appena lo 0,8 per cento. La crescita riscontrata negli esercizi successivi (4,8 per cento nel 2004 e 5,8 per cento nel 2005), anche al fine di assicurare la copertura degli oneri derivati dai rinnovi contrattuali, ha subito negli ultimi tre esercizi una nuova brusca diminuzione di valore con incrementi pari ad appena l'1,7 per cento nel 2006 e 1,5 per cento nel 2007 e nel 2008.

A tale evoluzione si contrappone una crescita nettamente più elevata delle spese del personale determinata da dinamiche contrattuali volte ad avviare la riforma degli ordinamenti didattici e ad assicurare i necessari ricambi generazionali.

L'incremento degli assegni fissi rilevato dal MIUR attraverso i dati elaborati dal CINECA evidenzia un trend crescita che passa dal 5,9 per cento del 2003, al 2,2 per cento del 2004, al 6,3 per cento del 2005, al 5 per cento del 2006, al 6 per cento del 2007 e al 3,6 per cento del 2008. La flessione registrata nel 2004 sconta il ritardo nella stipula dei rinnovi contrattuali 2002-2005 e lo slittamento dei rinnovi contrattuali della dirigenza.

Ne consegue pertanto un progressivo irrigidimento delle risorse assegnate per il funzionamento delle università quasi interamente assorbite dalla spesa per il personale

che in base ai dati rilevati dal MIUR si attesta sin dal 1998 a circa l'82 per cento del valore del FFO per raggiungere l'86,6 per cento nel 2006, l'88,9 per cento nel 2007 e dell'89,7 per cento nel 2008.

Tabella 8 - Quadro Ministeriale per il calcolo del rapporto AF/FFO per il 2008 e valutazione del superamento dei limiti della norma (90%)

Università	Chiusura 2008 (totali)							Programmazione precedente	
	FFO	Convenzioni stabili	AF (compresi oneri)	Riduzione per Attività Sanitaria (compresi oneri)	Riduzione per Incrementi Stipendiali (compresi oneri)	Rapporto puro % 2008	Rapporto % con correzioni (chiusura 2008)	Chiusura 2007	Chiusura 2006
Politecnica delle MARCHE	74.793	362	60.838	3.423	1.870	80,95	73,91	73,60	71,61
BARI	217.320	132	202.419	10.748	2.846	93,09	86,84	91,40	88,12
Politecnico di BARI	44.355		38.487	0	1.142	86,77	84,20	86,40	83,24
BASILICATA	35.840	1.750	33.264	0	848	88,49	86,24	87,84	84,65
BERGAMO	36.382	291	27.746	0	770	75,66	73,56	71,06	67,26
BOLOGNA	400.009		342.575	10.353	8.564	85,64	80,91	83,39	78,44
BRESCIA	70.063	430	53.969	3.685	1.562	76,56	69,12	67,81	64,23
CAGLIARI	140.262	2.746	133.273	9.245	3.590	93,19	84,22	84,26	82,38
della CALABRIA	103.657		82.741	0	2.454	79,82	77,45	76,74	72,62
CAMERINO	37.193	835	33.277	0	883	87,51	85,18	83,89	83,89
CASSINO	35.239	395	33.073	34	982	92,82	89,96	91,37	86,73
CATANIA	203.363	8.168	178.023	12.788	5.312	84,16	75,60	73,29	73,26
CATANZARO	35.552		18.116	1.868	497	50,96	44,31	43,67	42,16
CHIETI-PESCARA	86.245		64.932	2.291	1.771	75,29	70,58	70,91	69,25
FERRARA	78.440	1.072	69.755	3.432	2.045	87,73	80,84	82,93	82,08
FIRENZE	256.857	2.002	250.002	9.661	7.468	96,58	89,96	92,17	91,59
FOGGIA	39.695	111	33.161	1.759	981	83,31	76,42	73,69	64,57
GENOVA	193.442	1.534	180.122	8.147	4.327	92,38	85,98	86,58	85,12
INSUBRIA	40.047		35.968	1.989	1.030	89,82	82,27	78,84	74,49
L'AQUILA	69.499	1.266	68.613	2.996	2.025	96,96	89,86	89,90	87,93
LECCE	91.115	217	73.409	0	944	80,38	79,34	78,37	74,38
MACERATA	38.063	1.055	32.521	0	995	83,14	80,59	71,88	66,04
MESSINA	183.171		168.796	22.683	5.279	92,15	76,89	76,98	75,58
MILANO	283.321	1.851	256.485	9.677	6.233	89,94	84,36	83,87	82,84
MILANO-BICOCCA	112.478	765	81.716	1.659	2.018	72,16	68,91	66,08	61,92
Politecnico di MILANO	203.088	1.350	135.693	0	3.411	66,37	64,70	64,09	61,20
MODENA e REGGIO EMILIA	95.087	302	89.325	4.504	2.599	93,64	86,20	85,86	82,41
MOLISE	30.895		27.531	0	359	89,11	87,95	89,61	84,11
NAPOLI "Federico II"	391.739	9.875	393.398	38.918	10.976	97,95	85,53	86,40	81,55
Seconda Univ. NAPOLI	138.177	8.003	141.361	29.434	4.824	96,70	73,27	73,13	73,85
"Parthenope" di NAPOLI	37.020	455	28.440	0	825	75,89	73,69	67,81	60,71
"L'Orientale" di NAPOLI	35.951		34.307	0	893	95,43	92,94	95,78	93,94
PADOVA	295.314	6.277	259.492	12.791	6.152	86,04	79,76	78,75	76,89
PALERMO	251.761	4.019	236.025	20.403	7.341	92,28	81,43	80,69	78,96
PARMA	134.192		121.008	5.714	3.664	90,17	83,19	83,27	81,31
PAVIA	129.965	582	123.160	4.389	3.733	94,34	88,12	89,34	88,32
PERUGIA	156.033	447	140.934	6.249	4.296	90,06	83,33	82,77	81,81
Stranieri DI PERUGIA	12.822		9.872	0	247	76,99	75,07	68,62	61,78
PIEMONTE ORIENTALE	46.303	490	38.348	1.074	1.117	81,95	77,27	73,83	70,63
PISA	215.415	1.357	206.865	8.192	6.213	95,43	88,79	90,00	90,09
Mediterranea di REGGIO CALABRIA	31.226		27.887	0	822	89,31	86,67	83,25	80,01
ROMA "Foro Italico "	12.139		7.010	0	213	57,75	55,99	50,64	43,15
ROMA "La Sapienza"	583.010	2.456	556.264	63.137	14.565	95,01	81,74	81,13	80,82
ROMA "Tor Vergata"	150.356	2.918	137.522	7.669	1.512	89,72	83,73	84,59	81,26
ROMA TRE	127.659		95.300	0	2.769	74,65	72,48	70,17	65,76
SALERNO	121.406		97.500	0	2.808	80,31	78,00	75,74	72,12
SANNIO di BENEVENTO	21.319	300	16.518	0	460	76,40	74,28	70,96	65,05
SASSARI	83.564	132	76.587	4.459	2.235	91,51	83,51	83,30	79,53
SIENA	116.413	3.841	125.589	8.454	3.922	104,44	94,14	89,72	87,04
Stranieri di SIENA	8.048		6.489	0	233	80,63	77,73	75,26	73,75
TERAMO	28.734	727	24.186	0	683	82,10	79,78	79,00	75,57
TORINO	260.306	332	235.251	12.109	7.039	90,26	82,91	82,60	79,55
Politecnico di TORINO	115.283	1.529	96.544	0	2.906	82,65	80,16	80,04	76,80
TRENTO	73.239	2.333	62.210	0	1.868	82,32	79,85	78,55	74,53
TRIESTE	106.974	587	103.235	2.282	1.366	95,98	92,59	91,64	90,20
TUSCIA	39.247	627	36.018	0	926	90,33	88,01	87,74	86,75
UDINE	76.967	3.246	73.441	1.841	2.084	91,56	86,66	87,04	83,29
URBINO "Carlo BO"	45.671		47.991	0	1.415	105,08	101,98	59,58	
"Ca' Foscari" di VENEZIA	70.531	2.674	63.789	0	1.923	87,14	84,51	87,86	85,73
Università IUAV di VENEZIA	33.102		26.399	0	425	79,75	78,47	78,31	77,90
VERONA	96.130		81.900	6.226	2.064	85,20	76,57	75,06	67,15
Scuola Normale Superiore di PISA	32.909		15.987	0	570	48,58	46,85	51,43	49,88
S ANNA di PISA	25.592	67	9.839	0	328	38,35	37,07	39,80	36,24
SISSA - TRIESTE	17.704	35	8.291	0	263	46,74	45,26	51,07	46,41
IUSM di FIRENZE	2.197		1.332	0	40	60,62	58,80	47,08	9,88
Scuola IMT - LUCCA	3.502		109	0	5	3,10	2,96	-	-
I.U.S.S. - PAVIA	3.592		1.498	0	52	41,71	40,26	33,49	-
Totale	7.366.983	79.943	6.573.726	354.283	176.582	88,27	81,15	78,51	80,84

Fonte: CNVSU - Decimo rapporto sullo stato del sistema universitario - dicembre 2009

L'analisi dei dati relativi ai singoli atenei conferma tale difficoltà evidenziando numerose università che nel 2008 hanno superato il limite consentito.

Cinque atenei hanno fatto registrare un indice superiore all'89 per cento e ben 24 università hanno superato la soglia del 90 per cento con picchi del 104 e del 105 per cento.

Anche depurando il peso della spesa del personale del valore degli incrementi contrattuali nonché, per un terzo, delle spese del personale impegnato in attività di assistenza sanitaria convenzionate con il SSN⁵⁰, restano ancora 4 università che hanno superato il limite fissato e altre tre prossime al 90 per cento.

Per cercare di arginare l'aumento dell'incidenza dei costi del personale, la manovra di finanza pubblica, avviata con il DL n. 112 del 25 giugno 2008 convertito con la legge n. 133/2008, ha sollecitato provvedimenti di razionalizzazione del sistema, prevedendo la riduzione progressiva, su un arco quinquennale, del Fondo di finanziamento ordinario (FFO)⁵¹. Parallelamente, il DL 10 novembre 2008 n. 180, convertito con la legge 9 gennaio 2009 n.1, ha imposto che le spese per assunzione di personale non possano superare il 50 per cento del valore delle cessazioni e che almeno il 60 per cento di questa cifra venga destinata alle assunzioni di ricercatori, e non più del 10 per cento ad assunzioni di professori ordinari.

L'impatto di questi interventi legislativi sul sistema universitario nel periodo 2008-2011, emerge dall'analisi degli stanziamenti del capitolo di bilancio afferente al fondo di finanziamento ordinario, della spesa di personale (dati di consuntivo 2008) e della sua evoluzione negli anni successivi, anche alla luce del mancato rifinanziamento, a decorrere dal 2011, del fondo straordinario di cui all'art. 2, comma 428 della legge 244/2007⁵² e delle variazioni in diminuzione del fondo in conseguenza dei più svariati provvedimenti legislativi (dai 62 milioni del 2009 agli oltre 837,4 milioni del 2012).

⁵⁰Nella valutazione dei limiti delle spese per assegni fissi al personale di ruolo sono esclusi: gli incrementi annuali delle retribuzioni fisse per docenti e personale amministrativo; parte dei costi del personale impegnato in attività assistenziale sanitaria in convenzione con il SSN; convenzioni stabili con enti esterni.

⁵¹Di 1.441,5 milioni di euro: 63,5 nel 2009, 190 nel 2010, 316 nel 2011, 417 nel 2012 e 455 dal 2013. Prendendo come riferimento il finanziamento assegnato per il 2008, a regime si tratta di una diminuzione pari al 19,7 per cento.

⁵²Fondo da destinare all'incremento dell'efficienza e dell'efficacia del sistema universitario nazionale.

ANDAMENTO FONDO FINANZIAMENTO ORDINARIO – SPESE PERSONALE 2004-2011



Fonte: dati MIUR-DALIA-CINECA.

Lo squilibrio tra l'andamento del FFO e la crescita delle spese di personale, anche in presenza dei correttivi previsti dal 2004 al 2008 peraltro non più confermati, rappresenta pertanto un forte elemento di criticità dell'attuale sistema di finanziamento che non riesce a garantire alle università un adeguato livello di spesa sia per il funzionamento e le attività istituzionali che per i progetti di investimento.

Il dato che emerge dalle rilevazioni del MIUR evidenzia, infatti, un andamento delle spese di personale che nel loro complesso assorbono interamente le risorse provenienti dal FFO.

Le spese per il personale di ruolo, comprensive anche delle indennità accessorie, raggiungono nel 2008 i 7.881 (+19,8 per cento rispetto alla sola spesa per le retribuzioni fisse)⁵³; andamento confermato anche dalla consistenza della spesa per il personale (comprensiva anche degli assegni di ricerca e i compensi per i collaboratori e

⁵³Tali spese ammontavano a 7.468 milioni nel 2006 (+22,9 per cento rispetto alla spesa per le retribuzioni fisse) e a 7.511 milioni nel 2007 (+18,7 per cento rispetto alla spesa per le retribuzioni fisse)

gli esperti linguistici) tratta dall'omogenea redazione dei conti consuntivi che si attesta nel 2008 a 7.939,7 milioni pari al 57 per cento delle uscite totali⁵⁴.

⁵⁴L'importo si riferisce alle spese impegnate nella gestione di competenza 2008 da parte delle università statali sia in contabilità finanziaria sia in contabilità economica. Si tratta delle spese per personale a tempo indeterminato e determinato, compresi i collaboratori, esperti linguistici, ed assegnisti di ricerca), altro personale (personale con contratti di formazione e lavoro, CO.CO.CO, CO.CO.PRO, lavoratori socialmente utili), inclusi contributi obbligatori (esclusi "altri contributi" che attengono invece a quei contributi erogati a fondi assistenziali o previdenziali versati in forma collettiva e non vincolati ai singoli dipendenti), ed IRAP. Le uscite totali rappresentano il totale generale al netto delle partite di giro e dei trasferimenti interni.

Elaborazione Corte dei Conti su dati MIUR, conti consuntivi dell'omogenea redazione 2008.

Capitolo IV

Domanda ed offerta di formazione universitaria

4.1. L'evoluzione della disciplina degli ordinamenti didattici.

Un'analisi, sia pure di sintesi, dei dati concernenti la domanda e l'offerta formativa nell'intero sistema universitario non può prescindere dalla disamina dei principali interventi normativi che hanno interessato l'organizzazione della didattica.

Occorre, pertanto, delineare il quadro di assetto istituzionale nel quale si collocano i risultati conseguiti dalla riforma degli ordinamenti didattici, prefigurata in *nuce* dalla legge n. 341 del 1990, ed introdotta via via a partire dal decreto ministeriale n. 509 del 1999 e tuttora in fase di revisione e correzione.

Va precisato, al riguardo, che la legge n. 341 del 1990 sull'organizzazione didattica, successiva di un anno a quella relativa all'autonomia statutaria (legge n. 168 del 1989), costituisce corollario del principio autonomistico dettato dall'art. 33 della Costituzione.

Essa ha introdotto, accanto alla laurea, il diploma universitario di primo livello ed ha innovato il sistema di governo della didattica, sino ad allora affidato a provvedimenti ministeriali secondo una risalente logica centralistica, prevedendo, quali strumenti di governo, i regolamenti didattici di ateneo ed i regolamenti dei corsi di studio⁵⁵.

L'introduzione del diploma universitario, configurato come canale parallelo non comunicante con le lauree, non ha sortito tuttavia l'effetto sperato. I diplomi rilasciati negli anni sino alla riforma dei corsi di studio con il d.m. n. 509 del 1999 copriranno meno del 10 per cento della domanda formativa.

⁵⁵La distinzione tra regolamenti didattici di ateneo e regolamenti dei corsi di studio incide non soltanto nella procedura prevista per l'approvazione degli stessi (procedura interamente interna all'ateneo per i regolamenti dei corsi di studio, mentre approvazione soggetta a preventiva valutazione del Ministero per i regolamenti didattici di ateneo) ma anche e soprattutto sui contenuti dei medesimi, dovendo i regolamenti di ateneo disciplinare essenzialmente gli aspetti di organizzazione dell'attività didattica comuni ai corsi di studio e lasciare ai regolamenti dei corsi di studio gli altri aspetti organizzativi. L'analisi delle soluzioni adottate dai singoli atenei ha mostrato tuttavia che in taluni casi le questioni oggetto di disciplina non hanno trovato chiara distinzione tra le diverse fonti e in altri casi non hanno trovato comunque una chiara articolazione nella necessaria gerarchia tra ordinamento didattico, che costituisce parte del regolamento didattico di ateneo, e regolamento del corso di studio. Ciò vale, a titolo esemplificativo, per taluni contenuti quali: le conoscenze necessarie all'accesso, il loro accertamento e i conseguenti debiti; le propedeuticità, gli sbarramenti, i numeri minimi di crediti da acquisire per l'iscrizione ad anni successivi; le verifiche in presenza di crediti obsoleti; le attività che possono, per casi determinati, sostituire la frequenza; le caratteristiche della prova per il conseguimento del titolo.

Di qui l'avvio di un disegno di riforma dell'autonomia didattica, che, in linea con l'esigenza di armonizzazione dell'architettura dei sistemi di istruzione superiore in Europa, ha portato al processo di Bologna, tuttora in fase di sviluppo, destinato a promuovere una *European Higher Education Area* fortemente integrata⁵⁶.

La riforma degli ordinamenti dei corsi di studio universitari, avviata più di dieci anni fa con il primo regolamento sull'autonomia didattica (d.m. n. 509 del 1999), muove dunque da un contesto di ampio confronto a livello dei principali paesi europei nell'ottica della costruzione dello spazio europeo dell'istruzione superiore. L'obiettivo di armonizzazione dei sistemi di istruzione superiore viene affidato ad un percorso formativo sviluppato su due cicli principali di studi, il primo dei quali deve portare ad un titolo spendibile nell'intero mercato del lavoro europeo.

Il d.m. n. 509 del 1999 articola, quindi, i titoli di studio, secondo lo schema europeo, su un primo livello (laurea, per conseguire la quale occorrono almeno 180 crediti formativi) ed un secondo livello (laurea specialistica, per conseguire la quale occorrono almeno 300 crediti formativi comprensivi di quelli acquisiti in una laurea di primo livello).

Il medesimo provvedimento prevede inoltre la possibilità per le università di istituire e disciplinare i propri corsi di studio operando, con ampi margini di flessibilità, entro classi determinate in sede nazionale in corrispondenza alle diverse filiere didattiche, determinazione questa cui si perviene nel 2000 con appositi provvedimenti

⁵⁶L'incontro di Bologna (1999) segue di un anno l'incontro di Parigi alla Sorbona (1998), in occasione del quale i ministri dell'istruzione di quattro paesi (Francia, Germania, Italia, Regno Unito) sottoscrissero un appello, rivolto, senza confini di appartenenza, sia agli altri Stati membri dell'Unione sia agli altri Paesi europei, finalizzato alla creazione di un'Europa della conoscenza, mediante un'operazione di armonizzazione dell'architettura dei sistemi di istruzione superiore. Tra gli impegni assunti nell'incontro di Bologna assumono rilievo: (a) l'adozione di un sistema di studi di semplice leggibilità e comparabilità, anche tramite l'implementazione del Diploma *Supplement*, al fine di favorire l'inserimento nel mondo del lavoro dei cittadini europei e la competitività internazionale del sistema europeo dell'istruzione superiore; (b) l'adozione di un sistema essenzialmente fondato su due cicli principali, rispettivamente di primo e di secondo livello; (c) il consolidamento di un sistema di crediti didattici acquisibili anche in contesti diversi, compresi quelli di formazione continua e permanente, purché riconosciuti dalle università di accoglienza, quale strumento idoneo ad assicurare la più ampia e diffusa mobilità degli studenti; (d) la promozione della mobilità mediante la rimozione degli ostacoli al pieno esercizio della libera circolazione con particolare attenzione, per gli studenti, all'accesso alle opportunità di studio e formazione ed ai correlati servizi, e, per il personale docente e tecnico-amministrativo, al riconoscimento e alla valorizzazione dei periodi di ricerca, didattica e tirocinio svolti in contesto europeo, senza pregiudizio per i diritti acquisiti; (e) la promozione della cooperazione europea nella valutazione della qualità al fine di definire criteri e metodologie comparabili; (f) la promozione della necessaria dimensione europea dell'istruzione superiore, con particolare riguardo allo sviluppo dei *curricula*, alla cooperazione tra istituzioni, agli schemi di mobilità e ai programmi integrati di studio, formazione e ricerca.

che individuano per ogni classe, sia di laurea di primo livello sia di laurea specialistica, gli obiettivi formativi qualificanti e le attività formative indispensabili.

Nell'impianto del d.m. n. 509 del 1999, il sistema degli ordinamenti didattici si regge sulle attività formative misurate non più nei termini delle tradizionali annualità o semestralità, bensì attraverso crediti formativi universitari introdotti secondo il sistema *ECTS-European Credit Transfer System*. L'obiettivo è dunque quello di favorire la mobilità internazionale nell'ottica di un sistema che risponde anche alla scelta, condivisa a livello europeo, di concentrare l'attenzione sullo studente e sull'apprendimento anziché sul docente e sull'insegnamento.

Le classi di corso di studio costituiscono poi il punto di sintesi della compatibilità tra valore nazionale del titolo di studio e autonomia didattica della singola università, dovendo ogni classe fissare le condizioni minime, in termini di obiettivi e attività formative, che gli atenei devono rispettare nella definizione degli ordinamenti didattici dei propri corsi da collocare nella classe e che, se rispettate, conferiscono il medesimo valore legale a tutti i corsi compresi nella medesima classe.

L'articolazione della laurea specialistica su 300 crediti formativi, comprensivi di quelli acquisiti in una laurea di primo livello, trova *ratio* nell'obiettivo finale, che è quello del complesso delle competenze acquisite indipendentemente dal cammino seguito per raggiungerlo.

L'attuazione della riforma non ha prodotto tuttavia gli effetti attesi, soprattutto per una mancata visione d'insieme, avendo ogni facoltà e spesso ogni area scientifica affrontato i problemi separatamente rispetto alle altre.

Il risultato è stato pertanto quello di una persistenza, se non di un'accentuazione, di un sistema centrato sul docente anziché sullo studente, e quello di una eccessiva frammentazione delle attività formative, alcune delle quali con pochi crediti formativi, nonché quello di una moltiplicazione non motivata dei corsi di studio.

I successivi interventi ministeriali del 2004 e del 2007 si inseriscono pertanto in questo contesto quale correttivo delle insufficienze riscontrate nell'attuazione della riforma avviata con il d.m. n. 509 del 1999.

In realtà il d.m. n. 270 del 2004 interviene solo marginalmente sull'impianto del d.m. n. 509 del 1999, prevedendo l'organizzazione della laurea magistrale (già laurea

specialistica) su 120 crediti formativi propri, una più puntuale precisazione dell'esigenza di verificare la preparazione iniziale all'ingresso sia della laurea di primo livello sia della laurea magistrale nonché la condivisione, per i corsi di laurea afferenti alla medesima classe o gruppi affini, di stesse attività formative di base e caratterizzanti comuni per un minimo di 60 crediti prima della differenziazione dei percorsi formativi.

I successivi decreti del 2007 sulle classi di laurea ed i requisiti necessari per l'istituzione e l'attivazione dei corsi di studio prevedono invece un intervento più mirato sulla differenziazione tra i corsi di studio nell'ambito della stessa classe (differenza di almeno 40 crediti formativi per le lauree di primo livello e differenza di almeno 30 crediti formativi per le lauree magistrali) e un intervento più incisivo volto ad evitare la frammentazione degli insegnamenti. Non possono infatti essere previsti più di 20 esami o valutazioni finali di profitto per il conseguimento delle lauree di primo livello o più di 12 esami nel caso dei corsi di laurea magistrale.

I dati rappresentati nei successivi paragrafi nella valutazione della domanda ed offerta formativa tengono conto prevalentemente dei risultati conseguiti dalla sola riforma attuata con il d.m. n. 509 del 1999, mentre solo a partire dall'anno accademico 2008-2009 possono essere svolte prime considerazioni sui risultati conseguiti dai decreti del 2007.

4.2. La domanda formativa.

Il numero totale degli iscritti alle università è sostanzialmente stabilizzato da circa cinque anni su un valore di poco superiore a 1.800.000 unità con un valore nell'anno accademico 2007-2008, pari a 1.809.192, di poco inferiore a quello registrato nell'anno accademico 2006-2007, pari a 1.810.101. Gli iscritti ai corsi di vecchio ordinamento costituiscono ormai un fenomeno residuale, rappresentando nell'anno accademico 2007-2008 l'11,34 per cento del totale degli iscritti con valori in lineare progressivo calo rispetto ai valori registrati negli anni precedenti (nell'anno accademico 2006-2007 gli iscritti ai corsi di vecchio ordinamento rappresentavano il 15 per cento rispetto al complesso degli studenti iscritti).

Dall'anno accademico 2001-2002, anno di avvio generalizzato della riforma, sino all'anno accademico 2003-2004 si è registrato un aumento degli immatricolati, che

hanno raggiunto un massimo di circa 338 mila unità, per poi diminuire progressivamente dall'anno accademico 2004-2005, attestandosi nell'ultimo anno in esame (2007-2008) su un valore di poco superiore a 307 mila unità, sostanzialmente analogo al valore registrato nell'anno precedente (circa 308 mila unità).

In aumento è il peso percentuale degli immatricolati 19enni (62,4 per cento nell'anno accademico 2007-2008) se lo si confronta con l'omologo dato registrato nell'anno accademico precedente (59,9 per cento) e con quello medio registrato a partire dalla riforma (53 per cento circa).

In netto calo è invece il dato degli immatricolati a 3 anni dal conseguimento della maturità (14,7 per cento nell'anno accademico 2006-2007) rispetto al valore registrato nell'anno accademico 2002-2003 (24 per cento). I dati rilevati dal CNVSU per l'anno accademico 2007-2008 confermano la tendenza in flessione delle immatricolazioni a 3 anni dal conseguimento della maturità (13,1 per cento) .

Gli iscritti in corso nell'anno accademico 2007-2008 sono 1.159.239, pari al 64,09 per cento del totale degli iscritti. Scende in ogni caso la quota degli iscritti fuori corso (40,7 per cento nell'anno accademico 2006-2007 contro il 35,91 per cento nell'anno accademico 2007-2008).

Rilevante è ancora la cifra relativa alla quota degli abbandoni dopo il primo anno, pari nell'anno accademico 2006-2007 al 20 per cento, valore questo sostanzialmente analogo a quello registrato negli anni precedenti la riforma degli ordinamenti didattici.

Il dato concernente la mobilità studentesca è sostanzialmente stabile nell'ultimo quinquennio considerato, con una percentuale di permanenza nella regione degli immatricolati su un valore pari all'80 per cento circa.

Il numero dei laureati scende complessivamente da 301.376 nel 2006 a 293.087 nel 2008. In netto aumento è peraltro nell'ultimo anno considerato il numero di laureati già in possesso di titolo (73.887 nel 2008 rispetto a 38.214 nel 2006), effetto questo essenzialmente della riforma a regime del doppio ciclo di laurea.

Nell'ambito del generale fenomeno della flessione del numero complessivo delle lauree nell'ultimo triennio (-6.6 per cento nel 2008 rispetto al 2006), rilevante è peraltro il dato in flessione registrato nel gruppo di corsi giuridico (-20,5 per cento), effetto probabilmente anche della sostituzione per la laurea in giurisprudenza del percorso a

doppio ciclo (3+2) previsto dall'ordinamento precedente con il nuovo corso a ciclo unico di laurea magistrale introdotto dal d.m. n. 270 del 2004.

4.3. L'offerta formativa.

Sulla base dei dati raccolti nella banca dati dell'offerta formativa, è possibile verificare il fenomeno della proliferazione dei corsi di studio attivi. Il numero dei corsi passa infatti da 2.444 nell'anno accademico 1999-2000 a 3.103 nell'anno accademico 2007-2008 con riferimento ai corsi aperti alle immatricolazioni pure (corsi di I livello e corsi a ciclo unico), con un incremento effettivo intorno al 27 per cento. Il numero complessivo dei corsi di studio è andato tuttavia progressivamente aumentando sino a tutto l'anno accademico 2007-2008, raggiungendo un numero di 5519 corsi attivi di I e II livello a fronte di 4.539 corsi attivi di I e II livello nell'anno accademico 2003-2004. L'effetto moltiplicativo è dato soprattutto dalla crescita esponenziale dei corsi di laurea specialistica passati da 1204 nell'anno accademico 2003-2004 a 2416 nell'anno accademico 2007-2008.

Una certa inversione di tendenza, in conseguenza dei decreti di riforma del 2004 e del 2007, comincia a registrarsi solo a partire dall'anno accademico 2008-2009. Risultano infatti attivi nell'anno accademico 2008-2009 2873 corsi aperti alle immatricolazioni pure e 2353 corsi di laurea specialistica/magistrale, con un decremento rispetto all'anno accademico precedente del 7,41 per cento per i corsi di I livello e del 2,61 per cento per i corsi di II livello. I dati rilevati per l'anno accademico 2009-2010 confermano poi il *trend* in diminuzione. Risultano infatti attivati 2651 corsi aperti alle immatricolazioni pure e 2205 corsi di laurea specialistica/magistrale, con un decremento rispetto all'anno accademico precedente del 7,73 per cento per i corsi di I livello e del 6,29 per cento per i corsi di II livello.

Secondo stime comunicate dal CUN, nell'anno accademico 2010-2011 sarebbe prevista un'ulteriore riduzione dei corsi attivi che si dovrebbero attestare su un numero inferiore a 2500 per i corsi aperti alle immatricolazioni pure e su un numero inferiore a 2100 per i corsi di laurea specialistica/magistrale.

I dati di previsione per l'anno accademico 2010-2011 dovrebbero quindi riportare, secondo le stime del CUN, i corsi attivi per le lauree aperte alle immatricolazioni pure

su valori allineati a quelli registrati prima della riforma degli ordinamenti didattici avviata con il d.m. n. 509 del 1999.

Sia pure con queste precisazioni che tengono conto di un sistema che sta cambiando dall'interno, non può non sottolinearsi tuttavia che i dati rappresentati mostrano in ogni caso che, almeno sino all'anno accademico 2007-2008, non hanno funzionato i filtri di verifica sia a livello di ateneo sia a livello di sistema, nel senso che non sempre sono state attentamente valutate le reali potenzialità di specializzazione dell'ateneo in presenza di effettive attività di ricerca e in una visione comunque coordinata e complementare con quella di altri atenei.

Rilevante è poi il numero dei corsi di primo livello al quale risultano iscritti non più di 10 immatricolati, come anche significativo è il numero totale degli insegnamenti attivi e il numero di quelli ai quali è attribuito un numero di crediti inferiore o uguale a 4. Il numero dei corsi di studio con un massimo di 10 immatricolati è di 340 su 3.373 complessivi nell'anno accademico 2006-2007, pari al 10,1 per cento del totale. Il numero degli insegnamenti è passato da 116.182 nell'anno accademico 2001-2002 a 180.001 nell'anno accademico 2006-2007 (con un incremento di circa il 60 per cento) e di questi ben 71.038 (pari a 39,5 per cento del totale) hanno massimo 4 crediti. Sulla base dei dati riportati nel X Rapporto del CNVSU, una leggera contrazione del numero degli insegnamenti viene registrata nell'anno accademico 2007-2008 (171.066) cui segue una altrettanto leggera diminuzione della percentuale di insegnamenti ai quali sono attribuiti non più di 4 crediti formativi (36,5 per cento a fronte del 40 per cento nell'anno precedente).

Occorre, peraltro, considerare che l'offerta formativa universitaria non è misurata soltanto dai corsi di studio, giacché, nel sistema della riforma attuata dal d.m. n. 509 del 1999, rilevano anche i diversi percorsi formativi (*curricula*), nei quali i corsi vengono articolati. Secondo i dati della banca dati dell'offerta formativa risultano attivi, per l'anno accademico 2008-2009, 5.587 corsi di studio, ma i percorsi formativi effettivi nel medesimo anno accademico sono 8.259. Il che significa che, mediamente, nell'anno accademico 2008-2009 circa il 48 per cento dei corsi attivati contiene al proprio interno almeno 2 *curricula*.

Il quadro rappresentato mostra che la riforma ha spesso favorito l'attuazione di corsi di studio rispondenti spesso ad una modesta domanda. Inoltre, la riforma non ha realizzato l'obiettivo di attuare una distribuzione degli insegnamenti tra lauree e lauree specialistiche, ma ha avuto l'effetto di realizzare una frequente duplicazione degli stessi oltre che una frammentazione degli insegnamenti.

Non può peraltro non sottolinearsi in questa sede che l'offerta formativa risulta influenzata anche dai corsi di studio attivati dalle università non statali, incluse le università telematiche, istituite successivamente all'avvio dei nuovi ordinamenti di cui al d.m. n. 509 del 1999 (secondo dati recenti, le università telematiche riconosciute dal MIUR sarebbero 11 contro le 2 della media europea e solo nel 2006 ne sarebbero state istituite 9).

Al forte aumento dell'offerta formativa si aggiunge anche il rilevante fenomeno della proliferazione delle sedi decentrate, le quali oltre a far lievitare i costi dell'intero sistema di finanza pubblica, rispondono spesso in modo inefficace alla domanda di formazione attesa. Sulla base dei dati riportati nel IX rapporto del CNVSU, risultano oltre 70 sedi ove nell'anno accademico 2006-2007 era attivo un solo corso di studio e ulteriori 30 ove erano attivi solo 2 corsi di studio.

Sempre, secondo i dati riportati nel IX rapporto del CNVSU risultano ben 28 sedi decentrate nelle quali, nell'anno accademico 2006-2007, non figurando nuovi immatricolati, i corsi di laurea sono stati disattivati, sebbene in taluni comuni i corsi siano stati mantenuti solo per la conclusione degli studi degli iscritti negli anni precedenti. In tre di queste sedi figura peraltro nell'anno accademico 2006-2007 un solo iscritto, mentre in 15 delle medesime sedi risultano nello stesso anno accademico un numero di iscritti pari o minore a 10.

Non ultimo va considerato, in termini di impatto sui maggiori costi del sistema universitario nonché in parte anche sulla non sempre verificabile qualità dell'offerta formativa, il peso via via crescente che negli ultimi anni hanno assunto i professori a contratto, esterni ai ruoli universitari. Senza considerare gli incarichi per attività didattiche integrative, i professori a contratto hanno subito infatti una variazione in aumento del 67 per cento tra l'anno accademico 2001-2002 (con un numero pari a 20.848 unità) e l'anno accademico 2007-2008 (con un numero pari a 34.726).

Secondo i dati riportati nel citato rapporto del CNVSU, nell'anno accademico 2006-2007 la percentuale dei crediti coperti da docenti esterni all'ateneo non appartenenti a ruoli dell'università si aggirava attorno ad un valore medio che superava il 15 per cento del totale dell'offerta formativa, con punte significative in gruppi di facoltà come *architettura* (con il 33,4 per cento), *lettere e filosofia* (con il 17,3 per cento), *lingue e letteratura straniera* (con il 20,1 per cento), *scienza della formazione* (con il 23,4 per cento), *sociologia* (con il 28,4 per cento). I dati riportati nel testo provvisorio del X rapporto del CNVSU confermano la tendenza in crescita anche per l'anno accademico 2007-2008 con una percentuale dei crediti coperti da docenti esterni all'ateneo non appartenenti a ruoli dell'università attorno ad un valore medio di quasi il 19 per cento del totale dell'offerta formativa.

I valori indicati sembrano evidenziare l'anomalia di un fenomeno che, se fisiologico per aree disciplinari nelle quali occorrono competenze specifiche normalmente non presenti nei ruoli universitari, appare singolare in non pochi casi, ove l'insegnamento a contratto verrebbe in realtà a configurarsi come modalità sostitutiva di un'offerta didattica che dovrebbe essere garantita dal personale docente di ruolo.

Non può tuttavia non sottolinearsi in questa sede che, secondo quanto comunicato dal CUN, processi di autocorrezione in direzione di un ridimensionamento organizzativo delle università anche al fine di razionalizzare l'offerta formativa sarebbero già in corso a partire dal corrente anno accademico.

Vengono al riguardo segnalati 5 casi di specie: (a) l'accordo di programma sottoscritto fra gli atenei di Camerino e di Macerata e il MIUR finalizzato all'avvio di un Polo universitario delle Marche centro-meridionali (province di Ascoli Piceno, Fermo e Macerata) con una riorganizzazione del sistema a livello di condivisione e integrazione dei servizi generali, razionalizzazione e qualificazione dell'offerta formativa legandola alle effettive potenzialità di ricerca (con chiusura di due facoltà e di alcuni corsi di laurea e di coordinamento nell'avvio di nuove iniziative formative), contenimento e consolidamento delle sedi collegate alle università e promozione unitaria della Istruzione tecnica superiore (ITS)⁵⁷; (b) l'accordo sottoscritto fra gli atenei

⁵⁷L'accordo prevede specifiche iniziative di coordinamento nella razionalizzazione dell'offerta formativa ricorrendo all'istituto della mobilità dei docenti e del personale ATA. Nell'ambito dell'accordo, il MIUR garantisce l'impegno,

di Firenze, Pisa e Siena, la Regione Toscana e le Aziende ospedaliere universitarie, nell'ambito del quale gli atenei assumono l'impegno ad adottare sistemi di programmazione della spesa nonché di controllo dell'equilibrio economico e finanziario a fronte della disponibilità della Regione a procedere all'acquisto di immobili a destinazione sanitaria degli atenei e a partecipare a commissioni congiunte per la gestione dei fondi destinati alla ricerca applicata; (c) l'accordo in fase di sottoscrizione fra gli atenei di Trieste e Udine e la Regione Friuli Venezia Giulia nell'ambito del quale la Regione porta a sintesi l'insieme degli stanziamenti a destinazione universitaria legandoli a progetti specifici - dottorati di ricerca, offerte formative integrate, progetti di ricerca condivisi su più sedi, ecc. - che prevedono soluzioni congiunte e integrate fra atenei; (d) l'iniziativa delle università della Puglia (università di Bari, di Foggia, di Lecce, LUM "*Jean Monnet*" e Politecnico di Bari), del Molise e della Basilicata assieme alla Regione Puglia, annunciata dal Rettore di Bari all'inaugurazione dell'anno accademico 2009-2010, di attivazione di una Fondazione interuniversitaria con lo scopo di integrare progetti di ricerca e di alta formazione fra gli atenei (anche con soluzioni di mobilità dei docenti per sopperire a estemporanee deficienze dovute a dinamiche demografiche in uscita), di razionalizzazioni coordinate dell'offerta formativa e di avvio di progetti di ricerca avanzati⁵⁸; (e) l'iniziativa delle università del Veneto (università di Padova, di Venezia, di Verona e Istituto universitario di Architettura di Venezia), annunciata dal Rettore di Padova all'inaugurazione dell'anno accademico 2009-2010 di avvio di un processo di stretto coordinamento di attività degli Atenei del Veneto, con prospettive di ampliamento della collaborazione agli Atenei del Friuli-Venezia Giulia (Trieste e Udine) e Trentino Alto Adige (Bolzano e Trento), mediante la costituzione di una apposita Fondazione universitaria.

Sempre secondo quanto comunicato dal CUN, sarebbero in corso analoghi processi di razionalizzazione anche in altri atenei. Viene al riguardo segnalato che

compatibilmente con le disponibilità finanziarie complessive e con lo stato di attuazione dell'accordo, a un Fondo di Finanziamento Ordinario 2010-2013 non inferiore al livello 2009, mentre la Provincia di Macerata supporta l'accordo con conferimenti per 100.000 euro nel 2009 e per 300.000 euro nel periodo 2010-2013.

⁵⁸Secondo quanto comunicato dal CUN, allo stato degli atti sarebbe stata completata una bozza di statuto della Fondazione già condivisa, mentre sarebbero in corso vari incontri per dettagliare singoli progetti di coordinamento-integrazione a partire dall'accorpamento dei corsi di dottorato di ricerca e dall'avvio di progetti di ricerca industriale coordinati da più centri con personale "dedicato". La Regione Puglia supporterebbe poi l'accordo mettendo a disposizione fondi sia per la copertura dei tagli MEF-MIUR alle quote FFO 2009 e 2010 delle università pugliesi sia per l'avvio di progetti di razionalizzazione e integrazione

l'università di Verona avrebbe dimezzato i dipartimenti integrandoli e portandoli da 27 a 15, l'università di Venezia *Ca' Foscari* avrebbe in corso un processo analogo a quello dell'università di Verona, il Politecnico di Torino avrebbe avviato la chiusura (progressiva in tre anni) delle sedi di Alessandria, Biella, Mondovì, Vercelli e Verres, e fra l'università Roma1 La Sapienza e l'Università di Roma Foro Italico sarebbe in corso di sottoscrizione un "accordo di programma", già convenuto, teso a condividere l'avvio e la tenuta congiunta di progetti di alta formazione nonché lo sviluppo di progetti di ricerca congiunti tra docenti delle due sedi.

4.4. Le linee guida ministeriali per la riforma.

La recente circolare del 4 settembre 2009 del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca traccia per il sistema universitario ulteriori interventi diretti alla razionalizzazione e alla qualificazione dell'offerta formativa nella prospettiva dell'accREDITAMENTO dei corsi di studio.

Le linee guida del Governo si muovono lungo tre direttrici:

- la determinazione dell'offerta formativa effettivamente sostenibile tramite la definizione di più adeguati parametri quantitativi;
- l'eliminazione degli ostacoli organizzativi e formali alla libera circolazione degli studenti;
- l'assicurazione che le università erogino un'offerta formativa qualificata, in coerenza con la Dichiarazione di Bologna e con l'Agenda di Lisbona.

Sul primo versante vengono quindi previste la ridefinizione, con valori più elevati, delle numerosità minime degli immatricolati, la disattivazione dei corsi di studio con un numero di immatricolazioni inferiori a tali valori minimi nonché la penalizzazione finanziaria per le università con corsi di studio aventi un basso numero di immatricolazioni, ancorché superiore al minimo richiesto.

Viene inoltre preannunciata la revisione dei requisiti necessari in ordine al grado di copertura dei settori scientifico disciplinari da parte della docenza di ruolo, giacché ritenuto troppo esiguo il valore minimo previsto dal d.m. n. 544 del 2007 (50 per cento). Viene pertanto prefigurato un aumento al 60 per cento per l'anno accademico 2010-2011 con previsione a regime 2013/2014 al 70 per cento.

Sotto il profilo qualitativo dell'offerta formativa di base e caratterizzante, al fine di contrastare la tendenza alla frammentazione degli insegnamenti in una pluralità di moduli ciascuno con un basso numero di crediti, viene ribadita la necessità di prevedere, come ulteriore requisito organizzativo necessario all'attivazione dei corsi di studio, che gli insegnamenti erogabili in ciascun corso di studio nelle classi definite in attuazione del d.m. n. 270 del 2004, vengano organizzati in modo tale che a ciascuno di essi, ovvero a ciascun modulo coordinato, corrispondano non meno di 6 crediti.

Sul secondo versante, concernente l'eliminazione degli ostacoli organizzativi e formali alla libera circolazione degli studenti, vengono prefigurate una serie di misure quali l'individuazione di date omogenee di inizio e fine dell'anno accademico, anche per consentire una migliore e più trasparente mobilità degli studenti, soprattutto nel passaggio dalla laurea alla laurea magistrale, l'individuazione del rapporto fra ore d'aula e crediti differenziato per gruppi di classe di laurea e laurea magistrale, e distinto tra lezioni ed esercitazioni, seminari, laboratori, partecipazione a convegni ed altro, nonché l'individuazione del numero di ore d'aula per corso di studio e per anno accademico, differenziato per gruppi di classe di laurea e laurea magistrale. Vengono, inoltre, sottolineate l'esigenza di rivedere le norme sul diritto allo studio nonché la necessità di potenziare le risorse destinate alla costruzione delle residenze universitarie quale correttivo dell'eccessiva proliferazione delle sedi decentrate degli atenei, al fine di portare lo studente verso le sedi universitarie e non viceversa.

Per il miglioramento della qualità dell'offerta formativa erogata, viene prefigurato il potenziamento del sistema di valutazione interna degli atenei, prevedendo che i membri dei nuclei di valutazione di ateneo siano in maggioranza esterni e prevedendo, per altro verso, un limite massimo al numero di crediti extrauniversitari riconoscibili dall'ateneo onde evitare che le scelte preferenziali dello studente tra un ateneo e l'altro siano dettate dal numero dei crediti extrauniversitari riconoscibili piuttosto che dal percorso di studio offerto.

In continuità e coerentemente con i recenti processi avviati dall'interno del sistema universitario, molti dei quali sarebbero peraltro in corso, in direzione di una razionalizzazione e riorganizzazione dell'offerta formativa, le linee di intervento proposte dal Governo, motivate anche da esigenze di compatibilità e sostenibilità

finanziaria dell'intero sistema universitario, si muovono lungo una direttrice che mira negli intenti a razionalizzare un sistema che, almeno sino all'anno accademico 2007-2008, oltre a non avere significativamente aumentato il numero complessivo dei laureati, non ha comunque sortito l'effetto atteso di migliorare la qualità dell'offerta formativa anche in termini di più efficace spendibilità del titolo nell'ambito dello spazio comune europeo.

4.5. Le prospettive occupazionali dei laureati nelle diverse aree disciplinari.

Una valutazione del sistema universitario non può prescindere da un'analisi delle prospettive occupazionali dei soggetti che conseguono la laurea e si affacciano al mondo del lavoro.

Gli effettivi sbocchi occupazionali che offrono i diversi corsi di laurea dovrebbero guidare infatti – assieme al successo formativo misurato dal numero e dalla qualità dei laureati – l'andamento delle immatricolazioni e l'orientamento degli studenti verso le differenti tipologie di corsi.

In tale direzione alcune prime considerazioni possono trarsi dai risultati di due recenti analisi, effettuate dall'ISTAT e dal Consorzio AlmaLaurea, sugli esiti occupazionali ad un anno e a tre anni dal conseguimento del titolo di studio dei laureati che hanno conseguito il titolo di studio nel 2004.

I dati relativi alle prospettive occupazionali dei laureati tratti dalle più recenti rilevazioni effettuate dall'ISTAT⁵⁹ - che ha effettuato complesse analisi ed indagini meritevoli di attenta considerazione - evidenziano che ad un anno dal conseguimento del titolo di studio, i laureati nei corsi lunghi che svolgono un'attività lavorativa, raggiungono il 56,9 per cento del campione mentre i laureati nei corsi brevi si attestano al 52,2 per cento. I più contenuti livelli occupazionali di questi ultimi deriva da un lato dalla maggiore percentuale degli studenti che al momento della laurea già lavorava (37 per cento a fronte del 30,2 per cento dei laureati nei corsi lunghi) e, dall'altro, dalla scelta di proseguire gli studi universitari (ad un anno dalla laurea più della metà dei laureati triennali del 2004 è impegnato in ulteriori attività di studio).

⁵⁹ "Università e lavoro: orientarsi con la statistica". ISTAT, edizione 2009.

Registrano forti indici di occupazione solo i laureati triennali del gruppo medico (in particolare della classe delle professioni infermieristiche ed ostetriche) che, proiettandosi raramente ai corsi specialistici successivi, evidenziano tassi di disoccupazione nettamente inferiori alla media.

La situazione si riallinea nelle rilevazioni effettuate a tre anni dal conseguimento della laurea ove, con il conseguimento del titolo di secondo livello, le percentuali di laureati dei corsi di laurea lunghi e dei corsi di laurea triennale che trovano lavoro si portano al 73,2 per cento del campione.

Percentuale occupati a tre anni dal conseguimento del titolo di studio.

Gruppi di corsi	Laureati dei corsi lunghi		Laureati dei corsi brevi	
	% occupati	% occupati dopo la laurea	% occupati	% occupati dopo la laurea
Scientifico	67,4	57,6	66,9	53,4
Chimico farmaceutico	78,6	73,7	65,9	53,9
Geo biologico	60,2	46,7	43,0	31,3
Medico	36,4	24,2	96,4	55,7
Ingegneria	91,0	81,3	66,3	55,1
Architettura	88,1	63,0	65,6	46,2
Agrario	73,3	57,2	73,1	53,3
Economico statistico	79,8	65,7	76,4	50,5
Politico sociale	80,5	56,9	73,7	45,1
Giuridico	52,5	38,1	33,9	21,9
Letterario	75,5	48,6	56,9	35,3
Linguistico	78,8	62,1	72,2	56,8
Insegnamento	82,2	55,4	80,6	55,6
Psicologico	70,2	52,5	52,6	32,2
Educazione fisica	77,0	45,8	77,3	38,7
Difesa e sicurezza			97,3	27,5
Totale	73,2	56,1	73,2	48,5

Elaborazioni Corte dei conti su dati ISTAT

Le percentuali maggiori degli occupati a tre anni dal conseguimento della laurea lunga sono gli studenti del gruppo di ingegneria, quelli del gruppo chimico-farmaceutico e del gruppo economico statistico (lauree per le quali è più alto l'indice di abbandono). Più contenute sono invece le percentuali registrate dai laureati del gruppo medico, del gruppo giuridico, di educazione fisica, geo-biologico e letterario.

Limitando l'analisi a coloro che hanno iniziato un lavoro continuativo dopo la laurea, si confermano le opportunità offerte dalle lauree scientifiche (a fronte di una media di occupati del 56,1 per cento, i laureati in ingegneria fanno registrare un indice dell'81,3 per cento, i laureati del gruppo chimico farmaceutico il 73,7 per cento e i

laureati del gruppo economico statistico il 65,7 per cento). I ridotti tassi di occupazione del gruppo medico e giuridico si spiegano con la peculiarità dei percorsi post-laurea che vedono i laureati impegnati nelle scuole di specializzazione o in attività di praticantato. La limitata diffusione di un'attività lavorativa dei laureati appartenenti agli altri gruppi si deve almeno in parte all'inizio di attività lavorative prima del conseguimento della laurea.

Quanto invece alle lauree triennali, il livello occupazionale dell'intera popolazione (73,2 per cento) è influenzata dal numero dei laureati nei corsi triennali del gruppo medico (96,4 per cento), del gruppo difesa e sicurezza (97,3 per cento) e insegnamento (80,6 per cento). I dati limitati ai soli laureati che svolgono un lavoro continuativo dopo il conseguimento della laurea (pari nel complesso al 48,5 per cento dei laureati) confermano la maggiore quota di occupati provenienti dai laureati del gruppo medico (55,7 per cento, che tuttavia sconta i migliori indici di occupazione dei laureati nelle professioni mediche ad un anno dalla laurea) e del gruppo insegnamento (55,6 per cento). Superano tuttavia la media anche gli occupati provenienti dalle lauree dei gruppi scientifico, chimico farmaceutico, ingegneria, agrario e linguistico. Viceversa risulta inferiore alla media la percentuale di occupati provenienti dai gruppi difesa e sicurezza, geo-biologico, psicologico e letterario per i quali è consistente la percentuale di laureati che svolge una attività lavorativa iniziata prima del conseguimento del titolo.

Un ulteriore aspetto messo in luce dalla rilevazione effettuata dall'ISTAT concerne la coerenza del lavoro iniziato con il titolo di studio posseduto. Dalle interviste effettuate risulta che una completa coerenza viene dichiarata dal solo 58,1 per cento dei laureati nei corsi lunghi e dal 56,1 per cento dei laureati triennali e varia naturalmente in relazione ai diversi indirizzi di studio. E', infatti, maggiore il riconoscimento del valore del titolo di studio nell'ambito dei laureati in uscita dai corsi lunghi del gruppo ingegneria, chimico-farmaceutico e medico, mentre tra i laureati triennali è particolarmente sentito il riconoscimento del valore del titolo di studio dei gruppi medico (professioni sanitarie), ingegneristico e chimico-farmaceutico.

E' infine rilevante l'analisi del tipo di lavoro che i giovani laureati trovano al termine del ciclo di studio, considerata la diffusione nel mercato del lavoro di forme

contrattuali atipiche (contratti a termine, collaborazioni continuate e continuative, contratti di formazione e lavoro e di apprendistato, prestazioni di opera occasionali).

I dati rilevano che nel 2007 circa il 41 per cento dei laureati in corsi lunghi e ben il 48 per cento dei laureati triennali lavora con contratti a termine, spesso non per una scelta autonoma ma in conseguenza di difficoltà riscontrate nella ricerca di un posto di lavoro.

Ad avere un'occupazione a tempo indeterminato è il 40,6 per cento dei giovani che hanno conseguito un titolo lungo e il 42,4 per cento dei laureati triennali mentre ad intraprendere un'attività autonoma è solo il 19 per cento dei laureati dei corsi lunghi e il 9 per cento dei laureati triennali.

I risultati di un'altra indagine centrata sulla condizione occupazionale dei laureati, curata annualmente dal consorzio AlmaLaurea (XI indagine 2008), non si discostano dagli andamenti rilevati dall'ISTAT.

Le valutazioni vengono sviluppate tenendo conto della complessa articolazione dell'offerta formativa e quindi distinguendo tra i laureati pre-riforma (prima del d.m. 509 del 1999) e quelli che hanno compiuto il percorso di studi esclusivamente nel nuovo ordinamento. Le analisi relative a quest'ultimo collettivo distinguono ulteriormente tra i laureati di primo livello (che si trovano spesso in una fase di transizione avendo spesso deciso di proseguire gli studi), i laureati di secondo livello (che si sono appena affacciati sul mondo del lavoro o che decidono di proseguire la formazione iscrivendosi a dottorati di ricerca, tirocini o praticantati) e laureati specialistici a ciclo unico (che proseguono la formazione con attività necessarie alla formazione).

Condizione occupazionale e formativa per gruppo disciplinare dei laureati di I livello

Gruppi di corsi	Laureati di I livello					
	a 1 anno dalla laurea			a 3 anni dalla laurea		
	% occupati	% occupati e iscritti specialistica	% iscritti specialistica	% occupati	% occupati e iscritti specialistica	% iscritti specialistica
Scientifico	30,8	14,0	49,4	43,5	12,3	30,1
Chimico farmaceutico	33,1	11,7	41,7	48,0	6,7	26,3
Geo biologico	11,8	13,5	66,7	24,4	10,9	30,1
Medico (prof.san)	84,4			87,1		
Ingegneria	16,7	13,5	66,1	34,7	12,0	36,9
Architettura	22,1	16,0	51,8	36,1	13,6	36,6
Agrario	29,5	17,2	41,6	40,6	12,2	22,7
Economico statistico	25,7	17,7	48,7	48,0	15,9	18,1
Politico sociale	30,9	18,3	36,5	42,1	15,4	22,6
Giuridico	17,5	19,9	57,0	25,8	10,9	29,3
Letterario	20,0	20,7	46,8	28,7	15,1	33,3
Linguistico	28,3	16,4	40,5	42,8	13,8	24,3
Insegnamento	42,3	21,1	23,0	45,5	23,9	14,8
Psicologico	13,6	26,8	55,5	15,8	22,0	39,2
Educazione fisica	41,4	28,1	19,0	42,6	19,1	13,0
Totale	32,5	15,8	41,6	44,7	13,4	23,5

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ALMALAUREA "Condizione occupazionale dei laureati XI indagine 2008".

Gli esiti occupazionali dei laureati di primo livello ad un anno dal conseguimento del titolo registrano una percentuale di occupati (occupati e occupati iscritti alla specialistica) di circa il 48 per cento del campione mentre, dopo la laurea, un'ampia parte della popolazione decide di proseguire la propria formazione iscrivendosi alla laurea specialistica (circa il 42 per cento dei laureati). Tra gli occupati forti distinzioni si riconducono ai diversi percorsi di studio: all'elevatissima quota di neo laureati delle professioni sanitarie già occupati ad un anno dalla laurea (segno dell'elevata richiesta del mondo del lavoro e del contenuto marcatamente professionalizzante del percorso formativo) e ai buoni risultati dei laureati nei gruppi di educazione fisica e

insegnamento, si contrappongono i gruppi di corsi con i più alti tassi di iscrizione alla laurea specialistica (psicologico, geo-biologico, ingegneria, politico sociale e letterario).

I risultati, invece, della prima indagine sperimentale sugli esiti occupazionali a tre anni dalla laurea, hanno evidenziato una crescita del tasso di occupazione (58 per cento) il cui andamento risente sia dell'elevata quota dei laureati che continuano gli studi (e che quindi a tre anni dalla laurea stanno ancora completando il ciclo di studi) sia della differenza, all'interno della categoria, tra i laureati puri (che hanno svolto l'intero percorso di studi nel nuovo ordinamento) e quelli c.d. ibridi (che sono passati dal vecchio al nuovo ordinamento e che spesso già svolgevano un'attività lavorativa).

Relativamente ai laureati di secondo livello, la percentuale che ad un anno dal conseguimento del titolo si dichiara occupata è pari a circa il 63 per cento. La risposta sostanzialmente positiva fornita dal mercato del lavoro alle prime leve di laureati specialistici è confermata anche dall'analisi delle retribuzioni, dell'efficacia della laurea e dalla tipologia di attività lavorativa. Gli esiti occupazionali sono tuttavia notevolmente differenziati a seconda del percorso formativo considerato: le chance occupazionali sono decisamente alte per i laureati del gruppo ingegneria, architettura e insegnamento, mentre il numero degli occupati risulta inferiore alla media nei gruppi scientifico, letterario, psicologico, chimico farmaceutico, geo-biologico e giuridico. Tale dato risente tuttavia dell'elevato numero dei laureati che decide di proseguire ulteriormente la propria formazione partecipando ad attività post-laurea.

La percentuale di occupazione dei laureati specialisti a ciclo unico ad un anno dalla laurea (che si attesta a circa il 46 per cento) risente della particolarità dei percorsi di studi appartenenti alla categoria, alcuni dei quali (medicina e giurisprudenza) prevedono, al termine degli studi universitari, un ulteriore periodo di formazione necessario per accedere alla libera professione⁶⁰.

Negli altri percorsi disciplinari risulta più elevata la quota di occupati tra architetti e farmacisti mentre appare più contenuto l'indice di occupazione dei veterinari. Va comunque considerato che in tali settori le attività lavorative svolte durante gli studi

⁶⁰Architettura, ingegneria edile, farmacia, medicina e chirurgia, odontoiatria e laurea magistrale a ciclo unico in giurisprudenza.

sono meno frequenti come è minore anche l'incidenza della quota di coloro che proseguono il lavoro iniziato durante l'università.

Un'analisi a parte è stata riservata all'insieme dei laureati pre-riforma (d.m. n. 509/1999) che presenta caratteristiche peculiari rappresentando la coda di un sistema universitario in esaurimento. La percentuale di occupati ad un anno dal conseguimento del titolo (circostritta ai soli laureati che non risultavano occupati al conseguimento del titolo) si attesta al 44,2 per cento. Trarre tuttavia indicazioni circa le tendenze del mercato del lavoro è tuttavia fuorviante alla luce della composizione di tale fascia di laureati che – in relazione al percorso di studio seguito, regolarità degli studi e attività lavorative nel frattempo avviate – sono difficilmente confrontabili con i colleghi laureati qualche anno prima. Un confronto tra i diversi percorsi di studio evidenzia un tasso di occupazione superiore alla media fra i laureati in ingegneria e tra quelli dei gruppi chimico-farmaceutico e insegnamento mentre i gruppi medico, psicologico, e giuridico mostrano tassi di occupazione più contenuti. La rilevazione a tre anni dal conseguimento del titolo conferma la leggera contrazione del tasso di occupazione in particolare nel settore degli studi umanistici mentre una rilevazione a cinque anni evidenzia indici superiori sia pure in flessione. L'ampliamento dell'intervallo temporale ha consentito di analizzare la reale portata della formazione post laurea nell'accesso alle posizioni lavorative più ambite e più richieste dai settori avanzati del sistema economico. L'incremento del tasso di occupazione risulta particolarmente apprezzabile per i gruppi giuridico, psicologico ed economico e nettamente superiore alla media per i laureati dei gruppi ingegneria, architettura ed economico-statitistico mentre risulta ancora elevata la quota dei laureati in medicina che prosegue la formazione specialistica. Considerando tuttavia occupati anche coloro che frequentano una scuola di specializzazione retribuita, le percentuali di occupazione dei medici e dei farmacisti superano il 90 per cento.

Condizione occupazionale dei laureati di II livello ad un anno dalla laurea

Gruppi di corsi	Laureati di II livello	Laureati specialistici a ciclo unico	Laureati pre-riforma
Scientifico	55,2		57
Chimico farmaceutico	38,0	69,3	73,2
Geo biologico	35,5		50,3
Medico (prof.san)	97,7	31,6	72
Ingegneria	77,8		69
Architettura	77,7	70,7	51,6
Agrario	62,3	54,2	51,9
Economico statistico	73,1		39,5
Politico sociale	65,9		35,5
Giuridico	23,9	14,2	27,1
Letterario	52,0		34,1
Linguistico	65,8		40,5
Insegnamento	77,4		41,7
Psicologico	46,8		20,9
Educazione fisica	73,9		66,7
Totale	62,8	45,6	44,2

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ALMALAUREA "Condizione occupazionale dei laureati XI indagine 2008".

Pur scontando i dati appena esaminati di un periodo di osservazione (2000-2007) che ha appena lambito la grave crisi economica che ha investito il mercato del lavoro italiano e internazionale nell'ultimo biennio, i risultati delle indagini offrono comunque indicazioni significative.

Relativamente all'evoluzione delle immatricolazioni, i dati ne mettono in rilievo la coerenza con l'evoluzione del mercato del lavoro.

Nell'ambito di una generale contrazione degli immatricolati all'università nell'ultimo triennio (-5,2 per cento), crescono significativamente le immatricolazioni ai corsi del gruppo chimico farmaceutico e educazione fisica e in minor misura quelle ai corsi triennali dei gruppi scientifico e insegnamento.

Una flessione molto inferiore alla media registrano le immatricolazioni ai corsi triennali del gruppo economico statistico, architettura e ingegneria. Viceversa segnano

una forte flessione le immatricolazioni ai corsi triennali del gruppo sicurezza, del gruppo giuridico, del gruppo medico (i corsi a ciclo unico segnano invece una più contenuta flessione), del gruppo di politica sociale e del gruppo letterario.

Immatricolati e iscritti per gruppo di corsi

Gruppo di corsi	2005/2006		2006/2007		2007/2008		Andamento triennio % 2008/2006 immatricolati
	iscritti totali	di cui immatricolati	iscritti totali	di cui immatricolati	iscritti totali	di cui immatricolati	
GRUPPO AGRARIO	42.756	7.183	42.055	6.873	41.430	6.660	-7,3
GRUPPO ARCHITETTURA	97.210	15.605	99.680	15.209	101.840	15.447	-1,0
GRUPPO CHIMICO-FARMACEUTICO	63.103	12.181	65.248	13.408	68.694	14.731	20,9
GRUPPO DIFESA E SICUREZZA	1.857	464	1.975	409	2.019	347	-25,2
GRUPPO ECONOMICO-STATISTICO	231.040	45.884	231.082	43.095	233.732	45.213	-1,5
GRUPPO EDUCAZIONE FISICA	22.842	4.839	24.036	5.022	25.964	6.224	28,6
GRUPPO GEO-BIOLOGICO	83.832	17.675	85.287	17.204	85.810	16.890	-4,4
GRUPPO GIURIDICO	235.892	36.949	225.474	33.682	219.624	32.360	-12,4
GRUPPO INGEGNERIA	208.107	31.396	205.901	32.855	202.847	31.276	-0,4
GRUPPO INSEGNAMENTO	94.556	15.070	94.554	15.183	95.452	15.716	4,3
GRUPPO LETTERARIO	166.141	26.587	162.560	24.412	160.477	24.095	-9,4
GRUPPO LINGUISTICO	93.726	17.754	94.351	17.446	93.626	17.202	-3,1
GRUPPO MEDICO	144.142	31.476	144.229	27.913	147.167	26.459	-15,9
GRUPPO POLITICO-SOCIALE	216.009	40.747	211.280	36.274	206.020	34.576	-15,1
GRUPPO PSICOLOGICO	67.589	10.264	67.517	9.256	68.375	9.712	-5,4
GRUPPO SCIENTIFICO	54.946	9.856	54.872	9.944	55.588	10.238	3,9
TOTALE	1.823.748	323.930	1.810.101	308.185	1.808.665	307.146	-5,2

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MIUR - Ufficio di statistica - Indagine sull'Istruzione Universitaria (dati al 31 luglio di ogni anno)

L'andamento dei laureati nell'ultimo triennio, suddivisi per tipologia di corsi, evidenzia invece un leggero scollamento dalle prime analisi sull'occupazione.

Nell'ambito di una generalizzata flessione dei laureati nell'ultimo triennio (influenzata tuttavia dal progressivo esaurimento degli studenti iscritti ai corsi di laurea del vecchio ordinamento), i dati mostrano un incremento dei laureati, in particolare al termine della laurea specialistica, in tutti gruppi di corsi con l'eccezione del gruppo medico e scientifico. Tra i laureati specialistici che si affacciano nel 2008 al mondo del lavoro, sale il numero dei laureati appartenenti ai gruppi di architettura, chimico farmaceutico, economico statistico, ingegneria e scientifico. Cresce tuttavia, in percentuali talvolta molto superiori, anche il numero dei laureati iscritti ai corsi del gruppo geo-biologico, giuridico, insegnamento, politico sociale, psicologico e, con picchi elevati, letterario e linguistico.

Gruppo di corsi	Totale laureati			
	2006	2007	2008	Andamento triennio
GRUPPO AGRARIO - CDL	2.085	1.283	771	-63,0
GRUPPO AGRARIO - CDU	24	7	6	-75,0
GRUPPO AGRARIO - L	2.525	2.853	2.845	12,7
GRUPPO AGRARIO - LS	476	710	961	101,9
GRUPPO AGRARIO - LSCU	695	828	841	21,0
Totale	5.805	5.681	5.424	-6,6
GRUPPO ARCHITETTURA - CDL	5.354	3.245	2.369	-55,6
GRUPPO ARCHITETTURA - CDU	9	8	3	-66,7
GRUPPO ARCHITETTURA - L	6.350	7.631	8.014	26,2
GRUPPO ARCHITETTURA - LS	1.630	2.468	3.221	97,6
GRUPPO ARCHITETTURA - LSCU	1.065	1.412	1.794	68,5
Totale	14.388	15.064	15.401	7,0
GRUPPO CHIMICO-FARMACEUTICO -	2.726	1.708	1.067	-60,9
GRUPPO CHIMICO-FARMACEUTICO -	24	5	8	-66,7
GRUPPO CHIMICO-FARMACEUTICO -	1.954	2.088	2.203	13,7
GRUPPO CHIMICO-FARMACEUTICO -	282	461	575	103,9
GRUPPO CHIMICO-FARMACEUTICO -	2.194	2.597	3.140	43,1
GRUPPO CHIMICO-FARMACEUTICO -	1	-	-	-100,0
Totale	7.181	6.859	6.993	-2,6
GRUPPO DIFESA E SICUREZZA - L	584	401	463	-20,7
GRUPPO DIFESA E SICUREZZA - LS	511	399	436	-14,7
Totale	1.095	800	899	-17,9
GRUPPO ECONOMICO-STATISTICO -	12.441	7.116	4.194	-66,3
GRUPPO ECONOMICO-STATISTICO -	243	156	78	-67,9
GRUPPO ECONOMICO-STATISTICO - L	23.702	25.299	24.939	5,2
GRUPPO ECONOMICO-STATISTICO -	4.648	8.842	11.510	147,6
GRUPPO ECONOMICO-STATISTICO -	1	-	-	-100,0
Totale	41.035	41.413	40.721	-0,8
GRUPPO EDUCAZIONE FISICA - CDL	613	326	194	-68,4
GRUPPO EDUCAZIONE FISICA - L	2.497	2.802	3.015	20,7
GRUPPO EDUCAZIONE FISICA - LS	359	692	901	61,2
Totale	3.669	3.820	4.110	12,0
GRUPPO GEO-BIOLOGICO - CDL	3.937	2.276	1.312	-66,7
GRUPPO GEO-BIOLOGICO - CDU	9	6	3	-66,7
GRUPPO GEO-BIOLOGICO - L	6.992	7.631	8.267	18,2
GRUPPO GEO-BIOLOGICO - LS	2.421	3.648	4.655	91,4
Totale	13.359	13.561	14.217	6,4
GRUPPO GIURIDICO - CDL	17.405	12.165	8.212	-52,8
GRUPPO GIURIDICO - CDU	55	16	20	-63,6
GRUPPO GIURIDICO - L	10.596	8.693	7.382	-30,3
GRUPPO GIURIDICO - LS	1.776	4.330	5.412	204,7
GRUPPO GIURIDICO - LMCU	-	502	2.677	-
Totale	29.832	25.706	23.703	-20,5
GRUPPO INGEGNERIA - CDL	12.281	6.602	4.109	-66,5
GRUPPO INGEGNERIA - CDU	200	110	42	-79,0
GRUPPO INGEGNERIA - L	18.993	19.607	18.992	0,0
GRUPPO INGEGNERIA - LS	6.393	9.695	11.398	72,8
GRUPPO INGEGNERIA - SDFS	3	3	-	-100,0
Totale	38.072	36.017	34.541	-9,3
GRUPPO INSEGNAMENTO - CDL	7.612	7.440	5.812	-23,6
GRUPPO INSEGNAMENTO - CDU	5	2	3	-40,0
GRUPPO INSEGNAMENTO - L	5.972	7.171	7.248	21,4
GRUPPO INSEGNAMENTO - LS	447	872	1.223	173,6
GRUPPO INSEGNAMENTO - SDFS	-	2	1	-
Totale	14.036	15.487	14.287	1,8
GRUPPO LETTERARIO - CDL	10.750	6.954	4.310	-59,9
GRUPPO LETTERARIO - CDU	37	36	16	-56,8
GRUPPO LETTERARIO - L	13.410	15.234	16.064	19,8
GRUPPO LETTERARIO - LS	1.591	3.516	5.394	239,0
Totale	25.788	25.740	25.784	0,0
GRUPPO LINGUISTICO - CDL	5.793	3.487	2.023	-65,1
GRUPPO LINGUISTICO - CDU	38	14	8	-84,2
GRUPPO LINGUISTICO - L	9.274	10.601	10.800	16,5
GRUPPO LINGUISTICO - LS	574	1.672	2.775	383,4
GRUPPO LINGUISTICO - LM	-	-	3	-
Totale	15.679	15.774	15.607	-0,5
GRUPPO MEDICO - CDL	2.211	1.660	1.081	-51,1
GRUPPO MEDICO - CDU	35	10	8	-77,1
GRUPPO MEDICO - L	20.211	23.176	20.880	3,3
GRUPPO MEDICO - LS	1.717	1.866	1.712	-0,3
GRUPPO MEDICO - LSCU	5.469	6.277	6.782	24,0
GRUPPO MEDICO - SDFS	17	6	1	-94,1
Totale	29.660	32.995	30.464	2,7
GRUPPO POLITICO-SOCIALE - CDL	10.470	5.860	3.381	-67,7
GRUPPO POLITICO-SOCIALE - CDU	58	37	19	-67,2
GRUPPO POLITICO-SOCIALE - L	25.795	27.846	28.042	8,7
GRUPPO POLITICO-SOCIALE - LS	3.291	6.240	8.367	154,2
GRUPPO POLITICO-SOCIALE - SDFS	4	2	-	-100,0
Totale	39.618	39.985	39.809	-0,5
GRUPPO PSICOLOGICO - CDL	4.714	2.454	1.420	-69,9
GRUPPO PSICOLOGICO - L	7.696	7.770	7.376	-4,2
GRUPPO PSICOLOGICO - LS	1.754	3.161	4.430	152,6
Totale	14.164	13.385	13.226	-6,6
GRUPPO SCIENTIFICO - CDL	1.706	987	608	-64,4
GRUPPO SCIENTIFICO - CDU	47	26	13	-72,3
GRUPPO SCIENTIFICO - L	4.894	4.865	4.883	-0,2
GRUPPO SCIENTIFICO - LS	1.348	1.966	2.397	77,8
Totale	7.995	7.844	7.901	-1,2
TOTALE GENERALE	301.376	300.131	293.087	-2,8

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MIUR - Ufficio di statistica - Indagine sull'istruzione Universitaria - dati al 31 luglio.
CDL: Corsi di laurea vecchio ordinamento; CDU: Corsi di diploma vecchio ordinamento; SDFS: Scuole dirette a fini speciali;
L: Corsi di laurea triennale; LS: Corsi di laurea specialistica biennale; LSCU: Corsi di laurea specialistica a ciclo unico; LMCU: corsi di laurea magistrale a ciclo unico DM 27/0/04.

Appare pertanto opportuno continuare a sostenere le attività di orientamento e tutorato già avviate negli atenei e volte ad informare, orientare, accompagnare e sostenere gli studenti, con l'obiettivo di aiutarli a compiere una scelta consapevole ed

efficace degli studi universitari, renderli protagonisti del personale processo di formazione e apprendimento e della progettazione del proprio futuro professionale nonché favorirne la proficua partecipazione alla vita universitaria nelle sue molteplici espressioni e forme.

Si segnalano in particolare le attività di orientamento avviate con il Progetto “Lauree Scientifiche” nato con riferimento al Protocollo d'Intesa stipulato con la Confindustria che ha coinvolto 1725 scuole e 200 istituzioni tra università, aziende e associazioni. In tale ambito, attraverso stage, laboratori e *workshop*, sono state realizzate attività per studenti e insegnanti delle scuole superiori, ma anche percorsi di studio universitario, di studio e lavoro dopo la laurea e ricerche per capire quali sono i fabbisogni degli studenti⁶¹.

La realizzazione del Progetto ha consentito, pur con le necessarie differenziazioni nelle diverse aree regionali, l'avvio e lo sviluppo di stabili relazioni territoriali tra scuole, università ed imprese, indipendentemente dalla loro formalizzazione in protocolli di intesa o altri atti affini ed ha riscosso un crescente interesse presso insegnanti e studenti delle scuole; per il 2008 sono state destinate ulteriori risorse (1,4 milioni), per la prosecuzione delle attività⁶².

In tale ambito appare di particolare rilevanza lo spazio dedicato all'individuazione dei percorsi di valorizzazione dei laureati mediante la stretta relazione tra l'università e il mondo del lavoro sia attraverso corsi di alta specializzazione (corsi di perfezionamento, master, dottorati di ricerca) sia attraverso gli stage post-laurea.

Ciò in linea con la possibilità, prevista dalla legge n. 30/03 sulla riforma del mercato del lavoro (Delega al Governo per la revisione della disciplina dei servizi

⁶¹Le attività rivolte agli insegnanti e agli studenti delle superiori sono sviluppate nei progetti: Orientamento e Formazione Insegnanti per l'Area di Chimica, di Fisica, di Matematica e di Scienza dei materiali. Le attività di formazione e orientamento sono articolate in diverse tipologie: laboratori per studenti; corsi di formazione per insegnanti; esperienze dimostrative e conferenze, visite di studenti ai laboratori universitari; gare (Olimpiadi, ...); produzione oggetti e materiale didattico; test autovalutazione e verifica.

⁶²I progetti di orientamento sono articolati in tanti progetti locali (unità operative) che sono realizzati in collaborazione fra i tre soggetti partecipanti al progetto: università/facoltà interessata – ufficio scolastico regionale/istituti coinvolti – imprese industriali del territorio. Le nuove iniziative di Orientamento e Formazione degli insegnanti resteranno coordinate a livello nazionale e ciascun coordinatore nazionale avrà, conseguentemente, la responsabilità di predisporre e trasmettere al Comitato tecnico scientifico, cui è affidata la valutazione dei progetti, il piano delle azioni che si intendono proseguire o riavviare. La progettazione delle attività, che verranno messe in campo in una data disciplina con il concorso di tutti i *partners* e coinvolgendo sin dall'inizio il personale della Scuola e del mondo del lavoro, sarà coordinata, in ogni ateneo, da un coordinatore locale che avrà la responsabilità di seguire le linee guida indicate dal coordinatore nazionale. Lo stesso c-coordinatore locale sarà responsabile delle attività di monitoraggio e di autovalutazione delle azioni.

pubblici e privati per l'impiego, nonché in materia di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro) e dal relativo decreto di attuazione (d.lgs. n. 276/03), che hanno istituzionalizzato la presenza delle università tra i soggetti autorizzati a svolgere attività di intermediazione al lavoro⁶³.

Il coinvolgimento degli atenei in questa nuova attività, già peraltro avviata da quasi tutte le università⁶⁴ ora tenute anche ad interconnettersi alla borsa nazionale continua del lavoro, mira ad implementare rapporti più stabili di collaborazione con le aziende, stimolandone la richiesta di informazioni rispetto alle attività didattiche e di ricerca degli atenei, con l'obiettivo di individuare possibili aree di interesse ed, eventualmente, giovani laureati da inserire in azienda.

Questo processo, ovviamente più diffuso in quei contesti territoriali caratterizzati da un contesto socio-economico dinamico, è tuttavia ancora affidato all'intraprendenza delle singole università sui cui bilanci ricadono in definitiva i costi del servizio, con la conseguenza che solo gli atenei dotati di adeguati mezzi finanziari potrebbero essere in grado di avviare un'attività di intermediazione rivolta non esclusivamente ai propri laureati.

⁶³ La normativa precisa che per intermediazione si intende l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, anche in relazione all'inserimento lavorativo dei disabili e dei gruppi di lavoratori svantaggiati, comprensiva tra l'altro: della raccolta dei *curricula* dei potenziali lavoratori; della preselezione e costituzione di relativa banca dati; della promozione e gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; dell'effettuazione, su richiesta del committente, di tutte le comunicazioni conseguenti alle assunzioni avvenute a seguito dell'attività di intermediazione; dell'orientamento professionale; della progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo (art. 2 d.lgs. n.276/03).

Le università sono autorizzate *ex-lege* a svolgere attività di intermediazione purché siano svolte senza finalità di lucro, nel rispetto dell'obbligo di interconnessione alla borsa continua del lavoro e dell'invio di ogni informazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro ai sensi di quanto disposto nell'art. 17 del decreto (art. 6 comma 1 del d.lgs. n.276/03), che prevede attività di monitoraggio statistico e valutazione delle politiche del lavoro.

Le università per poter avviare attività di intermediazione al lavoro, oltre a non poter costituirsi in consorzio, sono obbligate a interconnettersi alla borsa nazionale continua del lavoro, che viene definita come un sistema aperto di incontro domanda-offerta di lavoro finalizzato, in coerenza con gli indirizzi comunitari, a favorire la maggiore efficienza e trasparenza del mercato del lavoro, all'interno del quale cittadini, lavoratori, disoccupati, persone in cerca di un lavoro, soggetti autorizzati o accreditati e datori di lavoro possono decidere di incontrarsi in maniera libera e dove i servizi sono liberamente scelti dall'utente (l'art. 2 d.lgs. n.276/03).

⁶⁴ Molte università si sono dotate di specifici uffici predisposti al coordinamento e alla gestione delle attività di tirocinio svolte dagli studenti e dai laureati delle università e, in generale, alla gestione dei rapporti con i referenti del mondo del lavoro.

Capitolo V

Profili della ricerca universitaria

La valorizzazione e la promozione delle attività di ricerca e sviluppo (R&S) rappresentano una priorità nel quadro delle politiche per la crescita; priorità divenuta nel tempo un obiettivo centrale degli atenei italiani che hanno avviato strategie volte sempre più a considerare l'investimento in programmi di ricerca il principale fattore competitivo sulla scena nazionale e internazionale.

Sia il Dpef 2008-2011 che il successivo Dpef 2009-2013 ne confermano l'importanza, non solo in relazione al progresso culturale del Paese, ma soprattutto quale fattore-chiave per stimolare e promuovere i processi di innovazione e incrementare quindi la competitività del sistema economico e produttivo.

In tale ambito, accanto alla difficoltà di reperire nuove risorse nel rispetto dei vincoli di compatibilità finanziaria del sistema dei conti pubblici, appare necessario affrontare altri nodi non sempre risolvibili con maggiori investimenti pubblici di sostegno diretto.

Tra le criticità più rilevanti, accanto alla frammentazione dei soggetti gestori e degli investimenti, all'assenza di valutazione dell'amministrazione a conclusione dei programmi portati a termine e alla mancata o ritardata conclusione di un gran numero di progetti, l'attenzione è stata portata sul difficile rapporto tra il sistema della ricerca pubblica e il mondo produttivo.

Anche sotto il profilo finanziario, continua a rimanere elevata la quota degli investimenti in R&S finanziata dallo Stato rispetto al contributo dei privati ed in particolare delle imprese. La scarsa propensione alla ricerca di queste ultime è legata alla struttura del sistema produttivo italiano, caratterizzato dalla presenza di imprese piccole o piccolissime che da sole trovano difficoltà nel sostenere i grandi investimenti in ricerca scientifica nei nuovi settori ad alta crescita ma che, nello stesso tempo, necessitano di incrementare la competitività nei settori più dinamici dei mercati mondiali.

Lo sforzo delineato nei documenti di programmazione è stato pertanto quello di stimolare nel sistema produttivo una nuova vocazione alla ricerca scientifica e

tecnologica, promuovendo a monte la ricerca di base - che alimenta la produzione di nuove conoscenze - e adottando, a valle, strategie indirizzate all'innovazione - intesa come la capacità di sviluppare nuovi prodotti, processi e servizi competitivi sul mercato - e al trasferimento tecnologico.

Sotto il primo aspetto le università, assieme agli enti e le istituzioni di ricerca, sono state chiamate ad esercitare, attraverso la loro attività, un ruolo di primo piano nell'innovazione del sistema paese, sviluppando, ove possibile, un proficuo rapporto con il mondo produttivo.

Lo stesso Dpef ha, infatti, suggerito, a monte dell'investimento diretto in ricerca, un incremento e una riqualificazione degli interventi in materia di formazione universitaria in relazione al compito primario di alta formazione dei diplomati, dei laureati, degli specializzati e dei dottori di ricerca e all'obiettivo di rivitalizzare, migliorando la qualità, il contributo di formazione e apprendimento permanente rivolto al settore privato, ai professionisti ed alla pubblica amministrazione.

Il settore universitario secondo le più recenti proiezioni dell'ISTAT contribuisce per circa il 30 per cento al finanziamento della ricerca di base facendo registrare nel 2006 una spesa di oltre 5 miliardi di euro (+8 per cento rispetto al precedente esercizio).

I dati tratti dal CINECA, pur nell'ottica di una diversa metodologia di rilevazione, confermano tale andamento crescente della spesa registrando impegni di competenza finalizzati alla ricerca per oltre 4,753 miliardi nel 2007 e per circa 4,763 miliardi nel 2008.⁶⁵

Nelle due annualità considerate, gli importi in valore assoluto più rilevanti si registrano nelle università del nord, seguite dal sud (isole comprese) e dal centro. La percentuale di incidenza delle spese per la ricerca rispetto alle spese complessive⁶⁶ (a livello nazionale pari a 29,5 per cento) premia nel 2007 le università del sud, isole comprese, (34,9 per cento) e del centro (31,9 per cento) rispetto a quelle del nord (25,6 per cento). Nel 2008, a fronte di una percentuale media nazionale del 30,8 per cento,

⁶⁵Elaborazione Corte dei conti su dati MIUR-CINECA.

⁶⁶Comprensive cioè delle spese, secondo la classificazione funzionale, oltre che per la ricerca, anche per servizi formativi istituzionali, per l'assistenziale, per interventi di diritto allo studio, per altri servizi di supporto (non ripartite territorialmente, e riferite alle università statali e non statali). Le spese complessive sono determinate dalla voce "Totale generale al netto delle partite di giro e trasferimenti interni", impegni di competenza, rinvenibile nell'omogenea redazione dei conti consuntivi. Sull'individuazione delle funzioni si vedano le note esplicative al decreto 1 marzo 2007 sull'omogenea redazione dei conti consuntivi.

crece la quota nelle università del nord (29,3 per cento) rispetto ad una leggera flessione nell'ambito delle università del centro (29,7 per cento) e del sud, isole comprese, pari al 34,6 per cento).

A fronte delle spese per la ricerca universitaria, una quota significativa delle fonti di finanziamento proviene dallo Stato, sia sotto forma di entrate finalizzate da attività convenzionale, sia attraverso trasferimenti correnti (in particolare, e in prospettiva sempre maggiore, dal Fondo di finanziamento ordinario) e trasferimenti per investimenti.⁶⁷

Nell'ambito di tale ultima componente di entrata, che registra accertamenti di competenza per oltre 156,9 milioni nel 2007 e 163,8 milioni nel 2008, appare non trascurabile la quota statale di entrate provenienti dal FIRB e destinate al bando PRI N.

Il Fondo per gli Investimenti della Ricerca di Base (FIRB), istituito con la legge finanziaria n. 388 del 23 dicembre 2000 (art. 104), è il principale strumento di finanziamento della Ricerca di base e quindi delle attività che mirano all'ampliamento delle conoscenze scientifiche e tecniche non connesse a immediati e specifici obiettivi commerciali o industriali, con la finalità di potenziare la competitività internazionale del nostro Paese.

Il Fondo è, in particolare focalizzato sul forte sostegno pubblico a programmi di ricerca di base *mission oriented*⁶⁸ capaci di ampliare le basi di conoscenza e di sviluppare le nuove tecnologie emergenti.

Le risorse assegnate al fondo nel quadriennio 2005-2008 evidenziano, tuttavia, una forte contrazione a seguito delle decurtazioni operate annualmente dal MEF, a fronte di una dotazione finanziaria annuale di 100 milioni disposta dall'art. 56 della legge finanziaria 2003.

⁶⁷Elaborazione Corte dei conti su dati MIUR-CINECA.

⁶⁸Allo scopo di massimizzare le ricadute degli investimenti pubblici e di favorire il recupero di competitività del Paese, i programmi di ricerca del FIRB sono articolati in progetti che presentano, nel loro complesso, un forte grado di interazione tra il sistema pubblico della ricerca (università, enti pubblici di ricerca, altre istituzioni scientifiche) ed il sistema delle imprese, avendo cura di incentivare: le concentrazioni multidisciplinari di competenze; la costituzione e/o il potenziamento di laboratori congiunti pubblico-privato, e di poli di ricerca tecnologica di valenza internazionale; la conseguente integrazione del Sistema scientifico nazionale nello spazio europeo ed internazionale delle reti di centri di eccellenza nonché l'attrazione dei giovani verso la formazione scientifica ed il loro reclutamento nel lavoro di ricerca attraverso l'organico inserimento nei progetti, con una varietà di forme flessibili e competitive (dottorati, assegni, contratti di ricerca, collaborazioni a progetto, ecc.) ma tali da garantire l'interesse economico e/o professionale del giovane ricercatore.

La ripartizione relativa agli ultimi due esercizi risente inoltre delle difficoltà, già evidenziate, derivati dall'istituzione del Fondo unico FIRST⁶⁹ le cui risorse sono state assegnate al FIRB con molto ritardo (le disponibilità 2007 sono state ripartite nel dicembre dello stesso anno mentre le risorse 2008 nell'ottobre dello stesso anno).

Le risorse 2007 (39 milioni) sono state destinate (d.m. n. 2043/Ric. del 21/12/2007): al finanziamento di interventi per la realizzazione di programmi strategici congiuntamente con le iniziative del FAR, alla creazione di nuove reti nazionali per la ricerca di base ed al potenziamento delle grandi infrastrutture di ricerca per la creazione, il rafforzamento e il consolidamento dei grandi poli di ricerca nazionali.

Le risorse 2008 (50 milioni) sono state complessivamente destinate (d.m. n. 992/Ric. del 6/10/2008) all'emanazione di un apposito bando finalizzato a sostenere progetti di ricerca di base coordinati da giovani ricercatori.

Relativamente alle risorse 2007 i relativi bandi sono ancora in corso di definizione mentre, a carico delle risorse 2008, con d.d. n. 1463/Ric. del 19/12/2008 è stato emanato un bando denominato programma "Futuro in Ricerca". Trattasi di un programma finalizzato a favorire il ricambio generazionale all'interno degli atenei attraverso il finanziamento di progetti di ricerca di base coordinati da giovani ricercatori non strutturati che prevedano il conferimento di contratti a tempo determinato, di durata almeno triennale, finanziati al 100 per cento dal MIUR, nonché di progetti di ricerca presentati da personale strutturato di età inferiore ai 38 anni. A partire dal mese di marzo 2009 i progetti pervenuti al MIUR sono stati oggetto di valutazione della Commissione, secondo le procedure del regolamento FIRB vigente (d.m. n. 348/2004).

I Programmi di ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN), rappresentano il principale strumento per il sostegno della ricerca libera, senza obbligo di riferimenti a tematiche predefinite a livello centrale, ma basato comunque su precisi punti qualificanti: il cofinanziamento, il lavoro di ricerca di gruppo e il principio della valutazione dei progetti di ricerca⁷⁰.

⁶⁹La gestione del FIRST è stata inserita nel programma di attività della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato per il 2010 (Corte dei conti – deliberazione n. 23/2009).

⁷⁰Ciascun progetto di ricerca è sviluppato in una o più unità operative e deve essere coordinato da un professore o da un ricercatore del ruolo universitario, o da un assistente ordinario del ruolo ad esaurimento, denominato coordinatore scientifico. I progetti di ricerca di interesse nazionale hanno durata annuale o biennale. Una quota del 10 per cento

Nel corso dell'esercizio 2007, è stato avviato il bando PRIN 2006 (d.m. n. 582/2007) che, a fronte di risorse nettamente inferiori a quelle stanziare negli anni precedenti (82,1 milioni di euro, rispetto ai 130,7 milioni del 2005 e ai 137 milioni del 2004), ha consentito, rispetto ai 3.199 progetti presentati, il finanziamento di 806 progetti su tutte le 14 aree tematiche (i progetti finanziati nel 2005 erano stati 1173, mentre i progetti finanziati nel 2004 erano stati 982).

Per l'anno 2007 il bando PRIN, adottato con d.m. 18 settembre 2007, godeva di un budget leggermente superiore pari a 98,7 milioni. La selezione delle proposte, previa adozione del "Regolamento sui criteri operativi per la valutazione dei progetti di ricerca di interesse nazionale" è stata curata dal Ministero attraverso un comitato guida che aveva la responsabilità della valutazione dei progetti e funzione di garanzia nei confronti della comunità scientifica e del Ministero, e che si è avvalso, per lo svolgimento dei suoi compiti, dell'opera di revisori anonimi individuati nell'ambito della banca dati del Ministero.

Nel complesso sono stati presentati 3.799 progetti distribuiti in tutte le aree disciplinari per un costo complessivo di 952,2 milioni e un finanziamento richiesto pari a 660,5 milioni (si segnala la presentazione di 602 progetti con la presenza di enti di

dell'intero finanziamento disponibile (per il programma PRIN 2007) è riservata al cofinanziamento di progetti il cui coordinatore scientifico nazionale abbia meno di 40 anni all'atto della presentazione della domanda.

Ciascun progetto è valutato da due revisori indipendenti e anonimi, che devono rilasciare, per via telematica, una dichiarazione di principi deontologici e di riservatezza. Ai giudizi valutativi espressi dai revisori è garantito l'anonimato.

La procedura valutativa si svolge per via telematica, garantendo ai revisori di poter formulare giudizi analitici e di riassumerli in valutazioni sintetiche finali espresse su scale predefinite di valori numerici. I giudizi valutativi su ciascun progetto sono espressi sulla base dei seguenti criteri:

- a) qualità scientifica, unitarietà, interesse nazionale e internazionale del progetto;
- b) capacità del gruppo nazionale di ricerca di realizzare il progetto nei tempi previsti;
- c) esperienza e autorevolezza scientifica del coordinatore nazionale e dei coordinatori di unità;
- d) congruità della dimensione del gruppo nazionale e delle unità operative rispetto agli obiettivi di ricerca e all'interesse nazionale del progetto;
- e) integrazione e collaborazione tra le unità operative;
- f) sostenibilità finanziaria del progetto e congruità del prospetto finanziario.

Il cofinanziamento è assegnato ai progetti secondo l'ordine di graduatoria, tenendo preliminarmente conto della quota riservata di cui al comma 7 dell'art. 3. Verrà quindi garantita una quota pari al 3 per cento delle risorse, tenendo conto delle assegnazioni della quota riservata, ad ognuna delle 14 aree di cui al d.m. n. 175 del 4 ottobre 2000. L'eventuale quota di cofinanziamento riferita alle singole aree, non assegnata per mancanza di progetti ammessi a cofinanziamento, è portata in accrescimento al cofinanziamento delle altre aree.

La rendicontazione è effettuata, mediante apposita procedura telematica, dai responsabili di unità e dal coordinatore nazionale, che ne assume la responsabilità, entro un mese dalla conclusione del progetto. Il Ministero procede a verifiche a campione delle rendicontazioni, richiedendo alle università o agli enti interessati le relative documentazioni contabili. Dei risultati di tali verifiche si terrà conto per le successive assegnazioni di fondi.

ricerca esterni alle università e la presentazione di 593 progetti coordinati da giovani ricercatori di età inferiore ai 40 anni).

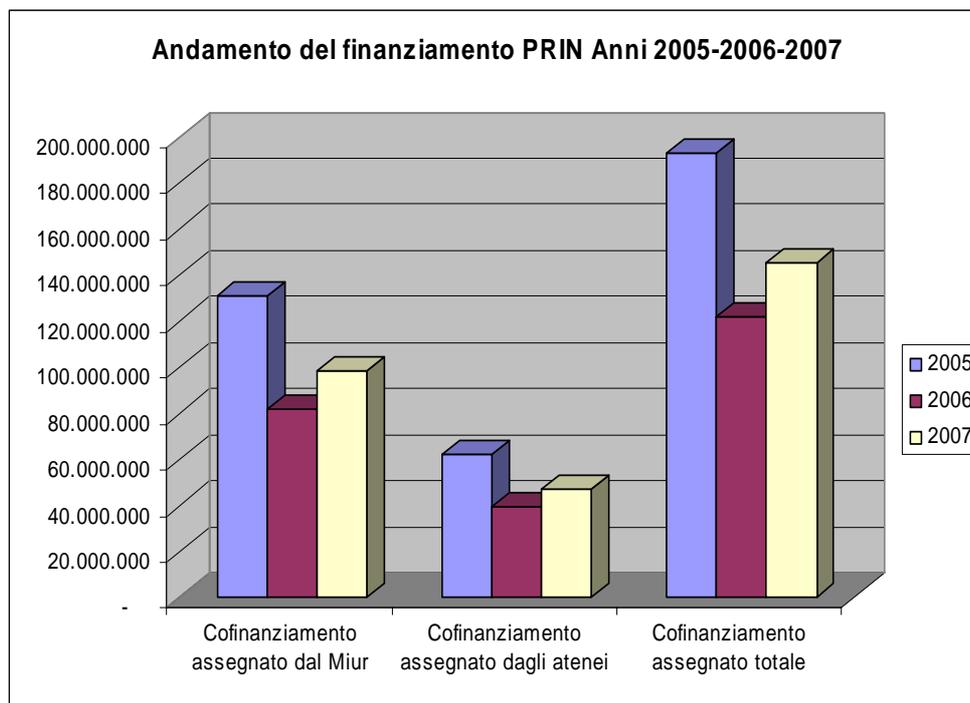
A fronte della disponibilità finanziaria comunicata dal MEF, il comitato ha proceduto individuando la quota di risorse (10 per cento) destinata alla copertura dei programmi dei giovani ricercatori (9,8 milioni), assicurando la copertura dei programmi all'interno di ciascuna area e procedendo alla copertura dei programmi a carico della parte libera fino all'esaurimento delle risorse disponibili.

Sono stati in tal modo selezionati 803 progetti ripartiti in tutte le aree disciplinari per un ammontare di finanziamenti pari a 88,7 milioni e 84 programmi presentati da giovani ricercatori per un ammontare finanziabile di 9,8 milioni.

PRIN – ANNO 2007

AREA	2007					
	Progetti presentati	Progetti finanziati	Cofinanziamento richiesto	Cofinanziamento assegnato dal Miur	Cofinanziamento assegnato degli atenei	Cofinanziamento assegnato totale
01: Scienze matematiche e informatiche	93	38	14.911.500	2.875.700	1.406.522	4.282.222
02: Scienze fisiche	220	41	49.422.500	7.059.500	3.246.885	10.306.385
03: Scienze chimiche	184	44	49.223.100	10.555.958	4.725.518	15.281.476
04: Scienze della Terra	109	19	18.449.000	2.826.783	1.238.393	4.065.176
05: Scienze biologiche	527	133	81.655.300	12.492.819	5.980.807	18.473.626
06: Scienze mediche	673	149	132.814.700	19.222.637	8.730.406	27.953.043
07: Scienze agrarie e veterinarie	334	73	50.467.500	6.972.555	3.125.078	10.097.633
08: Ingegneria civile ed Architettura	228	44	46.607.400	6.410.378	2.946.878	9.357.256
09: Ingegneria industriale e dell'informazione	462	83	90.665.400	11.836.366	5.343.451	17.179.817
10: Scienze dell'antichità, filologico-letterarie e storico-artistiche	259	63	35.284.100	5.166.288	2.679.622	7.845.910
11: Scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche	204	62	29.344.200	4.563.883	2.451.772	7.015.655
12: Scienze giuridiche	190	46	20.090.800	2.753.900	1.533.625	4.287.525
13: Scienze economiche e statistiche	221	60	24.705.400	3.152.435	1.790.462	4.942.897
14: Scienze politiche e sociali	95	32	16.933.400	2.710.798	1.780.044	4.490.842
TOTALE	3.799	887	660.574.300	98.600.000	46.979.463	145.579.463

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MIUR in collaborazione con CINECA - <http://prin.miur.it/>



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MIUR in collaborazione con CINECA - <http://prin.miur.it/>

Per quanto riguarda l'esercizio 2008, il bando PRIN, cui sono state assegnate risorse pari a 95,9 milioni, è stato pubblicato in data 4 dicembre 2008, in relazione al ritardo con cui sono state assegnate le risorse (ottobre 2008) e anche in conseguenza dello slittamento del bando precedente, concluso solo il 22 settembre 2008, considerato che le procedure di ammissione ai bandi PRIN non consentono la pubblicazione di un nuovo bando prima della pubblicazione delle graduatorie del precedente (dal momento che non è consentita la partecipazione al bando successivo a coloro che risultano finanziati con il bando precedente).

Agli inizi del 2010 è stata approvata dal MIUR la proposta della Commissione di Garanzia e l'elenco dei 986 progetti ammessi a finanziamento per un ammontare di 95,034 milioni.

Al fine di valutare la dinamicità degli atenei nel settore della ricerca universitaria, una particolare attenzione deve essere inoltre rivolta alla capacità di attrarre finanziamenti esterni attraverso convenzioni, contratti e vendita di servizi ad imprese e istituzioni nonché attraverso trasferimenti in particolare provenienti dalla Comunità europea e organismi internazionali.

L'andamento delle entrate proprie, acquisite spesso a seguito di specifiche attività di formazione e ricerca, evidenzia nel triennio considerato un progressivo e significativo miglioramento tale da ridurre l'incidenza complessiva dei finanziamenti del MIUR sul totale delle entrate.

L'analisi dei dati CINECA relativi alla funzione ricerca evidenzia in particolare una spiccata crescita delle entrate finalizzate da attività convenzionate provenienti da soggetti diversi dallo Stato (271 milioni nel 2008 con una crescita del 44 per cento nel triennio) per più di un terzo provenienti dalla Comunità europea (+43,6 per cento nel triennio).

In aumento risultano (anche in valore assoluto) anche le entrate provenienti dall'attività commerciale che, passando dai 295 milioni del 2006 ai 368 milioni del 2008, registrano una crescita del 24,7 per cento.

In netta evoluzione, anche se in valore assoluto di consistenza minore, si presentano inoltre i trasferimenti correnti e, in misura maggiore, per investimenti provenienti da soggetti diversi dallo Stato (nel 2008 rispettivamente 133,6 milioni e 224,4 milioni).

Di minima entità risultano invece le entrate derivanti dalla vendita e dall'utilizzo da parte di terzi di beni immateriali appartenenti all'università.

La crescita dell'attività imprenditoriale degli atenei e la capacità, sempre maggiore, di veicolare risorse europee e internazionali su progetti di ricerca cofinanziati, suggerisce, da un lato, di incentivare le azioni dirette a promuovere maggiormente le sinergie tra ricerca pubblica e privata e, dall'altro, di privilegiare nella ripartizione dei finanziamenti statali gli atenei maggiormente dinamici.

Sotto il primo aspetto appare non più rinviabile un intervento normativo che, nell'ambito dell'autonomia riconosciuta agli atenei, agevoli, sotto il profilo gestionale, l'utilizzo delle risorse proveniente dal settore privato e imprenditoriale.

Quanto invece alle risorse statali, già dal 2009, è stato previsto che il 7 per cento di tutti i finanziamenti statali vengano erogati alle università su base valutativa prendendo in considerazione, accanto alla qualità dell'offerta formativa e i risultati dei processi formativi, la qualità della ricerca scientifica.

Le linee guida del governo dell'università, presentate al Consiglio dei Ministri il 6 novembre 2008, nel confermare il rilievo dato alla qualità del servizio, hanno indicato tra le azioni prioritarie la necessità di attribuire da subito ai risultati della valutazione della ricerca un peso significativo nell'attribuzione delle risorse e nell'allocazione delle borse di dottorato e nuovi posti di ricercatore.

Lo stesso d.d.l. "Norme in materia di organizzazione delle Università (AS 1905), di personale accademico e reclutamento, nonché deroga al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario" inserisce tra gli obiettivi della delega la valorizzazione della qualità e dell'efficienza delle università e conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse pubbliche collegate al conseguimento di risultati nell'ambito della didattica e della ricerca.

Ciò tuttavia rende indispensabile l'entrata in funzione dell'Agenzia Nazionale di valutazione (ANVUR), prevista dalla legge n. 286/2006, ed avviare un costante monitoraggio e la conseguente valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione.

Anche su tale punto le linee guida del governo dell'università hanno indicato tra le priorità la predisposizione, sulla base dell'esperienza già acquisita dal CIVR, di un modello di valutazione delle strutture di ricerca, universitarie e non, che prenda in considerazione l'attività scientifica di ogni dipartimento nel suo insieme e consenta una selettiva allocazione delle risorse su base qualitativa.

Notazioni finali

Il sistema di governo.

Sul versante dell'organizzazione interna degli Atenei, occorre evidenziare che l'attuale sistema costituisce il risultato di molteplici interventi normativi su un impianto di base che è tuttora quello configurato nel testo unico del 1933.

L'autonomia universitaria si svolge all'interno di un quadro istituzionale che vede coinvolti soggetti diversi con attribuzioni spesso giustapposte e sconta, tuttora, la mancanza di una legge organica (prevista peraltro dalla legge n. 168 del 1989 e attualmente oggetto di esame parlamentare) tale da prefigurare una rete chiara di poteri e responsabilità tra i diversi Soggetti del sistema.

L'obiettivo da perseguire è dunque quello di superare i limiti emersi nel sistema, caratterizzato da sovraccarichi e, talora, da sovrapposizioni funzionali degli organi, con possibili effetti deresponsabilizzanti nei circuiti decisionali.

Le prospettive di riforma, avanzate dal Governo con il recente disegno di legge in materia di organizzazione e qualità del sistema universitario, muovono da un contesto nel quale diventano centrali gli obiettivi di ridurre, da un lato, la frammentazione e la dispersione di risorse, e di aumentare, dall'altro, la capacità decisionale e l'operatività degli organi di governo ad ogni livello.

In particolare, si tracciano in modo più netto e distinto le funzioni del Senato accademico, cui è riservato il compito di rappresentare le istanze scientifiche ed accademiche e del Consiglio di amministrazione, cui spetta la definizione delle linee di indirizzo per la pianificazione strategica dell'ateneo nel suo complesso.

Il sistema contabile.

Analogo rilievo riveste la delega riguardante la prevista revisione della disciplina concernente la contabilità (art. 5, comma 1, lett. b).

Una tematica da sviluppare è infatti quella dei profili attinenti al sistema contabile: dall'esame dei regolamenti di contabilità e finanza dei 65 atenei statali con contabilità finanziaria, emerge che la maggior parte delle università hanno adottato prevalentemente il bilancio finanziario misto di competenza e cassa, mentre talune università si sono riferite esclusivamente all'una o all'altra forma di contabilizzazione.

La contabilità economica è utilizzata principalmente dalle università non statali (13) e da due università statali (Trento e Camerino). E' interessante notare che da una disamina dei regolamenti di contabilità e finanza, adottati da ciascun ateneo in contabilità finanziaria, emerge non raramente la previsione di adottare misure organizzative idonee a consentire l'introduzione di un sistema integrato di contabilità economica, con l'implementazione di un piano dei conti economico-patrimoniali e di scritture contabili economiche, teso principalmente a supportare le procedure e i soggetti coinvolti nell'ambito del sistema di internal auditing, e finalizzato alla verifica e al miglioramento dell'efficacia ed efficienza di gestione. Si sottolinea anche, laddove non sia prevista la tenuta di una contabilità economica, che i dati risultanti dalle scritture finanziarie e patrimoniali utilizzate ai fini della predisposizione dei bilanci di previsione e consuntivi, vengano poi opportunamente integrati, con adeguati criteri di riconciliazione, per la rilevazione dei costi e ricavi delle unità amministrative operanti all'interno dell'ateneo. Viene, dunque, opportunamente avvertita dalle istituzioni accademiche l'esigenza di dotarsi di adeguati strumenti operativo-metodologici che consentano di mettere in luce i fenomeni gestionali sotto diversi aspetti informativi.

In tale direzione occorre assicurare un adeguato equilibrio tra le esigenze di autonomia delle realtà universitarie e quelle di condivisa armonizzazione delle procedure al fine di un miglioramento degli strumenti contabili di rappresentazione dei dati in coerenza alla complessiva evoluzione dell'intero sistema dei bilanci e della finanza pubblica.

Uno strumento utilmente perfezionabile anche in tale direzione si rinviene nella c.d. "omogenea redazione dei conti consuntivi delle università" finalizzata al consolidamento dei conti del sistema universitario, che segna significativi sviluppi derivanti dall'obbligo delle università di mettere a disposizione i propri dati di consuntivo in termini comparabili ed adeguati, secondo criteri necessariamente unitari fissati dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Tale percorso, avviato con decreto interministeriale del 5 dicembre 2000, segna successivi affinamenti nelle modifiche apportate con successivo atto del 1 marzo 2007. Con tale provvedimento la rilevazione dei dati è stata allargata anche alle università non

statali, per conoscere il volume totale delle risorse destinate all'intero sistema universitario, tenendo conto dei differenti sistemi contabili adottati dalle singole università, ivi compreso il sistema di contabilità economico-patrimoniale. Ulteriori innovazioni sono state previste nel corso del 2009, per i conti consuntivi 2008, tra cui di rilievo è quella adottata per corrispondere a quanto disposto dall'articolo 3 quater del decreto legge n. 180/2008, convertito dalla legge n. 1/2009, in base al quale in sede di chiusura dell'"omogenea redazione" occorre allegare la relazione concernente i risultati dell'attività di ricerca, di formazione e di trasferimento tecnologico, nonché i trasferimenti ottenuti da soggetti pubblici e privati.

Rilevanti novità sono poi date dall'inserimento di altri allegati, quali quelli relativi a enti e società partecipate e dalla sottoscrizione del direttore amministrativo e del presidente del collegio dei revisori dei conti nella procedura di certificazione on line, nonché di un nuovo modello di rilevazione per il finanziamento di investimenti con risorse finanziarie proprie di cassa (c.d. allegato indebitamento).

Si tratta, dunque, di aspetti da considerare utilmente a fronte dell'esigenza di rappresentare una base informativa di riferimento anche al fine della costruzione di indicatori e di parametri sul terreno della misurazione e della valutazione, assicurandone raccordi puntuali con il più generale percorso di riforma sia del sistema universitario che dell'intero quadro di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Quanto alla gestione patrimoniale, va ribadita l'esigenza di provvedere periodicamente alla ricognizione dei beni mobili ed al rinnovo degli inventari, in ordine ai quali gli organi di revisione hanno segnalato ritardi e lentezze nel loro aggiornamento, con la conseguenza di una limitata significatività dei dati riportati nelle scritture patrimoniali. Uno sforzo in tal senso è stato effettuato da alcune università che hanno espressamente previsto l'utilizzo di sistemi informativi nella gestione patrimoniale.

Profili finanziari generali.

Nell'accennata prospettiva di evoluzione del sistema, la ricognizione delle fonti di finanziamento e della destinazione della spesa costituisce aspetto centrale e necessario presupposto per ulteriori analisi di tipo gestionale.

Le principali componenti di spesa sono determinate dalle voci inerenti alle risorse umane, all'acquisizione di beni durevoli e partite finanziarie, alle restanti risorse per il funzionamento e agli interventi a favore degli studenti. Complessivamente tali voci, in termini di impegni totali (derivanti dalle gestioni di competenza e residui), ammontano per le 65 università statali in contabilità finanziaria a 15,2 miliardi di euro (12,3 miliardi riferiti alla sola competenza). Per le due università statali in contabilità economica tale ammontare si attesta in termini di costi a circa 209 milioni.

Per quanto attiene alle università non statali le suddette voci di spesa ammontano a circa 1.431 milioni.

Si ricorda che la realtà degli atenei statali, in cui la maggior parte delle entrate è rappresentata dai trasferimenti dello Stato ed in particolare dal Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO), si differenzia da quella degli atenei privati, in cui, la maggior fonte di finanziamento è rappresentata dalle entrate proprie ed in particolare dalle entrate derivanti da attività convenzionate, risultano in percentuale più del doppio (54 per cento) delle entrate contributive nel 2008.

Con riguardo alle prime, di rilievo centrale risulta, dunque, il Fondo per il finanziamento delle università con riferimento alle sue modalità di riparto (nonchè di tempistica nella effettiva assegnazione) anche in relazione all'obiettivo di assegnare un peso maggiore alla qualità della didattica e della ricerca, da accertare attraverso la valutazione, e di ridurre gradualmente l'incidenza della spesa per il personale al fine di liberare le risorse necessarie per le missioni fondamentali delle università.

Punti prioritari di intervento sono, dunque, rappresentati dalla spesa per il personale e per la ricerca.

Spesa del personale.

Un'attenzione particolare, richiesta anche da precise indicazioni normative, concerne la spesa per il personale che dal punto di vista delle risorse impegnate, rappresenta, insieme al funzionamento, la componente più significativa di spesa, come risulta anche dai dati tratti dal più recente Rapporto sullo stato del sistema universitario, redatto dal CNVSU nel 2009.

La spesa complessiva per tutto il personale di ruolo – relativamente alle università statali - ammonta nel 2008 a 6.574 milioni registrando un incremento di circa l'8,3 per cento nel triennio 2006-2008 e di circa 52 per cento nel decennio.

Va, peraltro, segnalato il diverso ammontare ed andamento con riferimento alle diverse categorie, atteso che la spesa per le retribuzioni del personale docente assorbe circa il 78 per cento delle risorse destinate al settore.

Il monitoraggio dell'andamento delle spese per il personale riveste un ruolo decisivo in relazione ai limiti imposti dall'art. 51, comma 4 della legge 449/97 (le spese fisse e obbligatorie per il personale di ruolo delle università statali non possono eccedere il 90 per cento dei trasferimenti statali sul fondo di finanziamento ordinario) ed alle conseguenze recentemente previste in caso di sfioramento (DL 180/2008, convertito dalla legge 1/2009).

L'analisi dei dati evidenzia un tasso di incremento delle risorse del FFO in progressiva diminuzione ed una crescita nettamente più elevata delle spese del personale determinata da dinamiche volte ad avviare la riforma degli ordinamenti didattici e ad assicurare i necessari ricambi generazionali.

Ne consegue un progressivo irrigidimento delle risorse assegnate per il funzionamento delle università quasi interamente assorbite dalla spesa per la corresponsione degli assegni fissi al personale che in base ai dati rilevati dal MIUR si attesta sin dal 1998 sopra l'82 per cento del valore del FFO per raggiungere l'89,5 % nel 2008.

Lo squilibrio, confermato anche a livello di singolo ateneo, non tiene inoltre conto del rilevante ammontare delle retribuzioni accessorie.

Considerando anche tali voci retributive le rilevazioni del MIUR evidenziano un andamento delle spese di personale che nel loro complesso assorbono interamente le risorse provenienti dal FFO.

Le difficoltà finanziarie degli atenei potrebbero accentuarsi anche a seguito delle più recenti misure legislative che, a fronte della riduzione progressiva del FFO, non hanno attualmente rifinanziato, a decorrere dal 2011, il Fondo straordinario di cui all'art. 2, comma 428 della legge 244/2007, né hanno confermato i correttivi alla spesa per il personale previsti nel periodo 2004-2008.

Ciò richiede, da un lato, la necessità, per ciascun ateneo, di fronteggiare i nuovi oneri attraverso un'opportuna rimodulazione dei propri bilanci ed un appropriato processo di riallocazione delle risorse e suggerisce, dall'altro, di ripensare l'attuale sistema di finanziamento al fine di garantire agli atenei un adeguato livello di spesa sia per il funzionamento e le attività istituzionali che per i progetti di investimento.

Profili della ricerca universitaria.

La valorizzazione e la promozione delle attività di ricerca e sviluppo (R&S) rappresentano una priorità nel quadro delle politiche per la crescita; priorità divenuta nel tempo un obiettivo centrale degli atenei italiani, che hanno avviato strategie volte sempre più a considerare l'investimento in programmi di ricerca il principale fattore competitivo sulla scena nazionale e internazionale.

Il presente referto, sulla base dei dati finanziari tratti dall'omogenea redazione dei conti consuntivi, mira ad evidenziare l'ammontare delle spese finalizzate alla ricerca scientifica anche su base territoriale e l'andamento delle principali fonti di finanziamento ad essa dedicate.

I dati tratti dal CINECA, relativi al triennio 2006-2008 registrano impegni per 4,637 miliardi nel 2006, per 4,753 miliardi nel 2007 e circa 4,763 miliardi nel 2008.

Una quota significativa delle fonti di finanziamento per la ricerca universitaria proviene dallo Stato, sia sotto forma di entrate finalizzate da attività convenzionate, sia attraverso trasferimenti correnti (in particolare, e in prospettiva sempre maggiore, dal Fondo di finanziamento ordinario) e trasferimenti per investimenti. Nell'ambito di tale ultima componente di entrata, che registra accertamenti di competenza per oltre 156,9 milioni nel 2007 e 163,8 milioni nel 2008, appare non trascurabile la quota statale di entrate provenienti dal FIRB (Fondo per gli investimenti della ricerca di base) e destinate al bando PRIN (Programmi di ricerca di Rilevante Interesse Nazionale), in buona parte finalizzate al finanziamento di progetti di ricerca di base coordinati da giovani ricercatori.

Al fine di valutare la dinamicità degli atenei nel settore della ricerca universitaria, una particolare attenzione deve essere rivolta alla capacità di attrarre finanziamenti esterni attraverso convenzioni, contratti e vendita di servizi ad imprese e istituzioni,

nonché attraverso trasferimenti in particolare provenienti dalla Comunità europea e da organismi internazionali.

La crescita dell'attività imprenditoriale degli atenei e la capacità, sempre maggiore, di veicolare risorse europee e internazionali su progetti di ricerca cofinanziati, spinge, da un lato, ad incentivare le azioni dirette a promuovere maggiormente le sinergie tra ricerca pubblica e privata e, dall'altro, a privilegiare nella ripartizione dei finanziamenti statali gli atenei maggiormente dinamici.

Sotto il primo aspetto lo sforzo delineato nei documenti di programmazione è stato quello di stimolare nel sistema produttivo una nuova vocazione alla ricerca scientifica e tecnologica, sviluppando – attraverso le università - progetti di ricerca di base e di trasferimento tecnologico.

Le università, assieme agli enti e alle istituzioni di ricerca, sono state quindi chiamate ad esercitare, attraverso la loro attività, un ruolo di primo piano nell'innovazione del sistema paese, sviluppando, ove possibile, un proficuo rapporto con il mondo produttivo.

In tale ambito si prospetta l'utilità di un intervento normativo che, in linea con l'autonomia riconosciuta agli atenei, agevoli, sotto il profilo gestionale, l'utilizzo delle risorse proveniente dal settore privato e imprenditoriale.

Sotto il profilo finanziario la necessità di mantenere comunque elevata la quota di risorse statali - attesa la scarsa propensione agli investimenti in R&S del sistema produttivo italiano, caratterizzato dalla presenza di imprese di piccole dimensioni – suggerisce di indirizzare le risorse verso le realtà più meritevoli.

In tale direzione, nelle già indicate modifiche di riparto del FFO, è stato previsto, con d.m. 23 settembre 2009 a partire dal 2009, che il 7 per cento di tutti i finanziamenti statali vengano erogati alle università su base valutativa prendendo in considerazione, accanto alla qualità dell'offerta formativa e i risultati dei processi formativi, la qualità della ricerca scientifica. Tale impostazione risulta confermata nelle citate linee guida del governo dell'università, e nel richiamato ddl di riforma.

Domanda ed offerta formativa. Le prospettive occupazionali dei laureati nelle diverse aree disciplinari.

A più di dieci anni dal primo regolamento sull'autonomia didattica (d.m. n. 509 del 1999), che ha introdotto per l'istruzione superiore il sistema a doppio ciclo (laurea e laurea specialistica), è possibile verificare che la riforma non ha prodotto i risultati attesi né in termini di aumento dei laureati né in termini di miglioramento della qualità dell'offerta formativa, avendo anzi generato un sistema incrementale di offerta, certamente sino all'anno accademico 2007-2008, con un'eccessiva frammentazione delle attività formative ed una moltiplicazione spesso non motivata dei corsi di studio.

Sul versante della domanda formativa, secondo i dati acquisiti dal MIUR e dal CNVSU, a fronte di un dato sostanzialmente stabilizzato del numero degli iscritti nell'ultimo quinquennio su un valore di poco superiore a 1.800.000 unità, rilevante è ancora la cifra relativa alla quota degli abbandoni dopo il primo anno, pari nell'anno accademico 2006-2007 al 20 per cento, valore questo sostanzialmente analogo a quello registrato negli anni precedenti la riforma degli ordinamenti didattici, mentre in netto aumento è nell'ultimo anno considerato il numero di laureati già in possesso del titolo di laurea breve (73.887 nel 2008 rispetto a 38.214 nel 2006), effetto questo essenzialmente della riforma attuata sul doppio ciclo di laurea.

Sul versante dell'offerta formativa, rilevante è il fenomeno della proliferazione dei corsi di studio, i quali passano da 2.444 nell'anno accademico 1999-2000, prima cioè della riforma, a 3.103 nell'anno accademico 2007-2008 con riferimento ai soli corsi aperti alle "immatricolazioni pure" (corsi di I livello e corsi a ciclo unico), con un incremento effettivo intorno al 27 per cento. Il numero complessivo dei corsi di studio è andato progressivamente aumentando sino a tutto l'anno accademico 2007-2008, raggiungendo un numero di 5.519 corsi attivi di I e II livello a fronte di 4.539 corsi attivi di I e II livello nell'anno accademico 2003-2004, in conseguenza dell'effetto moltiplicativo dato soprattutto dalla crescita esponenziale dei corsi di laurea specialistica passati da 1.204 nell'anno accademico 2003-2004 a 2.416 nell'anno accademico 2007-2008.

Una certa inversione di tendenza, in conseguenza dei decreti di riforma del 2004 e del 2007, comincia a registrarsi solo a partire dall'anno accademico 2008-2009, con un

decremento rispetto all'anno accademico precedente del 7,4 per cento per i corsi di I livello e del 2,6 per cento per i corsi di II livello. I dati rilevati per l'anno accademico 2009-2010 confermano poi il *trend* in diminuzione con un decremento rispetto all'anno accademico precedente del 7,7 per cento per i corsi di I livello e del 6,29 per cento per i corsi di II livello, tendenza questa che, secondo stime comunicate dal CUN, dovrebbe essere confermata anche nell'anno accademico 2010-2011, con la previsione di corsi attivi attorno ad un numero inferiore a 2.500 per i corsi aperti alle immatricolazioni pure ed attorno ad un numero inferiore a 2.100 per i corsi di laurea specialistica/magistrale.

Al forte aumento dell'offerta formativa si aggiungono anche il rilevante fenomeno dell'incremento delle sedi decentrate e il peso via via crescente negli ultimi anni assunto dai professori a contratto esterni ai ruoli universitari (con un aumento del 67 per cento tra l'anno accademico 2001-2002 e l'anno accademico 2007-2008).

Occorre, tuttavia, rappresentare che, secondo quanto comunicato dal CUN, sarebbero in corso numerosi processi di autocorrezione in direzione di un ridimensionamento organizzativo delle università anche al fine di razionalizzare l'offerta formativa. Vengono al riguardo segnalate le iniziative di alcuni atenei su alleanze e fusioni (Camerino, Macerata, Firenze, Pisa, Siena, Trieste, Udine, Bari, Foggia, Lecce, Politecnico di Bari, Università del Molise, Università della Basilicata, Padova, Venezia, Verona, Istituto universitario di Architettura di Venezia, Roma "La Sapienza", Roma "Foro Italico", Politecnico di Torino).

La circolare del 4 settembre 2009 del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca traccia peraltro per il sistema universitario ulteriori interventi diretti alla razionalizzazione e alla qualificazione dell'offerta formativa nella prospettiva dell'accREDITAMENTO dei corsi di studio.

Le linee di intervento proposte, motivate anche da esigenze di compatibilità e sostenibilità finanziaria, si muovono lungo una direttrice che mira negli intenti di razionalizzare un sistema che, oltre a non avere significativamente aumentato il numero complessivo dei laureati, non ha comunque conseguito l'effetto di migliorare la qualità dell'offerta formativa anche in termini di più efficace spendibilità del titolo nell'ambito dello spazio comune europeo.

Una valutazione del sistema universitario non può, peraltro, prescindere da un'analisi delle prospettive occupazionali dei soggetti che conseguono la laurea e si affacciano al mondo del lavoro.

Gli effettivi sbocchi occupazionali che offrono i diversi corsi di laurea dovrebbero guidare infatti – assieme al successo formativo misurato dal numero e dalla qualità dei laureati – l'andamento delle immatricolazioni e l'orientamento degli studenti verso le differenti tipologie di corsi. I dati relativi alle prospettive occupazionali dei laureati sono tratti dalle più recenti rilevazioni effettuate dall'ISTAT e in gran parte confermate dalle analisi svolte annualmente dal consorzio Alma Laurea.