

Da segnalare un primo adeguamento alle osservazioni formulate dalla Corte, rappresentato dall'avvio dell'attività della Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro, in seno alla quale un gruppo di lavoro provvede al monitoraggio di buone pratiche, accordi sindacali, codici etici e di condotta orientati ai principi di solidarietà sociale delle imprese.

7. Novità nella legislazione dell'emergenza

7.1. Istituzione del "Casellario dell'Assistenza"

In data 14 dicembre 2009 è stato emanato, in attuazione dell'articolo 10 della legge 30 marzo 2001, n. 152, un decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale che stabilisce i criteri generali cui si dovranno attenere gli istituti di patronato e di assistenza sociale – enti di natura giuridica privata che svolgono un servizio di pubblica utilità - nella stipula di convenzioni con Amministrazioni pubbliche, organismi comunitari ed istituzioni private, per l'espletamento di "attività diverse" da quelle istituzionalmente già previste e regolamentate.

La possibilità di svolgere attività diverse costituisce l'autentica novità della citata legge rispetto all'impianto della vecchia normativa (DLCPS n. 804/1947): attraverso convenzioni con i soggetti pubblici e privati sopra indicati si intende facilitare la tutela dei diritti dei cittadini, mediante l'espletamento di pratiche utili a conseguire prestazioni e benefici contemplati dall'ordinamento amministrativo.

In sostanza, attraverso la collaborazione tra i diversi soggetti istituzionali si vuole offrire al cittadino e, più in generale, all'avente diritto una rete di servizi e nuove sicurezze per garantire, anche nella logica attuale di una società della "vita buona", così come previsto nel Libro Bianco, una migliore tutela del lavoratore, da realizzarsi anche mediante l'esternalizzazione di alcune funzioni pubbliche, passando per lo sviluppo del partenariato pubblico-privato, in particolare sotto forma di concessione di gestione di un particolare servizio.

In un contesto così dinamico di innovazione e modernizzazione dei servizi sociali, ben si inserisce l'opportunità offerta ai patronati dall'articolo 10 che tratta di attività diverse, fuori dai confini delle attività "tradizionali" di cui agli articoli 7 e 8 della stessa legge n. 152/2001.

L'art. 13 del DL 31 maggio 2010, n. 78 istituisce, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, "il "Casellario dell'Assistenza", quale Banca dati unitaria e generale delle prestazioni di natura assistenziali erogate sul territorio nazionale.

Il Casellario costituisce uno strumento informativo e interattivo, di coordinamento e razionalizzazione delle politiche di solidarietà sociale, che pone in rete l'anagrafe generale delle posizioni assistenziali e delle relative prestazioni condivisa tra tutte le amministrazioni centrali dello Stato, gli enti locali, le organizzazioni "no-profit" e gli organismi gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie che forniscono obbligatoriamente i dati e le informazioni contenute nei propri archivi e banche dati, per la realizzazione di una base conoscitiva per la migliore gestione della rete dell'assistenza sociale, dei servizi e delle risorse, anche allo scopo di definire una mappa dei bisogni sociali.

La formazione e l'utilizzo dei dati e delle informazioni del Casellario avviene nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali.

Gli enti, le amministrazioni e i soggetti interessati trasmettono obbligatoriamente in via telematica al Casellario di cui al comma 1 i dati e le informazioni relative a tutte le posizioni risultanti nei propri archivi e banche dati secondo criteri e modalità di trasmissione stabilite dall'Inps.

L'istruzione universitaria

- 1. Considerazioni generali e di sintesi.**
- 2. Il contesto normativo e programmatico.**
- 3. La politica delle risorse finanziarie degli atenei:** 3.1. *I trasferimenti statali.* 3.2. *I trasferimenti alle università non statali.* 3.3. *L'andamento delle entrate proprie.*
- 4. Gli interventi in materia di offerta formativa.**
- 5. La valutazione della qualità della didattica e della ricerca.**
- 6. I servizi e gli interventi a favore degli studenti:** 6.1. *Le borse di studio e i prestiti d'onore.* 6.2. *Alloggi e residenze per studenti universitari.* 6.3. *Contributi a favore dei collegi universitari legalmente riconosciuti, alle residenze statali e ai comitati sportivi universitari (CSU).* 6.4. *Attività di orientamento e di tutorato degli studenti universitari.*
- 7. Gli istituti di alta cultura.**

1. Considerazioni generali e di sintesi

L'analisi complessiva del sistema universitario è stata oggetto di un referto speciale pubblicato nel mese di marzo 2010 che, innestandosi nel novero delle indagini programmate dalla Corte anche alla luce dell'art. 5, comma 21, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, si è soffermato su alcuni aspetti critici concernenti, in particolare, la *governance* del sistema, il rilievo (qualitativo più ancora che quantitativo) della finanza universitaria e l'evoluzione della domanda e dell'offerta di formazione universitaria.

In logica continuità con i risultati di tale lavoro, la relazione sul Rendiconto dello Stato 2009, a fronte delle rilevazioni più aggiornate sulle componenti del sistema universitario, si concentra sulle politiche di competenza del Miur¹ previste e avviate nel biennio 2008-2009 alla luce dell'attuale contesto normativo e programmatico.

¹ Il Ministero svolge compiti di programmazione, coordinamento e tutela di interessi generali che si sostanziano, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 168 del 1989: (a) nell'elaborazione ogni tre anni del piano di sviluppo delle università e del 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) nella promozione e sostegno, anche con adeguato supporto finanziario, di ricerca libera nelle università e negli enti di ricerca; (c) nell'approvazione di programmi pluriennali degli enti di ricerca; (d) nella ripartizione degli stanziamenti destinati alle università sulla base di criteri oggettivi (definiti con proprio decreto), sentiti il CUN e la CRUI; (e) nella relazione al Parlamento sull'attuazione del Piano nazionale della ricerca (PNR) e sullo stato della ricerca nazionale; (f) nel coordinamento delle attività connesse alla partecipazione italiana a programmi di istruzione universitaria e ricerca scientifica e tecnologica comunitari ed internazionali, nonché alla rappresentanza italiana in materia di

Contesto normativo suscettibile, peraltro, di profonde modifiche e innovazioni nell'ambito del recente disegno di legge quadro in materia universitaria, ancora in corso di esame parlamentare².

Gli interventi definiti nella direttiva generale dell'azione amministrativa e la gestione per il 2009, ed avviati nell'ultimo biennio rispondono sostanzialmente alle principali criticità da tempo rilevate nel sistema, lasciando tuttavia ancora incerta la situazione finanziaria degli atenei.

L'andamento del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) - che rappresenta la principale fonte di finanziamento degli atenei statali - e le sue continue ed eterogenee decurtazioni evidenziano un progressivo irrigidimento delle risorse assegnate per il funzionamento delle università, in prevalenza assorbite dalla spesa per la corresponsione degli assegni fissi al personale.

Le difficoltà finanziarie degli atenei potrebbero accentuarsi anche a seguito delle più recenti misure legislative che, a fronte di una limitazione del *turn over* del personale e dell'introduzione di misure di contenimento della dinamica retributiva, hanno previsto una progressiva riduzione del FFO in un arco quinquennale, solo in parte attenuate dalle risorse stanziare nella legge n. 1 del 2009 e da quelle provenienti dal c.d. "scudo fiscale".

Appaiono conformi agli obiettivi di razionalizzazione, anche alla luce delle recenti Linee Guida del Governo per l'università, gli interventi volti a ridimensionare e qualificare l'offerta formativa, distribuire quota parte delle risorse sulla base di criteri di premialità e promuovere ed incentivare la ricerca scientifica.

Tali azioni prioritarie presuppongono, in ogni caso, l'entrata in funzione con piena trasparenza e autonomia dell'Agenzia di valutazione del sistema universitario, istituita con la legge finanziaria 2007 e non ancora effettivamente operativa.

Di particolare rilievo sono infine gli obiettivi volti al potenziamento dei servizi e degli interventi a favore degli studenti, con particolare riferimento ai servizi di orientamento, le cui risorse non appaiono tuttavia ancora sufficienti a soddisfare la crescita della domanda proveniente dagli studenti in possesso dei requisiti.

2. Il contesto normativo e programmatico

Il quadro normativo che regola il sistema universitario si caratterizza per un forte dinamismo, particolarmente accentuato nell'ultimo biennio ove si sono succeduti senza soluzione di continuità interventi settoriali anche di segno opposto.

Nell'attesa dell'approvazione del più ampio disegno di riforma, la recente legge n. 1 del 2009 ha in particolare introdotto una serie di interventi diretti ad affrontare alcune criticità del sistema³, anche in vista della possibilità di avviare il processo di trasformazione delle università in fondazioni⁴, nel segno della valorizzazione dell'autonomia e del rapporto privilegiato con il mondo produttivo.

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) nella proposizione al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) di programmi di incentivazione e sostegno della ricerca scientifica e tecnologica nel settore privato; (h) nel coordinamento delle funzioni relative all'anagrafe nazionale delle ricerche e fra l'istruzione universitaria e gli altri gradi di istruzione in Italia e nei rapporti comunitari.

² Disegno di legge A.S. 1905 di iniziativa governativa (approvato dal Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 2009): "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".

³ Legge n. 1 del 2009 nell'ambito della quale i principali interventi concernono: limitati aggiustamenti ai meccanismi di selezione e reclutamento dei professori, meccanismi di incentivazione all'assunzione di ricercatori, una diversa parametrizzazione dei finanziamenti, blocco delle assunzioni per le università con spese di personale superiori al 90 per cento del FFO, interventi per il diritto allo studio e per la residenzialità universitaria, istituzione di un anagrafe dei professori ordinari e associati.

⁴ Legge n. 133 del 2008, art. 16.

Le innovazioni sul versante dei finanziamenti alle università nella direzione dell'implementazione di misure per la qualità del sistema universitario⁵, lasciano tuttavia ancora irrisolto il problema delle risorse finanziarie disponibili per gli atenei, attesi i rilevanti tagli disposti nelle recenti manovre finanziarie.

Gli obiettivi del Miur, delineati nella direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione, rispondono alle esigenze sottese alle disposizioni adottate.

Sul fronte finanziario viene dato un forte rilievo alla necessità di realizzare un sistema di erogazione delle risorse pubbliche più rapido e, soprattutto, ispirato a criteri di premialità, portando ad almeno il 20 per cento la quota di risorse destinata alle eccellenze. Strettamente collegato a tale obiettivo, si pone la necessità, attraverso la disciplina dell'ANVUR, di assicurare al mondo dell'università e della ricerca, un sistema integrato di valutazione che vincoli il finanziamento ai risultati, incentivando l'efficienza e l'efficacia dei programmi di innovazione.

Nell'ambito delle risorse disponibili, la direttiva si propone di predisporre le condizioni per l'aumento del numero dei ricercatori universitari e per l'adeguamento delle loro retribuzioni alla media europea, affiancando a tale adeguamento una riforma del dottorato, improntata alla riduzione dei corsi, ad un carattere più intensivo di ricerca e ad una più radicale internazionalizzazione.

Tali obiettivi richiedono tuttavia una razionalizzazione del settore volta a liberare nuove risorse; in tale direzione si inseriscono gli interventi volti a monitorare la proliferazione dei corsi di laurea, incrementando la frequenza di quelli di carattere scientifico, e ad elevare e rendere maggiormente stringenti i parametri per l'accreditamento delle strutture universitarie.

Sul fronte dei risultati dell'attività di didattica, la direttiva prevede l'avvio di un'anagrafe dei laureati (da affiancare a quella degli studenti) e chiede un più stretto collegamento con il mondo del lavoro volto a valorizzare le lauree triennali e le forme di apprendistato.

Funzionale a tali obiettivi si presenta la necessità di creare le condizioni per rendere le università comunità vive e stanziali di studio e ricerca, incentivando la pratica dei prestiti di onore e la creazione di nuovi collegi per studenti fuori sede.

Grande rilievo viene dato, infine, alla promozione dei passaggi dal e verso il mondo delle imprese e alla nascita di nuovi poli di eccellenza che sappiano coinvolgere anche consorzi universitari, fondazioni e centri di ricerca.

3. La politica delle risorse finanziarie degli atenei

Il sistema universitario italiano è composto da 89 atenei: 61 statali (di cui 3 politecnici), e 17 non statali. Un fenomeno recente, suscettibile di ulteriori approfondimenti, è rappresentato dalle università telematiche (attualmente 11), che ha segnato nell'ultimo esercizio un forte incremento.

Fanno inoltre parte del sistema, altre 6 istituzioni universitarie che si rivolgono a studenti già in possesso di una laurea.

La maggior parte delle risorse finanziarie che affluiscono al sistema universitario proviene da fonti pubbliche; occorre tuttavia distinguere gli atenei statali, nell'ambito dei quali le risorse provenienti dallo Stato rappresentano la quota maggiore delle proprie entrate, dalle università non statali, che ricevono un contributo statale di gran lunga inferiore (circa il 15 per cento delle entrate).

Le università telematiche contano invece esclusivamente su risorse proprie.

La rilevanza della materia concernente il finanziamento degli atenei trova conferma nei contenuti delle più recenti "Linee Guida del Governo per l'università" approvate dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 6 novembre 2008 nella parte dedicata alla responsabilità finanziaria

⁵ Il 7 per cento del FFO e del fondo straordinario della finanziaria 2008 da ripartire in base alla qualità dell'offerta formativa, della ricerca scientifica e delle sedi didattiche sulla base di criteri stabiliti in accordo con il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR) ed il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU).

ove, a fronte di un sistema che assorbe per gli stipendi quasi tutte le risorse che lo Stato gli affida ogni anno, sono definite una serie di azioni prioritarie⁶ cui sostanzialmente rispondono gli interventi messi in atto dal Miur.

3.1. I trasferimenti statali

Come risulta dalla sottostante tabella, nel corso del 2009 la quota di risorse provenienti dal bilancio dello Stato raggiunge gli 8.327 milioni, registrando un leggero incremento rispetto al precedente esercizio (4,1 per cento). Il principale strumento di finanziamento continua ad essere rappresentato dal fondo di finanziamento ordinario (FFO) che registra tuttavia tassi di crescita in progressiva flessione. Molto meno significative risultano invece le altre assegnazioni che, tuttavia, evidenziano una crescita nell'ultimo triennio di circa il 30 per cento.

PRINCIPALI TRASFERIMENTI AGLI ATENEI

	2007	2008	2009
FFO	7.106.638.794	7.351.455.891	7.464.375.965
Ricercatori L.350/2003*	36.678.693	35.203.585	36.661.263
Ricercatori L.296/2006 **	20.000.000	40.000.000	79.982.416
Fondo per la programmazione	57.154.488	83.032.034	62.971.864
Fondo per l'edilizia universitaria	95.748.716	78.765.437	38.362.687
Attività sportiva universitaria	6.987.346	9.903.057	7.622.105
Borse dottorato	154.953.600	120.784.208	126.400.248
Borse di studio e prestiti d'onore	166.871.000	151.986.000	246.459.482
Fondo per il sostegno dei giovani	44.640.750	40.970.139	42.687.785
Contributi a favore dei collegi universitari	26.855.759	26.855.759	22.129.078
Alloggi e residenze universitarie	57.794.914	57.154.914	200.156.345
<i>Totale altri trasferimenti</i>	<i>667.685.266</i>	<i>644.655.133</i>	<i>863.433.273</i>
TOTALE GENERALE DELLE RISORSE (FFO+altri trasferimenti)	7.774.324.060	7.996.111.024	8.327.809.238
<i>Percentuale altri trasferimenti sul totale generale dei trasferimenti</i>	<i>8,59</i>	<i>8,06</i>	<i>10,37</i>

* Legge 24 dicembre 2003, n. 350 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)".

** Legge 27 dicembre 2006, n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)".

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Miur - Dipartimento per l'Università, l'Alta Formazione Artistica Musicale e coreutica e per la ricerca - Direzione generale per l'Università, lo studente e il diritto allo studio universitario - ufficio III.

Il Fondo di finanziamento ordinario. Il FFO (capitolo 1690) è stato introdotto dall'art. 5 della legge 537/1993 che ha, da un lato, eliminato la precedente pluralità dei canali di finanziamento ed ha, dall'altro, introdotto un principio di riequilibrio delle risorse tra i diversi atenei secondo criteri oggettivi, al fine di distaccarsi progressivamente dal mero criterio della spesa storica. Il FFO comprende, infatti, accanto ad una quota base, una quota di riequilibrio da ripartirsi sulla base di costi *standard* per studente, della quota della spesa per il personale di ruolo e degli obiettivi di valorizzazione della ricerca. Le regole adottate nel tempo per la determinazione di tale quota, destinata progressivamente ad incrementarsi, hanno iniziato ad incorporare dal 2004 parametri di misurazione dell'attività di ricerca, accanto alla domanda formativa, ai risultati formativi e ad incentivi specifici.

⁶ Incentivare l'adozione della contabilità economico-patrimoniale; ridurre gradualmente l'incidenza della spesa per il personale, al fine di liberare risorse necessarie per le missioni fondamentali delle università; rendere più restrittivo il vincolo da indebitamento; non consentire la messa a bando di nuovi posti agli atenei che hanno superato il limite di legge nel rapporto tra assegni fissi e FFO; aggiornare l'attuale modello di finanziamento per assegnare un peso maggiore alla qualità della didattica e della ricerca, accertate con la valutazione; imporre agli atenei con bilanci in deficit, o che non rispettano gli attuali vincoli di legge, un piano concreto e rapido di rientro nella norma e predisporre il commissariamento in caso di inadempienza; rivedere il rapporto tra le facoltà mediche, gli atenei e il sistema sanitario, al fine di raggiungere un equilibrio tra funzioni e costi.

Negli anni il meccanismo di riequilibrio si è tuttavia indebolito anche a causa delle disposizioni che hanno consentito alle università di programmare autonomamente il proprio fabbisogno di personale e di utilizzare il FFO per coprire le relative spese entro il limite del 90 per cento⁷.

I dati tratti dal sistema informativo del Miur in ordine alle spese di personale, in forte crescita in relazione agli incrementi contrattuali e alla composizione del personale⁸, evidenziano un progressivo irrigidimento delle risorse assegnate per il funzionamento delle università, in prevalenza assorbite dalla spesa per la corresponsione degli assegni fissi al personale, che, considerando anche i correttivi previsti nella legge n. 143 del 2004 e confermati fino al 2010, si attesta nel 2009 all'84,2 per cento (era l'81,9 nel 2008 e l'81,5 nel 2007.)

Il rapporto FFO - Assegni fissi "puro", comprensivo peraltro delle risorse destinate all'assunzione dei ricercatori contabilizzate in capitoli diversi, evidenzia valori preoccupanti, superando nel 2009 il 90 per cento.

LE SPESE PER ASSEGNI FISSI SUL FFO ASSEGNATO ALLE UNIVERSITÀ STATALI

(valori in milioni di euro)

Anno	FFO assegnato alle università statali *	% Incremento annuale	Ricercatori legge 350/2003	Ricercatori legge 296/2006	Totale	Spese assegni fissi al personale di ruolo (con oneri riflessi + 37,7%)	Riduzioni legge 143/2004	% Assegni fissi su FFO puro	% Assegni fissi su FFO
2005	6.885.935		41.952	-	6.927.887	5.791.830	571.097	83,60	76,00
2006	6.987.267	1,47	41.952	-	7.029.219	6.074.771	568.974	86,42	78,98
2007	7.106.370	1,70	36.679	20.000	7.163.049	6.326.528	548.477	88,32	81,50
2008	7.291.782	2,61	35.203	40.000	7.366.985	6.573.724	610.807	89,23	81,97
2009	7.293.325	0,02	36.661	79.982	7.409.968	6.787.475	658.349	91,60	84,23

* Quota base assegnata alle università.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Miur - Dipartimento per l'Università, l'Alta Formazione Artistica Musicale e coreutica e per la ricerca- Direzione generale per l'Università, lo studente e il diritto allo studio universitario - ufficio III.

Lo squilibrio, confermato anche a livello di singolo ateneo⁹, 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 di una limitazione del *turn over* del personale e dell'introduzione di misure di contenimento della dinamica retributiva, hanno previsto una progressiva riduzione del fondo in un arco quinquennale¹⁰.

Tale riduzione è stata, in parte, reintegrata con la citata legge n. 1 del 2009 (di conversione del DL n. 180 del 2008) cui è tuttavia seguita una nuova riduzione a valere sul fondo, conseguente ai tagli lineari disposti dal decreto anticrisi (legge n. 2 del 2009) e dal decreto sulla proroga dei termini (legge n. 14 del 2009).

⁷ Art. 1, comma 105 della legge n. 311/2004.

⁸ Le rilevazioni più recenti evidenziate nella Relazione sul sistema universitario del 2010 hanno evidenziato, dal lato dei docenti, una progressiva crescita dei professori ordinari e una recente forte immissione di ricercatori, e, dal lato del personale amministrativo, un generalizzato slittamento verso le qualifiche più elevate.

⁹ Sono 7 gli atenei che, pur con l'applicazione delle decurtazioni previste dalla legge n. 143 del 2004, art. 5 e attualmente confermate fino al 2010 (art. 1, comma 1 bis della legge n. 1 del 2009), superano il rapporto del 90 per cento tra spese fisse e FFO, mentre altri 5 atenei superano l'89 per cento.

¹⁰ Art. 66 della legge n. 133 del 2008 che ha previsto una riduzione di 63,5 milioni per il 2009, 190 per il 2010, 316 per il 2011 e 417 per il 2012.

STANZIAMENTI DI COMPETENZA UNIVERSITÀ STATALI (FFO E LEGGE N. 244/2007, ART. 2, COMMA 428)

Denominazione	2008	2009	2010	2011	2012
TOTALE STANZIAMENTO FFO	6.873.522.179	6.997.741.000	6.936.336.000	6.889.711.000	6.889.711.000
VARIAZIONI					
DL 248/2007 convertito nella legge n. 31/2008	16.000.000	16.000.000	-	-	-
DL 93/2008 convertito nella legge n. 126/2008 art. 5, comma 1	-16.000.000	-16.000.000	-	-	-
DL 93/08 convertito nella legge n. 126/2008 taglio del 6,85%	-	-	-467.022.000	-467.022.000	-467.022.000
DL 93/2008 art. 5 comma 7d, art. 69 comma 11, art. 82 comma 27 convertito nella legge n. 26/2008	-664.000	-664.000	-62.234.000	-62.234.000	-62.234.000
DL 112/2008 convertito nella legge n. 33/2008 art. 66 comma 13 (<i>turn over</i>)		-63.500.000	-190.000.000	-316.000.000	-417.000.000
DL 180/2008 convertito nella legge n. 1/2009 art. 1, comma 3	-	24.000.000	71.000.000	118.000.000	141.000.000
Emendamento n. 200/2008 alla legge finanziaria dal 2009 al 2011 (agevolazioni turismo)	-	-264.269	-258.668	-274.320	-274.320
DL 134/2008 convertito nella legge n. 166/2008 (taglio Alitalia 2010/2011)	-	-	-14.212.000	-14.212.000	-14.212.000
DL 154/2008 convertito nella legge n. 189/2008 (regime fiscale dei carburanti per autotrazione) a decorrere dal 2009	-	-9.484.311	-9.478.285	-9.478.285	-9.478.285
DL 207/2008 art. 23 comma 1 quater (imprenditori agricoli della Regione Sardegna) solo 2009	-	-3.182.636	-	-	-
DL 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009 art. 30 comma 5 quater (controlli su circoli privati) solo 2009	-	-1.578.434			
Legge n. 15 del 4 marzo 2009 art. 11 comma 9 (Corte dei conti)	-	-2.664.120	-2.569.341	-2.728.680	-2.728.680
DL 207/2008 art. 41 bis comma 7 (prestazione di vecchiaia anticipata per giornalisti) a decorrere dal 2009	-	-5.304.391	-5.176.732	-5.501.246	-5.501.246
TOTALE VARIAZIONI	-664.000	-62.642.161	-679.951.026	-759.450.531	-837.450.531
TOTALE FFO	6.872.858.179	6.935.098.839	6.256.384.974	6.130.260.469	6.052.260.469

Fonte: Miur - Dipartimento per l'Università, l'Alta Formazione Artistica Musicale e coreutica e per la ricerca - Direzione generale per l'università, lo studente e il diritto allo studio universitario - Ufficio III.

Alla luce della precedente tabella appare di immediata evidenza, da un lato, l'incertezza della dinamica della dotazione del fondo nel medio periodo - attesa l'assoluta eterogeneità delle decurtazioni effettuate - e, dall'altro, l'obiettivo difficoltà per gli atenei nel sostenere le crescenti spese di funzionamento.

Pur a fronte dello sforzo di contenimento delle spese e di razionalizzazione dell'offerta formativa, le variazioni in diminuzione attualmente previste (2.339 milioni nel periodo 2009-2012) appaiono rilevanti e solo in parte attenuate dalle risorse provenienti dal c.d. scudo fiscale (400 milioni per il 2010). Va inoltre considerato che il relativo stanziamento di bilancio è stato fino ad ora integrato annualmente da risorse che trovano una specifica destinazione e quindi non concorrono ad integrare la quota base da distribuire ai singoli atenei¹¹.

Le difficoltà sono, infine, destinate ad accentuarsi a decorrere dall'esercizio 2011 in relazione all'attuale mancanza di rifinanziamento delle risorse del c.d. "patto Padoa Schioppa - Mussi" di cui all'art. 2, comma 428 della legge n. 244/2007.

¹¹ Scuole speciali, università dell'Aquila, consorzi universitari, integrazione borse di dottorato e assegni di ricerca, risorse per gli inabili, incentivi per la mobilità dei docenti, programma per i giovani ricercatori, risorse per le chiamate dirette.

Si tratta in particolare della somma di 550 milioni, prevista per il triennio 2008-2010 e destinata, sulla base di un piano programmatico approvato dal Miur di concerto con il Mef, ad aumentare il FFO per far fronte alle prevalenti spese per il personale¹².

Sempre in riferimento al FFO, particolare rilievo assume la disposizione della recente legge n. 1 del 2009, in base alla quale, a decorrere dall'esercizio 2009, al fine di promuovere e sostenere l'incremento qualitativo delle attività delle università statali, una quota non inferiore al 7 per cento del FFO e del fondo da destinare all'incremento dell'efficienza e dell'efficacia del sistema universitario, deve essere ripartita prendendo in considerazione la qualità dell'offerta formativa e i risultati dei processi formativi, la qualità della ricerca scientifica e la qualità e l'efficacia delle sedi didattiche.

In sede di prima applicazione, tale quota, pari a circa 523,5 milioni, è stata ripartita esclusivamente sulla base dei primi due parametri, assegnando il 34 per cento alla qualità dell'offerta formativa e il 66 per cento alla qualità della ricerca scientifica.

Nell'ambito della prima quota è stato attribuito pari valore a cinque parametri strutturali¹³, mentre nell'ambito della seconda quota, maggior peso è stato conferito ai risultati della ricerca prodotti dal CIVR, seguita dall'ammontare dei finanziamenti ottenuti nell'ambito del VII programma quadro e dalla percentuale di ricercatori e docenti presenti nei progetti Programmi di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN) valutati positivamente.

Quanto alla seconda quota (risultati della ricerca), non può non segnalarsi il forte ritardo nell'entrata a regime della nuova Agenzia di valutazione della ricerca (ANVUR) la cui attuazione continua a subire proroghe da ben quattro anni con la conseguenza di dovere utilizzare i dati forniti dal CIVR relativi al periodo 2001-2003. L'obsolescenza di tali rilevazioni, in attesa delle valutazioni relative al successivo 2004-2008, suggerisce di riequilibrare il peso conferito ai tre parametri a favore dei PRIN e dei progetti finanziati nell'ambito del VII programma quadro che possono contare su rilevazioni più aggiornate. Si conferma in ogni caso la rilevanza di tale innovazione; la quota di riequilibrio del FFO, infatti, se fondata su regole chiare e stabili, può fornire un significativo contributo per uscire dal meccanismo della spesa storica.

Altri trasferimenti. Come già ricordato, nettamente inferiori, seppure in forte crescita, risultano i restanti trasferimenti agli atenei statali che rappresentano circa il 10,3 per cento delle risorse assegnate.

Nell'ambito delle assegnazioni per l'esercizio 2009, pari nel complesso a 863.433.273 si segnalano in particolare:

- Il fondo per la programmazione del sistema universitario. Tale fondo, istituito con la legge n. 43 del 2005, si ricollega all'adozione da parte delle università di programmi triennali, coerenti con le linee di indirizzo definite triennialmente con un decreto del Miur e dirette alla realizzazione di obiettivi di efficienza e di qualità dei servizi offerti. Le risorse, previste nel capitolo 1690 e destinate alle università statali e non statali, hanno subito, al pari delle risorse

¹² Il Piano relativo all'esercizio 2009 (d.i. del 23 settembre 2009), finalizzato ad elevare la qualità globale del sistema universitario e il livello di efficienza degli atenei, è volto in concreto ad offrire copertura di maggiori oneri di personale a seguito dei rinnovi contrattuali e degli adeguamenti automatici e ad ridurre la distanza accertata tra assegni fissi e quota del 90 per cento del FFO. Una quota minore viene assegnata per il rimborso delle quote previste negli accordi di programma stipulati dalle istituzioni universitarie e distribuita alle università in proporzione al peso di ciascun ateneo sul totale delle istituzioni considerate nonché alle università che presentino una situazione di sottofinanziamento superiore al 3 per cento del totale: parte delle risorse contribuisce ad elevare la qualità globale del sistema universitario e il livello di efficienza degli atenei; rafforzare i meccanismi di incentivazione per un uso appropriato ed efficace delle risorse; accelerare il riequilibrio finanziario tra gli atenei sulla base di parametri vincolanti e valutazioni realistiche dei costi futuri; ridefinire il vincolo di indebitamento degli atenei considerando anche quello delle società ed enti controllati; preveder adeguati strumenti di verifica e monitoraggio da attivare a causa del Miur.

¹³ Docenti/corsi attivati; iscritti al II anno con almeno due terzi dei crediti formativi; crediti formativi acquisiti/crediti formativi acquisibili; insegnamento con pareri studenti/insegnamenti totali; occupati a tre anni/totale laureati.

stanziati per il FFO, rilevanti tagli in sede di successive manovre finanziarie¹⁴. I fondi 2009 (pari a 62,9 milioni per le università statali, in netta diminuzione rispetto agli 83 milioni del 2008) sono stati ripartiti nel mese di luglio 2009 (d.m. 16 luglio 2009) per due terzi sulla base del modello per la ripartizione teorica del FFO e per un terzo sulla base di indici complessivi di valutazione dei risultati. Il conseguimento dei risultati, definiti sulla base delle Linee Guida 2007-2009 (d.m. n. 362 del 3 luglio 2007), è stato valutato in relazione agli indicatori previsti nel d.m. 18 ottobre 2007. Di particolare rilievo appaiono le 5 aree di attività, delineate nelle citate Linee Guida, nell'ambito delle quali gli obiettivi attesi rispondono alle maggiori criticità rilevate nel sistema universitario: a) la razionalizzazione dei corsi di studio da istituire ed attivare¹⁵; b) il programma di sviluppo della ricerca scientifica¹⁶; c) le azioni per il sostegno e il potenziamento dei servizi e degli interventi a favore degli studenti, con particolare riferimento ai servizi di orientamento; d) i programmi di internazionalizzazione¹⁷; il fabbisogno di personale docente e non docente¹⁸. Quanto alla ripartizione dei fondi va sottolineato che il triennio 2007-2008 rappresenta il periodo di prima applicazione della nuova procedura di programmazione e quindi il calcolo degli indici risulta al momento ancora parziale. La procedura attivata ha comunque consentito di realizzare una prima base informativa necessaria per la predisposizione dei programmi di ateneo ed un utile strumento di valutazione dei risultati conseguiti che, anche alla luce della particolare rilevanza delle aree individuate, ne suggerisce la conferma e l'incentivazione. In tale direzione si pongono anche le nuove Linee Guida definite dal Ministero che, come verrà esaminato in relazione ai singoli punti, sviluppano e precisano gli obiettivi di miglioramento assegnati per il prossimo triennio al sistema universitario.

• Le risorse per l'edilizia universitaria - che provengono dal Fondo per l'edilizia universitaria (cap. 7266) e dai contributi relativi agli oneri per capitale e interessi a carico dello Stato per mutui contratti dalle università (cap. 7246) - evidenziano nell'ultimo triennio una decisa flessione passando dai 95,7 milioni del 2007 ai 38,3 milioni del 2009. Il fondo per l'edilizia universitaria, istituito in attuazione della legge 537/1993, ha subito negli anni una progressiva e continua riduzione che, a fronte degli originari 250 milioni, ha attualmente portato ad un azzeramento delle risorse¹⁹. Le continue modifiche agli stanziamenti, sia in aumento che in riduzione, non hanno inoltre consentito un'ordinata erogazione delle disponibilità alle singole istituzioni universitarie: le disponibilità 2007²⁰ e 2008²¹ risultano, in particolare, ripartite ed erogate, peraltro parzialmente, alle università solo al termine dell'esercizio 2008, mentre i fondi residui 2008 (3 milioni) e la competenza 2009 (3,8 milioni) sono stati accreditati al termine del 2009. Quanto all'impiego delle risorse - su cui gravano anche gli oneri derivati dagli accordi di programma stipulati dal Miur per la realizzazione di interventi edilizi per il periodo 2007-2009 - le assegnazioni effettuate hanno appena consentito il pagamento degli stati di avanzamento degli interventi già avviati. Quanto ai contributi relativi ai mutui contratti dalle università con la Cassa Depositi e Prestiti, il relativo capitolo ha evidenziato al termine del 2009 una notevole consistenza di residui, relativi ai limiti di impegno annualmente stanziati in bilancio. A seguito

¹⁴ A fronte di stanziamenti originari pari a 94,5 milioni nel 2009 e 93,7 milioni nel triennio successivo, sono attualmente disponibili 63,5 milioni per il 2009, 65 milioni per il 2010 e 49,7 milioni per il successivo biennio.

¹⁵ Attivazione e rafforzamento dei corsi di studio caratterizzati da ampi margini di risorse dedicate, rispetto a quelle essenziali indicate come requisiti minimi; attivazione di corsi interfacoltà o interateneo, riduzione della disseminazione territoriale delle sedi didattiche.

¹⁶ Incremento dei corsi di dottorato in settori strategici, azioni di partecipazione alla rete dei distretti tecnologici, creazione di *spin off*, rapporti tra università e impresa, realizzazione di laboratori scientifici pubblico-privati.

¹⁷ Incrementare il numero dei contatti ottenuti in sede internazionale, sostenere i programmi di collaborazione internazionale promossi autonomamente e nell'ambito di accordi governativi, favorire scambi di ricercatori a livello internazionale, sostenere programmi di cooperazione con paesi in via di sviluppo.

¹⁸ Riequilibrio nella composizione dei vari ruoli, miglioramento del rapporto studenti/docenti, reclutamento giovani ricercatori.

¹⁹ L'ultimo finanziamento pari a 10 milioni per il 2008 risale alla legge finanziaria 2008 che non ha previsto importi per il 2009 e il 2010.

²⁰ 52,9 milioni (al netto degli accantonamenti previsti dalla finanziaria 2007).

²¹ 12 milioni (7 milioni provenienti dalla finanziaria 2008 al netto degli accantonamenti e 5 milioni dalla legge n. 127/2007).

del trasferimento di alcuni mutui in essere al patrimonio del Ministero dell'economia e delle finanze e alla rinegoziazione degli altri mutui ai sensi della legge n. 311/2004, la Cassa Depositi e Prestiti nel corso del 2009 non ha concesso nessun nuovo mutuo ed il Miur ha provveduto al solo pagamento delle rate di ammortamento dei mutui già concessi e del contributo previsto per il 2009.

- Le risorse per l'assunzione dei ricercatori. Tali risorse provengono, per un verso, dal fondo, istituito con la legge finanziaria per il 2004, destinato a consentire le assunzioni di ricercatori delle università e degli enti ed istituzioni di ricerca vincitori di concorso alla data del 31 ottobre 2003 e, più recentemente, dagli stanziamenti disposti con la legge finanziaria 2007 (legge n. 296 del 2006), rimodulati con la successiva legge n. 176 del 2007, afferenti un piano straordinario di reclutamento dei ricercatori delle università. La prima fonte di finanziamento ha consentito uno stanziamento omogeneo negli ultimi tre esercizi di circa 36 milioni. Le risorse provenienti dal piano straordinario – pari a 20 milioni per il 2007, 40 milioni per il 2008 e 80 milioni per il 2009 e destinate al reclutamento di 4.200 ricercatori – sono state invece distribuite agli atenei in forte ritardo. Le risorse relative all'esercizio 2007 sono state erogate nell'anno successivo assieme alle assegnazioni previste per il 2008. Nel 2009 si è provveduto a consolidare le risorse relative agli anni 2007-2008 e distribuire 40 milioni relativi all'annualità 2009 (d.m. n. 212 del 2009). Tali risorse destinate a finanziare il 50 per cento dei costi degli assegni fissi dei ricercatori per gli esercizi 2007 e 2008 e il totale della spesa per l'esercizio 2009, hanno consentito il finanziamento di 2.775 unità di cui 2.079 relativi a concorsi già banditi nel precedente biennio e 696 posti da assumere nel 2010. I reclutamenti attesi dall'espletamento dei bandi emanati secondo le nuove regole disegnate nella legge n. 1 del 2009, potrebbero, tuttavia, risentire delle disposizioni di contenimento delle spese disposte con la legge n. 102 del 2009²² nonché degli stringenti limiti posti alle spese per il personale dalla stessa legge n. 1 del 2009. Il rispetto del vincolo del 90 per cento nel rapporto tra le spese per gli assegni fissi e il fondo di finanziamento ordinario e l'ulteriore limite derivante dalla percentuale da destinare all'assunzione delle diverse categorie di docenti²³, è quindi destinato a provocare lunghe attese per assumere nuovi ricercatori o promuovere i ricercatori idonei al ruolo di associati.

- Le risorse destinate alle borse di studio per il dottorato di ricerca evidenziano nel triennio una significativa flessione e, passando dai 154,9 milioni del 2007 ai 126,4 del 2009 (con un leggero incremento rispetto al 2008), non consentono l'attivazione di un numero di borse tali da coprire integralmente i posti banditi senza borsa.

- Le risorse indirizzate ai servizi e agli interventi per gli studenti. In tale ambito i trasferimenti più significativi, in flessione nel triennio, hanno ad oggetto le borse di studio a favore degli studenti meritevoli e le risorse provenienti dal fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti per cui si rinvia al paragrafo 6.

3.2. I trasferimenti alle università non statali

Come già evidenziato le università non statali godono, in quanto tali, di una contribuzione statale nettamente inferiore che si attesta mediamente al circa il 15 per cento del complesso delle entrate. La quota più rilevante è prevista dalla legge n. 243 del 1991 le cui risorse (cap. 1692) vengono, in gran parte, ripartite sulla base del modello per la ripartizione teorica del FFO ritenuto applicabile anche nei confronti degli atenei non statali. L'andamento anche di tali risorse, al pari di quelle per le università statali, segna negli ultimi anni una netta flessione passando dai 133,1 milioni del 2005 ad uno stanziamento 2009 di soli 88,1 milioni. Rilevanti sono inoltre le variazioni disposte in attuazione dei provvedimenti di contenimento, che ammontano a 42,9 milioni per il 2009 e, complessivamente, in oltre 170 milioni nel triennio successivo.

²² La norma in materia di turn over ha reintrodotto un tetto per le nuove assunzioni da contenere nei limiti del 50 per cento delle risorse derivanti dai risparmi provenienti dalle cessazioni dell'anno precedente.

²³ 60 per cento per le assunzioni di ricercatore, 30 per cento per gli associati e 10 per cento per gli ordinari.

3.3. *L'andamento delle entrate proprie*

Oltre ai finanziamenti pubblici, una quota del bilancio delle entrate complessive delle università proviene dalle contribuzioni degli studenti, da fondi e stanziamenti messi a disposizione su progetto dal Miur, nonché da finanziamenti europei o provenienti da contratti privati con imprese o altre istituzioni per l'erogazione di servizi di didattica e ricerca. Una quota sempre più significativa delle entrate si ascrive inoltre alla possibilità per le università di contrarre mutui presso il sistema bancario.

Entrate contributive. Quanto ai contributi provenienti dagli studenti, seppure tale fonte di entrata rappresenti un'importante voce di bilancio, questa non può incidere in misura superiore al 20 per cento del fondo di finanziamento ordinario destinato ad ogni ateneo²⁴. L'elaborazione dei conti consolidati del sistema universitario effettuata dal Consorzio Cineca, relativamente alle università statali in contabilità finanziaria, espone riscossioni totali pari a 1.738 milioni nel 2008, in aumento nel triennio (+10,9 per cento).

In lieve aumento risulta anche il peso della contribuzione studentesca sul complesso delle entrate che raggiunge circa il 13 per cento (era l'11,5 per cento nel 2007).

Entrate da contributi e trasferimenti non statali. Maggiormente significativa risulta invece l'analisi delle altre entrate proprie delle università, il cui andamento misura, sia pur in via approssimativa, la capacità degli atenei di attrarre finanziamenti esterni attraverso convenzioni, contratti e vendita di servizi ad imprese e istituzioni. Questa voce, che quindi evidenzia lo sforzo imprenditoriale e innovativo delle università, ha segnato nell'ultimo triennio una spiccata crescita passando da 1.587,1 milioni a 1.945,6 milioni, pari, nel complesso, ad un incremento di oltre il 22 per cento.

Un'analisi disaggregata evidenzia il positivo andamento delle entrate derivanti da contratti, convenzioni o accordi di programma, che segna una crescita del 41 per cento, nell'ambito delle quali si segnala l'evoluzione delle entrate provenienti dalla Comunità Europea (134,5 milioni nel 2009) e dalle Regioni (138,1 milioni nel 2009). In forte crescita si presentano anche le entrate derivanti da attività commerciali (+27 per cento nel triennio 2007-2009) che, raggiungendo i 451,5 milioni, evidenziano una maggiore dinamicità delle università nei rapporti con il mondo industriale, atteso che tali entrate finalizzate vengono in larga parte acquisite a fronte di specifiche attività di formazione e ricerca addizionali rispetto alle attività ordinarie.

Meno significative appaiono le risorse derivanti da trasferimenti correnti non statali, in flessione nel triennio, con l'eccezione delle risorse provenienti dalle Regioni che viceversa segnano un leggero incremento. Maggiore dinamicità registrano infine i trasferimenti in conto investimenti (+9 per cento), provenienti in particolare dalle autonomie territoriali e, soprattutto, i contributi in conto capitale provenienti dal mondo privato (+41,6 per cento).

Entrate da accensione mutui. Il ricorso all'indebitamento ha evidenziato nel triennio 2006-2008 una crescita degli oneri di ammortamento a carico dei bilanci degli atenei, passati dai 79,3 milioni del 2006 ai 103 milioni del 2008. Pur non superando i limiti posti dalle disposizioni attualmente in vigore (l'onere di ammortamento annuo non può superare il 15 per cento dei contributi di funzionamento incluse le spese per investimento e per l'edilizia universitaria nonché delle entrate derivanti da tasse, sopratasse e contributi universitari²⁵), il tendenziale aumento del rapporto nel corso degli ultimi anni ha risentito dell'andamento inverso delle spese per il personale e dei trasferimenti statali, peggiorando sensibilmente gli equilibri economico-finanziari degli atenei. In attuazione delle già citate Linee Guida del Governo per l'università, il Miur ha inserito tra gli obiettivi del piano programmatico dell'aprile del 2008 (ai sensi della legge 244 del 2007, art. 2, comma 429) la necessità di ridefinire il vincolo dell'indebitamento degli atenei, considerando anche quello delle società ed enti da essi controllate. Il gruppo di lavoro, nominato a tal fine dal Miur, ha concluso i lavori nel gennaio 2009 non inserendo modifiche legislative ma limitandosi ad interpretare la disciplina vigente alla luce dell'attuale

²⁴ D.P.R. 25 luglio 1997, n. 306.

²⁵ Legge n. 168 del 1989, art. 7 e legge n. 430 del 1991, art. 3.

quadro di finanziamento delle università statali. In quella sede tuttavia è stata segnalata la necessità di rivedere la disciplina vigente, considerata la diffusione degli strumenti finanziari derivati e la presenza di alcune tipologie di entrate che potrebbero contribuire al rimborso dei prestiti (fitti attivi, trasferimenti da soggetti privati e pubblici, fondo per la programmazione del sistema universitario).

I risultati dello studio sono confluiti in un d.i. del 1 settembre 2009 nel quale, previa conferma del ricorso all'indebitamento esclusivamente per le spese di investimento, sono state meglio definite le voci per il calcolo dell'indicatore. Nelle more dell'individuazione dei principi contabili per il consolidamento dei bilanci degli enti e delle società partecipate è stato inoltre previsto che gli atenei predispongano e approvino un elenco, in sede di bilancio consuntivo, degli enti e delle società partecipate.

Quanto agli effetti conseguenti al calcolo dell'indicatore, è stato confermato il divieto di contrarre nuovi mutui e altre forme di indebitamento in presenza di un valore dell'indicatore pari o superiore al 15 per cento. 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 superiore alla normativa, la contrazione di ulteriori forme di indebitamento a carico del proprio bilancio è stata subordinata alla predisposizione di un piano di sostenibilità finanziaria, da sottoporre all'approvazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze.

4. Gli interventi in materia di offerta formativa

A fronte di una domanda di formazione in progressiva, anche se non accentuata, flessione²⁶, l'offerta di formazione universitaria, ossia di sedi e di corsi, è cresciuta negli ultimi anni in misura rilevante. Come rilevato dalla Corte nel recente Rapporto sul sistema universitario, i dati contenuti nella banca dati dell'offerta formativa del Miur evidenziano la crescita dei corsi di studio attivi che passano 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 – soprattutto di laurea specialistica – è andato tuttavia progressivamente aumentando sino a tutto l'anno accademico 2007-2008, raggiungendo un numero di 5.519 corsi attivi a fronte dei 4.539 corsi attivi presenti nell'anno accademico 2003-2004.

Una certa inversione di tendenza si è cominciata a realizzare a partire dall'anno accademico 2008-2009 anche in conseguenza dell'introduzione di più severi requisiti per l'attivazione dei corsi di laurea e di laurea magistrale (c.d. "requisiti necessari")²⁷.

I "requisiti necessari" – che hanno sostituito i c.d. "requisiti minimi", previsti nel d.m. 15 gennaio 2005, n. 15 (modificato dal d.m. 23 marzo 2006, n. 203) – sono stati definiti, al fine di "correggere le tendenze negative", correlate alla "proliferazione di corsi di laurea senza adeguata presenza di docenza stabile e responsabilizzata e costituiscono presupposto necessario per l'inserimento dei corsi di studio nella Banca dati dell'offerta formativa e per la conseguente attivazione²⁸.

²⁶ Stabile risulta il numero totale degli ingressi nel sistema universitario ma, per un verso, scende il tasso di passaggio dalla scuola superiore e per l'altro non si modifica il tasso di abbandono (mancata iscrizione al II anno) che oscilla intorno al 20 per cento.

²⁷ D.m. 31 ottobre 2007, n. 544 in attuazione dell'art. 9, comma 2, del d.m. 22 ottobre 2004, n. 270 (Regolamento sull'autonomia didattica degli atenei, che ha sostituito il d.m. 3 novembre 1999, n. 509).

²⁸ Come previsto dal d.m. n. 544/2007, i "requisiti necessari" trovano applicazione solo per i corsi di studio trasformati nelle nuove classi di cui ai dd.mm. 16 marzo 2007 (definite in attuazione ex d.m. n. 270/2004). Restano fermi, invece, i "requisiti minimi" di cui ai d.m. n. 15/2005 e n. 203/2006 per i corsi che, fino al 2009/2010, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 5, dei predetti dd.mm. 16 marzo 2007, potranno essere attivati nelle classi ex d.m. n. 509/1999).

Nell'anno accademico 2008-2009, risultano, pertanto, 2.873 corsi aperti alle immatricolazioni pure e 2.353 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 nell'anno accademico 2009-2010 confermano il trend in diminuzione. Risultano infatti attivati 2.651 corsi aperti alle immatricolazioni pure e 2.205 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 2.500 per i corsi aperti alle immatricolazioni pure e su un numero inferiore a 2.100 per i corsi di laurea specialistica/magistrale.

Riprendendo i dati della citata Relazione della Corte dei conti sul sistema universitario, deve essere inoltre segnalato in questa sede che, secondo quanto comunicato dal CUN, sono già in corso a partire dal corrente anno accademico anche processi di autocorrezione in direzione di un ridimensionamento organizzativo delle università anche al fine di razionalizzare l'offerta formativa²⁹.

Altro aspetto messo in luce dal Rapporto concerne il numero dei corsi di primo livello al quale risultano iscritti non più di 10 immatricolati e il numero totale degli insegnamenti attivi 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, mentre il numero degli insegnamenti con un massimo di 4 crediti si attesta a 71.038 (pari a 39,5 per cento del totale).

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 39,5 per cento nell'anno precedente)³⁰.

Al forte aumento dell'offerta formativa si aggiunge anche il rilevante fenomeno della proliferazione delle sedi decentrate che, pur rispondendo ad esigenze locali, evidenziano spesso un'offerta formativa non del tutto corrispondente al contesto socio economico del territorio.

Né sono una dimostrazione le oltre 70 sedi ove nell'anno accademico 2006-2007 era attivo un solo corso di studio e le ulteriori 30 ove erano attivi solo 2 corsi. Si rileva inoltre la presenza, secondo i dati riportati nel IX° rapporto del CNVSU, di ben 28 sedi decentrate nelle quali, nell'anno accademico 2006-2007, non figurando nuovi immatricolati, i corsi di laurea sono stati disattivati. In tre di queste sedi figura peraltro nell'anno accademico 2006-2007 un

²⁹ 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); (b) l'accordo sottoscritto fra gli atenei 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; (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 di attivazione di una Fondazione interuniversitaria con lo scopo di integrare progetti di ricerca e di alta formazione fra gli atenei; (e) l'iniziativa delle università del Veneto (università di Padova, di Venezia, di Verona e Istituto universitario di Architettura di Venezia 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.

³⁰ Deve essere sottolineato 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).

solo iscritto, mentre in 15 delle medesime sedi risultano nello stesso anno accademico un numero di iscritti pari o minore a 10.

L'obiettivo, previsto sia nelle Linee Guida del 2007 che nella stessa direttiva 2009, di rendere maggiormente stringenti gli attuali criteri di accreditamento delle strutture e delle attività poste in essere in base a parametri oggettivi e certificabili quali: le esigenze del territorio, la capacità di autofinanziamento, l'adeguatezza dei corsi di laurea rispetto agli obiettivi formativi, la composizione del corpo docente, l'idoneità tecnica delle strutture, risulta ancora lontano.

Attualmente non sono presenti nel nostro ordinamento criteri di accreditamento dell'offerta didattica la cui introduzione è comunque prevista dall'art. 5, comma 2, lett. a), del citato d.d.l. A.S. 1905.

Le criticità evidenziate nel tempo dalla dimensione quantitativa e qualitativa dell'offerta formativa sono alla base delle azioni previste dal Governo per il rilancio dell'istruzione universitaria nelle Linee Guida del novembre 2008. Si richiamano in particolare gli obiettivi diretti a: razionalizzare i corsi di studio e gli insegnamenti, rafforzare la laurea magistrale, combattere la dispersione degli studenti, avviare procedure di accreditamento sulla base della qualità e sostenibilità, analizzare e valutare il mantenimento delle sedi universitarie decentrate.

La recente circolare del 4 settembre 2009 del Miur 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:

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

Quanto al primo obiettivo, si propone: una ridefinizione, con valori più elevati, del numero minimo di 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 (da portare al 70 per cento) e 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, 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.

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.

5. La valutazione della qualità della didattica e della ricerca

La distribuzione delle risorse sulla base della qualità (della ricerca, dell'insegnamento e dei suoi risultati e delle strutture) rappresenta lo snodo fondamentale di un sistema universitario che intenda coniugare i principi di autonomia con quelli di responsabilità e sostenibilità. Come indicato espressamente nelle Linee Guida del Governo per l'università, la gestione responsabile e la sostenibilità economica si presentano come condizioni essenziali dell'autonomia di cui godono gli atenei; condizioni che richiedono una collaborazione virtuosa con il Miur in un sistema in cui spetta agli organismi centrali l'attività di accreditamento, valutazione e garanzia del rispetto degli *standard* qualitativi, mentre spettano alle università gli obiettivi di educazione, qualità, ricerca di alto livello, gestione efficiente delle risorse, contributo efficace allo sviluppo culturale, economico e tecnologico del Paese.

Ciò, anche alla luce della norma che disponendo l'erogazione su base valutativa già dal 2009, di una quota pari al 7 per cento di tutti i fondi destinati alle università, rende necessario: predisporre, sulla base dell'esperienza acquisita dal CIVR, un modello di valutazione delle strutture di ricerca che prenda in considerazione l'attività scientifica di ogni dipartimento nel suo insieme e attribuisca ai risultati della valutazione della ricerca un peso significativo nell'attribuzione delle risorse e nell'assunzione di nuovi ricercatori.

Tali azioni prioritarie presuppongono l'entrata in funzione con piena trasparenza e autonomia dell'Agenzia di valutazione del sistema universitario, istituita con la legge finanziaria 2007 e non ancora effettivamente operativa. I continui rinvii dovuti alla difficoltà nell'adottare i regolamenti di organizzazione (l'ultimo solo parzialmente registrato dalla Corte dei conti³¹), ha reso necessario reperire nuove risorse per consentire al CIVR per la ricerca e al CNVSU per la didattica di proseguire nella loro attività e, soprattutto, per permettere al CIVR di avviare, sia pure con molto ritardo, il secondo esercizio di valutazione triennale della ricerca.

6. I servizi e gli interventi a favore degli studenti

Come indicato nelle più volte citate Linee Guida del Governo per l'università, la politica per l'istruzione universitaria dovrebbe porre al centro degli interventi da programmare, gli studenti e le loro esigenze e aspirazioni. Ciò suggerisce, tra le altre iniziative, il rilancio e il sostegno del diritto allo studio, nel senso di facilitare l'accesso ad un'università qualitativamente rigorosa e capace di fornire strumenti di crescita personale e professionale. Si impone quindi una revisione dei meccanismi di spesa volti a potenziare il finanziamento della domanda di educazione rispetto a quello dell'offerta e quindi l'adozione di interventi che, più che moltiplicare le sedi per avvicinarle agli studenti, siano in grado di agevolare la mobilità degli studenti tramite borse di studio, prestiti d'onore, residenze e servizi. In tale direzione si pone anche l'obiettivo di contrastare il fenomeno dell'abbandono degli studi e abbassare il numero degli studenti iscritti ma inattivi, incrementando i corsi in orario serale e, a monte, rafforzando le azioni di orientamento nel delicato passaggio tra scuola superiore e università.

6.1. Le borse di studio e i prestiti d'onore

Una quota di risorse dello Stato, in crescita nell'ultimo triennio, è destinata, ai sensi della legge n. 390 del 2 dicembre 1991, articolo 16, comma 4, ad integrare le disponibilità finanziarie delle Regioni e delle Province autonome da destinare a borse di studio e a prestiti d'onore a favore degli studenti.

³¹ Vedi Delibera n. 11/2010/P del 27 maggio 2010 della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato.

Dette risorse sono previste in un Fondo integrativo ripartito annualmente tra le Regioni e le Province Autonome sulla base di criteri ancora risalenti alla sua istituzione³² e sono dirette a rimuovere, attraverso gli interventi a favore degli studenti capaci e meritevoli, gli ostacoli che si possono frapponere all'effettiva partecipazione agli studi universitari di coloro che appartengono alle classi sociali meno agiate, cercando di contribuire al completo soddisfacimento della domanda.

L'analisi della gestione del fondo evidenzia tuttavia, anche nell'esercizio in esame, la insufficienza delle risorse stanziata che risultano sempre inferiori alle effettive necessità, atteso l'elevato numero di studenti idonei che, per indisponibilità di risorse, non ottengono i benefici.

Per quanto riguarda l'anno accademico 2006-2007, l'ammontare del fondo è stato pari a 166,8 milioni che hanno consentito di soddisfare 153.189 studenti, a fronte di 188.897 domande giudicate idonee, con una percentuale di soddisfazione pari all'81,10 per cento. Nell'anno accademico successivo, a fronte di una previsione nettamente inferiore (151,9 milioni), gli studenti idonei sono risultati 188.331, rispetto a 156.297 studenti beneficiari delle borse di studio, con una percentuale di soddisfazione pari all'82,99 per cento.

Relativamente al riparto del fondo di intervento integrativo per l'anno 2009, la legge 9 gennaio 2009, n. 1 "Conversione in legge con modificazioni del 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", ha previsto un incremento delle risorse del fondo di 135 milioni (successivamente ridotti a 134,8 in applicazione dei tagli previsti dall'articolo 11, comma 9, della legge 4 marzo 2009, n. 15 e dall'articolo 23, comma 1-quater e dall'articolo 41 bis, comma 7, del decreto legge 30 dicembre 2008, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2009, n.14).

Le risorse stanziata per il 2009, ammontano pertanto a ben 246,4 milioni, interamente ripartite, al termine dell'esercizio, tra le Regioni e le Province autonome secondo i criteri previsti dalla legge n. 390/1991. Va sottolineato che, in sede di ripartizione, sono stati considerati gli eventi sismici che hanno interessato la Regione Abruzzo il 6 aprile 2009, al fine di garantire il conseguimento della borsa di studio agli studenti idonei iscritti nelle università abruzzesi e, in particolare in quella di l'Aquila.

A tal fine, la quota del fondo di intervento integrativo spettante alla Regione Abruzzo è stata, limitatamente al 2009, incrementata per la finalità su indicata per un ammontare pari al fabbisogno finanziario necessario, con una conseguente riduzione per le altre Regioni.

I dati acquisiti dalle Regioni e dalle Province Autonome ai fini del riparto del fondo, mostrano, anche per il 2009, malgrado il forte incremento delle risorse, una percentuale di soddisfazione addirittura inferiore a quella del precedente esercizio: a fronte di 184.043 studenti risultati idonei le risorse hanno consentito di soddisfare 151.760 domande (156.297 nel 2008) con una percentuale di soddisfazione pari all'82,46 per cento.

³² Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 aprile 2001 "Disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari", emanato ai sensi dell'art. 4 della legge 2 dicembre 1991, n. 390, ancora in vigore non essendo stato ancora possibile provvedere alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione.