# L'AUTONOMIA FINANZIARIA E CONTABILE DELLE UNIVERSITÀ STATALI. ESIGENZE DI LEGALITÀ SOSTANZIALE E DI LEALE COOPERAZIONE

**MASSIMO CAVINO** *

**Sommario**

1. L'originaria ripartizione del potere regolamentare tra Università e Ministero e le ragioni del suo superamento. – 2. La ripartizione del Fondo di finanziamento ordinario. – 3. Il limite alla spesa tra sostenibilità e fabbisogno. – 4. La contabilità economico-patrimoniale. – 5. Legalità sostanziale e leale collaborazione. Conclusione.

**Abstract**

*This paper examines the evolution of financial and accounting autonomy granted to Italian public universities, analyzing the progressive erosion of institutional self-governance in favor of centralized ministerial control.*

*The analysis begins by contrasting the original framework of Law n. 168/1989, which provided universities with extensive regulatory power, against the subsequent reforms. Driven by the perceived need for rationalization of public spending, legislation starting in the 1990s and culminating in Law n. 240/2010 systematically transferred regulatory authority from individual universities to ministerial decrees.*

**Suggerimento di citazione**

M. CAVINO, *L'autonomia finanziaria e contabile delle università statali. Esigenze di legalità sostanziale e di leale cooperazione*, in *Osservatorio sulle fonti,* n. 3/2025. Disponibile in: http://www.osservatorio-sullefonti

* Professore Ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università del Piemonte Orientale. Contatto: massimo.cavino@uniupo.it.

© 2007-2025 Osservatoriosullefonti.it – Anno XVIII - Fascicolo 3/2025
Registrazione presso il Tribunale di Firenze n. 5626 del 24 dicembre 2007
Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche di Area 12 – Direttore Prof. Paolo Caretti
ISSN 2038-5633

**1. L'originaria ripartizione del potere regolamentare tra Università e Ministero e le ragioni del suo superamento**

Autorevole dottrina ha sottolineato come l'apparato delle fonti relativo al sistema universitario italiano si caratterizzi per il disordine determinato dalla relativizzazione della riserva di legge[1] di cui all'articolo 33, comma 6, Cost., prodotta dalle scelte legislative ed avallata dalla giurisprudenza costituzionale: una pluralità di provvedimenti ministeriali – ora riconducibili ai regolamenti di cui all'articolo articolo 17, comma 3, della legge 400 del 1988, ora a provvedimenti amministrativi di carattere generale – così come di atti di *softlaw* adottati nel corso degli anni da organi, comitati, agenzie e commissioni, avrebbero determinato una confusione capace di minare l'autonomia universitaria rendendone incerto il perimetro. Condivisibile là ove coglie la complessità del quadro, questa considerazione può forse essere discussa quando sottovaluta le dinamiche che ne possono permettere una ricostruzione coerente. Con la nostra riflessione cercheremo di procedere in questa direzione cercando elementi di coerenza negli sviluppi della disciplina normativa dell'autonomia finanziaria e contabile e formulando, sommessamente, una proposta che possa ricondurli a sistema.

Una prima questione riguarda il concetto di relativizzazione della riserva di legge. Essa è implicita nello stesso principio di autonomia universitaria che non può non esplicarsi anche come autonomia normativa, potendo quindi intervenire ad integrare la disciplina legislativa. A questo risultato è giunta la Corte costituzionale con la sentenza n. 383 del 1998 che leggendo l'articolo 33, comma 6 Cost., ha riconosciuto alla legge il compito di stabilire i limiti al potere normativo delle Università e ha affermato che «Viene in considerazione, innanzitutto, il rapporto tra la legge e l'autonomia universitaria prevista dall'ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione, rapporto nel quale le previsioni legislative valgono come "limiti", che non sarebbero più tali ove le disposizioni di legge fossero circostanziate al punto da ridurre le Università, che la Costituzione vuole dotate di ordinamenti autonomi, al ruolo di meri ricettori passivi di decisioni assunte al centro». Il problema non è quindi stabilire se la riserva di legge sia relativa, ma piuttosto di sapere a vantaggio di chi essa lasci uno spazio di integrazione normativa: vale a dire se vi sia e quale ampiezza abbia lo spazio lasciato al potere regolamentare dell'esecutivo accanto al potere regolamentare delle Università. Anche questa seconda questione è stata risolta dalla Corte costituzionale con la stessa decisione riconoscendo che «sotto l'aspetto dei rapporti tra potestà legislativa e potestà normativa del Governo, nulla nella Costituzione esclude l'eventualità che un'attività normativa secondaria possa

[1] G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2002, pp. 167 e s.

legittimamente essere chiamata dalla legge stessa a integrarne e svolgerne in concreto i contenuti sostanziali, quando – come nella specie – si versi in aspetti della materia che richiedono determinazioni bensì unitarie, e quindi non rientranti nelle autonome responsabilità dei singoli Atenei, ma anche tali da dover essere conformate a circostanze e possibilità materiali varie e variabili, e quindi non facilmente regolabili in concreto secondo generali e stabili previsioni legislative. In sintesi, la riserva di legge in questione è tale da comportare, da un lato, la necessità di non comprimere l'autonomia delle Università, per quanto riguarda gli aspetti della disciplina che ineriscono a tale autonomia; dall'altro, la possibilità che la legge, ove non disponga essa stessa direttamente ed esaustivamente, preveda l'intervento normativo dell'esecutivo, per la specificazione concreta della disciplina legislativa, quando la sua attuazione, richiedendo valutazioni d'insieme, non è attribuibile all'autonomia delle Università».

Rispetto alla disciplina dell'ordinamento universitario è dunque concesso uno spazio di integrazione tanto al potere regolamentare degli Atenei, quanto al potere regolamentare del Governo. Si pone così la questione sistematica della organizzazione dei rapporti tra tali fonti secondarie di produzione normativa.

Questione sistematica che può trovare risposta, come dicevamo, nella riflessione sulla disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile. Essa ha avuto la sua prima disciplina organica nella legge 9 maggio 1989, n. 168, istitutiva del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, secondo un impianto che sul piano delle fonti attribuiva, in effetti, uno spazio rilevante alla normativa secondaria, ripartita tra Atenei e Ministero. Il criterio di ripartizione del potere regolamentare individuato dal legislatore era orientato ad una estesa autonomia degli Atenei, bilanciata dalla funzione di controllo esercitata dall'esecutivo. L'articolo 7, comma 7, della legge riconosceva alle Università un esteso potere regolamentare per l'amministrazione, la finanza e la contabilità (comma 7) che esse potevano esercitare «anche in deroga alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici, ma comunque nel rispetto dei relativi principi» finalizzato ad assicurare la rapidità e l'efficienza nell'erogazione della spesa e il rispetto dell'equilibrio di bilancio (comma 8). Il legislatore procedeva in tal modo ad una delegificazione di cui ribadiva la portata al comma 11 dello stesso articolo: «Per ciascuna Università, con l'emanazione del regolamento di ateneo, cessano di avere efficacia le disposizioni legislative e regolamentari con esso incompatibili»[2]. La particolare posizione del

[2] N. OCCHIOCUPO, *Costituzione e autonomia normativa delle Università*, in *Il Foro Italiano*, 1990, p.te V, p. 262; S. CASSESE, *La nuova disciplina amministrativa e contabile delle Università*, in *Il Foro Italiano*, 1990, p.te V, pp. 307 e ss.; G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 118 e ss.

regolamento di ateneo di finanza e contabilità aveva indotto il legislatore a precisare che esso era subordinato al controllo preventivo del Ministero non diversamente dagli altri regolamenti delle Università (articolo 7, comma 9). Secondo l'articolo 6, comma 9, della legge n. 168 del 1989 tutti i regolamenti delle Università devono essere inviati al Ministro che entro il termine perentorio di sessanta giorni esercita il controllo di legittimità o di merito nelle forme di una richiesta motivata di riesame. Le Università possono rifiutare di recepire i rilievi del Ministro riapprovando il regolamento con la maggioranza qualificata dei tre quinti, quando essi vertono sulla legittimità, a maggioranza assoluta quando attengono al merito: in quel caso il Ministro può ricorrere al giudice amministrativo limitatamente ai vizi di legittimità. Ove le maggioranze richieste non siano raggiunte le disposizioni oggetto di rilievo non possono essere emanate (articolo 6, comma 10). Vista l'autorizzazione legislativa a derogare alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato il controllo di legittimità non poteva che limitarsi al rispetto dei principi generali. Accanto a quella di controllo la legge affida al Ministero una funzione di indirizzo, limitatamente al profilo della autonomia contabile, là ove stabilisce che «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» (articolo 7, comma 6).

L'iniziale ripartizione del potere regolamentare era dunque disposta a vantaggio prevalente degli Atenei[3]. Essa è stata però superata quasi subito: il legislatore a partire dai primi anni novanta del secolo scorso ha attribuito un peso progressivamente più rilevante alla decretazione ministeriale; così le norme sulle quali abbiamo concentrato la nostra attenzione sono state abrogate imprimendo un significativo cambio di direzione. L'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 18 gennaio 2012, n. 18, ha modificato il comma 7 dell'articolo 7 della legge n. 168 del 1989 eliminando la possibilità per il regolamento di ateneo di derogare alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato[4], con il conseguente incremento del controllo di legittimità del Ministero. Quanto poi al potere di indirizzo sulla redazione dei conti consuntivi, esso veniva fortemente enfatizzato dallo stesso decreto legislativo, introducendo un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica, del bilancio unico e del bilancio consolidato nelle Università, in attuazione della delega di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), e 4, lettera a), della legge 30 dicembre 2010, n. 240.

[3] Cfr. F. MERLONI, *L'autonomia delle Università e degli enti di ricerca*, in *Il Foro Italiano*, 1989, p.te V, p. 404.

[4] Con il venir meno di questa portata derogatoria la precisazione di cui al comma 9 dell'articolo 7 della legge n. 168 del 1989 non era più necessaria. E in effetti l'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo n. 18 del 2012 ne ha disposto l'abrogazione.

Le ragioni di questo cambio di rotta devono essere cercate nella significativa opera di riforma della pubblica amministrazione e di razionalizzazione della spesa pubblica cui il legislatore ha messo mano a partire dagli anni novanta, dalla quale il sistema universitario non poteva certamente essere escluso. La razionalizzazione della spesa pubblica ha significato per le Università l'introduzione di criteri di ripartizione delle risorse basati su sistemi di valutazione della qualità della ricerca e dei costi effettivamente sostenuti per la didattica che richiedono una disciplina unitaria e con profili eminentemente tecnici che possono essere assicurati solo a livello ministeriale. La valutazione della qualità ha scatenato forti reazioni presso parte della dottrina[5] che in essa ha visto una concreta minaccia all'autonomia della ricerca e della formazione. Ma non sono mancate posizioni[6], che riteniamo di poter condividere, che nella valutazione, in particolare nella valutazione della ricerca, hanno riconosciuto un elemento essenziale affinché l'Università possa essere effettivamente concepita come funzionale al progresso materiale e spirituale del paese. Se si muove da una considerazione oggettiva della realtà universitaria italiana alla fine degli anni ottanta del secolo scorso non si può seriamente negare la necessità di una razionalizzazione: «gran parte delle differenze che il sistema universitario italiano presenta al proprio interno sono legate alla presenza, nelle diverse sedi e nelle diverse facoltà, di rapporti docenti-studenti e docenti-laureati molto diversi tra di loro. Le sperequazioni nell'entità della spesa statale per la stessa facoltà in diversi Atenei sono molto rilevanti. Solo alcuni esempi che riguardano facoltà di dimensioni analoghe. Per le facoltà di ingegneria, un laureato a Cagliari costa allo Stato due volte e mezza il laureato di Palermo, Catania e Firenze; un laureato di Bologna la metà di Pisa e Bari. Per la facoltà di economia e commercio un laureato di Firenze costa il 60% in più di un suo collega di Salerno e Cagliari. A medicina, poi, un laureato di Firenze costa più del doppio di uno di Chieti, ed anche i mega Atenei di Napoli e della "Sapienza" spendono il doppio di quelli un po' più piccoli di Milano e Bari. Prescindendo per il momento da considerazioni che riguardano la qualità del prodotto del processo di produzione, si può trarre la conclusione preliminare che *la differenziazione delle nostre sedi universitarie è in larga misura ingiustificata*, nel senso che non risponde

[5] Cfr. C. DE FIORES, *Il finanziamento degli atenei*, in *Rivista AIC*, n. 6/2021, pp. 118 e ss.; A IANNUZZI, *Articolo 33*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, il Mulino, Bologna, 2021², p. 237.

[6] Cfr. G. GRASSO, *Ricerca (valutazione della)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI aggiornamento, UTET Giuridica, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 413 e ss., in particolare 417 e ss.; ID., *Autonomia universitaria senza responsabilità? Spunti dall'esperienza costituzionale italiana*, in *Consulta online*, n. 3/2016, in particolare pp. 400 e ss.

a differenze nella domanda, nelle preferenze o nei bisogni e nemmeno a differenze nelle condizioni ambientali di produzione del servizio istruzione»[7]. La riduzione della autonomia normativa delle Università in ambito finanziario e contabile è dunque giustificata sul piano etico dalla necessità di allocare in modo razionale le risorse pubbliche, evitando gli sprechi e rendendo il più possibile produttiva la spesa. Ciò non di meno, il rispetto dell'articolo 33, comma 6, Cost., impone al legislatore di assicurare uno spazio normativo nel quale essa, tanto sul piano procedimentale quanto su quello sostanziale, si possa dispiegare.

Con la nostra riflessione prenderemo in considerazione essenzialmente tre temi che riteniamo centrali per seguire la traiettoria degli interventi legislativi, vale a dire: la ripartizione del fondo di finanziamento ordinario; l'applicazione alla spesa del vincolo di fabbisogno; la struttura economico patrimoniale del bilancio. Muovendo da esse cercheremo di mostrare quali questioni devono essere risolte dal legislatore affinché la ripartizione del potere regolamentare tra le Università e il Ministero, come manifestazione del bilanciamento di interessi tra autonomia e sostenibilità, raggiunga un punto di equilibrio e possa dirsi ragionevole.

## 2. La ripartizione del Fondo di finanziamento ordinario

Il Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) rappresenta la fonte di finanziamento più significativa per le Università statali. Esso è stato istituito dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537, all'articolo 5, insieme al fondo per l'edilizia e le grandi infrastrutture e al fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario per il finanziamento di specifiche iniziative di ricerca e di didattica. L'FFO nella sua prima definizione era costituito di due parti: una quota base calcolata sulla spesa storica e distribuita ogni anno alle Università in proporzione a quanto attribuito l'anno precedente e una quota di riequilibrio distribuita in base ad una valutazione dell'attività dei singoli Atenei sulla base di criteri «determinati con decreto del Ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, sentito il Consiglio universitario nazionale e la Conferenza permanente dei rettori, relativi a standard dei costi di produzione per studente e agli obiettivi di qualificazione della ricerca, tenuto conto delle dimensioni e condizioni ambientali e strutturali» (articolo 5, comma 3, della legge n. 537 del 1993, nel testo originario). Il legislatore ha previsto che il peso delle due quote sarebbe progressivamente cambiato, con una riduzione della prima contestuale all'aumento della seconda: «A partire dal 1995, la quota base

[7] P. GIARDA, *L'Università italiana tra diversificazione, inefficienza e autonomia finanziaria*, in *Rivista internazionale di Scienze Sociali*, n. 1/1993, p. 72.

del fondo per il finanziamento ordinario delle Università sarà progressivamente ridotta e la quota di riequilibrio dello stesso fondo sarà aumentata almeno di pari importo. La quota di riequilibrio concorre al finanziamento a regime delle iniziative realizzate in conformità ai piani di sviluppo. Il riparto della quota di riequilibrio è finalizzato anche alla riduzione dei differenziali nei costi standard di produzione nelle diverse aree disciplinari ed al riallineamento delle risorse erogate tra le aree disciplinari, tenendo conto delle diverse specificità e degli standard europei» (articolo 5, comma 3, della legge n. 537 del 1993). Sulla base di questa dinamica la definizione dei flussi di finanziamento all'Università si viene a strutturare su due livelli normativi: il finanziamento del sistema universitario, perimetrato dalla legge di bilancio con la determinazione dell'ammontare dell'FFO; e il finanziamento dei singoli Atenei perimetrato dal decreto ministeriale per la sua distribuzione. Ma poiché progressivamente la quota fissa dell'FFO cede spazio alla quota di riequilibrio, la forza normativa dei decreti ministeriali di assegnazione finisce per essere decisiva per la definizione del finanziamento dell'intero sistema universitario.

In questa prospettiva assume un'importanza fondamentale l'indicazione da parte del Ministero dei criteri per la distribuzione della quota variabile dell'FFO. Questi furono definiti in prima battuta, negli anni tra il 1995 e il 1997, tenendo conto del modello elaborato dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica (CTSP)[8], costruito sul rapporto tra numero di docenti e di studenti, e pertanto sostanzialmente sulla sola didattica. Nel periodo compreso tra il 1998 e il 2003 è stato utilizzato il modello elaborato dall'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario (OVSU)[9] che prevedeva che le risorse venissero allocate: «i) per il 55% in relazione alla domanda di formazione; ii) per il 20% sui risultati dell'attività di formazione; iii) per il restante 25% in rapporto ai risultati dell'attività di ricerca. Tuttavia, quest'ultima componente (risultati attività di ricerca) non venne mai applicata a causa dell'assenza di adeguati indicatori utilizzabili, portando a una allocazione basata sulla domanda

[8] La Commissione tecnica per la spesa pubblica (CTSP) fu istituita dalla legge 30 marzo 1981, n. 119, articolo 32. Composta di undici esperti in materia di scienza delle finanze e politiche pubbliche essa ha operato presso il Ministero del tesoro. È stata soppressa dall'articolo 3 dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289, (legge finanziaria per il 2003). Gli studi della commissione sulla autonomia finanziaria delle Università sono disponibili all'indirizzo: https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/ragioneria_generale/biblioteca_luca_pacioli/commissione_tecnica_per_la_spesa_pubblica/ricerca_testi_della_CTSP/risultato.html?cerca_testo=universit%C3%A0&cerca_autore=&anno=

[9] L'osservatorio era stato previsto dall'articolo 5, comma 23, della legge n. 537 del 1993 ma venne poi effettivamente istituito con il decreto ministeriale del Ministero dell'Università del 22 febbraio 1996. In argomento cfr. D. *RIZZI, P. SILVESTRI, La valutazione del sistema universitario italiano: una storia recente, Working paper, Materiali di discussione, Dipartimento di Economia Marco Biagi – Università di Modena e Reggio Emilia, 2002,* pp. 6 e ss.

di formazione per il 70% e sui risultati dell'attività di formazione per il 30%»[10]. Un passaggio significativo si è compiuto con la legge 19 ottobre 1999, n. 370; essa è intervenuta (articolo 2, comma 2) sulla composizione dell'FFO riducendo ulteriormente la quota fissa con la previsione, accanto alla quota di riequilibrio, di una quota di incentivo stabilita con decreto ministeriale in base alla valutazione condotta da un nuovo organo, il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), costituito da nove membri, anche stranieri, di comprovata qualificazione ed esperienza nel campo della valutazione, scelti in una pluralità di settori metodologici e disciplinari, anche in ambito non accademico e nominati con decreto del Ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari (articolo 2, comma 1). La legge disponeva la soppressione dell'OVSU alla data di insediamento del CNVSU. Accanto al CNVSU operava il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR) istituito dall'articolo 5 del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204, «composto da non più di 7 membri, anche stranieri, di comprovata qualificazione ed esperienza, scelti in una pluralità di ambiti metodologici e disciplinari. Il comitato opera per il sostegno alla qualità e alla migliore utilizzazione della ricerca scientifica e tecnologica nazionale, secondo autonome determinazioni con il compito di indicare i criteri generali per le attività di valutazione dei risultati della ricerca, di promuovere la sperimentazione, l'applicazione e la diffusione di metodologie, tecniche e pratiche di valutazione, degli enti e delle istituzioni scientifiche e di ricerca, dei programmi e progetti scientifici e tecnologici e delle attività di ricerca, favorendo al riguardo il confronto e la cooperazione tra le diverse istituzioni operanti nel settore, nazionali e internazionali». Il modello di distribuzione elaborato dal CNVSU, che attribuiva un peso rilevante alla valutazione della ricerca, è stato utilizzato dal 2004 al 2008.

Una vera e propria svolta si compie con l'approvazione del decreto legge 10 novembre 2008, n. 180 che, all'articolo 2, prevede l'istituzione nell'FFO di una quota premiale non inferiore al 7% da ripartire considerando a) la qualità dell'offerta formativa e i risultati dei processi formativi; b) la qualità della ricerca scientifica; c) la qualità, l'efficacia e l'efficienza delle sedi didattiche. Le modalità di ripartizione venivano affidate all'adozione di un decreto avente natura non regolamentare del Ministro dell'Università.

La scelta della premialità viene stabilizzata con la "riforma Gelmini" in forza dell'articolo 13 della legge 30 dicembre 2010, n. 240[11] che dispone un

[10] Cfr. C. NOBILI, M. TURRI, *Il Fondo di finanziamento ordinario: dinamiche e potenzialità*, Milano University Press, Milano, 2025, p. 34.

[11] Cfr. C.M. BERTONI, *La riforma (Legge 240/2010 e successivi decreti) e il Fondo Ordinario di Finanziamento delle Università*, in *L'utilizzo dei dati VQR per la valutazione dipartimentale negli atenei italiani. Metodologie ed esperienze*, Fondazione CRUI, Roma, 2015, pp. 6 e ss.

incremento annuo della quota in misura compresa tra lo 0,5 e il 2% dell'FFO. La stessa legge stabilisce inoltre, all'articolo 5, comma 5, che una quota non superiore al 10% dell''FFO sia correlata a meccanismi di valutazione delle politiche di reclutamento degli atenei fondati su: la produzione scientifica dei professori e dei ricercatori successiva alla loro presa di servizio ovvero al passaggio a diverso ruolo o fascia nell'ateneo; la percentuale di ricercatori a tempo determinato in servizio che non hanno trascorso l'intero percorso di dottorato e di post-dottorato, o, nel caso delle facoltà di medicina e chirurgia, di scuola di specializzazione, nella medesima Università; la percentuale dei professori reclutati da altri atenei; la percentuale dei professori e ricercatori in servizio responsabili scientifici di progetti di ricerca internazionali e comunitari; il grado di internazionalizzazione del corpo docente. La valutazione della qualità della ricerca come quella della qualità delle politiche di reclutamento e della efficienza ed efficacia dei percorsi e delle strutture formative è affidata dall'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR)[12] che assume un ruolo decisivo.

La definizione della quota premiale è stata completata dal decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 che, all'articolo 60 (come modificato dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, in sede di conversione), ne ha disposto un incremento annuale non inferiore al 2% fino al raggiungimento di un peso non superiore al 30%[13] del totale dell'FFO e ha stabilito che essa debba essere distribuita tra le Università in misura di almeno tre quinti sulla base dei risultati della valutazione della qualità della ricerca, e di un quinto sulla base della valutazione della efficacia delle politiche di reclutamento effettuate. L'assegnazione di un quinto della

[12] L'agenzia era stata prevista dall'articolo 36 del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262 (convertito dall'articolo 1, comma 138, della legge 24 novembre 2006, n. 286) che ne demandava la disciplina ad un regolamento di delegificazione ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. Il regolamento 1° febbraio 2010, n. 76 individua l'organo centrale dell'Agenzia nel suo Consiglio direttivo. Esso è costituito di sette componenti nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro, sentite le competenti Commissioni parlamentari. Nel Consiglio direttivo devono comunque essere presenti almeno due uomini e almeno due donne. Ai fini della proposta, il Ministro sceglie i componenti in un elenco composto da non meno di dieci e non più di quindici persone definito da un comitato di selezione appositamente costituito con decreto del Ministro. Il comitato di selezione è composto da cinque membri di alta qualificazione, designati, uno ciascuno, dal Ministro, dal Segretario generale dell'OCSE e dai Presidenti dell'Accademia dei Lincei, dell'European research council e del Consiglio nazionale degli studenti. Il comitato di selezione valuta anche le indicazioni di nominativi, con relativi curricula, fornite, sulla base di bandi ad evidenza pubblica in Italia e all'estero, dagli interessati, da istituzioni, accademie, società scientifiche, da esperti, nonché da istituzioni ed organizzazioni degli studenti e delle parti sociali. Con l'insediamento nel 2011 del Consiglio direttivo l'Agenzia ha iniziato ad operare e con la sua operatività sono stati soppressi il CNVSU e il CIVR.

[13] Il peso della quota premiale sul totale dell'FFO è cresciuto nel corso degli anni passando dal 6,99 % nel 2009 al 27 % nel 2025. Per l'elaborazione puntale dei dati C. NOBILI, M. TURRI, *Il Fondo di finanziamento ordinario: dinamiche e potenzialità*, cit., pp. 41 e s.

quota premiale è stata lasciata alla discrezionalità del Ministero; si noti però che per la parte da distribuirsi in base alla valutazione della ricerca è stabilita una soglia minima e non una massima: essa potrebbe quindi arrivare a quattro quinti del totale. E in effetti negli anni compresi tra il 2014 e il 2016 essa ha superato la soglia minima, per poi assestarsi su di essa a partire dal 2017[14]. Si noti però che, a partire dal 2016, la misurazione della qualità delle politiche di reclutamento viene realizzata utilizzando dati elaborati dalla valutazione della qualità della ricerca, che diviene pertanto l'elemento più che prevalente nella distribuzione della quota premiale. Rispetto alla parte non vincolata della quota premiale il Ministero ha adottato, nel corso degli anni, diversi criteri di assegnazione riconducibili alla qualità della ricerca, della didattica e dell'internazionalizzazione[15].

La legge n. 240 del 2010 non si è limitata a consolidare strutturalmente la quota premiale dell'FFO ma è intervenuta anche in relazione alla quantificazione del costo standard di formazione degli studenti. All'articolo 5, comma 4, lettera f, essa ha delegato il Governo alla introduzione del costo standard unitario di formazione per studente in corso, «calcolato secondo indici commisurati alle diverse tipologie dei corsi di studio e ai differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l'Università», cui collegare l'attribuzione all'Università di una percentuale della parte di fondo di finanziamento ordinario non assegnata in quota premiale. La delega è stata esercitata dal Governo con l'adozione dell'articolo 8 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49 che riprendeva la definizione legislativa del costo standard e ne demandava la determinazione all'adozione di un decreto del Ministro dell'Università, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'ANVUR: il decreto avrebbe dovuto considerare le voci di costo relative a: a) attività didattiche e di ricerca, in termini di dotazione di personale docente e ricercatore de-

[14] Per una analisi dettagliata delle ripartizioni disposte dai decreti ministeriali di assegnazione si rinvia a C. NOBILI, M. TURRI, *Il Fondo di finanziamento ordinario: dinamiche e potenzialità*, cit., 39 e ss.

[15] C. NOBILI, M. TURRI, *Il Fondo di finanziamento ordinario: dinamiche e potenzialità*, cit., pp. 40 e s.: «Di fatto, dal 2017 al 2024 questo 20% della quota premiale è stato distribuito fra gli atenei mediante differenti meccanismi: negli anni 2017 e 2018 il Ministero ha fornito tre gruppi di indicatori relativi alla qualità della ricerca, alla qualità della didattica e alle strategie di internazionalizzazione e ogni Università ha avuto la possibilità di scegliere due di questi tre gruppi e un indicatore per ciascuno dei due gruppi selezionati. Gli atenei sono stati valutati sulla base dei risultati conseguiti, rispetto al valore iniziale, in relazione ai due indicatori individuati. Era inoltre previsto uno strumento perequativo applicato alle Università aventi sede nelle regioni centrali e meridionali del Paese. Dal 2019, invece, agli atenei non è più concesso scegliere gli indicatori sui quali essere valutati, ma le risorse sono attribuite sulla base del miglior risultato conseguito dalle Università per ciascuno degli obiettivi di programmazione (sia in termini assoluti sia in relazione ai miglioramenti ottenuti), considerando gli indicatori che sono stati definiti come prioritari dal Ministero.».

stinato alla formazione dello studente; b) servizi didattici, organizzativi e strumentali, compresa la dotazione di personale tecnico amministrativo, finalizzati ad assicurare adeguati servizi di supporto alla formazione dello studente; c) dotazione infrastrutturale, di funzionamento e di gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio dei diversi ambiti disciplinari; d) ulteriori voci di costo finalizzate a qualificare gli standard di riferimento e commisurate alla tipologia degli ambiti disciplinari. Questo rinvio operato dal legislatore delegato alla fonte ministeriale, senza introdurre alcun elemento sostanziale per le concreta determinazione del costo standard, è stato censurato dalla Corte costituzionale che con la sentenza n. 104 del 2017 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 49 del 2012. La Corte, ponendo una questione sulla quale torneremo diffusamente, ha rilevato: «Vero è che la legge delega non aveva prescritto che l'intera disciplina del costo standard trovasse la propria sede nel decreto legislativo, consentendo implicitamente che la quantificazione fosse determinata da atti amministrativi in applicazione degli indici prefissati dal decreto legislativo, sentita l'ANVUR. Tuttavia, al Governo, in sede di decretazione legislativa, era stato conferito il compito di individuare quantomeno gli indici per la quantificazione e di dettare disposizioni in merito alla valorizzazione del costo standard, ossia al suo collegamento con una parte dell'FFO. A tale compito il decreto legislativo si è sottratto, devolvendo tutte le scelte sostanziali agli atti ministeriali, che vengono emanati con il concorso di organi amministrativi, ma non di quelli parlamentari, senza assunzione diretta di responsabilità politica da parte del Governo (art. 95, secondo comma, Cost.) e al di fuori del termine previsto per l'esercizio della delega». Il seguito della sentenza n. 104 del 2017 è stata la definizione dei criteri per determinare il costo standard ad opera del decreto legge 20 giugno 2017, n. 91: con una scelta assai discutibile sul piano della omogeneità e della corrispondenza al titolo, il Governo l'ha inserita, all'articolo 12, nell'impianto di un decreto recante "Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno" stabilendo (comma 2) i quattro criteri del costo del personale docente; del costo della docenza a contratto; del costo del personale tecnico amministrativo; del costo di funzionamento e gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio, calcolati tenendo conto dei differenti ambiti scientifico-disciplinari. Sulla base di questi indici di calcolo si prevede (comma 6) l'emanazione di un decreto ministeriale adottato sentite la CRUI e l'ANVUR col quale il Ministero può anche disporre l'assegnazione di una quota perequativa, di valore non superiore al 10 %, tenendo conto dell'accessibilità dei singoli Atenei in funzione delle reti dei trasporti e dei collegamenti. Tale decreto ministeriale, con validità triennale, deve inizialmente destinare alla quota di finanziamento per costo standard un importo compreso tra il 19 e il 22% del totale dell'FFO, e provvedere ad un incremento annuale tra il 2 e il 5%, fino a

un massimo del 70%, così da sostituire gradualmente la quota calcolata sulla base del trasferimento storico. Per altro, è stato giustamente osservato che «l'introduzione della quota costo standard nel 2014 non solo ha contribuito a ridurre sensibilmente la quota storica, ma determina, in parte, anche il suo ammontare, stemperando ulteriormente la dimensione storica dei trasferimenti»[16].

Uno sguardo di sintesi su queste vicende normative porta a concludere per la centralità del potere regolamentare del Ministero nella determinazione dei criteri di finanziamento; ma soprattutto a constatare che esso è condizionato dalle valutazioni tecniche condotte dall'ANVUR a tal punto da poter riconoscere anche ad essa un potere para-normativo che deve essere preso in considerazione come elemento sostanziale per valutare la ragionevolezza del riparto di competenze tra Università e Ministero.

### 3. Il limite alla spesa tra sostenibilità e fabbisogno

Sul piano della spesa l'intervento razionalizzatore del legislatore trova la sua espressione nel già citato decreto legislativo n. 49 del 2012, intervenuto in modo significativo rispetto alla programmazione delle spese di personale e di indebitamento degli Atenei. Rispetto al primo profilo esso prevede che ogni Ateneo adotti una programmazione triennale del personale stabilendo direttamente (articolo 4, commi 1 e 2) dei criteri di proporzione tra le fasce di docenza, e disponendone l'aggiornamento a cadenza triennale ad opera di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato su proposta del Ministro dell'Università, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione[17]. Ma soprattutto (articolo 5) introduce un limite massimo alle spese annuali calcolato sta-

[16] C. NOBILI, M. TURRI, *Il Fondo di finanziamento ordinario: dinamiche e potenzialità*, cit., p. 46, che spiegano: «Dal 2015, infatti, l'attribuzione della quota storica agli atenei avviene in proporzione al peso di ciascuna Università in relazione alla somma algebrica di tre misure relative all'anno precedente: l'intervento perequativo, gli ulteriori interventi consolidabili (in cui generalmente rientrano, tra gli altri, i piani straordinari di reclutamento conclusi, le chiamate dirette per i docenti e le risorse per il Programma Montalcini) e la quota base dell'anno precedente, intesa come l'insieme sia della componente storica sia di quella basata sul costo standard per studente. Quindi, la quota storica il cui ammontare complessivo nazionale è stabilito dal decreto di riparto del FFO e dal 2014 inizia a decrescere sensibilmente è calcolata sulla base delle assegnazioni dell'esercizio precedente con riferimento alla componente storica, al costo standard (che ha un andamento spiccatamente crescente), agli interventi perequativi e agli ulteriori interventi consolidabili, configurando un effetto autoregressivo. La dimensione effettivamente storica di questa quota è pertanto parziale: è sì determinata dalle assegnazioni dell'esercizio precedente che, tuttavia, sono determinate in maniera crescente dall'andamento della quota costo standard e in maniera decrescente dalla quota storica. Di fatto, anche la quota storica dipende sempre più dall'andamento dell'ateneo nella quota costo standard.»

[17] Il d.P.C.M. in vigore per il triennio 2024-2026 è stato emanato il 27 novembre 2024 e dispone all'articolo 2 rispetto ai criteri di programmazione, e all'articolo 3 in ordine al controllo sugli indicatori di spesa (Gazzetta Ufficiale n. 17 del 22 gennaio 2025).

bilito nell'80% della somma algebrica dei contributi statali per il funzionamento assegnati nello stesso anno e delle tasse, soprattasse e contributi universitari. Per quanto concerne il limite all'indebitamento viene stabilito (articolo 6) come indicatore il 15% rispetto al netto dei relativi contributi statali per investimento ed edilizia, alla somma algebrica dei contributi statali per il funzionamento e delle tasse, soprattasse e contributi universitari nell'anno di riferimento, al netto delle spese complessive di personale e delle spese per fitti passivi. Il mancato rispetto degli indicatori comporta limitazioni di capacità assunzionale in termini di turnover (in relazione alla distribuzione dei punti organico nell'ambito del contingente disponibile a livello nazionale) e alla possibilità di contrarre debiti (articolo 7) la cui violazione dà luogo a responsabilità per danno erariale dei componenti del Consiglio di amministrazione dell'Ateneo e a riduzioni nella assegnazione dell'FFO. L'aggiornamento della disciplina sulle conseguenze della violazione degli indicatori è affidato (articolo 7, comma 6) all'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Università, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, da emanare entro il mese di dicembre antecedente al successivo triennio di programmazione e avente validità triennale[18].

I limiti ai costi di personale e per indebitamento previsti dal decreto legislativo n. 49 del 2012 non esauriscono i vincoli alla spesa delle Università: assai rilevante è il limite del fabbisogno finanziario. Con la legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica" è stato stabilito, all'articolo 51, comma 1, che il sistema universitario concorresse al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica garantendo che per il triennio successivo il fabbisogno finanziario[19] da esso prodotto non superasse quello dell'anno in corso; e che il Ministro dell'Università procedesse annualmente alla determinazione del fabbisogno finanziario programmato per ciascun ateneo, sentita la CRUI. Lo stesso impianto è stato mantenuto dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 che ha stabilito il limite del fabbisogno del sistema universitario nel consuntivo dell'anno precedente incrementato del 3 %, attribuendo al Ministro dell'Università la definizione del fabbisogno dei singoli Atenei. Il limite del fabbisogno trova oggi la sua disciplina nell'articolo 1, commi da 971 a 977, della legge 23 dicembre 2018, n. 145. Esso dispone che

[18] Vedi nota precedente.

[19] In termini generali per fabbisogno finanziario si deve intendere «saldo (di segno negativo) fra la somma delle entrate di cassa, escluse le accensioni di prestiti, e la somma delle uscite di cassa, esclusi i rimborsi di prestiti» (F. BALASSONE, D. FRANCO, *Il fabbisogno finanziario pubblico*, Temi di discussione del Servizio Studi della Banca d'Italia, Roma, 1996 p. 11). Per quanto concerne le Università si deve ricordare che il sistema di tesoreria unica prevede un unico conto di contabilità speciale presso la Banca d'Italia, articolato in due sottoconti, l'uno fruttifero, relativo alle entrate proprie; l'altro infruttifero, relativo alle entrate statali. Il fabbisogno è quindi riferito al saldo del sottoconto infruttifero.

le Università statali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, per il periodo 2019-2025, garantendo che il fabbisogno finanziario da esse complessivamente generato in ciascun anno non sia superiore al fabbisogno realizzato nell'anno precedente, incrementato del tasso di crescita del prodotto interno lordo (PIL) reale stabilito dall'ultima nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza e che le riscossioni e i pagamenti sostenuti per attività di ricerca e innovazione non concorrono al calcolo del fabbisogno finanziario. La quantificazione del fabbisogno relativa al sistema universitario nel suo complesso, calcolata in base alla banca dati SIOPE[20], è determinata con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze da adottarsi entro il 31 gennaio di ogni anno. Sulla base di tale determinazione, entro il 15 marzo di ciascun anno il Ministro dell'Università procede alla assegnazione del fabbisogno finanziario programmato per ciascuna Università, sentita la CRUI. Ove il comparto delle Università complessivamente considerato non rispetti, per ciascuno degli anni dal 2022 al 2025, i limiti stabiliti, per gli Atenei che non hanno rispettato il fabbisogno finanziario programmato, il Ministero dell'Università prevede, tra i criteri di ripartizione delle risorse ordinarie di ciascun anno successivo a quello di riferimento, penalizzazioni economiche commisurate allo scostamento registrato, nel rispetto del principio di proporzionalità. Alla disciplina legislativa ha dato esecuzione il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze dell'11 marzo 2019.

Il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze relativo al fabbisogno del sistema universitario, in ragione dei vincoli legislativi, ha essenzialmente natura di accertamento. Non così il decreto del Ministro dell'Università che procede alla ripartizione del fabbisogno tra i singoli Atenei che conserva un margine di discrezionalità politica significativo. La CRUI ha sottolineato come l'uno e l'altro si caratterizzino per un elevato grado di opacità. Con il parere reso in occasione dell'Assemblea del 18 luglio 2024[21] la Conferenza ha rilevato come «l'obiettivo fabbisogno 2024 per l'intero sistema universitario è stato quantificato in 8.086,64 milioni di euro, in decremento di circa 209 milioni di euro rispetto all'assegnazione del 2023. *Non è noto a quali fattori sia dovuto tale decremento, considerato che ad oggi, nonostante le reiterate richieste della CRUI in merito, non sono stati pubblicati né i computi con i quali viene determinato*

[20] In forza dell'articolo 1 del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 30 maggio 2018 le Università a decorrere dal 1° gennaio 2019, ordinano gli incassi e i pagamenti al proprio tesoriere o cassiere esclusivamente attraverso ordinativi informatici emessi secondo le "Regole tecniche e standard per l'emissione dei documenti informatici relativi alla gestione dei servizi di tesoreria e di cassa degli enti del comparto pubblico attraverso il Sistema SIOPE+» emanate dall'Agenzia per l'Italia digitale (AGID) il 30 novembre 2016, e successive modifiche e integrazioni, per il tramite dell'infrastruttura della banca dati SIOPE gestita dalla Banca d'Italia nell'ambito del servizio di tesoreria statale

[21] Pubblicato all'indirizzo: https://www.crui.it/resoconto-del-18-luglio-2024.html (ultimo accesso 9 agosto 2025).

*l'obiettivo di fabbisogno complessivo, né i conteggi attraverso i quali lo stesso viene ripartito tra gli atenei* [corsivo nostro]». Queste opacità, in ragione del forte impatto del limite del fabbisogno[22], sono di per sé lesive dell'autonomia universitaria.

[22] Il limite del fabbisogno può riuscire particolarmente gravoso per le Università in ragione dell'aumento automatico di alcuni costi, quali le spese di personale, pur contenuti nei limiti di sostenibilità di cui al decreto legislativo n. 49 del 2012. È significativa di questo disagio la mozione approvata dal CUN il 3 aprile 2019 con cui si chiedeva al Ministero, e per suo tramite al Governo e al Parlamento «pur nel doveroso rispetto degli equilibri di finanza pubblica, un intervento legislativo volto ad aumentare in misura adeguata il tasso di crescita annuale del fabbisogno finanziario e a eliminare le penalizzazioni economiche per sforamenti previste dall'art. 1 c. 977 della legge di bilancio 2019. Si invita inoltre il Ministero a riporre una attenzione particolare agli Atenei che, per ragioni di contrazione della spesa nel corso degli ultimi anni o, viceversa, di rilancio degli investimenti nell'ultimo triennio, potrebbero vedersi ridurre significativamente il fabbisogno assegnato nel 2019 e anni successivi». Il CUN rileva: «Dal 2020 andrà a regime il meccanismo di scorporo delle riscossioni e dei pagamenti per gli investimenti e per la ricerca. Quindi, il fabbisogno complessivo del sistema sarà determinato dal MEF incrementando il fabbisogno realizzato nell'anno 2019, al netto della differenza tra la media delle riscossioni e dei pagamenti per ricerca del triennio 2017-2019, del tasso di crescita del PIL reale nel DEF. Questo Consesso richiama l'attenzione sul fatto che interventi fortemente voluti dal legislatore nelle ultime leggi di bilancio produrranno i loro maggiori effetti finanziari proprio negli esercizi 2019 e 2020. Fra tali interventi si annoverano l'iniziativa dei Dipartimenti di Eccellenza con relativi reclutamenti e investimenti, i piani straordinari per RTD tipo b), il graduale ampliamento delle facoltà assunzionali, l'una tantum per il ristoro dei mancati scatti stipendiali del quinquennio 2011-2015 del personale docente e ricercatore, i rinnovi contrattuali del personale tecnico amministrativo e CEL, gli adeguamenti stipendiali ISTAT per professori e ricercatori e gli scatti stipendiali triennali del personale docente con passaggio a un regime biennale a partire dal 2020. A fronte di tali maggiori uscite, in larga parte automatiche, la nuova disciplina del fabbisogno finanziario imporrà a un numero crescente di Università pubbliche una restrizione alla parte restante della spesa corrente o la necessità di incrementare le entrate proprie per evitare il superamento del limite ministeriale. Le azioni di contenimento della spesa corrente potrebbero addirittura indurre auto-limitazioni del turnover, vanificando di fatto l'ampliamento delle facoltà assunzionali voluto dal legislatore. Il CUN sottolinea che i meccanismi di scorporo degli investimenti e della ricerca individuati non garantiscono quei margini di elasticità e flessibilità necessari per far fronte alla parte restante della spesa corrente, destinata a crescere in virtù dei fattori già citati. Questo Consesso richiama l'attenzione sul fatto che la legge di bilancio 2019 all'art. 1, c. 977 ha previsto che a decorrere dall'anno 2021, per le Università statali che non rispetteranno il fabbisogno finanziario programmato nell'esercizio precedente, il MIUR inserisca, tra i criteri di ripartizione delle risorse ordinarie, penalizzazioni economiche commisurate allo scostamento registrato, pur nel rispetto del principio di proporzionalità. Tale previsione si aggiunge alla segnalazione al MEF che avviene comunque in caso di sforamenti non autorizzati del fabbisogno assegnato. Tutto ciò appare paradossale alla luce del fatto che una larghissima maggioranza degli Atenei pubblici presenta bilanci in equilibrio economico, finanziario e patrimoniale, con buoni indicatori di sostenibilità economico-finanziaria ai sensi del D.lgs. n.49/2012 e, soprattutto, con una rilevante produzione di liquidità in ogni esercizio negli ultimi anni. Sarebbe irragionevole che dopo anni di decurtazioni di finanziamento pubblico, che hanno reso il sistema universitario italiano fra i meno finanziati nei contesti UE e OCSE, in una fase nella quale il legislatore manifesta l'intenzione di rilanciare la ricerca e la formazione superiore, in presenza di una liquidità crescente e di una situazione economico-finanziaria complessivamente sana degli Atenei pubblici, quest'ultimi dovessero essere costretti ad azioni di riduzione della spesa a causa di sforamenti del fabbisogno finanziario».

**4. La contabilità economico-patrimoniale**

Sulla stessa tendenza che ha caratterizzato l'evoluzione normativa dell'autonomia finanziaria si è sviluppata la disciplina dell'autonomia contabile. In forza dell'articolo 7 della legge n. 168 del 1989 le Università potevano scegliere se optare per una tradizionale impostazione di contabilità pubblica di tipo economico-finanziario[23] o per una contabilità economico-patrimoniale[24]; inoltre, in forza del d.P.R. 4 marzo 1982, n. 371, recante il regolamento per l'amministrazione e la contabilità generale delle Università, anche i Dipartimenti e le Facoltà avevano natura di centri autonomi di gestione con un proprio bilancio.

Pressoché tutti gli Atenei, in coerenza con la tendenza che nel bilancio delle pubbliche amministrazioni enfatizza la natura essenzialmente autorizzatoria, hanno scelto sistemi di contabilità economico finanziaria[25]. Così il controllo sulla correttezza contabile si esauriva nella verifica della copertura e della corrispondenza degli impegni rispetto alla destinazione delle risorse: i centri di gestione operavano bene se spendevano tutte le risorse disponibili nel rispetto della loro destinazione formale, indipendentemente dai risultati conseguiti da tale spesa.

Rispetto a questa situazione, oggettivamente matrice di inefficienze, è intervenuta la legge n. 240 del 2010, (articolo 5, comma 1, lettera b, e 4, lettera a,) delegando il Governo alla «introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica, del bilancio unico e del bilancio consolidato di ateneo sulla base di principi contabili e schemi di bilancio stabiliti e aggiornati

[23] I sistemi di contabilità economico finanziaria si basano sul rilevamento degli effetti finanziari della gestione. Essi tengono conto del flusso delle entrate degli impegni di spesa previsti. Rispetto alle entrate essi si articolano: nella fase dell'accertamento, nell'ambito della quale si certifica l'esistenza di un titolo idoneo a costituire un credito e l'identità del debitore; nella fase della riscossione del credito; nella fase del versamento delle somme riscosse nella cassa dell'ente. Rispetto alle spese essi prevedono: la fase dell'impegno, nell'ambito della quale è sono individuati la somma effettivamente dovuta e il creditore ed è iscritto il vincolo a bilancio; la fase della liquidazione in cui si determina la somma certa da pagare; la fase dell'ordine, con la quale si dispone di provvedere alla spesa con un mandato di pagamento; la fase conclusiva del pagamento che comporta l'effettiva uscita di cassa a vantaggio del creditore. Questo tipo di contabilità permette dunque di verificare che gli impegni di spesa previsti abbiano effettivamente copertura e sia pertanto assicurato l'equilibrio finanziario; esso non prende pertanto in considerazione i risultati della gestione.

[24] I sistemi di contabilità economico-patrimoniale non si limitano a considerare i flussi di cassa ma sono finalizzati a valutare i ricavi derivanti dallo svolgimento delle attività istituzionali, dedotti i relativi costi, e a misurare le variazioni della consistenza patrimoniale. Per ricavo si deve intendere il valore creato dallo svolgimento dell'attività istituzionale e per costo l'utilizzo delle risorse ad esso necessario. Per controllare i flussi di cassa questi sistemi adottano il rendiconto finanziario, vale a dire il documento che misura l'andamento di entrate e uscite in un determinato esercizio. Dal confronto tra rendiconto finanziario e rapporto tra ricavi e costi è possibile si può esprimere una valutazione sulla qualità complessiva della gestione.

[25] T. AGASISTI, G. CATALANO, *L'organizzazione contabile degli atenei italiani: la situazione italiana e i possibili sviluppi*, in G. CATALANO, M. TOMASI, (a cura di), *Esperienze di contabilità economico-patrimoniale nelle Università*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 20.

dal Ministero, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza dei rettori delle Università italiane (CRUI), garantendo, al fine del consolidamento e del monitoraggio dei conti delle amministrazioni pubbliche, la predisposizione di un bilancio preventivo e di un rendiconto in contabilità finanziaria».

Il Governo ha attuato la delega con il decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 18. Esso stabilisce il sistema di bilancio unico di Ateneo[26] e prevede (articolo 2) che le Università si attengano ai principi contabili e agli schemi di bilancio stabiliti e aggiornati con decreto del Ministro dell'Università, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze[27], sentita la CRUI. Dispone inoltre (articolo 4) che le Università predispongano un prospetto, da allegare al bilancio unico di previsione e al bilancio unico di esercizio, contenente la classificazione della spesa per missioni e programmi: intendendo per missioni le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle amministrazioni, utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate; e per programmi gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire le finalità individuate nell'ambito delle missioni. È demandata ad un decreto interministeriale del Ministro dell'Università e del Ministro l'adozione di un decreto per stabilire l'elenco delle missioni e dei programmi ed i criteri cui le Università si devono attenere per una omogenea riclassificazione dei dati contabili. Per l'elaborazione e l'aggiornamento degli schemi di bilancio il Ministro dell'Università si avvale (articolo 9) della Commissione per la contabilità economico patrimoniale delle Università (COEP), nominata con mandato triennale e composta da un massimo di nove membri scelti tra rappresentanti del Ministero dell'Università, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del CUN, della CRUI e del CoDAU.

Il decreto interministeriale 14 gennaio 2014, n. 19, ha introdotto le norme attuative per l'indicazione dei principi contabili e la predisposizione di schemi

[26] Art. 3, commi 2 e 3 del decreto legislativo n. 18 del 2012: «2. Il quadro informativo economico-patrimoniale delle Università è rappresentato da: a) bilancio unico d'ateneo di previsione annuale autorizzatorio, composto da budget economico e budget degli investimenti unico di ateneo; b) bilancio unico d'ateneo di previsione triennale, composto da budget economico e budget degli investimenti, al fine di garantire la sostenibilità di tutte le attività nel medio periodo; c) bilancio unico d'ateneo d'esercizio, redatto con riferimento all'anno solare, composto da stato patrimoniale, conto economico, rendiconto finanziario, nota integrativa e corredato da una relazione sulla gestione; d) bilancio consolidato con le proprie aziende, società o gli altri enti controllati, con o senza titoli partecipativi, qualunque sia la loro forma giuridica, composto da stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa. 3. Al fine di consentire il consolidamento e il monitoraggio dei conti delle amministrazioni pubbliche, le Università considerate amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, predispongono il bilancio preventivo unico d'ateneo non autorizzatorio e il rendiconto unico d'ateneo in contabilità finanziaria».

[27] L'articolo 7 prevede che lo schema di tale decreto sia sottoposto alle commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari affinché esprimano i propri pareri.

di bilancio, rinviando, per quanto non da esso espressamente disciplinato, al Codice civile e ai principi contabili nazionali emanati dall'Organismo Italiano di Contabilità (OIG)[28]. Merita però particolare attenzione quanto esso disponeva all'articolo 8, ove prevedeva che il Ministero dell'Università, avvalendosi della COEP, predisponesse e aggiornasse periodicamente un manuale tecnico operativo a supporto della attività gestionali. Il Ministero ha adottato tre successive edizioni del manuale tecnico operativo emanate con Decreti del Direttore generale (n. 3112 del 2 dicembre 2015, n. 1841 del 26 luglio 2017 e n. 1055 del 30 maggio 2019). Benché adottato con un provvedimento amministrativo generale, il manuale ha finito per assumere un valore para-normativo, essendo lo strumento cui fanno diretto riferimento le amministrazioni contabili degli Atenei; valore para-normativo enfatizzato dal decreto interministeriale 15 gennaio 2025, n. 34, sostitutivo del decreto interministeriale n. 19 del 2014[29]. Esso dispone all'articolo 9, comma 2, che il manuale «ha inoltre la funzione e l'obiettivo di indicare prassi interpretative e applicative per la redazione del bilancio preventivo unico d'ateneo e del bilancio unico d'ateneo di esercizio da parte delle Università, in conformità ai principi generali e ai criteri di valutazione fissati dal presente decreto ed in riferimento alle altre fonti normative che regolano la materia».

Appare piuttosto evidente che l'andamento di queste dinamiche normative, del tutto coerente con il generale ripensamento del riparto di competenze sulla materia contabile[30], abbia prodotto una forte compressione dell'autonomia

[28] L'OIG è stato costituito il 27 novembre 2001, come fondazione, dalle organizzazioni rappresentative delle principali categorie di soggetti privati interessate alla materia. I Ministeri della Giustizia e dell'Economia e delle Finanze, nonché le Autorità Regolamentari di Settore (Banca d'Italia, Consob e Isvap) hanno espresso il loro favore all'iniziativa. Il riconoscimento delle funzioni dell'OIG è oggi disposto dall'articolo 9 bis del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 38, introdotto dal decreto legge 24 giugno 2014 (convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116). Esso dispone: «1. L 'organismo Italiano di Contabilità, istituto nazionale per i principi contabili: a) emana i principi contabili nazionali, ispirati alla migliore prassi operativa, per la redazione dei bilanci secondo le disposizioni del codice civile; b) fornisce supporto all'attività del Parlamento e degli Organi Governativi in materia di normativa contabile cd esprime pareri, quando ciò è previsto da specifiche disposizioni di legge o dietro richiesta di altre istituzioni pubbliche; c) partecipa al processo di elaborazione di principi e standard in materia di informativa contabile e di sostenibilità a livello europeo e internazionale, intrattenendo rapporti con la International Financial Reporting Standards Foundation (IFRS Foundation), con l'European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) e con gli organismi di altri Paesi preposti alle medesime attività. Con riferimento alle attività di cui alle a), b) e c), si coordina con le Autorità nazionali che hanno competenze in materia contabile. 2. Nell'esercizio delle proprie funzioni l'Organismo Italiano di Contabilità persegue finalità di interesse pubblico, agisce in modo indipendente e adegua il proprio statuto ai canoni di efficienza e di economicità. Esso riferisce annualmente al Ministero dell'economia e delle finanze sull'attività svolta».

[29] Il decreto interministeriale n. 19 del 2014 era stato novellato dal decreto interministeriale 8 giugno 2017, n. 394.

[30] Per una ricostruzione del quale cfr. L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 1.

universitaria[31]. Anche in questo ambito l'attore principale è il Ministero dell'Università con il supporto strumentale di un suo organo tecnico (COEP) e lo spazio lasciato alla CRUI è così esiguo da non poterla considerare neppure per il ruolo di attore non-protagonista[32].

**5. Legalità sostanziale e leale collaborazione. Conclusione**

L'analisi dello sviluppo delle vicende relative alla disciplina della ripartizione dell'FFO, della applicazione dei limiti di sostenibilità e fabbisogno finanziario e della gestione contabile mostra con chiarezza come il perimetro normativo in cui le Università possono esercitare la propria autonomia sia sostanzialmente definito dal potere regolamentare ministeriale ex articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988: ora dal potere regolamentare del Ministro dell'Università, ora dal potere regolamentare del Ministro dell'Economia e delle Finanze, l'uno e l'altro fortemente debitori del contributo di organi tecnici. Il potere regolamentare degli Atenei nell'ambito finanziario e contabile viene quindi ridotto dall'attuazione della legge alla mera esecuzione.

Per valutare la compatibilità di queste dinamiche con il principio di autonomia sancito dall'articolo 33, comma 6 Cost., occorre riflettere sul valore della riserva di legge che lo assiste e ricordare che essa è, al contempo, limite e garanzia: se la riserva di legge impone al legislatore di definire il perimetro dell'autonomia universitaria, essa assicura che tale perimetro non possa essere definito da altri, così che la sua relativizzazione a vantaggio del potere regolamentare dell'esecutivo è ammissibile solo se declinata in una lettura del princi-

[31] Cfr. V. BERLINGÒ, *La nuova disciplina amministrativa, finanziaria e contabile degli Atenei e i suoi riflessi sull'autonomia universitaria*, in *Federalismi.it*, 2015, n. 4, pp. 2 e ss.

[32] Si vedano le laconiche considerazioni relative allo "Schema di Decreto del MUR, da adottare di concerto con MEF, recante modifica, revisione e aggiornamento dei principi contabili e schemi di bilancio delle Università, di cui al DM 19 del 2014" (quel che sarà il decreto interministeriale, n. 34 del 2025), riportare nel resoconto dell'Assemblea del 15 febbraio 2024: «La Rettrice Ramaciotti illustra la proposta di revisione del DI 19/2014 che non cambia la normativa attualmente in vigore ma: Adegua gli schemi alla situazione attuale (eliminazione conti d'ordine e contributi SSN) – gli schemi di bilancio, di fatto, non vengono toccati; aggiorna alcuni principi contabili a seguito delle modifiche dei principi OIC; introduce il tema del trattamento contabile dei beni in leasing (proposta MEF); raggruppa in un unico decreto le disposizioni già vigenti in tema di budget e consuntivo. Tenuto conto del processo, attualmente in corso di realizzazione, attinente al passaggio di tutte le amministrazioni pubbliche alla contabilità economico-patrimoniale ACCRUAL (Riforma 1.15 del PNRR che prevede l'adozione di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale per tutte le amministrazioni pubbliche entro il 2026), la si evidenzia la necessità che le risultanze di tale processo tengano nella dovuta considerazione le peculiari caratteristiche del comparto Università, nonché l'esperienza pluriennale maturata in materia da detto comparto già a partire dal 2014 con l'emanazione, e la successiva adozione, dei principi contenuti nel D.I. n. 19/2014 e sue successive modificazioni e integrazioni» (pubblicato all'indirizzo https://www.crui.it/resoconto-del-15-febbraio-2024.html, ultimo accesso 9 agosto 2025).

pio di legalità in senso sostanziale, e non come mera preferenza e non contraddizione di legge. Se infatti si può sostenere che in termini generali il principio di legalità si manifesti sostanzialmente nel mero obbligo per i titolari del potere regolamentare secondario di non contraddire le direttive espresse dalle norme di rango legislativo, in presenza di una riserva di legge esso comporta un duplice dovere: in capo al legislatore di definire la propria intenzione, in capo ai titolari del potere regolamentare di adeguarvisi[33]. Il legislatore può senz'altro lasciare uno spazio di attuazione ed integrazione al potere regolamentare del Governo o di un Ministro, ma soltanto avendone predefinito nella sostanza il contenuto normativo. Questa conclusione è parzialmente suggerita dalla già citata sentenza n. 104 del 2017 della Corte costituzionale là ove essa sembrerebbe affermare (4.3 del Considerato in diritto) che l'intervento regolamentare dell'esecutivo sia legittimo solo quando il legislatore gli demandi «l'esecuzione di scelte già delineate nelle loro linee fondamentali negli atti con forza di legge del Parlamento e del Governo». Ma se la riserva di legge è funzionale alla garanzia dell'autonomia universitaria non si può immaginare che la sua stessa applicazione possa costituirne la negazione: non è cioè ammissibile una disciplina legislativa che, direttamente o per l'integrazione dei decreti ministeriali, produca una emarginazione delle Università dai processi decisionali che le riguardano. Così se la decretazione ministeriale è necessaria ad una disciplina unitaria ed efficiente del sistema universitario occorre che essa implichi un coinvolgimento delle Università ai processi della sua produzione. A garantire l'autonomia universitaria deve cioè concorrere col principio di legalità sostanziale, nel senso pocanzi precisato, l'applicazione del principio di leale collaborazione. L'adozione di decreti ministeriali per l'assegnazione di quote dell'FFO, per la determinazione del fabbisogno finanziario degli Atenei, per la definizione dei principi contabili e degli schemi di bilancio, non dovrebbe avvenire "sentita la CRUI" ma sulla base di una intesa con la CRUI. Così come la CRUI dovrebbe avere un peso determinante nella scelta dei componenti di quegli organi tecnici che tanto possono influire nelle scelte dei Ministeri, vale a dire ANVUR e COEP. Come Regioni ed enti locali hanno trovato un presidio alla propria autonomia nel sistema delle conferenze permanenti, così l'autonomia delle Università potrebbe avere una migliore tutela nella istituzione di una "conferenza permanente Stato Università" nell'ambito della quale le sue istanze potrebbero trovare composizione con le esigenze unitarie di governo espresse dai Ministeri

[33] Per una riflessione sul rapporto tra riserva di legge e principio di legalità in senso sostanziale si vedano, ancora assai utilmente, G. ZAGREBELSKY, *Il sistema delle fonti del diritto*, UTET, Torino, 1988, p. 53; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 191.

dell'Università e dell'Economia e delle Finanze. In mancanza di istituti di cooperazione di questo tipo lo sviluppo del sistema delle fonti che abbiamo descritto si pone in conflitto con il principio di autonomia delle Università.