

Il ruolo del Collegio dei revisori nella moderna Università

di Alberto Rigoni

SOMMARIO: 1. Considerazioni generali sui controlli nel sistema universitario. – 2. Le fonti di finanziamento universitario. – 3. Le Università telematiche nell'ambito del sistema universitario italiano. – 4. Le partecipazioni universitarie in società di capitali e in fondazioni private. – 5. Prospettive di riforma e controllo interno: considerazioni conclusive.

1. *Considerazioni generali sui controlli nel sistema universitario*

Nell'ambito della prossima riforma delle Università statali italiane appare necessario procedere, in primo luogo, ad una riflessione sul ruolo del Collegio dei revisori dei conti secondo l'assetto delineato dalla riforma attuata con la legge 30 dicembre 2010, n. 240 (cd. "Legge Gelmini")¹ e l'evoluzione futura in vista dei possibili cambiamenti che riguarderanno i rapporti tra gli organi di governo e gli organi di controllo all'interno degli Atenei.

Il Collegio dei revisori dei conti si inserisce nel sistema dei controlli interni degli Atenei, alla pari del Nucleo di valutazione. A quest'organo è riconosciuto un preciso ruolo attribuito dalla l. n. 240/2010, che consiste nella verifica della regolarità amministrativa e contabile universitaria, nel controllo dell'andamento della gestione economica, finanziaria e patrimoniale, quale l'esame dei budget previsionali, delle variazioni di bilancio in corso di esercizio, e del rispetto, in generale, della sana gestione finanziaria all'interno dell'Università².

Tra le attività più significative vi è, inoltre, la certificazione dei fondi premiali per la distribuzione ai dipendenti amministrativi dopo la contrattazione sindacale con la *governance* di Ateneo.

È un organo che opera nel silenzio, che non appare. Eppure, è fondamentale per il funzionamento dell'Università.

¹ Pubblicata in G.U., n. 10 del 14 gennaio 2011, Suppl. Ord. n. 11.

² Per la composizione del Collegio si rinvia all'art. 2, primo comma, lett. p) l. n. 240/2010: "*composizione del collegio dei revisori dei conti in numero di tre componenti effettivi e due supplenti, di cui un membro effettivo, con funzioni di presidente, scelto tra i magistrati amministrativi e contabili e gli avvocati dello Stato; uno effettivo e uno supplente, designati dal Ministero dell'economia e delle finanze; uno effettivo e uno supplente designati dal Ministero; nomina dei componenti con decreto rettorale; durata del mandato per un massimo di quattro anni; rinnovabilità dell'incarico per una sola volta e divieto di conferimento dello stesso a personale dipendente della medesima Università; iscrizione di almeno due componenti al Registro dei revisori contabili*".

È noto che l'ordinamento italiano inserisce le Università statali nel novero delle pubbliche amministrazioni, alla pari di qualsiasi altro ente pubblico, statale, territoriale o economico, ai sensi del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165³ (come enunciato all'art. 1, comma 2 di detta disposizione normativa).

Per la precisione, il Consiglio di Stato⁴ qualifica le Università statali come “*enti pubblici autonomi*”, a seguito della prima importante riforma del sistema universitario conseguente all'emanazione della legge 9 maggio 1989, n. 168⁵.

Nel perimetro delle amministrazioni pubbliche, l'Università rappresenta un comparto peculiare e complesso per la compresenza e coesistenza di due distinti ordini di personale dipendente (contrattualizzato per il personale tecnico-amministrativo e non contrattualizzato in regime di diritto pubblico per i docenti e i ricercatori).

Su questo sistema si è innestata la legislazione più recente, orientata a collegare la distribuzione delle risorse agli Atenei secondo meccanismi legati alla misurazione e valutazione dei risultati conseguiti. Emblematici in tal senso sono stati l'introduzione della nozione di *costo standard* calibrato sullo studente in corso secondo differenti contesti territoriali (art. 5, comma 4 lett. f) della l. 240/2010) e il superamento della contabilità finanziaria mediante l'adozione della contabilità economico-patrimoniale e il passaggio al bilancio unico di Ateneo in luogo dei bilanci dei centri autonomi di spesa (identificati nei Dipartimenti).

Con il d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 18⁶ si è disposta, infatti, a decorrere dal 1° gennaio 2015, l'introduzione della contabilità economico-patrimoniale (CO.EP) e di quella analitica (CO.AN.) per le Università. A seguito di tale normativa l'erogazione dei finanziamenti diventa condizionata dagli esiti delle verifiche periodiche sulla qualità e sulla efficienza delle gestioni.

Anche la revisione della disciplina contabile appare orientata alla responsabilizzazione delle strutture: il riformato sistema di contabilità economico-patrimoniale prescrive la redazione di documenti di bilancio omogenei per le Università di carattere previsionale/budgettario e consuntivo, con cadenza annuale e triennale, e prevede modalità di raccordo

³ Pubblicato in G.U. n. 106 del 9 maggio 2001, Suppl. Ord. n. 112.

⁴ Consiglio di Stato, Sez. VI, 8 aprile 2015, n. 1778; Cons. St., Sez. VII, 17 novembre 2022, n. 10111.

⁵ Pubblicata in G.U. n. 108 del 11 maggio 1989, Suppl. Ord. n. 34.

⁶ Pubblicato in G.U. n. 57 del 8 marzo 2012.

con il complesso di regole contabili dettate per le amministrazioni pubbliche per assicurare stabilità economica, controllo e contenimento delle dinamiche di spesa, il consolidamento e il monitoraggio dei conti a tutela del coordinamento della finanza pubblica.

La revisione contabile d'Ateneo si inserisce in un percorso che porta all'efficientamento della pubblica amministrazione, e in tal senso il Collegio dei revisori collabora con il Consiglio di amministrazione per indirizzarlo alla sana gestione e al raggiungimento degli equilibri.

La Costituzione riconosce alle Università un'ampia autonomia (art. 33, comma 6 Cost.: *“le Università hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”*), che trova un bilanciamento nel necessario rispetto dei principi di buon andamento e sana gestione finanziaria di cui all'art. 97, comma 2, Cost. (*“I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”*).

È chiaro, dunque, che le Università italiane rientrano in un concetto allargato di finanza pubblica, proprio con riferimento all'art. 97 Cost. e al netto richiamo da questo operato alla sostenibilità del debito pubblico e all'assicurazione degli equilibri di bilancio che grava anche sugli Atenei nella redazione del ciclo di bilancio e nella gestione delle entrate.

In questo quadro, la Corte costituzionale ha sempre garantito l'autonomia universitaria dalle ingerenze esterne di ordine politico⁷, sia pure con il bilanciamento del rispetto delle leggi statali⁸.

Ne consegue che il quadro sostanziale in cui si inserisce il bilancio dello Stato è di una spiccata complessità dovuta al fatto che tutte le realtà pubbliche sono tenute a concorrervi non solo sulla base del diritto nazionale ma anche in un'ottica di conseguimento degli obiettivi di una sana gestione economica degli Stati dell'Unione Europea.

⁷ *“Il principio della libertà dell'insegnamento, caratteristico dell'ordinamento universitario, non tollera ingerenze di ordine politico o comunque ingerenze estranee alle premesse tecniche e scientifiche dell'insegnamento. In questa prospettiva, l'attribuzione agli stessi professori universitari del potere di scelta dei membri delle commissioni di concorso, assicurando il buon andamento dell'insegnamento universitario, rappresenta un progresso verso la realizzazione di quell'ordinata autonomia cui hanno diritto le istituzioni di alta cultura, le Università e le accademie, in applicazione dell'art. 33, ultimo comma, Costituzione”*, Corte costituzionale, 21 novembre 2019, n. 241.

⁸ *“L'autonomia universitaria riconosciuta dall'art. 33 Cost. deve pur sempre svilupparsi “nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato” e, prima ancora, dai diversi principi costituzionali che nell'ambito dell'istruzione vengono in rilievo”*, Corte costituzionale 24 febbraio 2017, n. 42.

La stessa Corte costituzionale, nella sentenza 7 giugno 2007, n. 179⁹, sia pure resa con riferimento agli enti territoriali, ha esteso il concetto di finanza pubblica anche agli enti pubblici che definiscono il perimetro della “*finanza pubblica allargata*”. Significa chiaramente che sia il principio d'imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, comma 2, Cost.), sia il principio dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico cui concorrono tutte le pubbliche amministrazioni (art. 97, comma 1, Cost., come introdotto dall'art. 2 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1), vanno estesi a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese anche le Università statali.

Si tratta di un obiettivo a medio termine, come ha chiarito la Corte costituzionale con la sentenza 14 febbraio 2019, n. 18, laddove afferma: “*il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate*”.

Questa nuova configurazione dell'autonomia universitaria ben può spiegarsi con l'esigenza di armonizzazione dei sistemi contabili in una prospettiva di effettivo coordinamento delle politiche nazionali dirette a dare attuazione al principio costituzionale di coordinamento della finanza pubblica (art. 117 Cost.), nonché ai principi, in precedenza già richiamati, dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico.

Sotto un altro profilo, il controllo interno è delegato al Nucleo di valutazione per la verifica di qualità ed efficacia dell'offerta didattica in conformità degli indirizzi dell'ANVUR, nonché per la verifica degli indicatori di accreditamento iniziale e periodico, che si sostanzia in relazioni da presentare al Ministero vigilante. Ne consegue che la sinergia tra Collegio dei revisori e Nucleo di valutazione sia fondamentale per il perseguimento della sana gestione nell'Università.

Ai controlli interni, così delineati, si affiancano i controlli esterni, attribuiti alla Corte dei conti e alla Ragioneria generale dello Stato.

Alla Corte dei conti viene affidato dal vigente assetto costituzionale il controllo esterno sugli Atenei statali, che si manifesta in una serie di funzioni, tra le quali va menzionato il parere obbligatorio e preventivo sulla costituzione o sull'acquisizione di una quota in una società prima

⁹ Pubblicata in G.U. 13 giugno 2007, n. 23.

che la stessa venga attuata secondo gli strumenti del diritto privato e della deliberazione in tal senso del Consiglio di amministrazione, per valutare, come dispone l'art. 5 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175¹⁰ (“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” o TUSP), la coerenza con i fini istituzionali e la sostenibilità finanziaria anche sotto il profilo dell'efficienza, efficacia e economicità dell'azione amministrativa¹¹.

A questa funzione si aggiunge una valutazione annuale sulla revisione generale delle partecipazioni societarie e sulla necessità della loro dismissione ai sensi dell'art. 20 d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175¹², a seguito della trasmissione da parte delle Università statali del provvedimento con cui si analizza “l'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette” predisponendo un piano “per la loro razionalizzazione, fusione, soppressione anche mediante messa in liquidazione o cessione”¹³.

Inoltre, la magistratura contabile esercita il controllo esterno generale sul sistema universitario nell'ambito della sua funzione di controllo sulla gestione, ai sensi dell'art. 5, comma 21, legge 24 dicembre 1993, n. 537¹⁴,

¹⁰ Pubblicato in G.U. n. 210 del 8 settembre 2016.

¹¹ Si veda Sezione Regionale di controllo per l'Emilia-Romagna del. n. 83/2024/PASP del 26 settembre 2024 quale parere rilasciato ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016.

¹² Per l'esame del piano annuale di razionalizzazione di Alma Mater Studiorum, Università degli studi di Bologna, si veda Corte dei conti, Sez. contr. Emilia-Romagna, del. n. 59/2025/VSGO del 20 maggio 2025.

¹³ Il piano di riassetto citato nell'art. 20, primo comma, d.lgs. n. 175/2016 fa riferimento al secondo comma della medesima disposizione normativa che recita: “i piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche rilevino:

- a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4;
- b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;
- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4”.

¹⁴ In base al quale: “I provvedimenti di nomina, promozione e cessazione dal servizio del

mediante la redazione di un referto annuale, affidato alle Sezioni Riunite in sede di controllo, che rappresenta una fotografia dell'assetto universitario in Italia sotto il profilo strettamente organizzativo e contabile¹⁵.

A fronte del controllo esterno della Corte dei conti, al Collegio dei revisori, quale controllore interno, l'ordinamento assegna specifiche funzioni dirette ad accertare le criticità gestionali degli Atenei sotto il profilo della sostenibilità del costo del personale e della sostenibilità dell'indebitamento.

Dunque, l'organo di controllo universitario si occupa della supervisione della gestione corrente, dell'andamento delle dinamiche crediti-debiti, dell'utilizzo dell'avanzo libero a consuntivo, delle eventuali anticipazioni di tesoreria, dell'adeguatezza o meno del fondo rischi e verifica degli indicatori di regolarità contributiva, previdenziale e assistenziale.

Si tratta di verifiche che possono spingere il Collegio dei revisori a scrivere una relazione al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e al Ministero dell'Università e della ricerca (MUR) per promuovere un monitoraggio che può portare ad una dichiarazione di dissesto e, quindi, alla necessità della predisposizione di un piano di rientro che, se non venisse eseguito, potrebbe condurre al commissariamento degli Atenei. Il riferimento è al d. lgs. 27 ottobre 2011, n. 199¹⁶, che disciplina il dissesto finanziario degli Atenei. In questa fase critica è fondamentale il ruolo sia del Collegio dei revisori sia la Corte dei conti, atteso che le relazioni annuali, per il rientro in caso di dissesto, devono essere comunicate al Procuratore Regionale della Corte dei conti per gli aspetti relativi al danno erariale.

personale delle Università non sono soggetti a controlli preventivi di legittimità della Corte dei conti. Il controllo successivo della Corte dei conti di cui all'articolo 7, comma 10, della legge 9 maggio 1989, n. 168, è esercitato ai soli fini della Relazione al Parlamento con l'esclusione del controllo amministrativo di regolarità contabile e sui singoli atti della gestione. All'uopo le Università trasmettono alla Corte dei conti i consuntivi annuali, corredati della relazione del rettore, dei nuclei di valutazione interna e dei revisori dei conti, non oltre quindici giorni dopo la loro approvazione e comunque non oltre sei mesi dopo la chiusura dell'esercizio finanziario a cui si riferiscono".

¹⁵ Si veda l'ultimo "Referto sul sistema universitario", Corte dei conti, SS.RR. in sede di controllo, del. n. 7/SSRRCO/REF/2025 del 29 maggio 2025.

¹⁶ In G.U. del 25 novembre 2011, n. 275.

2. *Le fonti di finanziamento universitario*

Il referto annuale sullo stato dell'Università italiana, redatto dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, fa emergere situazioni fortemente critiche del sistema universitario sotto il profilo del finanziamento statale.

Le principali fonti di finanziamento risultano essere i trasferimenti statali attraverso il MUR. I dati riportano un aumento dei trasferimenti da 8,78 miliardi nel 2021 a 9,73 miliardi nel 2024, con uno stanziamento iniziale di competenza pari a 10,01 miliardi nel 2025.

All'interno di questa voce, la Corte dei conti fornisce un quadro generale dell'andamento del Fondo di finanziamento ordinario (FFO), che risulta in aumento dal 2021 (quando ammontava a 8,38 miliardi) per raggiungere la cifra di 9,03 miliardi nel 2024, in contrazione rispetto al 2023 (quando era pari a 9,2 miliardi circa), con un leggero aumento per il 2025, che lo porta ad euro 9,4 miliardi (dato MUR).

Tuttavia, il dato forse più preoccupante riguarda il rapporto tra FFO/PIL che dal 2021 è in costante diminuzione (0,455% nel 2021, 0,412% nel 2024), mostrando un decremento proporzionale delle risorse assegnate all'istruzione superiore rispetto alla crescita economica del Sistema Paese.

Su questo dato pesa l'incremento della *no tax area*, che riguarda ben il 37,5% del totale degli studenti, con conseguente diminuzione delle entrate da contribuzione studentesca. A ciò va aggiunto il riversamento sui bilanci delle singole Università degli incrementi stipendiali dei docenti strutturati.

Infine, i costi operativi delle Università statali, al netto delle partite di giro, raggiungono nel 2023 ben 14,10 miliardi di euro, in netto aumento rispetto ai due esercizi precedenti, dai quali emerge una spesa di 11,89 miliardi nel 2021 e 13,15 miliardi nel 2022.

Nell'ambito degli interventi *una tantum*, è necessario porre l'accento sulle misure finanziarie di cui al PNRR e il mantenimento delle opportunità attivate anche dopo il 2026, con costante monitoraggio dei partenariati estesi e dei progetti per il reclutamento dei ricercatori. La sostenibilità dei partenariati deve necessariamente essere assicurata non solo nella fase iniziale, quando cioè se ne valuta la coerenza con i canoni di efficienza, efficacia ed economicità, ma soprattutto nella fase successiva per consentire di generare in autonomia le opportunità per la ricerca¹⁷.

In ambito universitario, il PNRR ha inciso su quattro direttive: a) la

¹⁷ Corte dei conti, SS.RR. in sede di controllo, n. 16/SSRRCO/QMIG/2022.

riforma delle classi di laurea per alimentare l'innovatività dei corsi di studio; b) la riforma delle lauree abilitanti per alcune professioni; c) la riforma dei dottorati, per consentire il coinvolgimento delle imprese e potenziando la ricerca applicata; d) l'incremento degli alloggi a disposizione per gli studenti, con un ambizioso progetto di aumento fino a 60.000 posti letto.

Nonostante la normativa sia stata riformata con due interventi principali (l'incremento del cofinanziamento statale dal 50 % al 75 % e l'introduzione di un nuovo sistema che prevede il finanziamento della gestione delle residenze anziché della loro costruzione) la creazione di nuovi posti letto procede a rilento. La pianificazione dell'intervento non risulta sempre coerente con il fabbisogno di alloggi nelle aree individuate con maggiore copertura dallo stesso decreto. Si attende un'accelerazione da parte della struttura commissariale presente nel Ministero in base al d.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni in legge 29 aprile 2024, n. 56, anche in considerazione degli esiti raggiunti finora. Su questo versante, il ruolo dei controllori appare fondamentale per raggiungere una perequazione tra diverse situazioni geografiche a tutela del diritto allo studio.

3. *Le Università telematiche nell'ambito del sistema universitario italiano*

I dati sin qui riportati non delineano un quadro roseo della situazione economico-finanziaria del comparto universitario statale, che richiede una maggiore oculatezza e senso di responsabilità nella gestione delle risorse assegnate a ciascun Ateneo secondo i citati canoni di cui all'art. 97 Cost.

In questo senso, il ruolo dei revisori interni può essere di supporto nell'utilizzo delle risorse disponibili, contribuendo ad agevolare le scelte del Consiglio di amministrazione.

Il panorama universitario comincia ad allargarsi e l'offerta formativa non è più un monopolio degli Atenei statali, ma ci sono anche una serie di enti che concorrono alla formazione parificata e che inevitabilmente ingrandiscono il ventaglio dell'offerta didattica.

La diminuzione in valore assoluto delle risorse destinate alle Università statali "*tradizionali*" deve far riflettere anche per quanto concerne la concorrenza delle Università telematiche. Attualmente, le telematiche in

Italia accreditate secondo i requisiti ANVUR sono 11, tutte abilitate a rilasciare titoli accademici con lo stesso valore legale degli Atenei statali e non statali.

Inevitabilmente, la competizione tra le due tipologie di offerte formative appare non sostenibile per le Università statali tradizionali.

Infatti, le Università telematiche quali enti di diritto privato sono avvantaggiate dal considerevole finanziamento da parte del mondo dell'imprenditoria, dalla mancanza di strutture destinate alla didattica frontale, dalla mancanza o limitazione del personale amministrativo operante con ricadute significative sui costi operativi. In più, deve essere considerato l'aspetto del "*profitto*" in senso imprenditoriale, che le Università telematiche perseguono senza avere alcun vincolo di spesa o di risultato che invece caratterizza la gestione degli Atenei pubblici. Non è un caso che un parere del Consiglio di Stato del 2019 abbia aperto alle Università private la possibilità di assumere la forma societaria per consentire l'afflusso di capitali d'investimento¹⁸.

Oltre alla ben corposa contribuzione dei soci privati (sulla quale non risultano limiti quantitativi disposti dal Legislatore, nel pieno rispetto del principio di autonomia contrattuale di natura privatistica), le Università telematiche percepiscono contribuzioni pubbliche tramite il MUR per il loro finanziamento sulla base della legge 29 luglio 1991, n. 243¹⁹ solamente a fronte della presentazione delle voci aggregate del conto economico dell'anno di riferimento. Questa norma consente l'accesso al finanziamento pubblico anche delle altre Università private (non necessariamente telematiche) per importi che si aggirano, annualmente, su 70 milioni di euro, che si aggiungono alle ben più cospicue entrate dal settore imprenditoriale privato e dai contributi d'iscrizione di importi ben al di sopra degli Atenei statali.

A questo si aggiunge il finanziamento erogato da altre amministrazioni centrali per un totale del 38,6% del totale, oltre una contribuzione complessiva del 34,9 % dall'Unione Europea e da altre istituzioni straniere, e per il 21,8% dai privati.

In particolare, i contributi del MUR e delle altre amministrazioni centrali ammontano a circa 4,01 milioni di euro per il 2023, in netto aumento rispetto agli anni precedenti. Tra i contributi annuali alle Università tele-

¹⁸ Cons. Stato, parere n. 1433/2019.

¹⁹ Pubblicata in G.U. n. 183 del 6 agosto 1991.

matiche, i contributi pubblici sono una quota prevalente, a prescindere dal capitale sociale. Quindi, si deve riflettere sul dato del netto aumento delle contribuzioni statali alle telematiche e della corrispondente contrazione, se non diminuzione, dei finanziamenti statali alle Università pubbliche.

A fronte di ciò, le telematiche sono tenute a rispettare standard di erogazione dell'offerta formativa e del corpo docente ai sensi del D.M. MUR del 6 dicembre 2024, n. 1835. Tale decreto definisce la didattica a distanza quale offerta formativa che si avvale di supporti digitali e stabilisce “*un alto grado di indipendenza del percorso didattico da vincoli di presenza fisica o di orario specifico*”. Sempre il D.M. MUR n. 1835/2024 valorizza l'accREDITAMENTO sulla base dell'erogazione delle attività formative anche di classi di corsi di studio prevalentemente a distanza con corsi erogati telematicamente in misura superiore a due terzi delle attività formative, nonché classi di studio interamente a distanza in cui tutte le attività sono svolte con modalità telematica. In questo quadro, l'aspetto maggiormente problematico è rappresentato dagli esami di profitto, che devono tendenzialmente essere effettuati in presenza, ma con deroghe importanti legate alle condizioni personali degli studenti.

Il rapporto biennale ANVUR 2023, ultimo in ordine di pubblicazione, evidenzia che gli iscritti alle telematiche rappresentano l'11,5% del totale nell'a.a. 2021-2022, rispetto al 2,5% di dieci anni prima, con una crescita del 410,9%, a fronte di una lieve flessione degli Atenei statali, ma con un rapporto studenti per docente che si attesta per l'anno 2022 su una media di 384,8 rispetto ai 28,5 delle Università pubbliche. Nell'anno accademico 2023-2024 gli iscritti alle telematiche ammontavano in totale a 265.831 unità, pari quindi alla somma di oltre quattro mega Atenei statali. Una realtà consistente, di cui occorre necessariamente tener conto nell'analisi complessiva del sistema universitario.

Questo ha comportato un divario notevole nel rapporto studenti/docenti, che nelle Università statali si attesta, nel 2023, a 26 per docente, mentre per le telematiche tale rapporto raggiunge la cifra di 336 studenti per docente.

La serie storica evidenzia un netto aumento dei laureati nelle telematiche, che da 20.870 unità nel 2020 sono passati a 61.710 unità nel 2023.

Le Università telematiche si avvalgono, non raramente, di docenti strutturati in Atenei statali (previa richiesta di autorizzazione) o di personalità del mondo del lavoro, che possono fornire la propria testimonianza

agli studenti. Invece, la legge n. 240 del 2010 di fatto ha inibito, o fortemente precluso, alle Università statali le docenze a contratto di professionisti esterni all'Università, facendosi mancare l'apporto di esperti operanti nel mondo del lavoro.

Alla luce di questi dati, il Giudice Amministrativo ha ritenuto legittimo che un Ateneo abbia da un lato ristretto i margini di discrezionalità nel rilascio delle singole autorizzazioni allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei docenti, per la concorrenza potenziale degli istituti superiori privati, dall'altro lato riservandosi, per le Università tradizionali non telematiche, di decidere di volta in volta circa la sussistenza o meno della incompatibilità²⁰.

Questo volume notevole di contributi pubblici pone un problema di verifica da parte della Corte dei conti sul loro utilizzo e sulla performance che essi hanno prodotto, a vantaggio della collettività.

Un noto maestro del diritto amministrativo, Massimo Severo Giannini, include nell'ambito del cd. "*servizio pubblico in senso oggettivo*"²¹ l'attività oggettivamente pubblica a vantaggio della collettività, diretta da un pubblico potere ma che può anche essere gestita da soggetti privati. In questa nozione vi rientra quindi anche l'istruzione a qualsiasi livello, che può esser gestita da enti privati e che quindi conserva la natura di servizio pubblico.

Il punto fondamentale è stabilire come i controlli esterni, da parte della Corte dei conti, possano riguardare anche le istituzioni di istruzione superiore che ricevono, per quanto in misura limitata, finanziamenti pubblici.

Il controllo diretto sull'Università privata non è possibile da parte della Corte dei conti, perché questa esercita il suo controllo nei confronti delle amministrazioni pubbliche, come elencate nell'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001. Di fronte ad una realtà di questo genere, può tuttavia subentrare la responsabilità per danno erariale cui è chiamato a rispondere il privato che percepisce un finanziamento pubblico, tenuto ad utilizzarlo secondo il programma fornito dall'ente o dall'amministrazione erogante, poiché qualsiasi deviazione da tale percorso costituisce un danno erariale.

Inoltre, la Corte dei conti può esercitare il controllo sul soggetto pubblico finanziatore, al fine di verificare se la contribuzione ha avuto un

²⁰ Tar Veneto, sez. IV, sent. 30 luglio 2024, n. 2020.

²¹ M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977.

esito favorevole alla finalità istituzionale, che nella fattispecie è il miglioramento dell'offerta formativa proveniente da istituzioni private (anche nella modalità telematica)²².

4. *Le partecipazioni universitarie in società di capitali e in fondazioni private*

Il referto sul sistema universitario della Corte dei conti evidenzia l'incremento del fenomeno della partecipazione degli Atenei statali in organismi di diritto privato.

Dai dati forniti dal CINECA, l'aumento nel 2024, rispetto all'anno precedente, è del 15 %, con un incremento maggiore nelle aree del nord ovest (29,4 %).

In questo senso, gli organi di controllo interno sono tenuti ad un costante monitoraggio delle acquisizioni e del mantenimento delle partecipazioni universitarie negli organismi privatistici, quali società, consorzi o fondazioni.

L'ordinamento contabile universitario, come delineato dall'art. 1, comma 2, d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 18²³, prevede che il quadro informativo economico-patrimoniale delle Università sia costituito dal bilancio unico di previsione annuale, dal bilancio unico di previsione triennale, dal bilancio unico di Ateneo consuntivo d'esercizio e dal bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri enti controllati.

In particolare, il bilancio consolidato riveste un'importanza assoluta nella valutazione dell'area di consolidamento delle Università.

Spetta all'Ateneo redigere il bilancio consolidato dopo aver individuato il perimetro delle partecipazioni sulle quali riferire ed assumendosi la responsabilità sull'attendibilità dei dati riportati. Nonostante l'importanza di questo strumento, con riferimento all'esercizio 2022 ben trenta Atenei non risultano tenuti alla redazione del bilancio consolidato e ventidue Atenei, pur tenuti alla redazione, non lo hanno presentato.

Il citato d.lgs. n. 18 del 2012, all'art.6, fornisce i criteri per delineare l'area di consolidamento, costituita dalle fondazioni universitarie, ai sensi

²² Si veda Corte dei conti, Sezione controllo Emilia-Romagna, del. 20 giugno 2025, n. 72/2025/FRG sulla gestione e l'erogazione dei fondi pubblici assegnati alle Università e riversati ad enti privati.

²³ Pubblicato in G.U. n. 57 del 23 marzo 2012.

della legge 23 dicembre 2000, n. 388, dalle società di capitali controllate dalle Università, da altri enti nei quali l'Università possa esercitare la maggioranza dei voti in Assemblea e da altri enti ove l'Università può nominare la maggioranza dei componenti del Consiglio di amministrazione.

Questo elenco, obbligatoriamente, deve essere pubblicato nella sezione "*amministrazione trasparente*" del sito dell'Università e aggiornato annualmente, quindi deve dare l'immagine o, meglio, la fotografia, dei soggetti che sono collegati all'Ateneo con le partecipazioni.

Dal bilancio consolidato emergono le conseguenze e le criticità delle partecipazioni nel settore privato. I risultati di esercizio delle società o degli altri enti partecipati che rientrano nel perimetro di consolidamento impattano direttamente sul risultato di esercizio dell'Università controllante, ed è per questo motivo che gli organi di controllo devono apporre la massima attenzione ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio. Infatti, qualora gli organismi partecipati presentino risultati in perdita, la conseguenza sarebbe l'indebolimento del bilancio del gruppo e la necessità di ricorrere alle risorse di Ateneo per conservare la solidità del consolidamento.

In altri termini, la crisi di una partecipazione si tramuta, per l'Ateneo partecipante, nella necessità di un esborso straordinario, di difficile prevedibilità ad inizio dell'esercizio contabile, per mantenere in vita l'ente partecipato ed evitare le conseguenze delle procedure concorsuali sul breve e medio termine.

Questo quadro del bilancio consolidato, del perimetro di consolidamento, del continuo aggiornamento annuale sul sito internet, nella sezione trasparenza, della stessa area di consolidamento e quindi dei soggetti ai quali l'Università partecipa, nonché tutto questo sforzo che viene fatto ai fini della regolamentazione delle partecipazioni, purtroppo ha dei punti deboli. Il riferimento è a quei soggetti giuridici che sfuggono alla razionalizzazione e alla possibilità di sindacato da parte della Corte dei conti in sede di razionalizzazione.

Le criticità maggiori provengono dalle "*fondazioni di partecipazione*", soggetti giuridici estremamente complessi, che trovano una generale regolamentazione negli artt. 14 e ss. c.c., ma che da questo schema differiscono per la complessità dell'elemento patrimoniale, che prevede una parte non ripetibile neppure in caso di recesso del partecipante (fondo di partecipazione) ed una parte destinata allo svolgimento delle attività tipiche (fondo di gestione).

Si tratta di soggetti giuridici che racchiudono l'anima della fondazione ma, di fatto, dispongono dell'operatività che solitamente è attribuita ad una società di capitali, circostanza questa che impone una certa prudenza.

Non è un caso che il Giudice Ordinario²⁴ abbia dichiarato che le fondazioni sono soggette al fallimento in caso di dissesto, se svolgono un'attività imprenditoriale di natura commerciale. E chiaramente, il soggetto pubblico partecipante che entra in una fondazione il cui scopo non sia limitato alla sola formazione professionale, ma anche alla ricerca del profitto tramite altre attività spesso consimili, non può che seguire il destino degli altri partecipanti in termini di responsabilità verso i creditori per l'eventuale dissesto.

L'acquisizione di una partecipazione all'interno di una fondazione, sia universitaria ai sensi della legge n. 388/2000, sia in qualsiasi altra veste prevista dal codice civile, non va comunicata alla Corte dei conti per il parere preventivo di sostenibilità finanziaria della scelta operata dall'Università, e che riguarda anche i principi di razionalizzazione della spesa (efficienza, efficacia ed economicità) nonché l'aderenza alle finalità istituzionali di Ateneo. Infatti, l'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016 (TUPS) prevede la preventiva comunicazione alla Corte delle acquisizioni o costituzioni di "società partecipate", e non di altri soggetti giuridici operativi nel mondo del diritto. L'assenza di un controllo preventivo da parte della magistratura contabile è evidente nel momento in cui l'Ateneo decide di entrare in una fondazione di partecipazione, soggetto ibrido che sotto la veste della fondazione classica nasconde dinamiche tipiche delle società di capitali, tra cui attività tipicamente imprenditoriali e l'impossibilità di recuperare l'iniziale apporto finanziario che confluisce nel "fondo di dotazione" in via definitiva ed irrecuperabile, anche in caso di recesso.

In queste situazioni *border line* il controllo interno dei revisori può svolgere un ruolo primario nell'individuazione delle partecipazioni "critiche" (anche nei confronti delle fondazioni di partecipazione) e indicare all'Ateneo le migliori soluzioni per evitare pericolosi esborsi connaturati alla dimensione privatistica e, spesso, imprenditoriale di tali soggetti giuridici di diritto privato.

Come stabilito da una recente indagine della Corte dei conti (Sez. controllo Emilia-Romagna, 20 giugno 2025, n. 72/2025/FRG), appare necessario che l'Università valuti preventivamente l'apporto finanziario iniziale nell'organismo partecipato, deve svolgere un monitoraggio costante

²⁴ Corte d'Appello di Venezia, Sez. I civ., sentenza 20 luglio 2015, n. 1801.

dell'andamento gestionale delle fondazioni per prevenire effetti destabilizzanti nel ciclo di bilancio anche mediante il proprio rappresentante nella *governance* delle società partecipate o delle fondazioni e deve predeterminare i criteri per il conferimento di risorse ai soggetti privati partecipati, secondo il principio enunciato dall'art. 12 legge 7 agosto 1990 n. 241.

Su questo, poi, entrano in gioco altre forme di controllo che esercita la Corte dei conti, come quello previsto dall'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016 (TUSP).

Tale norma impone annualmente a tutte le pubbliche amministrazioni una revisione delle società partecipate mediante la redazione di un piano di razionalizzazione delle partecipazioni, onere che si estende anche alle Università statali.

Questo piano di razionalizzazione ha il compito di indurre l'ente pubblico a sfoltire le partecipazioni societarie che non rientrano nell'ambito delle società pubbliche, o delle società che risultino prive di dipendenti o con un numero di dipendenti che sia inferiore agli amministratori, oppure delle duplicazioni di società che potrebbero essere accorpate.

Il piano di razionalizzazione va trasmesso alla competente Sezione regionale del controllo della Corte dei conti, che procede alle proprie valutazioni, contenute in apposita deliberazione.

Sempre in merito alle partecipazioni societarie, il TUSP prevede, all'art. 5, un parere preventivo alla Sezione di controllo della Corte dei conti qualora l'Università intenda acquisire una nuova partecipazione. Ci sono dei parametri che devono essere rispettati, soprattutto per quanto riguarda la finalità della società alla quale si chiede di partecipare.

5. *Prospettive di riforma e controllo interno: considerazioni conclusive*

Fin qui le considerazioni sull'assetto attuale dell'Università, per come la conosciamo oggi e nella vigenza del sistema creato con la legge 240/2010 che, per la prima volta, ha disciplinato i compiti degli organismi di controllo interno.

Ora, sul tavolo vi è una riforma universitaria che potrebbe modificare gli equilibri interni nella *governance*.

La riforma riguarderà, in primo luogo, i criteri e le procedure di reclutamento dei docenti e la *governance* di Ateneo.

Dal testo del disegno di legge delega approvato in sede referente il 28 ottobre 2025 (art. 20) si evincono novità rilevanti in tema di assetto della *governance* e dello status giuridico dei docenti e dei ricercatori, oltre alle misure a sostegno del diritto allo studio per gli studenti fuori sede.

È dunque inevitabile che tali modifiche potranno avere riflessi sulla dinamica dei controlli, sia interni che esterni, che dovranno essere resi in tempi certi secondo il principio del risultato (che affonda le sue radici nell'art. 1 legge n. 241/1990, per poi approdare nel codice dei contratti pubblici, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36²⁵) in un'esaltazione e prevalenza della rapida conclusione sulla valutazione ponderata dell'utilizzo delle risorse.

In particolare, il punto più delicato appare la prospettata riforma dell'ANVUR, ente rivisto in termini di composizione interna con il potenziamento della componente governativa di fondamentale importanza per la determinazione della quota premiale dell'FFO, che si basa sulle valutazioni di merito e performance sugli indicatori forniti dall'Agenzia. In questo senso, il mantenimento del carattere indipendente dell'ANVUR appare fondamentale anche in una prospettiva di equa distribuzione dei finanziamenti pubblici.

Anche la riforma della *governance* degli Atenei statali pone problematiche consistenti che si riverberano sull'esercizio del controllo interno. Nel corso del tempo si sono succedute varie proposte, che non hanno ancora trovato concreta previsione normativa, in base alle quali il Consiglio di amministrazione dovrebbe predisporre i mezzi finanziari di attuazione delle proposte del Rettore e del Senato Accademico. Si tratta della definizione dell'indirizzo generale e strategico dell'Ateneo, che per sua natura attinge alle risorse finanziarie destinate allo stesso, siano esse derivanti dal settore pubblico (FFO) che privato.

Tale prospettiva, se attuata, ridurrebbe il Consiglio di amministrazione degli Atenei pubblici a mero esecutore degli indirizzi generali provenienti dal Rettore e dal Senato accademico, con un ruolo di semplice verifica della sostenibilità finanziaria.

In pratica, il Consiglio di amministrazione non avrebbe la possibilità di incidere sulle scelte d'indirizzo, assumendo, tuttavia, la responsabilità contabile.

Appare quindi di tutta evidenza l'assunzione, in capo ai componenti del Consiglio di amministrazione, della responsabilità erariale in caso di

²⁵ Pubblicato in G.U., suppl. ord. 31 marzo 2023, n. 77.

approvazione e verifica della sostenibilità finanziaria in assenza delle risorse che si ritenevano presenti.

In questo caso, è l'organo di controllo interno che dovrà supportare il consiglio per asseverare, con il proprio parere, la copertura finanziaria.

A questa disposizione si aggiunge la previsione della limitazione della discrezionalità, attribuita al Consiglio di amministrazione, per la chiamata dei docenti presso i singoli dipartimenti, salvo la verifica della sostenibilità finanziaria.

Come delineato chiaramente dal d.lgs. n. 123/2011, agli organi di controllo spettano le attività di analisi in ordine alla stabilità dell'equilibrio di bilancio, con ciò comprendendo anche le nuove valutazioni spettanti al Consiglio di amministrazione

Interessanti allargamenti delle competenze del Consiglio di amministrazione si prevedono, invece, per gli atti amministrativi di disposizione del patrimonio immobiliare, che dovranno essere approvati con una maggioranza qualificata, a tutela dell'importanza del provvedimento e dell'impatto sul patrimonio generale dell'Università, che richiede una ponderazione approfondita.

Se, quindi, le funzioni del Consiglio di amministrazione saranno integrate nel senso indicato dalle prospettive di riforma sin qui delineate, anche il ruolo del Collegio dei revisori sarà necessariamente valorizzato. Infatti, qualsiasi decisione riguardante l'attuazione delle linee d'indirizzo e la valutazione della sostenibilità finanziaria dovrà essere supportata dal parere dell'organo di controllo interno.

Da questo punto di vista sarebbe importante prevedere la possibilità, quanto meno a richiesta, della partecipazione del Collegio dei revisori di Ateneo alle sedute del Consiglio di amministrazione o dell'organo direttivo dei soggetti *in house* o partecipati (siano essi società di capitali o fondazioni), al fine di consentire l'azione di controllo continuativa anche nei confronti di enti privati che, nelle loro dinamiche aziendali, possono indirettamente influire sugli equilibri di bilancio delle Università a causa della dinamica partecipativa. Sarà, inoltre, necessario un raccordo con il Nucleo di valutazione per consentire alla *governance* di delineare un'azione coerente e al riparo da possibili conseguenze sotto il profilo della responsabilità erariale per il non corretto utilizzo delle risorse.

Infine, pare auspicabile una sinergia tra i revisori interni e la Corte dei conti: solo un dialogo continuo tra questi due organi può consentire

la massima efficienza del sistema dei controlli nel sistema universitario.

Per terminare, la revisione normativa in corso ci porta anche a rivedere il complesso delle fonti di finanziamento delle Università. Siamo al paradosso che fondi internazionali entrano nel capitale delle Università telematiche e private, rendendo, di fatto, molto difficile la competizione con il settore pubblico. Infatti, gli Atenei non statali sono pienamente orientati alla logica del profitto.

È importante, in questo, ambito avviare un processo di riforma per snellire e favorire l'attrazione di capitali privati a sostegno della ricerca e della didattica, per permettere una maggiore flessibilità nella loro attrazione, pur mantenendo invariato il *corpus* legislativo alla base del sistema dei controlli, sia in capo al Collegio dei revisori e del Nucleo di valutazione (secondo le rispettive competenze), che alla Corte dei conti. Il rischio è infatti quello che capitali privati vadano a finanziare attività nelle Università telematiche, rendendo la competizione impossibile, con grave danno per le istituzioni di alta cultura, Università e Accademie (per riprendere una definizione tratta dall'art. 33, comma 6, Cost.) e, in definitiva, per lo Stato.

Il futuro riguardo agli equilibri economico-finanziari degli Atenei italiani non appare roseo, purtroppo: il combinato disposto del calo demografico (spesso definito, per sottolinearne l'assoluta gravità, come "*Inverno Demografico*") e della riduzione delle varie tipologie di contributo statale descritta in precedenza, renderà sempre più difficile trovare un equilibrio tra le varie voci di spesa e di entrata, messo in crisi a seguito della crescita del personale determinata dall'utilizzo, nell'ambito universitario, dei fondi del PNRR.

Per questo motivo, eventuali economie di spesa devono provenire da una razionalizzazione dell'offerta didattica complessiva, riducendo con decisione il ricorso a incarichi di contratto per la didattica a titolo oneroso, incentivando l'utilizzo delle risorse interne. E, nello stesso tempo, appare ormai ineludibile il ricorso permanente, seppur delimitato da una quota sul totale complessivo, agli scorrimenti interni di carriera, come previsto dalle procedure ex art. 24 della legge 240/2010, al fine di limitare gli esborsi per le spese di concorso e per i posti ex art. 18 L. 240/2010.

Abstract

Il mondo universitario italiano è in attesa di una riforma radicale che rivedrà i rapporti istituzionali tra gli Atenei e le fonti di finanziamento statali.

Il contributo analizza il ruolo del Collegio dei revisori delle Università statali e sulla possibilità di affrontare i cambiamenti che saranno inevitabili.

In particolare, ci si sofferma sul rapporto tra l'autonomia universitaria, garantita dalla Costituzione italiana, e l'utilizzo delle risorse pubbliche destinate all'istruzione superiore.

In questo senso, l'Autore affronta le differenze tra le fonti di finanziamento degli Atenei statali e delle Università private e telematiche, che percepiscono, sia pure in misura ridotta, contribuzioni che gravano sul Fondo di finanziamento ordinario (FFO).

Lo scritto esamina anche il rapporto tra le Università pubbliche e i soggetti partecipati, evidenziando le situazioni critiche anche in termini di controllo interno.

La disamina dei problemi connessi alla riforma si conclude con un'analisi generale dei possibili rapporti tra gli organi di *governance* e sulle prospettive di coerente sinergia tra controlli interni ed esterni.

The Italian university system awaits a radical reform that will revise the institutional relationships between universities and state funding sources

This article analyzes the role of the Board of Auditors of state universities and the possibility of addressing the inevitable changes.

It focuses on the relationship between university autonomy, guaranteed by the Italian Constitution, and the use of public resources allocated to higher education.

In this regard, the Author addresses the differences between the funding sources of state universities and private and online universities, which receive, albeit to a lesser extent, contributions that are deducted from the ordinary funding fund (FFO).

The article also examines the relationship between public universities and their subsidiaries, highlighting critical situations, including those regarding internal audit.

The examination of the problems associated with the reform conclu-

des with a general analysis of the possible relationships between *governance* organization and the prospects for a coherent synergy between internal and external audit.