



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Linee guida tecnico operative per la predisposizione del bilancio di previsione per l'esercizio 2026 e per il triennio 2026-2028.

Il documento qui presentato avvia la programmazione economica per il prossimo anno e per il triennio 2026-2028, tenuto conto degli aloni di incertezza che, oggi, caratterizzano gli scenari geopolitici globali e macroeconomici, rendendo difficile la formulazione di previsioni economiche proiettate nel tempo, cioè oltre l'anno a venire.

È un documento d'indirizzo che intende, in primo luogo, mettere in luce gli elementi di valutazione più rilevanti che scaturiscono dalla cornice di contesto, esterno ed interno all'Ateneo, in cui prende avvio la programmazione economica per il prossimo anno, al fine di contestualizzare le analisi che sono poi alla base della formulazione delle previsioni economiche, in special modo quelle legate al FFO ed ai costi retributivi.

Su un piano più operativo, questo documento illustra anche gli aspetti procedurali e procedurali cui i Centri di Responsabilità Amministrativa dovranno fare riferimento nell'impostare la proposta di budget relativa alla propria struttura.

La successiva diffusione di questo documento alle strutture consentirà, non solo di avviare proceduralmente le rispettive previsioni di spesa, ma anche di divulgare e condividere, con tutti gli attori partecipanti al processo di programmazione o variamente coinvolti, gli elementi caratterizzanti l'attuale congiuntura macroeconomica ed i relativi vincoli condizionanti le stesse previsioni per l'Ateneo.

Alcuni fondamentali elementi di contesto caratterizzanti la programmazione per l'anno 2026

Come più volte evidenziato in diverse sedi, per le Amministrazioni pubbliche come le Università Statali che "vivono" sostanzialmente di finanza trasferita dal Bilancio dello Stato, è di fondamentale importanza, nel formulare piani e previsioni, considerare attentamente gli elementi caratterizzanti il contesto politico e macroeconomico e le loro dinamiche.

Osserviamo così che la programmazione economica per il 2026 prende avvio in una congiuntura complessa, particolarmente caratterizzata dall'inasprirsi degli eventi bellici in corso, nel cuore dell'Europa ed in Medio Oriente, e quindi da una forte instabilità degli scenari geopolitici internazionali, ulteriormente aggravati dalle recenti e note politiche commerciali restrittive statunitensi che hanno reso ancora più instabile il commercio mondiale.

In questo contesto, le attuali previsioni macroeconomiche nazionali scontano inevitabilmente le incertezze legate a questi gravissimi eventi e alle discordanti e non univoche risposte e posizioni provenienti dagli Stati Nazionali, a livello globale.

Così, negli attuali scenari macroeconomici nazionali, la crescita economica dell'anno in corso (2025) si attesta intorno allo 0,6% - 0,8%, in calo rispetto alle ultime previsioni, mentre l'inflazione risulta sostanzialmente stabile.

Inoltre, quale ulteriore fattore di complessità per le previsioni macroeconomiche 2026, si deve considerare il nuovo Patto di Stabilità e Crescita europeo e gli stringenti vincoli di spesa che impone la nuova governance economica europea, a partire dal 2024, che hanno segnato un deciso cambio di prospettiva, che dalla necessaria fase espansiva che aveva caratterizzato il periodo emergenziale, porta, pur progressivamente, verso un percorso ordinario di rigore dei conti e di rientro nei parametri di stabilità europei legati al disavanzo e all'indebitamento dei Paesi membri, con una logica programmatica progettata però nel medio – lungo termine (5 anni).

Così, la decelerazione della crescita del PIL attesa e la necessità di tener sotto controllo il debito per rispettare gli stretti vincoli europei, certamente riducono i margini di manovra delle politiche pubbliche attuabili con le leggi di bilancio, considerato anche che gli Stati, come il nostro, ma non solo, che presentano un elevato indebitamento, manifestano una situazione di finanza pubblica più complessa e sensibile alle dinamiche congiunturali.

Dobbiamo però ricordare che le politiche economiche definite soprattutto nelle leggi di Bilancio dipendono da “scelte” dei Governi incaricati, e quindi da decisioni politiche inerenti al trovar soluzione a situazioni di crisi e a dare risposte ai problemi di crescita e sviluppo del Paese, nel novero delle soluzioni possibili che non sono univoche ovviamente.

In questo contesto dunque, complesso e dai confini ancora non chiaramente definiti, avviamo le prime riflessioni e valutazioni in ordine alle fondamentali variabili economiche del bilancio universitario da prevedere per l’anno a venire, ricordato che il finanziamento pubblico e i costi retributivi e di gestione rappresentano le variabili fondamentali su cui deve essere verificata la tenuta degli equilibri economici previsionali e la sostenibilità quindi delle altre iniziative progettuali finanziate dal bilancio.

Per quanto riguarda il finanziamento pubblico al sistema universitario, non sussistono al momento elementi informativi ulteriori rispetto alle statuzioni del Bilancio dello Stato 2025-2027 che prevedono un lieve incremento di circa 30 milioni nel 2026, attestandosi il finanziamento intorno ai 9,4 miliardi, in linea quindi con il 2025 (capitolo 1694, Tabella 11 del Bilancio dello Stato 2025-2027).

In particolare, facendo riferimento alle **principali componenti del FFO non vincolato 2025 recentemente assegnate (esclusa la no tax area ancora in via di definizione e la componente programmazione triennale che vedremo nel seguito)**, il finanziamento ad oggi attribuito evidenzia il seguente andamento, nel confronto con le annualità pregresse.

Quote FFO (solo Università Statali)	TRASFERIMENTI DA PARTE DELLO STATO: TRASFERIMENTI DA PARTE DEL MUR PER FFO NON VINCOLATO					
	2025		2024		2023	
	FFO Nazionale	FFO Unimi	FFO Nazionale	FFO Unimi	FFO Nazionale	FFO Unimi
Quota base (compresa integrazione ex DL 34)	4.823.812.335,00	180.147.051,00	4.157.475.343,00	157.321.428,00	4.333.408.614,00	165.594.569,00
Quota premiale	2.500.000.000,00	108.385.744,00	2.400.000.000,00	106.179.135,00	2.500.000.000,00	112.913.138,00
TOTALE BASE + PREMIALE	7.323.812.335,00	288.532.795,00	6.557.475.343,00	263.500.563,00	6.833.408.614,00	278.507.707,00
Intervento perequativo 2025 (+1%/+6% e accelerazione)	141.000.000,00	4.373.365,00	136.000.000,00	3.368.842,00	150.000.000,00	4.257.413,00
TOT. BASE + PREMIALE + PEREQUATIVO	7.464.812.335,00	292.906.160,00	6.693.475.343,00	266.869.405,00	6.983.408.614,00	282.765.120,00
Piani straordinari	648.103.894,00	29.297.195,00	1.133.526.106,00	47.431.084,00	801.630.000,00	32.134.191,00
Scatti stipendiali docenti e una tantum	-	-	-	-	150.000.000,00	6.074.693,00
Valorizzazione PTA (legge di bilancio 2022)	-	-	-	-	50.000.000,00	2.030.680,00
TOTALE FFO NON VINCOLATO O POSTO A COPERTURA DI SPESE FISSE	8.112.916.229,00	322.203.355,00	7.827.001.449,00	314.300.489,00	7.985.038.614,00	323.004.684,00

Possiamo così osservare che le assegnazioni all’Ateneo delle principali componenti del FFO per l’anno 2025 risultano sostanzialmente in linea con quelle del 2023, e confermano altresì le previsioni del FFO 2025 dell’Ateneo a suo tempo stimate sul finire del 2024 (324 milioni previsti per queste componenti del FFO, a fronte di un’assegnazione attuale di 322,2 milioni di euro).

Al momento, dunque gli elementi di valutazione disponibili e le ipotesi che possono essere fatte per stimare il FFO 2026 sono rappresentate da:

1. uno **stanziamento attuale del FFO nazionale 2026** (Bilancio dello Stato 2025-2027), sostanzialmente allineato a quello del 2025 (circa 9,4 miliardi di euro, con un lieve incremento di + 30 milioni);
2. **l'assegnazione effettiva della prima parte del FFO 2025** che conferma anche, sostanzialmente, per tali componenti le previsioni iniziali (322,2 milioni di euro);
3. **un'ipotesi di assegnazione** delle due componenti della no tax area (rispettivamente, di 105 milioni e di 165 milioni a livello nazionale) di circa 8,5 milioni di euro per l'Ateneo, considerato che questi finanziamenti risultano sostanzialmente stabili negli anni;
4. **la recente assegnazione**, disposta a parte ma rientrante nel perimetro del FFO, della Programmazione Triennale del Ministero 2024-2026 (Pro3, assegnata con DM 561 del 5 agosto 2025) così compendiata per gli anni 2025 (6,792 milioni di euro) e 2026 (4,144 milioni di euro):

OBIETTIVI PRO 3	ASSEGNAZIONI NEL 2025		ASSEGNAZIONI 2026
	2024	2025	2026
Obiettivi A, C, D	2.425.961,00 €	2.425.961,00 €	1.338.927,00 €
Obiettivi B ed E	0	1.940.476,00 €	2.805.842,00 €
TOTALE	2.425.961,00 €	4.366.437,00 €	4.144.769,00 €
TOTALE PER ANNO	6.792.398,00 €		4.144.769,00 €

Le ipotesi di cui ai punti precedenti portano così a stimare, in questa sede, un FFO 2026 di 337,6 milioni, fatti salvi eventuali ulteriori elementi informativi e di analisi che dovessero emergere prima della stesura definitiva del Bilancio di Previsione dell'Ateneo, unitamente agli indirizzi che verranno esplicitati nella prossima Legge di Bilancio.

Quote FFO (solo Università Statali)	TRASFERIMENTI DA PARTE DELLO STATO: FFO NON VINCOLATO				
	Stima 2026		2025		2024
	FFO riparto non ancora disponibile UNIMI	FFO Unimi	peso% sul sistema nazionale	FFO Unimi	peso% sul sistema nazionale
COMPONENTI QUOTA BASE					
SOLO UNIVERSITA' STATALI					
Quota costo standard		89.344.002,00	3,76%	82.724.959,00	3,76%
Quota "consolidato storico"		58.638.636,00	3,79%	61.313.297,00	3,79%
Consolidamento scatti stipendiali		6.340.917,00	4,34%	6.340.917,00	4,34%
Consolidamento valorizzazione PTA		2.030.680,00	4,21%	2.030.680,00	4,21%
Integrazione quota base		5.158.345,00	3,76%	5.396.337,00	3,76%
Piani straordinari conclusi		18.493.261,00	3,76%	-	-
Recuperi/attribuzioni su quota base		45.338,00	-	484.762,00	-
TOTALE INTERVENTI QUOTA BASE	180.051.179,00	180.051.179,00	3,73%	157.321.428,00	3,78%
COMPONENTI QUOTA PREMIALE					
Qualità della ricerca		66.337.639,00	4,42%	63.684.134,00	4,42%
Politiche di reclutamento		23.982.909,00	4,98%	23.903.884,00	4,98%
Valorizzazione dell'autonomia responsabile		18.065.196,00	3,87%	18.591.117,00	3,87%
TOTALE INTERVENTI QUOTA PREMIALE	108.385.744,00	108.385.744,00	4,34%	106.179.135,00	4,42%
COMPONENTI INTERVENTO PEREQUATIVO					
Intervento perequativo (contenimento oscillazioni FFO + 1% /+ 6% rispetto all'anno precedente) e accelerazione		4.373.635,00	2,48%	3.368.842,00	2,48%
TOTALE INTERVENTO PEREQUATIVO	4.373.635,00	4.373.635,00	2%	3.368.842,00	2%
ALTRI INTERVENTI FFO NON VINCOLATO					
Piani straordinari in corso	29.297.195,00	29.297.195,00	4,18%	47.431.084,00	4,18%
No tax area (legge di bilancio 2017)-ipotesi 2025 e 2026	2.425.500,00	2.425.500,00	2,31%	2.424.235,00	2,31%
No tax area (legge di bilancio 2021)* - ipotesi 2025 e 2026	6.072.000,00	6.072.000,00	3,68%	6.069.174,00	3,68%
Programma Rita Levi Montalcini	-	-	0,00%	-	0,00%
Programmazione triennale	4.144.769,00	6.792.398,00	0,00%	-	0,00%
Ipotesi maggior FFO Bilancio dello Stato per il 2026 (30 milioni valorizzati al 4%)	1.200.000,00	-	0,00%	-	0,00%
Integrazione programmazione (DL 34/2020-quota 30% programmazione triennale) -ipotesi 2025 e 2026	1.700.000,00	1.700.000,00	3,40%	1.699.913,00	3,40%
TOTALE ALTRI INTERVENTI	44.839.464,00	46.287.093,00		57.624.406,00	
TOTALE GENERALE FFO NON VINCOLATO	337.650.022,00	339.097.651,00		324.493.811,00	

Considerato che il FFO e la sua crescita, soprattutto se alimentata dai piani straordinari di reclutamento, va sempre considerato con l'evoluzione dei costi del personale al fine di avere contezza del restringimento o

dell'ampliamento dei margini di risorse che restano disponibili, dopo la copertura dei costi del personale, per la gestione e per gli interventi propri e ineludibili delle Università, osserviamo che, nell'arco temporale 2025 (preconsuntivo) e 2020 (esercizi già consuntivati), **l'andamento della spesa retributiva** è il seguente:

Costi retributivi del personale strutturato							
	2025*	2024	2023	2022	2021	2020	Differenze 2025/2024
Costi retributivi	314	304,7	273,8	267,9	254,3	245	
Adeguamenti ISTAT 0,61% monte salari e scatti docenti	3,3						
PEO personale PTA	1						
TOTALE	318,3	304,7	273,8	267,9	254,3	245	13,6

* Dati in milioni di euro: dal 2020 al 2024 sono già compresi gli incrementi docenti e PTA

Mentre le stime di costo per il 2026 sono attualmente in fase di valutazione e computo, si ricorda in ogni caso che i costi retributivi, nel 2026, sconteranno chiaramente la stabilizzazione dell'incremento ISTAT del 4,8%, erogato nel 2024 al personale docente e consolidato a partire dal 2025, l'ulteriore incremento ISTAT 2025 dello 0,61%, oltre agli scatti riconosciuti e da riconoscere nel 2026, anch'essi consolidati, incrementi retributivi non ricompresi nel finanziamento pubblico e riconosciuti ad una platea significativamente più ampia di persone, alimentata negli ultimi anni appunto dai piani straordinari di reclutamento, solo in parte finanziati dallo Stato in maniera aggiuntiva.

Ancora una volta dobbiamo evidenziare come l'endemica dinamica di crescita dei costi retributivi, anche a parità di turn over, sganciata sostanzialmente dai fattori, spesso di tipo congiunturale, che incidono invece sulla determinazione del FFO, rimane la vera criticità strutturale del finanziamento degli Atenei pubblici.

Così, se consideriamo il presunto FFO 2026 (338 milioni circa) e le spese di personale 2025 (318 milioni), atteso che, per queste ultime nel 2026, in assenza di un controllo difficilmente governabile sulle assunzioni, questa spesa sarà comunque in aumento, ecco che il margine di risorse risulta pari a 20 milioni circa, considerati appunto il FFO ad oggi formulato per il 2026 e solo i costi retributivi 2025. Questo, a fronte di un costo riguardante i **principali contratti di gestione** (utenze, manutenzione edilizia e infrastrutturale, pulizia, guardiana) di circa 62 milioni di euro, escluse quindi le **iniziativa progettuali** finanziate dal bilancio.

Pertanto, allo scopo di ipotizzare "quali margini di manovra" ci sono per garantire la sostenibilità economica, e presa in esame quest'ultima considerazione relativa alle "iniziativa progettuali", considerate **teoricamente "spese discrezionali"** e quindi "comprimibili", vale la pena osservare che questo è vero solo in parte.

Se infatti consideriamo che tali spese si riferiscono agli interventi per il diritto allo studio, per la formazione e per la ricerca, cioè alle *mission* proprie delle Università, diventa difficile, anche se non tecnicamente impossibile, agire su questi stanziamenti e quindi immaginare un Ateneo che viva di autosostentamento per spese riferibili al personale e al mantenimento degli spazi in uso.

In ogni caso, le ipotesi e le riflessioni sopra riportate inducono a porre massima attenzione al principio, oggi effettivamente *ab usato*, di un "governo responsabile della spesa", cioè di un *modus operandi*, diffuso a tutti i livelli di governo, che deve portare a "spendere meglio", rivisitando, nel merito, i singoli programmi di spesa, sia da un punto di vista qualitativo che quantitativo, e verificando, in una logica non inerziale o di spesa incrementale, la persistenza delle esigenze sottostanti i singoli programmi, il loro grado di priorità ovvero di differibilità nel tempo oppure la possibile individuazione di soluzioni tecniche o organizzative che portino ad un efficientamento nell'impiego delle risorse.

Questo è un ulteriore sforzo che sarà richiesto alle strutture a partire da questa programmazione economica e che consentirà di valutarne la concreta fattibilità, anche in vista dei gravosi impegni di spesa legati,

nell'imminente futuro, all'avvio del Campus Mind, impegni di cui è bene vi sia una consapevolezza diffusa a tutti i livelli.

Infine, quale ulteriore elemento di innovazione per l'attività programmatoria complessiva dell'Ateneo, quest'anno si procederà ad una contestuale definizione della pianificazione operativa legata alle Performance con quella economica, al fine di allineare le due programmazioni legate agli obiettivi del Piano strategico 2025-2030.

Allocazione delle risorse e modalità di predisposizione della proposta di budget da parte dei Centri di Responsabilità Amministrativa.

Abbiamo già osservato che i lavori di predisposizione del bilancio di previsione 2026 prendono avvio con la presentazione di questo documento con il quale vengono definiti i criteri generali d'impostazione della proposta di bilancio e gli aspetti procedurali cui i centri di responsabilità amministrativa che compongono l'articolazione organizzativa della struttura gestionale dovranno attenersi nel formulare le proposte di budget economico e degli investimenti riferite alla propria struttura, proposte che, nella loro versione definitiva, comporranno la proposta di budget unico d'Ateneo.

Tale processo di programmazione prevede il coinvolgimento di 31 attuali strutture dipartimentali, 6 centri funzionali (COSP, CTU, SLAM, Apice, il Centro Aziende Agrarie, il Centro MOBE), la Direzione Generale e le strutture dirigenziali, considerate altresì le 17 strutture bibliotecarie raccordate alla competente struttura dirigenziale.

I lavori di predisposizione del bilancio procederanno garantendo la piena integrazione e coerenza rispetto agli obiettivi declinati nel Piano strategico della Retrice che costituisce il principale riferimento per la costruzione dell'iniziativa progettuale riferita al prossimo anno e per la conseguente allocazione delle risorse "discrezionali". La definizione avverrà di concerto con la Direzione Generale e la Retrice. Più specificatamente, per le strutture dirigenziali le azioni e gli interventi individuati in considerazione degli obiettivi del Piano Strategico costituiranno un riferimento fondamentale per la definizione degli obiettivi operativi del Piano delle Performance per il 2026 cui raccordare le (eventuali) relative risorse, in un processo di progressiva integrazione della complessiva attività decisoria e d'indirizzo dell'Ateneo.

Per quanto riguarda l'ammontare delle risorse cui fare riferimento nell'impostare la proposta di budget da parte dei diversi Centri di Responsabilità, questi saranno valutati coniugando il rispetto degli equilibri di bilancio con la necessaria razionalizzazione "ragionata" della spesa corrente che riguarderà tutte le strutture.

In particolare, per quanto riguarda i **Dipartimenti e le altre strutture didattico scientifiche** previste dal Regolamento di Amministrazione Finanza e Contabilità, le previsioni di costo saranno formulate sulle assegnazioni relative al Fondo Unico Dipartimentale (FUD), previa valutazione del tetto massimo di spesa e richiamati i criteri di assegnazione riportati nel documento "Criteri di distribuzione interna delle risorse", pubblicato sul sito dell'Università alla pagina <https://www.unimi.it/it/ateneo/governance-e-linee-strategiche/linee-strategiche-di-ateneo/criteri-di-distribuzione-interna-delle-risorse>.

Per le **strutture dirigenziali**, queste saranno chiamate a formulare le previsioni di costo riguardanti il funzionamento generale dell'Ateneo, avuto riguardo ai contratti in essere e a quelli che dovranno essere stipulati tenendo conto della complessiva attività programmatoria dell'Ateneo e, come più sopra riportato, degli obiettivi di riduzione dei costi rispetto alla precedente previsione, laddove effettivamente possibile.

Per quanto riguarda la componente FUD, l'ammontare delle risorse cui fare riferimento è rappresentato, come già detto, dalle assegnazioni disposte nell'esercizio corrente, corrette però, nella sola componente "Fondo dipartimentale – ex Dotazione di funzionamento", tenendo conto delle afferenze alla data del 1 ottobre.

Saranno invece attribuite con successivo provvedimento dell'Amministrazione, immediatamente all'avvio delle operazioni di apertura del nuovo anno, le ulteriori assegnazioni relative al funzionamento delle scuole di specializzazione e dei corsi di dottorato, una volta definito il computo derivante dai criteri di riparto illustrati nel documento sopra richiamato.

Sempre con successivo provvedimento dell'Amministrazione saranno altresì riassegnate le risorse non impiegate a chiusura dell'anno derivanti da finanziamenti con vincolo di destinazione, mentre le risorse per la ricerca (Le Linee previste nei Piani di Sviluppo della Ricerca interna), una volta approvati dagli Organi i criteri di assegnazione, saranno ripartite e assegnate in corso d'anno.

Sempre con successivo provvedimento dell'Amministrazione saranno altresì riassegnate le risorse non impiegate a chiusura dell'anno derivanti da finanziamenti con vincolo di destinazione.

Per quanto riguarda le **strutture dirigenziali** deputate a garantire il funzionamento generale ed i servizi di supporto, le risorse attribuite dovranno prioritariamente garantire la copertura della spesa obbligatoria, degli impegni legati ai contratti in essere e dei programmi di spesa già impostati per dare continuità ai servizi e agli interventi esistenti legati agli studenti. Inoltre, come già detto, i programmi di spesa dovranno tener conto anche dell'obiettivo di riduzione dei costi, laddove possibile. Le risorse assegnate, con il vincolo appena esposto, dovranno tener conto anche delle azioni incardinate nell'iniziativa progettuale del Piano strategico e costituiranno il principale riferimento per i Dirigenti e per la Direzione generale per la definizione degli obiettivi inerenti alla pianificazione operativa che sarà declinata con il Piano delle Performance.

Come già più sopra enunciato, per la programmazione 2026, il processo di pianificazione operativa e di quella economica, saranno composti contestualmente.

Calendario degli adempimenti

Ai fini della predisposizione della proposta di Budget, le **strutture dipartimentali ed assimilate** potranno accedere all'apposita piattaforma informatica (U-Budget) a partire dal 2 ottobre.

Si ricorda che la proposta di budget dovrà essere sottoposta all'esame dei rispettivi organi collegiali e trasmessa all'Amministrazione mediante la stessa procedura informatica allegando la delibera di approvazione entro e non oltre il 20 ottobre.

Per quanto riguarda le **strutture dirigenziali**, la formulazione della proposta di budget verrà redatta di concerto con il Direttore Generale, la Rettrice ed i Prorettori di riferimento ed il Dirigente competente per il Bilancio.

Il Bilancio di previsione autorizzatorio unico d'Ateneo verrà sottoposto all'approvazione degli Organi entro il 31 dicembre 2025, ai sensi delle disposizioni normative e regolamentari vigenti.