

XVI legislatura

**Schema di decreto legislativo
recante disciplina per la
programmazione, il monitoraggio
e la valutazione delle politiche di
bilancio e di reclutamento degli
atenei**

(Atto del Governo n. 437)

Marzo 2012
n. 122



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore ...

tel. ...

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

avv. Giuseppe Delreno

tel. 2626

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

PREMESSA	1
<i>Articolo 1 (Definizioni)</i>	<i>1</i>
<i>Articolo 2 (Oggetto e ambito di applicazione), Articolo 3 (Piano economico-finanziario triennale), Articolo 4 (Programmazione triennale del personale)</i>	<i>2</i>
<i>Articolo 5 (Limite massimo alle spese di personale)</i>	<i>6</i>
<i>Articolo 6 (Limite massimo alle spese per l'indebitamento)</i>	<i>9</i>
<i>Articolo 7 (Rispetto dei limiti per le spese di personale e per le spese per indebitamento)</i>	<i>11</i>
<i>Articolo 8 (Costo standard unitario di formazione per studente in corso)</i>	<i>14</i>
<i>Articolo 9 (Valutazione delle politiche di reclutamento degli atenei)</i> .	<i>15</i>
<i>Articolo 10 (Programmazione finanziaria triennale del Ministero)</i>	<i>15</i>
<i>Articolo 11 (Abrogazioni)</i>	<i>17</i>
<i>Articolo 12 (Norme finali)</i>	<i>17</i>

PREMESSA

Lo schema di decreto legislativo intende dare attuazione alla delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettere *b)* e *c)* della legge 30 dicembre 2010, n. 240 recante "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario". In particolare, tra gli obiettivi definiti dal comma 1, la lettera *b)* della legge delega si propone quello della revisione della disciplina concernente la contabilità degli atenei, nel rispetto dei principi normativi e dei criteri direttivi sanciti al successivo comma 4), lettere da *a)* ad *m)*. La lettera *c)*, strettamente connessa alla precedente, chiede l'introduzione di un sistema di valutazione *ex post* delle politiche di reclutamento degli atenei, sulla base di criteri definiti *ex ante* e sentita l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR).

La RT afferma che dall'attuazione delle disposizioni contenute nel provvedimento non si prevedono effetti negativi sui saldi di finanza pubblica, non comportando le norme ivi contenute l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri, e rientrando nella fattispecie dei provvedimenti emanati in regime di neutralità finanziaria.

Articolo 1 *(Definizioni)*

Il dispositivo prevede che ai fini del presente decreto si intendono: *a)* per Ministro o Ministero rispettivamente il Ministro e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; *b)* per "università", "ateneo" o "atenei", le istituzioni universitarie italiane statali, ivi compresi gli istituti universitari a ordinamento speciale; *c)* per ANVUR, l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca; *d)* per FFO, il Fondo di finanziamento ordinario delle università, di cui all'articolo 5 comma 1, lettera *a)* della legge 24 dicembre 1993, n. 537; *e)* per Fondo per la programmazione del sistema universitario, il Fondo di cui all'articolo 5, comma 1, lettera *e)* della legge 24 dicembre 1993, n. 537; *f)* per VQR, la Valutazione della qualità della ricerca condotta dall'ANVUR.

La RT non si sofferma sul dispositivo.

Al riguardo, in considerazione del tenore meramente definitorio delle norme riportate ai fini dello schema in esame, non ci sono osservazioni.

Articolo 2 (Oggetto e ambito di applicazione),

Articolo 3 (Piano economico-finanziario triennale),

Articolo 4 (Programmazione triennale del personale)

L'articolo 2, comma 1, definisce l'ambito dei contenuti disciplinati dello schema in esame e, in particolare norme in materia di: a) adozione del piano economico-finanziario triennale, al fine di garantire la sostenibilità di tutte le attività dell'ateneo; b) principi di riferimento per la predisposizione dei piani triennali diretti a riequilibrare, secondo criteri di piena sostenibilità finanziaria, i rapporti di consistenza del personale docente, ricercatore, dirigente e tecnico-amministrativo degli atenei, prevedendo che gli effetti delle misure stabilite dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240 trovino adeguato riscontro nei suddetti piani; c) limiti massimi dell'incidenza delle spese di personale di ruolo e a tempo determinato, inclusi gli oneri della contrattazione integrativa, nonché delle spese per l'indebitamento degli atenei, al fine di assicurare la sostenibilità e l'equilibrio della gestione economico-finanziaria e patrimoniale delle università; d) introduzione del costo standard unitario di formazione per studente in corso, secondo indici commisurati alle diverse tipologie dei corsi di studio e ai differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui operano le università, individuati dal Ministero sentita l'ANVUR, a cui collegare l'attribuzione di una percentuale della parte dell'FFO non assegnata ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1; e) l'introduzione, sentita l'ANVUR, di un sistema di valutazione ex post delle politiche di reclutamento degli atenei, sulla base di criteri definiti ex ante. Il comma 2 afferma che le disposizioni del presente decreto si applicano a tutte le università italiane statali, comunque denominate, ivi compresi gli istituti universitari a ordinamento speciale.

L'articolo 3, comma 1, prevede che le università, al fine di garantire la sostenibilità di tutte le attività nel medio periodo, predispongono un bilancio unico d'ateneo di previsione triennale, composto da budget economico e budget degli investimenti, in conformità alle disposizioni contenute nel decreto legislativo recante l'introduzione della contabilità economico patrimoniale, della contabilità analitica e del bilancio unico nelle università in attuazione dell'articolo 5, comma 1, lettera b), e comma 4, lettera a), della legge 30 dicembre 2010, n. 240. Il comma 2 afferma che al fine della predisposizione dei documenti di bilancio di cui al comma 1, le università tengono conto dei piani triennali per la programmazione e il reclutamento del personale di cui al successivo articolo 4 e dei programmi triennali adottati ai sensi dell'articolo 1-ter del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7,

convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, nel rispetto dei limiti e delle disposizioni di cui agli articoli 5 e 6.

L'articolo 4, comma 1, stabilisce che le università, nell'ambito della propria autonomia didattica, di ricerca e organizzativa, tenuto conto dell'effettivo fabbisogno di personale al fine del migliore funzionamento delle attività e dei servizi e compatibilmente con l'esigenza di assicurare la sostenibilità della spesa di personale e gli equilibri di bilancio, predispongono piani triennali per la programmazione del reclutamento del personale docente, ricercatore, dirigente e tecnico-amministrativo, compresi i collaboratori ed esperti linguistici, a tempo indeterminato e determinato. Il comma 2 prevede che la programmazione di cui al comma 1 è realizzata assicurando la piena sostenibilità delle spese di personale nell'ambito di quanto previsto all'articolo 3 e nel rispetto dei limiti di cui all'articolo 5, ed è altresì diretta a: a) realizzare nell'arco dei triennio l'equilibrio nella composizione dell'organico del personale docente e ricercatore in modo che la percentuale dei professori di I fascia sia contenuta entro il 40% dei professori di I e II fascia, ovvero entro il 50% per i dipartimenti che si posizionano nel primo decile della VQR; b) mantenere un equilibrato rapporto tra l'organico del personale dirigente e tecnico-amministrativo a tempo indeterminato, compresi i collaboratori ed esperti linguistici, e il personale docente e ricercatore, entro valori di riferimento, definiti con decreto del Ministro, che tengano conto delle dimensioni, dell'andamento del turn over e delle peculiarità scientifiche e organizzative dell'ateneo; c) provvedere al reclutamento di un numero di ricercatori di cui all'articolo 24, comma 3, lettera h), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, secondo criteri, definiti ogni triennio con decreto del Ministro, tali da assicurare un'adeguata possibilità di consolidamento e sostenibilità dell'organico dei professori anche in relazione a quanto previsto al punto a); in ogni caso, fermi restando i limiti di cui all'articolo 7, comma 1, per gli atenei con una percentuale di professori di I fascia superiore al 30 per cento del totale dei professori, il numero dei ricercatori reclutati ai sensi dell'articolo 24, comma 3, lettera b), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, non può essere inferiore a quello dei professori di I fascia reclutati nel medesimo periodo, nei limiti delle risorse disponibili. Il comma 3 stabilisce che i parametri di cui al comma 2, lettere a) e e), non si applicano agli istituti a ordinamento speciale, in ragione delle peculiarità scientifiche e organizzative degli stessi. Il comma 4 prevede che i piani di cui al comma 1 sono adottati annualmente dal consiglio di amministrazione, con riferimento al successivo triennio di programmazione, e aggiornati in sede di approvazione del bilancio unico d'ateneo di previsione triennale. La programmazione triennale del personale è comunicata annualmente per via telematica al Ministero entro il mese di febbraio e, fermo restando il limite di cui all'articolo 5, comma 6, è condizione necessaria per poter procedere all'indizione di procedure concorsuali e di assunzione di personale a tempo indeterminato e di ricercatori a tempo determinato.

La RT si sofferma sulle disposizioni contenute negli articoli in esame, affermando che ivi non si prevedono oneri a carico della finanza pubblica, in quanto trattasi di definizione di termini ed individuazione di atti programmatici sottoposti all'approvazione degli organi di governo degli atenei finalizzati, su un arco temporale triennale, al perseguimento di specifici obiettivi in tema di

programmazione economico finanziaria complessiva delle attività delle università e in tema di reclutamento del personale.

Al riguardo, per i profili metodologici, posto che il dispositivo si limita a fornire un quadro dettagliato dei criteri e parametri da utilizzare nella determinazione della programmazione economico finanziaria e del fabbisogno di personale degli Atenei, occorre soffermarsi, in particolare, su alcuni dei criteri direttivi indicati.

In particolare, sull'articolo 2, comma 1, sembrerebbero necessarie precisazioni circa la nozione di "equilibrio" degli atenei indicata alla lettera c), in connessione ai limiti massimi dell'incidenza delle spese di personale di ruolo e a tempo determinato nei loro bilanci, al lordo degli oneri della contrattazione integrativa, nonché, anche delle "spese per l'indebitamento".

Sul punto, posto infatti anche che l'articolo 5, comma 8, della legge delega prevedeva espressamente che la valutazione dell'impatto finanziario delle deleghe sarebbe stata effettuata solo all'atto del vaglio dei singoli decreti delegati - secondo quanto stabilito dall'articolo 17, comma 1, della legge di contabilità - e anche al fine di fornire un quadro d'insieme dello stato attuale della situazione finanziaria degli atenei e della possibile evoluzione dei loro "equilibri" economici e finanziari, andrebbero forniti i valori della spesa attualmente sostenuta per contratti a t.d., rispetto alla dotazione finanziaria complessiva del fondo ordinario, nonché il grado di indebitamento del medesimo ed i relativi oneri annuali che ricadrebbero sulla gestione "corrente".

Una riflessione aggiuntiva andrebbe riferita anche in merito alla lettera d) del medesimo comma 1, laddove l'introduzione del costo *standard* unitario di formazione per studente in corso, secondo indici commisurati alle diverse tipologie dei corsi di studio e ai differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui operano le università, rinvia a criteri che saranno individuati dal Ministero sentita l'ANVUR - a cui sarebbe da collegare l'attribuzione di una percentuale della parte del FFO -, per cui la RT andrebbe integrata da un nomenclatore che illustri i parametri e le grandezze più idonee da adottarsi nella misurazione del detto costo unitario.

Venendo poi all'articolo 3, sembrerebbe necessario un supplemento di chiarificazioni in merito al comma 2, laddove si prevede che le università debbano tener conto dei piani triennali per il

reclutamento del personale di cui al successivo articolo 4, e dei programmi triennali della didattica, ai fini della elaborazione dei documenti di bilancio: circostanza, quest'ultima, che sembrerebbe potersi assicurare solo alla luce di un regime di scadenze dei relativi procedimenti ed atti per l'approvazione del piano di reclutamento, la cui prima fissazione dovrebbe, invero, essere stabilita sin dallo schema di decreto in esame. Ad ogni modo, si segnala che la richiesta di un piano economico-finanziario triennale comprensivo di un *budget* economico e di un *budget* degli investimenti, potrà essere esaudita dopo l'avvio dell'utilizzo della contabilità economico-patrimoniale che il decreto legislativo n. 18/2012 prevede solo dal 2014.

In aggiunta, in merito al comma 4, circa la previsione che le università debbano predisporre i piani triennali per la programmazione del reclutamento del personale docente, ricercatore, dirigente e tecnico-amministrativo, compresi i collaboratori ed esperti linguistici, a tempo indeterminato e determinato, si osserva che il comma rinvia a nozioni non esattamente determinate come quella per cui si prevede che la programmazione dei fabbisogni sia realizzata assicurandone la piena "sostenibilità", sia rispetto a quanto stabilito all'articolo 3 (*costi standard*) che nel rispetto dei limiti di cui al successivo articolo 5 (indicatore del limite di spesa); ma anche quella per cui dovrà essere assicurato in ogni caso un equilibrio nel rapporto numerico tra personale docente e tecnico amministrativo.

Sul punto, aldilà di ogni incertezza interpretativa, ciò che maggiormente rileva, anche al fine di fornire il quadro evolutivo della situazione in atto, - e di proiettarne gli effetti alla luce dei nuovi parametri indicati al comma 5 - è la necessità di avere un quadro di sintesi della situazione finanziaria complessiva attuale del sistema universitario; fornendosi, per ciascun ateneo, i macrodati relativi alla alle principali grandezze finanziarie (entrate da F.O., entrate proprie, spese correnti ed in conto capitale, indebitamento etc.), nonché, una valutazione delle prospettive della popolazione studentesca coerente con quanto stabilito dall'articolo 17, comma 7, terzo periodo, della legge di contabilità in tema di norme in materia di istruzione.

In proposito, si segnala la previsione di cui alle lettere *b)* e *c)* del comma 4, laddove si prevede che si dovrà procedere nella programmazione tenendo conto dei limiti di spesa fissati, per ciascuna categoria di personale, con apposito decreto del Ministro, in considerazione delle dimensioni, dell'andamento del *turn over* e delle

peculiarità scientifiche e organizzative dell'ateneo, prevedendo che il reclutamento dei ricercatori a t.d. avvenga in modo tale da assicurare un'adeguata possibilità di "consolidamento e sostenibilità" dell'organico dei professori.

Ora, - sebbene sia espressamente previsto che per gli atenei con una percentuale di professori di I fascia superiore al 30 per cento del totale dei professori, il numero dei ricercatori a t.d. non potrà essere comunque inferiore a quello dei professori di I fascia reclutati nel medesimo periodo (triennio), nei limiti delle risorse disponibili - l'indicazione del criterio per le assunzioni a t.d. di ricercatori in funzione degli obiettivi di ricambio nel ruolo della docenza, dovrebbe accompagnarsi anche all'illustrazione di un quadro di sintesi delle anzianità "medie" dei docenti in servizio e dei "vuoti" di organico oggi presenti nella dotazione degli ordinari.

Peraltro, l'esposizione dei suddetti dati renderebbe possibile l'esame della effettiva possibilità di indire procedure selettive nei prossimi anni, da destinare a soli ricercatori a t.d., consentendo di monitorare il progressivo grado di uniformazione del sistema universitario alla nuova regola stabilita per il reclutamento di ricercatori.

In tal senso sembrerebbero utili indicazioni anche in merito al tempo necessario agli atenei per raggiungere l'equilibrio del massimo 40% di professori di prima fascia sul totale di ordinari e associati, ciò dipendendo, in massima parte, dai tempi delle abilitazioni nazionali (secondo le nuove regole stabilite dalla legge di riforma) e dalle composizioni strutturali di partenza già in essere di ciascun ateneo, nonché da come si porranno gli stessi atenei rispetto alla griglia "graduata" degli indicatori esposti dal successivo articolo 7.

Articolo 5

(Limite massimo alle spese di personale)

L'articolo 5, comma 1, prevede che l'indicatore per l'applicazione del limite massimo alle spese di personale delle università è calcolato rapportando le spese di personale a carico del bilancio di ateneo complessivamente sostenute nell'anno di riferimento alla somma algebrica dei contributi statali per il funzionamento assegnati nello stesso anno e delle tasse, soprattasse e contributi universitari

riscossi. Le definizioni necessarie per il calcolo dell'indicatore sono contenute nei commi da 2 a 4. Il comma 2 stabilisce che per spese di personale si intende la somma algebrica delle spese sostenute dall'ateneo, comprensive degli oneri a carico dell'amministrazione, al netto delle entrate derivanti da finanziamenti esterni da parte di soggetti pubblici e privati aventi le caratteristiche di cui al successivo comma 5, relative a: a) assegni fissi per il personale docente e ricercatore a tempo indeterminato e determinato; b) assegni fissi per il personale dirigente, tecnico-amministrativo e per i collaboratori ed esperti linguistici a tempo indeterminato e a tempo determinato; c) trattamento economico del direttore generale; d) fondi destinati alla contrattazione integrativa; e) contratti di insegnamento. Il comma 3 prevede che per contributi statali per il funzionamento si intende la somma algebrica delle assegnazioni di competenza nell'anno di riferimento del FFO, del Fondo per la programmazione del sistema universitario, per la quota non vincolata nella destinazione, e di eventuali ulteriori assegnazioni statali con carattere di stabilità destinate alle spese di cui al comma 2. Il comma 4 afferma che per tasse, soprattasse e contributi universitari si intende il valore delle riscossioni totali, nell'anno di riferimento, per qualsiasi forma di tassa, soprattassa e contributo universitario a carico degli iscritti ai corsi dell'ateneo di qualsiasi livello, ad eccezione delle tasse riscosse per conto di terzi. Tale valore è calcolato al netto dei rimborsi effettuati agli studenti nello stesso periodo. Il comma 5 prevede che le entrate derivanti da finanziamenti esterni di soggetti pubblici e privati destinate al finanziamento delle spese per il personale a tempo indeterminato e a tempo determinato, compresi i contratti di insegnamento, devono essere supportate da norme, accordi o convenzioni approvati dal consiglio di amministrazione che assicurino un finanziamento non inferiore al relativo costo quindicennale per i posti di professore di ruolo e di ricercatore a tempo determinato di cui all'articolo 24, comma 3, lettera b), della legge 30 dicembre 2010 n. 240, ovvero di importo e durata non inferiore a quella del contratto per gli altri posti di personale ricercatore, personale dirigente e tecnico-amministrativo a tempo determinato e per i contratti di insegnamento. Il comma 6 stabilisce che il limite massimo dell'indicatore di cui al comma 1 è pari all'80 per cento. Il comma 7 prevede che il Ministero procede annualmente alla verifica del rispetto del limite di cui al comma 6 entro il mese di febbraio di ciascun anno, con riferimento alla situazione al 31 dicembre dell'anno precedente e ne comunica gli esiti alle università e al Ministero dell'economia e delle finanze. Il comma 8 afferma che nello svolgimento delle proprie funzioni, il collegio dei revisori dei conti vigila sul puntuale rispetto delle disposizioni di cui ai commi 5 e 6.

La RT riferisce che gli articoli 5, 6 e 7 sono strettamente correlati e coordinati tra loro. In particolare gli articoli 5 e 6, in attuazione di quanto previsto dalla legge 240/2010, vanno a ridefinire le voci da considerare e le modalità di calcolo degli indicatori riferiti alle spese di personale e alle spese per indebitamento degli atenei individuando rispettivamente nell'80% il limite massimo alle spese per il personale e nel 15% il limite massimo alle spese per indebitamento.

Per maggiore chiarezza si ritiene opportuno rappresentare di seguito le voci considerate per il calcolo dei nuovi indicatori:

Indicatore Spese di Personale = A/B

A = Spese personale a carico dell'ateneo = (Assegni fissi personale di ruolo + Assegni fissi personale a tempo determinato + Fondo accessorio personale TA + Contratti di insegnamento) - Finanziamenti esterni pubblici/privati vincolati a spese di personale

B = FFO + Fondo programmazione triennale + Entrate contributive al netto dei rimborsi

La RT ritiene altresì opportuno evidenziare che l'inserimento della contribuzione studentesca tra le entrate da considerare per la determinazione dell'indicatore relativo alle spese di personale è strettamente correlato anche con l'inclusione tra le spese delle ulteriori voci relative alle spese del personale a tempo determinato caratterizzate da un maggior grado di variabilità e flessibilità nell'ambito della programmazione di bilancio degli atenei. In questo modo l'indicatore individuato permette una visione complessiva delle spese sostenute da un ateneo per il personale impegnato nella didattica, nella ricerca e nei servizi di supporto, andando inoltre nella direzione di impegnare le università a graduare le spese di personale a tempo determinato nel caso di variazioni delle entrate contributive correlate alla dinamica delle iscrizioni, ai corsi universitari.

Al riguardo, per i profili metodologici e di copertura, occorre anzitutto ribadire che la delega contenuta all'articolo 5 della legge n. 240 del 2010 stabilisce che, in attuazione di quanto stabilito dall'articolo 17, comma 2, della legge di contabilità i decreti legislativi di attuazione siano corredati da una relazione tecnica, predisposta ai sensi dell'articolo 17, comma 5, della citata legge n. 196 del 2009, che dovrebbe conto degli effetti finanziari derivanti dalla attuazione delle nuove norme a disciplina della *governance* degli atenei.

In particolare, venendo ai profili in esame, posto che l'articolo provvede alla rideterminazione del massimale degli oneri di personale rispetto a quanto già stabilito a legislazione vigente in forza dell'articolo 51, comma 4, della legge n. 449/1997 - laddove era previsto un limite massimo del 90 per cento del contributo ricevuto dal singolo ateneo a carico del Fondo ordinario del MIUR - occorre soffermarsi nello scrutinio dei fattori di spesa considerati dal nuovo "indicatore", di cui l'articolo fornisce una tassonomia descrittiva delle singole componenti.

E' chiaro che, se a legislazione vigente risulta previsto un vincolo per le spese di personale che indica un massimale più elevato

(il 90 per cento) rispetto a quello ora proposto (l'80 per cento), occorre tuttavia sottolineare che la base di computo materiale ne risulta però profondamente modificata, essendo alterati sia i valori da includere nel numeratore che quelli da inserire nel denominatore dell'indice.

In particolare, quanto al primo, il nuovo indice specifica che vi sarebbero da sottrarre i finanziamenti ricevuti da terzi dagli atenei a vincolati al sostenimento della spesa per docenti, in aggiunta alle spese di personale (a t.i. e a t.d.) al lordo dei contributi, mentre, al denominatore, la quota di risorse da considerare risulterebbe quella complessiva del bilancio di entrata di ogni ateneo, ad eccezione di quelle da indebitamento.

Orbene, ad una prima ricognizione si segnala che l'apparente "alleggerimento" del vincolo numerico dell'indicatore, risulta però compensato da un incremento della base di computo posta del denominatore, che, ad un primo esame, risulterebbe addirittura rafforzarne gli effetti di contenimento, rispetto alla dimensione finanziaria complessiva dell'ateneo. Ad ogni modo, occorre considerare che una consapevole valutazione dell'impatto effettivo del nuovo parametro sull'andamento della spesa di personale negli atenei, per quella che essa è oggi e, soprattutto, per quella che si prospetta nel prossimo futuro, potrebbe essere effettuata solo previa acquisizione dei dati concernenti la spesa del personale nel sistema universitario italiano: nel confronto tra la situazione attuale rispetto al parametro stabilito dalla legislazione vigente (il 90 per cento della quota del F.O. percepita dall'ateneo), posta a confronto con quello che ne deriverebbe dall'applicazione del nuovo parametro (l'80 per cento, sulle nuove basi di calcolo).

Articolo 6

(Limite massimo alle spese per l'indebitamento)

L'articolo stabilisce al comma 1 che le università statali possono contrarre mutui ed altre forme di indebitamento esclusivamente per le spese di investimento, così come definite dall'articolo 3, comma 18, della legge 24 dicembre 2003, n. 350. Il comma 2 prevede che le operazioni di copertura finanziaria corrente che non comportano acquisizione di risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare delle spese per le quali è già prevista idonea copertura di

bilancio non sono considerate ai fini del calcolo dell'indicatore di cui al comma 3 ma sono comunicate al Ministero, illustrandone le effettive ragioni di necessità, entro 15 giorni dalla loro effettuazione. Il comma 3 stabilisce che l'indicatore di indebitamento degli atenei è calcolato rapportando l'onere complessivo di ammortamento annuo alla somma algebrica dei contributi statali per il funzionamento, dei contributi statali per investimento ed edilizia e delle tasse, soprattasse e contributi universitari nell'anno di riferimento, al netto delle spese di personale, così come definite all'articolo 5, comma 2 e delle spese per fitti passivi. Il comma 4 prevede che ai fini del calcolo dell'indicatore di cui al comma 3 si intende: a) per onere complessivo di ammortamento annuo, l'onere annuo per capitale e interessi dei mutui e di altre forme di indebitamento a carico del bilancio dell'ateneo; b) per contributi statali, per investimento ed edilizia, il valore delle assegnazioni dello Stato per l'edilizia universitaria e per investimento nell'anno di riferimento; c) per spese per fitti passivi, l'onere annuo per contratti passivi per locazione di immobili a carico del bilancio dell'ateneo. Il comma 5 prevede che le altre definizioni necessarie per il calcolo dell'indicatore di indebitamento sono contenute all'articolo 5, commi 2, 3, 4 e 5. Il comma 6 stabilisce che il limite massimo dell'indicatore di cui al comma 3 è pari al 15 per cento. Il comma 7 prevede che il Ministero procede annualmente al calcolo dell'indicatore di indebitamento con riferimento ai dati relativi all'esercizio finanziario precedente e, entro il mese di febbraio di ogni anno, ne comunica gli esiti alle università e al Ministero dell'economia e delle finanze. Il comma 8 afferma che nello svolgimento delle proprie funzioni, il collegio dei revisori dei conti vigila sul puntuale rispetto delle disposizioni di cui al comma 6.

La RT si sofferma sull'indicatore che esprime il massimale limite all'indebitamento degli atenei.

Tale indicatore è così costituito:

Indicatore di Indebitamento = $C/D \leq 15\%$

C = Rata annua mutui (capitale + interessi)

D = FFO + Fondo programmazione triennale + Contributi, statali per investimento ed edilizia + tasse e contributi universitari al netto dei rimborsi - Fitti passivi - Spese personale a carico ateneo.

Al riguardo, per i profili metodologici e di copertura, sembra necessario fornire alcune puntualizzazioni.

In particolare, l'articolo provvede alla rideterminazione del massimale dell'indebitamento rispetto a quanto già previsto dalla legislazione vigente dall'articolo 7, comma 5, della legge n. 168/1989 (come modificato dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 18/2012), il quale stabilisce che le università possono contrarre mutui esclusivamente per le spese di investimento e che il relativo onere complessivo di ammortamento annuo non può comunque superare il 15 per cento dei finanziamenti ricevuti a titolo di contributi per il funzionamento, ivi comprese le spese per investimento e per l'edilizia universitaria.

Occorre, pertanto, soffermarsi sul possibile "impatto" degli effetti che conseguono dai fattori considerati dal nuovo indicatore, di cui l'articolo fornisce una tassonomia descrittiva analitica delle singole componenti. In sintesi, il vincolo ora proposto, pur rimanendo attestato ad un rapporto tra la rata annua per mutui e entrate complessive pari al 15 per cento, modifica però il denominatore del rapporto, comprendendovi anche le tasse e i contributi universitari, al netto dei fitti passivi. È opportuno, poi, rilevare che in tale limite non deve comunque essere considerato l'indebitamento cd. di "tesoreria".

In proposito, occorre segnalare che vincolo delineato nello schema in esame risulterebbe meno stringente di quello a legislazione vigente, poiché presenta un ampliamento della base di calcolo del denominatore (cui vengono aggiunte le entrate "proprie" degli atenei, al netto dei fitti passivi). Ne deriva che, a parità delle altre condizioni, enti che hanno esercitato maggiormente l'autonomia di prelievo hanno una maggiore possibilità di ricorrere all'indebitamento. Al riguardo, va segnalato che la facoltà di ricorrere all'indebitamento è pertanto condizionato dal vincolo previsto a legislazione vigente, in base al quale tasse e contributi non possono superare il 20 delle risorse ricevute a valere sul Fondo ordinario.

E' chiaro che una valutazione circa l'impatto effettivo del nuovo parametro di indebitamento degli atenei, potrà essere effettuata solo alla luce di dati ed elementi che illustrino lo stato attuale dell'indebitamento del sistema universitario italiano, e di proiezioni circa l'effetto che il nuovo parametro potrà avere in termini di evoluzione dello stesso nei prossimi anni.

Articolo 7

(Rispetto dei limiti per le spese di personale e per le spese per indebitamento)

L'articolo 7 prevede al comma 1 che, al fine di assicurare il rispetto dei limiti di cui agli articoli 5 e 6 nonché la sostenibilità e l'equilibrio economico-finanziario e patrimoniale delle università e ferme restando le disposizioni limitative in materia di assunzioni a tempo indeterminato e a tempo determinato previste dalla legislazione vigente, che definiscono i livelli occupazionali massimi su scala nazionale, dalla data di entrata in vigore del presente decreto si prevede che: a) gli

atenei che al 31 dicembre dell'anno precedente riportano un valore dell'indicatore delle spese di personale superiore all'80 per cento, ovvero un valore dell'indicatore delle spese di personale compreso tra il 75 per cento e l'80 per cento e dell'indicatore delle spese per indebitamento superiore al 10 per cento, possono procedere all'assunzione di personale a tempo indeterminato e di ricercatori a tempo determinato con oneri a carico del proprio bilancio per una spesa annua non superiore al 10 per cento di quella relativa al corrispondente personale cessato dal servizio nell'anno precedente; b) gli atenei che al 31 dicembre dell'anno precedente riportano un valore dell'indicatore delle spese di personale compreso tra il 75 per cento e l'80 per cento e dell'indicatore delle spese per indebitamento non superiore al 10 per cento, ovvero un valore dell'indicatore delle spese di personale compreso tra il 70 per cento e il 75 per cento e dell'indicatore delle spese per indebitamento superiore al 15 per cento possono procedere nell'anno successivo, con oneri a carico del proprio bilancio, all'assunzione di personale a tempo indeterminato e di ricercatori a tempo determinato per una spesa annua non superiore al 25 per cento di quella relativa al corrispondente personale cessato dal servizio nell'anno precedente; c) gli atenei che al 31 dicembre dell'anno precedente riportano un valore dell'indicatore delle spese di personale compreso tra il 70 per cento e il 75 per cento e dell'indicatore delle spese per indebitamento non superiore al 15 per cento, possono procedere nell'anno successivo, con oneri a carico del proprio bilancio, all'assunzione di personale a tempo indeterminato e di ricercatori a tempo determinato per una spesa annua non superiore al 50 per cento di quella relativa al corrispondente personale cessato dal servizio nell'anno precedente; d) gli atenei che al 31 dicembre dell'anno precedente riportano un valore dell'indicatore delle spese di personale non superiore al 70 per cento, possono procedere nell'anno successivo, con oneri a carico del proprio bilancio, all'assunzione di personale a tempo indeterminato e di ricercatori a tempo determinato per una spesa annua non superiore al 50 per cento di quella relativa al corrispondente personale cessato dal servizio nell'anno precedente, maggiorata, di una spesa annua pari al 20 per cento del margine tra il 70% delle entrate di cui al comma 1 dell'art. 5 e le spese di personale complessivamente sostenute al 31 dicembre dell'anno precedente; e) gli atenei con un valore dell'indicatore per spese di indebitamento pari o superiore al 15 per cento non possono contrarre nuovi mutui e altre forme di indebitamento con oneri a carico del proprio bilancio; f) gli atenei con un valore dell'indicatore per spese di indebitamento superiore al 10 per cento o con un valore dell'indicatore delle spese di personale superiore all'80 per cento possono contrarre ulteriori forme di indebitamento a carico del proprio bilancio subordinatamente all'approvazione del bilancio unico d'ateneo di esercizio e alla predisposizione di un piano di sostenibilità finanziaria redatto secondo modalità definite con decreto del Ministero e inviato, entro 15 giorni dalla delibera, al Ministero e al Ministero dell'economia e delle finanze per l'approvazione. Il comma 2 prevede che sono in ogni caso consentite: a) le assunzioni di personale riservate alle categorie protette e quelle relative a personale docente e ricercatore coperte da finanziamenti esterni secondo quanto previsto dall'articolo 5, comma 5; b) la contrazione di forme di indebitamento con oneri integralmente a carico di finanziamenti esterni. Il comma 3 afferma che il piano di cui al comma 1, lettera f), predisposto dall'ateneo e corredato da una relazione analitica e dalla relazione del collegio dei revisori dei conti, è approvato dal consiglio di amministrazione. Nella predisposizione del piano l'ateneo tiene conto anche della situazione di indebitamento degli enti e delle società partecipate. Il comma 4 prevede che le procedure e le assunzioni ovvero la contrazione di spese per indebitamento disposte in difformità a quanto previsto al comma 1: a) determinano responsabilità per danno erariale nei confronti dei componenti, degli organi dell'ateneo che le hanno disposte; b) comportano

penalizzazioni, nelle assegnazioni del FFO da corrispondere all'ateneo nell'anno successivo a quelle in cui si verificano.

La RT riferisce che, sulla base della revisione degli indicatori di cui agli articoli 5 e 6, con l'articolo in esame si definiscono, dall'entrata in vigore del decreto e per il prossimo triennio e con l'esigenza di assicurare la piena sostenibilità finanziaria dei bilanci degli atenei, le modalità per perseguire detta sostenibilità attraverso una graduazione delle possibilità di reclutamento e di contrazione di forme di indebitamento per spese di investimento che tengano conto dell'andamento e della combinazione di entrambi gli indicatori individuati. Sia la possibilità di spesa per assunzioni di personale, sia quella per spese di indebitamento sono articolate in fasce, direttamente proporzionali alla distanza del valore degli indicatori riportati dal singolo ateneo al termine dell'esercizio finanziario precedente rispetto ai valori di riferimento di cui agli articoli 5 e 6. Si evidenzia inoltre che la graduazione delle possibilità di reclutamento degli atenei (proporzionata in ogni caso anche alle cessazioni dell'anno precedente), non comporta maggiori oneri a carico della finanza pubblica, prevedendo il decreto di mantenere ferme le disposizioni limitative in materia di assunzioni a tempo indeterminato e a tempo determinato previste dalla legislazione vigente.

Al riguardo, nel metodo, va segnalato che l'indicatore delle spese del personale sulle entrate annue consente agli atenei più "virtuosi", che presentano un valore inferiore al 70% di tale indicatore, di procedere all'investimento in reclutamenti fino al 50% del *turnover* con aggiustamenti incrementali successivi.

Nel contempo, nell'architettura delle norme, quelli che invece presentano un valore superiore al 70% e inferiori all'80% (nuovo valore soglia), potranno investire d'ora innanzi quote minori del *turnover* (intorno al 25%), mentre sarebbe concessa una soluzione del 10% agli atenei con l'indicatore oltre l'80%, ma con una posizione debitoria complessiva soddisfacente.

In linea di massima, il sistema di incentivazioni appare perciò indirizzato a rapportare la dinamica dei reclutamenti a quella delle risorse proprie correnti degli atenei, incentivando in tal modo un spinta verso la ricerca di più fondi da tasse e contributi. Un altro aspetto che andrebbe chiarito attiene alla necessità, o meno, di

contemplare, nelle *performances* degli indicatori finanziari, anche le strutture partecipate degli stessi atenei.

Ad ogni modo, per i profili di interesse, in assenza di un quadro dettagliato della situazione finanziaria attuale del sistema universitario, si ribadiscono le valutazioni conclusive riportate nell'esame degli articoli 6 e 7, cui pertanto si rinvia.

Articolo 8

(Costo standard unitario di formazione per studente in corso)

Il comma 1 prevede che il costo standard unitario di formazione per studente in corso, di seguito costo standard per studente, è il costo di riferimento attribuito al singolo studente iscritto entro la durata normale del corso di studio, determinato tenuto conto della tipologia di corso di studi, delle dimensioni dell'ateneo e dei differenti contesti economici, territoriali, e infrastrutturali in cui opera l'università.

Il comma 2 afferma che per la determinazione del costo standard per studente è definita, secondo quanto previsto al comma 1, con decreto del Ministro, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita l'ANVUR, da adottarsi entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, acquisito il parere dell'ANVUR.

La RT riferisce che anche quanto previsto dagli articoli 8 e 9 non genera oneri a carico della finanza pubblica. L'articolo 8, in particolare, detta dei criteri generali per la determinazione del costo standard per studente in corso, prevedendo una successiva attività di elaborazione di indici e parametri dal Ministero e, per quanto di competenza, dall'Agenzia Nazionale di Valutazione dell'Università e della Ricerca (ANVUR).

Al riguardo, per i profili di copertura, in considerazione di quanto stabilito all'articolo 2 circa il rapporto tra programmazione triennale di bilancio degli atenei e vincolo di sostenibilità della struttura dei costi *standard* per studente, si ribadisce che andrebbero esplicitate sin d'ora le metodologie e i determinanti da impiegare nella valutazione del suddetto parametro (costo pieno, costo "primo", costo economico tecnico etc. etc.), al pari degli indicatori concernenti la spesa massima di personale ed il limite di indebitamento d'ora innanzi sostenibile.

Articolo 9

(Valutazione delle politiche di reclutamento degli atenei)

L'articolo prevede che la valutazione delle politiche di reclutamento del personale è finalizzata a misurare annualmente: a) la produzione scientifica dei professori e dei ricercatori elaborata in data successiva alla presa di servizio presso l'ateneo, ovvero, al passaggio a diverso ruolo o fascia nell'ateneo, tenuto conto delle specificità delle rispettive aree disciplinari, in coerenza con gli indicatori utilizzati per l'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale, nonché dei risultati, ove disponibili, della VQR; b) 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 discipline di area medica, di scuola di specializzazione, nella università in cui sono stati reclutati come ricercatori; c) la percentuale dei professori reclutati da altri atenei; d) la percentuale dei professori e ricercatori in servizio presso l'ateneo, responsabili scientifici di progetti di ricerca, comunitari e internazionali; e) il grado di internazionalizzazione del corpo docente, valutato in termini di numerosità di docenti provenienti dall'estero e chiamati dall'ateneo in qualità di vincitori di progetti di ricerca finanziati dall'Unione Europea; f) la struttura e i rapporti dell'organico del personale docente e ricercatore, dirigente e tecnico amministrativo anche tenuto conto dei criteri di cui all'articolo 4. Il comma 2 stabilisce che la ponderazione dei criteri e la definizione dei parametri per l'attuazione del comma 1 è stabilita dal Ministero con decreto di natura non regolamentare avente validità almeno triennale da emanarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, sentita l'ANVUR.

La RT riferisce che l'articolo disciplina gli obiettivi della valutazione delle politiche di reclutamento degli atenei e i criteri di riferimento in base ai quali effettuare tale processo valutativo. Anche in questo caso è previsto un ruolo del Ministero e anche dell'ANVUR, sempre rientrante nell'ambito delle normali attività istituzionali dell'Agenzia e non suscettibile, pertanto, di generare oneri aggiuntivi.

Al riguardo, non ci sono osservazioni.

Articolo 10

(Programmazione finanziaria triennale del Ministero)

Il comma 1 prevede che nell'ambito dell'attività di indirizzo e programmazione del sistema universitario, il Ministro individua con proprio decreto, avente validità almeno triennale, le percentuali del FFO da ripartire in relazione al costo standard per studente, ai risultati della didattica, della ricerca,

delle politiche di reclutamento e agli interventi perequativi ai sensi della legge 30 dicembre 2010, n. 240.

Il comma 2 stabilisce che il Ministero comunica annualmente al Ministero dell'economia e delle finanze i risultati della programmazione triennale del sistema universitario relativi agli articoli di cui al presente decreto concernenti il monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica.

La RT riferisce che l'articolo attua il collegamento tra le misure di incentivazione e di sostegno previste dalla legge n. 240 del 2010 e la distribuzione del fondo di finanziamento ordinario delle università statali (FFO) di cui all'articolo 5 della legge 537 del 1993, il cui stanziamento complessivo grava sul capitolo 1694 dello stato di previsione della spesa del MIUR. Per sua natura, il Fondo copre oneri in parte modulabili e lo stanziamento complessivo costituisce il limite massimo di spesa. Nell'ambito della dotazione annuale, ferma restando l'attribuzione a tutti gli atenei statali di una quota base, viene qui previsto che la parte residua sarà ripartita, in termini percentuali, secondo criteri valutativi che tengono in considerazione la qualità del sistema universitario, il costo standard per studente in corso, i risultati conseguiti nell'ambito delle politiche di reclutamento del personale, le finalità di perequazione del sistema universitario. Tale indicazione metodologica del sistema di ripartizione non comporta, di per sé, la necessità di incrementare la dotazione del fondo. Dei risultati di tale programmazione finanziaria, si prevede che il Ministero dia comunicazione annualmente al Ministero dell'economia e delle finanze.

Al riguardo, pur considerando il tenore apparentemente ordinamentale del dispositivo, che rinvia ad un D.M. annuale la definizione dei criteri di riparto del Fondo Ordinario, sulla base dei parametri rideterminati anche per effetto della introduzione del sistema dei costi *standard* di cui all'articolo 9 dello schema in esame, si sottolinea non di meno una proiezione degli effetti d'impatto complessivi rispetto ai nuovi parametri di riparto potrà essere effettuata solo alla luce di dati ed elementi che rappresentino il possibile diverso impatto, rispetto al quadro finanziario previsto dalla legislazione vigente.

In proposito, pur considerando l'asserita neutralità del dispositivo, va ribadito che l'articolo 17, comma 7, quarto periodo, imporrebbe di comprovare la citata neutralità alla luce di dati ed

elementi in grado di confermarne e dimostrarne l'effettiva sostenibilità.

Articolo 11 *(Abrogazioni)*

L'articolo prevede che dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogati: a) l'articolo 51, comma 4, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (tetto spese di personale); b) l'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 (divieto assunzioni per atenei che abbiano superato la soglia di cui alla lettera a); c) l'articolo 1, comma 105, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (programmazione triennale fabbisogni di personale); d) l'articolo 7, comma 5, della legge 9 maggio 1989, n. 168 (limite massimo di indebitamento); e) l'articolo 3, comma 3, della legge 23 dicembre 1991, n. 430 (limite massimo spesa ammortamento mutui).

La RT non considera il dispositivo.

Al riguardo, non ci sono osservazioni.

Articolo 12 *(Norme finali)*

Il comma 1 stabilisce che all'attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto si provvede nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, negli appositi programmi dello stato di previsione del Ministero per l'anno 2012 e per gli esercizi successivi.

Il comma 2 prevede che dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La RT riferisce che nel dispositivo viene precisato che all'attuazione delle norme si provvede entro i limiti delle disponibilità finanziarie vigenti come risultanti dallo stato di previsione degli stanziamenti del Ministero per l'anno 2012 e per gli esercizi successivi.

Al riguardo, va premesso che l'adozione dello schema opera nell'attuazione della delega di cui all'articolo 5, comma 1, lettere *b)* e *c)*, della legge n. 240/2010, e che il comma 8 del medesimo articolo si richiama all'articolo 17, comma 2, della legge di contabilità laddove si prevede che, in considerazione della complessità della materia trattata dai decreti legislativi, la quantificazione degli effetti finanziari debba essere effettuata comunque al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi.

In tal senso, risulta chiaro che il riordino in esame dovrà necessariamente trovare realizzazione nei limiti delle risorse contemplate a legislazione vigente, ritenuto che il medesimo articolo 5, comma 2, della legge reca espressamente un clausola di invarianza con riferimento alla finanza pubblica, espressamente riferita anche alla lettera *b)* e *c)*, di cui il provvedimento in esame costituisce attuazione.

Ciò nonostante, trattandosi del riordino delle regole di *governance* del bilancio e della programmazione degli atenei, una consapevole valutazione sull'impatto che le nuove regole potranno avere sul riequilibrio della finanza universitaria nel medio periodo potrebbe essere svolta solo alla luce di elementi e dati che siano idonei a fornire un quadro informativo sulla situazione finanziaria e patrimoniale attuale degli atenei, nonché alla luce di una proiezione degli effetti che i nuovi strumenti di *governance* potranno avere sul quadro economico-patrimoniale degli atenei nei prossimi anni¹.

¹ In tal senso, per una riflessione approfondita sullo stato delle situazione finanziaria e patrimoniale del sistema universitario. Cfr. CORTE DEI CONTI, SS.RR. in sede di controllo, "*Referto sul sistema universitario*", Delibera n. 7 del 2010, capitoli II e III.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url <http://www.senato.it/documentazione/bilancio>