

# CAMERA DEI DEPUTATI

XVI LEGISLATURA

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO      SERVIZIO COMMISSIONI

## Verifica delle quantificazioni

A.C. 1966

*Disposizioni urgenti in materia di diritto allo studio,  
università e ricerca*

*(D.L. n. 180/2008 – Approvato dal Senato S. 1197)*

N. 44 – 10 dicembre 2008

*La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.*

*La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).*

*L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.*

**SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO**

**Tel. 2174 – 9455**

**SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione**

**Tel 3545 – 3685**

## Estremi del provvedimento

**A.C.** 1966

**Titolo breve:** Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, recante disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca.

**Iniziativa:** governativa

approvato con modifiche dal Senato

**Commissione di merito:** VII Commissione

**Relatore per la  
Commissione di merito:**

**Gruppo:** PdL

**Relazione tecnica:** presente

verificata dalla Ragioneria generale

riferita al testo presentato al Senato

## Parere richiesto

**Destinatario:** alla VII Commissione in sede referente

**Oggetto:** testo del provvedimento

# INDICE

## **ARTICOLO 1, COMMI 1, 1-BIS E 2**

DISPOSIZIONI PER IL RECLUTAMENTO NELLE UNIVERSITÀ E PER GLI ENTI DI RICERCA

## **ARTICOLO 1, COMMA 3**

MODIFICHE ALLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI LIMITI ALLE ASSUNZIONI

## **ARTICOLO 1, COMMI DA 4 A 9**

FORMAZIONE DELLE COMMISSIONI PER IL RECLUTAMENTO DI PROFESSORI E RICERCATORI

## **ARTICOLO 1-BIS**

CHIAMATA DIRETTA E PER CHIARA FAMA NELLE UNIVERSITÀ

## **ARTICOLO 2**

MISURE PER LA QUALITÀ DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

## **ARTICOLO 3**

DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO DEI CAPACI E DEI MERITEVOLI

## **ARTICOLO 3-BIS**

ANAGRAFE NAZIONALE DEI PROFESSORI ORDINARI E ASSOCIATI E DEI RICERCATORI

## **ARTICOLO 3-TER**

VALUTAZIONE DELL'ATTIVITÀ DI RICERCA

## **ARTICOLO 3-QUATER**

PUBBLICITÀ DELL'ATTIVITÀ DI RICERCA

## **ARTICOLO 4**

COPERTURA FINANZIARIA

## PREMESSA

Il disegno di legge in esame, modificato dal Senato, dispone la conversione in legge del D.L. 10 novembre 2008, n. 180, recante disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca.

Il provvedimento è corredato di relazione tecnica.

Si esaminano, di seguito, le disposizioni considerate dalla relazione tecnica e quelle che presentano comunque profili di carattere finanziario.

Ai fini dell'analisi sono altresì utilizzati documenti integrativi, di volta in volta citati, trasmessi dagli uffici governativi nel corso dell'esame presso il Senato.

## ONERI QUANTIFICATI DAL PROVVEDIMENTO

*(milioni di euro)*

|                        | 2009     | 2010 | 2011 | 2012    |
|------------------------|----------|------|------|---------|
| <b>Art. 1, comma 3</b> | 24       | 71   | 118  | 141 (*) |
| <b>Art. 3, comma 1</b> | 65       | 0    | 0    | 0       |
| <b>Art. 3, comma 2</b> | 135 (**) | 0    | 0    | 0       |

(\*) Onere previsto a decorrere dal 2012

(\*\*) Onere coperto mediante utilizzo, per 405 mln, di risorse del FAS, ai sensi dell'art. 3, comma 3.

## VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

### ARTICOLO 1, commi 1, 1-*bis* e 2

#### Disposizioni per il reclutamento nelle università e per gli enti di ricerca

##### Le norme:

- dispongono che le università statali che superino il limite del 90 per cento dei trasferimenti statali sul Fondo per il finanziamento ordinario per le spese fisse e obbligatorie per il personale di ruolo non possono indire nuove procedure concorsuali e di valutazione comparativa e non possono assumere personale. Sono fatte salve, comunque, rispetto al divieto posto, le assunzioni relative alle procedure concorsuali per ricercatore già espletate e quelle che si stanno espletando, senza che ciò comporti oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica (comma 1);

Si ricorda che l'articolo 51, comma 4, della legge 449/1997, richiamato dal comma in esame, prevede che il livello massimo di spesa per il personale di ruolo delle università statali sul totale dei trasferimenti statali

disposti annualmente attraverso il Fondo di finanziamento ordinario (FFO) non possa eccedere il 90 per cento. Il mancato rispetto del limite comporta che le università interessate non possano procedere a nuove assunzioni, se non nel limite del 35 per cento del risparmio determinato dalle cessazioni dell'anno precedente.

Successivamente, l'articolo 5 del d.l. 7 aprile 2004, n. 97 ha previsto che ai fini della determinazione di tale limite, per l'anno 2004 non dovessero essere considerati gli incrementi retributivi derivanti, a partire dall'anno 2002, dagli adeguamenti della retribuzione stabiliti per il personale non contrattualizzato (docenti e ricercatori) e dall'applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro del personale tecnico e amministrativo. Sempre ai fini della determinazione di tale limite, e sempre per l'anno 2004, il medesimo articolo 5 ha previsto l'esclusione di un terzo dei costi del personale universitario docente e non docente impiegato in funzioni assistenziali in convenzione con il Servizio sanitario nazionale. L'articolo in questione era corredato da una clausola di invarianza di oneri per la finanza pubblica.

Quanto previsto con riferimento all'anno 2004, è stato successivamente prorogato per gli esercizi successivi; l'ultima proroga è stata disposta dall'art. 12, comma 1, del d.l. n. 248 del 2007, la quale ha differito al 31 dicembre 2008 il termine entro il quale gli atenei possono, nel calcolo delle spese da contenere entro il 90% dei trasferimenti statali del FFO, non tener conto degli aumenti retributivi del personale docente e tecnico-amministrativo;

- prorogano ulteriormente al 31 dicembre 2009 la norma sopra illustrata, in base alla quale, ai fini del calcolo del limite del 90 per cento quale livello massimo di spesa per il personale sul totale dei trasferimenti statali disposti annualmente attraverso il Fondo di finanziamento ordinario, non si computano gli incrementi stipendiali annuali e un terzo della spesa per il personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale (comma 1-*bis*)[\[1\]](#).

Si segnala che sull'emendamento introduttivo di tale disposizione, con nota del dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 25 novembre 2008, è stato formulato un parere contrario motivato dalla dilatazione della possibilità di indebitamento degli atenei in situazione di criticità finanziaria;

- prevedono che le medesime università considerate nel comma 1 siano escluse dalla ripartizione dei fondi relativi agli anni 2008-2009 previsti dall'art. 1, c. 650, della legge finanziaria per il 2007, per l'attuazione del piano straordinario di assunzione di ricercatori (comma 2).

La legge finanziaria per l'anno 2007 (articolo 1, commi 647, 648 e 650) ha previsto l'adozione di nuove modalità di svolgimento dei concorsi per ricercatore, da definire con decreto del Ministro dell'università e della ricerca entro il 31 marzo 2007, in attesa di una più ampia riforma dello stato giuridico dei ricercatori. Ha inoltre disposto un piano straordinario triennale di assunzione dei ricercatori universitari, mediante la definizione – ad opera del decreto di cui sopra - di un numero aggiuntivo di posti da assegnare alle università e da coprire con concorsi banditi entro il 30 giugno 2008. Per la realizzazione del piano suddetto, sono stati stanziati 20 milioni di euro per il 2007, 40 milioni di euro per il 2008 e 80 milioni di euro a decorrere dal 2009.

**La relazione tecnica**, riferita al testo originario, afferma che i commi 1 e 2 incidono sul riparto tra le università di fondi già stanziati e pertanto non determinano oneri.

In risposta alle richieste di valutazioni, formulate nel corso dell'esame al Senato<sup>[2]</sup>, degli eventuali effetti di risparmio attesi sulla dotazione prevista del Fondo ordinario per il prossimo triennio, il Governo ha rilevato<sup>[3]</sup> che trattasi di disposizioni intese a limitare le facoltà di assunzione delle università che abbiano superato il limite di cui all'art. 51, comma 4, della legge 449/1997. Sostiene inoltre che non sono state stimate economie in quanto le stesse, specie in relazione alla previsione di cui al comma 2 ed all'impostazione generale del provvedimento, potranno essere veicolate verso atenei che presentano parametri più virtuosi.

**Al riguardo**, con riferimento al comma 1, non appaiono chiare modalità e procedure mediante le quali si intenda assicurare il rispetto del vincolo complessivo di invarianza finanziaria in applicazione delle disposizioni derogatorie che prevedono la facoltà di completare le assunzioni dei ricercatori, i cui concorsi siano già espletati o già indetti; ciò anche in considerazione di quanto disposto dal comma 2 che prevede, per le università che potranno usufruire di tale deroga, l'esclusione dalla ripartizione del Fondo ordinario.

Tenuto conto del parere espresso dalla Ragioneria generale dello Stato sull'emendamento introduttivo della disposizione di cui al comma 1-*bis*, andrebbero inoltre forniti elementi circa il potenziale impatto della stessa con particolare riferimento agli atenei in situazione di criticità finanziaria.

**In merito alla clausola di invarianza finanziaria**, di cui al comma 1, si rileva, sotto il profilo formale, che, in base alla prassi consolidata, detta clausola è di consueto formulata nel senso di prevedere l'assenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, anziché, come disposto dalla norma in esame, di "oneri aggiuntivi".

## **ARTICOLO 1, comma 3**

### **Modifiche alle disposizioni in materia di limiti alle assunzioni**

**La norma** modifica l'art. 66, comma 13, primo periodo, del d.l. 112/2008 prevedendo che, per il triennio 2009-2011, le università statali, fermi restando i limiti di cui all'art. 1, comma 105, della legge n. 311/2004<sup>[4]</sup>, possano procedere, per ciascun anno, ad assunzioni di personale nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al 50 per cento di quella relativa al personale a tempo indeterminato, complessivamente cessato

dal servizio nell'anno precedente<sup>[5]</sup>. Tale somma dovrà essere destinata per una quota non inferiore al 60 per cento all'assunzione di ricercatori a tempo indeterminato nonché di contrattisti ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge n. 230/2005 e, per una quota non superiore al 10 per cento, all'assunzione di professori ordinari. Sono fatte salve le assunzioni dei ricercatori per i concorsi di cui all'articolo 1, comma 648, della legge finanziaria 2007, nei limiti delle risorse residue previste dal comma 650. Per far fronte agli oneri di cui al comma in esame la dotazione del Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO) viene integrata di euro 24 milioni per l'anno 2009, di euro 71 milioni per l'anno 2010, di euro 118 milioni per l'anno 2011 e di euro 141 milioni a decorrere dall'anno 2012.

L'art. 66, c. 13, del dl n. 112 del 2008, in relazione al limite posto al *turn-over*, aveva stabilito che il FFO fosse ridotto di 63,5 milioni di euro per il 2009, di 190 milioni di euro per il 2010, di 316 milioni di euro per il 2011, di 417 milioni di euro per il 2012 e di 455 milioni di euro dal 2013.

Si segnala che sulla modifica introdotta al comma 3 in esame, nel corso dell'esame al Senato, è stato espresso con nota del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, un parere contrario motivato dalla possibilità che la norma stessa determini oneri non quantificati e non coperti.

**La relazione tecnica**, riferita al testo originario, si limita ad affermare che gli oneri sono stati stimati utilizzando i medesimi criteri applicati per la quantificazione degli effetti finanziari di cui al comma 13 dell'art. 66 del D.L. 112/2008.

Successivamente, in esito alle richieste di chiarimenti formulate durante l'esame al Senato, il Governo<sup>[6]</sup>, in relazione alla disposizione in esame, ha specificato che per il calcolo delle economie di cui al comma 13 dell'art. 66 del D.L. 112/2008, era stata adottata una retribuzione media di riferimento di circa 72.500 euro per il personale docente e ricercatore e di circa 36.000 euro per il restante personale. Ha quindi precisato che anche in tal caso è stato adottato in via prudenziale un tasso di cessazione del 2,5% e che, comunque, le considerazioni rispetto alle classi di età dei dipendenti devono tener conto delle particolari disposizioni in ordine al collocamento a riposo dei docenti universitari. Ribadisce, peraltro, che le economie erano state computate non solo in relazione al personale docente, ma anche al personale amministrativo e tecnico, anch'esso soggetto a misure limitative. Nella medesima nota rappresenta altresì che, in relazione all'ambito di autonomia riconosciuto agli atenei, è stato eliminato il riferimento al numero delle unità cessate, anche in relazione alla circostanza che per le università rimane comunque vigente l'altro vincolo del 90% del fondo di finanziamento ordinario. In ogni caso, pur tenuto conto delle richiamate esigenze di flessibilità, in relazione al mancato riferimento al numero dei cessati, andranno definite a cura del MIUR d'intesa col MEF, specifiche modalità applicative, allo scopo di evitare che, a fronte di cessazioni di personale in possesso di retribuzioni unitarie condizionate da un consistente maturato economico, si



tenga esclusivamente conto della retribuzione iniziale dei nuovi assunti, trascurando le prevedibili dinamiche retributive.

La Nota governativa rileva poi che il comma 650 dell'art. 1 della legge 296/2006, fa riferimento ad un onere di 20 milioni di euro per l'anno 2007, a 40 milioni di euro per l'anno 2008 ed a 80 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009 e che la norma in esame specifica che le assunzioni dei ricercatori sono fatte salve nei limiti delle risorse residue.

**Con nota del 26 novembre 2008**, il Governo ha fornito ulteriori elementi ordine alla quantificazione degli oneri recati dal comma in esame. In particolare, è stato specificato che il tasso di cessazione annuo del 2,5%, va rapportato ad un numero di personale desunto dai dati del conto annuale disponibile al momento dell'emanazione del d.l. 112/2208, ovvero 60.180 unità di personale docente e 56.760 unità di restante personale (dirigenti, elevate professionalità e altro personale amministrativo e tecnico). Per quanto concerne le retribuzioni relative al personale cessato, afferma che sono state prudenzialmente adottate retribuzioni medie lorde dei cessati pari a circa 72.400 euro per il personale docente e ricercatore e di circa 35.200 euro lordi annui per il restante personale. Inoltre, le economie, in considerazione della distribuzione delle cessazioni nel corso dell'anno sono state computate per il 50% in ciascun anno iniziale interessato dall'introduzione della misura limitativa, per essere considerato in misura piena dall'anno successivo. I parametri suddetti sono stati altresì adottati per il computo dei maggiori oneri derivanti dalla riduzione delle misure limitative recate dal provvedimento in esame. Pertanto, considerato che le economie computate sulla base del d.l. 112/2008 – che prevedeva per gli anni dal 2009 al 2011 la possibilità di effettuare assunzioni sulla base del 20% delle economie derivanti dalle cessazioni verificatesi nell'anno precedente – ammontavano a 63,5 milioni di euro per l'anno 2009, a 190 milioni di euro per l'anno 2010, a 316 milioni di euro per l'anno 2011 e a 417 milioni di euro per l'anno 2012 e che le misure recate dal provvedimento in esame incidono sulle facoltà assunzionali degli anni 2009-2011 con effetti a regime a decorrere dall'anno 2012, i conseguenti oneri sono stati quantificati in 24 milioni di euro per l'anno 2009, in 71 milioni di euro per l'anno 2010, in 118 milioni di euro per l'anno 2011 e in 141 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012.

Allega, quindi, il seguente prospetto riassuntivo degli effetti derivanti dalla metodologia testé illustrata.

| Prospetto metodologico             |        |                                    |                                     |                                                                       |                                                                       |                                                                  |                                   |
|------------------------------------|--------|------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
|                                    | unità  | Retribuzioni lorde di reiferimento | Tasso di cessazione utilizzato 2,5% | Economie annue a regime in caso di assunzioni al 20% delle cessazioni | Economie annue a regime in caso di assunzioni al 50% delle cessazioni | Maggior onere annuo a regime in caso di passaggio dal 20% al 50% | Arrotondamento in milioni di euro |
| Professori e ricercatori           | 60.180 | 72.400                             | 1504,5                              | 87.140.640                                                            | 54.462.900                                                            | 32.677.740                                                       | 32,6                              |
| Personale amministrativo e tecnico | 56.760 | 35.200                             | 1.419                               | 39.959.040                                                            | 24.974.400                                                            | 14.964.640                                                       | 14,9                              |

|                                                            |                  |         |                  |             |                  |            |          |
|------------------------------------------------------------|------------------|---------|------------------|-------------|------------------|------------|----------|
| totale                                                     | 116.940          | 107.600 | 2.923,5          | 127.099.680 | 79.437.300       | 47.662.380 | 47,5 (*) |
| <b>maggiori oneri lordi</b><br><i>(in milioni di euro)</i> |                  |         |                  |             |                  |            |          |
| <b>Anno 2009</b>                                           | <b>Anno 2010</b> |         | <b>Anno 2011</b> |             | <b>Anno 2012</b> |            |          |
| 24 (**)                                                    | 71               |         | 118              |             | 141              |            |          |

(\*) *Onere annuo a regime*

(\*\* ) *Per tener conto della distribuzione delle cessazioni l'effetto relativo a ciascun primo anno viene considerato, secondo quanto indicato dalla Nota integrativa, in misura pari al 50% di quello a regime.*

**Nulla da osservare** al riguardo, alla luce degli elementi integrativi forniti nel corso dell'esame al Senato.

Appaiono peraltro utili chiarimenti circa il parere contrario espresso con nota della Ragioneria sull'emendamento introduttivo della modifica di cui al comma 3, atteso che la stessa non sembrerebbe di per sé onerosa, non facendo venir meno il limite del 60 per cento delle somme da destinare all'assunzione dei ricercatori.

#### **ARTICOLO 1, commi da 4 a 9**

#### **Formazione delle commissioni per il reclutamento di professori e ricercatori**

##### **Le norme:**

- prevedono nuove procedure per la formazione delle commissioni per il reclutamento dei professori universitari di I e II fascia della prima e della seconda sessione 2008 che saranno formate da 5 componenti, ovvero da 1 professore ordinario nominato dalla facoltà che ha richiesto il bando e 4 professori ordinari non appartenenti all'università che ha richiesto il bando (comma 4).

Questi ultimi saranno sorteggiati in una lista di commissari eletti tra i professori ordinari appartenenti al settore scientifico-disciplinare oggetto del bando, in numero triplo rispetto al numero dei commissari complessivamente necessari nella sessione. L'elettorato attivo è costituito dai professori ordinari e straordinari appartenenti al settore oggetto del bando. Ove il settore sia costituito da un numero di professori ordinari pari o inferiore al necessario, la lista è costituita da tutti gli appartenenti al settore ed è eventualmente integrata mediante elezione, fino a concorrenza del numero necessario, da appartenenti a settori affini. Il sorteggio è effettuato in modo da assicurare, ove possibile, che almeno due dei commissari sorteggiati appartengano al settore disciplinare oggetto del bando. Ciascun commissario può, ove possibile, partecipare, per ogni fascia e settore, ad una sola commissione per ciascuna sessione (comma 4);

- dispongono che le commissioni per la valutazione comparativa dei ricercatori siano composte da un professore ordinario o da un professore associato nominato dalla facoltà che ha richiesto il bando e da due professori ordinari sorteggiati in una lista di commissari eletti tra i professori ordinari appartenenti al settore disciplinare oggetto del bando, in numero triplo rispetto al numero dei commissari complessivamente necessari nella sessione (commi 5 e 6).

L'elettorato attivo è costituito dai professori ordinari e straordinari appartenenti al settore oggetto del bando. Sono esclusi dal sorteggio relativo a ciascuna commissione i professori che appartengono all'università che ha richiesto il bando. Il sorteggio è effettuato in modo da assicurare ove possibile che almeno uno dei commissari sorteggiati appartenga al settore disciplinare oggetto del bando. Si applicano in quanto compatibili le disposizioni di cui al comma 4;

- dispongono che, per sovrintendere allo svolgimento delle operazioni di votazione e di sorteggio di cui ai precedenti commi 4 e 5, è nominata una commissione a livello nazionale composta da sette professori ordinari. Per la partecipazione all'attività della commissione non sono previsti compensi, indennità o rimborsi spese. Dall'attuazione del comma in esame non devono derivare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica (comma 6-*bis*);
- modificano l'articolo 74, comma 1, lettera *c*), del d.l. n. 112/2008, escludendo gli enti di ricerca dall'obbligo di ridurre la spesa per il personale non dirigenziale di almeno il 10 per cento [\[7\]](#) (comma 9).

**La relazione tecnica**, con riferimento al testo originario, non considera le disposizioni. In risposta [\[8\]](#) alle osservazioni formulate dal Servizio Bilancio del Senato, in relazione ai possibili profili onerosi derivanti dalla diversa composizione qualitativa delle commissioni di valutazione comparativa dei professori universitari di I e II fascia e dei ricercatori, il Governo fa presente che la normativa vigente non prevede alcun compenso per i membri delle commissioni predette. Non ravvisa, pertanto, profili di onerosità.

**Al riguardo**, si osserva che all'art. 74, comma 1, del d.l. 112/2008, nella sua formulazione originaria, sono stati ascritti effetti di risparmio quantificati, in termini di saldo netto da finanziare, in 12 milioni nel 2009, 24 milioni nel 2010 e 30 milioni nel 2011. Pur in considerazione del fatto che la relazione tecnica relativa alla suddetta disposizione afferma che tali risparmi derivano dall'applicazione della misura prevista dal medesimo comma 1, lett. *a*), inerente la riduzione di posti di livello dirigenziale, sarebbe opportuno che il Governo confermasse la neutralità finanziaria della disposizione contenuta nel comma 9.

Quanto alla prevista istituzione di una Commissione, per il cui funzionamento non sono peraltro previsti oneri aggiuntivi, andrebbe comunque valutata la compatibilità della stessa rispetto alle vigenti disposizioni in materia di riduzioni di organi collegiali e di contenimento delle relative spese, da ultimo contenute anche nel DL 112/2008.

## **ARTICOLO 1-*bis***

### **Chiamata diretta e per chiara fama nelle università**

**La norma**, introdotta dal Senato, modificando il comma 9 dell'art. 1 della legge n. 230/2005<sup>[9]</sup>, stabilisce i criteri e le condizioni con cui le università, nell'ambito delle relative disponibilità di bilancio<sup>[10]</sup>, possono procedere alla copertura di posti di professore ordinario e associato e di ricercatore mediante chiamata diretta di studiosi stabilmente impegnati all'estero in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario.

La nomina viene disposta dal rettore, con proprio decreto, il quale determina altresì la relativa classe stipendiale sulla base dell'eventuale anzianità di servizio e di valutazioni di merito.

Dispone, inoltre, che dalla suddetta disposizione non devono derivare nuovi oneri a carico della finanza pubblica.

**Al riguardo**, si osserva che l'effettiva neutralità finanziaria della norma appare subordinata alla condizione che, nell'attribuzione della classe stipendiale, si tenga conto degli effetti di spesa anche con riguardo alla progressione economica dei docenti nominati. Sul punto appare opportuno acquisire l'avviso del Governo.

Quanto alla prevista istituzione di una Commissione, si rinvia alle considerazioni svolte in relazione all'art. 1, commi da 4 a 9.

**In merito alla clausola di invarianza finanziaria**, di cui all'articolo 1-*bis*, comma 1, capoverso 9-*bis*, sotto il profilo formale, si segnala che, in base alla prassi consolidata, la clausola di invarianza finanziaria è di consueto formulata nel senso di prevedere l'assenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, anziché, come disposto dalla norma in esame, di "nuovi oneri".

## **ARTICOLO 2**

### **Misure per la qualità del sistema universitario**

**La norma** prevede quanto segue:

- a decorrere dall'anno 2009, una quota non inferiore al 7 per cento del fondo di finanziamento ordinario e del fondo straordinario di cui all'articolo 2, comma 428, della legge finanziaria 2008, destinata ad incrementarsi negli anni successivi, è ripartita tra le università in base ai risultati dei processi formativi e dell'attività di ricerca scientifica, nonché in base alla qualità dell'offerta formativa e alla efficacia ed efficienza delle sedi didattiche (comma 1).

L'articolo 2, comma 428, della legge finanziaria 2008, dispone che, nello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca è istituito un fondo con una dotazione finanziaria di 550 milioni di euro per l'anno 2008, di 550 milioni di euro per l'anno 2009 e di 550 milioni di euro per l'anno 2010 (Fondo da destinare all'incremento dell'efficienza e dell'efficacia del sistema universitario statale). Tale somma è destinata ad aumentare il Fondo di finanziamento ordinario per le università (FFO), per far fronte alle prevalenti spese per il personale e, per la parte residua, ad altre esigenze di spesa corrente e d'investimento individuate autonomamente dagli atenei;

- le modalità di ripartizione di tali somme sono definite con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentiti il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR) e il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU) (comma 2).

**La relazione tecnica** afferma che la disposizione non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato.

**Nulla da osservare**, al riguardo.

### ARTICOLO 3

#### **Diritto allo studio universitario dei capaci e dei meritevoli**

**La norma** dispone:

- l'integrazione di 65 milioni di euro per l'anno 2009 del fondo per il finanziamento dei progetti volti alla realizzazione degli alloggi e residenze di cui alla legge n. 338/2000<sup>[11]</sup> (comma 1);
- l'incremento di 135 milioni di euro per l'anno 2009 del fondo di intervento integrativo di cui all'art. 16 della legge n. 390/1991<sup>[12]</sup> (comma 2);
- che agli incrementi di cui ai commi precedenti si faccia fronte - per 65 milioni di euro relativamente al comma 1 e per 405 milioni di euro relativamente al comma 2 - con le risorse del fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) di cui all'articolo 61 della legge n. 289/2002, n. 289, relative alla programmazione per il periodo 2007-2013, che, a tale scopo, sono prioritariamente assegnate dal CIPE al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nell'ambito del programma di competenza dello stesso Ministero (comma 3).

**La relazione tecnica** si limita a ribadire il contenuto della norma.

**Con nota del 18 novembre 2008**, in risposta ai rilievi formulati dalla V Commissione del Senato – la quale ha chiesto di conoscere se il Fondo per le aree utilizzate (FAS) utilizzato a copertura delle autorizzazioni di spesa recate dall'articolo in esame rechi la necessaria

copertura e se la concessione delle borse di studio agli studenti più meritevoli rientri, anche contabilmente, nell'ambito della spesa di parte capitale – ha rappresentato quanto segue.

In primo luogo ha ribadito che la norma non prevede espressamente la riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 61 della legge n. 289/2002 relativa al FAS, ma indica che agli oneri “si fa fronte” con le risorse del fondo stesso, prioritariamente assegnate dal CIPE al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nell'ambito del programma di competenza dello stesso Ministero. In secondo luogo, ha specificato che è rimessa al CIPE ogni valutazione sulla compatibilità della riduzione del fondo con le esigenze relative alla programmazione per il periodo 2007-2013, tenuto conto sia della necessità di completare gli interventi avviati e dare attuazione agli impegni già contratti, sia delle risorse attualmente disponibili, che vengono riassunte nel prospetto che segue.

|                                                                                                 | 2008        | 2009        | 2010      | 2011      | successivi |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-----------|-----------|------------|
| Risorse per l'anno 2208: disponibili al 1.1.08; risorse del 2009: si fa riferimento alla tab. F | 3.040.269   | 5.899.110   | 6.899.886 | 5.543.556 | 47.479.420 |
| Utilizzo fondo                                                                                  | - 1.164.204 | - 2.349.000 | - 47.000  | 0         | 0          |
| Disponibilità                                                                                   | 1.876.066   | 3.650.110   | 6.852.886 | 5.543.556 | 5.543.556  |

Ha quindi affermato che, in sede di riprogrammazione del Fondo, appare plausibile la possibilità di un efficientamento nel corso del 2009 dell'allocazione delle risorse a cura del CIPE, tale che la loro spendibilità risulti compatibile con le corrispondenti spese correnti e di investimento previste dalla norma in esame (realizzazione degli alloggi e residenze e concessione di borse di studio).

Ha poi ricordato che, in altre circostanze, per la valutazione degli effetti delle coperture mediante riduzione del FAS, si è resa viceversa necessaria la previa determinazione dei coefficienti annui di spendibilità da assumere ai fini della riduzione dell'autorizzazione di spesa medesima, calcolata per compensare gli effetti in termini di indebitamento netto, a prescindere dai corrispondenti oneri, il cui andamento di cassa risulta svincolato da quello dei rispettivi mezzi di copertura.

**Al riguardo**, si osserva che, nonostante la clausola di copertura non disponga una riduzione diretta dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo FAS, la modifica introdotta dal Senato ha quantificato espressamente la misura dell'utilizzo del FAS per far fronte ai due interventi, prevedendo solo per quello concernente la concessione di borse di studio l'applicazione dei consueti criteri di ponderazione, basati sul presupposto di una spendibilità delle risorse del FAS nella misura di circa un terzo l'anno.

L'applicazione di tale criterio appare finalizzato ad evitare discrasie negli effetti di cassa, pur permanendo un utilizzo di risorse di parte capitale per il finanziamento di spese correnti.

Per l'intervento relativo alla costruzione di alloggi e residenze, i criteri di triplicazione non sono stati applicati, presumibilmente nel presupposto – peraltro non riscontrabile sulla base di dati oggettivi – di una proiezione per cassa delle relative spese analoga a quella statisticamente registrata per il FAS. Sul punto appaiono quindi opportuni ulteriori elementi da parte del Governo.

Quanto al prospetto circa la disponibilità del FAS, apparirebbe utile un aggiornamento alla luce dei prelievi e imputazioni di spese al Fondo, intervenuti con il DL 185/2008 ("Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale").

**In merito ai profili di copertura finanziaria,** si rileva che il comma 3 dispone che agli oneri di cui ai commi 1 e 2, pari, rispettivamente, a 65 milioni di euro e a 405 milioni di euro, si fa fronte con le risorse del fondo per le aree sottoutilizzate di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, relative alla programmazione per il periodo 2007-2013, che, a tale scopo, sono prioritariamente assegnate dal CIPE al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nell'ambito del programma di competenza dello stesso Ministero.

**Al riguardo,** si ricorda che la norma dispone:

- ai sensi del comma 1, l'incremento del fondo per il finanziamento dei progetti volti alla realizzazione degli alloggi e delle residenze di cui alla legge n. 338 del 2000. Le risorse del suddetto fondo sono iscritte nel capitolo 7273 del ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il cui stanziamento è rideterminato, in parte, annualmente ai sensi della tabella C allegata al disegno di legge finanziaria.

- ai sensi del comma 2, l'incremento del fondo di intervento integrativo per la concessione agli studenti capaci e meritevoli delle borse di studio ai sensi dell'articolo 16, della legge n. 390 del 1991. Le risorse del suddetto fondo sono iscritte in bilancio nel capitolo 1695 del ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il cui stanziamento è rideterminato annualmente ai sensi della tabella C allegata al disegno di legge finanziaria.

La riduzione del Fondo per le aree sottoutilizzate prevista dalla norma in esame, relativamente agli interventi di cui al comma 1, è disposta in misura pari alla spesa autorizzata. Al riguardo, come si evince dalla documentazione consegnata dal rappresentante

del Governo durante l'esame in prima lettura al Senato, la riduzione equivalente, rispetto alla spesa autorizzata, del Fondo aree sottoutilizzate, a differenza di quanto previsto dagli ultimi decreti-legge che utilizzavano la medesima copertura finanziaria, è dovuta al fatto che non si è proceduto, esplicitamente, ad una riduzione di spesa, ma all'utilizzo delle risorse del suddetto Fondo, prioritariamente, assegnate dal CIPE al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Tale modalità di copertura consentirebbe di mantenere invariato il coefficiente di spendibilità della spesa autorizzata e delle risorse del quale è previsto l'utilizzo con finalità di copertura. A tale proposito, si segnala che, al fine di garantire l'invarianza complessiva delle disposizioni, sarebbe opportuno integrare la norma in esame prevedendo che il CIPE assegni, prioritariamente, al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, le relative risorse secondo tempi e modalità di erogazione che garantiscano l'invarianza degli effetti sull'indebitamento netto e sul fabbisogno.

Con riferimento al comma 2, in seguito alla condizione formulata dalla Commissione bilancio del Senato nella seduta del 26 novembre 2008, si è proceduto ad una riduzione tripla del Fondo per le aree sottoutilizzate. Al riguardo, in considerazione del fatto che la spesa autorizzata è volta alla concessione di borse di studio, appare opportuno che il Governo confermi che la triplicazione della copertura è idonea a neutralizzare la differente valenza per cassa delle spese previste dal comma in esame, rispetto a quelle del Fondo aree sottoutilizzate, fermo restando che tali risorse, di conto capitale, vengono utilizzate per la copertura di oneri di parte corrente. Tuttavia, con riferimento alla formulazione della copertura finanziaria, si segnala che in seguito alla modifica apportata dal Senato, non sembrerebbe più necessaria l'applicazione della procedura di assegnazione delle relative risorse tramite delibera del CIPE utilizzata con riferimento al comma 1. Al riguardo, appare opportuno un chiarimento da parte del Governo.



### **ARTICOLO 3-*bis***

#### **Anagrafe nazionale dei professori ordinari e associati e dei ricercatori**

**La norma**, introdotta dal Senato, dispone che, a decorrere dall'anno 2009, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, siano individuati modalità e criteri per la costituzione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, presso il Ministero, di un'Anagrafe nazionale nominativa dei professori ordinari e associati e dei ricercatori, contenente per ciascun soggetto l'elenco delle pubblicazioni scientifiche prodotti. L'Anagrafe è aggiornata con periodicità annuale.

**La relazione tecnica** non considera la norma, che è stata introdotta dal Senato.

**Al riguardo**, andrebbe confermata l'effettiva possibilità di dare attuazione all'intervento previsto senza oneri per la finanza pubblica e, quindi, nell'ambito delle dotazioni di persone e mezzi esistenti, come prefigurato dalla clausola di neutralità finanziaria.

### **ARTICOLO 3-*ter***

#### **Valutazione dell'attività di ricerca**

##### **La norma:**

- dispone che il conseguimento degli scatti biennali dei professori ordinari e dei ricercatori, di cui agli articoli 36 e 38 del d.p.r. n. 382/1980<sup>[13]</sup>, destinati a maturare dal 1° gennaio 2011, sia subordinato all'accertamento dell'effettuazione di pubblicazioni scientifiche nel biennio precedente (comma 1);
- stabilisce che la mancata effettuazione di pubblicazioni scientifiche nel biennio precedente comporti la diminuzione della metà dello scatto biennale (comma 3).

**Nulla da osservare**, al riguardo, potendo le norme determinare eventuali riduzioni di spesa.

### **ARTICOLO 3-*quater***

#### **Pubblicità dell'attività di ricerca**

**La norma** dispone che, in sede di approvazione del conto consuntivo relativo all'esercizio precedente, il rettore presenti al consiglio di amministrazione e al senato accademico una relazione che dia conto dei risultati dell'attività di ricerca, di formazione e di trasferimento tecnologico nonché dei finanziamenti ottenuti da soggetti pubblici e privati. La relazione è pubblicata sul sito *internet* dell'ateneo e trasmessa al MIUR. La mancata pubblicazione e

trasmissione sono valutate anche ai fini dell'attribuzione delle risorse finanziarie a valere sul Fondo di finanziamento ordinario e sul Fondo straordinario.

**Al riguardo**, andrebbero precisati i criteri in base ai quali si dovrà tener conto, ai fini dell'attribuzione delle risorse dei predetti Fondi, della mancata pubblicazione e trasmissione della relazione indicata dalla norma.

#### **ARTICOLO 4**

##### **Copertura finanziaria**

**La norma** reca la copertura finanziaria degli oneri di cui all'articolo 1, comma 3, - quantificati in 24 milioni di euro per l'anno 2009, 71 milioni di euro per l'anno 2010, e 141 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011 - mediante la riduzione lineare delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun Ministero per gli importi indicati nell'elenco 1 allegato al decreto in esame. Sono escluse dalla riduzione le spese indicate nell'articolo 60, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, nonché quelle connesse all'istruzione e all'università.

L'articolo 60, comma 2, citato, si riferisce alle dotazioni di spesa di ciascuna missione connesse a stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse; alle spese per interessi; alle poste correttive e compensative delle entrate, comprese le regolazioni contabili con le Regioni; ai trasferimenti a favore degli enti territoriali aventi natura obbligatoria; al fondo ordinario delle università; alle risorse destinate alla ricerca; alle risorse destinate al finanziamento del 5 per mille delle imposte sui redditi delle persone fisiche; nonché a quelle dipendenti da parametri stabiliti dalla legge o derivanti da accordi internazionali.

**Al riguardo**, sotto il profilo della quantificazione, si rileva l'esigenza di un chiarimento circa la possibilità che le riduzioni operate si riflettano eventualmente su problemi di funzionalità dei settori e delle amministrazioni interessate.

Quanto alla differenza tra la copertura prevista per il 2011 (141 milioni) e l'onere indicato per il medesimo anno dall'art. 1, comma 3 (118 milioni), essa va ricondotta all'applicazione di un ormai consolidato criterio contabile in base al quale, nei casi in cui l'onere massimo si produca oltre il triennio, la copertura del medesimo viene anticipata all'ultimo esercizio del triennio considerato, al fine di assicurare un sostanziale equilibrio, nell'intero periodo di applicazione delle norme, tra oneri e mezzi di copertura.

**In merito ai profili di copertura finanziaria**, si rileva che la norma dispone che agli oneri derivanti dall'articolo 1, comma 3, pari a 24 milioni di euro per l'anno 2009, a 71 milioni di euro per l'anno 2010, e a 141 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011, si provvede mediante corrispondente riduzione lineare delle dotazioni finanziarie delle missioni di

spesa di ciascun Ministero per gli importi indicati nell'elenco 1 allegato al presente decreto. Dalle predette riduzioni sono escluse le spese indicate nell'articolo 60, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché quelle connesse all'istruzione ed all'università.

**Al riguardo**, si segnala che mentre il precedente taglio lineare previsto dall'articolo 60 del decreto-legge n. 112 del 2008, era limitato al triennio 2009-2011, la norma in esame prevede un taglio di carattere permanente.

A tale proposito, si osserva che l'utilizzo di tale modalità di copertura presenta alcuni profili problematici connessi alla natura delle dotazioni di bilancio oggetto di riduzione.

Con riferimento agli stanziamenti di bilancio connessi a spese predeterminate per legge, che nell'elenco 1 allegato al disegno di legge di conversione del decreto-legge sono esplicitamente evidenziate, la riduzione di carattere permanente è consentita previa verifica della coerenza temporale tra le riduzioni previste e le risorse iscritte in bilancio in forza di tali disposizioni. A tale fine, sarebbe opportuno conoscere le singole autorizzazioni di spesa oggetto del taglio. In altri termini, potrebbe essere utile che il Governo fornisca, con riferimento alle suddette spese, un prospetto informativo analogo a quello previsto, per ogni singolo stato di previsione, dall'allegato 2 (Prospetto autorizzazioni di spesa per programmi) al disegno di legge di bilancio per il triennio 2009-2011 (Atto Senato n. 1210).

Con riferimento, invece, alla riduzione delle dotazioni di bilancio non derivanti da spese autorizzate per legge, appare problematico prevedere una riduzione di carattere permanente, dal momento che tali stanziamenti, in base agli articoli 2 e 4, della legge n. 468 del 1978, sono determinati annualmente dal disegno di legge di bilancio in relazione al triennio di riferimento, nei termini esposti nel quadro generale riassuntivo allegato al suddetto disegno di legge.

Si ricorda, inoltre, che, con riferimento alle spese oggetto della riduzione lineare in esame, si ricorda che sono escluse:

- in analogia con il precedente taglio disposto dall'articolo 60, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008, le dotazioni di spesa di ciascuna missione connesse a stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse;

alle spese per interessi; alle poste correttive e compensative delle entrate, comprese le regolazioni contabili con le Regioni; ai trasferimenti a favore degli enti territoriali aventi natura obbligatoria; del fondo ordinario delle università; delle risorse destinate alla ricerca; delle risorse destinate al finanziamento del 5 per mille delle imposte sui redditi delle persone fisiche; nonché quelle dipendenti da parametri stabiliti dalla legge o derivanti da accordi internazionali;

- le spese connesse all'istruzione e all'università. A tale proposito si rileva, infatti, che le missioni oggetto del taglio relative al ministero dell'istruzione e dell'università sono, esclusivamente, quelle di carattere per lo più amministrativo quali quelle relative alla missione l'Italia in Europa e nel mondo e ai servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche.

---

[1] La norma è stata inserita nel corso dell'esame del provvedimento presso il Senato.

[2] Cfr. Nota del 18 novembre 2008 del Servizio Bilancio del Senato.

[3] Cfr. Nota del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento Ragioneria generale dello Stato – del 18.11.2008.

[4] Il comma 105 dell'art. 1, della legge n. 311/2004 prevede che, a decorrere dall'anno 2005, le università adottino programmi triennali del fabbisogno di personale docente, ricercatore e tecnico-amministrativo; a tempo determinato e indeterminato, tenuto conto delle risorse a tal fine stanziare nei rispettivi bilanci. Tali programmi sono valutati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ai fini della coerenza con le risorse stanziare nel fondo di finanziamento ordinario delle università (FFO), fermo restando il limite del 90% della quota del Fondo, secondo quanto già disposto dalla normativa vigente.

[5] Il primo periodo del comma 13 del citato articolo disponeva un limite al *turn over* per ciascun anno pari al 20% delle cessazioni verificatesi l'anno precedente. Inoltre, a seguito della novella, il parametro al quale fare riferimento, per le assunzioni di personale nelle università, è rappresentato unicamente dalla spesa, e non anche dal numero delle unità cessate nell'anno precedente. Infatti, la disposizione originaria, per il triennio 2009-2011, oltre a fissare il limite del 20% della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente, prevedeva che, in ogni caso, il numero delle unità di personale da assumere non potesse eccedere, per ciascun anno, il 20% delle unità cessate l'anno precedente.

[6] Nota del 18 novembre 2008, già citata.

[7] Il citato art. 74, concernente la riduzione degli assetti organizzativi, al comma 1, lett. c), nella versione previgente prevedeva che le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, ivi inclusa la Presidenza del Consiglio dei Ministri, le agenzie, incluse le agenzie fiscali, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, nonché gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dovessero provvedere entro il 30 novembre 2008, secondo i rispettivi ordinamenti, a rideterminare le dotazioni organiche del personale non dirigenziale, apportando una riduzione non inferiore al dieci per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale.

[8] Nota del 18 novembre 2008

[9] “Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari”

[10] Nella precedente versione della norma era richiesta un'attestazione della sussistenza di adeguate risorse nel bilancio dell'Università.

[11] “Disposizioni in materia di alloggi e residenze per studenti universitari”.

[12] “Norme sul diritto agli studi universitari”.

[13] “Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica”.