

FINANZIARIA 2007 CONSIDERAZIONI E PROPOSTE DEL CODAU

PREMESSA

I rapporti finanziari fra università e finanza statale sono oggi regolati, per quel che attiene alle normali esigenze di funzionamento delle università, sulla base della previsione, nel bilancio dello Stato, di un unico fondo, denominato “Fondo di finanziamento ordinario delle università”, che comprende il finanziamento indistinto, da parte dello Stato, delle ordinarie esigenze di funzionamento degli Atenei, comprese le spese per il personale.

L'ammontare di tale fondo viene di volta in volta stabilito secondo criteri di compatibilità con le più generali politiche finanziarie e di bilancio proposte dal Governo e deliberate dal Parlamento nell'ambito delle annuali decisioni di finanza pubblica.

Nella destinazione e nella gestione dei fondi così assegnati le singole università dovrebbero avere piena autonomia, nelle forme previste dagli statuti e dai regolamenti delle singole istituzioni e attraverso gli strumenti di programmazione e di bilancio disciplinate da tali particolari ordinamenti. Il che impone soprattutto processi decisionali fondati su come allocare risorse scarse su impieghi alternativi, processi che sono e debbono essere tutti “interni” all'ente di autonomia funzionale.

In sostanza, i rapporti finanziari fra università e finanza statale dovrebbero essere improntati ad un modello nel quale è riservata allo Stato la decisione “macro” circa l'entità dei finanziamenti da concedere al settore universitario nel suo complesso, mentre rimane di esclusiva competenza delle università l'utilizzo delle risorse così assegnate, con l'ovvio vincolo della loro destinazione al perseguimento delle funzioni istituzionali.

Ne discende che, l'applicazione alle Università di vincoli che attengano alla puntuale gestione delle somme assegnate non è coerente con il sistema su delineato .

Eventuali esigenze di minori finanziamenti pubblici agli Atenei, motivate da politiche di bilancio restrittive a livello generale (come avvenuto ultimi anni), dovrebbero avere pertanto come sbocco naturale la manovra del Fondo di finanziamento ordinario delle università, determinato di volta in volta secondo criteri di compatibilità con lo stato dei conti pubblici e con gli impegni europei dell'Italia.

Una volta ripartito il Fondo stesso fra gli Atenei, è da ritenere che questi ultimi debbano essere liberi di procedere alle scelte di spesa ritenute più adeguate all'offerta formativa e alle attività di ricerca autonomamente deliberate, pur nell'ovvio rispetto del carattere obbligatorio di alcune spese e di talune norme generali dettate per il settore, nonché delle finalizzazioni di fondi in qualche caso indicate dalla legge.

*Inoltre gli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dalla legge consistono in genere nel contenere entro i limiti prefissati la crescita del fabbisogno generato dal sistema universitario a carico del bilancio dello Stato, e, quindi, la crescita del relativo contributo di funzionamento. **Ne consegue che le spese effettuate dagli Atenei e dalle loro articolazioni autonome con risorse proprie (che non generano fabbisogno a carico del bilancio dello Stato) non possono ricadere nei vincoli e nelle limitazioni previste dal contenimento della spesa pubblica.***

Questo principio è coerente con l'indirizzo generale di incentivare le Università a reperire risorse proprie (provenienti da ricerche, consulenze e servizi per conto di terzi nonché dalla tassazione studentesca) per far fronte alle diminuite risorse statali.

Le risorse proprie derivanti da "patti" con i terzi e con gli studenti, servono per realizzare attività e iniziative che debbono corrispondere in risultati agli impegni assunti e non possono essere doppiamente penalizzate né frenate da interventi finalizzati al contenimento della spesa pubblica, dal momento che questi proventi non derivano da risorse statali né incidono sulla spesa pubblica.

Nel quadro normativo attuale, inoltre, del tutto prive di sostegno sia giuridico che logico sono quelle disposizioni che in correlazione con tetti di spesa, vedono il versamento al bilancio dello Stato delle somme "risparmiate", facendo assumere alle università, enti finanziati dallo stato, le vesti di "finanziatori".

PROPOSTE

1. REGOLA GENERALE PER IL CONTENIMENTO DELLA SPESA PUBBLICA NEL SETTORE UNIVERSITARIO

In ordine all'obiettivo generale del contenimento della spesa pubblica e con riguardo alla specificità del settore universitario e dell'ordinamento di autonomia che lo caratterizza, è opportuno che il legislatore, anziché intervenire con una serie di disposizioni sui vari campi di attività dell'Ente (disposizioni che peraltro si sono rivelate spesso poco coordinate e, a volte, anche contraddittorie), fissi **una regola generale**, valida per tutto il sistema universitario, volta a **garantire il rispetto di un preciso limite di fabbisogno finanziario** determinato annualmente con decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica di concerto con il MEF.

Il **mancato rispetto** del vincolo **deve essere** espressamente **sanzionato** in caso di inadempienza (anche prevedendo tagli al FFO, l'esclusione dalla stipula di Accordi di Programma con il MUR, ecc.).

La regola suddetta è efficace, di facile applicazione e si concilia perfettamente con i principi di autonomia e responsabilizzazione degli organi di governo.

2. EDILIZIA

Lo stanziamento del bilancio 2006 per l'edilizia universitaria è oltremodo insufficiente.

Per il 2007, si propone di intervenire in tre direzioni:

- 1) prevedere un Fondo unico per l'edilizia universitaria di entità adeguata (almeno **150 milioni di euro**);
- 2) prevedere nel bilancio 2007 i cosiddetti **limiti di impegno** che possono consentire al MIUR la contrazione di mutui, con ammortamento a carico dello Stato, finalizzati alla realizzazione di qualificanti interventi edilizi.
Ciò potrebbe avvenire:
 - a) destinando a tale scopo una cifra di circa **20 milioni di euro**;
oppure
 - b) convertendo una quota parte del fondo unico per l'edilizia universitaria (vedi punto sub 1), circa **20 milioni di euro**, in limite di impegno per **15 anni**;

- 3) **escludere le Università dalle previsioni dell'articolo 1, comma 23, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266** (Finanziaria 2006), che introduce una **limitazione di spesa per l'acquisto di beni immobili**.

A parte le difficoltà interpretative poste della suddetta norma in ordine al significato ed alla portata della parola « *...possono acquisire immobili...* », si esprimono forti dubbi sull'efficacia e l'utilità di questa disposizione nei confronti delle istituzioni universitarie.

3. PERSONALE

L'obiettivo di contenere i costi del personale universitario può essere perseguito attraverso l'applicazione della **regola generale** di cui al precedente punto 1. e del **rispetto del vigente sistema normativo in materia** (art. 51, comma 4, Legge 27.12.1997, n. 449; art. 1, comma 105, Legge 30.12.2004, n. 311; art. 1 ter, Legge 31.03.2005, n. 43).

Se si decidesse di accogliere questa proposta sarebbe necessario introdurre opportuni **meccanismi di governo e di controllo centrale** della spesa del personale universitario strutturato, supportati da un **sistema sanzionatorio certo e rigoroso** atto a colpire gli atenei inadempienti.

In materia di personale universitario, il sistema di controllo della spesa è fondato essenzialmente sul vincolo del 90% dell'FFO (art. 51, comma 4, legge 449/1997) e sulla programmazione triennale di cui al citato art. 1 ter della legge 43/2005.

Ciò premesso e ritornando alla numerosità delle norme attualmente vigenti, si raccomanda:

- 1) **escludere le Università dalle previsioni dell'art. 1, comma 187, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266**, che prevede **limiti di spesa per le assunzioni di personale a tempo determinato e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa**.

Tali "limiti" rientrano nei vincoli fissati secondo i principi e la metodologia fondanti, di cui alla premessa.

- 2) **escludere le Università dalle previsioni dell'art. 1, commi 189/196 della Legge 23 dicembre 2005, n. 266** riguardante la **limitazione delle risorse destinate alla contrattazione integrativa**

"a decorrere dall'anno 2006 l'ammontare complessivo dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa ... non può eccedere quello previsto per il 2004 ...".

Basta evidenziare come una siffatta disposizione tagli alle Università ogni ambizione di porre in essere una politica aziendale sul personale, correlata al raggiungimento degli specifici obiettivi di sviluppo dell'Ateneo. La leva del trattamento accessorio può essere utilmente utilizzata per accrescere la produttività e l'efficienza della spesa.

- 3) **l'imputazione al bilancio dello Stato dei maggiori oneri derivanti dagli incrementi retributivi** al personale universitario, attualmente a carico del Bilancio delle singole Università.

Si consideri come il FFO del sistema universitario è cresciuto annualmente in misura inferiore rispetto alle retribuzioni; ciò comporta di fatto una sensibile riduzione del FFO con conseguente

oggettiva difficoltà da parte delle Università a mantenere i livelli quantitativi e qualitativi delle attività esistenti.

4. FORNITURE DI BENI E SERVIZI E ALTRE TIPOLOGIE DI SPESA

Stabilito l'obbligo di rispettare un preciso limite del fabbisogno universitario, **non è più necessario prevedere**, per il settore universitario, **ulteriori vincoli e limitazioni di spesa** come finora si è fatto, in violazione all'autonomia gestionale degli Atenei e mettendo sullo stesso piano Amministrazioni Statali ed altre Pubbliche Amministrazioni dotate di un loro specifico ambito di autonomia.

Pertanto, **non si ritiene efficace stabilire vincoli e limitazioni su singole voci di spesa che** in sede di applicazione concreta, risultano controproducenti, perché la realtà universitaria è molto articolata, composita e diversificata.

Non si ritiene, poi, corretto intervenire con disposizioni impositive lì dove gli atenei mettono in gioco risorse proprie che non generano fabbisogno a carico dello Stato.

Si propone, pertanto, di **escludere le Università dalle norme** di cui in seguito, e comunque, da tutte quelle che dovessero imporre in futuro vincoli e limiti di spesa:

1) **legge 23.12.05, n. 266 (Finanziaria 2006)**

- **comma 10, (limitazione alle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre e spese di rappresentanza);**
- **comma 11, (contenimento spese per acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio auto di servizio);**
- **commi 56 e 57, (limitazioni sulle spese per consulenze).**
- **commi 58 e 59 (limitazioni delle indennità, compensi e gettoni di organi vari)**
- **commi 213-214e 216 (soppressione indennità di trasferta e riduzione spese di viaggio)**

2) **D.L. 223/06, convertito nella legge 4.8.2006, n. 248**

- **art. 22 (riduzione spese per consumi intermedi)**
- **art. 27, (riduzione del limite di spesa annua per studi e incarichi di consulenza, per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza).**
- **art. 28, (riduzioni diarie per missioni all'estero)**
- **art. 29, (riduzione della spesa complessiva per commissioni, comitati ed altri organismi)**

5. PROMOZIONE ATTIVITA'DI RICERCA: DEDUCIBILITA'

Il comma 353 dell'art.1, legge 23 dicembre 2005, n. 266 prevede la deducibilità dall'imposta sul reddito delle società (IRES) dei fondi trasferiti, **per il finanziamento della sola ricerca**, a titolo di contributo o liberalità, in favore di Università, fondazioni universitarie etc. e il comma 354 l'esenzione da tasse e imposte e la riduzione degli oneri notarili sempre con analoga limitazione relativa alle finalità del trasferimento.

Tale disposto, di fatto, e sicuramente non intenzionalmente, ha limitato la deducibilità ai soli fondi destinati alla ricerca, in quanto è espressamente abrogato l'art. 100 comma 2, lettera c, del TUIR, il quale prevedeva la deducibilità di tutte le erogazioni liberali fatte, indipendentemente dallo scopo per le quali erano erogate.

6. STUDENTI

A) CONTRIBUZIONE STUDENTESCA

Si suggerisce **l'abrogazione della norma che stabilisce una percentuale massima del 20% della contribuzione studentesca** sul finanziamento ordinario dell'Università (legge 59/97).

B) BORSE DI STUDIO PER STUDENTI STRANIERI

L'art. 36, comma 22, lett. a, del D.L. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, ha modificato l'art. 3 del TUIR prevedendo che, per i soggetti non residenti, la base imponibile ai fini IRPEF è costituita dal reddito lordo prodotto in Italia, senza applicazioni delle deduzioni spettanti ai sensi dell'art. 11 (no tax area) e 12 (deduzioni per oneri familiari). Tale normativa in campo universitario determina una significativa decurtazione, per gli studenti stranieri non residenti, delle borse di studio loro assegnate che non trova giustificazione considerata la loro tipologia che non ne consente l'assimilazione a reddito.

7. CONTROLLO SULLA GESTIONE UNIVERSITARIA

In linea generale si è detto come il contenimento della spesa pubblica nei settori dotati di autonomia, quale quello universitario, si ottenga più efficacemente attraverso l'imposizione ed il rispetto del limite di fabbisogno.

Peraltro, l'introduzione di una serie di disposizioni con numerose, variegata e non coordinate limitazioni di spesa, oltre a contraddire i principi di autonomia e responsabilità, favorisce e concentra l'attenzione, da parte degli organi deputati al controllo della gestione (Corte dei Conti e Revisori dei Conti), sull'interpretazione letterale delle norme, non accogliendo soluzioni attente ai risultati, ai bisogni concreti e all'efficienza della spesa.

Si propone pertanto:

- a) **la abrogazione per le Università dell'obbligo di inviare alla Corte dei Conti gli atti di spesa** (art. 1, comma 173, legge 23 dicembre 2005, n.266).

- b) **rendere più rigoroso e vincolante il limite del 90%** dell'FFO per le spese di personale docente e tecnico amministrativo a tempo indeterminato (art. 51, comma 4, legge 449/97);
- c) **imporre il vincolo del blocco delle assunzioni a tempo indeterminato e per le Università che superano detto limite fino a quando non saranno rientrate al di sotto di esso.**

Dallo stralcio normativo allegato può desumersi l'attuale quadro di vincoli, limitazioni, prescrizioni poste per le Università dalle ultime leggi (finanziaria 2006 e di contenimento della spesa pubblica) evidenziati nel presente commento e su cui, quindi, in base a quanto espresso, occorre intervenire in via abrogativa o modificativa.