



PROPOSTE DI MODIFICA ALLA LEGGE FINANZIARIA 2007

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”.

Si propongono pertanto le seguenti variazioni:

- a) Escludere le Università dall’applicazione dell’ art. 22 (consumi intermedi) del D.L. 223/06, convertito con modificazioni dalla L. 248/06.

Tale esclusione potrebbe essere attuata mediante la definizione di una norma *ad hoc* del seguente tenore:

“All’art. 22 comma 1 del D.L. 223/06, convertito con modificazioni dalla L. 248/06, dopo le parole “*delle istituzioni scolastiche*” sono inserite le parole “*e delle università*”¹”.

- b) Escludere le Università dall’applicazione dei vincoli previsti dall’art. 1 commi 10-11-23 e 57 della L. 266/05 prevedendo una norma *ad hoc* del seguente tenore:

“Le limitazioni di cui all’art. 1 commi 10-11-23-57 della L. 266/05 non operano per le Università”.

- c) Escludere le Università dalle previsioni di cui all’art. 1, commi da 189 a196, della L. 266/05 riguardanti la limitazione delle risorse destinate alla contrattazione integrativa. Tali disposizioni, infatti, tolgono 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.

¹ La norma risulterebbe, pertanto, così riformulata:

“Gli stanziamenti per l’anno 2006 relativi a spese per consumi intermedi dei bilanci di enti ed organismi pubblici non territoriali, che adottano contabilità anche finanziaria, individuati ai sensi dell’articolo 1, commi 5 e 6, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, con esclusione delle Aziende sanitarie ed ospedaliere, degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, dell’Istituto superiore di sanità, dell’Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, dell’Agenzia italiana del farmaco, degli Istituti zooprofilattici sperimentali e degli enti e degli organismi gestori delle aree naturali protette e delle istituzioni scolastiche e **delle università**, sono ridotti nella misura del 10 per cento, comunque nei limiti delle disponibilità non impegnate alla data di entrata in vigore del presente decreto. Per gli enti ed organismi pubblici che adottano una contabilità esclusivamente civilistica, i costi della produzione, individuati all’articolo 2425, primo comma, lettera b), numeri 6), 7) e 8), del codice civile, previsti nei rispettivi budget 2006, concernenti i beni di consumo e servizi ed il godimento di beni di terzi, sono ridotti del 10 per cento. Le somme provenienti dalle riduzioni di cui al presente comma sono versate da ciascun ente, entro il mese di ottobre 2006, all’entrata del bilancio dello Stato, con imputazione al capo X, capitolo 2961”.

Tale esclusione potrebbe essere attuata mediante la definizione di una norma *ad hoc* del seguente tenore:

“All’art. 1, comma 189, della L. 266/05 dopo le parole “*del medesimo decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*” sono soppresse le parole “*e delle università*”.²

In subordine alle esclusioni specifiche previste ai punti a), b) e c) potrebbe ipotizzarsi – sulla base di quanto esposto nella premessa – l’inserimento nella finanziaria 2007 di un principio di carattere generale che escluda da vincoli e limitazioni le spese effettuate dagli Atenei con risorse proprie. La norma potrebbe essere così formulata:

“Per le università i vincoli e le limitazioni disposte dalla presente legge, nonché dalle leggi 311/04, 266/05, 248/06, non si applicano alle risorse provenienti da finanziamenti propri degli Atenei”

- d) Abrogare per le Università le disposizioni che prevedono l’obbligo di inviare alla Corte dei Conti gli atti di conferimento e gli atti di spesa di cui all’art. 1 comma 11 della L. 311/04 e all’art.1 comma 173 della L.266/05 prevedendo una norma *ad hoc* del seguente tenore:

“Le Università sono escluse dall’obbligo di trasmissione previsto dall’art. 1 comma 11 L.311/04 e dall’art.1 comma 173 L 266/05.”

- e) Eliminare dall’art 1, comma 353, della L. 266/05 la previsione che sono integralmente deducibili dal reddito del soggetto erogante i soli fondi in denaro trasferiti, a titolo di contributo o liberalità, per il finanziamento della ricerca ripristinando, invece, la situazione prevista dall’art. 100, comma 2, lettera C, del TUIR, secondo il quale erano

² La norma risulterebbe, pertanto, così riformulata:

“A decorrere dall’anno 2006 l’ammontare complessivo dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni dello Stato, delle agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, degli enti pubblici non economici, inclusi gli enti di ricerca e quelli pubblici indicati all’articolo 70, comma 4, del medesimo decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, [e delle università,] determinato ai sensi delle rispettive normative contrattuali, non può eccedere quello previsto per l’anno 2004 come certificato dagli organi di controllo di cui all’articolo 48, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e, ove previsto, all’articolo 39, comma 3-ter, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni.”

deducibili tutte le erogazioni liberali, in denaro ed in natura, indipendentemente dalla destinazione del finanziamento.

Sarebbe, quindi, opportuno riformulare l'art. 1 comma 353 prevedendo una norma *ad hoc* del seguente tenore letterale:

“All’art. 1 comma 353, dopo le parole “*soggetto erogante*” sono inserite le parole “*Le erogazioni effettuate*” e dopo le parole “*a titolo di contributo o liberalità*” sono inserite le parole “*dalle imprese*”. Sono soppressi dalla disposizione l’inciso “*i fondi trasferiti per il finanziamento della ricerca*” e la parola “*altri*” prima di “*soggetti passivi dell’imposta sul reddito delle società*”.³

- f) Alla luce della normativa in tema di programmazione delle risorse umane, introdotta con la L. 537/93 e rafforzata dalla disposizione di cui all’art. 1 comma 105 della L. 311/2004, il disposto di cui all’art. 70 del disegno di legge Finanziaria 2007 risulta incoerente considerato che, almeno, la programmazione 2006 è già intervenuta. Potrebbe, pertanto, ipotizzarsi un articolo in tema di personale destinato esclusivamente alle Università del seguente tenore in cui le modifiche apportate ai commi 1 e 2 sono riportate in grassetto, il comma 3 è stato integralmente rivisto, il 4 cancellato, il 5 ed il 6 riportati integralmente:

Art.

(Disposizioni in tema di personale delle Università)

“1. Per gli anni 2008 e 2009 le università statali possono procedere ad assunzioni di personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato entro il limite dell’80% delle proprie entrate correnti complessive, come risultanti dal bilancio consuntivo dell’anno precedente, purché entro il limite **della spesa delle cessazioni** dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell’anno precedente. Nel rispetto dei predetti vincoli, con decreto del Ministro dell’università e della ricerca, sentita la Crui, vengono definite, le percentuali di assunzioni da destinare ai ricercatori universitari.

2. è fatto salvo quanto previsto dall’articolo 57, comma 5, comunque nei limiti **della spesa delle cessazioni** di cui al comma 1.

3 Per l’anno 2007 le Università possono avviare le procedure corrispondenti alla

³ La norma risulterebbe, pertanto, così riformulata:

“Sono integralmente deducibili dal reddito del soggetto erogante **le erogazioni effettuate**[i fondi trasferiti per il finanziamento della ricerca] a titolo di contributo o liberalità, **dalle imprese**, dalle società e dai [altri] soggetti passivi dell’imposta sul reddito delle società (IRES) in favore di università, fondazioni universitarie di cui all’articolo 59, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e di istituzioni universitarie pubbliche, degli enti di ricerca pubblici, delle fondazioni e delle associazioni regolarmente riconosciute a norma del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, aventi per oggetto statutario lo svolgimento o la promozione di attività di ricerca scientifica, individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca e del Ministro della salute, ovvero degli enti di ricerca vigilati dal Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, ivi compresi l’ISS e l’ISPESL, nonché degli enti parco regionali e nazionali.”

programmazione del personale di cui alla L. 311/04 dell'anno 2006 e precedenti, nonché effettuare le assunzioni relative alle programmazioni stesse.

4. In aggiunta a quanto previsto a comma 1, 2 e 3, entro il 31 marzo 2007, il Ministro dell'università e della ricerca, sentiti il CUN e la CRUI, bandisce un piano straordinario di assunzione di ricercatori mediante attribuzione dell'idoneità scientifica nazionale, definendone il numero complessivo e le modalità procedurali con particolare riferimento agli ambiti disciplinari e ai criteri di valutazione dei titoli scientifici, didattici e dell'attività di ricerca.

5. All'onere derivante dal comma 4, si provvede nel limite di 20 milioni per l'anno 2007, 40 milioni per l'anno 2008 e 80 milioni a decorrere dall'anno 2009.”