

INDIRIZZI E ORIENTAMENTI INTERPRETATIVI SULLE DISPOSIZIONI DELLA LEGGE FINANZIARIA 2005 RIGUARDANTI IL COMPARTO UNIVERSITÀ

La legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Legge Finanziaria 2005) si compone di un unico articolo, suddiviso in 580 commi. Nel testo, l'indicazione dei commi si intende riferito al predetto articolo unico della legge.

Si segnalano i principali temi che la suddetta legge riferisce direttamente alle università o che comunque sono ad essa riconducibili in quanto ente facente parte dell'area "pubbliche amministrazioni", ai sensi dell'at.1 c. 2, del decreto legislativo n. 165/2001.

CONTENIMENTO E RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA

COMMA 5 - *Limite del 2% all'incremento della spesa delle pubbliche amministrazioni*

Il comma individua, per il triennio 2005-2007, un limite di spesa generale alla crescita della spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche, che non potrà essere superiore al 2% rispetto alle previsioni aggiornate del 2004, come risultanti dalla relazione revisionale e programmatica.

Si ritiene che la norma sia di portata generale per l'intero sistema pubblico e non si riferisca puntualmente alle singole istituzioni.¹ Ciò anche alla luce di una lettura congiunta del presente comma con il contenuto del comma 57. Verrà chiesto a tale proposito un parere al Comitato Scientifico dell'Ufficio Studi. Sarebbe altresì opportuno un pronunciamento in tal senso dal MIUR.

Indicazioni del Comitato Scientifico: La norma enuncia un criterio di carattere generale e programmatico, rivolto a porre un limite alla crescita della "spesa complessiva" delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate nell'elenco n. 1 allegato alla legge finanziaria (fra queste sono comprese le università).

Si tratta di una disposizione che opera in via di principio e trova esplicitazione (con modifiche ed eccezioni) in altre norme della stessa legge finanziaria, riguardanti i singoli settori. A tal fine il comma 7 fa rinvio alle "specifiche disposizioni di cui ai commi successivi" (in particolare: i commi 8-10 e 295-296 per il bilancio dello Stato; i commi 21-53 per regioni, province autonome ed enti locali; il comma 164 per la sanità e il comma 57 per le altre amministrazioni pubbliche).

¹ Si veda, in tal senso, il commento di cui al comma 57.

Al settore universitario, si applica il citato comma 57, in base al quale le università continuano ad essere disciplinate dall'art. 3, comma 1, della precedente legge finanziaria (legge 24 dicembre 2003, n. 350).

Per effetto di tale rinvio, per il triennio 2005-2007, il sistema universitario concorre alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica garantendo che il fabbisogno finanziario da esso complessivamente generato non sia superiore al fabbisogno determinato a consuntivo nell'esercizio precedente, aumentato del 4% per ciascun anno. Tale fabbisogno è integrato dagli oneri derivanti dai contratti del personale, limitatamente a quanto dovuto a titolo di competenze arretrate. Vedasi al riguardo, per maggiori dettagli, il commento al comma 57.

Da quanto sopra deriva che il limite del 2% all'incremento della spesa va inteso come disposizione di principio, da coordinare con le norme che regolano in modo specifico l'applicazione del criterio generale di cui al comma 5, come sopra stabilito alle amministrazioni ed agli enti interessati.

COMMA 8 – Applicazione al bilancio dello Stato del criterio di incremento delle spese delle PP. AA.

Il comma detta la specifica disciplina concernente l'applicazione del limite del 2% di cui al comma 5 al bilancio dello Stato.

Si tratta di normativa che viene illustrata per completezza, ancorché essa non riguardi direttamente le università, per le quali si applica quanto previsto dal comma 57, al quale si fa rinvio. Sembra utile tuttavia conoscere le regole dettate dalla legge finanziaria 2005 per la formazione del bilancio dello Stato per il triennio 2005-2007, al fine di comprendere meglio le modalità di costruzione del quadro finanziario complessivo all'interno del quale sono stati determinati fondi di finanziamento del settore universitario

Il comma 8 stabilisce, con riferimento, appunto, al bilancio dello Stato, i riferimenti necessari per calcolare l'incremento di spesa consentito (le previsioni iniziali del 2004, ridotte per effetto delle disposizioni del decreto-legge 168/2004). Determina inoltre le eccezioni, cioè le spese escluse dalla predetta limitazione (oltre alle voci di spesa indicate nel comma 6, sono esclusi gli stanziamenti relativi ad accordi internazionali già ratificati, a limiti di impegno già attivati e a rate di ammortamento mutui). Viene esclusa, altresì, la spesa di personale, per la quale si fa riferimento "*alla dinamica tendenziale complessiva dei relativi livelli di spesa*". Ciò in considerazione del fatto che l'evoluzione della spesa di personale a legislazione vigente (dinamica tendenziale) rientra già entro il limite del 2% e non vi è, pertanto, la necessità di estendere ad essa il limite stesso.

In sostanza, per effetto delle eccezioni di cui sopra, il limite del 2% si applica, per il bilancio dello Stato, alle spese per consumi intermedi e agli investimenti fissi lordi, tenuto conto per le altre categorie di spesa la Relazione tecnica alla legge finanziaria 2005 attesta che la dinamica a legislazione vigente rispetta la regola del 2%. Sui consumi intermedi, oltre alla riduzione del 2% di cui al comma 8, si applica l'ulteriore riduzione prevista dal comma 295.

Il limite del 2% si applica anche, ai sensi del comma 10, alle dotazioni della tabella C della legge finanziaria (gli stanziamenti relativi a leggi di spesa permanenti che demandano alla legge finanziaria la determinazione della spesa annuale). Oltre a quanto

previsto dal comma 10, le dotazioni di parte corrente della tabella C della legge finanziaria sono assoggettate ad una ulteriore riduzione (dalla quale sono però esclusi i fondi per il finanziamento delle università) ai sensi del comma 296.

Infine, ai sensi del comma 538, il fondo di finanziamento ordinario delle università statali è implementato *una tantum*, per l'anno 2005, di 11 milioni di euro.

COMMA 10 – Vedi comma 8

COMMA 11 - *Limite alle spese per incarichi di consulenza a soggetti esterni alla P.A. e nuova disciplina dei relativi incarichi*

Il comma prevede l'esclusione delle università, degli enti di ricerca e degli organismi equiparati dai limiti di spesa previsti per le altre p.a. in materia di studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione per il triennio 2005-2007. Il comma individua poi, nei periodi successivi, una serie di principi e di disposizioni di carattere generale, quali l'obbligo di motivazione del provvedimento di affidamento dell'incarico, la possibilità di procedere al conferimento nei soli casi previsti dalla legge ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari nonché l'obbligo di trasmissione dell'atto alla Corte dei Conti. In caso di mancato rispetto delle predette disposizioni l'affidamento dell'incarico costituirà illecito disciplinare e darà luogo ad un'ipotesi di responsabilità erariale.

Circa l'applicabilità dei contenuti dei periodi successivi al primo alle istituzioni universitarie è necessario ricordare e sottolineare, per gli Atenei, il peculiare quadro normativo caratterizzato da un' articolazione più ampia rispetto a quello operante per le altre p.a. e completato da disposizioni regolamentari e statutarie, espressione dell'autonomia gestionale degli Atenei. Sull'argomento sembra opportuno un pronunciamento del Comitato Scientifico dell'Ufficio Studi.

Indicazioni del Comitato Scientifico: Per quanto riguarda il limite di spesa previsto nel primo periodo della disposizione, esso non si applica alle università, per effetto dell'espressa esclusione contenuta nella norma.

I periodi successivi introducono, invece, una nuova normativa in tema di affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze, a soggetti estranei all'amministrazione, "in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente".

Si pone il quesito dell'applicabilità o meno delle predette disposizioni alle università, considerato che nel primo periodo tali enti sono espressamente esclusi dall'applicazione del limite di spese ivi previsto.

Per comprendere il significato della disposizione occorre considerare che l'attuale comma 11 ha contenuto praticamente identico a quello dell'art. 1, c. 9, del decreto-legge 12 luglio 2004 n. 168 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191 (c.d. decreto taglia- spese). Poiché, tuttavia, il predetto art. 1, c. 9, esplicava la sua validità soltanto per l'anno 2004, il comma 11 ne conferma ora a regime la relativa disciplina, con qualche modifica. Va ricordato che alla normativa introdotta dal richiamato

decreto legge in tema di affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze, a soggetti estranei all'amministrazione, è stata pacificamente riconosciuta natura di norma di carattere generale, riferita a tutte le pubbliche amministrazioni di cui di cui all'art. 1, c. 2, del d. lgs. n. 165/2001.

Tale natura viene sostanzialmente confermata con il comma 11 in esame, come si desume anche dal fatto che:

a) l'esclusione delle università prevista dal primo periodo del predetto comma concerne "la spesa annua sostenuta da...", mentre il secondo periodo disciplina un oggetto diverso, cioè la materia delle consulenze esterne e le modalità di affidamento dei relativi incarichi. Non appare consentito, in mancanza di espresse indicazioni normative (le deroghe e le eccezioni sono di stretta interpretazione), estendere la deroga, riferita testualmente al limite di spesa, al diverso oggetto di cui al secondo periodo della disposizione.

b) il menzionato secondo periodo del comma 11 ha portata testualmente più ampia rispetto al primo (contempla non solo gli studi e gli incarichi di consulenza ma anche gli incarichi di ricerca), circostanza che non permette di sovrapporre esattamente le due fattispecie, che appaiono, anche sotto questo profilo, reciprocamente autonome.

Può affermarsi, in conclusione, che il comma 11 persegue finalità di contenimento della spesa per consulenze e incarichi di studio agendo in due direzioni: la prima ponendo un limite quantitativo alle spese stesse (dal quale esclude le università), la seconda attraverso una regolamentazione della materia più rigorosa, che dovrebbe evitare abusi e sprechi. Tale ultima disciplina è formulata in termini generali ed appare testualmente riferita a tutte le amministrazioni oggetto della disciplina dello stesso comma 11, con la conseguenza che ad essa debbono attenersi anche le università.

Sono tuttavia necessarie alcune puntualizzazioni:

1) La disciplina del comma 11 è riferita testualmente agli incarichi "in materie e per oggetti rientranti nelle competenze delle strutture burocratiche dell'ente", per cui, *a contrario*, essa non si applica agli incarichi che riguardano materie e/o oggetti estranei a tali competenze.

2) Ai fini dell'applicazione della norma le università dovranno tener conto dei loro particolari ordinamenti di autonomia, anche per individuare i casi in cui l'affidamento dell'incarico è da ritenersi consentito (il disposto normativo secondo cui "l'incarico è possibile soltanto nei casi previsti dalla legge" va inteso, per le università, nel senso che l'incarico è possibile anche nei casi previsti dai rispettivi autonomi ordinamenti).

3) Il riferimento alle competenze "delle strutture burocratiche", contenuto nella norma, porta ad escludere dalla sua area di applicazione i compiti di tipo diverso. La constatazione (di per sé banale) riveste particolare importanza per le università. La missione istituzionale degli Atenei consiste nella didattica e nella ricerca, che rappresentano le "funzioni finali" cui è diretta l'attività dell'ente. Le competenze c.d. burocratiche hanno, presso l'università, carattere meramente strumentale rispetto a tali funzioni. Ne deriva che gli incarichi aventi ad oggetto l'esercizio delle predette funzioni finali non possono essere assoggettati alla disciplina del comma 11.

COMMA 12 – Limite alle spese per autovetture delle pubbliche amministrazioni

Il comma individua per le p.a. di cui all'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001² (ivi comprese le Università) un limite alla spesa per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture che per gli anni 2005, 2006 e 2007 non può essere superiore rispettivamente al 90%, 80% e 70% della spesa sostenuta nell'anno 2004 (come rideterminata ai sensi delle disposizioni di cui al d.l. n. 168/2004 convertito con modificazioni dalla legge n. 191/2004). E' previsto inoltre l'obbligo per le Università di trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, entro e non oltre il 31 marzo 2005, una relazione in ordine alla consistenza dei mezzi di trasporto a disposizione e alla loro destinazione. Il mancato adempimento nei termini comporterà l'impossibilità di effettuare per l'acquisto, la manutenzione il noleggio e l'esercizio di autovetture, pagamenti in misura superiore al 50% della spesa sostenuta nel 2004.

Si ritiene che la norma si riferisca alle dotazione dell'amministrazione centrale. E' da approfondire la sua applicabilità alle strutture autonome degli Atenei (facoltà, dipartimenti), soprattutto per quanto riguarda gli acquisti effettuati dai centri autonomi con fondi propri. Verrà chiesto un parere in tal senso al Comitato Scientifico.

Indicazioni del Comitato Scientifico: La disposizione si riferisce anche alle strutture autonome degli Atenei. In linea generale, a meno di eccezioni espressamente previste, le norme che riguardano l'ente "università" includono, nel loro oggetto, tutta l'articolazione organizzativa dell'ente stesso. Con particolare riferimento al comma in esame, occorre tener presente, fra l'altro, che esso è espressamente finalizzato alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2005-2007 e che la materia, per le università, è regolata dall'art. 3, c. 1, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 - legge finanziaria 2004 (che si continua ad applicare anche nel triennio 2005-2007 per effetto del rinvio contenuto nel comma 57). Ebbene, la predetta norma stabilisce che il sistema universitario concorre a realizzare gli obiettivi di finanza pubblica con tutte le sue articolazioni, individuate esplicitamente nelle "università statali, nei dipartimenti e in tutti gli altri centri con autonomia finanziaria e contabile". Va considerato, tuttavia, che l'obiettivo di finanza pubblica stabilito dalla legge consiste nel contenere entro 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 ricadono nei vincoli di cui alla disposizione in esame. Pertanto, anche la relazione da presentare alla Ragioneria Generale dello Stato potrà essere limitata solo all'indicazione della consistenza dei mezzi

² L'art.1, comma 2, del d.lgs. n.165/2001 recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", come modificato dalla Legge 145/2002, stabilisce che "per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità Montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di Commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al d.lgs. 30 luglio 1999, n.300".

di trasporto a disposizione e alla loro destinazione in riferimento a quelli acquistati con denaro proveniente dai contributi statali di funzionamento.

COMMA 13 – Possibilità di derogare ai limiti di cui al comma 12 per effettive, motivate e documentate esigenze

Il comma prevede la possibilità per il Ministero dell' economia e delle finanze di autorizzare deroghe ai limiti di cui sopra per talune amministrazioni sulla base di effettive, motivate e documentate esigenze indicate dalle stesse.

COMMI 18-19-79 – Limiti ai prelevamenti dai conti correnti e dalla contabilità speciali aperti presso la Tesoreria dello Stato

Il comma 18, modificando l'art. 32 della legge 289/2002, estende al triennio 2005/2007 la disposizione che vieta agli enti inseriti nell'elenco n. 1 allegato alla Finanziaria (che comprende le istituzioni universitarie) di effettuare prelevamenti dai rispettivi conti aperti presso la Tesoreria Unica dello Stato, superiori all'importo cumulativamente prelevato alla fine di ciascun bimestre dell'anno precedente aumentato del 2%. Deroghe a tali limiti sono previsti dal successivo comma 19.

Quanto disposto dal comma 18 non riguarda le università sperimentalmente già uscite dal sistema di Tesoreria Unica, che gestiscono le proprie disponibilità mediante propri tesorerieri. Si applica invece alle università che tuttora fanno parte dal predetto sistema.

E' da notare, peraltro, che il comma 79 della stessa Legge Finanziaria prevede che, al fine di sperimentare gli effetti del superamento del sistema di Tesoreria Unica, il Ministro dell'economia e delle finanze, con apposito decreto, individuerà, tra gli altri enti, tre università i cui trasferimenti statali e le relative entrate proprie, nel corso del 2005, saranno trasferite direttamente ai tesorerieri delle stesse università. In relazione ai risultati registrati la sperimentazione potrà essere estesa ad altri enti.

COMMA 57 – Limiti all'incremento delle spese per gli enti pubblici non territoriali e disposizioni specifiche per l'università

Il comma prevede, per il triennio 2005-2007, che per le Università i limiti all'incremento delle spese correnti, siano quelli previsti dall'art. 3, comma 1, della legge 350/2003, la quale prevede³ che il sistema universitario concorre alla realizzazione degli

³ L'art.3 (Disposizioni in materia di oneri sociali e di personale e per il funzionamento di amministrazioni ed enti pubblici) della Legge 24 dicembre 2003, n.350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge Finanziaria 2004) prevede, al comma 1, che "il sistema universitario

obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2004-2006 garantendo che il fabbisogno finanziario generato dal sistema universitario non sia superiore al fabbisogno determinato a consuntivo nell'esercizio precedente, incrementato del 4% all'anno; tale fabbisogno dovrà essere incrementato degli oneri contrattuali limitatamente a quanto dovuto a titolo di competenze arretrate⁴. Ai sensi di quanto previsto dal presente comma è pertanto da ritenersi che il tetto del 2% alle spese delle p.a. previsto al comma 5 debba essere inteso come riferito al sistema pubblico in generale e non alle singole pubbliche amministrazioni⁵. Si veda, al riguardo, il commento al comma 5.

PERSONALE DOCENTE, RICERCATORE E TECNICO AMMINISTRATIVO

COMMA 91 – *Oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2004-2005: posizione a carico dei bilanci universitari*

Il comma riconferma le disposizioni introdotte dalla legge 448/1999⁶ relativamente al trasferimento a carico del bilancio universitario degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2004-2005, nonché di quelli derivanti dalla corresponsione dei miglioramenti economici dei professori e dei ricercatori universitari.

COMMA 93 – Vedi comma 94

concorre alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2004-2006 garantendo che il fabbisogno finanziario, riferito alle università statali, ai dipartimenti e a tutti gli altri centri con autonomia finanziaria e contabile, da esso complessivamente generato in ciascun anno non sia superiore al fabbisogno determinato a consuntivo nell'esercizio precedente incrementato del 4 per cento per ciascun anno. Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca procede annualmente alla determinazione del fabbisogno finanziario programmato per ciascun ateneo, sentita la Conferenza dei rettori delle università italiane, tenendo conto degli obiettivi di riequilibrio nella distribuzione delle risorse e delle esigenze di razionalizzazione del sistema universitario, garantendo l'equilibrata distribuzione delle opportunità formative e tenendo conto delle necessità relative ai corsi di laurea di nuova istituzione e all'articolazione su più sedi dell'attività didattica".

⁴ L'art.3 (Disposizioni in materia di oneri sociali e di personale e per il funzionamento di amministrazioni ed enti pubblici) della Legge 24 dicembre 2003, n.350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge Finanziaria 2004) prevede, al comma 7, che "il fabbisogno finanziario annuale di cui ai commi 1 e 2, è incrementato degli oneri contrattuali del personale limitatamente a quanto dovuto a titolo di competenze arretrate".

⁵ Si richiama il commento al comma 5, sottolineando nuovamente la necessità di un chiarimento da parte del MIUR.

⁶ Si richiamano, al riguardo, il comma 4 dell'art.19 (Rinnovi contrattuali) della Legge 23 dicembre 1999, n.448 – Legge Finanziaria 2000 che stabilisce che "per i rinnovi contrattuali del personale dei comparti degli enti pubblici non economici, delle regioni e delle autonomie locali, del Servizio sanitario nazionale, delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione e delle università, ivi compreso il personale degli osservatori astronomici, astrofisici e vesuviano, ed alla corresponsione dei miglioramenti economici al personale di cui all'articolo 2, comma 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29, e successive modificazioni, provvedono le amministrazioni di competenza nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci".

COMMA 94 – *Esclusione delle università dall'obbligo di rideterminare le piante organiche*

Il comma esclude le Università dall'obbligo, previsto in via generale per le p.a., di rideterminare le piante organiche, con le modalità di cui al comma 93,

COMMI 95 e 96 – Vedi comma 101

COMMA 99 – *Permanenza in servizio oltre i limiti di età*

Le disposizioni del comma 99 lasciano inalterata per le Università la normativa in materia di trattenimento in servizio fino al compimento del settantesimo anno di età, di cui alla legge 27 luglio 2004 n° 186⁷. In particolare occorre sottolineare il valore discrezionale dell'amministrazione nell'accoglimento delle richieste al trattenimento oltre il 67° anno, nonché la compatibilità di tale permanenza con la programmazione triennale del fabbisogno di personale cui le Univeristà sono tenute.

COMMA 100 – *Proroga termini di validità delle graduatorie per assunzioni presso le pubbliche amministrazioni*

Il comma riguarda le pubbliche amministrazioni per le quali opera il blocco delle assunzioni (vedi commi 95 e 96), da cui sono escluse le Università sulla base di quanto indicato al successivo comma 101. Resta però ferma l'ultrattività delle disposizioni delle precedenti leggi finanziarie in materia (L. 448/01, L. 289/02, L. 350/03) per quanto riguarda la proroga della validità delle graduatorie, alla luce di quanto precisato in via interpretativa –con riferimento al personale docente- nella circolare del MIUR del 14.01.05 –prot.82, che si riporta di seguito:

“ la proroga della durata delle idoneità, per l'anno 2004, ivi prevista (art. 3, comma 61, L. 350/03 – legge finanziaria 2004), debba intendersi come prolungamento di un anno del termine di scadenza del triennio di validità delle idoneità conseguite nelle procedure di valutazione comparativa per la copertura dei posti di professore ordinario e associato ex legge 210/98”.

COMMA 101 – *Esclusione delle università dal blocco delle assunzioni*

⁷ Si veda a tal proposito la Circolare n.5/04 del dipartimento della Funzione Pubblica - Prosecuzione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici oltre i limiti di età previsti per il collocamento a riposo.

Il comma esclude espressamente il comparto scuola, le università, gli ordini e i collegi professionali e relativi consigli e federazioni dal divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, previsto in via generale per le p.a. dai commi 95 e 96.

COMMA 103 – Cessazione del blocco del turn over dal 2008

Il comma introduce la possibilità, a decorrere dall'anno 2008, per le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, e di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001, di effettuare, previo espletamento delle procedure di mobilità, assunzioni a tempo indeterminato entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente. Pur essendo le università comprese nell'art. 1, c. 2 e nell'art. 70, c. 4 del d.lgs. 165/2001, è incongruo pensare che tale comma si possa applicare alle università, in quanto esse con il successivo comma 105 sono esonerate dal blocco delle assunzioni. Sull'argomento sembra opportuno un pronunciamento del Comitato Scientifico dell'Ufficio Studi.

Indicazioni del Comitato Scientifico: Si tratta di un evidente caso di mancato coordinamento fra norme, dovuto alla concitazione con la quale il testo della finanziaria 2005 è stata redatto ed approvato nella sua formulazione definitiva.

COMMA 105 – Programmazione triennale del fabbisogno di personale da parte delle università

Il comma prevede che, a partire dall'anno 2005, le università devono adottare 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. La coerenza dei programmi con le risorse stanziare nel fondo di finanziamento ordinario sarà valutata dal MIUR. Si ritiene che tale valutazione non può che tradursi nell'accertamento del rispetto del limite (per il personale a tempo indeterminato) del 90% di cui alla legge 449/97 che è, infatti, esplicitamente richiamato nel dettato legislativo.

Indicazioni del Comitato Scientifico: La norma introduce una forma di programmazione triennale del fabbisogno di personale da parte delle singole università, che devono tener conto delle risorse stanziare a questo fine nei rispettivi bilanci. Al MIUR è attribuita una "valutazione" dei programmi stessi "ai fini della coerenza con le risorse stanziare nel Fondo di finanziamento ordinario".

E' chiaro che la valutazione non potrà non avere, sullo sfondo, il parametro normativo di cui all'art. 51 della legge n. 449/1997, in base al quale le spese fisse e obbligatorie per il personale di ruolo delle università statali non possono eccedere il 90% dei trasferimenti statali sul fondo per il finanziamento ordinario.

Occorre tuttavia considerare che il programma triennale concerne tutto il personale universitario (docente, ricercatore e tecnico-amministrativo), a tempo determinato e indeterminato, mentre il parametro del 90% riguarda soltanto il personale "di ruolo", cioè a tempo indeterminato. La valutazione dei programmi predisposti dagli Atenei da parte del

MIUR ha pertanto un oggetto più ampio rispetto a quello interessato dal parametro predetto e non potrà ragionevolmente essere limitata alla semplice verifica del rispetto del parametro stesso (perché altrimenti la norma sarebbe stata formulata diversamente). Non è dato conoscere, al momento, i criteri in base ai quali sarà effettuata la valutazione.

La finalità è comunque quella indicata dalla legge, che va intesa in senso ampio, come coerenza dei programmi con le risorse esistenti e con gli andamenti tendenziali e le dinamiche pluriennali di tale tipo di spesa, secondo le evidenze dei bilanci e degli annuali documenti di programmazione economica e finanziaria. Oltre agli aspetti propriamente finanziari la valutazione potrebbe tener presente anche profili di tipo diverso, attinenti, ad esempio, al problema di una più equilibrata programmazione complessiva delle assunzioni di personale docente e ricercatore, con l'obiettivo di evitare l'eccessiva "copertura" di alcune particolari materie e la carenza in altre discipline, nonché altri aspetti connessi, in qualche modo, con la programmazione generale dell'offerta formativa. Non è possibile, tuttavia, che gli obiettivi della valutazione siano attuati con strumenti coercitivi. Una possibile modalità (già rivelatasi efficace in altri settori) potrebbe essere l'applicazione di criteri mirati e "premiali" nei confronti dei comportamenti virtuosi, in sede di assegnazione delle risorse statali.

Con decreto-legge pubblicato in G.U. il 31.01.05 viene disposto che i programmi relativi all'anno 2005 debbono essere formulati ed inviati al MIUR entro il 31 marzo 2005. Il testo iniziale del decreto fissava anche il procedimento per la valutazione, scomparso poi nel testo finale (i programmi dovevano essere valutati dal MIUR di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, per gli aspetti relativi al personale, e periodicamente monitorati sulla base di parametri e criteri individuati dal MIUR su proposta del Comitato Nazionale per la valutazione del sistema universitario, sentita la CRUI. Era stabilito altresì che sui risultati della valutazione il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca riferisse al termine di ciascun triennio, con apposita relazione al Parlamento).

In merito alla correlazione fra programmazione triennale del fabbisogno di personale e possibilità di procedere, nella fase di prima applicazione della norma, all'avvio o alla prosecuzione di procedure concorsuali in atto, va tenuto presente che la deroga al blocco delle assunzioni per il settore universitario appare funzionalmente collegata con l'esigenza di adottare per il settore non un blocco di tipo meccanico (non coerente, fra l'altro con il sistema di finanziamento delle università e con l'autonomia di queste nell'allocazione delle risorse assegnate), ma un criterio programmatico, in grado di razionalizzare la provvista di personale e di contenerne la dinamica entro i limiti delle risorse disponibili. Si ritiene, pertanto, che, un criterio di buona amministrazione, da valutare da parte di ciascun Ateneo secondo la propria specifica situazione e le proprie disponibilità, suggerisca di non far luogo, in tale fase, a nuovi concorsi, e, se del caso, di sospendere l'attuazione di quelli in corso, ove lo stato della procedura lo consenta.

L'applicazione di tale criterio appare coerente anche con quanto previsto dal comma 7, in base al quale le amministrazioni di cui al comma 5 (fra le quali sono comprese le università), al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, oltre ad applicare le specifiche disposizioni che le riguardano, "adottano comportamenti coerenti" con quanto previsto nello stesso comma 5.

COMMA 116 – Possibilità per le università di continuare ad avvalersi di personale a tempo determinato ovvero di collaborazioni coordinate e continuative entro i limiti della spesa media del triennio 1999-2001

Il comma riconferma per le p.a. (ivi comprese le Università) la possibilità di avvalersi di personale a tempo determinato, o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o con convenzione, con estensione del limite di spesa alla media annua sostenuta per le stesse finalità nel triennio 1999-2001. La norma ricalca quindi le disposizioni precedenti in materia, con un elemento innovativo costituito dal fatto che il limite è ora più favorevole per gli Atenei, in quanto non più riferito al 90% della spesa media annua sostenuta nel triennio 1999-2001, ma alla spesa media annua del triennio nella sua globalità. Va osservato che la collocazione della norma fra le disposizioni che riguardano il personale, nonché lo stesso tenore della disposizione - che fissa cumulativamente un limite di spesa alle collaborazioni in discorso ed ai rapporti di lavoro a tempo determinato - conferma che le collaborazioni coordinate e continuative alle quali il comma 116 fa riferimento sono quelle che danno luogo ad una normale provvista di prestazioni lavorative, per un periodo limitato alla durata della convenzione o del contratto e secondo le particolari modalità di questo tipo di rapporto.

COMMA 122 – *Esclusione delle università dai limiti in materia di assunzioni a tempo determinato e di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, con oneri non a carico del FFO*

Il comma esclude le università dalle limitazioni previste in generale dal comma 116 per tutte le pubbliche amministrazioni in materia di assunzioni a tempo determinato e di convenzioni o contratti di collaborazione coordinata e continuativa. In particolare, le università possono procedere alle predette assunzioni a tempo determinato, ovvero alla stipula di contratti per collaborazioni coordinate e continuative, qualora riguardino l'attuazione di progetti di ricerca e di innovazione tecnologica, ovvero progetti finalizzati al miglioramento di servizi, anche didattici, per gli studenti, i cui oneri non risultino a carico del FFO. Sono da ritenersi "non a carico del FFO" i rapporti di lavoro o di collaborazione finanziati con risorse proprie, compresi i contributi degli studenti. Il comma 122 riproduce sostanzialmente quanto già disposto dall'art. 3, c. 68, della precedente legge finanziaria, con l'estensione della deroga anche ai rapporti posti in essere per l'attuazione di progetti di innovazione tecnologica.

COMMA 132 – *Divieto di estensione di decisioni giurisdizionali*

Il comma introduce il divieto per le p.a. di cui all'art. 1, comma 2, e 70, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001 (ivi comprese le Università) di adottare, per il triennio 2005-2007, provvedimenti per l'estensione di decisioni giurisdizionali aventi forza di giudicato o comunque divenute esecutive in materia di personale delle amministrazioni pubbliche.

COMMA 133 – *Comunicazione di controversie in corso in materia di personale*

Aggiunge all'art. 61 del d.lgs. n. 165/2001 il comma 1-bis, in base al quale le pubbliche amministrazioni debbono comunicare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri -

Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze l'esistenza di controversie relative a rapporti di lavoro dalla cui soccombenza potrebbero derivare oneri aggiuntivi significativamente rilevanti per la finanza pubblica. Il Dipartimento della funzione pubblica, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, può intervenire nel processo ai sensi dell'art. 105 del codice di procedura civile.

COMMA 134 – *Intervento dell'ARAN nei giudizi dinanzi al giudice del lavoro*

Il comma introduce una nuova disposizione (art. 63-bis) nel d.lgs. n. 165/2001 che prevede l'intervento dell'ARAN nei giudizi innanzi al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, aventi ad oggetto le controversie di lavoro nella p.a., per poter garantire la corretta e uniforme applicazione dei contratti collettivi.

COMMA 136 – *Annullamento d'ufficio di provvedimenti amministrativi illegittimi*

Introduce una forma di annullamento di ufficio di provvedimenti amministrativi illegittimi finalizzata a conseguire risparmi o minori oneri finanziari per le amministrazioni pubbliche. L'annullamento può essere disposto anche se l'esecuzione dell'atto è ancora in corso. Se l'annullamento incide su rapporti contrattuali o convenzionali con privati "deve tenere indenni i privati stessi dall'eventuale pregiudizio patrimoniale derivante" e non può comunque essere adottato oltre tre anni dall'acquisizione di efficacia del provvedimento. La disposizione appare abbastanza improvvida e improvvisata e suscita non poche perplessità circa la sua coerenza con l'ordinamento generale e con i principi del codice civile che disciplinano la materia. In definitiva, mentre appaiono assai dubbi i benefici della disposizione in termini di contenimento della spesa, sembra che essa crei seri problemi di ordine sistematico. E' auspicabile che il legislatore possa quanto prima valutarne la soppressione.

COMMI 206, 207 e 208 – *Acquisto agevolato di personal computers per il personale delle pubbliche amministrazioni*

I commi riguardano la proroga della riduzione e della rateizzazione del costo dei PC per i docenti, l'estensione della riduzione e della rateizzazione del costo dei PC al personale non docente e la riduzione del costo dei PC per il personale delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di norme che si applicano anche al personale delle università.

COMMI 295, 296 e 538 – *Vedi comma 8*

Documento redatto a cura dell'Ufficio Studi del Codau

Ufficio Studi del Codau

*Dr.ssa Anna Maria GAIBISSO – Coordinatore (Politecnico di Torino) – supporto
Dr.ssa Angela Maria SANTULLI*

Dr.ssa Laura DEORSOLA (Politecnico di Torino): supporto operativo

Dr.ssa Sabrina ROGNONI (Università di Pavia): supporto giuridico

Comitato Scientifico dell'Ufficio Studi del Codau

*Dr. Domenico MARCHETTA, Consigliere del Presidente della Repubblica per gli
Affari Finanziari, Presidente di Sezione della Corte dei Conti*

*Prof. Sabino CASSESE, Professore Ordinario di Diritto Amministrativo all'Università
di Roma "La Sapienza"*

*Prof. Angelo MARI, Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Docente presso la Scuola Superiore della P.A. e presso la LUMSA (Libera
Università Maria SS. Assunta di Roma)*