#### RELAZIONE ILLUSTRATIVA

#### a) Profili di carattere generale

Il presente schema di decreto legislativo fornisce attuazione alla delega prevista all'articolo 5, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 che conferisce al Governo il potere di adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, uno o più decreti legislativi finalizzati a riformare il sistema universitario per raggiungere gli obiettivi precisati nelle successive lettere a), b), c), d).

Il provvedimento in esame attua in particolare quanto disposto dalle lettere b) e c) del citato articolo 5, comma 1, che prevedono rispettivamente "la revisione della disciplina concernente la contabilità degli atenei, al fine di garantirne coerenza con la programmazione triennale di ateneo, maggiore trasparenza ed omogeneità, e di consentire l'individuazione della esatta condizione patrimoniale dell'ateneo e dell'andamento complessivo della gestione e l'introduzione di meccanismi di commissariamento in caso di dissesto finanziario degli atenei" (lettera b) e "l'introduzione di un sistema di valutazione ex post delle politiche di reclutamento degli atenei, sulla base di criteri definiti ex ante e sentita l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR)." (lettera c).

I principi e criteri direttivi delle citate deleghe sono indicati ai commi 4, lettere da a) ad m), e 5 del citato articolo 5.

Per quanto riguarda in particolare la delega di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), giova ricordare che la stessa è stata in parte già attuata con l'emanazione del decreto legislativo n. 119 del 27 ottobre 2011 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 275 del 25 novembre 2011) recante "Disciplina del dissesto finanziario delle università e del commissariamento degli atenei, a norma dell'articolo 5, comma 1, lettera b), e 4, lettere g), h) e i), della legge 30 dicembre 2010, n. 240" e con lo schema di decreto legislativo concernente l'adozione della contabilità economico-patrimoniale ed analitica, del bilancio unico e del bilancio consolidato di ateneo, il cui esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari si è appena concluso.

Con la definizione del presente provvedimento risulterebbe dunque pienamente attuata la suddetta delega con l'unica eccezione della previsione di un apposito fondo di rotazione a garanzia del riequilibrio finanziario degli atenei previsto dall'articolo 5, comma 4, lettera 1). Al riguardo si rappresenta che, malgrado ogni utile tentativo di reperire le risorse finanziarie a tal fine necessarie, l'attuale quadro finanziario non ne ha consentito la copertura.

La disciplina introdotta con lo schema di provvedimento mira a conseguire i seguenti obiettivi:

- 1) monitorare la sostenibilità economica e l'equilibrio strutturale delle politiche di bilancio degli atenei, con particolare attenzione alle politiche di programmazione e reclutamento del personale, attraverso l'adozione del piano economico-finanziario triennale;
- 2) individuare un limite massimo per le spese di personale e per quelle per indebitamento al fine di assicurare la sostenibilità e l'equilibrio della gestione economico-finanziaria e patrimoniale delle università;
- 3) introdurre la nozione di costo standard unitario di formazione per studente quale criterio per l'attribuzione di una percentuale della parte del fondo di finanziamento ordinario (FFO) non assegnata ai sensi dell'articolo 2 del decreto legge 10 novembre 2008, n. 180;
- 4) valutare le politiche di reclutamento degli atenei anche in relazione alla composizione qualitativa delle assunzioni e alla qualità dei risultati e del contributo fornito dal personale assunto in termini di ricerca e didattica:



5) individuare le linee guida della programmazione triennale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, rispetto alle modalità di assegnazione dei finanziamenti ministeriali in modo da consentire una pianificazione coerente e coordinata delle scelte di politica universitaria che ciascun ateneo è chiamato a compiere nell'ambito delle rispettive strategie di sviluppo e di investimento in didattica e ricerca.

#### b) Disamina dei singoli articoli

Lo schema di decreto si compone di 12 articoli.

L'articolo 1 fornisce le definizioni dei termini più ricorrenti nel testo, al fine di facilitarne la lettura e assicurarne la chiarezza.

L'articolo 2 definisce l'oggetto, gli obiettivi e l'ambito di applicazione soggettivo del provvedimento.

L'articolo 3 introduce l'obbligo per le università di adottare un bilancio unico d'ateneo di previsione triennale, al fine di garantire la sostenibilità di tutte le attività nel medio periodo. La disposizione in esame stabilisce anche il contenuto di tale documento (composto dal budget economico e dal budget degli investimenti) richiamando le disposizioni del decreto legislativo recante introduzione della contabilità economico-patrimoniale, della contabilità analitica e del bilancio unico nelle università in attuazione dell'articolo 5, comma 1, lettera b) e dell'articolo 5, comma 4, lettera a), della legge 30 dicembre 2010 n. 240. Come già ricordato quest'ultimo provvedimento ha superato l'esame delle competenti commissioni parlamentari e sarà tempestivamente sottoposto all'approvazione definitiva del Consiglio dei Ministri.

Il comma 2 sottolinea la necessità che i suddetti documenti di bilancio siano formulati dalle università tenendo conto dei piani triennali per la programmazione e il reclutamento del personale e dei programmi triennali adottati ai sensi dell'articolo 1-ter del decreto legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito dalla legge 31 marzo 2005, n. 43.

L'articolo 4 prevede che le università adottino piani triennali per la programmazione del reclutamento del personale docente, ricercatore dirigente e tecnico amministrativo, compresi i collaboratori ed esperti linguistici, a tempo indeterminato e determinato. Tali piani sono adottati annualmente dal consiglio di amministrazione, con riferimento al successivo triennio di programmazione, e sono aggiornati in sede di approvazione del bilancio unico di ateneo di previsione triennale. La relativa delibera è comunicata al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed è condizione necessaria per poter procedere all'indizione di procedure concorsuali e di chiamata di personale a tempo indeterminato e di ricercatori a tempo determinato.

Il comma 2 dell'articolo in esame fissa gli obiettivi della programmazione del reclutamento del personale precisando una serie di indicatori e criteri nell'ambito dei quali deve essere pianificato il reclutamento. In particolare, oltre alla prescrizione secondo la quale va assicurata la sostenibilità della spesa, si precisa l'obiettivo di realizzare nell'arco del triennio l'equilibrio nella composizione dell'organico del personale docente e ricercatore in modo che la percentuale dei professori di I fascia sia contenuta entro il 40% dei professori di I e II fascia, ovvero entro il 50% per i dipartimenti che si posizionano nel primo decile della valutazione periodica VQR e di mantenere un equilibrato rapporto tra l'organico del personale dirigente e tecnico amministrativo a tempo indeterminato, compresi i collaboratori ed esperti linguistici, e il personale docente entro valori di riferimento che saranno definiti con successivo decreto del Ministro. È poi previsto che i criteri per il reclutamento dei ricercatori di cui all'articolo 24, comma 3, lettera b), della legge n. 240 del 2010 sono definiti ogni triennio con decreto del Ministro in modo da assicurare consolidamento e sostenibilità dell'organico dei professori in relazione al



criterio fissato alla lettera a) del medesimo comma. Si prevede poi che, fermo restando il rispetto dei limiti per le spese di personale e per le spese di indebitamento, fissati all'articolo 7, per quegli atenei con una percentuale di professori di prima fascia superiore al 30% del totale dei professori, il numero dei ricercatori reclutati ai sensi della normativa citata non può comunque essere inferiore al numero dei professori di prima fascia.

Gli articoli 5 e 6 individuano, rispettivamente, i limiti massimi delle spese di personale e delle spese per l'indebitamento, definendo gli indicatori necessari alla determinazione dei suddetti limiti e le loro modalità di calcolo. L'articolo 5, oltre a definire, al comma 6, un limite massimo dell'indicatore relativo all'incidenza delle spese di personale attribuisce al Ministero il controllo sul rispetto di tale limite (successivo comma 7). L'articolo 6, al comma 1, limita, innanzitutto, l'indebitamento alle sole spese di investimento previste articolo 3, comma 18, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 e definisce, al comma 3, le voci di entrata e di spesa da considerare per il calcolo dell'indicatore dell'indebitamento, nonché il suo limite massimo, definito al comma 6.

L'articolo 7 disciplina le misure di contenimento che le università sono tenute ad adottare quando il valore dell'indicatore delle spese di personale e delle spese per indebitamento raggiunge determinate soglie di attenzione mettendo a rischio la sostenibilità e l'equilibrio del bilancio.

Il comma I individua in particolare la combinazione dei livelli di spesa di personale e di indebitamento a carico del bilancio dell'ateneo al fine di quantificare l'utilizzo delle risorse liberate dal tum-over e la possibilità di contrarre nuovi mutui per spese di investimento. La gradualità dell'intervento permette di agire in modo differenziato su situazioni eterogenee secondo un corretto principio di equità che fa scattare regimi assunzionali e di indebitamento diversificati in relazione al livello e alla combinazione degli indicatori definiti agli articoli 5 e 6.

Al comma 2 si prevede che siano comunque fatte salve le assunzioni di personale appartenente alle categorie protette, nonché le assunzioni integralmente finanziate da soggetti esterni all'ateneo e la contrazione di mutui integralmente coperti da soggetti esterni.

Il comma 3 prevede l'adozione di adozione di un piano di sostenibilità delle spese di indebitamento da parte delle università che necessitano di contrarre ulteriori forme di indebitamento ma che registrano dei valori degli indicatori di indebitamento e/o delle spese di personale che richiedono attenzione. Per essere deliberato dal consiglio di amministrazione, il piano necessita la preliminare verifica del collegio dei revisori dei conti, che redige apposita relazione. Al comma 4 sono previste le "sanzioni" da applicare in caso di assunzioni o di contrazione di spese per indebitamento disposte in difformità a quanto previsto dal decreto.

L'articolo 8 chiarisce il significato del termine costo standard unitario di formazione per studente in corso, prevedendo che la sua determinazione è definita con decreto del Ministro, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita l'ANVUR e tenuto conto della tipologia di corso di studi, delle dimensioni dell'ateneo e dei differenti contesti economici, territoriali ed infrastrutturali in cui opera l'università.

L'articolo 9, in attuazione della lettera c), del comma 1, dell'articolo 5 della legge 240 del 2010, disciplina l'introduzione di un sistema di valutazione ex post delle politiche di reclutamento degli atenei, definendone le finalità ed individuandone i criteri di riferimento. Il comma 2 prevede che per la ponderazione dei criteri e la definizione dei parametri provveda un successivo decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di natura non regolamentare, da emanarsi sentita l'ANVUR.

L'articolo 10 stabilisce che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, individua con proprio decreto, di validità almeno triennale, le percentuali del fondo di finanziamento ordinario da ripartire in relazione a criteri basati sul costo standard per



studente, sulla valutazione dei risultati della didattica e della ricerca, sui risultati conseguiti nell'ambito delle politiche di reclutamento del personale, e, a fini perequativi. Il Ministero da comunicazione annuale al Ministero dell'economia e delle finanze dell'esito della programmazione medesima, in particolare ai fini del monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica.

L'articolo 11 riporta le abrogazioni delle disposizioni in vigore che risultano superate dalla nuova disciplina.

L'articolo 12 prevede che all'attuazione del provvedimento si provvede nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente negli appositi programmi dello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per l'anno 2012 e per gli esercizi successivi.



#### RELAZIONE TECNICA

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

Preliminarmente, si afferma che dall'attuazione delle disposizioni contenute nel provvedimento non si prevedono effetti negativi sui saldi di finanza pubblica, non comportando l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri e rientrando nella fattispecie dei provvedimenti emanati in regime di neutralità finanziaria. Tale affermazione è confortata dall'esame delle singole disposizioni normative, che si intende riportare di seguito.

Per quanto riguarda le disposizioni contenute negli articoli 1, 2, 3 e 4, non si prevedono oneri a carico della finanza pubblica in quanto trattasi di definizione di termini ed individuazione di atti programmatici sottoposti all'approvazione degli organi di governo degli atenei finalizzati, su un arco temporale triennale, al perseguimento di specifici obiettivi in tema di programmazione economico finanziaria complessiva delle attività delle università e in tema di reclutamento del personale.

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

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

#### Indicatore Spese di Personale = A/B

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



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

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

## Indicatore Spese di Indebitamento = C/D

C = Rata annua mutui (capitale + interessi)

D = FFO + Fondo programmazione triennale + Contributi statali per investimento ed edilizia + Entrate contributive al netto dei rimborsi - Fitti passivi - Spese personale a carico ateneo

Conseguentemente alla revisione degli indicatori di cui agli articoli 5 e 6, con l'articolo 7 si definiscono, dall'entrata in vigore del decreto e per il prossimo triennio e con l'esigenza di assicurare la piena sostenibilità finanziaria dei bilanci degli atenei, le modalità per perseguire detta sostenibilità attraverso una graduazione delle possibilità di reclutamento e di contrazione di forme di indebitamento per spese di investimento che tengano conto dell'andamento e della combinazione di entrambi gli indicatori individuati. Sia la possibilità di spesa per assunzioni di personale, sia quella per spese di indebitamento sono articolate fasce, direttamente proporzionali alla distanza del valore degli indicatori riportati dal singolo ateneo al termine dell'esercizio finanziario precedente rispetto ai valori di riferimento di cui agli articoli 5 e 6. Si evidenzia inoltre che la graduazione delle possibilità di reclutamento degli atenei (proporzionata in ogni caso anche alle cessazioni dell'anno precedente), non comporta maggiori oneri a carico della finanza pubblica, prevedendo il decreto di mantenere ferme le disposizioni limitative in materia di assunzioni a tempo indeterminato e a tempo determinato previste dalla legislazione vigente

Anche quanto previsto dagli articoli 8 e 9 non genera oneri a carico della finanza pubblica. L'articolo 8 detta dei criteri generali per la determinazione del costo standard per studente in corso, prevedendo una successiva attività di



elaborazione di indici e parametri dal Ministero e, per quanto di competenza, dall'Agenzia Nazionale di Valutazione dell'Università e della Ricerca (ANVUR). L'articolo 9 disciplina gli obiettivi della valutazione delle politiche di reclutamento degli atenei e i criteri di riferimento in base ai quali effettuare tale processo valutativo. Anche in questo caso è previsto un ruolo del Ministero e anche dell'ANVUR, sempre rientrante nell'ambito delle normali attività istituzionali dell'Agenzia e non suscettibile, pertanto, di generare oneri addizionali.

L'articolo 10 attua il collegamento tra le misure di incentivazione e di sostegno previste dalla legge n. 240 del 2010 e la distribuzione del fondo di finanziamento ordinario delle università statali (FFO) di cui all'articolo 5 della legge 537 del 1993, il cui stanziamento complessivo grava sul capitolo 1694 dello stato di previsione della spesa del MIUR. Per sua natura, il Fondo copre oneri in parte modulabili e lo stanziamento complessivo costituisce il limite massimo di spesa. Nell'ambito della dotazione annuale, ferma restando l'attribuzione a tutti gli atenei statali di una quota base, viene qui previsto che la parte che residua sarà ripartita, in termini percentuali, secondo criteri valutativi che tengono in considerazione la qualità del sistema universitario, il costo standard per studente in corso, i risultati conseguiti nell'ambito delle politiche di reclutamento del personale, le finalità di perequazione del sistema universitario. Tale indicazione metodologica del sistema di ripartizione non comporta, di per sé, la necessità di incrementare la dotazione del fondo. Dei risultati di tale programmazione finanziaria, si prevede che il Ministero dia comunicazione annualmente al Ministero dell'economia e delle finanze.

Nell'articolo 12 viene precisato che all'attuazione delle disposizioni previste nel decreto si provvederà entro i limiti delle disponibilità finanziarie vigenti come risultanti dallo stato di previsione degli stanziamenti del Ministero per l'anno 2012 e per gli esercizi successivi.

Tanto sopra esposto, si può concludere che l'entrata in vigore del presente decreto legislativo non comporterà l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La verifica della presente relaziono tecnica, effettinta ai sensi e amosficifi dell'art. 17, comma 3, della logge 31 digembro 2009, n. 15, a suvuto esito.



X POSITIVO

[ ] NEGATIVO

Il Ragioniero Jenerale dello State

2 7 GEN. 2012



#### ANALISI IMPATTO REGOLAMENTAZIONE

Oggetto: Schema di decreto legislativo recante: "Disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei in attuazione della delega prevista all'articolo 5, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal comma 1, lettere b) e c), secondo i principi normativi e i criteri direttivi stabiliti al comma 4, lettere b), c), d) e) ed f) e al comma 5"

### SEZIONE 1. CONTESTO ED OBIETTIVI

## A) Descrizione del quadro normativo vigente.

L'intervento regolatorio costituisce uno dei provvedimenti attuativi della legge 30 dicembre 2010, n. 240, recante: "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario" e attua a quanto stabilito dall'articolo 5, comma 1, della cennata legge e cioè che il Governo adotti, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della stessa uno o più decreti legislativi finalizzati a riformare il "Sistema universitario", per raggiungere i diversi obiettivi definiti dalle lettere a), b), c) e d).

In particolare, la lettera b) si pone l'obiettivo della revisione della disciplina concernente la contabilità degli atenei, nel rispetto dei principi normativi e dei criteri direttivi sanciti al successivo comma 4, lettere da a) ad m).

La lettera c), strettamente connessa alla precedente, richiede l'introduzione di un sistema di valutazione ex post delle politiche di reclutamento degli atenei, sulla base di criteri definiti ex ante e sentita l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca, di seguito denominata ANVUR.

V'è da dire che, allo stato, quanto previsto dalla lettera b) del comma 1, secondo periodo, è stato già parzialmente attuato con il decreto legislativo 27 ottobre 2011 n. 199 recante: "Disciplina del dissesto finanziario delle università e del commissariamento degli atenei, a norma dell'articolo 5, commi 1, letera b), e 4, lettere g) h) ed i), della legge 30 dicembre 2010, n. 240" pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 275 del 25 novembre 2011. Per quanto riguarda la disciplina concernente l'adozione della contabilità economico-patrimoniale ed analitica, del bilancio unico e del bilancio consolidato di ateneo (lettera b), primo periodo) il decreto delegato è attualmente presentato per l'approvazione definitiva al Consiglio dei ministri della seduta del 13 gennaio 2012.

Venendo, dunque, all'intervento in esame, il Governo si prefigge di completare l'attuazione dell'obiettivo indicato alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 5, assorbendo i principi e i criteri direttivi definiti alle lettere b), c), d), e) ed f), nonché di quanto



richiesto alla successiva lettera c), nel rispetto del principio normativo e del criterio direttivo definito al successivo comma 5.

Ulteriore normativa di riferimento è la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per il 2005) che all'articolo 1, comma 105, ha introdotto per le università un ulteriore strumento di programmazione costituito dal programma triennale di fabbisogno del personale docente, ricercatore e tecnico amministrativo nel limite delle risorse di bilancio. Tale disposizione adegua il settore universitario al sistema della programmazione di personale per le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 4-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165 recante: "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" e dall'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e successive modificazioni ed integrazioni recante: " Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica". Successivamente la disposizione introdotta dal cennato articolo 1, comma 105, della legge finanziaria 2005 è stata integrata dall'articolo 1-ter del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7 convertito con modificazioni dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, recante: "Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, nonché per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione" che prevede l'adozione di programmi triennali sul fabbisogno di personale coerenti con le linee generali d'indirizzo dettate con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e ricerca, formulati dalle università ed inviati per la valutazione al MIUR. Tali programmi erano considerati dal Ministero nella ripartizione del fondo di finanziamento ordinario.

## B) Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa e citazione delle relative fonti di informazione.

Preliminarmente, al fine di individuare al meglio le criticità nella vigente normativa occorre rappresentare quanto segue. La programmazione pluriennale e le politiche di reclutamento del personale rappresentano uno degli aspetti più rilevanti dell'autonomia universitaria. In un sistema in cui le risorse finanziarie degli atenei dipendono principalmente dal finanziamento statale ed entro stringenti obiettivi di contenimento della spesa pubblica, assume sempre maggiore importanza la capacità di realizzare politiche di crescita sostenibili. Tenuto conto che le risorse statali sono ripartite gradualmente (ma in misura crescente) secondo criteri di premialità, è necessario porre la massima attenzione a costruire un quadro di regole e obiettivi in cui gli atenei siano supportati e valutati secondo la capacità di ottimizzare l'impiego delle risorse assicurando altresì lo sviluppo della formazione e della ricerca entro un quadro di autonomia responsabile.

I due obiettivi, sostenibilità e sviluppo, sono due aspetti di crescita del sistema universitario che vanno considerati integrandone gli effetti per evitare che ogni valutazione si fermi esclusivamente ad aspetti economico-finanziari o alla difesa ad oltranza di esigenze espansionistiche di singoli gruppi di ricerca.

Il provvedimento ha quindi la finalità di costruire un quadro di riferimento per gli atenei in cui siano coordinati tra loro i concetti di programmazione e sostenibilità economico finanziaria (con particolare riferimento al personale e ai livelli di indebitamento), autonomia universitaria, valutazione degli effetti delle politiche realizzate dagli atenei anche ai fini dell'assegnazione dei finanziamenti statali.

Ad oggi tale approccio è solo parzialmente presente nel sistema universitario che si trova ad operare in un quadro di regole che si sono succedute nel tempo e non sempre risultano coordinate tra loro e, in parte, in attesa di una puntuale definizione. In



particolare, per quanto riguarda uno degli aspetti cardine del provvedimento, ovvero la sostenibilità complessiva delle attività degli atenei e i nuovi limiti alle spese per il personale, il quadro attuale appare troppo semplicistico e poco coerente rispetto alle differenze presenti nel sistema universitario. Finora i limiti previsti dalla legge n. 1 del 2009 hanno legato la valutazione della sostenibilità economica al rapporto tra assegni fissi e il Fondo di finanziamento ordinario delle università, di seguito denominato FFO, e bloccato il reclutamento laddove tale rapporto superava il 90%. Per gli atenei al di sotto di tale soglia il reclutamento è stato in ogni caso limitato al 50% delle risorse liberate dalle cessazioni dell'anno precedente. Per cercare di sostenere un meccanismo di reclutamento selettivo, era anche previsto un vincolo all'assunzione delle diverse tipologie di docenza (professori di I fascia, professori di II fascia, ricercatori) con quote percentuali uguali per tutti a prescindere dalle situazioni di partenza dell'organico dell'ateneo. Nonostante questi limiti il sistema è andato progressivamente ad avvicinarsi al valore soglia in presenza di una riduzione del denominatore, il FFO, e per il contestuale aumento degli assegni fissi che, anche in situazione di contingentamento del reclutamento, tendevano ad innalzare il valore dell'indicatore. La presenza di altre fonti di finanziamento non vincolate (in primis la contribuzione studentesca) da parte degli atenei e contestualmente di altre importanti voci di spesa (esempio indebitamento) non sempre considerate in modo coordinato con l'andamento dell'indicatore spese di personale/FFO non consente attualmente di poter ritenere esaustiva la valutazione della sostenibilità del bilancio degli atenei esclusivamente con il ricorso a quest'ultimo indicatore.

# C) Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, con riferimento al contesto internazionale ed europeo.

Con la legge n. 240 del 2010, che tra l'altro prevede l'introduzione del bilancio unico degli atenei e della contabilità economico patrimoniale, si impone una rivisitazione dell'impianto di valutazione e di controllo degli indicatori di spesa del personale e di spesa per indebitamento anche ai fini di assicurare regole di reclutamento più eque e sostenibili nel medio termine. L'esigenza di mantenere il sistema universitario efficiente e in grado di assicurare con continuità la funzione formativa anche in presenza di finanziamenti statali decrescenti ha spinto ad una revisione di diversi aspetti legati al reclutamento e tale esigenza ha indotto il Ministero ad introdurre negli atenei:

- a) la contabilità economico patrimoniale;
- b) il costo standard per distribuire le risorse alle università in relazione al costo unitario formativo e non alla numerosità degli studenti;
- c) politiche di reclutamento coordinate ed economicamente sostenibili sia a livello di ateneo che di sistema;
- d) la valutazione dei risultati dell'attività di didattica e di ricerca.
- Si ritiene che le criticità di gestione sopra esposte siano in larga parte determinate dalla parziale adeguatezza di un sistema di monitoraggio della sostenibilità economica delle politiche di reclutamento del personale da parte degli atenei e dalla mancata indicazione di un limite massimo per le spese di personale e per quelle di indebitamento in relazione alle effettive entrate che concorrono alla copertura delle stesse.

Occorre introdurre un sistema di valutazione delle politiche di reclutamento degli atenei anche in relazione alla composizione qualitativa degli organici e all'impatto che le stesse hanno in termini di crescita dei risultati della didattica e della ricerca degli atenei.

Occorre, altresì, definire un sistema che consenta un monitoraggio economico più completo e trasparente a supporto della gestione delle università, che sia in grado di



cogliere le peculiarità di ogni ateneo. Superare, quindi, tali criticità, per una valutazione dell'andamento complessivo della gestione, nonché della reale situazione economico-patrimoniale delle università, proponendo un'offerta formativa e perseguendo risultati nel campo della ricerca che rispondano in modo sempre più appropriato alle esigenze degli studenti e dei contesti economici e territoriali anche con riferimento agli standard minimi europei ed internazionali ed alla "concorrenza" con gli atenei al di fuori del territorio nazionale.

# D) Descrizione degli obiettivi da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentono la verifica del grado di raggiungimento.

L'intervento è finalizzato a razionalizzare la materia e coordinare le attività degli atenei che abbiano riflessi finanziari con l'introduzione di un piano economico-finanziario triennale, che è propedeutico alla programmazione triennale del personale. Esso prevede un limite massimo alle spese di personale correlato ad un limite massimo d'indebitamento, strumento che già in passato è stato adoperato dalle leggi finanziarie per vincolare e contenere la politica delle assunzioni delle università.

Gli obiettivi da realizzare sono i seguenti:

- a) monitorare la sostenibilità economica e l'equilibrio strutturale delle politiche di bilancio degli atenei con particolare attenzione alle politiche di programmazione e reclutamento del personale all'interno di un piano economico finanziario triennale;
- b) individuare un limite massimo per le spese di personale e per quelle per indebitamento in relazione alle entrate che concorrono alla copertura delle stesse, evidenziando la rilevanza di un monitoraggio e una valutazione sinergica degli indicatori definiti per favorire l'equilibrio e la sostenibilità complessiva del bilancio collegando le decisioni relative alle politiche di reclutamento e di indebitamento in modo equo e graduato rispetto alla rispettiva situazione economica finanziaria e patrimoniale;
- c) definire concettualmente i criteri da seguire per la definizione del costo standard unitario di formazione al fine di agevolare la distribuzione di una quota parte del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) secondo criteri di equità tenendo conto dei parametri dimensionali, disciplinari e di contesto socio economico in cui operano gli atenei;
- d) valutare le politiche di reclutamento degli atenei anche in relazione alla composizione qualitativa delle assunzioni e alla qualità dei risultati e del contributo fornito dal personale assunto in termini di ricerca e didattica;
- e) individuare le linee guida della programmazione triennale del Ministero rispetto alle modalità di assegnazione dei finanziamenti ministeriali in modo da consentire una pianificazione coerente e coordinata delle scelte di politica universitaria che ciascun ateneo è chiamato a compiere nell'ambito delle rispettive strategie di sviluppo e di investimento in didattica e ricerca
- f) realizzare, nell'arco del triennio, l'equilibrio nella composizione dell'organico del personale docente e ricercatore in modo che la percentuale dei professori di I fascia sia contenuta entro il 40 per cento dei professori di I e II fascia, consentendo un incremento di tale percentuale fino al 50 per cento per i dipartimenti che si posizionano nel primo decile della valutazione periodica Valutazione Quinquennale della Ricerca;
- g) mantenere un equilibrato rapporto tra l'organico del personale dirigente e tecnico amministrativo a tempo indeterminato, compresi i collaboratori ed esperti linguistici e il personale docente e ricercatore.



Il principale obiettivo da raggiungere sarà quello di mettere gli atenei nella condizione di poter pianificare il proprio sviluppo secondo un approccio di autonomia responsabile in cui ciascuno dovrà essere in grado di porre in essere una strategia di sviluppo sostenibile con riferimento all'insieme di obiettivi e criteri sopra illustrati.

Va da sé che allorquando tutte le università avranno affrontato ed effettuato in concreto il cambiamento l'obiettivo, di fatto, verrà raggiunto.

Indicatori più specifici del funzionamento del sistema riferiti ad ogni singola università sono:

- a) la sostenibilità del rapporto tra la somma algebrica delle spese sostenute dall'ateneo per le spese di personale nell'anno di riferimento e la somma algebrica delle tasse, soprattasse, contributi universitari e dei contributi statali per il funzionamento assegnati nello stesso anno;
- b) la sostenibilità del rapporto tra l'onere complessivo di ammortamento annuo e la somma algebrica dei contributi statali per il funzionamento, dei contributi statali per investimento ed edilizia e delle tasse, soprattasse e contributi universitari nell'anno di riferimento al netto delle spese di personale;

# E) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento normativo.

Destinatari pubblici sono le università, di cui n. 59 università statali, n. 2 università statali per stranieri, n. 6 istituti ad ordinamento speciale statali. (Fonte CINECA – dato al 12.5.2011)

Sono, altresì, destinatari dell'intervento gli studenti, la Comunità scientifica, gli enti finanziatori pubblici e privati, i creditori delle università, i dipendenti delle università e le comunità locali.

#### SEZIONE 2. PROCEDURE DI CONSULTAZIONE

## Procedure di consultazioni effettuate - Modalità seguite e soggetti consultati.

L'Amministrazione nell'elaborazione dell'intervento regolatorio ha avviato tavoli di lavoro con rappresentanti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Presidente dalla Conferenza dei Rettori delle Università italiane (CRUI) e con il Presidente dell'Agenzia nazionale per la valutazione del "Sistema universitario" e della ricerca (ANVUR). A seguito di tali incontri ha tenuto conto delle osservazioni e dei pareri espressi dai citati esponenti e tali osservazioni e pareri sono ampiamente confluiti nella stesura definitiva dell'intervento. In particolare, per quanto riguarda l'apporto del Presidente della CRUI la condivisione dell'intervento è stata pressoché totale, per quanto attiene l'apporto del Presidente dell'ANVUR le osservazioni sono confluite nella stesura degli articoli 8 e 9 dell'intervento. Saranno infine acquisiti i pareri delle competenti commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ed il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

#### SEZIONE 3. VALUTAZIONE OPZIONE DI NON INTERVENTO (OPZIONE ZERO)

#### Valutazione Opzione Zero e prevedibili effetti.

Non è stata valutata l'opzione zero, trattandosi di intervento riformatore previsto dalla normativa primaria. Peraltro, l'opzione zero comporterebbe il permanere delle criticità evidenziate.



# SEZIONE 4. VALUTAZIONE OPZIONI ALTERNATIVE DI INTERVENTO NORMATIVO

#### Opzioni alternative di intervento normativo.

L'Ammirustrazione ha valutato, in merito all'intervento regolatorio, un'opzione alternativa maturata all'interno dei cennati tavoli di lavoro e cioè quella di ricondurre gli aspetti contenuti nel presente intervento a diversi decreti legislativi.

#### SEZIONE 5. GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA

#### A) Metodo ed analisi applicato per la misurazione degli effetti.

L'Amministrazione attraverso i propri competenti Uffici e con i contributi del Presidente dalla Conferenza dei Rettori delle Università italiane (CRUI) e del Presidente dell'Agenzia nazionale per la valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), ha valutato da un lato che l'intervento regolatorio raggiungerà gli obiettivi prefissati e dall'altro ha giudicato gli indicatori del grado di raggiungimento degli obiettivi adeguati sia al monitoraggio costante, sia alla stesura della successiva VIR. Inoltre è stata effettuata, una analisi comparativa tra le università italiane ed è emerso che l'intervento va nella direzione di stimolare le università ad un più funzionale impiego di risorse destinate all'andamento complessivo della gestione. Questo comporterà inoltre una maggiore "concorrenza" verso obiettivi qualificanti nella didattica e nella ricerca con gli atenei del contesto internazionale.

#### B) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.

Non si ravvisano svantaggi ovvero elementi di criticità ai fini dell'adozione dell'intervento normativo. Derivano vantaggi dall'adozione dell'intervento poiché, come già osservato, lo stesso si prefigge di salvaguardare la piena sostenibilità economico-finanziaria di tutte le attività dell'ateneo. Tale circostanza fungerà da volano per migliorare l'efficacia, l'efficienza del "Sistema universitario" e per migliorare la qualità, nel suo complesso, dei singoli atenei, come stabilito dalla norma primaria di cui alla più volte citata legge n. 240 del 2010.

A supporto di tale considerazione va evidenziato che con riferimento alla nuova modalità prevista dall'intervento per la determinazione dei limiti assunzionali si superano alcune importanti criticità del modello vigente.

L'esempio che si riporta è ritenuto esemplificativo di quanto sopra esposto.

A legislazione vigente, infatti, prendendo a riferimento 3 atenei A, B, C con un indicatore spese fisse di personale/FFO pari rispettivamente all'80%, all'89,9% (la soglia massima prevista oggi è il 90%), al 90,1% si evidenzia che essi si trovano ad essere assoggettati rispettivamente ad un regime assunzionale che consente agli atenei A e B di reclutare nel limite del 50% delle risorse che si liberano dalle cessazioni dell'anno precedente, l'ateneo C si trova a non poter reclutare alcuna unità di personale (anche se ha avuto cessazioni nell'anno precedente). E' del tutto evidente che è più simile la situazione degli atenei B e C, rispetto agli atenei A e B, in termini di criticità nel livello delle spese di personale e che tale regime assunzionale potrebbe portare l'ateneo B, immediatamente a superare il



limite del 90%. A questo va aggiunta una criticità legata al fatto che ai fini dei limiti assunzionali non c'è alcun riferimento alla situazione di indebitamento degli atenei. L'ateneo B, qualora avesse un elevato indebitamento potrebbe comunque assumere, l'ateneo C con un indebitamento pari a 0 non potrebbe assumere.

Nel nuovo sistema previsto dal decreto legislativo tali situazioni vengono invece graduate prevedendo, in relazione al grado di virtuosità, la verifica di più indicatori che incidono sugli equilibri di sostenibilità del bilancio degli atenei. L'aver previsto anche l'utilizzo dell'indicatore di indebitamento per gli atenei con rapporti più elevati di spese di personale ai fini delle limitazioni al reclutamento risulta essere un sistema più rigoroso ed equo rispetto all'attuale. Inoltre si sottolinea l'importanza di aver individuato delle fasce di regimi assunzionali che consentono di incrementare la disponibilità di risorse da reinvestire rispetto a quelle che si sono liberate dalle cessazioni dell'anno precedente in misura crescente rispetto alla distanza dai limiti alle spese di personale e indebitamento stessi. Va altresì evidenziato che si ritiene in ogni caso opportuno consentire un regime minimale di ricambio del turn over (nel provvedimento 10%) anche alle situazioni meno virtuose; questa scelta da un lato consente di far fronte a specifiche esigenze di reclutamento "essenziale" che potrebbero altrimenti mettere in seria difficoltà la continuità delle attività istituzionali di un ateneo e dall'altro è garanzia comunque di contenimento della spesa proprio perché limitato al 10% del risparmio da cessazioni dell'anno precedente (il 90% va a beneficio della contrazione complessiva della spesa).

Tali aspetti sono sinteticamente riportati nella tabella sottostante in cui si evidenzia l'impatto graduale e più equo del nuovo sistema previsto rispetto al sistema vigente, tenuto conto degli ultimi dati disponibili dell'anno 2010, anche a tutela di situazioni con minore/maggiore grado di virtuosità. I dati simulano gli effetti sul reclutamento a parità di cessazioni nell'anno precedente in termini di Punti Organico (1 Professore di I fascia = 1 Punto Organico; 1 Prof. Il fascia = 0,7 PO; 1 Ricercatore = 0,5 PO, 1 tecnico amministrativo = 0,3 PO) dei due sistemi a confronto. Dall'esempio si coglie in modo evidente un andamento di maggiore equità e gradualità del sistema assunzionale nel rispetto del contenimento complessivo della spesa Totale.

sistema vigente*						
Indicatore	numero atenei	cessazioni in termini di Punti Organico	regola assunzionale	PUNTI organico disponibili per nuove assunzioni		
AF/FFQ > 90%	16	731	blocco assunzioni	0		
AF/FFO <= 90%	51	3.365	assunzioni limitate al 50% delle risorse da cessazioni anno precedente	1.682		
TOTALE	67	4.096		1.682		

\*da# 2010 : Omogenea redazione conti consuntivi atenci, Banca dati Dalia



	sistema introdot	to dal decreto legisla	tivo*	
Indicatore	numero atenei	cessazioni in termini di Punti Organico	regola assunzionale	PUNTI organica disponibili per nuove assunzioni
. spese personale > 80% . 75% <spese e<br="" personale<="80%">indebitamento &gt;10%</spese>	37	2.692	assunzioni limitate al 10% delle risorse da cessazioni anno precedente	269
. 75% <spese e<br="" personale<="80%">indebitamento &lt;= 10% . 70%<spese e<br="" personale<="75%">indebitamento &gt; 15%</spese></spese>	11	663	assunzioni limitate al 25% delle risorse da cessazioni anno precedente	165
70% <spese <="15%&lt;/td" e="" indebitamento="" personale<="75%"><td>8</td><td>602</td><td>assunzioni limitate al 50% delle risorse da cessazioni anno precedente</td><td>301</td></spese>	8	602	assunzioni limitate al 50% delle risorse da cessazioni anno precedente	301
spese personale <=70%	11	139	assunzioni limitate al 50% delle risorse da cessazioni anno precedente + 20% del margine tra il il 70% delle entrate e la spesa del personale	143
TOTALE	67	4.096	1	879

\*dati 2010 : Omogenea redazione conti consuntivi atenei, Banca dati Dalia

- C) Indicazione degli obblighi informativi a carico dei destinatari diretti ed indiretti L'intervento prevede dei costi amministrativi legati all'attuazione dell'intervento. In particolare tali costi sono:
  - la delibera di adozione del piano di programmazione triennale del personale comunicata per via telematica ogni anno entro il mese di febbraio dal Consiglio di Amministrazione dell'ateneo al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
  - la comunicazione da parte degli atenei al Ministero dell'istruzione, dell'università e
    della ricerca con cui vengono illustrate le effettive ragioni di necessità per le operazioni
    di copertura finanziaria corrente che non comportano acquisizione di risorse
    aggiuntive, ma consentono di superare una momentanea carenza di liquidità e di
    effettuare delle spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio;
  - la relazione con cui il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca comunica, entro il mese di marzo di ogni anno, alle università ed al Ministero dell'economia e delle finanze, gli esiti del calcolo dell'indicatore di indebitamento relativi all'esercizio finanziario precedente;
  - la predisposizione del un piano di sostenibilità finanziaria, approvato dal Consiglio di amministrazione dell'Ateneo ed inviato, per l'approvazione, entro quindici giorni dalla delibera al Ministero e al Ministero dell'economia e delle finanze.
    - Gli eventuali costi amministrativi scaturenti, tuttavia, sono compensati dai benefici arrecati alla collettività. Tali benefici sono: da un lato l'adeguamento della programmazione finanziaria e delle politiche di reclutamento delle università alla c.d. riforma Gelmini, che garantiscono coerenza all'intero "Sistema universitario" e dall'altro un maggiore livello qualitativo nel reclutamento della docenza, che si rifletterà sulla



qualità dei corsi di studio. Essi contribuiranno ad accrescere la competitività delle università italiane nel contesto europeo per la qualità della didattica, a stimolare maggiore efficienza nella distribuzione delle risorse ed a eliminare le strutture universitarie inefficienti. Per completezza di istruttoria si evidenzia, infine, come i cennati oneri siano totalmente a carico delle istituzioni e che, pertanto, l'intervento non genera oneri amministrativi a carico dei cittadini né tantomeno a carico delle imprese.

#### D) Comparazione con altre opzioni esaminate.

L'Amministrazione, dopo aver individuato e graduato in ordine di urgenza gli obiettivi generali e specifici della riforma della disciplina delle attività degli atenei che abbiano riflessi finanziari con l'introduzione di un piano economico-finanziario triennale, che è propedeutico alla programmazione triennale del personale, ha proceduto alla comparazione delle opzioni alternative con quella adottata.

Per quanto attiene l'opzione zero è appena il caso di evidenziare nuovamente che tale scelta avrebbe comportato il permanere delle criticità sopra evidenziate, peraltro trattandosi di intervento del tutto innovativo e riformatore della materia tale opzione non è stata presa in considerazione.

Una opzione alternativa, come già visto, era quella di ricondurre gli aspetti contenuti nel presente provvedimento a diversi decreti legislativi.

Tale opzione presentava lo svantaggio di non consentire una visione unitaria di elementi che per le università fanno riferimento a un percorso di regole e obiettivi che vanno coordinati tra loro nell'ambito di un singolo provvedimento. Peraltro, tale frammentazione, oltretutto differita nel tempo, avrebbe comportato una non omogenea "rivisitazione" delle criticità insite nell'attuale sistema, con ripercussioni sull'efficienza del "Sistema universitario" che non avrebbe migliorato la qualità, nel suo complesso, dei singoli atenei.

Diversamente, l'opzione scelta ed attuata dall'intervento regolatorio de quo crea le condizioni per consentire al sistema universitario di pianificare su un orizzonte temporale pluriennale le proprie politiche di sviluppo in modo coordinato entro un quadro di regole chiare e non invasive o prescrittive, dove sono individuati criteri e obiettivi e in cui gli atenei sanno anticipatamente su cosa saranno misurati e valutati. La previsione di definire nel dettaglio i parametri di misurazione e valutazione nell'ambito dei criteri individuati, con decreti ministeriali specifici consente inoltre di articolare gli interventi specifici in modo puntuale e valutarne gli effetti anche consentendo gli eventuali e opportuni aggiustamenti. L'approccio utilizzato è stato quello di evitare un rigido schema normativo e prescrittivo, privilegiando una portata del provvedimento in termini di visione e strategia di sviluppo del sistema universitario, stimolando l'autonomia responsabile degli atenei.

## E) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento normativo.

All'attuazione dell'intervento si provvede nei limiti delle risorse finanziarie previste negli stanziamenti di bilancio del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca esistenti a legislazione vigente, anche per i nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. L'intervento sarà attuato, altresì, con le risorse strutturali ed umane già a disposizione. Gli atenei hanno dato la loro disponibilità a dar corso immediato all'adozione delle nuove procedure.



## SEZIONE 6. INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA' DEL PAESE

L'intervento regolatorio avendo come obiettivo quello di contribuire ad accrescere la competitività delle università italiane nel contesto europeo si riflette positivamente anche sulla più generale competitività del Paese. In particolare si segnala che tale intervento, nell'ambito del principio della sostenibilità finanziaria, stimola a parità di spesa, una scelta di investimento in fattori produttivi di cui sarà misurata ex post la contribuzione data alla crescita dell'ateneo in termini di didattica e di ricerca. Tale valutazione assume un ruolo fondamentale nell'attribuzione delle risorse finanziarie agli atenei, determinando di fatto delle condizioni strutturali a vantaggio della competizione e dello sviluppo della didattica e della ricerca a beneficio della collettività e dei contesti sociali ed economici del Paese.

#### SEZIONE 7. MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO NORMATIVO

- A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento normativo.
  - Soggetti attivi dell'attuazione dell'intervento normativo sono il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in particolare la Direzione generale dell'università e le università che, in quanto destinatarie dell'intervento, sono anche responsabili dell'attuazione di tutti gli adempimenti tesi alla riforma delle regole vigenti con l'obiettivo dell'efficienza, efficacia ed economicità della gestione. Inoltre, a vario titolo, per le parti di rispettiva competenza, sono soggetti attivi anche l'ANVUR, il Ministero dell'economia e delle finanze ed il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione.
- B) Eventuali azioni per la pubblicità ed informazione dell'intervento.

L'intervento sarà pubblicato, oltre che sulla Gazzetta Ufficiale, anche nel sito WEB del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, accessibile a tutti gli interessati.

- C) Strumenti del controllo e monitoraggio dell'intervento normativo.
  - L'intervento, di per sé, prevede che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca effettui ogni anno una verifica del rispetto del limite massimo dell'indicatore per l'applicazione del limite massimo alle spese di personale delle università pari all'80 per cento e del limite alle spese per indebitamento del 15%.
- D) Eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione Aspetti prioritari da sottoporre eventualmente alla VIR.

Come stabilito dal dPCM 19 novembre 2009, n. 212 recante: "Disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione, ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246", il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, effettuerà la verifica dopo un biennio dalla entrata in vigore dell'intervento normativo attraverso periodici controlli sul grado di raggiungimento delle finalità, dei costi e degli effetti prodotti, del livello di osservanza delle prescrizioni.

Tali controlli riguarderanno:

 a) il rapporto tra le università che di fatto hanno introdotto i nuovi strumenti di monitoraggio sopra descritti con il totale generale delle università esistenti;



- b) la sostenibilità delle spese di personale del singolo ateneo, che dovrà mantenere una adeguata distanza dal limite massimo dell'indicatore relativo alle spese in argomento pari all'80 per cento;
- c) la situazione del rapporto tra la somma algebrica delle spese sostenute dall'ateneo per le spese di personale nell'anno di riferimento e la somma algebrica delle tasse, sopratasse, contributi universitari e dei contributi statali per il funzionamento assegnati nello stesso anno;
- d) la situazione del rapporto tra l'onere complessivo di ammortamento annuo e la somma algebrica dei contributi statali per il funzionamento, dei contributi statali per investimento ed edilizia e delle tasse, soprattasse e contributi universitari nell'anno di riferimento, al netto delle spese di personale e delle spese per fittivi passivi;
- e) le variazioni dei risultati conseguiti dal singolo ateneo;
- f) il posizionamento raggiunto rispetto al "Sistema universitario" nazionale ed internazionale.

Va da sé che qualora emergessero eventuali criticità riconducibili a lacune insite nell'intervento normativo, ovvero problemi relativi alla fase di attuazione dello stesso saranno prese in esame misure integrative o correttive.



#### ANALISI TECNICO NORMATIVA

Oggetto: Schema di decreto legislativo recante: "Disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei in attuazione della delega prevista all'articolo 5, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal comma 1, lettere b) e c), secondo i principi normativi e i criteri direttivi stabiliti al comma 4, lettere b), c), d) e) ed f) e al comma 5"

#### PARTE I - ASPETTI TECNICO NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo - Coerenza con il programma di Governo

L'intervento è finalizzato a razionalizzare la materia e coordinare le attività degli atenei che abbiano riflessi finanziari con l'introduzione di un piano economico-finanziario triennale, che è propedeutico alla programmazione triennale del personale. Esso prevede un limite massimo alle spese di personale correlato ad un limite massimo d'indebitamento, strumento che già in passato è stato adoperato dalle leggi finanziarie per vincolare e contenere la politica delle assunzioni delle università.

Gli obiettivi da realizzare sono i seguenti:

- a) monitorare la sostenibilità economica e l'equilibrio strutturale delle politiche di bilancio degli atenei con particolare attenzione alle politiche di programmazione e reclutamento del personale all'interno di un piano economico finanziario triennale;
- b) individuare un limite massimo per le spese di personale e per quelle per indebitamento in relazione alle entrate che concorrono alla copertura delle stesse, evidenziando la rilevanza di un monitoraggio e una valutazione sinergica degli indicatori definiti per favorire l'equilibrio e la sostenibilità complessiva del bilancio collegando le decisioni relative alle politiche di reclutamento e di indebitamento in modo equo e graduato rispetto alla rispettiva situazione economica - finanziaria e patrimoniale;
- c) definire concettualmente i criteri da seguire per la definizione del costo standard unitario di formazione al fine di agevolare la distribuzione di una quota parte del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) secondo criteri di equità tenendo conto dei parametri dimensionali, disciplinari e di contesto socio economico in cui operano gli atenei;



- d) valutare le politiche di reclutamento degli atenei anche in relazione alla composizione qualitativa delle assunzioni e alla qualità dei risultati e del contributo fornito dal personale assunto in termini di ricerca e didattica;
- e) individuare le linee guida della programmazione triennale del Ministero rispetto alle modalità di assegnazione dei finanziamenti ministeriali in modo da consentire una pianificazione coerente e coordinata delle scelte di politica universitaria che ciascun ateneo è chiamato a compiere nell'ambito delle rispettive strategie di sviluppo e di investimento in didattica e ricerca
- f) la realizzazione, nell'arco del triennio, dell'equilibrio nella composizione dell'organico del personale docente e ricercatore in modo che la percentuale dei professori di I fascia sia contenuta entro il 40 per cento dei professori di I e II fascia, consentendo un incremento di tale percentuale fino al 50 per cento per i dipartimenti che si posizionano nel primo decile della valutazione periodica Valutazione Quinquennale della Ricerca;
- g) il mantenimento del rapporto tra l'organico del personale dirigente e tecnico amministrativo a tempo indeterminato, compresì i collaboratori ed esperti linguistici e il personale docente e ricercatore entro il valore di 0,9.

Il principale indicatore che consentirà di accertare il grado di raggiungimento degli obiettivi propri dell'intervento è costituito dal rapporto tra le università che di fatto hanno introdotto i nuovi strumenti di monitoraggio sopra descritti con il totale generale delle università esistenti.

Va da sé che allorquando tutte le università avranno affrontato ed effettuato in concreto il cambiamento l'obiettivo, di fatto, verrà raggiunto.

Indicatori più specifici del funzionamento del sistema riferiti ad ogni singola università sono:

- a) la sostenibilità delle spese di personale del singolo ateneo, che dovrà mantenere una adeguata distanza dal limite massimo dell'indicatore relativo alle spese in argomento pari all'80 per cento, dopo l'anno accademico 2012/2013 rispetto ad anni accademici precedenti;
- b) la diminuzione del rapporto tra la somma algebrica delle spese sostenute dall'ateneo per le spese di personale nell'anno di riferimento e la somma algebrica delle tasse, sopratasse, contributi universitari e dei contributi statali per il funzionamento assegnati nello stesso anno rispetto agli anni accademici 2008/2009, 2009/2010 e 2010/2011;
- c) la diminuzione del rapporto tra l'onere complessivo di ammortamento annuo e la somma algebrica dei contributi statali per il funzionamento, dei contributi statali per investimento ed edilizia e delle tasse, soprattasse e contributi universitari nell'anno di riferimento, al netto delle spese di personale e delle spese per fittivi passivi rispetto agli anni accademici 2008/2009, 2009/2010 e 2010/2011;
- d) le variazioni dei risultati conseguiti dal singolo ateneo rispetto all'anno precedente;
- e) il posizionamento raggiunto rispetto al sistema universitario nazionale ed internazionale rispetto all'anno precedente.

L'intervento si appalesa del tutto pedissequo al programma di Governo.

## 2) Analisi del quadro normativo nazionale

L'intervento regolatorio si inserisce nella scia dei provvedimenti attuativi della legge 30 dicembre 2010, n. 240, recante: "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e



l'efficienza del sistema universitario" e risponde a quanto stabilito dall'articolo 5, comma 1, della cennata legge e cioè che il Governo adotti, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della stessa uno o più decreti legislativi finalizzati a riformare il sistema universitario, per raggiungere i diversi obiettivi definiti dalle lettere a), b), c) e d).

In particolare, la lettera b) detta l'obiettivo della revisione della disciplina concernente la contabilità degli atenei, nel rispetto dei principi normativi e dei criteri direttivi sanciti al successivo comma 4, lettere da a) ad m).

La lettera c), strettamente connessa alla precedente, chiede l'introduzione di un sistema di valutazione ex post delle politiche di reclutamento degli atenei, sulla base di criteri definiti ex ante e sentita l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca, di seguito denominata ANVUR.

V'è da dire che, allo stato, quanto previsto dalla lettera b) del comma 1, secondo periodo, è stato già parzialmente attuato. Al riguardo, infatti, si evidenzia che il decreto legislativo concernente il dissesto finanziario e il commissariamento degli atenei è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 275 del 25 novembre 2011. Per quanto riguarda la disciplina concernente l'adozione della contabilità economico-patrimoniale ed analitica, del bilancio unico e del bilancio consolidato di ateneo (lettera b), primo periodo) il decreto delegato è attualmente in sede di esame consultivo da parte delle competenti commissioni di Camera e Senato.

Venendo, dunque, all'intervento in esame, il Governo si prefigge di completare l'attuazione dell'obiettivo indicato alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 5, assorbendo i principi e i criteri direttivi definiti alle lettere b), c), d), e) ed f), nonché di quanto richiesto alla successiva lettera c), nel rispetto del principio normativo e del criterio direttivo definito al successivo comma 5.

Ulteriore normativa di riferimento è la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005) che all'articolo 1, comma 105, ha introdotto per le università un ulteriore strumento di programmazione costituito dal programma triennale di fabbisogno del personale docente, ricercatore e tecnico amministrativo nel limite delle risorse di bilancio. Tale disposizione adegua il settore universitario al sistema della programmazione di personale per le pubbliche amministrazioni introdotto dall'articolo 4-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165 recante: "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" e dall'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e successive modificazioni ed integrazioni recante: " Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica". Successivamente la disposizione introdotta dal cennato articolo 1, comma 105, della legge finanziaria 2005 è stata integrata dall'articolo 1-ter del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7 convertito con modificazioni dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, recante: "Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, nonché per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione"che prevede l'adozione di programmi triernali sul fabbisogno di personale coerenti con le linee generali d'indirizzo dettate con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e ricerca, formulati dalle università ed inviati per la valutazione al MIUR. Tali programmi erano considerati dal Ministero nella ripartizione del fondo di finanziamento ordinario.

## 3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti

L'intervento, in buona sostanza, attraverso una serie di azioni, come sopra indicato, detta norme volte a razionalizzare la materia e coordinare le attività degli atenei che



abbiano riflessi finanziari con l'introduzione di un piano economico-finanziario triennale, che è propedeutico alla programmazione triennale del personale. Tali disposizioni, essendo di per sé innovative, incidono in parte su leggi e regolamenti vigenti. In particolare, come analiticamente descritto in seguito, l'intervento prevede l'esplicita abrogazione di talune norme.

- 4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali L'intervento appare compatibile con l'attuale assetto costituzionale ed in particolare con gli articoli 33, sesto comma, 76 e 87, quinto comma, della Costituzione. In dettaglio, non sussiste alcun profilo di contrasto tra la disciplina dettata con l'intervento ed il principio sancito dall'articolo 33, sesto comma, in tema di autonomia e di organizzazione universitaria. La legislazione esclusiva in materia è affermata per l'appunto dall'articolo 33, ultimo comma e dall'articolo 117, comma 2, lett. n). La fonte legislativa risulta rispettosa dei limiti costituzionali di cui agli articoli 76 e 87, quinto comma, della Costituzione.
- 5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle Regioni ordinarie a statuto speciale, nonché degli enti locali
  L'intervento appare compatibile con l'attuale assetto costituzionale sulla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, tenuto conto che si interviene su materie riguardanti le norme generali e livelli essenziali delle prestazioni, che formano oggetto di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Infatti, la legislazione esclusiva in materia è affermata dalla Legge fondamentale ed in particolare dall'articolo 33, ultimo comma, che, nel ribadire l'autonomia delle istituzioni universitarie, precisa che tale autonomia è esercitata "nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato".
- 6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione

  Le norme in esame sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.
- 7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa Le materie oggetto dell'intervento non formano oggetto di provvedimenti di rilegificazione.
- 8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter

  Non risulta che siano sottoposti all'esame del Parlamento progetti di legge specifici relativi alle materie oggetto dell'intervento normativo.
- 9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto

  Le disposizioni contenute nell'intervento sono coerenti con i principi fissati in materia dalla giurisprudenza e non risulta che vi siano giudizi di costituzionalità pendenti sulle medesime o analoghe materie.



#### PARTE II - CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

## 10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario

Le disposizioni dell'intervento non si pongono in contrasto con la normativa comunitaria. Infatti, non ci sono specifiche competenze della UE in materia di organizzazione universitaria. Peraltro l'intervento è stato redatto in armonia con le strategie dell'Unione Europea in materia di diritto allo studio. La normativa recata dall'intervento è, pertanto, del tutto compatibile con gli obblighi comunitari, in quanto non contrasta con la tutela dei diritti e delle libertà riconosciuti dal diritto comunitario a tutti i cittadini europei, soprattutto in materia di libera circolazione dei lavoratori e di accesso all'insegnamento in Italia.

# 11) Verifica dell'esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto

Non risulta che vi siano in atto procedure d'infrazione comunitarie nelle materie oggetto dell'intervento in esame.

## 12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali

La normativa recata dall'intervento è compatibile con gli obblighi internazionali, in quanto non contrasta con la tutela dei diritti e delle libertà riconosciuti dal diritto comunitario a tutti i cittadini europei, soprattutto in materia di libera circolazione dei lavoratori e di accesso all'insegnamento in Italia.

# 13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi dinnanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto

Le linee prevalenti della giurisprudenza comunitaria prevedono in via generale la piena equiparazione dei cittadini dell'unione ai cittadini italiani per quanto riguarda il diritto all'accesso all'insegnamento; le norme contenute nell'intervento non violano tali principi generali, in quanto fissano norme applicabili a tutti indistintamente, sia cittadini italiani, sia cittadini dell'Unione europea. Non risulta che vi siano pendenti davanti alla Corte di Giustizia delle Comunità europee giudizi sul medesimo o analogo oggetto delle disposizioni del regolamento.

# 14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi dinnanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto

Non risulta che vi siano pendenti dinnanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo giudizi nelle medesime o analoghe materie.

# 15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea

Il carattere specifico degli interventi normativi previsti dall'intervento non consente di fornire indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sulla medesima materia a livello comunitario, salvo le linee generali sulla libera circolazione e sull'accesso all'insegnamento in Italia da parte dei cittadini comunitari.



# PARTE III - ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

- 1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso
  L'intervento non reca nuove definizioni normative di rilievo.
- 2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi

E' stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel testo.

- 3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti L'intervento non fa ricorso alla tecnica della novellazione.
- 4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo nel testo normativo L'intervento non prevede effetti abrogativi impliciti, ma prevede l'abrogazione esplicita:
  - a) dell'articolo 51, comma 4 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 recante: "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica";
  - b) dell'articolo 1, comma 1 del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 convertito nella legge 9 gennaio 2009, n. 1 recante: "Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca";
  - c) dell'articolo 1, comma 105 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 recante: "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)";
  - d) dell'articolo 7, comma 5 della legge 9 maggio 1989, n. 168 recante: "Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica";
  - e) dell'articolo 3, comma 3, della legge 23 dicembre 1991, n. 430 recante: "Interventi per l'edilizia scolastica e universitaria e per l'arredamento scolastico".
- 5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di riviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente

  Le norme dell'intervento non prevedono effetti retroattivi, non determinano la reviviscenza di norme precedentemente abrogate né effetti di interpretazione
- 6) Verifica delle presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo Non vi sono nella materie oggetto delle disposizioni del regolamento deleghe legislative da esercitare.

autentica o di deroga alla normativa vigente.



- 7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione
  - Le norme dell'intervento comportano la redazione di decreti emanati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca con cui:
  - a) definisce, di concerto con il Ministro dell'economia, la determinazione del costo standard dello studente;
  - b) definisce, con decreto di natura non regolamentare e sentito l'ANVUR, la ponderazione dei criteri e dei parametri per la valutazione ed i relativi criteri di riferimento delle politiche di reclutamento del personale.

I termini previsti per l'adozione dei citati decreti appaiono del tutto congrui.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati o riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Per la predisposizione del provvedimento in esame sono stati utilizzati i dati statistici già in possesso del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ritenuti congrui e sufficienti; non si è reso quindi necessario fare ricorso ad altre basi informative.

