

IN SEDE CONSULTIVA

**(1905) 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**

(Parere all'Assemblea sul testo e sugli emendamenti. Esame e rinvio )

Il relatore **DE ANGELIS** (PdL) illustra il disegno di legge in titolo ed i relativi emendamenti segnalando che sul testo approvato dalla Commissione è stata predisposta dalla Ragioneria generale dello Stato una documentazione che segnala molte criticità di seguito indicate. Per quanto di competenza, preliminarmente va fatto presente che le università godono di autonomia finanziaria (articolo 7 della legge n. 168 del 1989). Secondo quanto previsto dall'articolo 5 della legge n. 537 del 1993 dal bilancio dello Stato sono previsti trasferimenti di risorse limitatamente al Fondo di funzionamento ordinario, all'edilizia universitaria e alla programmazione dello sviluppo del sistema universitario, relativo al finanziamento di specifiche iniziative, attività e progetti, ivi compreso il finanziamento di nuove iniziative didattiche. Al di fuori di tali trasferimenti e di quelli disposti da norme speciali, sussiste un vincolo di pareggio di bilancio (articolo 7, comma 5 della citata legge n. 168) e le università godono di autonomia di entrata (le tasse universitarie o i progetti di ricerca) e di spesa. Questa è la cornice di vincoli rispetto alla quale andrebbe valutato l'impatto delle misure legislative. Dato il vincolo di bilancio e il regime di autonomia descritta, la valutazione degli effetti finanziari differisce in parte dalla valutazione svolta per le spese delle amministrazioni centrali dello Stato. In merito al contenuto del testo in esame, fa presente che al comma 4 dell'articolo 1, concernente i principi ispiratori della delega, la Commissione di merito ha modificato il testo prevedendo che il Ministero indichi gli obiettivi di sistema e l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) - per quanto di sua competenza - verifichi e valuti i risultati. La nota della Ragioneria generale dello Stato (RGS) precisa che in via cautelativa, onde evitare effetti onerosi, si ritiene preferibile inserire nel testo che lo svolgimento di funzioni da parte dell'ANVUR debba avvenire nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. Tale specificazione non sembrerebbe strettamente necessaria in quanto l'invarianza è garantita dal fatto che la valutazione del sistema universitario è compito specifico dell'ANVUR e che, per espressa previsione legislativa, essa deve avvenire per le parti di competenza dell'Agenzia stessa escludendo, di conseguenza, nuovi compiti non previsti a legislazione vigente. Il comma 5 del medesimo articolo 1 prevede la facoltà di accordi di programma tra le singole università (o aggregazioni di esse) ed il Ministero per favorire la competitività delle università svantaggiate (con peggiori *performance*). Nella nota della RGS si fa presente che dalla stipula di accordi di programma tra le Università e il Ministero possono scaturire oneri non quantificati e non coperti: si prospetta l'inserimento di una clausola di invarianza finanziaria. Tale opzione va valutata tenendo conto che, a differenza degli accordi di programma nel campo dello sviluppo economico, un accordo di programma tra Ministero e università per migliorare le *performances* non necessariamente dovrebbe riguardare nuove risorse ma potrebbe riguardare anche misure di carattere organizzativo. In ogni caso, nella vaghezza del dato normativo occorre tener presente che si tratta di una facoltà e che le università, a legislazione vigente, sono dotate di autonomia di risorse. In merito all'articolo 2, concernente gli organi degli atenei, la RGS si dichiara contraria all'inserimento della previsione degli organi delle Università tra i criteri e vincoli ai quali devono attenersi gli statuti. Gli organi in questione sono il rettore, il senato accademico, il consiglio di amministrazione, il collegio dei revisori dei conti ed il nucleo di valutazione. Trattandosi di organi già presenti, di fatto, negli atenei, occorre acquisire ulteriori indicazioni per chiarire quali siano i possibili effetti finanziari negativi derivanti dalla suddetta previsione. In relazione all'articolo 2, comma 1 lettera e), concernente l'attribuzione al senato accademico della competenza ad attivare o sopprimere corsi e sedi, la RGS sostiene che sia suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tal riguardo, fa presente che dall'attivazione o soppressione di nuovi corsi non discendono necessariamente nuovi o maggiori oneri. Diverso è il caso dell'attivazione o soppressione di sedi, anche se la previsione va valutata, da un lato, tenendo conto che l'autonomia finanziaria delle università può garantire l'invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica per l'istituzione di una nuova sede se l'ateneo dispone di maggiori risorse (derivanti dall'incremento delle tasse universitarie) e, dall'altro, che in un'ottica di razionalizzazione delle spese l'attivazione di una nuova sede può essere giustificata dalla soppressione di un'altra troppo onerosa. Occorre quindi valutare

la disposizione tenendo conto del particolare regime di autonomia. Con riferimento all'articolo 2, comma 1 lettera *h*), concernente le attribuzioni del Consiglio di amministrazione, la RGS esprime parere contrario alla soppressione dell'invio del bilancio di previsione annuale e triennale e del conto consuntivo al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF). Trattandosi di un mero invio di bilanci, e non di poteri di intervento sulla dinamica della spesa, il nesso con eventuali maggiori oneri per il bilancio dello Stato non appare diretto. Certamente l'invio del bilancio delle università al MEF favorirebbe il monitoraggio, anche se tale finalità è comunque perseguibile grazie ad altre norme vigenti nell'ordinamento, quale quella della banca dati delle amministrazioni pubbliche (articolo 13 della legge n. 196 del 2009). La successiva lettera *o*) prevede la partecipazione di un componente effettivo del MEF al collegio dei revisori. La Commissione di merito ha eliminato l'assegnazione della funzione di presidente del suddetto collegio ad un rappresentante del MEF, pertanto la RGS esprime avviso contrario. Non appare diretto il legame tra la carica di presidente ed i possibili profili finanziari negativi. Occorre un chiarimento al riguardo. Sull'articolo 2, comma 2, lettera *c*), la RGS rileva che andrebbe chiarita meglio l'esigenza di ribadire un principio consolidato come quello dell'inscindibilità delle funzioni assistenziali dei docenti di materie cliniche da quelle di insegnamento e ricerca. Occorre valutare se si tratti di una valutazione di merito o se abbia riflessi finanziari. L'articolo 2, comma 2, lettera *d*), fissa un limite numerico massimo di dipartimenti in un ateneo, pari a 12. La RGS esprime avviso contrario alle modifiche introdotte in quanto la precedente versione della disposizione contemplava una gradualità del numero massimo di strutture che possono essere previste. Occorre, tuttavia, rilevare che non erano stati stimati effetti di riduzione della spesa dalla precedente disposizione e che si tratta pur sempre di norme prevalentemente organizzative dei singoli atenei (in relazione alla dimensione specifica) da cui appare difficile far derivare effetti finanziari negativi, dato il particolare regime di autonomia delle università. La RGS segnala poi una possibile ripetizione della clausola di invarianza degli oneri nell'articolo 2, comma 2, lettera *g*) e nel comma 5. A tal riguardo, segnala che le clausole di esclusione di compensi - introdotte con una condizione dalla Commissione bilancio - rappresentano lo strumento per attuare il vincolo dell'invarianza degli oneri per la finanza pubblica. Il comma 6 dell'articolo 2 e l'articolo 4, comma 8, prevedono poi l'istituzione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, rispettivamente, di una commissione per la redazione delle modifiche statutarie in caso di inerzia dell'ateneo, nonché di un comitato consultivo per la definizione delle modalità con cui i soggetti donatori possono partecipare al Fondo per il merito. La RGS esprime parere contrario in quanto tali disposizioni si pongono in contrasto con le disposizioni di contenimento delle spese di funzionamento degli organi collegiali operanti nelle pubbliche amministrazioni di cui all' articolo 29 del decreto legislativo n. 233 del 2008 e agli articoli 61 e 68 del decreto-legge n. 112 del 2008, misure rivolte anche ad evitare il proliferare di nuovi organismi. La RGS osserva che il riscontro applicativo delle attività di funzionamento di talune commissioni non di rado ha evidenziato effetti onerosi pur in presenza di clausole di invarianza di spesa. Occorre valutare, in alternativa, la previsione di una clausola di esclusione dei compensi, in analogia con altre parti del testo, al fine di rendere più effettiva l'invarianza di spesa. In relazione all'articolo 3, concernente fusione o federazione di atenei e razionalizzazione dell'offerta formativa, la RGS rileva che l'assenza della clausola di invarianza - prevista al comma 3 nella precedente formulazione - potrebbe comportare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Sebbene l'intero articolo appaia orientato a razionalizzare le spese, occorre valutare l'opportunità di introdurre una clausola di invarianza degli oneri. Con riferimento all'articolo 5, comma 1, lettera *a*), di contenuto analogo all'articolo 5 comma 5 lettera *f*) del testo originario, la RGS rileva che la valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, realizzata mediante la previsione di una apposita disciplina per il riconoscimento e l'accreditamento degli stessi anche ai fini della concessione del finanziamento statale, sia incompatibile con la clausola di invarianza degli oneri posta, come condizione, dalla Commissione bilancio. A tal riguardo, occorrerebbe un chiarimento del Governo sull'esistenza, a legislazione vigente, di collegi universitari che hanno finanziamenti statali. Infatti, si chiarirebbe se il portato della norma citata nella lettera *a*) sia tesa a prevedere finanziamenti statali nuovi o a rendere più efficaci quelli vigenti. In quest'ultimo caso l'appropriatezza della clausola di invarianza sarebbe preservata. In relazione all'articolo 5, comma 6 lettera *f*), concernente un criterio direttivo della delega volto a definire le tipologie di strutture residenziali destinate agli studenti universitari e le caratteristiche delle stesse, la RGS fa discendere oneri e richiede di prevedere una clausola di invarianza degli oneri. Premesso che il tenore della norma non appare tale da determinare maggiori oneri limitandosi a definire tipologie di strutture e non la loro realizzazione, non è chiaro come dovrebbe agire la clausola di invarianza se non nell'ambito dell'autonomia finanziaria delle università. In relazione all'articolo 6, recante lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori di ruolo, fa presente che viene specificato il regime di impegno in termini di ore e le attività da svolgere durante l'anno (compiti didattici, orientamento degli studenti, attività di verifica). La RGS

rileva che non è stata redatta una relazione tecnica che ne attesti gli effetti finanziari né è stata prevista una clausola di invarianza degli oneri: trattandosi della definizione dei compiti specifici dei docenti già svolti a legislazione vigente, occorrerebbe acquisire ulteriori chiarimenti dal Governo su quali profili specifici possono determinare maggiori oneri richiedendo, se del caso, una clausola di invarianza di difficile applicabilità. Analoghe perplessità attengono alle segnalazioni della RGS sui commi 3, 9, 10 e sull'articolo 7 che attengono anche al merito del provvedimento piuttosto che sui profili finanziari. L'articolo 7 prevede misure di mobilità dei professori introducendo l'aspettativa senza assegni per poter svolgere attività presso soggetti pubblici o privati, anche operanti in sede internazionale, i quali provvedono al relativo trattamento economico e previdenziale, nonché la ricongiunzione dei periodi contributivi a carico dell'interessato salvo che l'ordinamento dell'amministrazione di destinazione non disponga altrimenti. La RGS specifica che l'ambito applicativo della ricongiunzione è previsto agli articoli 1 e 2 della legge n. 29 del 1979 e che il provvedimento allarga il campo di applicazione della ricongiunzione determinando oneri non quantificati e coperti. A tal riguardo, fa presente che l'articolo 1 della legge citata, volto a definire l'ambito di applicazione, prevede che al lavoratore dipendente, pubblico o privato, che sia o sia stato iscritto a forme obbligatorie di previdenza sostitutive dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti gestita dall'INPS o che abbiano dato luogo all'esclusione o all'esonero da detta assicurazione è data facoltà, ai fini del diritto e della misura di una unica pensione, di chiedere, in qualsiasi momento, la ricongiunzione di tutti i periodi di contribuzione obbligatoria, volontaria e figurativa presso le sopracitate forme previdenziali mediante la iscrizione nell'assicurazione generale obbligatoria e la costituzione in quest'ultima delle corrispondenti posizioni assicurative. Il tenore dell'articolo 1 sembrerebbe quindi già ricomprendere i professori universitari: l'onere a carico dell'interessato sembrerebbe garantire l'assenza di oneri. Su tali profili occorrerebbe quindi richiedere ulteriori chiarimenti al Governo. L'articolo 8, comma 2, sopprime una sanzione: la riduzione di metà dello scatto biennale in caso di mancata effettuazione di pubblicazioni scientifiche nel biennio precedente per professori e ricercatori. La RGS precisa che tale soppressione impatta negativamente sui bilanci degli atenei. Tuttavia, va rilevato che analoga sanzione è prevista all'articolo 6, comma 12, prevedendo la revoca dell'intero scatto (ora triennale) ed il conferimento delle relative risorse al Fondo di ateneo per la premialità dei professori. Occorre valutare comparativamente le due sanzioni (quella soppressa e quella di nuova istituzione) diverse per importi e per destinazioni, al fine di verificare se siano o meno suscettibili di determinare effetti finanziari negativi per la finanza pubblica. Sull'articolo 9, la RGS segnala che a fronte di risorse variabili affluite al Fondo, occorre evitare che i premi si traducano in voci retributive aventi carattere fisso e continuativo. Tuttavia, fa presente che nell'articolo 1, comma 16 della legge n. 230 del 2005 - richiamato dal medesimo articolo 9 - viene espressamente indicato che l'eventuale retribuzione aggiuntiva deve essere corrisposta nei limiti delle disponibilità di bilancio. Occorre valutare se tale previsione a legislazione vigente sia sufficiente ad escludere i profili segnalati dalla RGS. In relazione all'articolo 13, comma 2, la RGS sottolinea che l'afferenza di almeno 50 professori di prima fascia ai settori concorsuali determini rigidità. L'osservazione sembrerebbe più attinente al merito che ai profili finanziari: occorre un chiarimento al riguardo. La RGS rileva poi che la facoltà (e non l'obbligo) di acquisire pareri *pro veritate* sull'attività scientifica di candidati (articolo 14, comma 3, lettera *b*) sia suscettibile di determinare maggiori oneri. Tenuto conto che, anche in assenza di indicazioni al riguardo, il parere non può non essere reso da personale docente, occorre valutare anche la compatibilità di una clausola di invarianza degli oneri. In merito all'articolo 15, la RGS segnala che la partecipazione di personale tecnico-amministrativo in possesso di specifiche competenze a gruppi o progetti di ricerca (comma 5) possa determinare pregiudizio alla normale attività degli atenei, nonché la soppressione del comma 6. In relazione al primo aspetto, fa presente che la norma non sembra riconoscere un diritto soggettivo a partecipare ai gruppi di lavoro, pertanto l'osservazione della RGS appare più di merito. Il comma 6, ora soppresso, prevede la perdita di efficacia nell'ateneo della norma che prevede le chiamate di professori ordinari e associati: non dovrebbero pertanto derivare effetti finanziari da questa soppressione. Occorre comunque acquisire ulteriori elementi dal Governo. In relazione all'articolo 16, la RGS rileva poi che la possibilità (e non l'obbligo) da parte dell'ENEA e dell'ASI di conferire assegni per attività di ricerca nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio possa determinare nuovi o maggiori oneri. Al riguardo segnala che l'attività di ricerca rientra nelle competenze dell'ENEA e dell'ASI, pertanto il fatto di ricorrere ad assegni di ricerca non sembrerebbe determinare un maggior onere. Infine, il vincolo esplicito alle disponibilità di bilancio sembrerebbe idoneo ad escludere aggravii di spesa. In relazione alla facoltà (e non all'obbligo) degli atenei di stipulare contratti per far fronte a specifiche esigenze didattiche nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio (articolo 17), la RGS esprime avviso contrario. Tenuto conto che tale modalità di copertura dell'offerta formativa è già impiegata attualmente e dell'autonomia finanziaria degli atenei, occorre

valutare se il vincolo di provvedere nell'ambito delle risorse disponibili sia sufficiente a garantire la neutralità di effetti sulla finanza pubblica. La RGS è poi contraria all'articolo 18, comma 6, in quanto ritenuto suscettibile di ampliare la platea dei beneficiari di chiamata diretta delle università comportando oneri non quantificati né coperti. La norma riguarda i ricercatori a tempo determinato, fattispecie non ancora prevista in Italia, e che è destinata a sostituire i ricercatori a tempo indeterminato. Risultano quindi poco chiare le ragioni in base alle quali la norma determinerebbe un ampliamento e quindi maggiori oneri. Gli oneri per la chiamata diretta dovrebbero infatti rientrare nell'ambito della gestione delle risorse degli atenei. Occorre un chiarimento al riguardo. Infine, occorre acquisire chiarimenti sulla contrarietà della RGS alla soppressione dell'articolo 51, comma 6 della legge n. 449 del 1997, che riguarda la possibilità degli atenei di conferire assegni per la collaborazione ad attività di ricerca, (articolo 22, comma 6 lettera d), nonché al comma 3 che fa salva l'attuale disciplina per chi ha già conseguito l'idoneità. In relazione al parere da rendere sul testo, tenuto conto dell'autonomia degli atenei, segnala che occorre valutare le proposte 1.302 (testo 2), 1.303, 1.304 e 1.317 (testo 2). In relazione all'articolo 1, segnala le proposte 1.307 e 1.0.303, in quanto suscettibili di determinare maggiori oneri privi di una adeguata copertura finanziaria. In relazione all'articolo 2, segnala le proposte 2.356, 2.359, 2.361 e 2.363, in quanto suscettibili di determinare maggiori oneri privi di una adeguata copertura finanziaria. Rileva che le proposte 2.302 (limitatamente al capoverso 8), 2.303 (limitatamente alla lettera f) e 2.353 sono volte a sostituire parti del testo sulle quali la Commissione bilancio aveva introdotto clausole di esclusione dei compensi: sottolinea che occorre valutare se confermare le suddette clausole. Fa presente che occorre valutare gli effetti finanziari delle proposte 2.309 e 2.310, volte a prevedere membri del Consiglio di amministrazioni estranei ai ruoli dell'università, anche tenuto conto del particolare regime di autonomia contabile e finanziaria. Segnala che occorre poi valutare la proposta 2.113 in quanto elimina la previsione di parametri scelti dal ministero per stabilire il trattamento economico del direttore generale. In relazione al parere reso sul testo all'articolo 2, rileva che occorre valutare le proposte 2.332, 2.180 e 2.347. Fa presente che occorre poi valutare, in relazione al particolare regime di autonomia degli atenei, le proposte volte a modificare il numero dei dipartimenti: 2.351 e 2.352. In relazione all'articolo 3, segnala le proposte 3.305 e 3.0.300, in quanto suscettibili di determinare maggiori oneri privi di una adeguata copertura finanziaria. In relazione al parere reso sul testo all'articolo 3, fa presente che occorre valutare la proposta 3.304. Rileva, infine, che non vi sono osservazioni sui restanti emendamenti.

Il vice ministro VEGAS si riserva di fornire gli elementi richiesti.

Il PRESIDENTE propone di rinviare il seguito dell'esame.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.