

# Linee per una riqualificazione della spesa pubblica con particolare riferimento al settore universitario pubblico, deducibili dai recenti documenti della Commissione tecnica per la finanza pubblica

**Autore:** Gentilini Gabriele

**In:** Diritto amministrativo

1.

Istituzione Commissione tecnica per la finanza pubblica

2.

Criterio  
di  
determinazione  
annuale  
del  
fabbisogno  
finanziario

delle Università

3.

Le problematiche aperte

4.

Misure per il risanamento finanziario e l'incentivazione dell'efficacia e dell'efficienza del sistema universitario - doc. 2007/3 Bis Commissione tecnica per la finanza pubblica -

Allegato: paragrafo 2.3 del Libro verde sulla spesa sulle Università (Doc. 2007/6  
6 settembre 2007 Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica)

1 -

L'art. 1, comma 474, della legge 296/2006 (Finanziaria 2007) dispone che presso il Ministero dell'economia e delle finanze

è  
istituita  
la Commissione tecnica per la finanza pubblica, composta di dieci  
membri,  
per le seguenti finalità di studio e di analisi:

a)  
formulare  
proposte  
finalizzate  
ad  
accelerare  
il

processo

di armonizzazione e di coordinamento della finanza pubblica e  
di  
riforma  
dei bilanci delle amministrazioni pubbliche che sia diretto a:

1) per quanto concerne specificamente il bilancio dello Stato, disegnare una diversa classificazione della spesa, anche mediante ridefinizione delle unità elementari ai fini

dell'approvazione  
parlamentare,  
finalizzata  
al miglioramento della scelta allocativa e ad  
una  
efficiente  
gestione  
delle risorse, rafforzando i processi di misurazione delle attività pubbliche e la responsabilizzazione delle  
competenti amministrazioni;

2)  
migliorare  
la  
trasparenza  
dei  
dati  
conoscitivi  
della

finanza pubblica, con  
evidenziazione  
nel  
bilancio  
dello  
Stato  
della  
quota  
di stanziamenti afferenti alle autorizzazioni legislative di spesa, nonché  
con una prospettazione delle decisioni in termini di classificazione funzionale, economica e per

macrosettori;

3) armonizzare i criteri di classificazione dei bilanci delle  
pubbliche amministrazioni, per un più agevole consolidamento dei conti di cassa  
e  
di contabilità nazionale;

b) elaborare studi preliminari e proposte tecniche  
per  
la  
definizione dei principi generali e  
degli  
strumenti  
di  
coordinamento  
della  
finanza pubblica  
e  
del  
sistema  
tributario,

con

particolare

attenzione

al coordinamento dei rapporti finanziari tra  
lo

Stato  
ed  
il  
sistema  
delle autonomie territoriali, nonché all'efficacia  
dei  
meccanismi  
di  
controllo della finanza territoriale in relazione al rispetto del Patto  
di  
stabilità europeo;

c) elaborare studi e analisi concernenti l'attività di monitoraggio  
sui flussi di spesa del Dipartimento della Ragioneria generale dello  
Stato  
del Ministero dell'economia e delle finanze;

d) valutare, in collaborazione con l'ISTAT e  
con  
gli  
altri  
enti  
del sistema  
statistico  
nazionale,  
l'affidabilità,

la

trasparenza

e

la completezza  
dell'informazione  
statistica  
relativa  
agli  
andamenti  
della finanza pubblica;

e) svolgere, su richiesta  
delle  
competenti  
Commissioni  
parlamentari, ricerche, studi e rilevazioni e cooperare alle attività poste in essere  
dal Parlamento.

Tale organismo assume pertanto il compito di elaborare un nuovo schema su cui varare ogni anno la finanziaria oltre che puntare al miglioramento dell'allocazione delle risorse.

Proprio tale Commissione lo scorso 6 settembre 2007, con il documento 2007/6, ha formulato nel Libro verde sulla spesa pubblica alcune prime indicazioni sulla riqualificazione della spesa pubblica.

**2** - Con riferimento al sistema universitario italiano viene disposto, secondo il comma 637 dell'art. 1 della citata legge 296/2006, che

il  
sistema  
universitario  
concorre  
alla

realizzazione

degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, garantendo  
che

il fabbisogno finanziario, riferito alle università statali, ai dipartimenti  
e a tutti gli altri centri con autonomia

finanziaria

e  
contabile,

da

esso complessivamente generato in ciascun anno non sia  
superiore

al

fabbisogno determinato a consuntivo nell'esercizio precedente, incrementato del

3

per cento. Il Ministro dell'università e della ricerca procede annualmente alla determinazione del  
fabbisogno finanziario programmato

per

ciascun

ateneo, sentita la Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), tenendo conto degli obiettivi di  
riequilibrio nella distribuzione

delle

risorse

e delle esigenze di razionalizzazione del

sistema

universitario, garantendo l'equilibrata distribuzione delle opportunità formative.



Per cui le necessità economiche degli atenei non potranno crescere di anno in anno di più del 3 per cento rispetto alle somme spese nel precedente anno. Il fabbisogno finanziario delle singole università sarà determinato annualmente dal M.U.R. previo parere della C.r.u.i..

In tale prospettiva razionalizzatrice di finanza pubblica rientra anche la norma contenuta nel comma 653 del richiamato art. 1 legge 296/2006, che pone il divieto temporaneo di istituire nuove facoltà e corsi di studio. Infatti per gli anni dal

2007  
al  
2009  
incluso,  
è  
fatto  
divieto  
alle università statali e non statali, autorizzate a rilasciare titoli accademici aventi valore legale, di istituire e attivare facoltà o corsi di studio in comuni diversi da quello ove l'ateneo ha la sede legale e amministrativa, salvo che si tratti di comune confinante.

### **3 -**

Come si evince dal documento doc. 2007/3 Bis della istituita sopra citata Commissione tecnica per la finanza pubblica sono riscontrabili aspetti che appaiono critici, anche se non si presentano con la stessa intensità in tutti gli atenei. Viene cioè registrata una "sostanziale assenza di qualunque meccanismo concorrenziale che premi gli atenei meglio in grado di rispondere adeguatamente alla domanda".

Si ricordano in particolare:

-

la proliferazione dei corsi di laurea triennale e specialistica, non sempre rispondenti ai bisogni della società e del sistema produttivo, con conseguente aumento del carico didattico a danno dell'attività ricerca e con la moltiplicazione dei professori a contratto e delle supplenze: fenomeni che hanno giustamente portato il Ministero dell'Università e della Ricerca ad imporre requisiti minimi per l'attivazione di corsi di studio;

-

la diffusione di sedi universitarie di modeste dimensioni, scarsamente dotate di strutture e di personale di ruolo incardinato nell'ateneo;

-

il rapporto docenti/studenti inadeguato (più basso che negli altri paesi avanzati)  
e che non è migliorato, nonostante l'assunzione di numerosi docenti e ricercatori, perché il numero di docenti è cresciuto in linea con quello degli studenti iscritti;

-

gli scarsi servizi accessori (mensa, alloggi, ecc.) messi a disposizione degli studenti fuori sede, forse anche a causa di difficoltà di coordinamento fra le Regioni, responsabili per il diritto allo studio, e le Università;

-

un numero di borse di studio insufficiente e di importo inadeguato, cosicché l'Italia è oggi l'unico paese avanzato a razionare le borse ai meritevoli;

-

nel complesso, una prevalenza troppo forte dei finanziamenti agli atenei sui

finanziamenti agli studenti;

-

la mancata attivazione dei servizi di supporto agli studenti per il recupero di eventuali debiti formativi accertati alla loro iscrizione;

-

il tardivo avvio della valutazione delle attività didattiche e di ricerca (i cui risultati dovrebbero essere diffusi per guidare le scelte degli studenti);

una bassa mobilità degli studenti dalla loro provincia di residenza e a maggior ragione da e verso l'estero; in particolare, la presenza di studenti stranieri è ben al di sotto di quella che si osserva in Inghilterra, Francia e Germania, probabilmente anche in conseguenza del fatto che la quasi totalità dei corsi è in italiano.

Ad ogni modo, considerate le criticità strutturali del sistema, il predetto documento evidenzia come dal punto di vista finanziario esiste il rischio concreto di dissesto finanziario per un certo numero di atenei, ed esso è destinato ad accrescersi e a coinvolgere un numero crescente di Università se non si provvederà ad assicurare nei prossimi anni un ammontare di risorse adeguato alle necessità di funzionamento del sistema universitario.

Le risorse a disposizione del sistema universitario sono definite con la legge finanziaria di anno in anno, sia per quanto riguarda la spesa corrente che la spesa in conto capitale, e questo non consente agli atenei di esplicitare capacità di programmazione e sviluppare comportamenti responsabili. Ribadisce il documento doc. 2007/3 Bis

della Commissione tecnica per la finanza pubblica come per assicurare risorse adeguate su un orizzonte almeno triennale è condizione necessaria per pretendere il puntuale rispetto dei vincoli di spesa per il personale e per l'indebitamento imposti agli atenei e per sanzionare, anche severamente, gli eventuali comportamenti devianti.

In linea con quanto detto sopra, per quanto riguarda la spesa di parte corrente, la Commissione ritiene necessario garantire una dinamica certa dell'andamento del FFO per tenere conto dell'incremento annuo

automatico del costo del lavoro, esclusi i maggiori oneri che derivano dalle decisioni delle singole Università in merito a nuove assunzioni o a passaggi ad un ruolo di livello superiore mediante concorso; esclusi, cioè, i maggiori costi che conseguono alle decisioni discrezionali dei singoli atenei riguardo alla politica del personale. La Commissione, inoltre, ritiene corretto garantire la copertura con il FFO dell'incremento degli altri costi dovuto all'inflazione.

Nell'indicare quegli interventi necessari per la stabilità finanziaria vengono date raccomandazioni circa la programmazione della spesa per il personale. Inoltre per quanto riguarda la spesa in conto capitale, il cui finanziamento è stato ridotto negli ultimi anni ed è attualmente insufficiente a coprire gli accordi di programma già sottoscritti, andrebbe definito uno stanziamento almeno triennale, in tal modo definendo l'ambito nel quale il MUR può assumere impegni finanziari e consentendo alle Università di programmare il proprio sviluppo con certezza delle risorse disponibili.

Sarebbe inoltre auspicabile un ampliamento dell'autonomia degli atenei per quanto riguarda le tasse universitarie. In coerenza con il livello medio della contribuzione studentesca negli altri paesi europei, si suggerisce di consentire che gli atenei aumentino le tasse, fino ad un'incidenza pari al 25% del FFO, con vincolo di destinazione di almeno il 50% dei maggiori introiti ai servizi agli

studenti e alle borse di studio per i meritevoli.

**4** - La Commissione nell'analizzare le varie problematiche di carattere non esclusivamente finanziario, nelle conclusioni del sopra citato doc. 2007/3 Misure per il risanamento finanziario e l'incentivazione dell'efficacia e dell'efficienza del sistema universitario, traccia alcuni interventi ritenuti necessari per la razionalizzazione del finanziamento dello stesso sistema universitario al fine di rafforzare l'autonomia universitaria, la stabilità finanziaria, potenziare l'incentivazione.

Tali indicazioni, formulate a titolo di raccomandazioni che dovranno successivamente essere trasposte in atti normativi, cioè la legge finanziaria del 2008, configurano un nuovo patto tra Governo e Università, volto ad un miglioramento delle azioni verso l'efficacia e l'efficienza generale.

Si riportano di seguito i quattordici punti delle perdette conclusioni:

1. Gli atenei devono subire le conseguenze finanziarie delle proprie decisioni autonome ma non sopportare i costi di decisioni assunte all'esterno, con l'eccezione di misure transitorie ed effettivamente sopportabili dal sistema universitario che siano imposte dalla politica di risanamento del bilancio pubblico.

2. La dinamica del FFO deve essere garantita nel tempo per tenere conto degli aumenti automatici degli oneri del personale di ruolo nonché dell'aumento degli altri costi a causa dell'inflazione.

Agli atenei dovrebbe quindi essere tendenzialmente garantita ( restando aperta la questione se la situazione di finanza pubblica consenta o meno di applicare per intero la regola già per il 2008) una dinamica del FFO pari almeno alla media ponderata delle variazioni dei seguenti indici: indice delle retribuzioni del personale non contrattualizzato delle pubbliche amministrazioni, stabilito con DCPM (peso 0,58); indice delle retribuzioni del personale tecnico amministrativo ( peso 0,27); indice generale dei prezzi al consumo (peso 0,15).

3. Il finanziamento dell'edilizia va garantito su base almeno triennale, con valutazione attendibile e trasparente del fabbisogno comparato degli atenei.

4. Va reso molto più stringente il vincolo all'indebitamento degli atenei, ivi incluso il debito degli enti da

questi controllati, imponendo che l'onere annuo, per rimborsi e interessi, non possa superare una bassa percentuale del FFO ( da definirsi ma comunque nell'intervallo 2- 4%), d'altro lato consentendo forme di debito diverse dai mutui e prevedendo opportune regole per il graduale rientro entro il nuovo limite, se già superato.

5. Gli atenei devono poter aumentare le tasse universitarie fino alla concorrenza del 25% del FFO, con vincolo di destinazione di almeno il 50% dei maggiori introiti ai servizi agli studenti e alle borse di studio per i meritevoli.

6. La programmazione del fabbisogno di personale docente va effettuata utilizzando una misura effettiva del vincolo del 90% di incidenza di tali spese sul FFO, senza escludere quindi gli aumenti stipendiali e il 33% della spesa per il personale convenzionato con il SSN. Le spese per il personale finanziate da entrate derivanti da convenzioni non vanno prese in considerazione nella quantificazione del vincolo, purché tali convenzioni abbiano durata almeno ventennale e siano accompagnate da adeguate garanzie.

7. Le decisioni di spesa in materia di personale devono essere assunte con una valutazione realistica dei costi futuri, che tenga conto della crescita delle retribuzioni nel tempo per aumenti automatici e sviluppi di carriera. Questo obiettivo può essere conseguito con strumenti alternativi: i) ogni nuova posizione va quantificata con riferimento al costo medio calcolato sull'arco della intera carriera, destinando a un fondo di riserva i risparmi di spesa che si verificheranno nei primi anni (quando il costo effettivo del personale è inferiore a quello medio

utilizzato nella programmazione); ii) ogni nuova posizione può essere quantificata al costo iniziale a condizione che l'Università formuli, ottenendo esplicita approvazione ministeriale, un programma decennale a scorrimento per il personale docente e tecnico-amministrativo, da cui risulti la sostenibilità finanziaria delle assunzioni attraverso la dimostrazione, anno per anno, della copertura degli aumenti retributivi per ricostruzioni di carriera e scatti di anzianità con risorse certe (tipicamente con quote di cessazioni future, che diventano quindi non utilizzabili in seguito per reclutamento). La metodologia sub ii) offre adeguate garanzie per la stabilità finanziaria del sistema solo se da parte di MEF/MUR sarà reso



disponibile un software per assicurare l'omogeneità della metodologia nella predisposizione dei programmi e ne sarà controllata l'applicazione, al fine di verificarne la correttezza e l'attendibilità.

8. Le Università che hanno superato il limite del 90% delle spese di personale sul FFO vanno sottoposte al vincolo di assunzioni limitate al 35% dell'importo liberato dalle cessazioni: vincolo già in vigore, che va applicato calcolando le spese nel modo indicato al punto 6. e non con le attenuazioni attuali.

9. Le Università che, oltre ad avere superato tale limite, appaiano in stato di potenziale dissesto, perché negli ultimi due anni hanno avuto un saldo di bilancio negativo (al netto delle poste finanziarie), devono presentare un Piano di risanamento di durata non superiore a 10 anni da sottoporre alla approvazione congiunta del MUR e del MEF. Il Piano deve prevedere la limitazione delle assunzioni entro il 20% delle cessazioni e l'aumento obbligatorio e graduale

delle tasse di iscrizione fino al 25% del FFO. E' fatto obbligo al collegio dei revisori, in cui va ovviamente mantenuto il rappresentante del MEF ( con spese a carico dell'Università, anche se da queste lasciato in soprannumero), di certificare con cadenza almeno trimestrale l'osservanza del Piano. L'inosservanza del suddetto Piano dovrebbe comportare adeguate sanzioni, senza escludere nel caso estremo il commissariamento dell'ateneo.

10. A partire dal 2008 va ripreso il percorso virtuoso, secondo un sentiero di crescita dei finanziamenti definito ex ante su base pluriennale, che porta a riequilibrare la dotazione degli atenei nonché a premiare gli atenei con i migliori risultati sul piano della ricerca e della didattica (con l'ovvia avvertenza che la parte relativa al riequilibrio si consolida mentre quella relativa al premio è valutata e riassegnata periodicamente).

11. In attesa dell'entrata in funzione della costituenda ANVUR e delle regole che essa detterà, già per il 2008 una quota del 5% del FFO va ripartita tra le Università non soggette a piani di risanamento sulla

base della formula CNVSU (eventualmente modificata in base alle indicazioni del punto 13).

12. Le risorse del Fondo per la programmazione e lo sviluppo devono confluire nel FFO, essere ripartite integralmente secondo la formula CNVSU ( e in futuro secondo le indicazioni dell'ANVUR) ed essere destinate esclusivamente agli atenei che rispetto al modello teorico risultano sottofinanziati.

13. Sempre in attesa di future indicazioni da parte dell'ANVUR, la formula CNVSU va modificata nel tempo, in base alla disponibilità di dati attendibili, in modo da rendere maggiore il peso della qualità dell'insegnamento e della ricerca nella determinazione delle quote spettanti ai singoli atenei. Per quanto riguarda i risultati della ricerca, già da ora va aumentato il peso delle valutazioni CIVR, integrate dai risultati conseguiti nel VI Programma Quadro europeo. Si

propone anche di destinare il 10% a progetti speciali per incentivare la mobilità studentesca, l'internazionalizzazione degli atenei, l'introduzione di meccanismi di valutazione degli studenti che chiedono l'immatricolazione, le azioni di supporto per il recupero di eventuali debiti formativi accertati nonché per premiare i centri di eccellenza e le Università che si sottopongono volontariamente all'accreditamento da parte di agenzie indipendenti che operino secondo

standard internazionali.

14. Si raccomanda infine un rafforzamento della politica del diritto allo studio, sia sul fronte dei servizi sia su quello del finanziamento erogato direttamente agli studenti. Si auspica che un accordo tra Stato, Regioni e Università porti ad aumentare il Fondo integrativo nazionale e a definire nuovi criteri che stimolino la mobilità degli studenti migliori, in tal modo potenziando la positiva competizione tra atenei. Anche lo strumento dei prestiti d'onore erogati in base al puro merito andrebbe rilanciato, nonostante le delusioni del passato, poiché tali prestiti possono contribuire efficacemente alla mobilità studentesca e aiutano in ogni caso a diffondere tra i giovani l'assunzione di autonome responsabilità.

Estratto dal Doc. 2007/6

6 settembre 2007 Ministero dell'Economia e delle Finanze

Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica



Gabriele Gentilini

settembre 2007

<https://www.diritto.it/linee-per-una-riqualificazione-della-spesa-pubblica-con-particolare-riferimento-al-settore-universitario-pubblico-deducibili-dai-recenti-documenti-della-commissione-tecnica-per-la-finanza-pubblica/>