



Disegno di Legge

**Misure per la stabilità finanziaria delle università statali,
per l'adeguamento del fondo per il finanziamento ordinario
e per il finanziamento dei *campus* universitari**

D'iniziativa dell'on. Salvatore Vassallo
presso la Camera dei Deputati

D'iniziativa del sen. Walter Vitali
presso il Senato della Repubblica

3 novembre 2008

RELAZIONE

Il mondo dell'università, come l'intera scuola italiana, sta attraversando un momento caratterizzato da proteste e da forte preoccupazione per il taglio alle risorse finanziarie operato con la legge 6 agosto 2008 n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112).

Gli articoli 66 e 69 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito della legge n. 133 del 2008, prevedono infatti la riduzione del fondo per il finanziamento ordinario delle università per 1,4 miliardi di euro nel quinquennio 2009-2013, il blocco del *turn-over* oltre il limite del 20% delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente, il differimento di dodici mesi degli automatismi stipendiali per il personale in regime di diritto pubblico. In particolare, anche per effetto di altri interventi, tra cui i tagli lineari alla spesa imposti a copertura dell'abolizione totale dell'ICI sulla prima casa, tra il 2009 e il 2010 è prevista una riduzione del fondo per il finanziamento ordinario da 6.893.577.000 euro a 6.162.868.000 euro, per un importo di 730.709.000 euro, pari cioè al 10,6%. Se si considera che una parte consistente dei trasferimenti coprono spese per il personale contrattualmente vincolate e dunque non comprimibili, se ne ricava tra il 2009 e il 2010 anche le università più virtuose dovrebbero ridurre di circa il 50% le spese di funzionamento!

In questo quadro, la facoltà riconosciuta agli atenei di deliberare la loro trasformazione in fondazioni di diritto privato, prevista dall'articolo 16 della legge di conversione del citato decreto-legge, appare come il tentativo di evocare una soluzione di fatto impraticabile, di dare cioè ad intendere che la riduzione delle risorse pubbliche possa essere compensata, nei casi di Atenei "virtuosi" e aperti al sistema delle imprese, da risorse private. D'altro canto, le fondazioni in questione continuerebbero ad essere finanziate come gli attuali atenei dallo Stato e sarebbero soggette ai medesimi vincoli legislativi riguardo a tutti gli aspetti salienti della loro attività, ivi incluso il reclutamento. Le misure adottate in merito al sistema universitario con la legge di conversione del decreto-legge n. 112 consistono insomma di tagli lineari ai trasferimenti statali e limiti ugualmente indiscriminati al *turn over*.

Esattamente il contrario di quanto, ad avviso dei proponenti, sarebbe necessario. È noto infatti che, per un verso, il sistema universitario italiano è ampiamente sottofinanziato rispetto a quanto si registra nei paesi avanzati comparabili al nostro e con cui siamo chiamati a competere in termini di conoscenze, competenze professionali, capacità di innovazione. È noto, per altro verso, che il sistema di finanziamento delle università pubbliche è ancorato ad automatismi basati sul riconoscimento della spesa storica che addirittura penalizza gli atenei gestiti in maniera più oculata, che offrono più servizi e sono più produttivi sul piano scientifico. Occorre dunque introdurre efficaci meccanismi di valutazione degli atenei in base ai servizi didattici offerti e alla produzione scientifica, collegati a incentivi e penalizzazioni, anche a carattere finanziario, che sollecitino le

università meno virtuose a rinnovarsi e consentano alle nostre punte di eccellenza di acquisire maggiore reputazione in ambito internazionale. Ma è difficile pensare che questo forte impulso competitivo possa essere impresso partendo da una situazione in cui le risorse complessivamente disponibili, già scarse, vengono drasticamente ridotte. La nostra proposta chiave è proiettata sull'arco temporale di un decennio nel corso del quale portare la spesa per l'università al livello della media dei paesi OCSE e passare da un modello di finanziamento degli atenei quasi del tutto basato sul criterio della spesa storica ad uno integralmente commisurato all'entità dei servizi didattici offerti e alla qualità della ricerca prodotta.

Il presente disegno di legge affronta in questo uno dei temi cruciali contenuti nel documento del Partito Democratico presentato il 28 ottobre scorso, quello delle modalità di finanziamento delle università statali e del sostegno alla riqualificazione del sistema universitario.

Esso si propone di tradurre in norme legislative le conclusioni cui è giunta la commissione tecnica per la finanza pubblica del Ministero dell'economia e delle finanze presieduta dal prof. Gilberto Muraro nel documento presentato il 31 luglio 2007 ("Misure per il risanamento finanziario e l'incentivazione dell'efficacia e dell'efficienza del sistema universitario"). Sono state assunte come riferimento anche le proposte contenute nel documento del 21 ottobre scorso di AQUIS, l'associazione per la qualità delle università statali italiane di cui fanno parte le università di Bologna, della Calabria, di Milano Bicocca, di Modena e Reggio Emilia, di Padova, di Roma Tor Vergata, di Trento, di Verona, il politecnico di Milano e il politecnico di Torino.

Per la parte relativa alla riqualificazione del sistema universitario si è assunto come esempio da praticare anche in Italia la "Operazione Campus" a cui ha dato vita il Ministero dell'università e della ricerca francese diretto dal Ministro Valerie Pecresse.

Con questo piano il governo francese si propone di "... aprire una nuova era: la riqualificazione e la dinamizzazione dei campus esistenti per creare e federare i grandi campus di domani e accrescere la loro visibilità internazionale. La politica urbanistica ed edilizia è un elemento strutturale dell'ambizione didattica e scientifica dell'università. L'obiettivo è eguagliare le più grandi università del mondo per l'eccellenza scientifica, per i risultati dei suoi studenti, per le condizioni di vita offerte, per la sua attrattività verso gli studenti stranieri, i ricercatori e i docenti (*Operazione Campus*, Documento del Ministero dell'università e della ricerca francese, 30 aprile 2008).

Nell'ambito di uno stanziamento complessivo aggiuntivo di 15 miliardi di euro per le università nel quinquennio 2008-2012, il governo francese ha messo a disposizione 5 miliardi di euro per l'operazione *campus* da destinare a dieci progetti tra quelli che sono stati presentati dalle università e che verranno selezionati da una commissione formata da otto personalità indipendenti di altissimo profilo entro il novembre 2008.

Per affrontare il tema delle modalità di finanziamento dei nostri atenei occorre partire dal riconoscimento che una delle tappe più significative del profondo cambiamento

dell'università italiana negli ultimi quindici anni è stata sicuramente la legge 24 dicembre 1993, n. 537, ("Interventi correttivi di finanza pubblica") che, all'articolo 5, introducendo l'autonomia finanziaria degli atenei, ha definito un sistema basato sul fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO).

Si è trattato di un'importantissima novità in quanto fino a quel momento le università statali ricevevano finanziamenti annuali - definiti dal Ministero - destinati a specifiche voci di spesa. Questo sistema non consentiva una diversa utilizzazione di eventuali risparmi. Anche la consistenza del personale di ruolo di ogni università era fissata a livello nazionale e la copertura dei posti avveniva mediante concorsi nazionali, sulla base delle richieste avanzate dalle università che non potevano superare i contingenti loro assegnati.

A causa di questa gestione fortemente centralizzata, e della mancanza di autonomia di bilancio, le università non erano interessate a perseguire una maggiore efficienza ed a contenere le singole voci di spesa in quanto non era possibile alcuna compensazione tra le diverse poste di bilancio.

Tuttavia l'attribuzione dell'autonomia finanziaria agli atenei ad opera della legge n. 537 del 1993, se pur ha risolto molti dei problemi preesistenti, non è stata sufficiente a realizzare il risanamento finanziario delle università.

Alle anzidette criticità del sistema universitario si è cercato di porre rimedio, almeno in parte, con una serie di misure di contenimento della spesa e di incentivazione di comportamenti di sana gestione, ma con risultati insoddisfacenti per la loro ridotta entità e, soprattutto, per la loro variabilità negli anni.

Le conclusioni del documento presentato dalla commissione tecnica per la finanza pubblica del Ministero dell'economia e delle finanze il 31 luglio 2007, e i contributi dell'associazione AQUIS, contengono proposte efficaci che possono porre rimedio alla situazione attuale.

Nel documento si evidenzia come gli insufficienti finanziamenti pubblici e l'uso troppo spesso "disinvolto" dell'autonomia universitaria da parte di molti atenei hanno determinato una situazione caratterizzata dai seguenti aspetti critici:

- a) una generale carenza di finanziamento dell'intero sistema universitario, aggravatasi negli ultimi anni a causa dei tagli imposti dalle leggi finanziarie;
- b) il superamento del tetto del 90 per cento delle spese fisse per il personale di ruolo sul fondo per il finanziamento ordinario, previsto dalla legge n. 449 del 1997, attenuato peraltro a partire dal 2004 con un metodo di calcolo meno stringente;
- c) la crescita della spesa per il personale favorita dal processo accelerato di reclutamento e di promozione, avvenuto con un'ampia sottostima dei costi medi a regime da parte di alcune università;
- d) seri problemi di squilibrio finanziario, anche nelle università gestite in modo più oculato, causati dal perdurare di una dinamica discontinua del fondo per il finanziamento

ordinario dell'ultimo periodo, con bassi o nulli tassi di crescita in alcuni anni, che hanno addossato ai bilanci delle università il costo degli aumenti automatici delle retribuzioni;

e) la possibilità per le università di esercitare solo parzialmente la propria autonomia per quanto riguarda le entrate derivanti dal finanziamento da parte degli studenti, in quanto è previsto che tali entrate non possano superare il 20 per del fondo per il finanziamento ordinario;

f) la consistenza dell'indebitamento di alcune università a fronte di rilevanti investimenti e delle riduzioni dei finanziamenti statali per l'edilizia.

Lo stesso documento riporta due dati significativi che devono essere alla base di ogni ragionevole proposta di modifica dell'attuale sistema di finanziamento delle università.

In Italia l'incidenza della spesa per l'università sul PIL è ai valori minimi fra i paesi di area OCSE, con l'aggravante di un tasso di crescita tra il 2000 e il 2003 che è stato fra i più bassi in assoluto. Tale incidenza era pari allo 0,9% nel 2003 contro la media OCSE dell'1,4%. Negli USA l'incidenza era del 2,9%, in Belgio dell'1,3%, in Danimarca dell'1,8%, in Francia dell'1,4%, in Germania dell'1,1%, in Olanda dell'1,3%.

Il costo per studente nello stesso periodo era di soli 5.658 dollari a parità di potere d'acquisto, contro la media UE 19 di 6.962 e una media OCSE di 8.093, largamente inferiore a quella di singoli paesi con cui l'Italia compete sui mercati internazionali.

La legge finanziaria per il 2008 ha quantificato in 6.894 milioni di euro per l'anno 2009, lo stanziamento del fondo per il finanziamento ordinario attribuito a 58 università statali.

Le proposte della commissione tecnica per la finanza pubblica e dell'associazione ACQUIS, a cui si ispira il presente disegno di legge, si propongono di configurare un nuovo "patto" tra governo e università, capace di conferire un maggior livello di efficacia e di efficienza all'attività di formazione superiore e di ricerca, che è fattore cruciale per la crescita del paese. Va ricordato peraltro che un "Patto per l'università e la ricerca" fu proposto dal governo Prodi nell'agosto 2007, anche sulla scorta del rapporto Muraro, ma fu tradotto in misura insufficiente in norme contenute nella legge finanziaria per il 2008.

Il presente disegno di legge, al Capo I, prevede dunque interventi per la razionalizzazione del finanziamento del sistema universitario. A tal fine contiene misure finalizzate a:

- a) rafforzare l'autonomia delle università;
- b) garantire la stabilità finanziaria del sistema;
- c) potenziare il modello incentivante.

In primo luogo, all'articolo 1, comma 1, il disegno di legge prevede una serie di misure per gli atenei che hanno già superato il limite del 90% delle spese di personale sul fondo per il finanziamento ordinario e sono in stato di potenziale dissesto perché negli ultimi due anni hanno avuto, al netto delle poste finanziarie, un saldo di bilancio negativo. Queste università devono presentare un piano di risanamento, da sottoporre all'approvazione

congiunta del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministero dell'economia e delle finanze, di durata non superiore a dieci anni.

Ai commi 2 e 3 dell'articolo 1 sono definite le procedure di monitoraggio e le eventuali sanzioni per la mancata attuazione del piano. Il monitoraggio è affidato al collegio dei revisori che deve certificare con cadenza almeno trimestrale l'osservanza del piano. In caso di gravi inadempienze rispetto agli obblighi di attuazione del piano, l'ateneo potrebbe essere sottoposto a sanzioni adeguate senza escludere l'ipotesi estrema del commissariamento.

L'articolo 2 prevede che già per il 2009 una quota del 5% del fondo per il finanziamento ordinario debba essere ripartita tra le università non soggette a piani di risanamento. Le modalità di ripartizione di questa quota sono stabilite in base ad un modello predisposto dal comitato per la valutazione del sistema universitario nel 2004 (Doc 01), il quale assegna le risorse per un 30% in base alla domanda da soddisfare, misurabile in termini di studenti iscritti, per un 30% in base ai risultati dei processi formativi, misurabili annualmente in termini di crediti acquisiti, per un ulteriore 30% in base ai risultati delle attività di ricerca scientifica, per un 10% in base ad incentivi specifici. Si tratta di un metodo che avrebbe dovuto essere applicato a tutto il fondo per il finanziamento ordinario, ma che ha invece trovato applicazione solo con riferimento a trasferimenti di entità molto ridotta, come, ad esempio, la ripartizione dei fondi per contributi a convegni universitari operata con decreto ministeriale 7 novembre 2006, n. 308.

Altro aspetto da affrontare per la stabilità finanziaria del sistema è il peso dell'indebitamento. La legge 9 maggio 1989, n. 168, ("Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica") all'articolo 7, comma 5, dispone limiti all'indebitamento delle università e precisamente stabilisce che l'onere dell'ammortamento annuo dei mutui (unica forma di indebitamento previsto) non debba eccedere il 15 per cento delle spese di funzionamento. Oggi, in conseguenza delle modifiche introdotte dal decreto-legge 9 maggio 2003, n. 105, convertito con modificazioni, dalla legge 11 luglio 2003, n. 170 ("Disposizioni urgenti per le università e gli enti di ricerca nonché in materia di abilitazione all'esercizio di attività professionali") la voce "spese di funzionamento" non è più calcolabile in quanto tutte le voci di finanziamento prima previste sono confluite in capo al fondo per il finanziamento ordinario; sicché il vincolo deve essere definito con riferimento al ben più ampio fondo per il finanziamento ordinario. In sostanza, oggi manca una norma di controllo sulla sostenibilità dell'indebitamento e c'è da temere che alcune università abbiano raggiunto, con diverse modalità, livelli di debito preoccupanti.

Per questo il disegno di legge, all'articolo 3, prevede che il nuovo limite per rimborsi e interessi non deve superare il limite del 3% del fondo per il finanziamento ordinario. Tale limite più severo al livello di indebitamento dovrebbe consentire di ampliare le forme possibili di indebitamento, al di là dei mutui, e dovrebbe accompagnarsi a opportune regole di rientro graduale per gli atenei che lo avessero già superato.

Con l'articolo 4 si prescrive che le spese per il personale universitario, docente e non docente, che presta attività in regime convenzionale con il servizio sanitario nazionale siano ricomprese tra le spese fisse obbligatorie previste dall'articolo 51, comma 4, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 ("Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica").

In coerenza con il livello medio della contribuzione studentesca negli altri paesi europei, il disegno di legge prevede, all'articolo 5, la possibilità per gli atenei di aumentare le tasse di iscrizione fino ad un'incidenza pari al 25 per cento della quota del fondo per il finanziamento ordinario loro assegnata, con il vincolo di destinare almeno il 50 per cento dei maggiori introiti ai servizi agli studenti e alle borse di studio per i meritevoli.

Il Capo II del disegno di legge prevede misure per l'adeguamento del fondo per il finanziamento ordinario e per il finanziamento dei *campus* universitari.

Come si è detto, il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (la cosiddetta "manovra d'estate") ha avuto pesanti ripercussioni sul sistema universitario ed in particolare sul fondo per il finanziamento ordinario che sarà ridotto di 63,5 milioni per il 2009, di 190 milioni di euro per il 2010, di 316 milioni per il 2011, di 417 milioni per il 2012 e di 455 milioni a partire dal 2013, per un totale di 1,4 miliardi di euro in un quinquennio. Le riduzioni, così come precisato dall'articolo 66, comma 13, del decreto-legge n. 112 del 2008, sono un effetto del blocco del *turn over* che, per il triennio 2009-2011, vieta agli atenei di assumere personale, per ciascun anno, oltre il limite del 20% delle cessazioni verificatesi l'anno precedente. Per effetto dei tagli lineari alla spesa imposti a copertura dell'abolizione totale dell'ICI sulla prima casa la riduzione del fondo per il finanziamento ordinario per il 2010 raggiunge i 730 milioni di euro.

Come sottolineato nel citato documento "Misure per il risanamento finanziario e l'incentivazione dell'efficacia e dell'efficienza del sistema universitario" della commissione tecnica per la finanza pubblica del Ministero dell'economia e delle finanze del 31 luglio 2007, la dinamica del fondo per il finanziamento ordinario 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 deve quindi essere garantita una dinamica del fondo per il finanziamento ordinario 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).

Il disegno di legge, ai commi 1 e 2 dell'articolo 6, prevede le modalità di incremento annuale del fondo per il finanziamento ordinario secondo le indicazioni della commissione tecnica per la finanza pubblica.

A tal fine il comma 3 del medesimo articolo 6 ripristina gli stanziamenti per l'università tagliati con la cosiddetta "manovra d'estate".

Il comma 4 dell'articolo 6 stabilisce che nel fondo per il finanziamento ordinario delle università sono comprese una quota da ripartirsi tra le università in misura proporzionale alla somma dei trasferimenti statali e delle spese sostenute direttamente dallo Stato per ciascuna università nell'esercizio 1993 (cioè in base alla spesa storica) e una quota da ripartirsi in base a indicatori della prestazione nel campo della didattica e della ricerca.

Il comma 5 dell'articolo 6 prevede un progressivo esaurimento della prima quota a vantaggio della seconda nell'arco temporale di un decennio.

Si tratta di una delle modifiche più importanti che sono necessarie al sistema di finanziamento delle università, affinché siano premiati gli atenei con i migliori risultati sul piano della ricerca e della didattica.

Al comma 6 dell'articolo 6 il disegno di legge prevede inoltre che con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, siano fissati i criteri e le modalità per l'incremento annuale del fondo per il finanziamento ordinario dell'università e degli altri fondi destinati al sistema universitario al fine di portare in dieci anni la spesa universitaria italiana dall'attuale 0,9% sul PIL, secondo i dati più recenti, alla media dei paesi di area OCSE dell'1,4% (pari a 15 miliardi di euro a valori 2007).

Al fine di assicurare il funzionamento del sistema universitario è necessario, infatti, portare in modo progressivo il trasferimento pubblico per l'università e la ricerca al livello dei paesi più attivi e con un sistema universitario vitale ed adeguato a garantire una formazione in linea con i parametri internazionali.

L'articolo 7 prevede un aumento della dotazione del fondo per l'edilizia universitaria pari a 100 milioni di euro a decorrere dal 2009.

L'articolo 8 autorizza la spesa di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, per il finanziamento del fondo di intervento integrativo da ripartire tra le regioni per la concessione dei prestiti d'onore e l'erogazione di borse di studio, di cui agli articoli 8 e 16, comma 4, della legge 2 dicembre 1991 n. 390. E' importante infatti che vi sia un significativo rafforzamento della politica del diritto allo studio, sia sul fronte dei servizi che su quello dei finanziamenti erogati direttamente agli studenti, anche per incentivare la mobilità degli studenti migliori tra i diversi atenei.

L'articolo 9, infine, costituisce una novità rilevante anche rispetto ai documenti della commissione tecnica per la finanza pubblica e dell'associazione AQUIS. In esso si prevede la costituzione di un fondo per il finanziamento dei *campus* universitari di 5 miliardi di euro nel quinquennio 2009-2013, attribuito da un comitato di altissimo profilo ai dieci progetti più meritevoli tra quelli presentati dalle università anche in associazione tra di loro se facenti parte della stessa regione.

Si tratta della riproduzione in Italia della "*Operazione Campus*" decisa dal governo francese.

In un momento di grave crisi finanziaria ed economica globale, nella quale le banche centrali e i governi di tutta Europa parlano della necessità di utilizzare i margini di flessibilità del patto di stabilità per sostenere l'economia reale anche con forti investimenti pubblici, l'università e la ricerca sono il settore nel quale le risorse stanziare possono avere le maggiori ricadute sulla crescita dell'economia dei paesi dell'unione.

Come la Francia, anche l'Italia può proporsi, attraverso questo piano, di realizzare università attrattive per studenti, ricercatori e docenti provenienti da tutto il mondo che possano ambire ad arrivare ai vertici delle graduatorie internazionali.

A tal fine, il comma 1 dell'articolo 9 prevede l'istituzione del "Fondo per il finanziamento dei *campus* universitari", con una dotazione di 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.

Il comma 2 del medesimo articolo prevede che con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottarsi entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, d'intesa con il Ministro per i rapporti con le regioni e la conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabiliti i criteri, i tempi e le modalità di erogazione delle risorse stanziare dal fondo a quegli atenei che abbiano presentato al "Comitato per il finanziamento dei *campus* universitari", costituito presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, progetti poliennali di sviluppo finalizzati alla realizzazione di nuovi *campus* universitari o alla riqualificazione di quelli esistenti.

Tali progetti dovranno riguardare lo sviluppo architettonico e urbanistico del patrimonio universitario, l'adeguamento delle strutture universitarie destinate alla ricerca e al trasferimento tecnologico verso le imprese, l'incremento della dotazione di alloggi per studenti, docenti e ricercatori, la realizzazione di strutture destinate alle attività culturali, ricreative e sportive. Saranno incentivati i progetti di università *multicampus*, anche derivanti dall'aggregazione delle università attualmente esistenti.

Il comma 3 dell'articolo 9 stabilisce che i progetti di cui al comma 2 possano essere presentati da singole università o da università associate facenti parte della stessa regione.

Al comma 4 del medesimo articolo è previsto che possano presentare singolarmente o, in forma associata, i suddetti progetti, solo gli atenei che, alla data di entrata in vigore della presente legge, rispettino le seguenti condizioni:

- a) l'effettivo e reale pareggio di bilancio;
- b) l'erogazione della didattica finalizzata al rispetto del principio della centralità della formazione dello studente;
- c) la qualità certificata da parametri obiettivi e procedure innovative nel reclutamento dei propri docenti, soprattutto dei giovani;
- d) la disponibilità a rivedere la distribuzione a livello regionale o macroregionale della propria offerta formativa, sviluppando interazioni ed integrazioni tra atenei in un'ottica di razionalizzazione e di complementarietà.

Il compito di vagliare e selezionare i 10 migliori progetti spetta, secondo i commi 5 e 6 dell'articolo 9, al citato comitato per il finanziamento dei *campus* universitari, composto da 8 membri, selezionati dal suddetto Ministero tra esperti nelle materie della direzione e organizzazione aziendale, del *management* delle organizzazioni pubbliche, o dell'amministrazione, finanza e controllo e da professori universitari, di nazionalità italiana o straniera, riconosciuti di livello eccellente sulla base di indici bibliometrici, quali l'*impact factor* ed il *citation index*.

All'articolo 10 è prevista la copertura finanziaria. Si ricorda che nel decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, all'articolo 82, i commi da 1 a 5, introducono limiti alla deducibilità degli interessi passivi per i soggetti che operano nei settori bancario, finanziario ed assicurativo. Quindi la norma fissa una quota massima di deducibilità fiscale degli interessi passivi sostenuti sia ai fini IRES sia ai fini IRAP. Il presente disegno di legge aumenta questi limiti, assicurando maggiori entrate per 1.400 milioni di euro nel 2009, 2.600 milioni di euro nel 2010 e 2.300 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011.

Il comma 11 del suddetto articolo 82 interviene poi sulla deducibilità delle svalutazioni dei crediti e degli accantonamenti per rischi su crediti relativamente agli enti creditizi e finanziari, prevedendo la riduzione dallo 0,40% allo 0,30% della quota annua massima deducibile. Riducendo ulteriormente la percentuale della quota allo 0,20% si ottengono maggiori entrate per 500 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I

MISURE PER LA STABILITÀ FINANZIARIA DELLE UNIVERSITÀ STATALI

Art. 1.

(Piano di risanamento per le università in dissesto finanziario)

1. Le Università che superano il limite del novanta per cento dei trasferimenti statali sul Fondo per il finanziamento ordinario previsto dall'articolo 51, comma 4, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e che si trovano in stato di dissesto finanziario con un saldo di bilancio negativo negli ultimi due anni, devono presentare al Ministro dell'istruzione, dell'università e ricerca un piano di risanamento, di durata non superiore a dieci anni, che deve essere approvato dal suddetto Ministero e dal Ministero dell'economia e delle finanze.
2. Il Collegio dei revisori effettua, ogni tre mesi, il monitoraggio sullo stato di attuazione del piano di risanamento di cui al comma 1.
3. In caso di gravi inadempienze rispetto agli obiettivi fissati nel piano di risanamento, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca nomina due consiglieri nel consiglio di amministrazione al fine di assicurare il rispetto e l'attuazione degli obiettivi fissati dal suddetto Piano, e dispone l'irrogazione di sanzioni adeguate.

Art. 2.

(Ripartizione delle risorse alle università non soggette a piani di risanamento)

1. A decorrere dall'anno 2009, la quota del 5 per cento del fondo per il finanziamento ordinario, di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 24 dicembre 1993, n. 537, è ripartita tra le università non sottoposte alla presentazione del piano di risanamento ai sensi dell'articolo 1.
2. Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, è stabilita la ripartizione della quota di cui al comma 1, effettuata sulla base del modello per la ripartizione del fondo per il finanziamento ordinario predisposto dal comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), il quale assegna le risorse per un 30% in base alla domanda da soddisfare, misurabile in termini di studenti iscritti, per un 30% in base ai risultati dei processi formativi, misurabili annualmente in termini di crediti acquisiti, per un ulteriore 30% in base ai risultati delle attività di ricerca scientifica e per un 10% in base ad incentivi specifici. A tale fine, la qualità dei risultati raggiunti nelle

attività di ricerca scientifica è certificata dall'agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR).

Art. 3.

(Vincolo di indebitamento)

1. Nel caso in cui le università contraggano mutui il relativo onere complessivo di ammortamento annuo non può comunque superare il 3 per cento del fondo di finanziamento ordinario.
2. All'articolo 7 della legge 9 maggio 1989, n. 168, il comma 5 è abrogato.

Art. 4.

(Spese di personale docente e non docente universitario)

1. L'articolo 5 del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, è sostituito dal seguente:
“Art. 5. *(Spese di personale docente e non docente universitario)*. – 1. Le spese per il personale universitario, docente e non docente che presta attività in regime convenzionale con il servizio sanitario nazionale sono comprese tra le spese fisse obbligatorie previste dall'articolo 51, comma 4, della legge 27 dicembre 1997, n. 449.
2. Dall'attuazione del presente articolo non derivano nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.”

Art. 5.

(Determinazione e finalità dei contributi universitari)

1. All'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 1997, n. 306, sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) le parole “il 20 per cento” sono sostituite dalle seguenti “il 25 per cento”;
 - b) dopo il comma 5 è aggiunto il seguente:
“5-bis. La metà del cinque per cento della percentuale stabilita dal comma 5 è destinata al miglioramento dei servizi offerti dalle università ed all'erogazione di borse di studio.”
2. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca provvede alla concessione delle borse di studio a favore di coloro che risultano nelle graduatorie degli idonei alla data di entrata in vigore della presente legge.

CAPO II

MISURE PER L'ADEGUAMENTO DEI FONDI DESTINATI ALLE UNIVERSITÀ STATALI E PER IL FINANZIAMENTO DEI CAMPUS UNIVERSITARI

Art. 6.

*(Modalità di incremento e modifica dei criteri di assegnazione del
fondo per il finanziamento ordinario delle università)*

1. Il fondo per il finanziamento ordinario delle università, di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 24 dicembre 1993, n. 537, è incrementato annualmente di una quota calcolata in base agli aumenti automatici degli oneri del personale di ruolo e al tasso di inflazione programmato. Tale quota aggiuntiva è almeno pari alla media ponderata delle variazioni dei seguenti indici:
 - a) indice delle retribuzioni del personale non contrattualizzato delle pubbliche amministrazioni, stabilito con DPCM (peso 0,58);
 - b) indice delle retribuzioni del personale tecnico amministrativo (peso 0,27);
 - c) indice generale dei prezzi al consumo (peso 0,15).
2. Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono fissati i criteri e le modalità per l'incremento annuale del fondo per il finanziamento ordinario delle università.
3. La dotazione del fondo per il finanziamento ordinario delle università, di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 24 dicembre 1993, n. 537, come determinata dalla tabella C allegata alla legge 24 dicembre 2007, n. 244, è incrementata di una somma pari a 63,5 milioni per il 2009, pari a 730 milioni di euro per il 2010, a 316 milioni per il 2011, a 417 milioni per il 2012 ed 455 milioni a decorrere dal 2013.
4. All'articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, il comma 3 è sostituito dal seguente: "Nel fondo per il finanziamento ordinario delle università sono comprese: a) una quota da ripartirsi tra le università in misura proporzionale alla somma dei trasferimenti statali e delle spese sostenute direttamente dallo Stato per ciascuna università nell'esercizio 1993; b) una quota da ripartirsi con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentito il consiglio universitario nazionale e la conferenza permanente dei rettori sulla base del modello per la ripartizione teorica del fondo per il finanziamento ordinario dell'università predisposto dal comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), il quale assegna le risorse per un 30% in base alla domanda da soddisfare, misurabile in termini di studenti iscritti, per un 30% in base ai risultati dei processi formativi, misurabili annualmente in termini di crediti acquisiti, per un ulteriore 30% in base ai risultati delle attività di ricerca scientifica e per un 10% in base ad incentivi specifici. A tale fine, la qualità dei risultati raggiunti

nelle attività di ricerca scientifica è certificata dall'agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR)."

5. Fatta salva la quota del 5% del fondo per il finanziamento ordinario riservata, ai sensi dell'articolo 2 della presente legge, agli atenei non sottoposti alla presentazione del piano di risanamento di cui all'articolo 1, la quota di cui al comma 4, capoverso, lettera b), è pari al 10% del restante fondo per il finanziamento ordinario per l'esercizio 2009 e cresce del 10% in ciascuno dei nove esercizi annuali successivi, fino alla completa estinzione della quota di cui alla precedente lettera a).

6. Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono fissati i criteri e le modalità per l'incremento annuale del fondo per il finanziamento ordinario dell'università e degli altri fondi destinati al sistema universitario al fine di portare in dieci anni la spesa universitaria italiana dall'attuale 0,9% sul PIL alla media dei Paesi di area OCSE dell'1,4%.

Art. 7.

(Dotazione del Fondo per l'edilizia universitaria)

1. La dotazione del fondo per l'edilizia universitaria di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge 24 dicembre 1993, n. 537, è incrementata di una somma pari di 100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009.

Art. 8.

(Finanziamento del fondo di intervento integrativo da ripartire tra le regioni per la concessione dei prestiti d'onore e l'erogazione di borse di studio agli studenti universitari)

1. È autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, per il finanziamento del fondo di intervento integrativo da ripartire tra le regioni per la concessione dei prestiti d'onore e l'erogazione di borse di studio, di cui agli articoli 8 e 16, comma 4, della legge 2 dicembre 1991 n. 390.

Art. 9.

(Finanziamento dei campus universitari)

1. Presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è istituito il "Fondo per il finanziamento dei campus universitari" di seguito denominato "Fondo", con una dotazione di 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.

2. Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, d'intesa con il Ministro per i rapporti con le regioni e la conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabiliti i criteri, i tempi e le modalità di erogazione delle risorse stanziare dal fondo a quelle università che abbiano presentato al comitato di cui al comma 5 progetti poliennali di sviluppo finalizzati alla realizzazione di nuovi *campus* universitari o alla riqualificazione di quelli esistenti. Tali progetti dovranno riguardare lo sviluppo architettonico e urbanistico del patrimonio universitario, l'adeguamento delle strutture universitarie destinate alla ricerca e al trasferimento tecnologico verso le imprese, l'incremento della dotazione di alloggi per studenti, docenti e ricercatori, la realizzazione di strutture destinate alle attività culturali, ricreative e sportive. Saranno incentivati i progetti di università *multicampus*, anche derivanti dall'aggregazione di più università attualmente esistenti.
3. I progetti di cui al comma 2 possono essere presentati da singole università o da università associate facenti parte della stessa regione.
4. Possono presentare i progetti di cui al comma 2 solo le università che, alla data di entrata in vigore della presente legge, rispettino le seguenti condizioni:
 - a) l'effettivo e reale pareggio di bilancio;
 - b) l'erogazione della didattica finalizzata al rispetto del principio della centralità della formazione dello studente;
 - c) la qualità certificata da parametri obiettivi e procedure innovative nel reclutamento dei propri docenti, soprattutto dei giovani;
 - d) la disponibilità a rivedere la distribuzione a livello regionale o macroregionale della propria offerta formativa, sviluppando interazioni ed aggregazioni tra atenei in un'ottica di razionalizzazione e di complementarità.
5. Entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge è costituito, presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il "Comitato per il finanziamento dei campus universitari", di seguito denominato "comitato" composto da otto membri, nominati dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca tra esperti nelle materie della direzione e organizzazione aziendale, del *management* delle organizzazioni pubbliche, o dell'amministrazione, finanza e controllo e da professori universitari, di nazionalità italiana o straniera, riconosciuti di livello eccellente sulla base di indici bibliometrici, quali l'*impact factor* ed il *citation index*.
6. Il comitato ha il compito di vagliare i progetti e di selezionarne dieci meritevoli di essere finanziati tra quelli presentati dalle università sulla base del rispetto delle condizioni di cui al comma 4, lettere a), b), c) e d) e dei criteri fissati dal decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di cui al comma 1.

Art. 10.
(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si provvede mediante le maggiori entrate conseguenti all'attuazione della seguente disposizione:
 - a) all'articolo 82 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, sono apportate le seguenti modificazioni:
 - al comma 1, capoverso «5-bis», primo periodo, sostituire le parole: "96 per cento" con le seguenti: "88 per cento";
 - al comma 2, secondo periodo, sostituire le parole: "97 per cento" con le seguenti: "91 per cento";
 - al comma 3, sostituire, ovunque ricorrono, le parole: "96 per cento" con le seguenti: "88 per cento";
 - al comma 4, secondo periodo, sostituire le parole: "97 per cento" con le seguenti: "91 per cento";
 - al comma 11, lettera a), sostituire le parole: "0,30 per cento" con le seguenti: "0,20 per cento."