

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

N. 377

ATTO DEL GOVERNO

SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto legislativo recante disciplina del dissesto finanziario delle università e del commissariamento degli atenei

*(Parere ai sensi dell'articolo 5, commi 1, lettera b), e 7, della legge
30 dicembre 2010, n. 240)*

(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 17 giugno 2011)

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

In attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (di seguito, anche, la Legge), e per il raggiungimento dell'obiettivo previsto dal comma 1, lett. b), secondo periodo, del medesimo articolo 5 ("[...] *previsione di meccanismi di commissariamento in caso di dissesto finanziario degli atenei*"), viene emanato il presente decreto legislativo.

Le norme *de qua*, facendo riferimento ai criteri direttivi espressi dal comma 4, lettere g), h), i), dello stesso articolo 5, definiscono i presupposti del dissesto finanziario degli atenei, forniscono i requisiti essenziali del documento di gestione della crisi (il piano di rientro) e disciplinano l'eventuale fase di commissariamento.

Il testo è stato elaborato in armonia con il riformato sistema contabile e di governo delle Università, oggetto di autonoma disciplina delegata, e si pone in linea con la normativa vigente per il dissesto degli enti locali, anche se si è resa necessaria un'armonizzazione dei contenuti in rapporto alla struttura patrimoniale, economica e finanziaria degli Atenei. Per garantire la massima obiettività agli elementi segnalatori del dissesto, il provvedimento prevede un ruolo di primo piano per il Collegio dei revisori dei conti, che viene notevolmente responsabilizzato, attraverso la previsione di specifici adempimenti da compiere nell'ordinaria attività di controllo, che diventano strumentali, qualora ne ricorrano le condizioni, alla declaratoria di dissesto e all'avvio della procedura di rientro.

L'articolato si compone di 15 articoli.

L'articolo 1 definisce l'ambito di intervento del decreto, riferendosi espressamente a quanto previsto dalla Legge 30 dicembre 2010, n. 240.

L'articolo 2 esplicita la definizione di dissesto finanziario recata dall'articolo 5, comma 4, lettera g), conferendole completezza e chiarendo il significato concreto di alcuni eventi prodromici al dissesto stabiliti nella Legge n. 240/10: viene qui chiarito, infatti, il significato del "*garantire le proprie funzioni indispensabili*", collegandole a quanto previsto dall'articolo 6, commi 3 e 4 della legge 9 maggio 1989. L'articolo in argomento è titolato all'autonomia universitaria e definisce le attività che gli Atenei devono svolgere, specificando con quali modalità tali attività si realizzano. L'aggancio normativo certo consente di definire cosa è indispensabile garantire agli utenti in termini di servizi e cosa rientra nella *mission* degli Atenei. L'altra condizione necessaria e sufficiente al verificarsi della fattispecie del dissesto è stata individuata dalla Legge nella circostanza di non poter far fronte, da parte dell'università, ai "*debiti liquidi ed esigibili nei confronti dei terzi*".

Al fine di raggiungere un'assoluta ed inequivocabile corrispondenza tra la situazione teoricamente prefigurata dalla legge 240 e l'effettivo squilibrio della situazione finanziaria, economica e patrimoniale dell'università, i due presupposti sopra descritti vengono ancorati, nel decreto in esame, ad un riscontro numerico, effettuato annualmente dal Collegio dei revisori dei conti in occasione della redazione della relazione al bilancio unico d'esercizio (ovvero, nel periodo transitorio intercorrente dall'entrata in vigore del presente provvedimento all'entrata in vigore del decreto legislativo di riforma della contabilità, previsto dalla stessa lettera b) dell'articolo 5, L. n.



240/10, unitamente alla relazione al rendiconto unico in contabilità finanziaria). La verifica dell'organo di controllo viene ancorata a dati di bilancio, che vengono usati strumentalmente all'applicazione di parametri: grandezze economico-finanziarie esattamente e puntualmente definite con successivo provvedimento regolamentare da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. La definizione dei parametri *de qua* è stata, dunque, rimandata ad un atto successivo, scelta dettata dalla necessità di poter disporre di uno strumento più duttile di identificazione, e modifica, delle grandezze numeriche e capace di esprimere le evoluzioni della normativa contabile in corso (articolo 5, comma 2, lettera b), primo periodo, della Legge n. 240/2010) e le successive applicazioni ai sistemi contabili degli atenei. L'elencazione dei parametri, seppur rinviata ad un successivo momento, dovrà rispondere, a norma del presente provvedimento, a criteri analiticamente qui indicati, che lasciano poco spazio alla discrezionalità delle amministrazioni coinvolte nella definizione dei rapporti quantitativi in argomento. Qualora ne ricorrano le condizioni, la verifica dei sindaci dell'università avvia la procedura per la dichiarazione di dissesto da parte del Consiglio di amministrazione, in perfetta sintonia con le funzioni di approvazione dei documenti contabili e programmatici dell'università attribuite all'organo amministrativo ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera h), della legge n. 240/10. Sin da questo momento è possibile percepire chiaramente l'esistenza di una supervisione governativa sull'amministrazione dell'università: la delibera di dissesto, la relazione del collegio dei revisori dei conti che l'ha azionata e gli ultimi due bilanci approvati vengono inviati al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al Ministero dell'economia e delle finanze e alla Procura regionale della Corte dei conti.

L'articolo 3 disciplina gli effetti della dichiarazione di dissesto. Il primo effetto diretto è la diffida ministeriale a predisporre il piano di rientro, in coerenza con quanto previsto all'articolo 5, comma 4, lettera h), della L. n. 240/2010 e secondo linee guida emanate di concerto dai Ministeri dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dell'economia e delle finanze. Un altro effetto immediato è la revisione del bilancio unico di previsione annuale già approvato (ovvero, nel già riferito periodo transitorio, del bilancio di previsione annuale). Viene qui precluso all'università di assumere impegni ulteriori a quelli obbligatori, ovvero a quelli giuridicamente vincolanti già assunti. In effetti, in una situazione di squilibrio finanziario, economico e patrimoniale ogni capacità di spesa dell'amministrazione deve essere circoscritta, sia in quanto la dichiarazione di dissesto apre una fase di progressiva liquidazione dei rapporti passivi e di progressivo risanamento della gestione che deve avere un *dies a quo*, sia in quanto la prosecuzione di una normale attività di gestione di un ateneo, e la conseguente assunzione di nuovi impegni di spesa, anche se autorizzati, non è compatibile con l'obiettivo della progressiva eliminazione delle passività incombenti e con il risanamento, anche se supportati da nuove entrate, quest'ultime inevitabilmente vincolate al soddisfacimento del passivo pregresso.

L'articolo 4 definisce i contenuti del Piano di rientro e ne costituisce, insieme alle linee guida che verranno adottate successivamente a mente del precedente articolo 3, la disciplina di riferimento, sia nel caso in cui il documento venga elaborato a cura dell'università, sia nell'ipotesi in cui venga redatto o revisionato dal commissario, nella successiva fase di commissariamento (disciplinata dai successivi articoli da 6 a 15). È importante sottolineare che il piano di rientro traccia una linea di demarcazione tra i debiti (liquidi ed esigibili) rilevati al momento della



dichiarazione di dissesto e quelli maturati successivamente, assicurando il rispetto delle cause legittime di prelazione e della parità di condizioni tra i creditori. Il piano, dai contenuti tracciati nell'articolo in esame, consente di adottare misure straordinarie, qui previste nei loro tratti essenziali ma da adattare volta per volta, a seconda della gravità del dissesto (lettera d), comma 1), espressa secondo parametri stabiliti nel decreto interministeriale di adozione delle linee guida di redazione del piano. Il piano deve essere approvato dai Ministeri dell'istruzione, dell'università e della ricerca entro trenta giorni dal ricevimento dello stesso. La disciplina del piano di rientro qui prevista introduce anche, al comma 3, uno specifico adempimento per il consiglio di amministrazione, che deve redigere una relazione annuale sull'attuazione del piano e trasmetterla ai Ministeri competenti per l'approvazione, adempimento strumentale al controllo sul piano di rientro che viene disciplinato nel successivo **articolo 5**.

L'attività di controllo sul Piano, disciplinata dall'articolo 5, è essenziale in quanto, in caso di esito negativo della stessa, la norma apre all'avvio della fase di commissariamento. Le funzioni del controllo interno all'università sono svolte, anche per l'attuazione del Piano, dal Collegio dei revisori dei conti, che annualmente verifica lo stato di avanzamento e la rispondenza dei risultati raggiunti alle attività programmate (anche in questo caso le verifiche sono agganciate a parametri di raggiungimento degli obiettivi, già definiti in sede di predisposizione del piano di rientro). Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, basandosi sulle valutazioni espresse dai revisori, su quanto relazionato dall'organo amministrativo e su proprie verifiche tra quanto approvato e quanto attuato, esprime la propria valutazione sulle attività svolta, inviandola al Ministero dell'economia e finanze e alla Procura regionale della Corte dei conti. L'esito positivo del controllo annuale comporta il proseguimento delle attività previste nel piano di rientro, mentre l'esito negativo fa azionare la procedura di commissariamento, su proposta del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministero dell'economia e delle finanze, come previsto dalla Legge, articolo 5, comma 4, lettera i). L'articolo 6 tratta, dunque, della deliberazione di commissariamento, di competenza del Consiglio dei Ministri, come previsto dalla legge 240, e conseguente all'esito negativo dell'attività di controllo, ovvero alla mancata attuazione, approvazione o predisposizione del piano di rientro.

Gli articoli 7 e 8 disciplinano gli organi della fase commissariale (con composizione collegiale o monocratica, a seconda delle dimensioni dell'università commissariata, valutate con riferimento al parametro dimensionale espresso nell'articolo 2, comma 2, lettera e) della Legge n. 240/10), la durata massima della stessa, i requisiti per la nomina a commissario e le figure incompatibili con la carica. È stato anche definito un termine per l'accettazione dell'incarico (e il conseguente insediamento presso l'ateneo) che non può essere superiore a cinque giorni, in modo da consentire, in caso di rinuncia, le dovute sostituzioni in tempi rapidi.

L'articolo 9 descrive gli effetti del commissariamento e le prerogative dell'organo commissariale. In linea con i criteri direttivi indicati dal legislatore, si è voluto definire una figura commissariale impegnata nella gestione della fase di dissesto, con un'attività limitata agli atti indicati nel piano di rientro (eventuali divagazioni dal piano necessitano, a norma del comma 3, di preventiva autorizzazione da parte del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca) e viene qui prevista una coesistenza degli organi dell'Università, ad eccezione del Consiglio di



amministrazione, che mantengono i rispettivi poteri, ma armonizzati, e in parte limitati, in relazione alle necessità della gestione commissariale. Al Rettore viene sottratta la rappresentanza legale, che è trasferita al commissario, in quanto gli atti e gli effetti che derivano dal commissariamento potrebbero investire anche l'attività ordinaria ed è impensabile poter sdoppiare, anche per un lasso di tempo limitato, l'espressione della volontà e il centro degli interessi dell'ateneo. Il Consiglio di amministrazione decade automaticamente con l'insediamento del Commissario o della Commissione. Tale scelta si è ritenuta opportuna per privare l'università dell'organo gestorio, in parte corresponsabile delle scelte che hanno portato al dissesto, e ne è conseguenza lo svolgimento delle prerogative previste dalla legge 240/10 in capo all'organo commissariale. V'è da dire che la tutela degli interessi pubblici dei quali è portatrice l'istituzione universitaria si presenta qui senz'altro attenuata ma non eliminata in quanto i maggiori poteri dell'organo amministrativo, per disposizione espressa della Legge 240 (articolo 2, comma 1, lettera h), sono relativi alle questioni "finanziarie", sia a livello di programmazione, sia a livello di gestione, attribuzioni che, per caratteristiche genetiche della fase di Commissariamento, è parso opportuno trasferire all'organo commissariale.

L'articolo 10 costituisce norma programmatica dello svolgimento delle funzioni commissariali che devono essere, in tutto e per tutto, agevolate dall'università, con la dotazione di personale e di strutture idonee allo svolgimento dei propri compiti istituzionali.

L'articolo 11 tratta degli oneri della gestione commissariale, a carico dell'università, stabilendo una doverosa regola di prededuzione. La disposizione contiene anche l'indicazione esplicita della fonte di pagamento del compenso dei Commissari: a carico dell'università e in sostituzione delle competenze corrisposte all'organo decaduto.

Le disposizioni dell'articolo 12 si sono rese necessarie per consentire all'organo commissariale di effettuare un'esatta ricognizione delle posizioni di debito. In effetti, dalla contabilità dell'ateneo potrebbero emergere dei debiti accertati in tempi risalenti, non più attendibili nel loro ammontare. La verifica del Commissario tende a dare maggiore certezza ai creditori di veder condivise le loro ragioni, in assoluta obiettività e con le adeguate garanzie di rispetto delle legittime cause di prelazione. Anche posizioni di debito non evidenziate nei conti dell'ateneo possono trovare spazio in questa fase, nell'obiettivo di evitare future contestazioni. L'attività di ricognizione del Commissario porta a rielaborare l'eventuale precedente piano di rientro predisposto dall'università ovvero ad elaborarne uno *ex novo*, da trasmettere al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per l'approvazione.

Gli articoli 13 e 14 disciplinano l'attività interlocutoria del Commissario con il Ministero, da attuare periodicamente, e con finalità di supervisione e controllo da parte dell'amministrazione centrale. Si prevede, altresì, un regime autorizzatorio, da attivare nei casi in cui il piano di rientro debba essere adattato alle nuove necessità di gestione. L'articolo 14 prevede, in particolare e con finalità di controllo ministeriale, una relazione sull'attività commissariale, con il dettaglio contabile della gestione, da trasmettere anche al Ministero dell'economia e delle finanze e alla Corte dei conti.



L'articolo 15 prevede che la chiusura della fase commissariale sia disposta con decreto interministeriale, analogamente a come se ne è disposta l'apertura. Il Commissario, cessando le sue funzioni, perde anche la rappresentanza legale dell'università che torna in capo al Rettore pro tempore. E' stata qui prevista una breve fase di *prorogatio* per l'organo commissariale, di sei mesi, sino alla ricostituzione degli organi dell'università, in modo da garantirne il funzionamento. L'articolo in esame è di assoluto rilievo in quanto le disposizioni ivi contenute esprimono tutto il significato della riforma del sistema universitario: gli atenei che garantiscono una formazione di qualità, che gestiscono le risorse, proprie e di provenienza statale, secondo criteri di efficienza e svolgono le loro attività ispirandosi all'efficacia, competono sul mercato europeo dell'istruzione superiore e ricevono i fondi pubblici, distribuiti, d'ora in poi, anche con meccanismi premiali. Per garantire, quindi, selettività al mercato dell'istruzione superiore, consentendo anche di eliminare "sacche" di inefficienza, alla chiusura della fase commissariale si prevede una valutazione dell'attività posta in essere dall'organo commissariale da parte dell'ANVUR, strumentale alla valutazione dell'eventuale permanenza, o meno, dei requisiti di didattica, ricerca e sostenibilità economico finanziaria necessari per l'accreditamento periodico, secondo quanto stabilito dall'articolo 5, comma 2, lettera b) della Legge 240/2010.

Si precisa, infine, che l'esigenza di disciplinare una fase transitoria (definita all'articolo 16) è stata dettata dalla necessità di tener conto del decreto legislativo di riforma della contabilità del sistema universitario, in corso di emanazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), primo periodo della Legge n. 240/10. Tale riforma, una volta concluso l'iter normativo, comporterà l'adozione della contabilità economico patrimoniale (in virtù di quanto previsto dalla lettera a) del comma 4 del suddetto articolo 5) da parte degli atenei entro il 1 gennaio 2014. Nel periodo transitorio, e fino alla definitiva adozione della contabilità economico-patrimoniale, è stata meglio disciplinata la contabilità finanziaria attualmente in uso. Malgrado il quadro normativo di riferimento non sia ancora totalmente perfezionato, le specificazioni dei documenti contabili di riferimento per l'attuazione delle disposizioni contenute nel provvedimento in esame ed individuate al comma 2 dell'articolo 16 si considerano applicabili, come specificato nello stesso comma 2.



ANALISI TECNICO NORMATIVA

PARTE I - ASPETTI TECNICO NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

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

Obiettivo primario è quello non solo di adeguare, con le nuove disposizioni previste dall'intervento normativo, la revisione della disciplina concernente la contabilità, ma soprattutto perseguire le finalità del "Sistema universitario" secondo criteri di qualità e secondo i principi di efficacia, efficienza, trasparenza e meritocrazia avviata con la riforma universitaria di cui alla legge 30 dicembre 2010, n. 240. In particolare, per quanto attiene alla revisione della contabilità, al di là dell'aspetto tecnico, uno dei gangli vitali della riforma riguarda proprio la previsione di meccanismi di commissariamento in caso di dissesto finanziario degli atenei e, più in particolare, una nuova e più attenta disciplina dei presupposti per la dichiarazione di dissesto finanziario delle università, nonché le modalità per il commissariamento degli atenei nei confronti dei quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario e che non abbiano predisposto il piano di rientro nei termini previsti, ovvero il piano di rientro proposto non sia stato approvato, ovvero tale piano non sia stato realizzato, in tutto o in parte, come stabilito dall'articolo 5 della citata legge n. 240 del 2010. Vengono, così, introdotti nuovi criteri in ordine alla gestione economico-patrimoniale degli atenei, criteri che fungeranno da volano per migliorare l'efficacia, l'efficienza e la trasparenza del "Sistema universitario" e che militano ad una migliore qualità, nel suo complesso, dei singoli atenei. Per il raggiungimento di tale obiettivo l'intervento è stato elaborato in armonia con il sistema contabile e di governo delle università, arricchita con alcuni spunti di riflessione tratti dalla normativa disciplinante le insolvenze delle grandi imprese in crisi. Per garantire la massima obiettività alle condizioni finanziarie, patrimoniali ed economiche che ricorrono nei casi di dissesto degli atenei, il decreto prevede un ruolo di primo piano per il collegio dei revisori dei conti, che viene notevolmente responsabilizzato attraverso la previsione di specifici adempimenti da compiere nell'ordinaria gestione e di ulteriori atti, da intraprendere in presenza di elementi segnalatori della crisi, entità numeriche certe, esattamente definite ed ancorate ai dati del consuntivo delle università. L'intervento è coerente con il programma del Governo, in quanto è finalizzato al potenziamento dell'efficacia e dell'efficienza del "Sistema Università", attraverso miglioramenti delle norme e procedure vigenti in alcuni specifici settori.

2) Analisi del quadro normativo nazionale

L'intervento normativo si inserisce nella scia 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, in particolare, dell'articolo 5, comma 1, lett. b) con cui si prevede che il Governo debba adottare, entro un anno dalla sua entrata in vigore, un decreto legislativo finalizzato alla revisione del sistema contabile delle università, ed in particolare, a definire i presupposti del dissesto finanziario degli atenei, fornire i



requisiti essenziali del documento di gestione della crisi finanziaria, il *c.d.* piano di rientro, e a disciplinare il commissariamento degli atenei.

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

L'intervento dispone la previsione di meccanismi di commissariamento in caso di dissesto finanziario degli atenei e, più in particolare, una nuova e più attenta disciplina dei presupposti per la dichiarazione di dissesto finanziario delle università, nonché le modalità per il commissariamento degli atenei nei confronti dei quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario e che non abbiano predisposto il piano di rientro nei termini previsti, ovvero il piano di rientro proposto non sia stato approvato, ovvero tale piano non sia stato realizzato, in tutto o in parte, come stabilito dall'articolo 5 della più volte citata legge n. 240 del 2010. Vengono, così, introdotti nuovi criteri in ordine alla gestione economico-patrimoniale degli atenei, criteri che fungeranno da volano per migliorare l'efficacia, l'efficienza e la trasparenza del "Sistema universitario" e che militano ad una migliore qualità, nel suo complesso, dei singoli atenei. Tali disposizioni, essendo di per sé innovative, non incidono su leggi ovvero regolamenti vigenti.

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 particolare, non sussiste alcun profilo di contrasto tra la disciplina dettata con l'intervento e gli articoli 9 e 34 della Costituzione, poiché la regolamentazione dello stato di dissesto degli atenei e le misure da assumere per ripristinare l'equilibrio finanziario non incidono, ne mettono in discussione, il principio di promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica (articolo 33 Cost.) e tanto meno il diritto allo studio (articolo 34 Cost.). Inoltre, riguardo alla compatibilità con l'articolo 33 l'intervento è adottato in ragione di potestà legislativa dello Stato in materia di principi generali di organizzazione universitaria. La legislazione esclusiva in materia è affermata 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" e dall'articolo 117, comma 2, lett. n) Cost. Peraltro, l'autonomia delle università non è pregiudicata dalla normativa in questione in quanto rimane di competenza delle università in stato di dissesto finanziario la predisposizione del piano di rientro, vale a dire misure da adottare per il riequilibrio finanziario ed al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è rimesso un mero compito di verifica e approvazione.

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 coerente con le norme relative al trasferimento delle funzioni alle regioni ed agli enti locali in quanto interviene in ambiti attinenti la competenza esclusiva dello Stato. 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 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" e dall'articolo 117, comma 2, lett. n) Cost. Peraltro, l'autonomia delle università non è pregiudicata dalla normativa in questione in quanto rimane di competenza delle università in stato di dissesto finanziario la predisposizione del piano di rientro, vale a dire misure da adottare per il riequilibrio finanziario ed al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è rimesso un mero compito di verifica e approvazione.

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.

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 comunitari.



La normativa recata dall'intervento è 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.

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 dal regolamento 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

16) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso

L'intervento reca la nuova definizione normativa di "dissesto finanziario", rispetto alla nozione contenuta nella normativa primaria di cui alla legge n. 240 del 2010. Al riguardo si precisa che le funzioni indispensabili consistono nel regolare svolgimento delle attività indicate ai commi 3 e 4, dell'articolo 6, della legge 9 maggio 1989, n. 168 recante: *"Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica"*

17) 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.

18) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti

Nel testo non si fa ricorso alla tecnica della novellazione.

19) 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.

20) 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 riviviscenza di norme precedentemente abrogate né effetti di interpretazione autentica o di deroga alla normativa vigente.

21) Verifica della 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.

22) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione

Le norme dell'intervento comportano la redazione di un decreto emanato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, concernete la definizione dei parametri economico-finanziari obiettivi per la declaratoria del dissesto finanziario del singolo ateneo, i cui termini previsti per l'attuazione appaiono congrui. L'intervento, inoltre, prevede l'adozione di ulteriori atti di natura non regolamentare.

23) 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.

Referente ATN



Renato Corosu
Ministero dell'istruzione,
dell'università e della ricerca
Ufficio Legislativo
Settore attività del Governo
Tel 06.5849.2961/3329
Fax 06.5849.3958
renato.corosu@istruzione.it



Schema di decreto legislativo recante: *“Disciplina del dissesto finanziario delle università e del commissariamento degli atenei in attuazione della delega prevista dall’articolo 5, comma 1, lettera b) della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti dall’articolo 5, comma 4, lettere g), h), i) della legge 30 dicembre 2010, n. 240”*

ANALISI IMPATTO REGOLAMENTAZIONE

SEZIONE 1. CONTESTO ED OBIETTIVI

A) Descrizione del quadro normativo vigente.

L’intervento normativo 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, in particolare, risponde a quanto stabilito dall’articolo 5, comma 1, lett. b), dove si prevede che il Governo debba adottare, entro un anno dall’entrata in vigore della norma, uno o più decreti legislativi finalizzati alla revisione del sistema contabile delle università e, nel secondo periodo, a definire i presupposti del dissesto finanziario degli atenei, fornire i requisiti essenziali del documento di gestione della crisi finanziaria, il c.d. piano di rientro, e a disciplinare il commissariamento degli atenei. Peraltro, l’intervento va ad introdurre una materia attualmente non prevista nella normativa di riferimento delle università, ne’ a livello di regolamenti interni degli atenei, ne’ a livello di regolamentazione ministeriale.

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

La normativa attuale non permette di verificare preliminarmente i casi in cui l’indebitamento delle università pervenga a livelli non compatibili con una situazione di normale funzionamento, tali, ossia, da non poter più garantire l’assolvimento delle funzioni indispensabili. In buona sostanza, la normativa in parola non ha consentito un’efficace risoluzione dei problemi legati al disavanzo degli Atenei. L’intervento, pertanto, è assolutamente innovativo e va a colmare un vuoto normativo che ha portato ad una gestione non del tutto trasparente degli Atenei ed alle criticità evidenziate. Per tale motivo - e per garantire una normativa omogenea per tutte le università e parità di trattamento - continuare in questa situazione comporterebbe solo il mero aumento dei disavanzi, atteso che i vari piani di risanamento proposti sono risultati inefficaci e addirittura dannosi. Le criticità sono, come illustrato, nel disavanzo di gestione corrente che inevitabilmente ogni anno genera nuovo debito. Ecco che risulta necessario ed improrogabile un sistema più incisivo ed efficace. Le informazioni sui dissesti finanziari delle università sono state ricavate dai dati già in possesso del Ministero ed emergenti dai conti consuntivi, nonché da rappresentazioni, formali ed informali, della problematica da parte degli atenei in crisi.

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

Occorre prevedere una gestione commissariale per le università in crisi, ciò significa dare agli atenei un segnale di cambiamento che, per varie ragioni e non esclusivamente



imputabili all'autonomia, hanno fino ad ora gestito in modo poco oculato le risorse pubbliche. All'università italiana, al pari delle istituzioni europee e statunitensi, viene definitivamente chiesto di reperire più fondi, attraverso una maggiore competitività sul "mercato" della formazione superiore, non solo interno ma anche europeo, ed attraendo maggiori studenti. In quest'ottica, gli attuali squilibri finanziari non sono più possibili, pena la fine dell'istruzione superiore pubblica in Italia a vantaggio delle corrispondenti istituzioni operanti a livello internazionale, più capaci di garantire qualità, gestire risorse e, pertanto, attrarre più studenti, autogenerando ricchezza.

Le esigenze economiche e sociali sottese alla problematica del dissesto degli Atenei possono così riassumersi:

- esigenza economica di evitare eccessivi disavanzi delle università e garantire certezza ed omogeneità nelle procedure di risanamento di bilancio;
- esigenza di gestire fondi pubblici con maggiore trasparenza;
- esigenza sociale di garantire un'offerta formativa di alto livello senza dover tagliare sulla formazione pur di rientrare nei limiti di bilancio;
- operare secondo obiettivi di efficacia, efficienza e trasparenza, per raggiungere un migliore standard qualitativo, nel suo complesso e a livello di singoli atenei, nonché con riferimento al contesto internazionale ed europeo anche in termini di "concorrenza".

Peraltro, come già evidenziato, si osserva che ad oggi il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca possiede solo dati acquisiti informalmente sull'effettivo stato dei dissesti universitari in Italia. I piani di rientro ad oggi elaborati da alcuni atenei in crisi, non essendo stati redatti secondo linee guida ben definite a livello di amministrazione centrale, non si sono rivelati attendibili in termini di risultati prospettati. Dai dati contabili, parimenti, elaborati secondo discipline in parte definite con propria regolamentazione dagli stessi atenei, non è possibile risalire ad una stima attendibile dell'entità dei disavanzi. Da qui la necessità dell'intervento che garantisce normativa omogenea per tutte le università e parità di trattamento.

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

Si rappresentano, di seguito, sinteticamente gli obiettivi vitali che l'intervento si prefigge di raggiungere, delegati dalla legge di riforma del sistema universitario:

- la previsione di meccanismi di commissariamento in caso di dissesto finanziario degli atenei;
- una nuova e più attenta disciplina dei presupposti per la dichiarazione di dissesto finanziario delle università;
- le modalità per il commissariamento degli atenei nei confronti dei quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario e che non abbiano predisposto il piano di rientro nei termini previsti, ovvero il piano di rientro proposto non sia stato approvato, ovvero tale piano non sia stato realizzato, in tutto o in parte, come stabilito dall'articolo 5 della citata legge n. 240 del 2010.

L'intervento introduce delle conseguenze dirette della gestione economico-patrimoniale degli atenei, improntate a garantire che il sistema universitario operi secondo obiettivi di efficacia, efficienza e trasparenza, per raggiungere un migliore standard qualitativo, nel suo complesso e a livello di singoli atenei, nonché con riferimento alla situazione della comunità europea in termini anche di "concorrenza". L'intervento è stato elaborato, quindi, per tali finalità e in armonia con il nuovo sistema contabile e di governo delle università,



arricchito con alcuni spunti di riflessione tratti in parte dalla normativa sul commissariamento degli enti locali ed in parte dalla normativa disciplinante le insolvenze delle grandi imprese in crisi. Per garantire la massima obiettività alle condizioni finanziarie, patrimoniali ed economiche che ricorrono nei casi di dissesto degli atenei, l'intervento prevede un ruolo di primo piano per il collegio dei Revisori dei conti, che viene notevolmente responsabilizzato attraverso la previsione di specifici adempimenti da compiere nell'ordinaria gestione e di ulteriori atti, da intraprendere in presenza di elementi segnalatori della crisi, basando la revisione annuale dei bilanci consuntivi delle università su entità numeriche certe, esattamente e preventivamente definite ed ancorate ai dati del consuntivo delle università.

L'intervento è coerente con il programma del Governo, in quanto è finalizzato al potenziamento dell'efficacia e dell'efficienza del "Sistema Università", attraverso miglioramenti delle norme e delle procedure vigenti in alcuni specifici settori.

Gli indicatori che permetteranno la verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi saranno:

- la riduzione dei dissesti finanziari dichiarati dalle Università rispetto al dato esistente al 31 dicembre 2010;
- la riduzione del numero di segnalazioni di anomalie gestionali pervenute dagli organi di controllo rispetto al dato esistente al 31 dicembre 2010;
- la riduzione del numero delle università con disavanzi superiori ai dieci milioni di euro rispetto al dato esistente al 31 dicembre 2010;
- la riduzione del numero delle università che hanno adottato una contabilità per centri di costo, a livello di singole strutture rispetto al dato esistente al 31 dicembre 2010;
- la riduzione del numero degli atenei che hanno concluso un piano di rientro approvato e monitorato annualmente dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e sono tornati ad una situazione di equilibrio finanziario rispetto al dato esistente al 31 dicembre 2010;
- la riduzione del numero delle procedure esecutive attivate nei confronti delle università che, chiusa la fase di dissesto, ovvero di commissariamento, sono tornate ad una situazione di riequilibrio finanziario rispetto al dato esistente al 31 dicembre 2010;
- la riduzione del numero di accreditamenti periodici di corsi di laurea o di facoltà concessi a università che hanno concluso il piano di rientro ovvero la fase di commissariamento rispetto al dato esistente al 31 dicembre 2010;
- la riduzione del numero di collegi dei revisori dei conti, o di componenti degli stessi, dimissionari rispetto al dato esistente al 31 dicembre 2010.

Peraltro, per completezza di istruttoria, dall'elaborazione dei dati trasmessi dalle università e dalle stime comunicate informalmente dai Rettori al Ministero, il disavanzo complessivo del sistema universitario si può stimare, in via del tutto approssimativa, intorno ai 60 milioni di euro e gli Atenei che, allo stato, potrebbero essere interessati da una fase di commissariamento (dopo aver attuato piani di rientro classificabili come fallimentari in termini di risultati) sono tre.

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

Destinatari pubblici sono le università, che attualmente sono n. 95, e gli Istituti universitari, che attualmente sono n. 6.

(Fonte CINECA- dato al 12.5.2011)



SEZIONE 2. PROCEDURE DI CONSULTAZIONE

Procedure di consultazioni effettuate – Modalità seguite e soggetti consultati.

Tenuto conto che l'intervento normativo è adottato in attuazione della delega prevista dalla normativa primaria, di cui alla 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", questa Amministrazione non ha ritenuto di procedere ad ulteriori consultazioni già effettuate in sede esame parlamentare del disegno legge di riforma dell'università. Infatti, sono state svolte numerose audizioni dall'Ufficio di Presidenza del Senato della Repubblica integrato dai rappresentanti dei Gruppi della VII^a Commissione Istruzione del Senato. Parimenti durante l'esame alla Camera dei Deputati. Nel dettaglio sono state audite la Conferenza dei rettori (CRUI), il Consiglio universitario nazionale (CUN), il Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU), il Coordinamento dei presidi di facoltà, la Conferenza dei collegi universitari legalmente riconosciuti, l'Associazione per la qualità delle università italiane statali (AQUIS), il Coordinamento dei nuclei di valutazione, l'Associazione nazionale degli organismi per il diritto allo studio, la Conferenza delle Fondazioni universitarie, la Confindustria, le maggiori OO.SS. tra cui FLC-CGIL, CISL, UIL, Cisl università, UGL, SNALS-CONFESAL, RdB, SAUR, SUN, CIPUR, USPUR, ADI, ADU, ANDU, l'APU, CNRU, CNU, APRI, AIR, nonché rappresentanti di docenti precari. E' stata, dunque, aperta una linea di confronto e di dibattito con la comunità accademica, e si è conseguentemente formata un'opinione comune su taluni principi inderogabili di intervento. In particolare, per la parte che qui interessa si è trovata, ad esempio, una notevole sintonia d'intenti e di prospettiva con molte delle proposte avanzate dal CUN, che non ha espresso particolari riserve sul futuro impianto di commissariamento. Il contenimento della spesa per evitare un cattivo uso delle risorse, ha sottolineato il CNSU, è legittimo ed è la giusta direzione per risanare situazioni di grave dissesto finanziario. Dal coinvolgimento anche di tutte le altre parti sopra elencate è stato possibile desumere che la situazione di squilibrio ingovernabile di alcune università non poteva proseguire e che erano necessari provvedimenti diretti a mostrare un cambiamento nella gestione delle risorse della finanza pubblica, in analogia a quanto era stato fatto per gli enti locali dissestati o per alcune aziende sanitarie pubbliche in disavanzo strutturale. La previsione dell'iter di commissariamento, a valle della condivisione di tali obiettivi di risanamento, costituisce solo norma procedimentale, della quale, peraltro, si è verificata l'applicabilità concreta unitamente ai destinatari, ossia agli atenei coinvolti in gravi dissesti finanziari. Per tali motivi, l'opinione comune formatasi a suo tempo sulla previsione di una nuova disciplina del dissesto finanziario delle università e del commissariamento degli Atenei ha comportato che l'Amministrazione non effettuasse ulteriori audizioni esauritesi a suo tempo con ampie condivisioni.

Infine, sui contenuti dell'intervento verranno acquisiti il parere i pareri delle competenti commissioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, nonché il concerto del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero 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 del tutto innovativo e che va a colmare un vuoto normativo che ha portato ad una gestione non del tutto trasparente degli Atenei.



SEZIONE 4. VALUTAZIONE OPZIONI ALTERNATIVE DI INTERVENTO NORMATIVO

Opzioni alternative di intervento normativo.

L'Amministrazione non ha ritenuto di valutare diverse opzioni alternative nel merito all'intervento normativo; inoltre, in sede di consultazione effettuate in sede di predisposizione della più volte citata legge n. 240 del 2010, non sono emerse soluzioni diverse da quella prescelta dall'Amministrazione stessa.

SEZIONE 5. GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA

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

L'Amministrazione attraverso i propri competenti Uffici, con metodo statistico, ha valutato che l'intervento regolatorio raggiunge gli obiettivi prefissati. La misurazione degli effetti avverrà con metodo statistico comparando gli eventuali dissesti avvenuti prima e dopo l'adozione dell'intervento. Inoltre è stata fatta una analisi comparativa tra le università italiane e quelle della comunità europea e l'intervento avvicina le università italiane a quelle europee.

B) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.

Non si ravvisano svantaggi ovvero elementi di criticità ai fini dell'adozione dell'intervento. Derivano vantaggi dall'adozione dell'intervento poiché nel revisionare la disciplina concernente la contabilità vengono introdotte nuove disposizioni mirate al controllo della gestione e della sostenibilità economico-finanziaria degli atenei, che fungeranno da volano per migliorare l'efficacia, l'efficienza e la trasparenza del "Sistema universitario" e che militano a migliorare la qualità, nel suo complesso, dei singoli atenei, come stabilito dalla norma primaria ed in particolare dall'articolo 5 della più volte citata legge n. 240 del 2010.

C) Indicazione degli obblighi informativi a carico dei destinatari diretti ed indiretti

L'intervento prevede dei costi amministrativi legati all'attuazione della normativa, riconducibili al piano di rientro, alle procedure da effettuare ed alla raccolta delle informazioni. In particolare tali costi sono:

- la dichiarazione di dissesto inviata dal collegio dei revisori al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al Ministero dell'economia e alla Procura regionale presso la Corte dei Conti, completa dei relativi allegati;
- la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale per estratto a cura dell'Università;
- la diffida inviata dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca al Rettore;
- la comunicazione del piano di rientro inviata dal Rettore al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed al Ministero dell'economia;
- l'approvazione di detto piano di rientro inviata dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca all'Università;
- la relazione annuale sul piano di rientro inviata dal Consiglio di Amministrazione al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed al Ministero dell'economia;
- la relazione annuale al bilancio unico di ateneo inviata dal Collegio dei revisori dei conti al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al Ministero dell'economia e alla Procura regionale presso la Corte dei Conti, completa dei relativi allegati;



- gli esiti del controllo di detta relazione annuale inviata dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca al Ministero dell'economia e alla Procura regionale presso la Corte dei Conti;
- la delibera del Consiglio dei Ministri di commissariamento su proposta del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministero dell'economia;
- la richiesta di autorizzazione a svolgere attività non previste nel piano di rientro inviata dall'organo commissariale al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e al Ministero dell'economia;
- la relazione annuale sullo stato di avanzamento del piano di rientro inviata dall'organo commissariale al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al Ministero dell'economia e alla Procura regionale presso la Corte dei Conti, completa dei relativi allegati;
- la relazione finale e il rendiconto generale inviata dall'organo commissariale al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al Ministero dell'economia e alla Procura regionale presso la Corte dei Conti, completa dei relativi allegati;
- i decreti ministeriali di nomina del collegio dei revisori dei conti, dell'organo commissariale e del compenso spettante nonché di chiusura del commissariamento.

Tali costi, tuttavia, sono compensati da un lato dai benefici arrecati alla collettività, dall'altro ad a una maggiore stabilità economica della finanza pubblica, basata sul risanamento economico, sull'eliminazione di situazioni di dissesto con conseguente rilancio dell'economia.

D) Comparazione con altre opzioni esaminate.

L'Amministrazione non ha proceduto ad alcuna comparazione in quanto non sono state prese in esame diverse opzioni alternative sia di merito che giuridiche, tenuto conto che in sede di consultazione, durante l'iter parlamentare della legge n. 240 del 2010, non sono emerse soluzioni diverse da quella prescelta dall'Amministrazione stessa.

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

All'attuazione dell'intervento si provvede nei limiti delle risorse finanziarie previste dalle norme negli stanziamenti di bilancio del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca esistenti a legislazione vigente, senza 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 normativo non ha effetti sul libero mercato e non influenza le attività di impresa o il sistema di competitività del Paese.

SEZIONE 7. MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO NORMATIVO

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento normativo.



Sono soggetti attivi dell'intervento normativo sono il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e le Università.

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 prevede un monitoraggio periodico delle iniziative intraprese dall'Università e dal Commissario per eliminare lo stato di dissesto finanziario, da attuarsi a cura dei Ministeri dell'istruzione, università e ricerca e dell'economia e finanze. L'attività periodica permetterà di valutare l'efficace degli strumenti che si vanno a predisporre ed, eventualmente, consentirà degli aggiustamenti sui parametri economico finanziari, definiti in questo contesto, solo nei caratteri essenziali e non nelle grandezze quantitative che verranno emanate in successivo decreto interministeriale (Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e Ministero dell'economia e delle finanze), strumento più flessibile ed adattabile ai cambiamenti delle rilevazioni contabili degli atenei ancora in corso.

Inoltre, l'applicazione periodica degli indicatori definiti alla sezione 1, lettera D, della presente relazione consentirà di controllare, *step by step*, l'efficacia della norma in emanazione.

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:

- il numero di dissesti finanziari dichiarati dalle Università;
- il numero di segnalazioni di anomalie gestionali pervenute dagli organi di controllo;
- il numero delle università con disavanzi superiori ai dieci milioni di euro;
- il numero delle università che hanno adottato una contabilità per centri di costo, a livello di singole strutture;
- il numero degli atenei che hanno concluso un piano di rientro approvato e monitorato annualmente dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e sono tornati ad una situazione di equilibrio finanziario;
- il numero delle procedure esecutive attivate nei confronti delle università che, chiusa la fase di dissesto, ovvero di commissariamento, sono tornate ad una situazione di riequilibrio finanziario;
- il numero di accreditamenti periodici di corsi di laurea o di facoltà concessi a università che hanno concluso il piano di rientro ovvero la fase di commissariamento;
- il numero di collegi dei revisori dei conti, o di componenti degli stessi, dimissionari.



Tali attività saranno svolte dal Ministero dell'istruzione, università e ricerca e dal Ministero dell'economia e delle finanze. 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.

Referente AIR

Renato Corosu

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Ufficio Legislativo

Settore Attività del Governo

Tel 06.5849.2961/2728

Fax 06.5849.3958

renato.corosu@istruzione.it



RELAZIONE TECNICA

Il presente decreto legislativo, emanato in virtù della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettera b), secondo periodo, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e redatto secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al successivo comma 4, lettere g), h), i), disciplina i presupposti per la dichiarazione di dissesto finanziario da parte delle università e le modalità per il commissariamento degli atenei che non abbiano provveduto alla redazione del piano di rientro, ovvero, il piano di rientro non sia stato approvato dalle Amministrazioni competenti, o, seppur approvato, non sia stato attuato nelle modalità e nei termini ivi previsti.

Il provvedimento in esame, in coerenza con quanto stabilito all'articolo 5, comma 4, lettere i), prevede il commissariamento delle università che, sulla base dell'applicazione di parametri economico finanziari, abbiano accertato - e dichiarato - l'esistenza di una situazione di dissesto finanziario, dettando, al contempo, effetti e procedure della fase di commissariamento.

Preliminarmente, si afferma che dall'attuazione delle disposizioni in esso contenute non si prevedono effetti negativi sui saldi di finanza pubblica.

In effetti, il provvedimento, non comporta l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri, rientrando nella fattispecie dei provvedimenti emanati in regime di neutralità finanziaria. L'unica voce di spesa azionata dall'entrata in vigore del decreto (e derivante dalla procedura di commissariamento) è ravvisabile nei compensi da attribuire all'organo commissariale (composto da un componente ovvero da una Commissione di tre membri, a seconda delle dimensioni dell'ateneo). Per tali oneri è stata prevista una copertura totale sulle disponibilità finanziarie già esistenti nell'ateneo, a compensazione di quanto corrisposto agli organi dell'università, che decadono automaticamente con l'insediamento dei commissari. Con tale modalità i costi sostenuti dalle università per il funzionamento degli organi amministrativi vengono distratti a beneficio del costo da sostenere per i commissari (o per il commissario), non comportando l'insorgenza di nuove voci di spesa.

14 GIU. 2011

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha avuto esito



1
[Handwritten signature]

POSITIVO

NEGATIVO