

Il Presidente

Roma, 10 novembre 2021
Prot. /2020

Alla cortese attenzione

Prof.ssa Maria Cristina Messa
Ministra dell'Università e della Ricerca
segreteria.ministro@miur.it

Prof. Giuseppe Recinto
Capo di Gabinetto della Ministra
mur.segreteriacdg@miur.it

Prof. Ferruccio Resta
Presidente della Conferenza dei Rettori
delle Università Italiane
segreteria@crui.it

Prof. Paolo Andrei
Delegato CRUI al bilancio, economia e
finanza delle Università
rettore@unipr.it

Oggetto: Nota sui limiti di spesa per acquisto di beni e servizi ex commi 590 e seguenti dell'art. 1 della legge 160/2019.

La legge di bilancio 2020 (legge n. 160 del 2019) contiene varie misure volte a ridurre e a razionalizzare la spesa di diverse amministrazioni pubbliche, fra cui gli atenei statali.

In particolare, a decorrere dall'anno 2020 non si potranno effettuare spese per l'acquisto di beni e servizi per un importo superiore al valore medio sostenuto per le medesime finalità negli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018, come risultante dai bilanci approvati.

Per quanto riguarda l'individuazione delle voci di spesa per l'acquisto di beni e servizi interessati dal limite di spesa, si fa riferimento allo schema di cui all'allegato 1 al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 27 marzo 2013¹. In assenza di indicazioni operative, le università hanno autonomamente individuato le voci di bilancio da ricomprendere nei limiti di spesa, previa verifica dei rispettivi organi di controllo².

¹ In particolare alle voci riconducibili alle poste B6), B7) e B8) del bilancio di esercizio.

² A questo punto, l'emanazione di una nota esplicativa potrebbe generare ulteriori problemi dal momento che i singoli Atenei hanno definito autonomamente un 'modello' applicativo di cui hanno richiesto e ottenuto l'approvazione da parte del Collegio dei Revisori.

Il Gruppo Contabilità del Codau, nei primi mesi del 2021, ha messo a punto e richiesto la compilazione di un questionario finalizzato a confrontare le modalità di calcolo del limite 2016-2018 su acquisti di beni e servizi nonché il metodo utilizzato per determinare i maggiori ricavi utili al superamento del limite. All'indagine hanno partecipato 35 Atenei. Gli esiti della rilevazione hanno evidenziato alcuni comportamenti discordanti. In particolare, poco meno del 50% del campione intervistato ha incluso nel calcolo dei limiti anche i costi del personale dedicato alla ricerca e alla didattica, con particolare riferimento alle docenze a contratto, alle collaborazioni scientifiche e all'altro

Il Presidente

La norma consente il superamento del limite di spesa in presenza di un corrispondente aumento dei ricavi in ciascun esercizio, misurati rispetto al valore dei ricavi conseguiti nell'esercizio 2018, ma escludendo i ricavi destinati alla spesa in conto capitale e quelli finalizzati o vincolati da norme di legge.

Tale flessibilità è indubbiamente positiva ma, alla luce del mutato quadro generale, evidenzia le seguenti importanti limitazioni:

- 1) a partire dal 2020, in seguito al nuovo contesto pandemico e post-pandemico, il sistema universitario ha beneficiato di una significativa crescita di finanziamenti destinati ad investimenti in infrastrutture scientifiche e tecnologiche. Anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prefigura la destinazione agli atenei di importanti risorse per l'esecuzione delle progettualità presentate ai sensi delle linee guida già emanate dal MUR. Ne risulta una situazione difficilmente sostenibile perché da una parte vi è la necessità di dar luogo ad importanti investimenti correlati a specifici finanziamenti ma dall'altra si incontra la difficoltà o l'impossibilità di sostenere le spese di funzionamento che inevitabilmente ne conseguono³, a causa del limite di spesa della legge di bilancio 2020;
- 2) sul fronte dei ricavi si è assistito negli ultimi anni ad una positiva crescita del Fondo di Finanziamento Ordinario che finora è stata quasi totalmente destinata a interventi specifici e finalizzati, per cui la parte strutturale (somma di quota base, premiale e perequativa) è rimasta pressoché invariata. Pertanto la crescita del FFO finora realizzatasi potrà essere utilizzata solo in minima parte per giustificare il superamento del limite di spesa della legge di bilancio 2020, poiché gli incrementi risultano prevalentemente destinati ad interventi finalizzati e, come tali, non utilizzabili come aumenti di ricavi "utili" per il superamento del limite di spesa.

Pertanto la disponibilità di finanziamenti crescenti, sia correnti che di parte capitale, volti allo sviluppo del sistema universitario, appare difficilmente conciliabile con il rispetto di limiti di spesa che fanno riferimento ad un triennio (2016-2018) che presentava una situazione di contesto e di prospettiva non comparabile con la situazione attuale.

Alla luce di quanto esposto, il CODAU ritiene che il rispetto dei limiti di spesa ai sensi della legge di bilancio 2020 sia incompatibile con il perseguimento degli obiettivi e della stessa missione istituzionale degli atenei.

personale dedicato a ricerca e didattica mentre la restante parte Atenei, al contrario, non ha considerato tali oneri nei limiti. Analoga situazione si è verificata per i costi relativi all'attività editoriale. Anche l'individuazione delle fonti di finanziamento (impiegate per finanziare gli acquisti di beni e servizi) che consentono l'esclusione dal limite non è stata effettuata in modo omogeneo. Il 43% del campione ha applicato l'esclusione per tutti i progetti (sia di ricerca che non) sulla base della tipologia del soggetto finanziatore (solo Unione Europea e soggetti pubblici e privati) e il 46% ha escluso anche i progetti relativi ai "margini dei progetti di ricerca" finanziati dall'esterno e riassegnati con destinazione di utile

³ Basti pensare che qualsiasi investimento in attrezzature scientifiche o informatiche implica contratti di manutenzione nonché il sostenimento dei relativi canoni. Anche l'aumento degli spazi disponibili finanziato dai bandi di edilizia ministeriale porterà inevitabilmente ad una crescita dei costi di gestione delle nuove strutture per le utenze, la pulizia e la manutenzione. Già dal 2022, l'acquisizione dell'energia elettrica derivante dall'adesione alle convenzioni CONSIP rappresenterà un fattore di significativa tensione in relazione al rispetto del limite 2016-2018.

Il Presidente

La Giunta del CoDAU, riunitasi a Roma il giorno 10 novembre 2021, preso atto delle evidenze emerse all'interno del gruppo di lavoro sulla contabilità come precedentemente riassunte, ritiene indispensabile un intervento normativo sulla disciplina dei limiti di spesa per acquisto di beni e servizi, affinché le Università pubbliche possano esserne escluse, in virtù del regime di autonomia costituzionale loro riconosciuto per le loro peculiari finalità istituzionali e al fine di utilizzare, in modo flessibile ed efficace, le risorse disponibili e necessarie al perseguimento degli obiettivi richiesti dalla stessa programmazione dello Stato.

Peraltro, nel caso in cui l'auspicato superamento dei limiti per le Università non possa essere considerato per il momento possibile, si propone almeno una precisazione agli articoli della L. 160/2019 volta a definire in modo chiaro quali voci possono sicuramente essere escluse dal computo delle spese per beni e servizi assoggettate al limite di spesa, come riportato in allegato.

Ringrazio per l'attenzione e colgo l'occasione per inviare i più cordiali saluti,

Il Presidente

Ing. Alberto Scuttari

Il Presidente

ALLEGATO

Proposte di modifiche alla L. 27/12/2019, n. 160 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022. Pubblicata nella Gazz. Uff. 30 dicembre 2019, n. 304, S.O.

Art. 1 – Comma 591

Aggiungere:

Sono escluse dall'ambito applicativo del presente comma le spese sostenute dalle Università per acquisto di beni e servizi imputabili a specifici progetti finanziati con fondi provenienti dall'Unione europea o da altri soggetti pubblici o privati aventi vincolo di destinazione.

Comma 592 lett. b)

Dopo il periodo:

Le università, che adottano gli schemi di bilancio di cui al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 19 del 14 gennaio 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 25 del 31 gennaio 2014, individuano le voci di bilancio riconducibili a quelle indicate nel primo periodo della presente lettera.

Aggiungere:

Per le Università sono fatte salve le deroghe e le eccezioni vigenti, riferite alle diverse misure di contenimento della spesa pubblica e che sono state oggetto di disapplicazione ai sensi dell'allegato A del comma 590. Sono pertanto in ogni caso escluse le voci di spesa relative ai costi sostenuti per il diritto allo studio, a incarichi di studio, consulenza e ricerca conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, a costi per convegni e seminari, a costi per missioni, anche all'estero, a costi di formazione, ad altri costi correlati al personale (ad esempio buoni pasto, assicurazioni, welfare, polizze sanitarie etc..). Sono inoltre esclusi i costi relativi alle indennità degli organi e i costi per il personale riferiti ai docenti a contratto e ad altro personale dedicato alla didattica e alla ricerca.