

SEMPLIFICA UNIVERSITÀ

«PER COMINCIARE»

maggio 2014



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

Adunanza del 14 maggio 2014

IL PRESIDENTE
(Prof. Andrea Lenzi)

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. Lenzi', written in a cursive style.

Il Consiglio Universitario Nazionale, nella condivisione dell'impegno assunto dal Governo per un rafforzamento delle politiche di semplificazione e riduzione degli oneri regolatori e amministrativi, quali condizioni per la competitività e lo sviluppo del Paese, con questo documento dà avvio all'individuazione delle procedure e degli adempimenti burocratici che più ostacolano il funzionamento e il potenziamento del Sistema Universitario e della Ricerca.

È ferma convinzione del Consiglio Universitario Nazionale che l'eliminazione dei vincoli burocratici rappresenti un fattore chiave per liberare risorse indispensabili anche all'incentivazione della qualità e dell'efficienza del Sistema Universitario e della Ricerca, senza aumentare la spesa pubblica.

Più volte questo Consesso ha rilevato, nei propri atti, quanto la stratificazione nel tempo di norme mai riordinate né coordinate, la complessità delle procedure, la proliferazione degli oneri, dovuti anche alle più recenti regolazioni, stiano ponendo il sistema universitario in una posizione di forte svantaggio che ne compromette gravemente la competitività e l'attrattività anche internazionale.

Rimuovere questi ostacoli e realizzare un'effettiva semplificazione normativa e amministrativa non può che essere l'esito di un processo condiviso ed esteso nel tempo, al quale sia garantita continuità e assicurata la capacità di agire su tutti i centri di regolazione del Sistema Universitario i cui interventi si sommano gli uni agli altri, aggravando il carico burocratico.

Alle complicazioni derivanti dalle norme generali si aggiungono, infatti, quelle delle discipline di settore, sia del livello legislativo sia del livello amministrativo, quelle delle regolazioni prodotte dai nuovi soggetti costituiti presso l'amministrazione statale, quelle provenienti dalle regole poste dai singoli Atenei e dalle loro articolazioni interne.

Misurare e ridurre questi oneri regolatori richiede pertanto l'impegno di tutti i soggetti. Richiede, innanzi tutto, l'impegno delle sedi istituzionali perché siano poste le condizioni idonee a consentire allo stesso Governo il controllo e la

gestione dei processi di semplificazione del sistema.

In questo documento il Consiglio Universitario Nazionale si sofferma su talune complicazioni burocratiche generate da regole spesso oscure, obsolete, non sempre adeguate alle specificità del settore, la cui applicazione indifferenziata al Sistema universitario e della Ricerca avvolge le attività dei docenti, dei ricercatori, degli studenti, del personale tecnico-amministrativo in una rete inestricabile di lacci e di vincoli che assorbono le migliori energie.

Complicazioni già segnalate da questo Consesso quali sono quelle correlate al controllo di legittimità dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa da parte della Corte dei Conti, alle procedure di acquisto di beni e servizi tramite il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA), al rimborso delle spese per missioni del personale universitario effettuate utilizzando i fondi dedicati alla ricerca. Di queste si esplicitano i contenuti e si propongono le possibili misure di semplificazione.

I prossimi interventi avranno riguardo ad altre complessità procedurali, fra le quali quelle relative all'esame degli ordinamenti didattici, all'accREDITAMENTO dei corsi di studio, dei dottorati di ricerca, delle strutture. Questioni oggetto di un ampio dibattito che investe lo stesso modello di valutazione al quale rinviano, rispondente a una logica prevalentemente autorizzativa e di controllo, fondato sul rispetto di condizioni declinate in termini numerici e applicate in maniera generalizzata, la cui evidenza richiede l'adempimento, da parte di tutti gli attori coinvolti, di oneri informativi estremamente estesi e gravosi.

Questo documento, pertanto, è solo il «primo atto» di un cammino che il Consiglio Universitario Nazionale s'impegna a proseguire, nelle forme di seguito accolte, aprendosi al contributo di tutte le componenti della Comunità Accademica e Scientifica, per porsi, ancora una volta, al servizio del Sistema Universitario e delle sedi istituzionali.

1. Controllo di legittimità sui contratti di collaborazione coordinata e continuativa

Descrizione del problema

Per stipulare un contratto di collaborazione coordinata e continuativa (Co.Co.Co) con un giovane ricercatore è obbligatorio sottoporre il contratto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti. Tale procedura si traduce in forti ritardi nei tempi di attivazione dei contratti che non sono compatibili con le finalità di ricerca. Poiché il parere di legittimità viene reso in 60 giorni, nei casi peraltro frequenti di contratti di breve durata e di importi modesti (poche migliaia di euro), il tempo di attesa per l'attivazione del contratto può avere la stessa durata del contratto stesso. Peraltro la Corte dei Conti richiede l'invio dei contratti in forma cartacea tramite posta raccomandata, non accettando invio per posta elettronica.

L'attività di ricerca viene così privata di incisività e tempestività in una misura incompatibile con le esigenze di competitività internazionale che vengono sempre più richieste all'Università.

Il Consiglio Universitario Nazionale ha già affrontato questo tema in una [mozione](#) del 10 febbraio 2010 chiedendo al Ministro di adoperarsi per rimuovere in sede legislativa questa "aberrante nuova lettura delle procedure di controllo negli Atenei".

Normativa

La Corte dei Conti con delibera n. 24/2009 del 25 novembre 2009 ha stabilito che si applica alle Università la disposizione di cui all'art. 17, comma 30 del decreto legge n. 78/2009 convertito dalla legge 3 agosto 2009 n. 102. Tale disposizione estende i controlli di legittimità della Corte previsti dall'art. 3, comma 1 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, imponendo l'obbligo del controllo preventivo della Corte dei Conti sugli atti e sui contratti previsti dall'art. 7, comma 6 del D.lgs 30 marzo 2001, n. 165 adottati dalle pubbliche amministrazioni (contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria).

Proposta di semplificazione

Modifica della lettera f-bis), art. 3, comma 1 della legge 14 gennaio 1994 n. 20

testo vigente	proposta di modifica
f-bis) atti e contratti di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni;	f-bis) atti e contratti di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni con esclusione dei contratti stipulati da università ed enti di ricerca su fondi di ricerca.

2. Acquisto di beni e servizi tramite il Mercato Elettronico della P.A. (MePA)

Descrizione del problema

La ricerca scientifica è soggetta da diversi anni a una forte pressione sulle sue performance mentre si assiste a un incremento sempre maggiore degli adempimenti burocratici, specialmente per quanto riguarda le rendicontazioni dei progetti (nazionali, ma soprattutto europei) e le modalità di acquisizione di beni e servizi.

La imprescindibile necessità di assicurare competitività internazionale alla ricerca italiana, specie in vista dei bandi *Horizon 2020*, rende preoccupante la condizione in cui si trovano a operare i ricercatori delle università statali italiane che vedono nella gestione amministrativa oggettive limitazioni alla propria affermazione.

Fra i principali ostacoli vi sono quelli derivanti dalle modalità di acquisto di beni e servizi che negli anni hanno visto crescere i passaggi obbligatori: per acquisti di piccolo importo possono rendersi necessari sino a 32 adempimenti.

La recente disciplina del MePA non ha risolto tali problemi. Anzi li ha aggravati. Infatti, dal punto di vista della natura dei prodotti e dei servizi negoziabili sul sistema, il MePA si qualifica come strumento di “*general spending*”. Le caratteristiche che rendono una categoria merceologica idonea all’attivazione sul MePA sono: frequenza di acquisto complessiva medio-alta, bassa complessità delle specifiche, rilevanza strategica della domanda/offerta, complementarietà con altri strumenti pubblici di acquisto (convenzioni), ampiezza dell’offerta in termini di numerosità dei fornitori.

Le citate caratteristiche non trovano riscontro nella gran parte degli acquisti che vengono effettuati sui fondi di ricerca delle Università. Questi acquisti sono spesso caratterizzati da importi relativamente bassi, elevata specificità dei beni/servizi acquistati, limitato numero di fornitori, alta frequenza di acquisti di piccola entità.

Tale inadeguatezza del MePA fa sì che la ricerca sul catalogo MePA, nella maggior parte dei casi, si risolva in un infruttuoso esercizio burocratico che sottrae tempo a ricercatori e personale amministrativo.

Inoltre le richieste di offerta (RDO) previste nel protocollo MePA molto frequentemente si concludono senza alcuna risposta da parte delle aziende. La conseguenza è un’ulteriore e dannosa perdita di tempo. Anche da parte delle aziende presenti sul MePA si registra disagio poiché ricevono giornalmente centinaia di richieste di prodotti con caratteristiche che non possono soddisfare.

Il MePA, inoltre, non riesce a soddisfare la necessità di ridurre gli adempimenti amministrativi necessari per concludere un acquisto. Sarebbe invece auspicabile, anche per favorire e stimolare il ricorso al MePA che fosse prevista l’eliminazione di tutti gli obblighi di presentazione di documentazione (DURC, Equitalia, ecc..) per le ditte che sono registrate sul MePA in modo che esso funga anche da anagrafica centrale e organo di certificazione della regolarità delle aziende. Infine il sito del MePA andrebbe completamente ristrutturato per metterlo al passo con i più avanzati siti di e-commerce.

Il CUN si è espresso sulla questione del MePA con una [Raccomandazione](#) del 9/4/2014

Normativa

In una prima fase tramite l’articolo 1, comma 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), veniva disposto l’obbligo di ricorso al MePA per le sole amministrazioni statali centrali e periferiche, **con l’esclusione** degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e **delle istituzioni universitarie**, per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia comunitaria (attualmente fissata a 200.000 €).

Il citato comma è stato fatto oggetto di due importanti modifiche, l’una operata dalla d. L. 7 maggio 2012, n. 52 (prima *spending review*), l’altra dalla legge 24 dicembre 2012, n. 228 (finanziaria 2013).

In seguito a queste modifiche il testo attualmente in vigore del citato comma 450 presenta una formulazione ambigua che richiede una modifica urgente per ribadire e precisare la specificità delle Università rispetto alle altre P.A. per quanto riguarda le modalità e le tipologie di beni e servizi che vengono acquistati.

La specificità delle Università appare ben motivata per l’acquisto di beni e servizi per la ricerca, mentre una serie di acquisti effettuati dagli Atenei ricade, come per le altre P.A., nella definizione di “*general spending*” (es. arredamenti uffici e aule, servizi di pulizia, ecc..). Per questa ragione si propone di riformulare il citato comma 450 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 precisando **la non obbligatorietà del ricorso al MePA per le Università limitatamente agli acquisti che gravano sui fondi di ricerca.**

Proposta di semplificazione

Modifica dell'articolo 1, comma 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296

Testo vigente	Proposta di modifica
<p>“Dal 1° luglio 2007, le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario, sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 328, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207. Fermi restando gli obblighi e le facoltà previsti al comma 449 del presente articolo, le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi del medesimo articolo 328 ovvero al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure.</p> <p>Per gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le università statali, tenendo conto delle rispettive specificità, sono definite, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, linee guida indirizzate alla razionalizzazione e al coordinamento degli acquisti di beni e servizi omogenei per natura merceologica tra più istituzioni, avvalendosi delle procedure di cui al presente comma. A decorrere dal 2014 i risultati conseguiti dalle singole istituzioni sono presi in considerazione ai fini della distribuzione delle risorse per il funzionamento”.</p>	<p>“Dal 1° luglio 2007, le amministrazioni statali centrali e periferiche ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario, sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 328, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207. Fermi restando gli obblighi e le facoltà previsti al comma 449 del presente articolo, le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ad esclusione delle università statali limitatamente all'acquisto di beni e servizi che gravano sui fondi di ricerca, per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi del medesimo articolo 328 ovvero al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure.</p> <p>Per gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, e le università statali tenendo conto delle rispettive specificità, sono definite, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, linee guida indirizzate alla razionalizzazione e al coordinamento degli acquisti di beni e servizi omogenei per natura merceologica tra più istituzioni, avvalendosi delle procedure di cui al presente comma. A decorrere dal 2014 i risultati conseguiti dalle singole istituzioni sono presi in considerazione ai fini della distribuzione delle risorse per il funzionamento”.</p>

N.B. Si richiama alla necessità di modificare la disciplina da applicare agli istituti e alle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative che nel testo originario della norma sono assimilate alle amministrazioni statali centrali e periferiche, di contra alla collocazione, nel novero delle amministrazioni pubbliche, che ne dà l'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

3. Rimborso delle spese per missioni del personale universitario effettuate su fondi di ricerca.

La normativa per il rimborso delle spese di missione effettuate su fondi di ricerca genera, in alcuni casi, complicazioni burocratiche difficilmente superabili e incompatibili con la flessibilità necessaria per l'attività di ricerca e con gli standard internazionali.

Tra i diversi problemi segnaliamo: differenti limiti di spesa per il personale dirigenziale e non; difficoltà di rimborso per spese non documentabili, come quelle sostenute durante missioni in località disagiate; la difficoltà di procedere a rimborsi mediante indennità forfettarie, spesso previste dagli stessi enti finanziatori.

La normativa

La legge finanziaria del 2006 (Art. 1, commi 213, 214) ha riformato profondamente il trattamento di missione dei dipendenti pubblici affidandolo all'autonomia degli enti, che erano di conseguenza tenuti a dotarsi di propri regolamenti, abrogando l'indennità di trasferta almeno per le missioni in Italia. Successivamente, l'art. 6, comma 12 del decreto-legge n.78/2010, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e il successivo DM 23 marzo 2011 del MAE/MEF hanno stabilito misure e i limiti per il rimborso delle spese di vitto e alloggio nelle missioni all'estero. L'articolo 4 dello stesso decreto reintroduce una sorta di diaria – nella forma di “corresponsione a titolo di quota di rimborso” - con relative tabelle allegate che stabiliscono il trattamento di missione in alternativa al rimborso delle spese.

Proposta di intervento legislativo per la semplificazione delle procedure di rimborso delle spese di missione

1. Le spese per missioni fuori sede, in Italia o all'estero, effettuate dal personale di ruolo, a contratto o in formazione delle università e degli enti pubblici di ricerca nell'ambito di progetti di ricerca e a carico dei relativi finanziamenti, sono rimborsate agli interessati alle condizioni e nei limiti fissati dai regolamenti dell'ente di appartenenza o sulla base delle norme stabilite dall'ente finanziatore nel rispetto dei seguenti criteri:

- a. Il rimborso delle spese di missione è calcolato analiticamente sulla base dei documenti di spesa presentati o, in alternativa e con esclusione delle spese di viaggio, forfettariamente sulla base di un'indennità giornaliera onnicomprensiva.
- b. Nel caso di missioni in luoghi o condizioni particolarmente disagiati o di motivata impossibilità a presentare i documenti di spesa, questi possono essere comprovati dall'interessato mediante la dichiarazione resa e sottoscritta dal medesimo secondo le modalità di cui all'art. 38 d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.
- c. Le norme sul rimborso delle spese per missioni fuori sede di cui alle lettere a) e b) si estendono al personale italiano o straniero che partecipa al progetto di ricerca sui cui finanziamenti grava il costo della missione.

N.B. L'introduzione della previsione legislativa, sopra descritta, è pertanto destinata a valere come disciplina speciale esclusivamente per le fattispecie indicate, rispetto alle disposizioni generali che disciplinano la materia.