



La struttura organizzativa



1. Il modello organizzativo

1.1. Dal modello burocratico-procedurale a quello organico-funzionale

Il reale significato del processo di autonomia universitaria può essere ritrovato nella capacità che gli Atenei sapranno dimostrare nell'identificare e perseguire proprie linee di sviluppo. Ciò presuppone lo sviluppo di capacità di progettazione unitarie, coerenti ed efficaci all'interno di un'organizzazione che consenta tempestivi adattamenti alle esigenze di un sistema di istruzione superiore in forte mutamento.

Il funzionamento di un ateneo e i risultati in termini di ricerca e di didattica sono tradizionalmente considerati funzione diretta della qualità dei docenti e della quantità di risorse a disposizione, ma i livelli di complessità dei processi di produzione, trasferimento ed utilizzo delle conoscenze richiedono la capacità di utilizzare le risorse in modo efficiente. Si pone l'esigenza di sviluppare una funzione di direzione aziendale favorendo l'introduzione e lo sviluppo, non solo di una cultura in tal senso orientata, ma anche di criteri organizzativi adeguati.

Il D.L. n°29/93 sancisce la suddivisione delle responsabilità di governo all'interno di un Ateneo: quella politica affidata all'Alta Direzione (Rettore, Senato Accademico, Consiglio d'Amministrazione), con competenze definite dallo Statuto d'Ateneo, e quella amministrativa affidata alla Direzione Amministrativa. Da ciò consegue che agli organi di governo compete, preliminarmente, la definizione di obiettivi e programmi e, successivamente, la verifica della rispondenza delle attività gestionali finalizzate al loro conseguimento.

Occorre predisporre un piano di intervento che, raggruppando gli obiettivi per categorie omogenee (macro-obiettivi), identifichi una struttura operativa (macro-funzione) cui attribuire la responsabilità del loro conseguimento. La responsabilità gestionale di ogni struttura, e del conseguimento del relativo macro-obiettivo, deve essere affidata ad un dirigente, la cui azione si svilupperà in conformità alle disposizioni generali impartite dal Direttore Amministrativo. Nel delineare tali disposizioni generali il Direttore Amministrativo terrà conto del necessario coordinamento delle strutture operative.

Un'organizzazione, razionalmente strutturata e capace di adattarsi alle sollecitazioni ambientali, deve consentire che i diversi tipi di attività confluiscono in un processo finalizzato al conseguimento dei macro-obiettivi. Questi devono essere dettagliatamente conosciuti e consapevolmente condivisi da tutti i componenti della struttura, che devono farsene carico, ognuno secondo la propria competenza e professionalità. Da ciò consegue la necessità di provvedere parallelamente alla riqualificazione e alla formazione permanente del personale, programmando corsi di aggiornamento per i diversi livelli di competenza e responsabilità e favorendo la realizzazione di progetti innovativi per sperimentare un'organizzazione del lavoro più efficiente ed efficace.

A tale proposito si segnala che nell'esercizio 1996, a fronte di una previsione di spesa per l'aggiornamento e la qualificazione del personale tecnico-amministrativo di lire 100.000.000, sono stati impegnate solo lire 42.135.175, somma che appare sicuramente molto esigua per le esigenze di riqualificazione sopra prospettate. Tuttavia, la somma potrebbe essere integrata dalle risorse destinate al compenso per il miglioramento dei servizi, che sono state, nel 1996, pari a 595.000.000.

È utile ricordare che, negli anni più recenti, le leggi di riforma dell'organizzazione e del comportamento delle pubbliche amministrazioni hanno imposto di strutturare gli uffici per obiettivi e competenze interdisciplinari, sostituendo la tradizionale articolazione per competenze univoche e percorsi procedurali "a tappe", che caratterizza il modello burocratico-procedurale, con quella per processi snelli e "finalizzati al risultato", che contraddistingue, invece, il modello organico-funzionale.

Gli interventi di ristrutturazione e di razionalizzazione organizzativa per la realizzazione di un moderno sistema di gestione dei servizi devono rendere possibile anche il rapido adeguamento ai mutamenti del contesto istituzionale, cosa che può essere ottenuta introducendo elementi di flessibilità e decentramento. In altri termini, esiste la necessità di uno sviluppo equilibrato delle strutture centrali e periferiche, che è reso possibile da una centralizzazione delle decisioni strategiche e della gestione delle risorse per cui sono possibili economie di scala, di obiettivo e di specializzazione cui s'accompagna un decentramento delle altre funzioni amministrative.

2. L'assetto organizzativo attuale

L'attuale assetto organizzativo degli uffici amministrativi dell'Ateneo presenta un'architettura strutturale non dissimile da quella di altri atenei di antica tradizione. Essa è basata sul modello burocratico-procedurale, che è stato diffusamente recepito come tipico modello organizzativo delle amministrazioni pubbliche. La struttura organizzativa risulta caratterizzata dalla presenza di strutture centralizzate e periferiche. Le prime costituiscono l'Amministrazione Centrale che include gli uffici dedicati alle diverse funzioni di interesse generale, gli uffici del Rettorato e la Direzione Amministrativa. Gli uffici periferici, invece, operano all'interno di Facoltà, Istituti, Dipartimenti e Centri e sono dotati di livelli di autonomia operativa diversi, di cui, peraltro, si auspica una crescita adeguata nell'ambito di un equilibrato decentramento amministrativo gestionale.

Il provvedimento in materia organizzativa, proposto dalla Direzione Amministrativa e approvato nella seduta del Consiglio d'Amministrazione del 28 Novembre 1996 può essere giudicato, sulla base delle considerazioni esposte nel paragrafo precedente, in modo del tutto positivo.

Il provvedimento individua i settori che, in quanto strutture complesse, richiedono elevate capacità di direzione e ne attribuisce la responsabilità ad un ufficio di livello dirigenziale. Gli uffici e le relative funzioni, ottenute anche per accorpamento di preesistenti ripartizioni, sono:

- **Ufficio del Direttore Amministrativo:** coordinamento generale, relazioni organi di governo, programmazione e sviluppo, coordinamento dipartimenti;
- **Ufficio del Vice Direttore Amministrativo:** ripartizione Affari Generali amministrativi, funzione legale;
- **Ufficio del Dirigente dell'area del personale:** ripartizione personale docente, personale non docente, quiescenza e trattamento economico;
- **Ufficio del Dirigente dell'area didattica:** ripartizioni studenti, pre e post laurea;
- **Ufficio del Dirigente dell'area servizi generali, strumentali e logistici:** ripartizione economico-patrimoniale, provveditorato e contratti.
- **Ufficio del Dirigente dell'area finanza, contabilità e controllo:** ripartizione finanziaria e ricerca scientifica.

Sono afferenti alla Direzione Amministrativa i servizi di natura tecnica, denominati Divisione Edilizia e Divisione per l'Igiene e Sicurezza; la Direzione Amministrativa ha, inoltre, un rapporto operativo con il Centro Interdipartimentale di Calcolo di Ateneo, nel quale è inserita una sezione dedicata alla gestione informatica delle procedure amministrative. Come responsabile di ognuna di queste funzioni è prevista una figura professionale equiparata a quella dirigenziale assegnando la titolarità dell'ufficio ad un Coordinatore generale tecnico (II[^] qualifica ruolo speciale).

Emerge, quindi, a livello di Amministrazione Centrale, una situazione ben delineata di macro-funzioni cui corrispondono responsabilità affidate a figure dirigenziali o equiparate.

Si ribadisce, peraltro, l'esigenza che alle macro-funzioni corrispondano definizioni coordinate di macro-obiettivi, che tengano conto degli elementi caratterizzanti le strutture, delle risorse disponibili nonché di eventuali vincoli oggettivi.

3. Funzioni/uffici da attivare

Il disegno organizzativo innovativo configurato dal citato provvedimento è suscettibile di ulteriori miglioramenti graduabili nel prossimo futuro.

Appare in particolare necessaria una precisa identificazione di unità organizzative alle quali attribuire le seguenti attività:

- **comunicazione esterna delle attività dell'Ateneo** (comunicazione, istituzione, marketing, ecc.);
- **attività di orientamento** finalizzate alla identificazione di potenziali iscritti nel territorio nazionale;
- **attività a sostegno dell'inserimento lavorativo dei laureati** (stage, placement, orientamento alla professione);

- **attività finalizzate alla costituzione di un Servizio di Controllo di Gestione** che dovrebbe essere collocato, quantomeno nella fase iniziale, in posizione di staff alla Direzione Amministrativa.

4. Il grado di attuazione dello statuto

Nell'anno 1996 si è conclusa l'attività del Senato Accademico Integrato che ha portato all'adozione dello Statuto, dopo un lungo periodo di discussione. Dopo aver approvato il testo nella seduta del 10 Aprile 1996 ed aver acquisito il parere del Consiglio d'Amministrazione in data 19 Aprile 1996, il Senato Accademico ha approvato il testo definitivo nella seduta del 20 Aprile 1996.

Il Ministro ha formulato alcune osservazioni con decreto del 25 Luglio 1996, che il Senato Accademico ha recepito nella seduta del 9 Settembre 1996. Il Rettore con decreto del 12 Settembre 1996 ha emanato lo Statuto che, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n°224 del 24 Settembre 1996, è entrato in vigore il 9 Ottobre 1996.

Successivamente si è provveduto ad approvare le norme elettorali relative ai diversi organi previsti dallo Statuto a stralcio del Regolamento generale d'Ateneo. Questo ha consentito di procedere, nella primavera 1997, al rinnovo del Senato Accademico e del Consiglio d'Amministrazione secondo la nuova composizione, e all'elezione del Rettore da parte del nuovo corpo elettorale.

Al momento attuale sono in corso i lavori per l'adozione dei Regolamenti previsti nello Statuto: Regolamento generale di Ateneo, Regolamento di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità e Regolamento didattico di Ateneo.

5. Il personale

Il personale rappresenta il fattore di primaria importanza nell'ambito dei processi produttivi delle organizzazioni che offrono servizi.

Nelle università esso è contraddistinto da una marcata differenziazione tra personale docente e ricercatore, da un lato, e personale tecnico-amministrativo dall'altro.

I docenti, pur presentando professionalità assai diverse in relazione prevalentemente alle esperienze compiute e al gruppo disciplinare di appartenenza, costituiscono un insieme relativamente omogeneo e compatto all'interno del quale si riscontra un elevato livello di relazioni interpersonali.

Il personale tecnico amministrativo si presenta meno omogeneo, viene selezionato su basi esclusivamente tecniche e presenta, a livello di amministrazione centrale, una prevalenza di cultura giuridico formale, attenta alla legalità delle procedure ed informata al valore della neutralità. L'organico dell'Ateneo presenta, pertanto, due tipologie distinte di cultura e di percorsi professionali contraddistinti da meccanismi di reclutamento e di carriera differenti.

Per lungo tempo, nell'organizzazione universitaria, gli obiettivi considerati sono stati quasi esclusivamente didattici e scientifici e questo ha comportato il coinvolgimento estremamente limitato del personale tecnico-amministrativo al processo di definizione e assegnazione degli obiettivi; ad esso sono stati, invece, attribuiti regolamenti e disposizioni da osservare.

Il D.L.29/93, come ricordato sopra, ha sostanzialmente modificato il ruolo dell'attività gestionale all'interno delle amministrazioni pubbliche, provocando un profondo mutamento dei compiti della dirigenza pubblica e della struttura tecnico-amministrativa. La volontà di ridare efficienza alla macchina amministrativa pubblica rappresenta la motivazione prevalente del cambiamento introdotto dalle recenti disposizioni legislative. L'ambizioso risultato può essere ottenuto superando la tradizionale gestione per adempimenti e passando ad una gestione per processi, che preveda una preliminare definizione di obiettivi e una successiva fase di verifica dei risultati.

Il contratto collettivo nazionale di lavoro attribuisce, inoltre, alla dirigenza una parte di retribuzione accessoria legata ai risultati, la cui corresponsione presuppone una valutazione dell'operato dei dirigenti. Il NuV ritiene, quindi, necessario introdurre una metodologia di valutazione dell'attività amministrativa, che dovrebbe essere impostata nel modo seguente.

I dirigenti effettuano una preliminare attività di autovalutazione che evidenzia, in modo puntuale, le attività svolte nell'area funzionale a loro affidata e, contestualmente, propongono una serie di indicatori o parametri che consentano di misurare i volumi, i tempi e i costi delle attività stesse. In questo modo, il raggiungimento degli obiettivi può essere valutato in base ai valori calcolati per gli indicatori. Il raggiungimento dell'obiettivo viene determinato definendo valori considerati soddisfacenti rispetto a valori storici, valori di riferimento ideali, e considerando valori di altre realtà simili, interne o esterne.

In questa analisi occorre tener conto anche delle eventuali scarsità o debolezze inerenti le dotazioni di risorse finanziarie, tecniche e umane disponibili. **Conseguire i risultati comporta la necessità di coinvolgere e di responsabilizzare i collaboratori (in particolare i capi ufficio e il personale avente funzioni critiche) il cui incentivo, in questa direzione, è costituito dalla corresponsione di quota parte del fondo d'Ateneo destinato al miglioramento dell'efficienza dei servizi. I dirigenti,**

inoltre, dovranno effettuare un monitoraggio periodico e sistematico del grado di raggiungimento degli obiettivi e, di conseguenza, dell'andamento della macro-funzione nel suo complesso. Nella situazione delineata, i dirigenti valutano le prestazioni dei collaboratori e sono, a loro volta, valutati dalla Direzione Amministrativa. Questa risponde all'organo politico per lo svolgimento dell'attività gestionale complessiva. In tale prospettiva, il NuV non è chiamato a valutare i singoli, né l'ammontare del trattamento retributivo accessorio, ma lo svolgimento dell'attività istituzionale nel suo complesso rispetto al raggiungimento di un insieme composito di obiettivi¹.

La distribuzione del personale docente e tecnico amministrativo nelle strutture di ricerca è illustrata nel capitolo relativo alla ricerca, mentre nella Fig. 4.1 si è evidenziata la ripartizione del personale tecnico-amministrativo fra strutture decentrate (facoltà, dipartimenti, istituti, centri) e amministrazione centrale. L'assegnazione delle unità alle diverse funzioni all'interno dell'amministrazione centrale e dei centri è mostrata in Fig. 4.2. Nel cap. 6, dedicato alla valutazione delle attività di ricerca, è analizzata la distribuzione del personale tecnico-amministrativo tra i Dipartimenti e gli Istituti afferenti ai diversi settori scientifico-disciplinari dell'Ateneo.

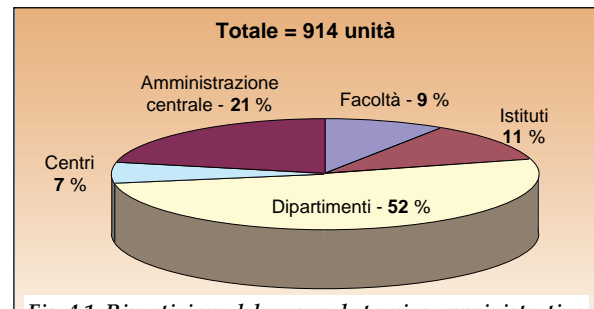


Fig. 4.1: Ripartizione del personale tecnico amministrativo tra strutture decentrate e amministrazione centrale

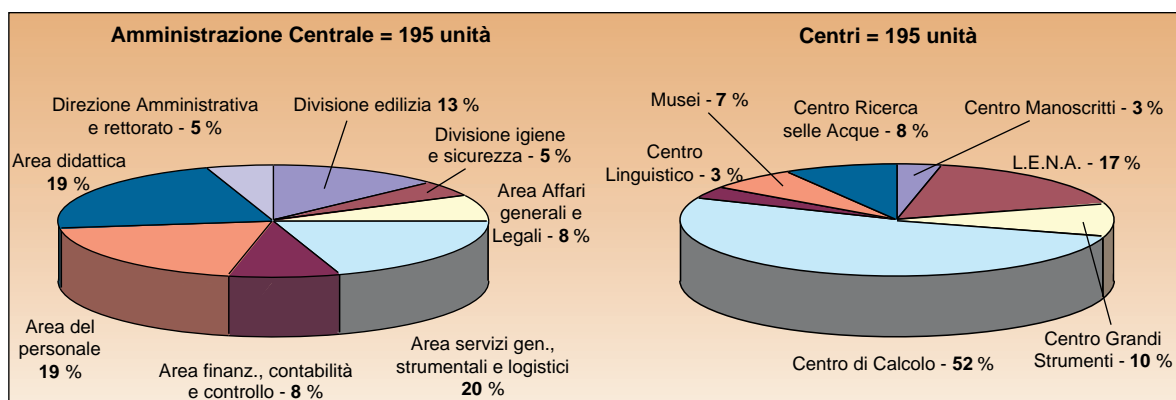


Fig. 4.2: Ripartizione del personale tecnico-amministrativo tra Amministrazione Centrale e Centri di Servizi

¹ Tale metodologia risulta dal documento redatto dal Gruppo Organizzazione del Lavoro (GOL) dell'Università Cà Foscari di Venezia che, su delega del Rettore, ha recentemente redatto le "Linee-guida per la gestione delle risorse umane dell'Università Cà Foscari di Venezia e per l'applicazione del CCNL 21.5.96 con riferimento alla contrattazione decentrata" Venezia 14.5.97.

6. Gli spazi

Decisamente positiva sembra prospettarsi la situazione per quanto riguarda la disponibilità di spazi per le attività didattiche, di ricerca ed amministrative e per il potenziamento delle infrastrutture per l'attuazione del diritto allo studio.

Nella configurazione bipolare prevista per gli insediamenti universitari, con le Facoltà umanistiche e gli Uffici amministrativi nel centro storico e le Facoltà scientifiche nell'area degli Istituti e del Cravino, l'Ateneo si sta avviando verso una situazione di regime.

Nel Palazzo Centrale, è stata possibile una prima redistribuzione degli spazi, che ha consentito un notevole ampliamento delle Facoltà di Giurisprudenza e di Scienze Politiche. L'assetto definitivo, con l'assegnazione di ulteriori spazi anche al Museo della Storia dell'Università e alla Biblioteca Universitaria, potrà raggiungersi solo con lo spostamento della Facoltà di Lettere nel complesso di S. Tommaso e degli Uffici nel Palazzo del Maino.

Il primo lotto dei lavori al S. Tommaso è stato concluso nell'estate di quest'anno. Si sono resi disponibili sei grandi aule, che finalmente permetteranno di rinunciare alla locazione di sale cinematografiche per le lezioni dei corsi della Facoltà di Economia e renderanno meno affannosa l'organizzazione di manifestazioni scientifiche.

Il secondo lotto, riguardante la predisposizione degli spazi destinati alle attività dipartimentali, e il terzo lotto, comprendente la biblioteca finalmente unificata della Facoltà, sono in fase di avanzata programmazione relativamente alle procedure dall'appalto.

Per quanto riguarda il Palazzo del Maino, il suo trasferimento alla Università è già stato deliberato sia dal Policlinico S. Matteo, attuale proprietario, che dall'Università. Nell'attesa della sottoscrizione dell'atto di compravendita, ormai imminente, tra i due Enti è stato stipulato un accordo di comodato, che consente all'Università di trasferire almeno gli Uffici amministrativi oggi sistemati in locali presi in affitto. Sia l'acquisto che la successiva ristrutturazione del Palazzo del Maino sono interamente finanziati.

È stata finalmente conclusa la gara per l'affidamento dei lavori per il recupero di Palazzo Vistarino, destinato a struttura logistica di supporto alle attività universitarie, gara bandita nel 1996, dopo una serie incredibile di difficoltà e lentezze burocratiche.

Passando al polo scientifico, è stato completato lo studio delle caratteristiche di massima della grande biblioteca che riunirà in un unico edificio le strutture oggi presenti all'interno dei vari Dipartimenti di via Bassi e via Taramelli, che potranno così recuperare preziosi spazi da destinare alla didattica ed ai laboratori di ricerca.

Infine, per quanto riguarda l'area del Cravino, è stato recentemente approvato il progetto esecutivo del nuovo complesso comprendente un nuovo corpo didattico, la sezione staccata della segreteria studenti e la sede di alcuni servizi tecnici, il cui avvio risale all'anno 1995. Anche quest'opera è già stata finanziata nel corso dell'anno 1996.

Alla fine anno 1995, era emersa l'esigenza di una rapida realizzazione dei nuovi laboratori di fisica. La tempestività nello svolgimento delle necessarie procedure amministrative ha consentito il rispetto dei tempi previsti e le opere sono state appaltate e consegnate nella primavera del 1997. Accanto ai laboratori di fisica sorgerà la prima struttura del Parco Tecnologico.

Si allega la tabella relativa alla distribuzione degli spazi per facoltà nell'anno 1996 (Tab. 4.1).

Occorre, peraltro, sottolineare che risulta indisponibile l'informazione relativa alla ripartizione degli edifici per strutture didattiche, di ricerca e amministrative. Il NuV ritiene che l'impossibilità di quantificare le aree per struttura impedisce una ripartizione anche approssimativa dei costi spazio e quindi non consente una valutazione dei costi di gestione per struttura che tenga conto anche di questa rilevante voce di spesa.

A partire dall'esercizio 1996, gli spazi rappresentano una delle variabili considerate nella determinazione del costo standard di produzione per studente in ciascun Ateneo; pertanto, eventuali inesattezze nelle comunicazioni ministeriali relative a tali grandezze si riflettono anche nella somma attribuita all'Ateneo a titolo di riequilibrio.

Tab. 4.1: Distribuzione degli spazi per Facoltà - situazione 1996

FACOLTÀ	m ²
Giurisprudenza	5.600
Scienze politiche	5.800
Economia I	6.141
Economia II	2.146
Lettere e filosofia	8.400
Medicina e chirurgia I	29.642 + 144.355*
Medicina e chirurgia II	3.106 + 1.050*
Scienze MM.FF.NN.	59.000
Farmacia	7.654
Ingegneria	17.001
Scuola di paleografia e fil.mus.	2.000
Centri Interfacoltà	2.300
Totale	148.790
Rettorato e servizi amministrativi	6.925

* Spazi messi a disposizione dagli enti ospedalieri

sempre componente intrinseca del processo produttivo, tra gli operatori delle aziende composte pubbliche e delle organizzazioni non profit non si riscontra, in modo diffuso, la consapevolezza della necessità di agire applicando criteri di economicità. Spesso, anzi, si sono riscontrate resistenze all'introduzione dei concetti di efficacia e di efficienza come se l'introduzione di tali criteri possa limitare la tipologia e la qualità dei servizi offerti. Al contrario, è vero che la ricerca di efficienza deve essere tanto più accentuata là dove le risorse sono scarse rispetto alle finalità da perseguire.

Il NuV ritiene che la responsabilità ed il potere di definire e garantire il perseguimento di fini economici competa al Consiglio d'Amministrazione che, di conseguenza, dovrebbe avviare iniziative per promuovere una nuova modalità di gestione più attenta all'economicità. Esse comporteranno l'individuazione, all'interno della struttura organizzativa, di uffici cui attribuire funzioni operative in tal senso indirizzate.

7.2. Funzioni generali del bilancio

La differenza di attenzione rivolta all'economicità che si riscontra nelle organizzazioni economiche private e pubbliche si riflette anche nel bilancio: nelle imprese, infatti, si rileva una stretta relazione tra bilancio, quale strumento di osservazione, ed economicità, quale oggetto di osservazione. In altri termini il bilancio costituisce il documento attraverso cui si effettuano la rappresentazione e la valutazione delle condizioni di economicità.

Nelle università i legami tra bilancio ed economicità si presentano in termini molto differenti: mentre i valori in uscita sono originati dall'acquisizione dei fattori produttivi necessari ai processi produttivi, e quindi hanno natura analoga a quelli delle imprese, i valori di ricavo sono rappresentati principalmente da trasferimenti da parte dello Stato.

Sulla base dei valori del bilancio universitario, pertanto, non possono essere ricavati giudizi espliciti in ordine al conseguimento dell'economicità, ma può essere formulato solo un giudizio di coerenza tra ammontare delle risorse acquisite e di quelle impiegate per le finalità istituzionali.

L'analisi dei valori di bilancio consente la verifica di equilibrio tra fonti ed impieghi di risorse: una consistente eccedenza delle fonti sugli impieghi, o viceversa, osservata nel medio periodo, sarebbe da considerare condizione di squilibrio strutturale.

7.3. Funzione politico-allocaativa

Il bilancio di previsione nell'ambito dell'amministrazione universitaria assume un'importanza fondamentale, sia perché esplicita i criteri sottostanti all'allocazione delle risorse, sia perché rappresen-

7. Il bilancio

7.1. L'esigenza di economicità

Le aziende, sia private che pubbliche, devono operare con "economicità", ovvero i processi produttivi che esse attuano devono tendere ad un equilibrio dinamico tra i valori in ingresso e in uscita, tale da garantire condizioni di continua ed autonoma funzionalità. L'economicità, pertanto, si traduce in un efficiente impiego delle risorse disponibili pervenendo a risultati che siano efficaci nel soddisfare i bisogni e le esigenze degli individui cui sono diretti.

A differenza del settore privato, nel quale il concetto di efficienza è da

ta lo strumento di natura autorizzativa attraverso il quale si fissano gli importi fino a concorrenza dei quali le singole strutture sono legittimate a spendere.

7.4. Funzione di guida e programmazione

Il processo politico di allocazione delle risorse deve svolgersi nel rispetto delle condizioni di equilibrio economico e finanziario dell'Ateneo e deve essere effettuato attraverso una chiara individuazione delle relazioni esistenti tra le caratteristiche dei processi gestiti dai diversi centri di spesa ed entità delle risorse assegnate. In altre parole, dal bilancio di previsione devono emergere le scelte in materia di allocazione delle risorse che evidenzino, in modo esplicito, l'importanza attribuita dagli organi di governo ai diversi ambiti di attività. Se i criteri di assegnazione delle risorse, prescindendo da poteri di influenza o logiche incrementalistiche, si basano su una valutazione dell'esistente premiando i livelli di efficienza, di efficacia e di qualità, si diffonde una tensione organizzativa finalizzata al loro miglioramento. Anche il processo di negoziazione e decisione politica risulterà facilitato se fondato su regole trasparenti e criteri di funzionalità oggettivi.

7.5. Obiettivi particolari

Se esiste una logica di programmazione gestionale alla base del processo allocativo, il bilancio ne deve dare una rappresentazione sufficientemente esplicita. **Il NuV ritiene irrinunciabile che la struttura delle allocazioni di bilancio possa essere compresa da tutti i componenti la comunità accademica in modo da:**

- a) consentire un dibattito basato su dati oggettivi e non su sensazioni;
- b) aumentare il grado di consapevolezza e, quindi, di condivisione degli obiettivi di fondo che l'Ateneo intende perseguire e di conseguenza, far crescere il senso di appartenenza del personale ad un'istituzione in evoluzione;
- c) consentire una valutazione della validità e dell'adeguatezza nel tempo delle scelte sottostanti le politiche allocative.

Il bilancio d'Ateneo dovrebbe anche consentire una visione unitaria della pluralità dei processi gestiti. Tutti i regolamenti di autonomia già emanati da altri Atenei contengono il richiamo al principio d'unitarietà del bilancio, il che, correttamente, rinforza l'esigenza di una rappresentazione che consideri ogni flusso finanziario, positivo o negativo, riferibile all'Università. Questo, innegabilmente, introduce elementi di complessità dovuti alla presenza di una pluralità di centri di gestione dotati di un diverso grado di autonomia finanziaria e contabile, ma, di per sé, non giustifica una rinuncia ad una gestione secondo unitarietà. Al contrario, l'autonomia dovrebbe far emergere la capacità dell'Ateneo di ricondurre ad unitarietà la pluralità di attività e finalità che lo contraddistinguono.

Il NuV ritiene che il bilancio, considerato come il primo strumento per il controllo di gestione, dovrebbe essere strutturato in aggregazioni di valori riferibili ai diversi sottosistemi organizzativi e funzionali che compongono l'Ateneo, cosa che faciliterebbe anche l'attivazione di processi di controllo e di responsabilizzazione economica. In altri termini, il bilancio dovrebbe essere una rappresentazione dell'economia universitaria nel suo complesso, che consenta il coordinamento dei diversi centri di costo nel rispetto della loro autonomia. Autonomia ed unitarietà non sono in contrapposizione: l'autonomia dei sottosistemi universitari deve inserirsi nell'ambito di un processo di miglioramento della funzionalità dei processi attivati per conseguire gli obiettivi dell'Ateneo.

Quanto detto non vuole significare che il bilancio, da solo, possa fornire una rappresentazione sufficientemente completa delle correlazioni economiche che esistono tra strutture, costi, attività gestite e proventi. Il perseguimento di tale obiettivo è oggetto della contabilità analitica o gestionale per centri di costo.

Il NuV ritiene che l'adozione di strumenti e procedure informatiche che consentano l'introduzione di un sistema di contabilità gestionale per centri di costo si ponga, oggi, all'amministrazione universitaria come un passaggio obbligato verso una gestione orientata all'economicità che garantisca razionalità nell'allocazione delle risorse.

Peraltro, la progettazione di un sistema informativo-gestionale di Ateneo per centri di costo richiede un'analisi approfondita di molteplici e complessi aspetti di carattere generale, la definizione di schemi interpretativi e di regole di attribuzione delle quantità, l'introduzione di concetti, strumenti e metodologie proprie della cultura economica aziendalistica. È ovvio che un tale processo richieda tempo, preparazione adeguata e rilevanti investimenti economici. Si configura, quindi, come un processo a medio-lungo termine nello sviluppo del quale sarà utile tenere in considerazione le esperienze che altre sedi italiane che stanno effettuando relativamente all'introduzione di strumenti per il controllo di gestione.

Quanto detto non significa, peraltro, che l'Ateneo possa e debba rinunciare, soprattutto in fase di elaborazione dei nuovi regolamenti contabili, all'individuazione di alcuni interventi nelle modalità di rappresentazione dei valori finanziari che ne consentano una lettura maggiormente trasparente a tutti i soggetti interessati.

Gli interventi immediatamente attuabili in tale direzione potrebbero essere identificati, almeno a livello esemplificativo nei seguenti:

- a) **revisione del piano dei conti dell'Ateneo che utilizzi una classificazione sia delle entrate che delle uscite per natura economica, struttura ed oggetto;**
- b) **una maggior accuratezza nella definizione e nell'utilizzo omogeneo delle causali di imputazione delle singole poste ai conti;**
- c) **la predisposizione di prospetti di sintesi in cui si rappresentino fonti ed impieghi di risorse finanziarie per funzione e per struttura.**

Preme sottolineare come un'opportuna strutturazione del piano dei conti e delle regole di imputazione ai conti stessi porterebbe al risultato di una maggior consapevolezza delle dinamiche gestionali interne e costituirebbe un utile presupposto all'introduzione di più raffinati strumenti di gestione.

Le entrate, come è noto, sono attualmente suddivise in titoli, categorie e capitoli. La classificazione in titoli è espressiva delle diverse tipologie di fonti finanziarie, le categorie costituiscono partizioni di secondo livello che meglio specificano l'origine delle diverse fonti della stessa specie, i capitoli sono le unità elementari del bilancio. All'interno di ogni titolo si potrebbe operare un'ulteriore classificazione: per strutture, distinguendo le entrate riferite all'Amministrazione Centrale, ai singoli dipartimenti o istituti, alle singole facoltà, ai singoli centri, evidenziando un collegamento esplicito tra azioni e comportamenti organizzativi, da un lato, ed effetti finanziari da essi originati, dall'altro. Ogni titolo si ripartirebbe prima in strutture e all'interno di queste in categorie e capitoli ottenendo per ogni struttura il totale complessivo di entrate ad esse attribuibili, distinte per tipologie di fonti.

Anche le uscite potrebbero essere ripartite in titoli, categorie e capitoli in relazione alla tipologia economica di spesa, in strutture, in relazione alla pertinenza della spesa attuando, in aggiunta, un'ulteriore classificazione, rispetto alle entrate, in relazione alle finalità istituzionali perseguite: funzione didattica, di ricerca, di amministrazione generale e di supporto (biblioteche, centri di ricerca, ecc.). In termini pratici, ogni titolo potrebbe essere suddiviso inizialmente in funzioni, ogni funzione in strutture all'interno delle quali vi è un'ulteriore suddivisione delle spese in categorie e capitoli. Si otterrebbero, in questo modo, l'ammontare delle spese correnti e in c/capitale per ciascuna funzione e l'ammontare degli importi di spesa attribuibili alle diverse strutture per le quali viene evidenziata anche la composizione².

Tale sistema di classificazione darebbe maggior trasparenza alle politiche universitarie: la rappresentazione dell'entità e dell'origine delle fonti finanziarie, da un lato, e della natura economica e della destinazione funzionale degli impieghi, dall'altro, evidenzia gli effetti finanziari positivi e negativi originati dalle diverse strutture all'interno delle diverse funzioni.

L'obiezione che si potrebbe muovere a tale impostazione è quella che tra le strutture considerate notevole importanza assumono i dipartimenti che hanno gestione autonoma e bilanci redatti con criteri di cassa e non di competenza finanziaria. Alcune considerazioni aggiuntive permettono di

² Tale impostazione di bilancio è stata proposta da A.Garlati, Una proposta aziendale di bilancio, EGEA, 1996.

dimostrare come l'esistenza di gestioni autonome non possa costituire un motivo sufficiente per rinunciare ad una rappresentazione unitaria dell'economia dell'Ateneo. Nell'impostazione sopra suggerita, tutti i flussi finanziari, positivi e negativi, originati dai dipartimenti devono essere contabilizzati nell'ambito del sistema di bilancio dell'Ateneo, ad eccezione delle entrate corrispondenti alle assegnazioni dell'Ateneo che non vengono inserite tra le entrate delle università in quanto, per la stessa, esse non rappresentano, evidentemente, un flusso finanziario positivo. Il piano dei conti deve essere unico e le voci contabilizzate secondo criteri omogenee: sia entrate che uscite devono essere suddivise negli stessi titoli, categorie e capitoli del bilancio; le singole strutture utilizzeranno, ovviamente, solo i conti compatibili con le caratteristiche della loro gestione e della funzione istituzionale a loro attribuita.

Il collegamento tra bilancio centrale e bilanci dei dipartimenti potrebbe, pertanto, essere realizzato attraverso l'adozione della stessa tipologia di bilanci, bilanci a competenza mista³, e omogenei criteri di classificazione delle entrate e delle uscite: ogni operazione registrata nei bilanci dei dipartimenti potrebbe essere immediatamente collocata all'interno del bilancio universitario nell'ambito dell'apposita classificazione per strutture predisposta.

Tale sistema consentirebbe di unificare le operazioni di chiusura e di determinare il risultato di amministrazione dell'Ateneo complessivamente inteso senza dover procedere a complicate operazioni di consolidamento tra dati dell'università e dei dipartimenti ottenendo valori già classificati in modo omogeneo.

Questo non significa che la gestione del bilancio dei dipartimenti debba essere effettuata dalle strutture centrali. Sfruttando la rete di comunicazione e trasmissione dati dell'Ateneo il dato relativo alle operazioni finanziarie potrebbe essere contabilizzato sia all'interno della gestione del bilancio dipartimentale che a livello d'Ateneo. Quanto detto non implica, altresì, che i dipartimenti non abbiano un proprio bilancio, né che la gestione di tale bilancio debba essere condizionata da organi estranei ai dipartimenti; si otterrebbe, al contrario, una visione aggiornata ed unitaria dell'Ateneo nel suo complesso senza che i processi decisionali di rilevazione delle strutture autonome siano condizionate da procedure centralizzate di tipo autorizzativo.

È vero, invece, che adottare un'impostazione contabile come quella sopra delineata comporta la necessità di informazioni più analitiche rispetto ad alcune categorie di spesa. Le procedure informatiche ad oggi in uso nella Ripartizione Personale, non consentono un'agevole attribuzione dell'organico alle strutture di appartenenza, non gestiscono un archivio storico, né i dati relativi a supplenze ed affidamenti. La procedura stipendi non consente, in modo automatico, l'attribuzione degli importi relativi all'organico in servizio presso le diverse strutture e tantomeno la ripartizione dei costi relativi alle diverse funzioni istituzionali.

Si rileva, inoltre, la necessità di revisione e omogeneizzazione dei sistemi di codifica utilizzate nei vari sistemi informativi (in particolare tra quelle utilizzate dalla Ripartizione Segreteria Studenti, dalla Ripartizione del Personale e dalla Ripartizione Finanziaria relativamente alle strutture e agli insegnamenti/esami) che consentirebbe una più agevole attivazione di procedure informatizzate per integrare i dati in un sistema organico.

Per ovviare a tale carenze nel sistema informativo, su richiesta del NuV, è stato predisposto congiuntamente dall'Ufficio per gli Studi di Valutazione e dal Centro di Calcolo, un progetto preliminare inerente le procedure informatiche da attivare in relazione allo sviluppo di un sistema informativo decisionale di Ateneo. Il progetto si pone un duplice obiettivo: da un lato, effettuare opportune modifiche ed integrazioni di basi di dati che consentano la creazione di un flusso informativo completo ed aggiornato relativo ad insegnamenti, esami sostenuti, docenti titolari degli insegnamenti e strutture di afferenza degli stessi e, dall'altro, realizzare una base-dati delle attività di ricerca universitarie, ampia, analitica, affidabile e aggiornata con regolarità.

³ Per una chiara e completa definizione delle tipologie di bilanci pubblici si rimanda a A. Bennati, Manuale di contabilità di Stato, Jovine, Napoli, 1990.

Il patrimonio mobiliare è gestito ancora con procedure di tipo manuale che non consentono un'agevole ricostruzione delle categorie di cespiti per anno di formazione e per tipologia di fondi utilizzati per l'investimento.

Gli spazi, come è stato evidenziato precedentemente, sono conteggiati per facoltà e non esiste una gestione centralizzata delle informazioni relative alle aree disponibili e relativi costi di gestione per struttura e per funzione istituzionale.

Si ritiene indispensabile l'avvio di interventi organizzativo-procedurali che permettano la risoluzione di tali carenze nel sistema informativo d'Ateneo. Solo la conoscenza del sistema universitario sotto ogni aspetto, produttivo, amministrativo, finanziario, edilizio ed organizzativo consentirà di operare scelte di gestione interna adeguate, agevolerà una corretta ripartizione delle risorse e migliorerà la funzionalità dei servizi forniti al fine di un confronto competitivo con le altre realtà universitarie.

7.6. La composizione dei finanziamenti e delle spese

La legge n. 537 del 24 dicembre 1993 "Interventi correttivi di finanza pubblica", ha delineato una nuova struttura di finanziamento del sistema universitario italiano ed ha rappresentato il più considerevole passo verso l'attuazione effettiva del regime di autonomia: si è passati da un sistema di molteplici finanziamenti la cui destinazione vincolata li sottraeva a qualunque possibilità di intervento degli organi universitari ad un sistema di tipo budgetario, dove le destinazioni di spesa vengono lasciate agli organi di governo e di gestione dell'Università, pur entro i limiti posti dal livello massimo di risorse disponibili e delle spese di carattere obbligatorio da sostenere.

Ne consegue che l'introduzione di indicatori, ricavabili dai dati finanziari ed esplicativi della composizione della spesa o dell'efficienza dell'azione amministrativa, assume una notevole rilevanza. Essa è destinata ad aumentare nel momento in cui saranno disponibili serie storiche di indicatori per le diverse sedi nazionali.

Le risorse ministeriali sono assegnate su tre fondi:

- **Fondo per il Finanziamento Ordinario (FFO)**, relativo alla quota a carico del bilancio statale delle spese per il funzionamento e le attività istituzionali, comprese le spese per il personale docente, ricercatore e non docente, per l'ordinaria manutenzione delle strutture e per la ricerca scientifica (ad eccezione della quota destinata a progetti di ricerca di interesse nazionale ex 40%). Per l'anno 1996 tale fondo è stato determinato in L.204.273.116.000.
- **Fondo per l'Edilizia e le grandi attrezzature scientifiche (FEU)** che comprende le spese per la realizzazione di investimenti in infrastrutture edilizie, compresi impianti sportivi, e grandi attrezzature. Nell'anno 1996 sono stati assegnati dal MURST L.8.345.000.000.
- **Fondo per la Programmazione dello Sviluppo del sistema universitario (FPS)**, relativo al finanziamento di nuove iniziative didattiche, in conformità ai piani di sviluppo. Al termine dell'esercizio 1996 tale forma di finanziamento non è ancora stata attivata.

Si hanno, inoltre, particolari modalità di assegnazione che consistono in accordi di programma Ministero-Università per iniziative ed attività specifiche.

Per analizzare correttamente i flussi finanziari relativi ai finanziamenti in entrata e alla destinazione in uscita sono stati considerati i dati dei bilanci consuntivi 1994-1996 distinguendo sia entrate che uscite in correnti e in conto capitale. Tale distinzione è fondamentale per una corretta valutazione della gestione amministrativa in quanto le entrate correnti, ossia quelle entrate sulle quali si può fondatamente far affidamento in ogni esercizio, devono essere in grado di far fronte alle spese derivanti da cause permanenti. Correlativamente le entrate in conto capitale non possono essere destinate a finanziare spese correnti ma solo spese di investimento.

Le entrate correnti per l'anno 1996 sono state accertate in L. 297.481.142.678, mentre quelle in c/capitale ammontano a L.17.493.509.257, rispettivamente pari al 94.4% e al 5.6% delle entrate complessive, al netto delle partite di giro. Le uscite correnti impegnate sono state di L.270.369.836.823 mentre quelle in conto capitale risultano pari a L.51.550.145.864, rispettivamente l'84% e il 16% delle uscite complessive, al netto delle partite di giro.

Nell'anno 1995 le entrate correnti ammontavano a L. 233.642.418.874, pari al 92.5% delle entrate complessive, quelle in conto capitale a L. 18.869.038.985, pari al restante 7.5%, mentre le uscite correnti di L.219.675.140.394 rappresentavano l'87.9% delle spese complessive, quelle in conto capitale, L.30.323.665.338, il 12.1%. Analogamente, i valori a consuntivo dell'anno 1994 registravano entrate correnti pari a L. 201.557.818.810 (96.5% delle entrate complessive), entrate in conto capitale per L. 7.349.719.739 (3.5% delle entrate complessive) a fronte di uscite correnti per L.207.812.505.995 (89.6% delle spese complessive) e uscite in conto capitale di L.24.216.820.517 (10.4% delle spese complessive).

Nei tre esercizi considerati, pertanto, la destinazione di risorse alle spese di investimento supera in maniera considerevole le entrate corrispondenti. Tale situazione trova la sua giustificazione in due cause principali:

- il fabbisogno finanziario per l'edilizia non trova adeguata copertura nelle scarse risorse ministeriali disponibili a tale scopo; questo comporta la necessità di un'integrazione con somme provenienti da economie di spese correnti (che provengono anche da esercizi precedenti in quanto parte dell'avanzo di amministrazione realizzato nel corso degli anni viene utilizzato in buona misura per coprire tali necessità);
- in particolare per gli esercizi 1994 e 1995 e 1996 gli organi di governo hanno deciso di destinare gli incrementi della contribuzione studentesca in misura prevalente a progetti di investimenti per migliorare la qualità delle strutture didattiche.

All'interno delle suddivisioni in entrate e uscite correnti e in conto capitale si sono analizzate con maggior dettaglio le categorie e i capitoli più significativi, calcolandone il peso percentuale nell'ambito della tipologia di entrate o di uscite che concorrono a formare.

Questa analisi evidenzia, che le entrate sono ancora sostanzialmente di origine ministeriale e che le spese per il personale rappresentano il fattore produttivo preponderante nel "processo di produzione universitario".

L'analisi comparata degli anni 1994-1996 consente di evidenziare alcune variazioni significative negli andamenti dei valori:

Entrate correnti:

Fondo Finanziamento Ordinario (FFO): la variazione in aumento è dovuta in misura prevalente alla nuova gestione degli oneri previdenziali *ex-lege* 335/95 che precedentemente non venivano trasferiti al bilancio universitario, ad incrementi degli stipendi del personale docente, ricercatore e tecnico-amministrativo, all'attribuzione nel corso dell'esercizio 1996 del saldo positivo della quota di riequilibrio 1995.

Tasse e contributi da studenti: l'aumento di entrata è dovuto all'introduzione del nuovo sistema di contribuzione studentesca basato sugli elementi previsti dalla L.537/93 (situazione reddituale familiare) i cui effetti sono stati valutati anche in funzione di obiettivi programmatici di miglioramento della qualità dei servizi offerti agli studenti. L'importo accertato a consuntivo 1996 ammonta a L.44.004.297.656, ed è comprensivo degli importi della II e III rata relativa all'A.A. 1995/96 e della I rata dell'A.A 1996/97 al lordo di L.4.033.930.000, corrispondenti all'importo dei contributi da trasferire alla Regione Lombardia per il diritto allo Studio.

Il trend relativo ai tre anni mostra una crescita in valore assoluto degli importi ma il valore percentuale sulle entrate correnti nel 1996 mostra una flessione: l'introduzione del nuovo sistema di contribuzione studentesca non ha diminuito significativamente la preponderanza del finanziamento statale nelle fonti correnti.

Vendita di beni e servizi: l'esercizio 1996 presenta una lieve contrazione delle fonti di finanziamento correlate alla ricerca commissionata in parte dovuto alla flessione del mercato e in parte all'incertezza della situazione connessa agli oneri sociali. Se gli organi di Governo, in regime d'autonomia, pongono come obiettivo il raggiungimento di un maggior livello di finanziamento autonomo, occorre individuare opportuni incentivi all'offerta di servizi competitivi sul mercato da parte delle strutture universitarie.

Entrate in conto capitale: le maggiori entrate registrate nel corso degli esercizi 1996 e 1995 rispetto al 1994, sono attribuibili, in buona misura, a ritardi o a mancate assegnazioni da parte del MURST, nel corso del 1994. In particolare, relativamente al *Fondo per l'Edilizia e le grandi attrezzature scientifiche (FEU)*, l'assegnazione del 1995 risulta particolarmente elevata a causa dell'incidenza dei finanziamenti ottenuti per le esigenze di edilizia attinenti la sede di Varese.

Uscite correnti:

Oneri sociali: il considerevole aumento dell'importo è da attribuire alla riforma del sistema previdenziale pubblico. La riforma ha comportato l'effettiva contabilizzazione degli oneri previdenziali anche nei conti dell'Ateneo. Il sistema precedente non prevedeva che il Ministero trasferisse gli importi nel bilancio degli Enti a finanza decentrata, essendo applicato, alle retribuzioni dei pubblici dipendenti, il criterio della contribuzione figurativa.

Trasferimenti correnti ai Dipartimenti e Spese di funzionamento di Istituti, Centri: nel corso dell'esercizio 1996 il Consiglio d'Amministrazione ha attuato una politica di incentivazione delle risorse assegnate alle strutture decentrate attraverso un aumento sia delle dotazioni di funzionamento che dei contributi di laboratorio e biblioteca, utilizzando, a tale scopo anche l'avanzo di amministrazione.

Uscite in conto capitale:

Immobili: il trend all'aumento registrato nel corso dell'esercizio 1996 e 1995 rispetto al 1994, è attribuibile ai maggior stanziamenti decisi dagli organi di governo dell'Ateneo per investimenti di tipo edilizio destinati sia all'acquisto e alla realizzazione di nuovi fabbricati che alla manutenzione e ristrutturazione di complessi già a disposizione.

Spese per ricerca finanziate dall'Ateneo: tale voce registra gli importi attribuiti dall'Ateneo alle strutture per il finanziamento della loro attività di ricerca (F.A.R.). Anche per questo tipo di trasferimento alle strutture il Consiglio d'Amministrazione ha deliberato, nel corso dell'esercizio 1996, un significativo aumento di risorse.

Trasferimenti ad altre Università: rappresenta l'ammontare dei trasferimenti ai Coordinatori di altre sedi relativi alle ricerche finanziate dal MURST(40%). Tale importo comprende L.1.736.082.000, relative al finanziamento dell'anno 1995 ma assegnate dal Ministero solo nell'anno 1996, in conseguenza delle nuove modalità di attribuzione delle risorse a decorrere da tale esercizio. Per tale motivo la voce non è presente nei consuntivi 1995 e 1994.

Le altre voci rimangono sostanzialmente stabili.

I flussi dei finanziamenti in entrata e in uscita degli anni 1996, 1995 e 1994, come risultano dai dati dei bilanci consuntivi, sono stati analizzati anche, senza distinzione tra importi correnti e in conto capitale, secondo, rispettivamente, la provenienza e la destinazione percentuale sul totale generale dell'Ateneo.

L'analisi comparata dei tre esercizi finanziari conferma, dal lato dei finanziamenti, i trasferimenti ministeriali come fonte predominante, mentre, dal lato della destinazione, risulta evidente la rigidità della spesa della struttura universitaria.

7.7. L'autonomia finanziaria

In regime di autonomia occorre dedicare un'attenzione particolare all'esame delle entrate che rappresentano la capacità di "autofinanziamento" dell'Ateneo, intendendo come tale l'attitudine dell'Università a reperire risorse addizionali, non solo da canali istituzionali come quello della contribuzione studentesca, ma anche dalla creazione di una rete di rapporti e collaborazioni con enti pubblici, privati ed organismi internazionali dai quali ricevere contributi per attività di ricerca e didattica.

L'analisi di tali tipologie di entrate, come risultano dai consuntivi 1994, 1995 e 1996 è evidenziata in Tab. 4.2.

L'andamento dei valori considerati nei tre anni dimostra una certa difficoltà ad incrementare la capacità di acquisizione di risorse derivanti da fonti non governative; l'indice di autonomia finanziaria

Tab. 4.2: Tipologia e entità delle entrate non derivanti da fonti governative

VOCI DI ENTRATA	ANNO 1994 (in milioni)	ANNO 1995 (in milioni)	ANNO 1996 (in milioni)
Tasse e contribut. studenti	27.533	37.017	44.004
Vendita beni e servizi	8.877	11.356	8.127
Trasferim. correnti da enti pubbl./priv.	4.743	3.756	4.728
Regioni, Province e Comuni	923	926	835
Fondo Sociale Europeo	-	1.300	163
TOTALE	42.076	54.355	57.857
TOTALE ENTRATE (al netto partite di giro)	208.907	252.511	314.974
INDICE DI AUTONOMIA FINANZIARIA	20.1%	21.5%	18.4%

presenta una lieve flessione nell'anno 1996, dovuto, peraltro, all'aumento delle entrate complessive causato dal trasferimento degli importi relativi agli oneri sociali. La diminuzione del Fondo Sociale Europeo (finanziamento comunitario ai diplomi) è da attribuire ad una riduzione del numero dei diplomi finanziati (da 8 a 4) e alla contabilizzazione, nell'esercizio 1996, solo della prima parte del finanziamento riconosciuto il cui importo complessivo ammonta ad 800 milioni.

La normativa contenuta nella legge n. 537/93 ha introdotto un'importante innovazione anche in merito al finanziamento ordinario degli Atenei: è stato stabilito che il Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) sia suddiviso in tre parti:

- una *quota base*, il cui ammontare risulta proporzionale alla somma dei trasferimenti e delle spese statali sostenute nell'anno 1993;
- una *quota di riequilibrio*, da ripartirsi sulla base di criteri relativi a standard dei costi di produzione per studente e ad obiettivi di qualificazione della ricerca;
- una parte destinata alla stipula di *accordi di programma* tra gli atenei ed il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST).

Nella previsione della legge n. 537/93 il FFO sarà distribuito attenuando nel tempo l'effetto della spesa storica ed incrementando corrispondentemente la quota di riequilibrio in modo da consentire un processo di riequilibrio graduale. Il MURST ha determinato la quota di riequilibrio per il 1996 in misura pari all'3,5% della quota attribuita a ciascun ateneo nello stesso anno sul capitolo del Finanziamento statale, per un ammontare complessivo di 310,489 miliardi; la normativa prevede, peraltro, un progressivo incremento della quota di riequilibrio: per l'anno 1997 la percentuale relativa al riequilibrio sarà pari al 7%.

Per l'anno 1996 il Ministero ha utilizzato, ai fini della determinazione della quota di riequilibrio spettante agli Atenei, l'equazione che esprime il costo standard per studente in funzione di alcune variabili (scostamento dalla media nazionale della spesa pro-capite per professore, numero degli iscritti, numero delle annualità superate, numero dei metri quadri per studente disponibili in ciascun ateneo) come illustrato nel documento elaborato dalla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica del Ministero del Tesoro denominato: "La quota di riequilibrio del Fondo per il finanziamento ordinario delle Università". Il metodo proposto consiste nel definire coefficienti di redistribuzione dell'ammontare complessivo delle risorse destinate al riequilibrio come rapporto tra costo standard di ateneo e costo standard complessivo dell'intero sistema universitario e nel sostituire progressivamente, nella determinazione dell'ammontare da attribuire a ciascun ateneo, al costo effettivamente sostenuto il costo standard: quanto più la spesa effettiva di un ateneo è inferiore al valore standard, tanto più elevata è la quota di riequilibrio in termini relativi rispetto alle risorse disponibili. Considerando il costo di tutto il Sistema, calcolato quale sommatoria dei "costi standard totali" dei singoli Atenei, l'incidenza percentuale dell'Università di Pavia è stata del 2,44%, pertanto la quota di riequilibrio relativa all'Ateneo di Pavia, ottenuta moltiplicando la somma complessivamente destinata a tale quota per il valore della incidenza percentuale indicata, è risultata pari a L.7.266.764.000. Relativamente alle

assegnazioni ministeriali, di contro, la quota da sottrarre è stata definita in L.7.075.889.000. Di conseguenza, per l'anno 1996 si è registrato un saldo positivo pari a L. 190.875.000.

Tale manovra di ripartizione è stata considerata dal MURST come un punto di partenza verso il traguardo di una gestione più razionale delle risorse e il modello, che pur non è stato esente da critiche, sarà applicato, presumibilmente, anche per l'esercizio 1997, monitorandone gli effetti ed apportandovi gli aggiustamenti necessari. È indiscutibile, peraltro, che l'avvio di un tale processo di redistribuzione delle risorse tra gli atenei, indipendentemente dal modello definitivo che sarà adottato per la definizione degli standard, deve condurre ad un sostanziale cambiamento delle strategie di governo delle risorse a livello locale. Le singole sedi, infatti, per non essere penalizzate in termini di finanziamento, dovranno vagliare attentamente le loro decisioni e allocare le risorse o fornire servizi didattici e scientifici così da massimizzare (compatibilmente con i vincoli di struttura) l'acquisizione di risorse destinate al riequilibrio.

7.8. Analisi del bilancio per indici

L'utilizzo di indicatori elaborati sui dati del conto consuntivo offrono informazioni di carattere prevalentemente finanziario. Essi assolvono alla funzione di interpretazione del bilancio e, accompagnandolo, ne agevolano la comprensione anche a soggetti esterni all'amministrazione dell'Ateneo. Gli indici, peraltro, possono essere utilizzati non solo per interpretare i dati relativi alla gestione finanziaria degli esercizi passati, ma possono essere di notevole aiuto anche nella programmazione in quanto il raffronto tra dati preventivi e consuntivi consente un giudizio comparato tra quanto previsto e quanto effettivamente realizzato. In altri termini, l'analisi di bilancio può consentire una valutazione prospettica e retrospettiva delle dinamiche gestionali e fornire una serie di indicazioni per comprendere l'orientamento politico-amministrativo dell'Ateneo.

Le potenzialità di analisi offerte da tale strumento, peraltro, si esplicano compiutamente nel confronto tra i valori omogenei relativi a realtà analoghe o alla stessa organizzazione in un arco temporale di alcuni anni.

Nelle università, l'analisi di bilancio è ancora poco diffusa e difficili risultano, pertanto, i confronti. Nelle aziende di produzione, i prospetti di conto economico e stato patrimoniale permettono la percezione globale degli aspetti patrimoniali, finanziari ed economici della gestione compiuta e, di conseguenza, le tecniche di analisi di bilancio sono state largamente utilizzate e consolidate; nelle aziende pubbliche di erogazione, invece, la mancanza delle categorie del fatturato (in nessun caso identificabile con le entrate) e del reddito⁴ rendono impossibile trarre dal Conto Consuntivo indicazioni sull'economicità della gestione. Il bilancio, nel settore pubblico, ha svolto prevalentemente una funzione di autorizzazione non di informazione sul complessivo sistema gestionale. Tuttavia, la necessità, recentemente affermatasi, di ridare vigore all'azione amministrativa pubblica impone una valutazione puntuale degli aspetti quali-quantitativi delle fonti e degli impieghi di risorse, delle correlazioni tra impieghi e risultati conseguiti, dei livelli di efficacia e di efficienza della gestione, della capacità previsionale e di programmazione, tipici obiettivi conoscitivi dell'analisi di bilancio.

Abbiamo ritenuto, pertanto, opportuno individuare alcune categorie di indicatori e calcolarne il valore in base alle risultanze dei documenti contabili dell'Ateneo di Pavia.

7.9. Indicatori finanziari inerenti la gestione di competenza

Le indicazioni ricavabili dai risultati di tali indicatori (Tab. 4.3) confermano, ovviamente, quanto già esposto nell'analisi delle variazioni dei dati di consuntivo. Gli squilibri ricavabili dagli indicatori

⁴ "Il reddito riassume le diverse componenti dell'economicità. Nelle imprese private il reddito rappresenta un indicatore sintetico di economicità, ossia sia di efficacia sia di efficienza. L'assenza di un indicatore sintetico di economicità è il problema più grave che inibisce lo sviluppo di validi sistemi di controllo direzionale nelle aziende senza finalità di reddito". Tab. da R.N. Anthony e D.W. Young, *Controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni non profit*, Richard D.Irwin, Inc., 1988, McGraw-Hill, Milano, 1992, pp.35-36.

Tab. 4.3: Indicatori finanziari inerenti la gestione di competenza

	1994	1995	1996
A) Dell'entrate			
Fondo finanziamento ordinario	128.243 = 63,6%	152.991 = 65,5%	204.273 = 68,7%
Totale entrate da trasferimenti correnti	201.558	233.642	297.480
Tasse e contributi studenti	27.533 = 13,7%	37.017 = 15,8%	44.004 = 14,8%
Totale entrate correnti	201.558	233.642	297.480
Vendita di beni e servizi	8.877 = 4,4%	11.356 = 4,9%	8.127 = 2,7%
Totale entrate correnti	201.558	233.642	297.480
Trasferimenti statali per ricerca scientifica	1.129 = 15,4%	3.152 = 16,7%	3.275 = 18,7%
Totale entrate c/capitale	7.349	18.869	17.494
Trasferimenti da CNR	2.746 = 37,4%	3.086 = 16,4%	2.221 = 12,7%
Totale entrate c/capitale	7.349	18.869	17.494
B) Delle spese			
Retribuzioni e compensi vari	147.293 = 70,9%	152.449 = 69,4%	188.619 = 69,8%
totale spese correnti	207.812	219.675	270.370
Spese per borse di studio	19.550 = 9,4%	23.765 = 10,8%	26.752 = 9,9%
totale spese correnti	207.812	219.675	270.370
Acquisto beni e servizi	18.913 = 9,1%	18.700 = 8,5%	20.012 = 7,4%
totale spese correnti	207.812	219.675	270.370
Spese per ricerca	10.988 = 45,4%	12.005 = 39,6%	13.844 = 26,9%
totale spese c/capitale	24.216	30.324	51.550
C) Di gestione			
<i>Struttura finanziaria</i>			
Entrate correnti	201.558 = 96,5%	233.642 = 92,5%	297.480 = 94,4%
Totale Entrate (escluse le partite di giro)	208.907	252.511	314.974
Entrate c/capitale	7.349 = 3,5%	18.869 = 7,5%	17.494 = 5,6%
Totale Entrate (escluse le partite di giro)	208.907	252.511	314.974
Spese correnti	207.812 = 89,6%	219.675 = 87,9%	270.370 = 84,0%
Totale Spese (escluse partite di giro)	232.028	249.999	321.920
Spese c/capitale	24.216 = 10,4%	30.324 = 12,1%	51.550 = 16,0%
Totale Spese (escluse partite di giro)	232.028	249.999	321.920
<i>Grado di copertura delle spese</i>			
Entrate correnti	201.558 = 97,0%	233.642 = 106,4%	297.480 = 110,0%
Spese correnti	207.813	219.675	270.370
Entrate c/capitale	7.349 = 30,3%	18.869 = 62,2%	17.494 = 33,9%
Spese c/capitale	24.216	30.324	51.550

di gestione tra entrate e uscite correnti e entrate ed uscite in conto capitale sono da attribuire alle motivazioni illustrate precedentemente: l'inadeguatezza dei trasferimenti statali per l'edilizia ha provocato la destinazione di risorse correnti (contribuzione studentesca e avanzo di precedenti esercizi) a tali scopi. Sembra, inoltre, importante sottolineare la relativa entità dei trasferimenti statali per la ricerca nonché la diminuzione significativa dei finanziamenti provenienti dal CNR. Occorre, di conseguenza, programmare azioni che stimolino i ricercatori dell'Ateneo a ricorrere a risorse alterna-

tive ai finanziamenti governativi; in particolare, occorre tener conto che la fonte di finanziamento più consistente per la ricerca è, oggi, rappresentata dalla Comunità Europea.

7.10. Indicatori di capacità previsionale ed amministrativa

Tali indici sono relativi all'iter di previsione, accertamento/impegno, riscossione/pagamento delle entrate e delle uscite e indicano il grado di attendibilità delle previsioni effettuate.

Dall'analisi dei valori assunti da tali indicatori (Tab. 4.4) emerge un soddisfacente grado di realizzazione delle previsioni, un ottimo grado di riscossione delle entrate sia correnti che in conto capitale che è pressoché vicino al 100%. È comunque apprezzabile, seppur di poco inferiore, la velocità di gestione delle spese correnti, mentre le spese in conto capitale risultano evase con maggior lentezza a causa del lungo tempo occorrente:

- per la formazione delle decisioni operative da parte delle strutture a seguito della decisione programmatica dell'investimento;
- per espletare le formalità delle procedure di gara ed evidenza pubblica, necessarie per le tipologie di spesa in esame;

Tab. 4.4: Indicatori di capacità previsionale ed amministrativa

	1994	1995	1996
Grado di attendibilità della previsione di spesa			
previsori finali di spesa corrente	256.663 = ####	272.068 = ####	319.081 = ####
previsori iniziali di spesa corrente	214.570	217.875	224.609
Grado di realizzazione delle entrate e delle uscite			
Impegni spesa corrente	207.813 = 81,0%	219.675 = 80,7%	270.370 = 84,7%
Previsori finali spesa corrente	256.663	272.068	319.081
Accertamenti entrate correnti	201.558 = ####	233.642 = 99,9%	297.481 = ####
Previsori finali entrate correnti	196.937	233.852	295.864
Grado di realizzazione delle spese in conto capitale			
Impegni di spesa c/capitale	24.216 = 56,6%	30.324 = 63,4%	51.550 = 73,6%
Previsori finali spesa c/capitale	42.765	47.832	69.999
Grado di pagamento delle spese			
Pagamenti spese correnti	191.181 = 92,0%	200.521 = 91,3%	243.263 = 90,0%
Impegni spese correnti	207.812	219.675	270.370
Pagamenti spese c/capitale	10.604 = 43,8%	10.298 = 34,0%	17.510 = 34,0%
Impegni spese c/capitale	24.216	30.324	51.550
Grado di riscossione delle entrate			
Riscossioni entrate correnti	196.592 = 97,5%	229.185 = 98,1%	293.592 = 98,7%
Accertamenti entrate correnti	201.558	233.642	297.480
Riscossioni entrate c/capitale	7.314 = 99,5%	18.869 = ####	17.106 = 97,8%
Accertamenti entrate c/capitale	7.349	18.869	17.494
Indici di smaltimento			
Pagamenti in c/residui	33.196 = 39,9%	25.556 = 32,9%	33.776 = 37,1%
residui iniziali	83.267	77.722	91.151
Riscossioni in c/residui	25.133 = 95,7%	4.776 = 79,0%	2.888 = 53,5%
residui iniziali	26.268	6.048	5.399
Equilibrio di cassa			
Pagamenti	319.874 = 0,49	311788 = 0,47	372603 = 0,49
Fondocassa iniziale+ riscossioni	655.219	660.838	762.945

- per completare la concretizzazione dell'investimento trattandosi di opere di rilevante impegno.

Il trend negativo dei valori relativi allo smaltimento dei residui evidenzia l'opportunità di intraprendere iniziative atte a migliorare la capacità del loro smaltimento.

7.11. Analisi sui margini

Molto interessante si presenta anche la considerazione del valore di alcuni margini ricavabili dai documenti contabili dell'Ateneo: il fondo cassa, l'avanzo di competenza e l'avanzo di amministrazione⁵.

Dall'analisi dei valori e degli andamenti temporali relativi mostrati in Fig. 4.3 emerge la necessità di programmare interventi che evitino il persistere di elevati livelli in termini di stock originati dall'ingente importo di somme finanziate all'origine.

Nell'anno 1996 l'avanzo di amministrazione è stato accertato in L. 66.384.238.327, di cui la parte preponderante (48,4 miliardi) è costituita da somme con vincolo di destinazione per disposizioni ministeriali e per decisioni del Consiglio d'Amministrazione.

L'avanzo di competenza è una grandezza finanziaria il cui segno e ammontare non sono valutabili alla stregua del reddito aziendale; in altri termini non è possibile collegare al concetto di avanzo un giudizio positivo e al concetto di disavanzo un concetto negativo. Un elevato avanzo di competenza si potrebbe verificare per aver ricevuto finanziamenti non finalizzati o per avere alienato dei cespiti ma questo significherebbe aver mantenuto inutilizzati capitali significativi per i quali non si è programmato alcun investimento. Viceversa, un disavanzo di competenza se originato da investimenti finanziati attraverso l'utilizzo del proprio avanzo di competenza, senza il ricorso all'indebitamento, dovrebbe essere giudicato positivamente. È chiaro, peraltro, che, nel lungo periodo, il persistere di rilevanti disavanzi o di consistenti avanzi sarebbero indici

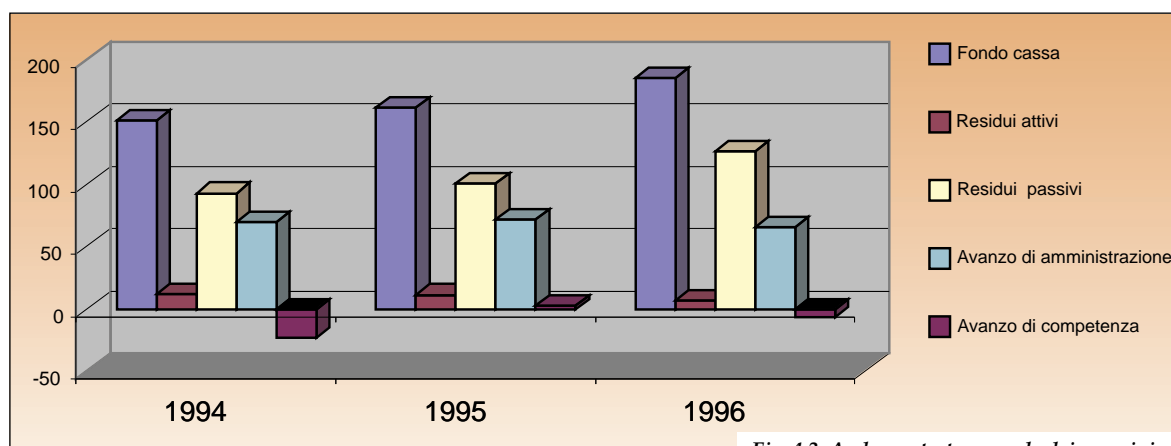


Fig. 4.3: Andamento temporale dei margini

⁵ Il fondo cassa viene calcolato sottraendo i pagamenti dell'esercizio alle riscossioni e sommando al risultato il fondo cassa al 31 dicembre dell'esercizio precedente. Il rapporto tra *pagamenti / saldo iniziale + riscossioni* consentirà di apprezzare l'equilibrio di cassa e dovrà tendere ad uno.

$$\text{Fondo cassa al 31/12/199X} + \text{Riscossioni 199x} - \text{Pagamenti 199x} = \text{Fondo cassa 199x}$$

L'avanzo di competenza è calcolato sottraendo alle entrate accertate le spese impegnate; rappresenta il complemento del margine precedente in quanto prescinde dall'effettivo movimento monetario e considera solo l'aspetto giuridico della gestione dell'anno.

$$\text{Avanzo di competenza} = \text{Accertamenti} - \text{Impegni}$$

L'avanzo di amministrazione è calcolato sommando al fondo cassa i residui attivi e sottraendo quelli passivi; tale margine consente di evidenziare il risultato finanziario di competenza della gestione in quanto considera contemporaneamente sia la fase accertamenti/impegni che quella di pagamenti/riscossioni.

$$\text{Avanzo di amministrazione} = \text{Fondo cassa 199x} + \text{residui attivi 199x} - \text{residui passivi 199x}$$

Nell'avanzo di amministrazione è compreso il valore dei riporti, ovvero l'insieme delle somme finalizzate all'origine di cui gli organi di governo non hanno la disponibilità.

di squilibrio strutturale tra risorse acquisite e risorse impiegate. Ne consegue che il disavanzo di competenza relativo all'esercizio 1996 potrebbe essere la manifestazione di una maggiore capacità di spesa ma occorre evitare che si trasformi in una strutturale attività d'impegno delle spese maggiore dell'accertamento di entrate.

7.12. Indicatori CRUI

La Conferenza dei Rettori delle Università Italiane ha effettuato, a partire dall'A.A. 1992/93, alcuni indagini conoscitive sul sistema universitario, inviando questionari agli Atenei, allo scopo di costruire un quadro informativo del sistema stesso. Sulla base dei dati forniti dalle singole sedi è stata elaborata una serie di indicatori ed è sembrato opportuno calcolare il valore di alcuni di essi per la sede di Pavia e confrontare tali valori con i valori medi calcolati a livello nazionale per gli A.A. 1992/93, 1993/94, 1994/95⁶ (Tab. 4.5).

Peraltro, occorre tener presente che il campione preso in considerazione nei documenti C.R.U.I. non include alcuni atenei italiani, in particolare i mega-atenei e che, inoltre, i dati C.R.U.I. sono relativi al triennio precedente rispetto a quello considerato in questa relazione. Quindi il valore del confronto è necessariamente parziale.

I valori degli indicatori calcolati sui dati di consuntivo 1996, inoltre, risentono di valori complessivi di entrate accertate ed uscite impegnate, non del tutto omogenei rispetto a quelli degli esercizi 1994 e 1995 per la presenza degli importi relativi agli oneri sociali, come evidenziato precedentemente.

Tab. 4.5: Confronto tra i valori calcolati di alcuni indicatori C.R.U.I. a livello nazionale e a Pavia

	C.R.U.I.			Pavia		
	92/93	93/94	94/95	1994	1995	1996
Spesa						
Spesa media per iscritto (in milioni)	6.15	7.25	6.11	7.04	8.52	10.85
Spesa media per laureato (in milioni)	109	140.83	98.11	122.06	107.16	124.39
% spesa immobilizzaz. tecniche su tot spesa	2.30	2.80	2.22	2.63	2.50	1.63
% spesa personale docente su tot spesa	45.54	34.90	38.15	43.16	37.83	30.5
% spesa personale tecn-amm. su tot spesa	23.80	17.45	21.15	14.38	12.22	10.81
% spesa corrente su tot. spesa	89.87	72.24	84.27	89.56	87.90	84.00
% spesa ricerca scientifica su tot spesa	6.65	4.96	4.97	4.69	4.80	4.30
Entrata						
Tasse e contributi medi per iscritto (in milioni)	0.54	0.71	0.76	0.88	1.26	1.48
% tasse e contributi su tot. Entrate	8.32	9.65	13.48	13.18	14.65	13.97
% prestazioni c/terzi su tot. Entrate	2.44	3.06	1.75	4.25	4.48	2.58
% entrate Enti pubbl./priv. Su tot. entrate	7.73	7.20	8.23	7.08	5.68	4.89

⁶ C.R.U.I. - Dati Universitari 1993/94, 2, 26-27

C.R.U.I. - Dati Universitari 1994/95, 4, 28-30