



*La struttura  
organizzativa*



## Premessa

L'evoluzione dell'ancora incerto e difficile cammino verso una reale autonomia universitaria premierà gli Atenei che sapranno identificare e perseguire strategie di sviluppo congruenti rispetto alle proprie specificità. Da ciò discende la necessità di costruire un sistema di governo per realizzare in modo coerente ed efficace la politica di Ateneo, per adattarsi tempestivamente alle mutate esigenze del sistema universitario.

Il funzionamento di un Ateneo e i risultati in termini didattici e scientifici 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 fanno emergere il ruolo cruciale della capacità di combinare le risorse in modo efficiente. Si pone l'esigenza di sviluppare una funzione di *management* 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. Spetta, quindi, agli organi di governo la definizione degli obiettivi e dei 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 la struttura operativa (macro-funzione) responsabile del loro conseguimento. La responsabilità gestionale di ogni struttura deve essere affidata ad un dirigente, la cui azione si svilupperà sulla base delle indicazioni della Direzione Amministrativa, cui compete anche la necessaria azione di coordinamento.

## 1. Rilevazione dell'attività amministrativa e di gestione

### 1.1. Presentazione della struttura e dell'attività amministrativa di Ateneo

Il provvedimento in materia organizzativa, proposto dalla Direzione Amministrativa dell'Ateneo e approvato nella seduta del Consiglio d'Amministrazione del 28 Novembre 1996, ha avviato il processo di riorganizzazione delle strutture amministrative, individuando le aree che, in quanto strutture complesse, richiedono elevate capacità di direzione e attribuendone la responsabilità ad un ufficio di livello dirigenziale. Le aree e le relative funzioni, ottenute anche accorpendo le preesistenti ripartizioni, sono:

- Direzione Amministrativa: coordinamento generale, relazioni organi di governo, programmazione e sviluppo, valutazione, coordinamento dipartimenti;
- area del Vice Direttore Amm.vo: ripartizione Affari Generali Amministrativi, funzione legale;
- area del personale: personale docente, personale tecnico amministrativo, quiescenza, trattamento economico;
- area didattica: ripartizioni studenti, pre e post laurea;
- area servizi generali, strumentali e logistici: ripartizione economo-patrimoniale, provveditorato e contratti.
- area finanza, contabilità e controllo: finanza, contabilità, controllo, 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<sup>a</sup> qualifica ruolo speciale).

L'organizzazione è schematicamente rappresentata in Fig. 1.

Il progetto di riforma della struttura organizzativa appare indubbiamente innovativo, ma è suscettibile di ulteriori miglioramenti che possono gradualmente essere introdotti nel prossimo futuro.

Come già sottolineato nella precedente relazione del NuV, non è rinviabile l'identificazione di unità organizzative alle quali attribuire le seguenti attività:

- comunicazione esterna delle attività dell'Ateneo;
- 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).

A tale scopo il NuV ha, nel corso del 1998, promosso progetti quali SITUS, Virgilio e "Pavia: città universitaria". Essi attendono, oggi, la piena realizzazione così da diventare attività istituzionali permanenti.

È innegabile che il processo di riorganizzazione dell'amministrazione universitaria sia ancora, ampiamente, *in itinere*. E questo non solo perché in alcune aree non risultano ancora attivate alcune delle funzioni previste, ma soprattutto perché non è ancora decisamente avviato il processo di costruzione di un apparato tecnico-amministrativo flessibile e competente guidato da responsabili in grado di formulare idonei programmi operativi che, sulla base delle direttive generali di indirizzo provenienti dagli organi di governo, consentano l'identificazione di moduli gestionali e di servizi innovativi. Le ragioni di tale situazione, peraltro, non possono e non devono essere ricercate in responsabilità di singoli o di pochi. Fino al 1993 le università statali erano considerate come uffici periferici del Ministero, gli organi dell'Ateneo ( Rettore, Senato Accademico, Consiglio d'Amministra-

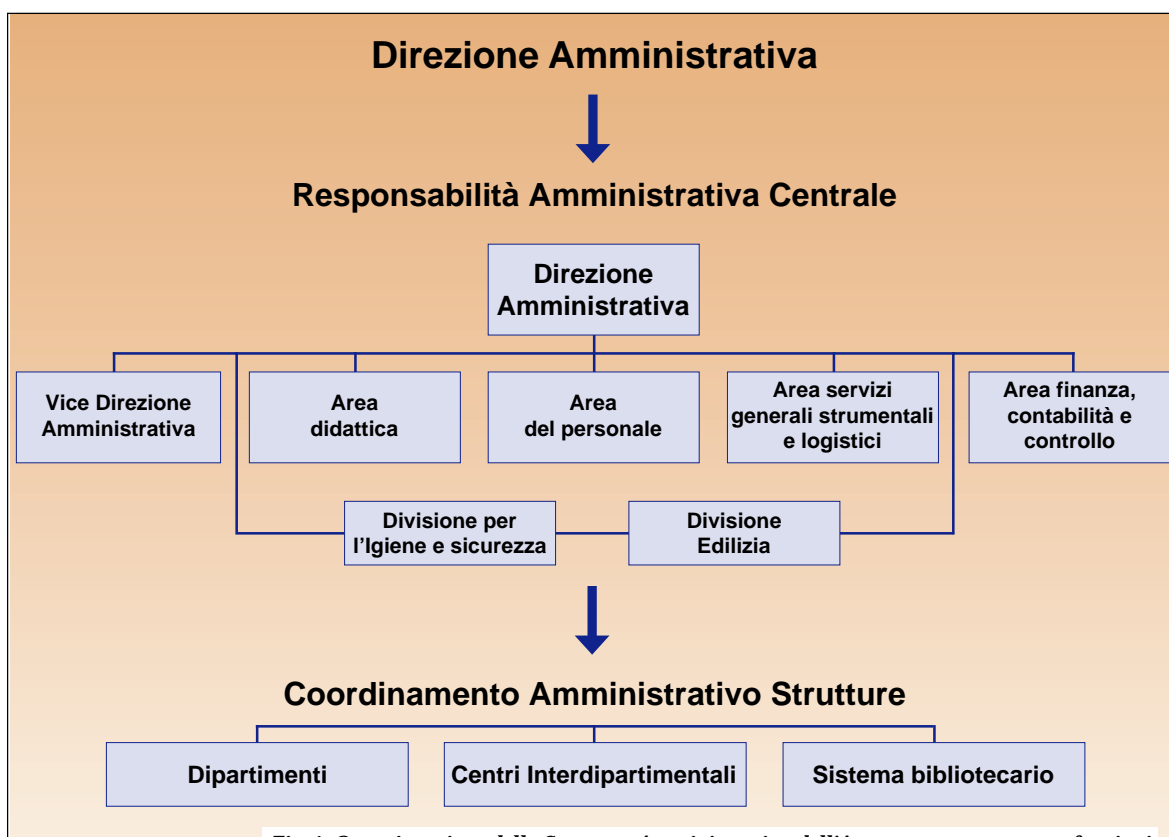


Fig. 1: Organizzazione della Struttura Amministrativa dell'Ateneo per aree e macro-funzioni

zione, Consigli di Facoltà) erano direttamente subordinati al Ministro competente, mentre il Direttore Amministrativo dipendeva dal direttore generale ministeriale. Il finanziamento ministeriale rappresentava pressoché la totalità delle entrate universitarie, mentre le spese erano rigidamente finalizzate, e quasi totalmente predeterminate, a livello centrale.

I bilanci annuali di previsione e i rendiconti consuntivi annuali degli atenei erano strutturati in modo rigidamente uniforme a livello nazionale, e si limitavano a descrizioni e sommatorie di valori, che avevano come scopo principale quello di dimostrare la correttezza nelle procedure di acquisizione e di erogazione dei fondi. Per controllo di gestione s'intendeva una mera verifica di legittimità avente per oggetto singoli atti e provvedimenti. Tale funzione veniva svolta a livello interno dal Collegio dei Revisori dei Conti e, a livello esterno, dalla Delegazione regionale della Corte dei Conti. In tale situazione, la gestione amministrativa assumeva il riduttivo significato di svolgimento di procedimenti amministrativi e contabili. Nel nuovo contesto di autonomia, la complessità che caratterizza l'azione amministrativa universitaria comporta un profondo mutamento nelle modalità di gestione e rende necessaria una completa ridefinizione delle competenze e delle connesse responsabilità. Cambiamenti di tale portata richiedono necessariamente tempi non brevi e, inoltre, devono essere continuamente stimolati e governati. Questo comporta investimenti significativi in programmi pluriennali di formazione, aggiornamento ed eventuale riqualificazione dei dirigenti, dei funzionari e degli addetti amministrativi e tecnici, non solo per acquisire conoscenza e confidenza con schemi gestionali innovativi, ma anche, e soprattutto, per modificare radicalmente l'approccio alle problematiche gestionali.

A questo si aggiunge la frammentarietà e, in alcuni casi, l'inadeguatezza delle tecnologie e metodologie informatiche utilizzate. Si riscontra la mancanza di un progetto sistematico ed organico di un sistema informativo capace di assicurare l'uniformità di metodi e procedure e l'efficienza della comunicazione interattiva tra strutture centrali e periferiche. Lo stato attuale dell'informatizzazione dell'Ateneo è caratterizzato dalla scarsa condivisione di informazioni essenziali al governo dell'Ateneo tra i vari settori amministrativo gestionali.

Il superamento di tali difficoltà presenta elementi di complessità di diverso tipo:

- tecnologico: si tratta di adottare infrastrutture informatiche innovative che, da un lato, consentano di creare nuove basi di informazioni e di integrare quelle esistenti per favorire le azioni di governo e, dall'altro, per essere condivise dalle diverse ripartizioni amministrative, in modo coerente al provvedimento per la riorganizzazione degli uffici e dei servizi centrali dell'Ateneo;
- organizzativo: occorre una ridefinizione logico-funzionale della struttura e la creazione di efficienti canali di comunicazione e di interazione tra settori con culture e "linguaggi" diversi;
- comportamentale: occorre modificare gli atteggiamenti nei confronti della condivisione e dell'utilizzo di informazioni, superando sia il rigetto dei nuovi strumenti di lavoro e l'inerzia a modificare il lavoro gestionale basato su procedure consolidate, superando le tradizionali barriere funzionali allo scambio di esperienze e conoscenze, e sfruttando tutte le possibili sinergie che derivano da scelte coerenti nei diversi settori.

Un ulteriore elemento di complessità è rappresentato dalla situazione normativa: da un lato, si affermano le condizioni per un completo sviluppo di un sistema universitario autonomo ed efficiente, dall'altro gli atenei continuano ad essere oggetto di stringenti vincoli normativi (si pensi, ad esempio, al controllo del fabbisogno di cassa) che condizionano pesantemente l'operato e le concrete possibilità d'azione dell'Amministrazione. È indubbio che, attualmente, in tutta la pubblica amministrazione, sia in atto un processo fortemente evolutivo ma ancora incerto nella definizione e nella ricerca del reale significato del cambiamento. È altrettanto indubbio, però, che, in relazione all'amministrazione universitaria, il cambiamento deve condurre ad un apparato amministrativo centrale organico, coerente e sistemico, caratterizzato da un alto livello di qualificazione professionale e atto a fornire supporto, in termini di consulenza, assistenza e coordinamento operativo, a strutture gestionali periferiche, dotate di un elevato grado di autonomia.

## 2. Organizzazione dell'attività amministrativa

### 2.1. Il personale tecnico e amministrativo

Il personale rappresenta il fattore strategico 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 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, invece, 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, il sistema universitario ha sempre identificato quali obiettivi da perseguire quelli didattici e scientifici. Molto limitato è stato, quindi, il coinvolgimento del personale tecnico-amministrativo al processo di definizione e assegnazione dei compiti nelle strutture interne per il loro conseguimento. Al personale tecnico-amministrativo è stato assegnato il compito di osservare regolamenti e disposizioni generali.

Il D.L.29/93, come sopra ricordato, ha sostanzialmente modificato il ruolo dell'attività gestionale all'interno delle amministrazioni pubbliche, promuovendo 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 svilupparsi 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, i costi delle attività stesse. In questo modo, il raggiungimento degli obiettivi può essere valutato sulla base dei valori calcolati per gli indicatori. Il grado di raggiungimento dell'obiettivo viene così valutato sulla base di valori considerati soddisfacenti rispetto sia a valori storici, sia a valori di riferimento ideali, senza trascurare i risultati, confrontabili, conseguiti in altre realtà simili, interne o esterne. In questa analisi occorre tener conto anche delle eventuali scarsità o carenze nelle 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 hanno il compito di valutare le prestazioni dei collaboratori e sono a loro volta valutati dall'organo politico, all'interno di un quadro complessivo giudicato adeguato agli scopi dal NuV. Il NuV, quindi, non è chiamato a valutare i singoli, né l'ammontare del

trattamento retributivo accessorio, ma lo svolgimento dell'attività gestionale nel suo complesso rispetto al raggiungimento di un insieme composito di obiettivi.<sup>1</sup>

Indubbiamente, l'adozione della metodologia qui descritta richiede un radicale cambiamento nell'organizzazione del lavoro e attiva un processo di responsabilizzazione degli operatori. In quest'ottica, il ruolo dei responsabili di struttura risulta di estrema importanza, essendo a loro attribuito il compito di individuare l'organizzazione dei processi e delle risorse per il conseguimento dei risultati programmati. I livelli di complessità che, attualmente, contraddistinguono la gestione universitaria richiedono che la figura di direttore amministrativo si configuri in modo non dissimile da quella di un Direttore Generale, coadiuvato da un *team* di dirigenti esperti e competenti, il cui numero non può essere esiguo come quello oggi rilevabile nel sistema universitario. Il mancato riconoscimento della dirigenza a coloro che, pur rivestendo un ruolo tecnico, sono chiamati a governare strutture fondamentali per compiti attribuiti e/o dimensioni, è sicuramente un aspetto negativo cui la normativa dovrebbe porre rimedio. Peraltro, occorre ribadire che la funzione di dirigente si caratterizza in modo estremamente differente rispetto ad un recente passato. Di conseguenza anche le modalità di accesso alla qualifica dovrebbero essere radicalmente modificate in modo da consentire una valutazione effettiva delle capacità richieste. Il ministro della Funzione Pubblica, nel corso di una recente intervista, ha rilasciato le seguenti dichiarazioni: *“Finora il dirigente era un signore in genere mal pagato al quale in cambio non si chiedeva né professionalità, né competenza e qualche volta neppure diligenza e rispetto dell'orario di lavoro. Le nuove norme ribaltano questo principio: il dirigente deve essere pagato meglio ma a condizione che se lo meriti e dimostri professionalità, competenza e diligenza”*.

## 2.2. Analisi della distribuzione del personale tecnico e amministrativo per qualifica e per strutture

La distribuzione del personale docente e tecnico amministrativo nelle strutture di ricerca è illustrata nel capitolo ad essa relativo, mentre la ripartizione del personale tecnico-amministrativo fra strutture decentrate (facoltà, dipartimenti, istituti, centri) e amministrazione centrale è mostrata nella Fig. 2. L'assegnazione delle unità alle diverse funzioni all'interno dell'amministrazione centrale e dei centri è riportata in Fig. 3. L'incremento delle unità di personale tecnico-amministrativo nel corso dell'anno 1997 è stato di 34 unità; la distribuzione tra le strutture non è sostanzialmente cambiata rispetto all'anno precedente.

La Fig. 4 evidenzia le ripartizioni del personale tecnico-amministrativo rispettivamente per area funzionale e per livello retributivo, mentre la Fig. 5 mostra la distribuzione del personale per livello retributivo all'interno delle diffe-

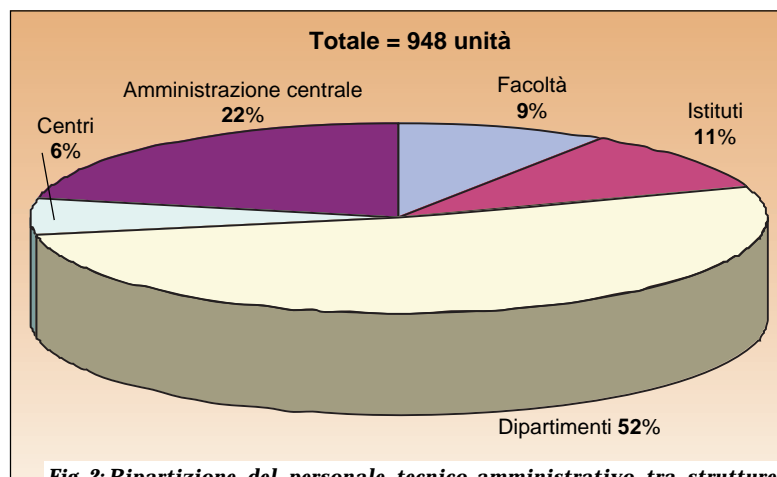


Fig. 2: Ripartizione del personale tecnico-amministrativo tra strutture decentrate e amministrazione centrale

<sup>1</sup> 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 Ca' Foscari di Venezia e per l'applicazione del CCNL 21.5.96 con riferimento alla contrattazione decentrata" Venezia 14.5.97.



renti tipologie di struttura universitaria. Una semplice analisi di questi dati evidenzia due fatti rilevanti:

- circa il 40% del personale tecnico-amministrativo è inquadrato a livelli retributivi inferiori o uguali al V;
- ai dipartimenti e ai centri di servizio è assegnato più del 50% complessivo e la distribuzione per livello retributivo mostra che in tali strutture è assegnata una quota rilevante di personale qualificato, il 67% delle unità collocate in livelli uguali o superiori al VII.

Giova, in proposito, ricordare come la legge finanziaria per l'esercizio 1998 disponga una programmazione triennale del fabbisogno di personale per le amministrazioni pubbliche (art. 39) ed imponga in modo specifico alle università un vincolo rilevante in materie di spese fisse e obbligatorie per il personale docente e tecnico-amministrativo. L'art. 51 comma 4 dispone, infatti, che tali spese non possano eccedere il 90% dei trasferimenti statali per

il finanziamento ordinario. Risulta, pertanto, evidente la necessità di identificare una politica di reclutamento del personale che, nel rispetto dei vincoli, risponda alle mutate esigenze didattiche, scientifiche e gestionali. Per quanto riguarda il personale tecnico-amministrativo si rileva, da un lato, la necessità di effettuare valutazioni economiche comparate tra i costi di alcune attività, attualmente svolte da personale interno strutturato, e i costi delle stesse attività appaltate all'esterno a ditte specializzate e, dall'altro, la necessità di aumentare il numero di unità di livello qualificato cui attribuire funzioni di responsabilità e coordinamento diminuendo contemporaneamente il numero di dipendenti nei bassi livelli retributivi cui istituzionalmente non sono attribuibili compiti qualificati

Inoltre, la distribuzione del personale tecnico amministrativo per livello retributivo tra le strutture centrali e periferiche mostra come queste ultime siano caratterizzate da una presenza di personale qualificato proporzionalmente maggiore delle prime. È da rilevare, peraltro, come la metà del personale assegnato ai dipartimenti abbia un inquadramento funzionale di tipo tecnico-scientifico e svolga, di conseguenza, le proprie mansioni istituzionali per attività di ricerca. Diventa, quindi, determinante, distinguere, per quanto possibile, tra unità destinate direttamente alle attività di ricerca ed unità assegnate al funzionamento delle strutture di ricerca. Infatti, in presenza di vincoli rilevanti inerenti le spese fisse e obbligatorie per il personale, come quelli imposti attualmente dalla normativa, occorrerebbe riservare ai secondi i posti tecnici e incrementare, nel primo caso, l'utilizzo di forme alternative, quali assegni pluriennali di ricerca.

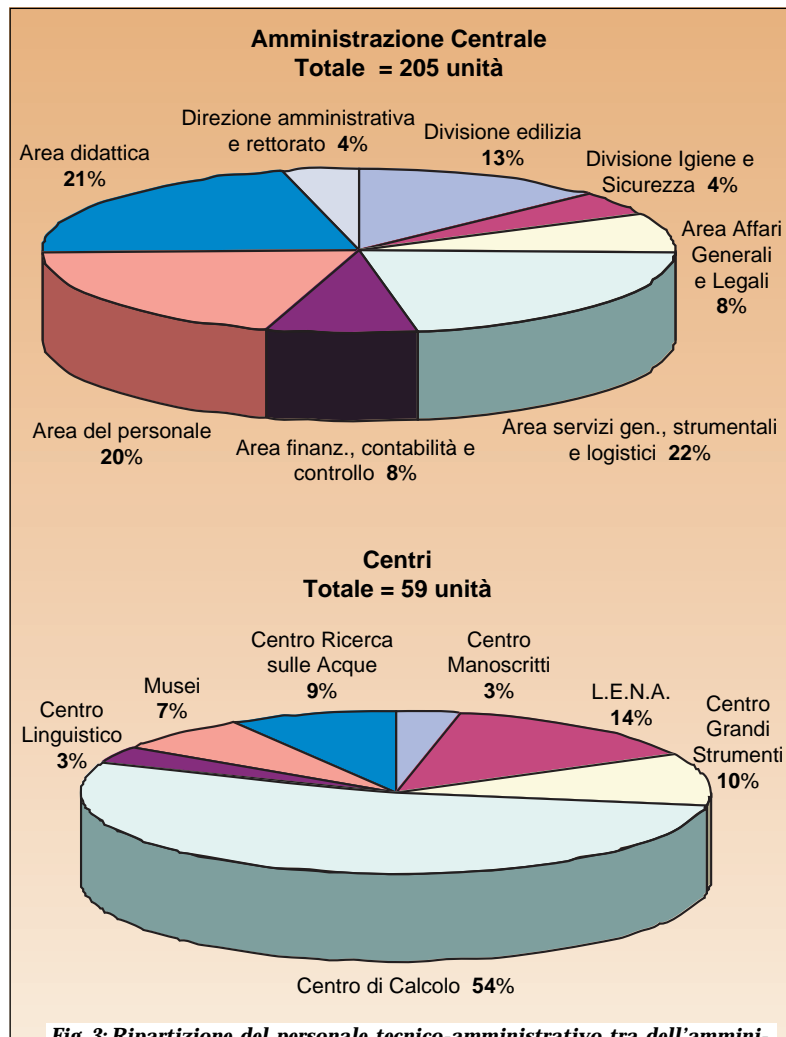


Fig. 3: Ripartizione del personale tecnico-amministrativo tra dell'amministrazione centrale (parte superiore della figura) e i centri di servizi (parte inferiore della figura)



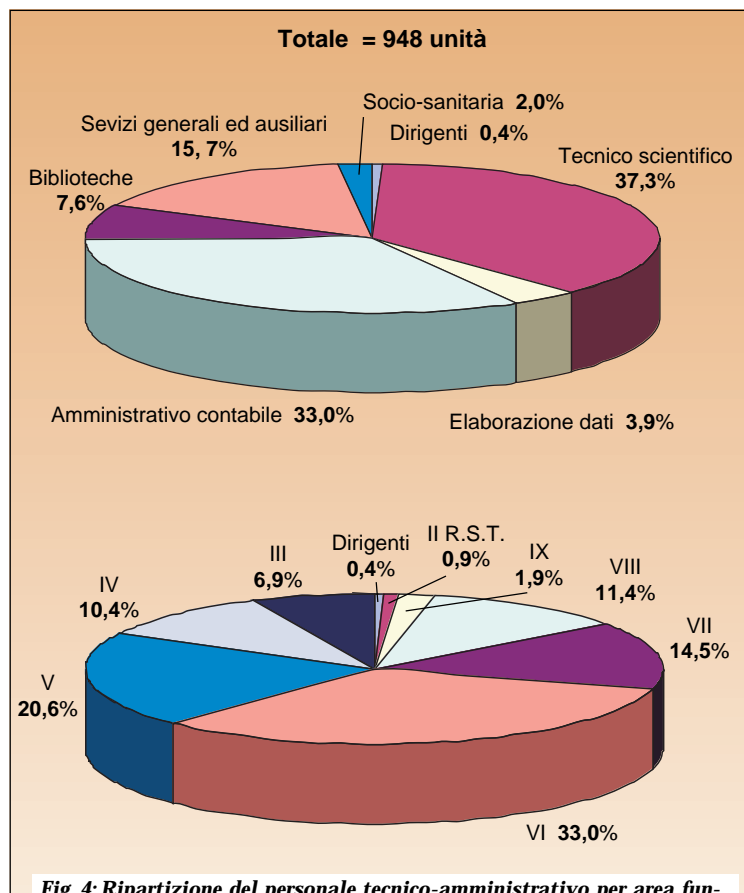


Fig. 4: Ripartizione del personale tecnico-amministrativo per area funzionale (parte superiore della figura) e per livello retributivo (parte inferiore della figura).

2.3. Attività di formazione e/o riqualificazione del personale

La responsabilità della programmazione e gestione delle attività di formazione e/o riqualificazione del personale è stata affidata alla Sezione Formazione ed Aggiornamento dell'Ateneo, inserita nella Ripartizione Personale non Docente.

Essa opera dalla fine dell'anno 1991, anche se formalmente la sua istituzione è avvenuta nel novembre del 1992, per rispondere ai dettati legislativi degli artt. 10 D.P.R. 3/8/90 n. 319 e 6 L. 19/11/1990 n. 341 che prevedevano l'attuazione di corsi di formazione ed aggiornamento del personale tecnico-amministrativo.

In questi anni l'interesse e il dibattito sul tema della formazione in ambito pubblico si sono intensificati e sono stati oggetto di numerose iniziative. La formazione è vista non più come intervento saltuario ed occasionale, ma come attività permanente, "sistematica,

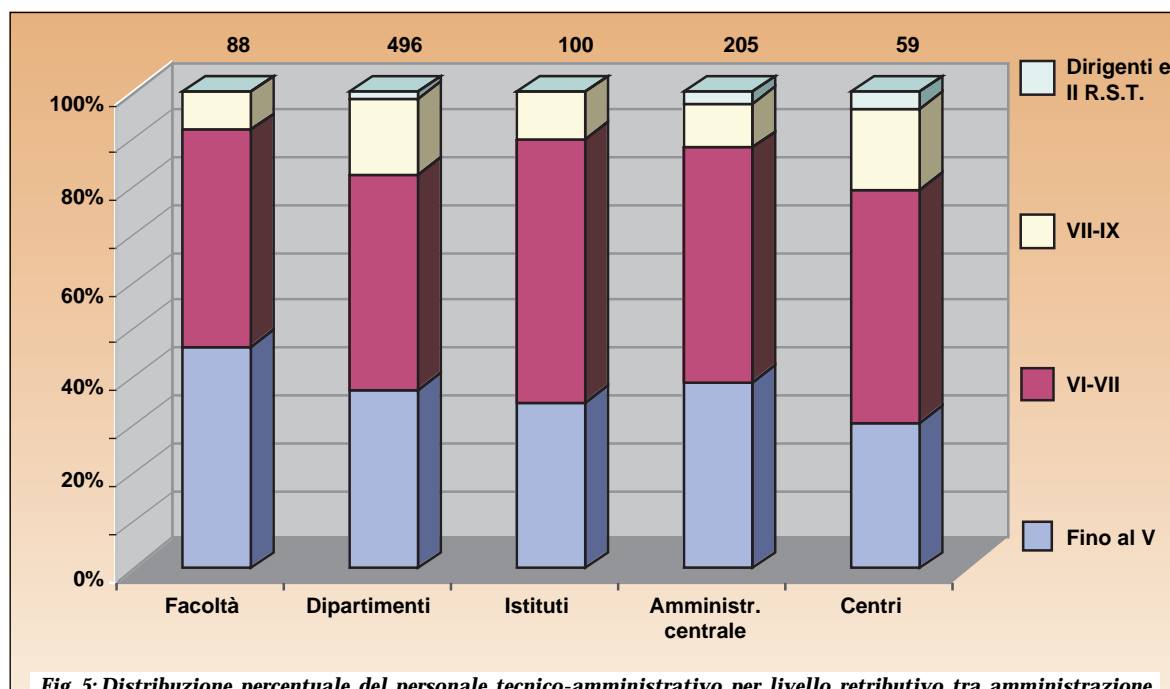


Fig. 5: Distribuzione percentuale del personale tecnico-amministrativo per livello retributivo tra amministrazione centrale e strutture decentrate.

organica e tecnicamente corretta” che si traduce in “elemento essenziale per una equilibrata gestione del personale in servizio” e leva strategica per il cambiamento organizzativo di tutta la Pubblica Amministrazione. Si auspica la crescita degli stanziamenti di spesa in materia fino al raggiungimento di una quota “pari ad almeno un punto percentuale del monte retributivo” (Circolare 24/4/1995, n. 14/95 del Ministro per la Funzione Pubblica).

L'art. 36 del C.C.N.L. del 21/5/1996 del Comparto Università ha inserito la formazione professionale tra gli istituti di peculiare interesse ed ha introdotto fondamentali distinzioni tra aggiornamento obbligatorio e facoltativo, formazione del personale di nuova assunzione, formazione su materie specifiche o a carattere generale organizzati in *curricula* valorizzabili ai fini della progressione di carriera.

Nelle proposte al vaglio degli organismi preposti al rinnovo contrattuale, con la probabile revisione dell'attuale ordinamento anticipato dalla sperimentazione ex art. 50 C.C.N.L., e nel dibattito che si svolge a latere, si parla di formazione in rapporto alle nuove figure professionali necessarie all'interno degli Atenei, all'adeguamento di competenze al fine di favorire una nuova cultura gestionale improntata al risultato, alle nuove modalità di reclutamento attraverso i corsi-concorso, agli standard di qualità e relativa certificazione, ai processi di mobilità verticale ed orizzontale, ai piani triennali di formazione e relativa analisi dei fabbisogni.

Il primo impegno dell'ufficio è stato l'espletamento delle procedure relative ai corsi di aggiornamento professionale previsti dalla legge 23/1/1991 n. 21 per i passaggi dalla VI alla VII qualifica del personale delle diverse aree funzionali.

Dal 1992, con cadenza annuale, sono stati istituiti gli “Incontri per il personale di nuova nomina” di volta in volta arricchiti e migliorati dall'esperienza precedente.

Nel 1993 sono stati organizzati dei corsi di archivistica per il personale amministrativo e dei corsi di aggiornamento per il personale tecnico di area chimica, di area biologica e di area meccanica. Sempre nel 1993 sono stati programmati, in collaborazione con il C.I.L.E.A. ed il Centro di Calcolo, corsi di base sui principali prodotti di Office Automation che hanno sino ad ora coinvolto circa 450 dipendenti. Nel 1994/95 si è deciso, in ambito di contrattazione decentrata, di legare la formazione all'erogazione del fondo miglioramento servizi, attuando iniziative di aggiornamento per ogni singola area professionale che hanno coinvolto la quasi totalità del personale in servizio.

Questa scelta sebbene abbia creato non pochi problemi organizzativi per la dimensione dell'intervento e la grande differenziazione di motivazione ed approccio presenti nei partecipanti, ha però avuto l'indubbio pregio di avvicinare alla formazione, e di aggiornare sulle più recenti novità legislative e tecniche, una parte di personale che presumibilmente senza tale “incentivo” mai si sarebbe riavvicinata ad un'aula.

Dati i risultati ottenuti, comunque positivi, si è deciso di continuare su questa strada, attuando, nel 1996/97 in collaborazione con la Divisione di Igiene e sicurezza, i “Corsi sulla sicurezza del luogo di lavoro” obbligatori ai sensi del DL.vo 626/94 e nel 1997/98 iniziative di “Utilizzo dei servizi accessibili tramite la rete di Ateneo” imperniati sulla rete Internet e sulle opportunità che offre nell'attività quotidiana di lavoro, di “Riqualificazione del personale addetto ai servizi al pubblico” che per la prima volta è riuscito ad introdurre delle problematiche relative al “saper essere”, oltre che al “sapere e al saper fare”, e di “Informatica giuridica” sul programma Italgire della Corte di Cassazione.

Da sottolineare che in diverse occasioni la partecipazione a questi corsi è tornata utile al personale per procedimenti di mobilità orizzontale e, a seguito di esame finale, anche di mobilità verticale ai sensi dell'art. 45 C.C.N.L. 21/5/1996

**Il NuV ritiene che grande attenzione debba essere dedicata alla valutazione dei risultati non solo per quanto riguarda l'efficacia dell'attività didattica, la qualità dell'apprendimento ed il livello di gradimento (già a questo proposito vengono somministrati questionari), ma anche, e soprattutto, l'utilizzo delle competenze acquisite nello svolgimento della prestazione lavorativa e nei comportamenti organizzativi.** Si ritiene, inoltre, inderogabile che strutture didattiche debbano espressamente essere destinate a queste iniziative.

## 2.4. Il Sistema Bibliotecario di Ateneo

### La struttura e l'organizzazione

Lo Statuto dell'Università di Pavia, approvato nel 1996, prevede tra le fondamentali strutture di servizio dell'Ateneo il sistema Bibliotecario di Ateneo (SiBA). All'inizio del 1998 è stato approvato uno stralcio del Regolamento Generale di Ateneo che ha permesso di avviare il processo di costituzione del SiBA.

L'Organo di Governo del SiBA è rappresentato dalla Commissione Bibliotecaria di Ateneo che si è insediata nel Novembre 1998. Tra i suoi adempimenti prioritari è prevista l'approvazione del regolamento del SiBA: esso conterrà le norme che regoleranno le interazioni tra le strutture del SiBA, nonché istituirà un organo di coordinamento, rappresentativo delle strutture bibliotecarie, con compiti propositivi ed esecutivi delle azioni programmate dalla Commissione Bibliotecaria di Ateneo. Lo stesso regolamento dovrebbe, inoltre, prevedere la costituzione di una struttura centrale cui sarebbe affidato il compito di definire, realizzare e gestire il sistema informativo bibliografico di Ateneo. Lo sviluppo del Progetto Catalogo Unico di Ateneo ha permesso di avviare la costruzione di tale sistema. Gli interessanti risultati sin qui ottenuti sono descritti nel successivo paragrafo.

Obiettivo strategico della Commissione Bibliotecaria di Ateneo è quello di riorganizzare l'attuale SiBA che si caratterizza per gradi eccessivi di frammentazione, disomogeneità e carenza di servizi, come appare da un'analisi delle informazioni qui riportate.

Attualmente esistono almeno due tipologie distinte di biblioteche: autonome e non autonome. Le biblioteche autonome sono strutture con autonomia di spesa la cui gestione amministrativa e contabile è definita dal regolamento degli Istituti. Esse sono disciplinate da un regolamento approvato dal Consiglio di Amministrazione ed emanato con Decreto Rettorale. Le biblioteche non autonome sono le biblioteche che afferiscono a un Dipartimento o Istituto.

Come mostrano i dati nella Tab. 1, sono attualmente attive nell'Ateneo 42 biblioteche, di cui 7 autonome e ben 35 non autonome. Il numero di strutture bibliotecarie appare ancora più elevato se si

tiene conto dell'esistenza di sezioni che spesso svolgono il solo servizio di conservazione del patrimonio bibliotecario. Particolarmente dispersa appare la localizzazione delle varie biblioteche della Facoltà di Lettere e Filosofia, finalmente oggi in via di unificazione, e della Facoltà di Medicina.

L'eccessiva frammentazione del SiBA comporta inevitabilmente problemi di gestione del servizio che spesso ne compromettono la qualità.

Se si utilizza l'orario di apertura come indicatore di qualità del servizio offerto appare evidente che le biblioteche autonome offrono un miglior servizio (vedi Tab.2). Questo indicatore è indubbiamente insufficiente per descrivere la varietà e complessità dei servizi che le biblioteche universitarie sono chiamate ad offrire, ciò nondimeno è forse l'indicatore più rilevante per gli utenti.

I dati riportati nella Tab.3. indicano senza ombra di dubbio che le biblioteche non autonome gestiscono un importante patrimonio bibliotecario la cui consultazione è spesso, però, molto difficile. Bisogna tenere conto, infatti, che non è consentito l'accesso ad alcune biblioteche di questo tipo agli utenti che non siano afferenti all'Isti-

**Tab. 1: Numero delle biblioteche dell'Ateneo distinte per tipologia. Le biblioteche, autonome e non, possono avere sezioni, sia formalmente costituite sia intese come depositi di materiale bibliotecario**

Tipo di biblioteca	Numero	N° di sezioni (*)
Autonoma	7	9
Non autonoma	35	64
<b>Totale</b>	<b>42</b>	<b>73</b>

**Tab. 2: Numero di ore settimanali di apertura al pubblico delle biblioteche dell'Ateneo**

Orario di apertura settimanale	Numero e tipologia di biblioteche
inferiore a 20 ore	7 biblioteche non autonome
da 20 a 35 ore	28 biblioteche non autonome
da 35 a 45 ore	7 biblioteche autonome

**Tab.3: Patrimonio bibliotecario gestito dalle biblioteche dell'Ateneo**

Tipo di biblioteca	Numero monografie	Numero periodici
Autonoma	318.355	2.543
Non autonoma	514.113	5.517
<b>Totali</b>	<b>832.468</b>	<b>8.060</b>

tuto o Dipartimento di cui esse fanno parte. In altri casi l'accesso è strettamente riservato a poche unità di personale docente. Questa situazione mal si concilia con la volontà più volte affermata dagli Organi di Governo dell'Ateneo di puntare sulla qualità dei servizi offerti agli studenti per competere con successo nei confronti degli altri atenei.

Ancora più disomogenea appare la situazione se si considera che ai due tipi di biblioteche sopra definiti, autonome e non, non sempre corrispondono diverse dimensioni del patrimonio librario: solo 4 biblioteche autonome e 8 di quelle non autonome gestiscono, ciascuna, più di 20.000 monografie, come mostrato in Tab. 4. È evidente che il criterio per definire la tipologia delle biblioteche sino qui adottato, appare prevalentemente di tipo amministrativo-contabile e non di tipo funzionale.

La Tab. 5 mostra i descrittori di cui si è tenuto conto per definire l'attuale classificazione delle Biblioteche del SiBA: consistenza del patrimonio e orario di apertura.

Non si è tenuto conto di altri indicatori fondamentali quali l'incremento annuo del patrimonio, la varietà di servizi offerti al pubblico, il grado di organizzazione della struttura e il bacino di utenti reali e potenziali.

La definizione della tipologia di biblioteche merita, quindi, una profonda revisione per arrivare a definirne una completamente nuova sulla base di un insieme più completo di descrittori. Questo delicato compito spetta alla Commissione di Ateneo e rappresenta il presupposto necessario ad un'efficace azione di riorganizzazione.

Un'analisi della distribuzione del personale (vedi Tab. 6) mostra che solo 38 (29%) delle 133 unità assegnate alle biblioteche dell'Ateneo operano presso le biblioteche autonome. Vale la pena osservare che al personale delle biblioteche non autonome sono spesso assegnate mansioni tra loro molto diverse. Ciò è giustificato dalle particolari esigenze di queste strutture bibliotecarie, spesso di dimensioni ridotte, dove i servizi offerti non sono sufficienti per richiedere l'impegno a tempo pieno del personale in servizio. Inevitabile conseguenza è il rischio di degradare le professionalità del personale delle biblioteche a causa di un'eccessiva genericità delle mansioni loro attribuite.

**Tab. 4: Ripartizione di biblioteche nelle due classi definite in relazione alla dimensione del patrimonio bibliotecario gestito.**

<b>Biblioteche con patrimonio superiore a 20.000 unità</b>	12	4 autonome 8 non autonome
<b>Biblioteche con patrimonio inferiore a 20.000 unità</b>	30	3 autonome 27 non autonome

**Tab. 5: Ripartizione di biblioteche nelle quattro classi definite in relazione alla dimensione del patrimonio bibliotecario gestito, all'orario di apertura e all'esistenza, o meno, di una sala di consultazione.**

Condizioni per l'appartenenza ad una tipologia				
Tipo di biblioteca	Patrimonio bibliotecario		Orario di apertura settimanale	Altre condizioni
	volumi	periodici		
A	Oltre 100.000	300	Almeno 45 ore	Sala di consultazione
B	Fino a 100.000		Almeno 35 ore	Sala di consultazione
C			Almeno 20 ore	Sala di consultazione
D	Tutte le strutture che non possiedono i requisiti sopra indicati			

Dato che compito principale del SiBA è quello di garantire la conservazione del patrimonio bibliografico e la sua piena fruibilità da parte di tutti gli utenti interessati, studenti, docenti e personale tecnico amministrativo, **il NuV ritiene si debba rapidamente avviare un profondo processo di riorganizzazione per aumentare in modo signifi-**

**Tab. 6: Distribuzione del personale nelle biblioteche dell'Ateneo.**

Tipo di biblioteca	Numero	Unità di personale
Autonoma	7	38
Non autonoma	35	95
<b>Totali</b>	<b>42</b>	<b>133</b>

**ficativo la tipologia e la qualità dei servizi offerti a tutti i tipi di utenti. A tale scopo il NuV auspica che si realizzi in tempi brevi una decisa politica di accorpamento delle strutture così da garantire un più efficiente utilizzo delle risorse assegnate all'area delle biblioteche.** La politica delle piccole strutture bibliotecarie al servizio dei soli docenti non deve sottrarre risorse necessarie alla realizzazione di un SiBA aperto a tutti i tipi di utenti. Occorre nel contempo che gli Organi di Governo si impegnino a definire un piano di interventi al fine di mettere a disposizione degli studenti spazi per lo studio che rispettino gli standard adottati dai più prestigiosi atenei europei.

### **Il Progetto Catalogo Unico di Ateneo**

Il progetto per il catalogo unico di Ateneo nasce nel 1996 con lo scopo di dotare l'Università di Pavia di un sistema informativo in grado di rendere il più facilmente fruibile l'ingente patrimonio librario posseduto dall'Ateneo. Il progetto deriva da alcune esperienze precedenti di informatizzazione delle biblioteche di Ateneo, esperienze derivanti in parte dalla partecipazione al progetto SBN ed in parte dallo sviluppo di alcuni progetti pilota di informatizzazione avviati da alcune biblioteche dell'Università. Il progetto prende avvio ufficialmente nel gennaio del 1996 in seguito all'insediamento della Commissione Rettorale per il Catalogo Unico e all'approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione, nel dicembre del 1995, di un piano di finanziamento triennale.

Nel corso del suo sviluppo il progetto ha subito una profonda evoluzione che lo ha portato da un lato ad intervenire su alcuni aspetti dell'organizzazione bibliotecaria dell'Ateneo e dall'altra ad una sua espansione con coinvolgimento di realtà bibliotecarie presenti sul territorio e non strettamente legate all'Università, quali i collegi Universitari, la Biblioteca Civica, le Biblioteche di enti di ricerca esterni e quelle di alcune scuole superiori.

Obiettivo primario del progetto è stata la realizzazione di alcuni strumenti software che si affiancassero alle procedure integrate dal sistema SBN e che consentissero di supplire ad alcune rigidità riscontrate nell'utilizzo di quest'ultimo all'interno di molte strutture bibliotecarie dell'Ateneo. Si voleva inoltre ampliare le possibilità di accesso ai dati bibliografici, utilizzando delle metodologie di consultazione più semplici e facilmente accessibili. A tal fine è stato progettato e sviluppato un complesso di procedure software in grado di svolgere tre funzioni fondamentali: consultazione del catalogo, catalogazione e gestione del prestito intra ed interbibliotecario. Le procedure sono state fin dall'inizio pensate e sviluppate sulla base di tecnologie Internet/Intranet, dando così una connotazione fortemente innovativa al progetto che si prefigurava così come il primo sistema integrato adatto alla gestione di un sistema bibliotecario complesso e di grandi dimensioni e completamente basato su tale tecnologia. Innovativa è stata anche la scelta realizzata per lo sviluppo delle procedure, condotto da una società esterna ma in stretta collaborazione con l'Università per arrivare allo sviluppo di un prodotto commerciale di cui l'Ateneo detiene una quota di proprietà paritaria. Lo sviluppo di tali procedure è oramai completo per quanto riguarda la consultazione e la catalogazione mentre il modulo per la gestione del prestito intra ed interbibliotecario è in avanzata fase di analisi.

Il sistema di consultazione del catalogo (OPAC) è divenuto attivo a partire dal febbraio 1997 potendo disporre fin dall'inizio di un cospicuo numero di informazioni bibliografiche derivati dal riversamento nel nuovo sistema di tutti i dati importati da cataloghi locali preesistenti. Contestualmente è stata completata la messa a punto di una procedura che consente il riversamento nel data base locale di tutti i dati relativi alla nostra Università presenti nel polo di SBN Cilea. In tal modo si rendevano consultabili mediante un'unica interfaccia tutti i dati disponibili, indipendentemente dalla modalità di catalogazione utilizzata. Il catalogo contiene a tutt'oggi più di 500.000 informazioni e può essere consultato mediante accesso internet all'indirizzo <http://bibliopv.unipv.it/opac/ricerche.html>. La consistenza del data base è indicata in Tab. 7. Le statistiche di utilizzo per gli anni 1997 e 1998 sono evidenziate in Fig.6.

Particolarmente rilevante è stato il lavoro di messa a punto del modulo EasyCat che costituisce il primo esempio di sistema di catalogazione ad alto livello completamente basato su tecnologia Internet/Intranet. La procedura, presentata ufficialmente al convegno AIB tenutosi a Napoli nell'ottobre 1997, ha iniziato ad essere utilizzata fin da subito in via sperimentale. Contemporaneamente alla

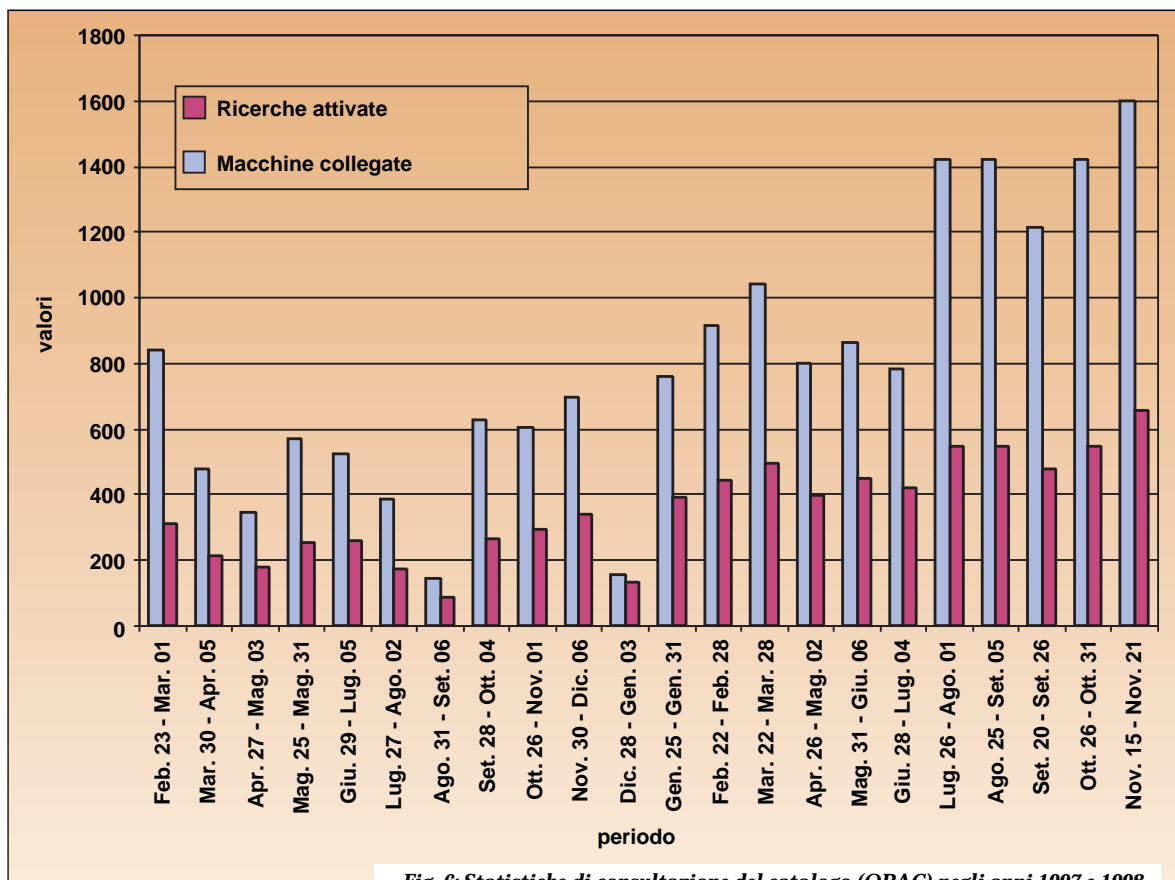


Fig. 6: Statistiche di consultazione del catalogo (OPAC) negli anni 1997 e 1998.

messa in funzione della procedura è stata avviata una intensa e complessa attività di formazione del personale delle biblioteche dell'Università e degli enti esterni che hanno dimostrato interesse nei riguardi dell'iniziativa. L'attività di formazione ha comportato sia lo svolgimento di corsi teorici sulle metodologie di catalogazione e sull'utilizzo del software, sia la realizzazione di esercitazioni pratiche guidate da personale qualificato. Tale attività ha portato a tutt'oggi alla abilitazione di circa 40 catalogatori.

L'attività di sviluppo delle procedure di istruzione e assistenza al personale e di gestione del progetto è stata in gran parte realizzata da un nucleo operativo che ha operato in collaborazione con il centro di calcolo sotto la supervisione di un comitato di coordinamento nominato dalla Commissione per il Catalogo Unico di Ateneo.

Recentemente è stata avviata una collaborazione con l'Istituto Centrale per il Catalogo Unico (ICCU), gestore del sistema SBN, al fine di avviare un progetto che consenta di sviluppare un modulo di interfacciamento tra il sistema di catalogazione Easycat e il sistema SBN, portando così allo sviluppo di un vero e proprio sistema SBN-compatibile.

### 3. Rilevazione di attività di valutazione dell'attività amministrativa

#### 3.1. Attività di valutazione interna

Il NuV ha avviato, nel mese di gennaio 1998, un progetto per la valutazione dei servizi a supporto delle attività didattiche e scientifiche e degli uffici dell'Amministrazione centrale. L'obiettivo primario di questo progetto è stato quello di favorire la crescita di una **cultura dell'autonomia** stimolando le forze vive dell'Ateneo.



Il progetto prevedeva due fasi distinte e successive: una prima fase di **autovalutazione** ed una seconda di **valutazione esterna**. La fase di autovalutazione prevedeva che i responsabili delle strutture coinvolte, preferibilmente coadiuvati dai propri collaboratori, predisponessero una relazione di autovalutazione, organizzata secondo lo schema suggerito dal NuV. Si richiedeva di definire la missione della struttura e delle eventuali unità funzionali interne, di delineare la situazione attuale in termini di risorse disponibili e di descrivere i punti di forza e di debolezza. La relazione avrebbe dovuto, inoltre, contenere le linee essenziali di un piano di sviluppo delle attività e miglioramento della qualità dei servizi resi, nonché la proposta di quali descrittori quantitativi potessero convenientemente permettere di misurare i prodotti e/o i carichi di lavoro originati dai processi gestiti dalla struttura considerata. Tale fase, conclusasi nel mese di giugno 1998, ha registrato la quasi totale partecipazione delle strutture coinvolte. La

**Tab. 7: Biblioteche partecipanti all'OPAC (Dati aggiornati al 25 novembre 1998)**

Biblioteche	Dati in OPAC
Clinica Malattie Infettive	1049
Dip. Biologia animale lab. di Entomologia	74
Dip. Biochimica Scienze	1066
Dip. Chirurgia. Sez. Chirurgia generale A	1092
Dip. di Filosofia	109
Dip. di Matematica	1651
Dip. Economia Pubblica e Territoriale	28648
Dip. Genetica microbiologia	8677
Dip. Medicina interna	370
Dip. Scienze della terra	1086
Fac. di Giurisprudenza	11392
Fac. di Ingegneria	19792
Fac. di Lettere e Filosofia	241669
Fac. di Scienze Politiche	33885
I fac. di Economia	33587
Il fac. di Economia (VA)	3673
Interdip. di Fisica A.Volta	13908
Ist. Fisiologia Umana e Generale	51
Istituto di Istologia ed Embriologia Generale	156
Scuola Paleografia Musicale (CR)	33887
Storica aei Elettrotecnica	3103
Unificata di Chimica	6763
Unificata di Farmacia	3948
*Biblioteca Universitaria	50825
*Collegio Borromeo	1458
*IRCCS fondazione "C.Mondino"	11206
<b>Totale</b>	<b>501919</b>
<i>* Biblioteche di enti esterni all'Università degli studi di Pavia</i>	

Tab. 8 riporta l'elenco delle strutture e la data di consegna al NuV della relazione di autovalutazione.

Le relazioni di autovalutazione sono state analizzate, al fine di definire, oltre ad una descrizione dell'esistente e ad una ricognizione dell'attuale struttura organizzativa, una metodologia di valutazione delle relazioni stesse tale da consentire la loro restituzione commentata alle strutture oggetto di valutazione. Il NuV si propone l'obiettivo di favorire con la sua iniziativa una crescita nelle capacità di analisi critica dei processi organizzativi interni alle strutture. Tale crescita, peraltro, deve essere sollecitata fortemente e governata esclusivamente dalla Direzione Amministrativa dell'Ateneo che, di conseguenza, è stata coinvolta attivamente nell'analisi dei risultati.

Alla fase di autovalutazione seguirà una fase di valutazione esterna. Il NuV sta predisponendo alcuni questionari da somministrare agli utenti dei principali servizi resi dalle strutture, identificati sulla base delle relazioni di autovalutazione e di un'analisi dell'organizzazione delle funzioni svolte.

Gli elementi raccolti nelle due fasi del progetto verranno analizzati dal NuV e, se necessario, integrati con ulteriori informazioni raccolte successivamente, al fine di costruire una griglia di indicatori utili a valutare l'evoluzione nel tempo dell'efficienza, dell'efficacia dei processi gestiti dalla struttura e della qualità dei servizi resi.

Il NuV si propone di organizzare una giornata di discussione in cui verranno illustrati i risultati dell'iniziativa di valutazione delle strutture tecnico-amministrative, coinvolgendo, ovviamente, i responsabili delle strutture stesse. In questo modo, si intende stimolare una riflessione comune in relazione ad alcuni aspetti essenziali:

- il cambiamento nel ruolo istituzionale della struttura tecnico-amministrativa dell'Ateneo,
- i servizi innovativi che si ritiene necessario implementare per il miglioramento dell'efficienza gestionale dell'Ateneo;



c) i moduli organizzativi da introdurre e gli strumenti operativi da utilizzare per gestire il cambiamento.

### 3.2. Partecipazione a programmi di valutazione esterna

L'identificazione di aree gestionali ben delineate sta alla base anche della metodologia di valutazione delle attività gestionali nelle università predisposta in ambito Conferenza dei Rettori delle Università Italiane. Infatti, all'interno dell'assemblea dei delegati rettorali alla valutazione della C.R.U.I., è stato formato un gruppo di lavoro composto da docenti e personale tecnico-amministrativo di alcuni atenei cui è stato attribuito il compito di elaborare una metodologia di valutazione della gestione amministrativa universitaria. Il gruppo di lavoro ha predisposto alcuni questionari, di cui verrà richiesta la compilazione a tutti gli atenei Italiani, finalizzati ad analizzare la struttura organizzativa, il livello raggiunto nell'introduzione di procedure gestionali innovative, lo sforzo di razionalizzazione ed ammodernamento attivato dalle diverse istituzioni, indagando di riflesso sui miglioramenti apportati ai livelli di qualità nell'offerta di servizi, obiettivo cui tutti gli atenei dovrebbero tendere all'interno del nuovo quadro di confronto competitivo tra le sedi che si va ormai delineando. La valutazione delle performance è stata impostata secondo i due aspetti fondamentali di efficienza ed efficacia la cui misurazione si avvale di indicatori relativi alle tre fasi del processo: risorse utilizzate, attività svolte e risultati conseguiti. È stato introdotto il concetto di *aree funzionali (macrofunzioni)*, ovvero *aggregati omogenei di funzioni*, che possono essere agevolmente individuate in tutti gli atenei. In relazione ad ogni area funzionale, si calcolano *indicatori di efficienza* rapportando alcune *proxy* (ovvero variabili situazionali presumibilmente ad altissimo grado di correlazione) con le risorse impiegate (che possono risultare definendone una misura di costo, es. personale x retribuzione).

L'Università di Pavia ha contribuito attivamente all'iniziativa, partecipa alla fase di sperimentazione dell'indagine e ritiene estremamente importante la possibilità di effettuare significative comparazioni tra risultati gestionali locali e omogenee realtà nazionali.

## 4. Valutazione della gestione

### 4.1. Analisi del bilancio di ateneo

Perfettamente complementare all'esigenza di cambiamento organizzativo risulta l'esigenza di economicità. Operare con economicità non significa limitare la quantità e/o la qualità dei servizi offerti. Operare con "economicità", significa, invece, attuare processi produttivi tali da garantire

Tab. 8: *Strutture tecnico-amministrative coinvolte nel progetto di valutazione dei servizi*

Strutture coinvolte nel progetto	Relazione pervenuta il
<b>1. Uffici amministrativi di livello dirigenziale</b>	
a Direzione Amministrativa	01.07.1998
b Vice direttore amministrativo <sup>(1)</sup>	30.07.1998
c Area del personale	31.03.1998
d Area didattica	19.05.1998
e Area servizi generali, strumentali e logistici	08.05.1998
f Area finanza, contabilità e controllo	15.04.1998
<b>2. Servizi di natura tecnica afferenti alla Direzione Amministrativa</b>	
a Divisione Edilizia	01.04.1998
b Divisione per l'Igiene e Sicurezza	18.03.1998
<b>3. Centri di Servizio Interdipartimentali</b>	
a Centro di Calcolo	31.03.1998
b Centro Grandi Strumenti	non pervenuta
c L.E.N.A	non pervenuta
d Centro linguistico	28.03.1998
<b>4. Biblioteche</b>	
a Area di Lettere	30.04.1998
b Area di Medicina	30.04.1998
c Facoltà di Economia	30.04.1998
d Facoltà di Ingegneria	30.04.1998
e Facoltà di Scienze Politiche	30.04.1998
f Facoltà di Giurisprudenza	30.04.1998
g Dipartimenti di Chimica	30.04.1998
h Dipartimenti di Fisica	30.04.1998
<small>(1) Sono pervenute solo le relazioni della Ripartizione Affari generali e dell'Ufficio Affari Internazionali. Non è stata consegnata una relazione d'area da parte del dirigente.</small>	

condizioni di durata ed autonoma funzionalità, cioè efficiente impiego delle risorse disponibili per ottenere risultati che siano efficaci nel soddisfare i bisogni e le esigenze degli individui a cui sono diretti, garantendo un uso ottimale delle risorse per produzione di servizi sempre più rispondenti alle esigenze.

Nelle organizzazioni economiche private la necessità di operare con economicità è presente da sempre e il bilancio costituisce il documento attraverso cui si rappresentano e si valutano le condizioni di economicità. Nelle università i legami tra bilancio ed economicità si presentano in termini molto differenti: a causa sia del tipo di contabilità utilizzata sia della diversa finalità del sistema contabile pubblico, l'analisi dei valori del bilancio universitario permette di formulare solo un giudizio di coerenza tra ammontare delle risorse acquisite e ammontare delle risorse impiegate.

Il metodo di scritture contabili attualmente in vigore non è in grado di fornire, in sede sia di bilancio di previsione sia di conto consuntivo, una rappresentazione immediatamente leggibile dell'andamento economico, finanziario e patrimoniale dell'Ateneo.

Il complesso di norme contenute nella bozza di regolamento di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, predisposta dalla Commissione competente, non sembra delineare un sistema di evidenze contabili innovativo. L'unico sistema di scritture puntualmente definito è quello di contabilità finanziaria, che mantiene la classificazione delle entrate e delle uscite in titoli, rispettivamente per fonti di finanziamento (entrate contributive, da trasferimenti correnti, diverse alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti, trasferimenti in conto capitale e accensioni di prestiti) e per principali aggregati economici (spese correnti, in conto capitale, estinzione di mutui e prestiti).

È doveroso ricordare che anche l'impostazione contabile dello Stato è stata recentemente oggetto di profonde modifiche. In particolare il recente D.lgs 7.8.1997, n.279 introduce una sostanziale modifica nelle proprie scritture contabili, nella struttura del bilancio di previsione e del rendiconto generale, da cui emerge la necessità di correlare gli stanziamenti di bilancio ad un'azione di programmazione delle attività e dei risultati. Viene, pertanto, adottata una forma di rappresentazione contabile più idonea ad esprimere i collegamenti tra i fondi di bilancio, attività gestite e responsabilità relative e s'introduce una ripartizione, per l'entrata e per la spesa in unità previsionali di base, che formano oggetto di approvazione parlamentare e che costituiscono l'insieme organico delle risorse finanziarie affidate alla gestione di un unico centro di responsabilità amministrativa. Tale ripartizione è stata introdotta per assicurare la piena rispondenza della gestione finanziaria agli obiettivi posti dall'azione amministrativa dello Stato nell'ambito del criterio della ripartizione delle risorse per funzioni, individuate con riferimento agli obiettivi generali, perseguiti dalle politiche amministrative di settore ed all'esigenza di verificare la congruenza delle attività amministrative agli obiettivi medesimi, anche in termini di servizi finali resi ai cittadini.

La legge contiene anche indicazioni puntuali in relazione ai criteri e parametri di formazione delle previsioni. Gli stanziamenti dei singoli stati di previsione sono determinati esclusivamente in relazione alle esigenze funzionali e agli obiettivi concretamente perseguibili in base alle necessità derivanti dai servizi istituzionali e dai programmi e progetti presentati da ciascuna amministrazione, rimanendo preclusa ogni quantificazione basata sul mero calcolo della spesa storica incrementale. Anche i residui di stanziamento in conto capitale sono conservati in bilancio come residui a condizione che ci sia una verifica dello stato di attuazione dei programmi in corso e, solo ove sussista l'effettiva necessità di conservazione delle somme per motivate esigenze, connesse all'attuazione degli investimenti ai quali gli stanziamenti sono preordinati.

Al Ministro, quale organo politico, compete la definizione degli obiettivi da perseguire e l'indicazione del livello dei servizi. In base a ciò, assegna le risorse ai dirigenti generali titolari dei centri di responsabilità delle rispettive amministrazioni, facendo comunicazione in merito alla competente ragioneria e alla Corte dei Conti.

Anche il rendiconto generale dello Stato esponendo nel conto del bilancio le risultanze della gestione delle entrate e delle spese adotta la stessa struttura del bilancio di previsione. Esso è costruito sulla base della classificazione incrociata per funzioni-obiettivo e per unità previsionali di base,

suddivise in capitoli per consentire la valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa in relazione agli obiettivi stabiliti, agli indicatori di efficacia e di efficienza e agli scopi delle principali leggi di spesa.

#### 4.2. Il bilancio preventivo come strumento di previsione e di pianificazione

Il bilancio preventivo, predisposto non solo su base annuale ma anche poliennale, deve assumere un'importanza fondamentale non solo come strumento di natura autorizzativa, attraverso il quale si fissano gli importi fino a concorrenza dei quali le singole strutture sono legittimate a spendere, ma soprattutto come documento di programmazione perché esplicita i criteri sottostanti al processo politico di allocazione delle risorse. Tale processo deve svolgersi nel rispetto delle condizioni di equilibrio economico finanziario dell'Ateneo, inserendosi in un quadro di pianificazione strategica di medio-lungo termine e di programmazione per obiettivi e deve assumere il ruolo di vincolo budgetario di responsabilizzazione gestionale.

Nelle aziende, la pianificazione strategica rappresenta il processo attraverso il quale l'alta direzione definisce la missione, gli obiettivi a medio-lungo termine e le strategie, ovvero le linee fondamentali d'azione tramite le quali raggiungere gli obiettivi fissati. La programmazione definisce gli obiettivi di breve periodo, in modo coerente rispetto a quelli di lungo periodo ed individua le azioni tramite le quali sia possibile raggiungerli. Definisce, inoltre, gli standard rispetto ai quali è possibile valutare l'efficienza e l'efficacia delle attività svolte. La funzione di controllo permette di analizzare i risultati conseguiti, di valutarli in rapporto agli obiettivi e agli standard, e di decidere, ove occorra, le azioni correttive. Secondo tale logica, occorre che il preventivo sia redatto all'interno di un processo di pianificazione pluriennale, sia articolato per obiettivi, e consenta l'allocazione di risorse congruenti con i piani di finanziamento e con i risultati precedentemente ottenuti. In sede di rendicontazione consuntiva, si porranno sistematicamente a confronto i piani e i progetti del bilancio di previsione con gli effettivi

andamenti della gestione.

Occorre attivare un procedimento di formazione delle decisioni di spesa per programmi che, contrappo-  
nendosi al tradizionale metodo incrementale, consenta di verificare, da un lato, congruità e coerenza degli stanziamenti rispetto agli obiettivi e, dall'altro, a consuntivo, il grado di raggiungimento degli obiettivi, come illustrato nello schema riportato in Fig. 7.

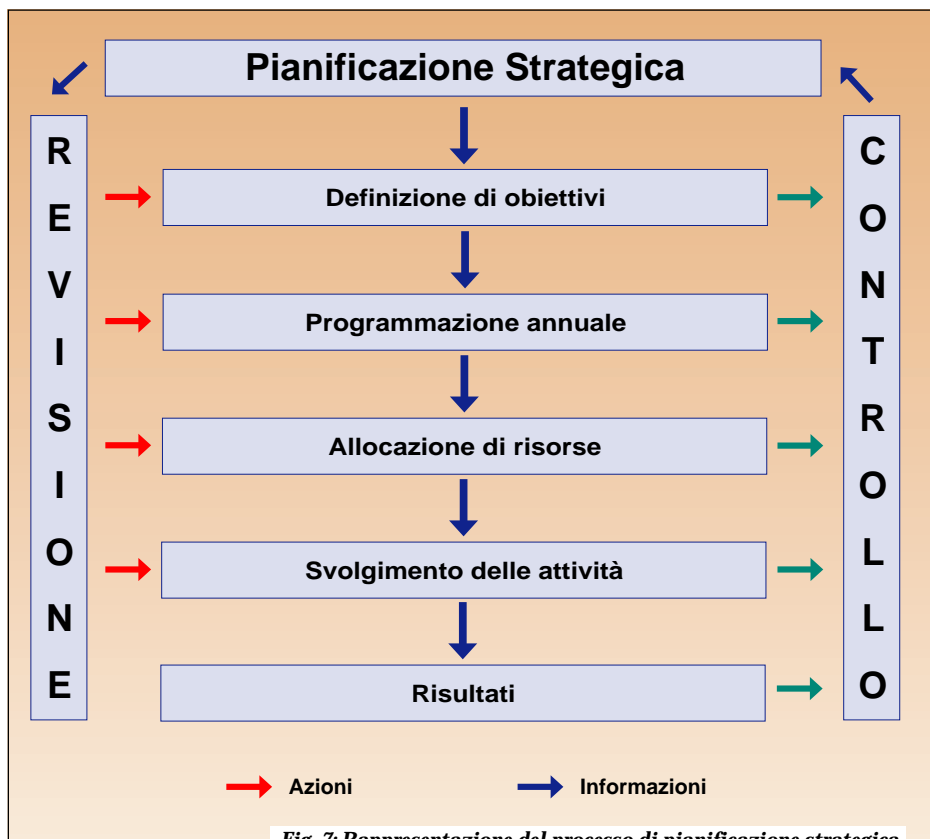


Fig. 7: Rappresentazione del processo di pianificazione strategica

È necessario, pertanto, che, in sede di assegnazione delle risorse, gli Organi di Governo considerino l'ammontare delle stesse effettivamente disponibile, i livelli di domanda consolidata dei vari servizi, i progetti relativi a servizi innovativi che si intendono offrire ed analizzino, successivamente, i risultati raggiunti in relazione agli obiettivi programmati.

Affinché il sistema di gestione budgetaria delineato possa essere validamente attuato, è necessario che i responsabili dei diversi centri decisionali ed operativi che caratterizzano la struttura organizzativa universitaria vi partecipino attivamente e siano coinvolti in un processo integrato di decisioni di cui siano espliciti e condivisi gli obiettivi e i criteri relativi all'assegnazione di risorse. Se i criteri di assegnazione delle risorse si basano su grandezze oggettive e misurabili identificate al fine di premiare i livelli di efficienza, di efficacia e di qualità, si diffonde una tensione organizzativa finalizzata al loro miglioramento. In quest'ottica, la gestione budgetaria assume la funzione di programmazione e di guida e il sistema di vincoli che essa pone non assume un significato penalizzante ma, al contrario, si configura come adeguato strumento di responsabilizzazione gestionale.

Nella bozza di regolamento si legge in proposito (art. 12 comma 3-4):

“Il bilancio, formulato in termini finanziari di competenza, indica per ciascun capitolo di entrata e di spesa l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che possono essere impegnate nell'esercizio cui esso si riferisce.

Gli stanziamenti di spesa sono iscritti in bilancio in relazione ai programmi definiti e alle concrete capacità operative dell'Università nel periodo di riferimento.

Il bilancio di previsione è predisposto sulla base delle linee programmatiche indicate dagli organi di governo...”

Tali affermazioni non disegnano compiutamente l'avvio di un sistema di pianificazione e di programmazione e le modalità pratiche attraverso cui esse si attuano rimangono difficilmente comprensibili se, contestualmente, non si procede all'attivazione di strumenti contabili che consentano di rappresentare in modo trasparente gli obiettivi programmati, le relative politiche di bilancio e i processi di responsabilizzazione economica sottostanti, fornendo una visione unitaria della pluralità dei processi gestiti e misurando i valori economici connessi ai diversi processi produttivi.

Nelle università, si attuano processi produttivi che realizzano servizi di genere diverso (ricerca, formazione, assistenza, consulenza, ecc.) Tali processi vedono impegnate strutture diversamente classificabili a seconda del ruolo svolto. Le strutture centrali svolgono molteplici funzioni di indirizzo strategico e di predisposizione di servizi a supporto per la gestione delle risorse umane e materiali impiegate. Le facoltà organizzano i servizi didattici istituzionali, mentre i Dipartimenti/Istituti sono le strutture deputate alla produzione nelle attività di ricerca.

Non sfugge che la complessità del sistema produttivo sia accentuata dall'esistenza istituzionale di figure ibride quali il “Docente/Ricercatore”, che, peraltro, costituiscono la peculiarità e la ricchezza culturale della struttura universitaria. Tuttavia, il processo di programmazione illustrato in Fig. 8, in un Ateneo richiede il massimo sforzo di articolazione nelle seguenti fasi:

- individuazione delle diverse linee di attività presenti nell'Ateneo: didattica, ricerca e attività di supporto;
- definizione dell'ammontare di risorse che si reputa congruo attribuire ad ognuna di esse, in relazione agli obiettivi strategici definiti e all'entità dei finanziamenti previsti,
- ripartizione dei fondi assegnati alle linee di attività individuando le componenti funzionali allo svolgimento delle attività stesse,
- elaborazione di piani di spesa delle strutture operative (facoltà, dipartimenti, centri di supporto, uffici amministrativi) articolate nelle componenti individuate nella fase precedente;
- valutazione delle proposte di spesa in base a criteri omogenei e rispondenti agli obiettivi predefiniti;
- assegnazione delle risorse alle strutture;
- analisi dei risultati ottenuti quale verifica di correttezza dell'intero processo e delle singole fasi.

La valutazione dei risultati e l'analisi dei dati consuntivi presuppone la realizzazione di un sistema di reporting integrato che comprenda:

- le relazioni di autovalutazione predisposte dai responsabili delle strutture;
- un sistema di indicatori atti a monitorare gli andamenti delle performance in termini di efficacia e di efficienza;
- i risultati economici ottenuti misurando gli utilizzi effettivi dei fattori produttivi impiegati.

Un sistema gestionale così configurato si attua e fornisce risultati positivi solo se, contestualmente, vengono attivati strumenti gestionali-contabili innovativi, si sviluppa una **funzione di controllo di gestione** e si costruisce un sistema informativo capace di acquisire e conservare i dati necessari al suo funzionamento. Peraltro, occorre sottolineare che il fattore critico strumentale al successo di una gestione budgetaria è rappresentato dalla convinzione diffusa che le modalità di governo e amministrazione dell'Ateneo debbano essere modificate, coinvolgendo ogni settore dell'organizzazione e favorendo la crescita di una capacità manageriale interna indispensabile per ottenere una struttura atta

fornire servizi efficienti ed efficaci.

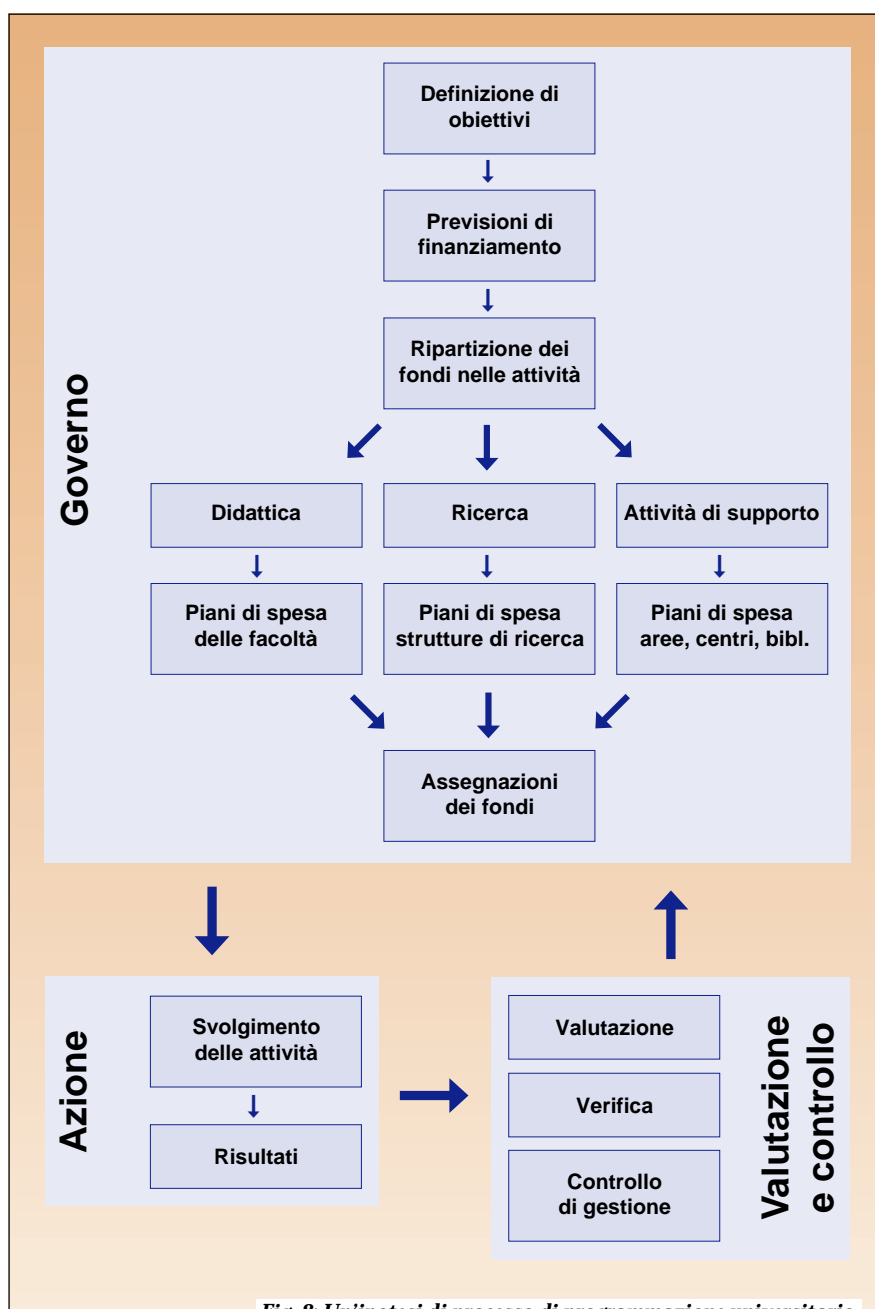


Fig. 8: Un'ipotesi di processo di programmazione universitario

4.3. L'esigenza di riforma dei sistemi informativi e contabili universitari

L'esigenza di riforma dei sistemi contabili universitari è, per la verità, un problema di rilevanza ed attualità nazionale. La normativa contenuta nella legge n. 537/93 ha introdotto un'importante innovazione in merito al finanziamento ordinario degli Atenei: è stato stabilito che il Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) sia suddiviso in due 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 quali-

ficazione della ricerca, tenuto conto delle dimensioni e delle condizioni ambientali e strutturali.

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, basato su criteri relativi a standard dei costi di produzione per studente e agli obiettivi di qualificazione della ricerca, tenuto conto delle dimensioni e condizioni ambientali e strutturali. In questo contesto, emerge chiaramente il problema della confrontabilità dei bilanci universitari al fine di poter effettuare quelle valutazioni comparative di efficienza e funzionalità poste dall'ordinamento alla base delle assegnazioni di riequilibrio. È indubbio che una differenziazione non governata dei modelli di rappresentazione contabili dei vari atenei costituisca un ostacolo di non poco conto nell'individuazione di criteri di finanziamento basati su criteri economici di efficacia e funzionalità. Inoltre, ogni Ateneo ha la possibilità di modificare in ogni momento i propri ordinamenti contabili senza che il Ministero abbia significativi poteri di intervento, cosa che rafforza la situazione di incertezza valutativa in quando rende difficili i confronti non solo tra bilanci di atenei diversi ma anche tra i bilanci dello stesso ateneo in anni successivi.

Da ciò discende la necessità di uno schema di riferimento generale per la contabilità e la gestione degli atenei. Questo non significa che i singoli atenei debbano dotarsi di uguali strumenti gestionali per la rappresentazione e il governo economico dei processi; al contrario appare opportuno ed auspicabile che questi siano disegnati e adattati sulle specifiche esigenze di ogni realtà ma ciò non può andare a detrimento di una corretta, trasparente ed uniforme rappresentazione esterna. Il problema è all'esame di un Gruppo di Lavoro, appositamente costituito. L'operato della Commissione dovrebbe concretizzarsi nella definizione di un sistema di reporting per le Università che assuma il significato di comunicazione, a tutti i soggetti coinvolti, sulla "corretta ed economica gestione" dell'istituzione.

Occorre, peraltro, distinguere i due diversi aspetti ricompresi nella dizione "corretta ed economica gestione".

Nella prima accezione di corretta gestione, si considera il regolare e trasparente uso dei flussi di risorse attraverso la predisposizione di schemi di rendicontazione consuntiva definiti a livello nazionale, che consentano una rappresentazione unitaria e significativa dell'economia degli atenei e che comprendano tutti i flussi finanziari, positivi e negativi, pertinenti alle gestioni autonome (**conto consuntivo consolidato**). Di conseguenza, i lavori della Commissione hanno portato alla definizione di uno schema di consuntivo innovativo rispetto a quello vigente ex D.M. 26.2.96, il quale, essendo volto a "consentire l'analisi della spesa finale ed il consolidamento dei conti del settore pubblico allargato", non consente analisi significative delle entrate e delle spese degli atenei.

Nella seconda accezione, il corretto ed economico uso delle risorse è riferito alla più efficiente combinazione dei fattori produttivi per la realizzazione dei servizi e delle attività degli atenei, anche in relazione agli obiettivi stabiliti dagli Organi di governo. Per questo tipo di valutazioni, l'osservazione dei flussi finanziari è scarsamente significativa, in quanto si possono attuare, con assoluta correttezza nella gestione delle risorse, attività e servizi caratterizzati da bassissimi livelli di efficienza per quanto riguarda la combinazione dei fattori produttivi o profondamente inefficaci per il mancato adeguamento dei servizi prodotti ai bisogni cui ci si propone di far fronte.

Occorre, allora, integrare la rendicontazione, predisponendo:

- a) uno schema di conto economico fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo che consenta di collegare le risorse umane, finanziarie e strumentali impiegate con i risultati conseguiti e con le connesse responsabilità dirigenziali, allo scopo di realizzare il monitoraggio dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'azione svolta dalle singole amministrazioni<sup>2</sup>.
- b) un sistema di misurazione e valutazione dell'output anche tramite indicatori di attività e risultato, ovvero indicatori di performance che qualifichino i servizi offerti in relazione alle politiche nazionali.

---

<sup>2</sup> L'introduzione di un sistema di contabilità economica per centri di costo è, del resto, sancito espressamente dalla L.279/97 all'art.10, comma 1 per tutte le amministrazioni pubbliche, tra cui sono comprese anche le università, in forza del D.lgs. 3.2.1993, n.29.



Il gruppo di lavoro ministeriale ha elaborato, in relazione al punto a), una proposta di piano dei conti economico e una tabella di raccordo con il rendiconto finanziario, analizzando i problemi originati dalla necessità di far convivere e collegare sistemi di registrazione contabili che si basano su presupposti concettualmente differenti.

La definizione del sistema di misurazione e valutazione dell'output, di cui al punto b), compete, invece, all'Osservatorio Nazionale cui è attribuito il compito di predisporre la metodologia di supporto per le decisioni di governo, di finanziamento e di valutazione del sistema universitario.

La predisposizione di un sistema uniforme di rendicontazione e una congrua definizione, effettuata a livello centrale, di opportuni "standard" relativi ai costi di produzione e ai livelli di output si configurano come propulsori del necessario cambiamento di cultura gestionale all'interno delle amministrazioni universitarie.

Gli obblighi informativi, cui gli atenei dovranno far fronte, faciliteranno un processo di sviluppo della cultura gestionale interna. Il ruolo dell'autorità esterna, in questa fase storica, è quello di operare un mutamento nelle richieste informative e la correlazione tra entità dei finanziamenti e indicatori di performance indurrà, di conseguenza, un comportamento innovativo orientato alla responsabilizzazione di ordine economico. Il problema non è tanto nell'insufficienza degli strumenti a disposizione delle aziende pubbliche, quanto nel cambio di mentalità necessario affinché essi vengano utilizzati adeguatamente. Tale cambiamento culturale non avrà, di certo, compiuta realizzazione in tempi brevi ma non avverrà per il solo fatto di introdurre tecniche e strumenti innovativi, soprattutto se elaborati e maturati in contesti istituzionali, organizzativi e gestionali estremamente differenti da quelli che caratterizzano le realtà universitarie.

Il NuV reputa il processo di evoluzione del sistema universitario auspicabile ed ineludibile; di conseguenza, gli atenei che riusciranno a sviluppare proprie capacità di autogoverno, realizzando un progetto di ente moderno, autonomo, gestito in modo efficace ed efficiente saranno avvantaggiati all'interno del contesto competitivo che si va delineando tra le sedi nazionali. Quanto detto comporta l'esigenza di procedere, fin da subito, a implementazioni e revisioni del sistema informativo-contabile interno.

Attualmente il bilancio preventivo e i rendiconti consuntivi sono redatti distintamente per l'Amministrazione centrale e per i dipartimenti ed impostati con criteri differenti: di competenza il primo e di cassa i secondi. La diffusione dei dati contabili avviene mediante voluminose pubblicazioni, che non consentono di avere agevolmente un quadro complessivo dell'andamento finanziario dell'Ateneo e delle strutture decentrate.

Il bilancio d'Ateneo dovrebbe, al contrario, consentire una visione unitaria della pluralità dei processi gestiti e poter essere compreso da tutti i componenti della comunità accademica. 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.

**Il NuV ritiene indispensabile impostare la redazione di bilancio a livello consolidato, elidendo ovviamente le partite che rappresentano flussi interni tra le strutture e strutturando le informazioni in modo da consentire una rappresentazione unitaria e significativa dell'economia dell'Ateneo.** L'ipotesi di nuovo regolamento per l'amministrazione prevede la formazione del conto consuntivo consolidato introducendo un'altra sostanziale innovazione, ovvero che anche i bilanci dei dipartimenti siano formulati in termini finanziari di competenza, e non più di cassa, il che elimina la disomogeneità tra i bilanci dell'amministrazione centrale e delle strutture periferiche e permette, di conseguenza, la redazione di un consuntivo consolidato.

Si sottolinea, peraltro, come tale innovazione non sia di per sé sufficiente se non accompagnata da un'efficace azione di coordinamento contabile delle strutture decentrate che conduca a regole di contabilizzazione e utilizzi delle causali di imputazione degli importi definiti in modo chiaro ed omogeneo.

Occorre, inoltre, affiancare al tradizionale sistema di rilevazioni di tipo finanziario, un sistema di rilevazione di tipo economico che consenta una misurazione ed una valutazione dell'utilizzo delle risorse investite nelle strutture centrali e decentrate per lo svolgimento dei processi produttivi.



**Il NuV ritiene che l'esigenza di aumentare l'efficienza gestionale imponga l'adozione di una contabilità economica e l'articolazione dei dati della contabilità economica generale in centri di costo, intesi come unità operative interne che vengono individuate nella struttura organizzativa alla luce della distribuzione delle attività e delle responsabilità.**

La conoscenza delle differenti configurazioni di costo relative a processi, prodotti e strutture fornisce un importantissimo contributo alla valutazione delle attività universitarie e si presenta come uno strumento essenziale per l'assunzione di decisioni consapevoli da parte degli Organi di Governo. Il costo di gestione di una struttura può essere correlato ad una valutazione dei suoi livelli di attività e di produzione, al fine di evidenziare le possibili economie o diseconomie e per decidere la convenienza a mantenere o a modificare quella struttura organizzativa. In altri termini, la costruzione di un sistema di contabilità gestionale rappresenta uno strumento indispensabile al fine di consentire, all'interno di ogni organizzazione, un aumento della conoscenza dei processi gestiti, della quantità e del costo dei fattori produttivi e della loro combinazione per lo svolgimento delle attività. L'obiettivo di accrescere la capacità gestionale interna per rendere l'organizzazione maggiormente idonea a rendere servizi efficienti e in grado di rispondere in modo adeguato alla domanda non può essere perseguito senza l'adozione degli opportuni strumenti tecnici e lo 'stato dell'arte' delle procedure informatiche-gestionali non è, attualmente, incoraggiante.

Le procedure informatiche 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 di Ateneo (S.I.A.). Il progetto prevede un duplice obiettivo: da un lato, individuare le opportune modifiche ed integrazioni di basi di dati che consentano la creazione di un flusso informativo completo ed aggiornato delle attività didattiche (S.I.D.) e, dall'altro, realizzare una base-dati delle attività di ricerca universitarie, ampia, analitica, affidabile e aggiornata con regolarità (S.I.R.).

In relazione al primo obiettivo, il NuV ha promosso la realizzazione di un prototipo di Data Warehouse per la didattica, che sarà, a breve, presentato ai presidi di facoltà e ai presidenti/coordinatori dei corsi di studio quale strumento a loro disposizione per accedere ai dati di loro interesse.

In relazione al Sistema Informativo per la Ricerca, l'attribuzione di un appalto esterno ha consentito la realizzazione di un sistema in ambiente Intranet attraverso il quale le strutture di ricerca inseriscono le informazioni in un database appositamente predisposto. L'iniziativa è stata sviluppata con la collaborazione del Collegio dei Direttori di Dipartimento e il progetto è stato inserito tra quelli incentivati nell'accordo raggiunto per l'anno 1998 in sede di contrattazione decentrata ex art. 43 C.C.N.L..

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 nella precedente relazione del NuV, 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.

#### 4.4. 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 1997 tale fondo è stato determinato in L.223.316.616.000.
- **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 1997 sono stati assegnati dal MURST L.4.193.000.000.
- **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 1997 il finanziamento su tale capitolo è stato accertato in 872 Mlit.

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 dal 1994 al 1997 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 1997 sono state accertate in L. 324.712.064.817, mentre quelle in c/capitale ammontano a L.26.426.009.490, rispettivamente pari al 92.5% e al 7.5% delle entrate complessive, al netto delle partite di giro. Le uscite correnti impegnate sono state di L.294.452.765.534 mentre quelle in conto capitale risultano pari a L.43.449.685.682, rispettivamente l'87.1% e il 12.9% delle uscite complessive, al netto delle partite di giro.

Si rileva, nei quattro esercizi considerati, una destinazione di risorse alle spese di investimento che 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 considerati 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.

L'esame comparato dei rendiconti consuntivi nel quadriennio 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 essendo le spese per il personale di ruolo il fattore produttivo preponderante nel "processo di produzione universitario".

In relazione alla composizione dei finanziamenti e delle spese dell'esercizio finanziario 1997, occorre segnalare come la relazione allegata al conto consuntivo presenti caratteri innovativi di estremo interesse. Le informazioni tradizionalmente presenti sono state integrate da analisi maggiormente dettagliate delle categorie di entrate per fonti di provenienza e delle uscite per destinazione ponendo a raffronto le previsioni assestate al 31/12/97 con gli importi rispettivamente accertati ed impegnati e corredando l'esposizione con commenti esplicativi in merito alle differenze registrate. Alcuni grafici illustrativi e la definizione di alcuni indicatori di bilancio completano la relazione che risulta maggiormente idonea ad illustrare l'andamento gestionale dell'Ateneo. Di conseguenza, si ritiene opportuno, in questa sede, limitare l'analisi ad alcune voci particolarmente importanti o che hanno registrato trend significativi nei quattro esercizi considerati.

#### **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, trasferiti al bilancio universitario solo dal 1996, ad incrementi degli stipendi del personale docente, ricercatore e tecnico-amministrativo, all'attribuzione nel corso dell'esercizio 1997 del saldo positivo della quota di riequilibrio 1996.
- **Tasse e contributi da studenti:** si registra un trend positivo fino all'esercizio 1996 (dovuto all'introduzione del nuovo modello di contribuzione basato sugli elementi previsti dalla L.537/93) mentre nel 1997 si è avuto un lieve decremento sia in valore assoluto che percentuale correlato alla diminuzione del numero di studenti. L'importo accertato a consuntivo 1997 ammonta a L.43.559.567.381, al lordo di L.5.432.860.000, corrispondenti all'importo dei contributi da trasferire alla Regione Lombardia per il diritto allo Studio.
- **Vendita di beni e servizi:** l'esercizio 1997 conferma una scarsa rilevanza percentuale di questa tipologia di entrata. 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:** l'incremento registrato nell'esercizio 1997 è dovuto all'accensione del mutuo per la ristrutturazione di Palazzo Vistarino. Le altre voci di finanziamento in c/capitale o rimangono stabili o subiscono diminuzioni anche significative. Di particolare rilievo la flessione delle assegnazioni C.N.R. per contratti e contributi che è da attribuire ai problemi finanziari e di cassa che interessano attualmente tutti gli Enti Pubblici.

#### **Uscite correnti:**

- **Spese per il personale:**  
**Indennità:** la variazione in aumento registrata nel corso dell'esercizio 1997 è legata all'incremento delle indennità riconosciute al personale medico dei reparti sanitari e si ricollega, di conseguenza, ad una maggior entrata accertata a tale titolo dall'Ateneo.  
**Oneri sociali:** il considerevole aumento dell'importo dall'esercizio 1996 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.

- **Uscite in conto capitale:**  
**Immobili:** viene confermato un trend all'aumento, 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.). Per questo tipo di trasferimento alle strutture, il Consiglio d'Amministrazione ha deliberato un significativo aumento di risorse nell'esercizio 1996, confermato nel 1997.
- **Spese per ricerca finanziate dal CNR:** in corrispondenza alla diminuzione d'entrata sopra esaminata si pone, ovviamente, una riduzione di spesa sui finanziamenti C.N.R. La riduzione delle assegnazioni per contratti e contributi di ricerca è risultata particolarmente rilevante. Essendo alquanto incerta e non prevedibile un'inversione di tendenza nell'entità delle risorse messe a disposizione dagli Enti pubblici nazionali, si auspica che il dato induca ad una seria riflessione circa la necessità di ricorrere a quelle fonti di finanziamento per la ricerca che, nell'attuale contesto, consentono di acquisire risorse rilevanti. Inoltre, in un'istituzione universitaria, merita attenzione il valore percentuale di spese complessive per la ricerca scientifica che, nei quattro anni considerati non ha mai superato, il 5% delle uscite complessive.
- **Trasferimenti ad altre Università:** rappresenta l'ammontare dei trasferimenti ai Coordinatori di altre sedi relativi alle ricerche finanziate dal MURST(40%). L'importo compare nei consuntivi universitari dal 1996, esercizio dal quale hanno preso l'avvio le nuove modalità di attribuzione delle risorse in esame.

#### 4.5. 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 per aumentare considerevolmente le risorse destinate alle attività didattiche e scientifiche.

Il risultato dell'analisi di tali tipologie di entrate, come risultano dai consuntivi 1994, 1995 e 1996 e 1997 è sinteticamente riportato in Tab. 9.

L'andamento dei valori considerati nei quattro anni dimostra una preoccupante difficoltà ad incrementare la capacità di acquisizione di risorse derivanti da fonti non governative e l'indice di autonomia finanziaria presenta, a partire dall'anno 1996, una lieve flessione. Peraltro, tale flessione è motivata, in primo luogo, dall'aumento delle entrate complessive, verificatosi in seguito alla riforma del sistema previdenziale pubblico (vedi sopra) che ha comportato una crescita del trasferimento di risorse per il finanziamento ordinario.

Tab. 9

Voci di entrata	Anno 1994 (in milioni)	Anno 1995 (in milioni)	Anno 1996 (in milioni)	Anno 1997 (in milioni)
Tasse e contribut. Studenti	27.533	37.017	44.004	43.600
Vendita beni e servizi	8.877	11.356	8.127	8.449
Trasferim. Correnti da enti pubbl./priv.	4.743	3.756	4.728	5.461
Regioni, Province e Comuni	923	926	835	815
Fondo Sociale Europeo	-	1.300	163	634
<b>Totale</b>	<b>42.076</b>	<b>54.355</b>	<b>57.857</b>	<b>58.959</b>
<b>Totale entrate (al netto partite di giro)</b>	<b>208.907</b>	<b>252.511</b>	<b>314.974</b>	<b>351.138</b>
<b>Indice di autonomia finanziaria</b>	<b>20.1%</b>	<b>21.5%</b>	<b>18.4%</b>	<b>16.8%</b>

#### 4.6. Analisi del bilancio per indici

L'utilizzo di indicatori elaborati sui dati del conto consuntivo offre 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 reddito<sup>3</sup> 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.

#### **Indicatori finanziari inerenti la gestione di competenza**

Le indicazioni ricavabili dai risultati di tali indicatori (Tab. 10) confermano, ovviamente, quanto già esposto nell'analisi delle variazioni dei dati di consuntivo. Gli squilibri ricavabili dagli indicatori 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 alternative ai finanziamenti governativi; in particolare, occorre tener conto che la fonte di finanziamento più consistente per la ricerca è, oggi, rappresentata dalla Unione Europea.

#### **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. 11) emerge un soddisfacente grado di

<sup>3</sup> "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". R.N. ANTHONY-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.10: Indicatori finanziari inerenti la gestione di competenza

	1994	1995	1996	1997
<b>A) Dell'entrate</b>				
Fondo finanziamento ordinario	128.243 = 63,6%	152.991 = 65,5%	204.273 = 68,7%	223.317 = 68,8%
Totale entrate da trasferimenti correnti	201.558	233.642	297.480	324.712
Tasse e contributi studenti	27.533 = 13,7%	37.017 = 15,8%	44.004 = 14,8%	43.600 = 13,4%
Totale entrate correnti	201.558	233.642	297.480	324.712
Vendita di beni e servizi	8.877 = 4,4%	11.356 = 4,9%	8.127 = 2,7%	8.449 = 2,6%
Totale entrate correnti	201.558	233.642	297.480	324.712
Trasferimenti statali per ricerca scientifica	1.129 = 15,4%	3.152 = 16,7%	3.275 = 18,7%	4.824 = 18,3%
Totale entrate c/capitale	7.349	18.869	17.494	26.426
Trasferimenti da CNR	2.746 = 37,4%	3.086 = 16,4%	2.221 = 12,7%	1.032 = 3,9%
Totale entrate c/capitale	7.349	18.869	17.494	26.426
<b>B) Delle spese</b>				
Spese per personale	147.293 = 70,9%	152.449 = 69,4%	188.619 = 69,8%	207.418 = 70,4%
totale spese correnti	207.812	219.675	270.370	294.452
Spese per borse di studio	19.550 = 9,4%	23.765 = 10,8%	26.752 = 9,9%	27.319 = 9,3%
totale spese correnti	207.812	219.675	270.370	294.452
Acquisto beni e servizi	18.913 = 9,1%	18.700 = 8,5%	20.012 = 7,4%	21.342 = 7,2%
totale spese correnti	207.812	219.675	270.370	294.452
Spese per ricerca	10.988 = 45,4%	12.005 = 39,6%	13.844 = 26,9%	12.739 = 29,3%
totale spese c/capitale	24.216	30.324	51.550	43.450
<b>C) Di gestione</b>				
<i>Struttura finanziaria</i>				
Entrate correnti	201.558 = 96,5%	233.642 = 92,5%	297.480 = 94,4%	324.712 = 92,5%
Totale Entrate (escluse le partite di giro)	208.907	252.511	314.974	351.138
Entrate c/capitale	7.349 = 3,5%	18.869 = 7,5%	17.494 = 5,6%	26.426 = 7,5%
Totale Entrate (escluse le partite di giro)	208.907	252.511	314.974	351.138
Spese correnti	207.812 = 89,6%	219.675 = 87,9%	270.370 = 84,0%	294.452 = 87,1%
Totale Spese (escluse partite di giro)	232.028	249.999	321.920	337.902
Spese c/capitale	24.216 = 10,4%	30.324 = 12,1%	51.550 = 16,0%	43.450 = 12,9%
Totale Spese (escluse partite di giro)	232.028	249.999	321.920	337.902
<i>Grado di copertura delle spese</i>				
Entrate correnti	201.558 = 97,0%	233.642 = 106,4%	297.480 = 110,0%	324.712 = 110,3%
Spese correnti	207.813	219.675	270.370	294.452
Entrate c/capitale	7.349 = 30,3%	18.869 = 62,2%	17.494 = 33,9%	26.426 = 60,8%
Spese c/capitale	24.216	30.324	51.550	43.450

realizzazione delle previsioni, un ottimo grado di riscossione delle entrate, sia correnti sia 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:

- 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 ad evidenza pubblica, necessarie per le tipologie di spesa in esame;
- per completare la concretizzazione dell'investimento trattandosi di opere di rilevante impegno.

L'analisi dei valori assunti dagli indicatori sui residui (Tab. 12) evidenzia un progressivo aumento di accumulo di residui correnti passivi compensato, solo in parte, da un miglioramento dello smaltimento dei residui iniziali. Infatti l'indice di variazione dei residui passivi indica una loro crescita costante, e, di conseguenza, l'opportunità di intraprendere iniziative atte a migliorare la capacità del



Tab.11: Indicatori di capacità previsionale ed amministrativa

	1994	1995	1996	1997
<b>Grado di attendibilità della previsione di spesa</b>				
previsori finali di spesa corrente	256.663 = 119,6%	272.068 = 124,9%	319.081 = 142,1%	340.323 = 129,3%
previsori iniziali di spesa corrente	214.570	217.875	224.609	263.209
<b>Grado di attendibilità della previsione di entrata</b>				
previsori finali di entrata corrente	196.937 = 90,6%	233.852 = 102,9%	295.864 = 128,2%	311.110 = 113,4%
previsori iniziali di entrata corrente	217.461	227.254	230.806	274.258
<b>Grado di realizzazione delle entrate e delle uscite</b>				
Impegni spesa corrente	207.813 = 81,0%	219.675 = 80,7%	270.370 = 84,7%	294.453 = 86,5%
Previsioni finali spesa corrente	256.663	272.068	319.081	340.323
Accertamenti entrate correnti	201.558 = 102,3%	233.642 = 99,9%	297.481 = 100,5%	324.712 = 104,4%
Previsioni finali entrate correnti	196.937	233.852	295.864	311.110
<b>Grado di realizzazione delle spese in conto capitale</b>				
Impegni di spesa c/capitale	24.216 = 56,6%	30.324 = 63,4%	51.550 = 73,6%	43.450 = 65,6%
Previsioni finali spesa c/capitale	42.765	47.832	69.999	66.236
<b>Grado di pagamento delle spese</b>				
Pagamenti spese correnti	191.181 = 92,0%	200.521 = 91,3%	243.263 = 90,0%	261.514 = 88,8%
Impegni spese correnti	207.812	219.675	270.370	294.453
Pagamenti spese c/capitale	10.604 = 43,8%	10.298 = 34,0%	17.510 = 34,0%	12.114 = 27,9%
Impegni spese c/capitale	24.216	30.324	51.550	43.450
<b>Grado di riscossione delle entrate</b>				
Riscossioni entrate correnti	196.592 = 97,5%	229.185 = 98,1%	293.592 = 98,7%	178.171 = 54,9%
Accertamenti entrate correnti	201.558	233.642	297.480	324.712
Riscossioni entrate c/capitale	7.314 = 99,5%	18.869 = 100,0%	17.106 = 97,8%	13.249 = 50,1%
Accertamenti entrate c/capitale	7.349	18.869	17.494	26.426
<b>Equilibrio di cassa</b>				
Pagamenti	319.874 = 0,49	311.788 = 0,47	372.603 = 0,49	403.776 = 0,82
Fondocassa iniziale+ riscossioni	655.219	660.838	762.945	490.911

Tab.12: Indicatori inerenti la gestione dei residui

	1994	1995	1996	1997
<b>Indice di accumulo</b>				
Residui attivi correnti formati nell'anno	4.966 = 2,5%	4.457 = 1,9%	3.889 = 1,3%	146.541 = 45,1%
entrate correnti accertate	201.558	233.642	297.481	324.712
Residui passivi correnti formati nell'anno	16.632 = 8,0%	19.154 = 8,7%	27.107 = 10,0%	32.939 = 11,2%
uscite correnti impegnate	207.813	219.675	270.370	294.453
<b>Indice di variazione</b>				
residui attivi anno x	11.799 = 37,9%	11.452 = 97,1%	6.486 = 56,6%	161.374 = 2488%
residui attivi anno (x-1)	31.116	11.799	11.452	6.486
residui passivi anno x	93.077 = 101,7%	101.132 = 108,7%	126.946 = 125,5%	140.737 = 110,9%
residui passivi anno (x-1)	91.530	93.077	101.132	126.946
<b>Indici di smaltimento</b>				
Pagamenti in c/residui	43.486 = 47,5%	39.697 = 42,6%	44.350 = 43,9%	61.261 = 48,3%
residui iniziali	91.530	93.077	101.132	126.946
Riscossioni in c/residui	26.467 = 85,1%	5.653 = 47,9%	9.567 = 83,5%	5.228 = 80,6%
residui iniziali	31.116	11.799	11.451	6.486

loro smaltimento. In relazione ai residui attivi, i valori anomali riscontrati sull'esercizio 1997 sono da motivati dal problema del ridotto versamento del budget statale a seguito dell'introduzione dei vincoli di cassa posti alle pubbliche amministrazioni.



### 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, l'avanzo di amministrazione e l'economia di gestione<sup>4</sup>.

Dall'analisi dei valori e dei trend relativi (Fig. 9), emerge chiaramente l'anomalia dell'esercizio 1997 dovuta alle ragioni sopra esposte che ha ridotto considerevolmente l'ammontare del fondo cassa di fine periodo e ha portato ad un rilevante accumulo di residui attivi. Il fondo cassa all'inizio dell'esercizio 1997 ammontava a L.210.851.341.988, (di cui L.24.007.800.677 sui conti correnti dei Dipartimenti)

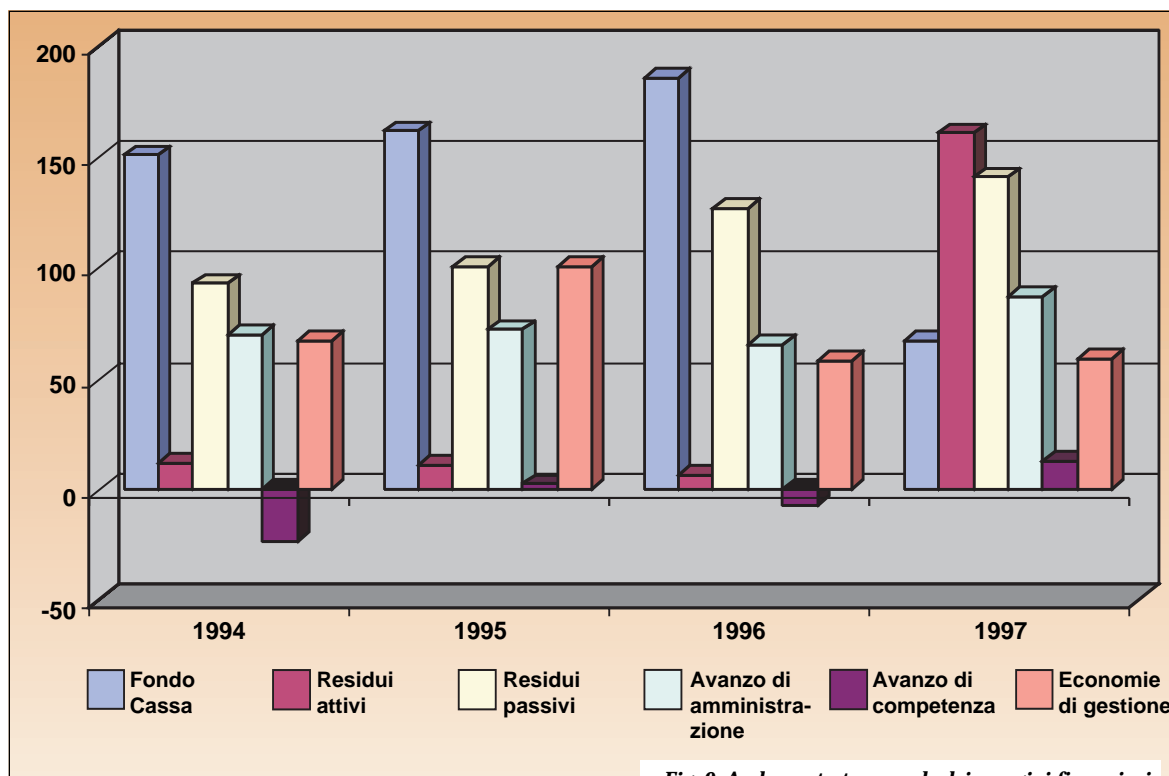


Fig. 9: Andamento temporale dei margini finanziari

<sup>4</sup> 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.

Fondo cassa al 31/12/199X + Riscossioni 199x - Pagamenti 199x = 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.

Avanzo di competenza = Accertamenti - 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.

Avanzo di amministrazione = Fondo cassa 199x + residui attivi 199x - 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.

L'economia di gestione deriva dalla differenza di due valori. Il primo valore si ottiene sottraendo le previsioni definitive in entrata del Conto consuntivo e gli accertamenti effettivi totali di entrata. Il secondo valore è la differenza fra le previsioni definitive in uscita e gli impegni effettivi a consuntivo. Il risultato tiene conto delle somme in uscita che non essendo formalmente impegnate non risultano tra i residui ma hanno una destinazione vincolata all'origine. Il loro eventuale utilizzo non è a discrezione degli organi di governo ma è costretto da vincoli già esistenti.

(Stanzamenti di entrate - Accertamenti) - (Stanzamenti di spese - Impegni) = Economie di gestione

i residui attivi a L.6.486.367.179 mentre a fine periodo i due saldi registravano rispettivamente L.87.134.440.605 (di cui L.20.585.576.318 di pertinenza dei Dipartimenti) e L.161.373.771.011.

Al 31/12/1997 l'avanzo di amministrazione è stato accertato in L. 87.185.757.424 di cui la parte preponderante (75,4%) è costituita da somme con vincolo di destinazione per disposizioni ministeriali e per decisioni del Consiglio d'Amministrazione ed in parte da attribuire alla gestione separata di Varese, attivata dal 1/1/98 e che a partire dal 14 luglio 1998 è diventata autonoma.

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. Peraltro, nel lungo periodo, il persistere di rilevanti disavanzi o di consistenti avanzi sarebbero indici di squilibrio strutturale tra risorse acquisite e risorse impiegate.

#### 4.7. Analisi dei bilanci, delle entrate e delle spese delle strutture decentrate

Le strutture decentrate dell'Ateneo, come noto, possono essere ripartite in relazione alle modalità di gestione, in due tipologie essenziali: strutture dotate di autonomia contabile ed amministrativa (dipartimenti) che redigono propri bilanci preventivi e consuntivi e strutture non autonome (istituti, centri, facoltà) i cui dati contabili confluiscono nel bilancio dell'Amministrazione Centrale. Come esposto precedentemente, le scritture contabili dell'Amministrazione Centrale seguono il criterio di competenza finanziaria mentre per nei dipartimenti è utilizzato il criterio di cassa. Il criterio di competenza finanziaria non è, peraltro, un criterio di competenza pura bensì mista in quanto il bilancio comprende tra le entrate e le spese previste, oltre a quelle di competenza dell'esercizio cui il bilancio si riferisce, anche, rispettivamente l'avanzo o il disavanzo di amministrazione (pari alla somma algebrica del fondo cassa, dei residui attivi e dei residui passivi) lasciato dall'esercizio precedente.

L'esigenza di redazione di un bilancio consolidato che consenta una visione unitaria ed omogenea dell'andamento finanziario dell'Ateneo e la necessità di implementare gli strumenti contabili per ottenere una quantificazione degli utilizzi di fattori produttivi per centri di costo e per linee di attività sono stata ampiamente evidenziate nei paragrafi precedenti.

L'attuale forma di rendicontazione rende estremamente difficoltosa un'analisi dei bilanci delle strutture decentrate. La Ripartizione finanziaria ha, peraltro, allegato al consuntivo alcuni prospetti riepilogativi dei dati contabili delle strutture decentrate che costituiscono indispensabili visioni di sintesi. Utilizzando tali informazioni, è stata predisposta un'analisi dettagliata delle entrate delle strutture decentrate per tipologia riportata nel capitolo relativo alla ricerca. In relazione alle uscite, è possibile effettuare una suddivisione delle spese delle strutture per natura economica, basata sulle causali d'imputazione previste dal sistema contabile attualmente in uso ed evidenziata negli allegati al Conto Consuntivo (n° 5). Dall'analisi dei dati consuntivi 1995, 1996 e 1997 si ottiene una distribuzione delle tipologie di spese sostanzialmente costante con una lieve tendenza al ribasso dell'importo speso a fini di ricerca (Fig. 10), mentre l'analisi dei dati patrimoniali sembra evidenziare una diminuzione degli investimenti, presumibilmente imputabile alla riduzione dei fondi di finanziamento della ricerca (Fig.11). Si segnala, inoltre la necessità di procedere ad una revisione delle causali di imputazione attualmente utilizzate al fine di renderle maggiormente congruenti alle esigenze di registrazione contabile delle spese procedendo contestualmente ad un'azione di efficace coordinamento che garantisca un omogeneo utilizzo delle stesse da parte di ogni struttura decentrata. Quanto detto eviterebbe l'uso improprio della tipologia residuale 'Altre spese' che nei tre anni considerati registra importi di rilevanza percentuale estremamente elevata.

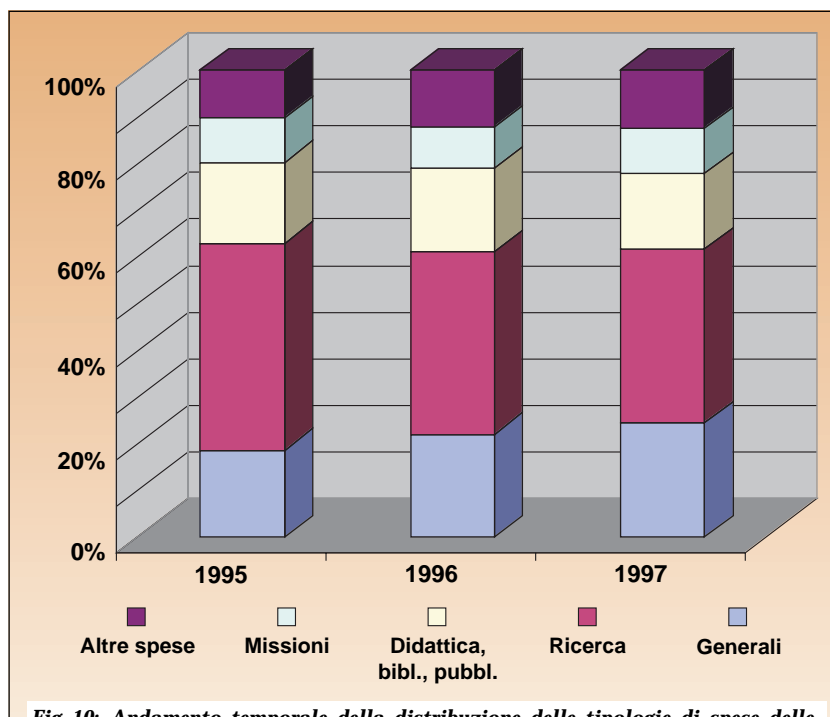


Fig. 10: Andamento temporale della distribuzione delle tipologie di spese delle strutture decentrate

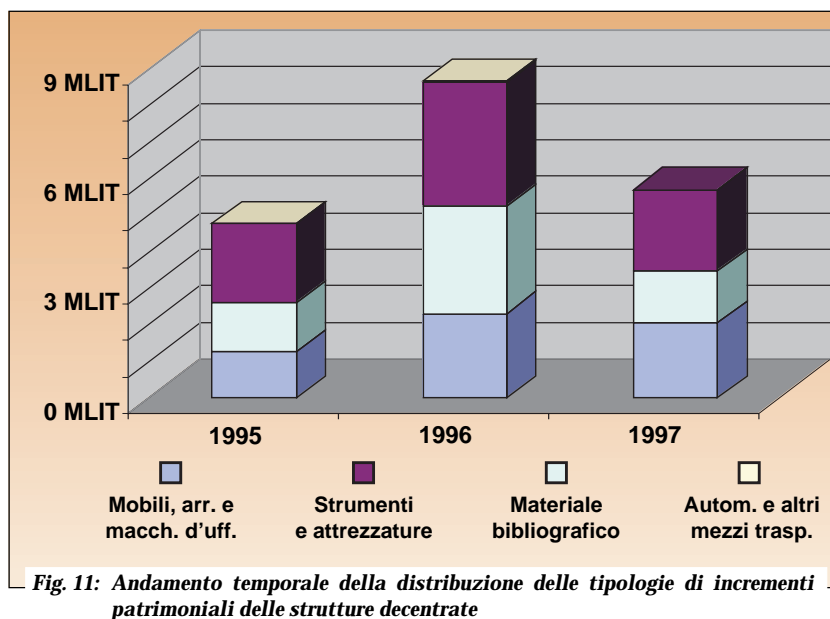


Fig. 11: Andamento temporale della distribuzione delle tipologie di incrementi patrimoniali delle strutture decentrate

## 5. Gestione del patrimonio immobiliare

### 5.1. Analisi delle disponibilità e dei fabbisogni immobiliari

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 del 1997. 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, tra i due Enti è stato stipulato un accordo di comodato, che ha consentito 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.

Sono stati finalmente avviati i 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 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.

La distribuzione degli spazi per facoltà nell'anno 1997 è evidenziata in Tab. 13.

Tab. 13: Distribuzione degli spazi per facoltà - situazione.

Facoltà	m <sup>2</sup>
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 MMFFNN	60.515
Farmacia	7.654
Ingegneria	17.001
Paleografia	2.000
Centri Interfacoltà	2.300
<b>TOTALE</b>	<b>149.779</b>
Rettorato e servizi amm.	6.925

(\*) i dati tra parentesi si riferiscono agli spazi messi a disposizione dagli enti ospedalieri.

Dall'inizio del 1998 sono stati inoltre acquisiti gli spazi sotto indicati:

- **edificio San Tommaso, p.zza del Lino, Pavia** (mq.2.100): aule e spazi studenti a rotazione per le Facoltà di Giurisprudenza, Lettere e Filosofia, Scienze Politiche, Economia I.
- **palazzo del Maino, via Mentana 4, Pavia**, destinato ad ospitare gli uffici amministrativi mq.3.000 di cui occupati alla data odierna mq. 500 dalla Divisione Edilizia e dall'Ufficio Borse e Dottorati.

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.

## 6. Valutazione dell'applicazione delle norme

### 6.1. 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 affidati a Commissioni appositamente nominate.

#### **Regolamento generale di Ateneo**

Le procedure per l'adozione del Regolamento Generale di Ateneo (RGA) sono state avviate dal Senato Accademico che, nella seduta del 24/2/97, ha individuato nella Giunta di Ateneo l'organo competente alla stesura del testo sia per il potere di proposta in materia di regolamenti spettante alla Giunta stessa ai sensi dello Statuto, sia in quanto organo di raccordo tra Senato Accademico e Consiglio di Amministrazione.

Nell'occasione si delineava, quale metodo di lavoro per la redazione del testo, l'individuazione di specifici Gruppi di lavoro sulle seguenti materie:

- procedure elettorali degli organi e delle relative rappresentanze;
- regole di funzionamento di Dipartimenti e Istituti;
- principi generali dei Regolamenti di Facoltà;
- regole di funzionamento del Collegio di coordinamento delle Scuole di Specializzazione;
- norme regolamentari per il Sistema Bibliotecario di Ateneo.

Veniva comunque data priorità assoluta alla definizione delle procedure elettorali e con delibere del mese di aprile 1997 il Senato Accademico ed il Consiglio di Amministrazione approvavano uno stralcio del Regolamento Generale concernente le norme elettorali, assentito dal Ministero senza rilievi. Ciò ha consentito di procedere, nei mesi di maggio e giugno, alla costituzione del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione secondo la nuova composizione e all'elezione del Rettore da parte del nuovo corpo elettorale, così come definiti dallo Statuto.

Sulla base delle indicazioni del Senato Accademico la Giunta di Ateneo, nel frattempo rinominata, ha provveduto ad individuare i sottoindicati Gruppi di lavoro, con relativi Coordinatori, affidando ad essi il compito di predisporre la bozza di Regolamento Generale nelle materie di competenza:

- organi e procedure - coordinatore prof. Piero Angelo Milani;
- strutture didattiche - coordinatore prof. Cesare Meloni;
- strutture scientifiche - coordinatore prof. Cesare Balduini;

- sistema bibliotecario di Ateneo - coordinatore prof.ssa Paola Vita Finzi.

I coordinatori, cui era stata lasciata ampia autonomia nella scelta dei componenti nel Gruppo di lavoro, provvedevano alle relative indicazioni ed ad avviare i lavori nell'estate del 1997.

I diversi Gruppi di lavoro consegnavano il testo da loro elaborato nel mese di dicembre 1997 e la Giunta di Ateneo ne ha iniziato l'esame all'inizio dell'anno 1998.

Al momento attuale risultano già approvati gli stralci relativi a:

1) Sistema Bibliotecario di Ateneo, approvato dal Senato Accademico e dal Consiglio di Amministrazione nel mese di marzo, assentito dal Ministero nel mese di giugno ed emanato nel mese di luglio 1998. Di recente è stata costituita la Commissione Bibliotecaria di Ateneo, che dovrà provvedere alla ridefinizione del Sistema Bibliotecario.

2) Regole elettorali definitive, per l'elezione dei rappresentanti degli studenti nel Senato Accademico, in sostituzione di quelle provvisorie approvate dal Senato Accademico Integrato.

Lo stralcio è stato approvato dal Senato Accademico e dal Consiglio di Amministrazione nel mese di giugno 1998 ed emanato nel mese di agosto 1998. Le elezioni originariamente fissate per il mese di novembre 1998, sono state peraltro rinviate al mese di marzo 1999.

È già stato approvato dalla Giunta anche il testo del Regolamento relativo alle strutture didattiche ed in parte anche quello relativo alle strutture scientifiche.

La conclusione dei lavori della Giunta è prevista entro l'anno 1998, con la stesura completa del RGA che sarà portato all'esame del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione.

### ***Regolamento didattico di Ateneo***

Le procedure per l'adozione del Regolamento Didattico di Ateneo (RDA) sono state avviate dal Senato Accademico, cui compete in via esclusiva la materia, che nella seduta del 16/12/96 ha approvato lo stralcio relativo alla "Composizione delle Commissioni per gli esami di profitto".

A seguito di rilievi formulati dal CUN, in sede di parere richiesto dal Ministero per l'approvazione, il Senato Accademico ha provveduto a riformulare il testo nella seduta del 24/2/97.

Questo nuovo testo, assentito dal Ministero nel mese di maggio, è stato emanato nel mese di giugno 1997.

Nel frattempo il Senato Accademico nella seduta del 24/2/97, ha approvato la istituzione di una Commissione per la stesura del Regolamento, coordinata dal prof. Vito Svelto.

La Commissione predispondeva una prima bozza di regolamento che veniva presentata al Senato Accademico nella seduta del 26/5/97, per raccogliere eventuali osservazioni.

Successivamente è stata predisposta una seconda bozza per l'esame delle Facoltà, che è stata inviata ai Presidi nel mese di luglio, con richiesta di formulare il parere entro la fine del mese di settembre 1997.

La Commissione ha preso quindi in esame le proposte di emendamenti presentati dalle Facoltà ed ha predisposto una terza bozza di Regolamento presentata al Senato Accademico nella seduta del 26/1/98 per osservazioni.

L'esame delle osservazioni formulate è iniziato nella seduta del 9/2/98 ed ha impegnato il Senato Accademico in più sedute, anche straordinarie, nei mesi di marzo, aprile e maggio, con approvazione definitiva nella seduta dell'11/5/98.

Il Ministero ha fatto conoscere nel mese di agosto 1998 il parere del CUN che, pur favorevole, avanzava alcune osservazioni.

Dopo alcune modifiche approvate dal Senato Accademico nella seduta del 21/9/98, il testo definitivo è stato ritrasmesso all'esame del CUN ed il Regolamento potrà essere emanato entro la fine dell'anno 1998.

### ***Regolamento di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità***

Le procedure per l'adozione del Regolamento di Amministrazione, Finanza e Contabilità (RAFC) sono state avviate dalla Giunta di Ateneo che nella seduta del 16/5/97 ha approvato l'istituzione di una Commissione per la stesura del testo, coordinata dal Direttore Amministrativo.



Il Direttore Amministrativo poteva avvalersi della collaborazione di persone con competenza nel settore, ed era prevista la presenza di Direttori di Dipartimento nonché l'eventuale partecipazione di componenti del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione.

Ottenute le indicazioni necessarie, il Direttore Amministrativo provvedeva all'istituzione della Commissione nel mese di giugno, articolandola poi in specifici Gruppi di lavoro, relativamente alle seguenti parti di Regolamento:

- attività negoziale;
- gestione finanziaria;
- gestione patrimoniale.

Le bozze predisposte dai Gruppi di lavoro venivano presentate nel mese di ottobre 1997 ed il loro riesame in sede di Commissione iniziava nel mese di novembre. Contestualmente iniziava anche una discussione sull'impostazione e su alcuni contenuti del Regolamento sia nelle riunioni del Collegio di Coordinamento dei Direttori di Dipartimento che in incontri con i Segretari di Dipartimento.

Il riesame dei testi dei tre articolati e la stesura del testo completo di Regolamento ha richiesto l'impegno della Commissione fino al mese di maggio 1998 ed il testo è stato consegnato al Rettore nel mese di giugno.

La Giunta di Ateneo nella seduta del 7/7/98 ha ravvisato l'opportunità di raccogliere da subito il parere delle Facoltà e dei Dipartimenti, al fine di poter esaminare il Regolamento anche sulla base delle proposte e dei suggerimenti che potranno essere presentati entro il 15/10/98.

Dopo l'esame dei pareri richiesti, il Regolamento sarà portato all'attenzione della Giunta ed alla successiva approvazione del Consiglio di Amministrazione, sentito il Senato Accademico.

Come per gli altri Regolamenti dovrà essere infine trasmesso al Ministero per l'esame di legittimità e di merito richiesto dalla legge 168/89.

Alcuni commenti al documento prodotto dalla Commissione sono stati anticipati in relazione agli argomenti esaminati.

L'art. 52 dello Statuto dell'Ateneo recita: "*L'Università conforma le proprie strutture e procedure in modo da assicurare la chiara individuazione delle responsabilità individuali nella decisione e nell'esecuzione. L'Università applica il criterio del decentramento e favorisce l'autonomia delle strutture didattiche e scientifiche nella gestione delle attività ad esse demandate.*" Secondo la logica del decentramento le strutture periferiche svolgono direttamente, per ovvii motivi di razionalità organizzativa e produttiva, tutte le attività utili al loro funzionamento non solo perché la centralizzazione è causa di appesantimenti decisionali ed operativi ma soprattutto in seguito allo spostamento, iniziato fin dai primi anni 80, del baricentro delle attività istituzionali degli Atenei dal centro verso le strutture periferiche, in quanto centri di produzione dei servizi finali. Un compiuto processo di decentramento comporta una ridefinizione delle competenze e delle responsabilità di gestione amministrativo-negoziale dell'apparato degli uffici centrali e di quelli periferici allo scopo di aumentare il numero e il livello di operazioni ed attività svolte autonomamente dalle strutture decentrate. Il miglioramento dei risultati gestionali, tuttavia, impone che tale processo sia gestito in un'ottica di fortissimo coordinamento centrale teso a garantire l'assoluta uniformità nei metodi e nelle procedure gestite dalla periferia. L'Amministrazione centrale fornisce direttive generali ad indirizzo vincolante, assistenza, consulenza e coordinamento operativo alle strutture decentrate, quali centri di produzione dei servizi ma, corrispondentemente, deve attivare un regime di responsabilizzazione economica delle stesse, monitorandone i costi di produzione in relazione ai risultati raggiunti. Occorre, peraltro, sottolineare come il decentramento non possa tradursi in una polverizzazione di funzioni e competenze che privi o riduca il potere degli Organi di Governo in termini di formulazione di strategie unitarie per tutto il sistema. In termini di gestione, le unità decentrate devono essere governate secondo le direttive del centro e risulta imprudente concedere maggiori autonomie alle strutture senza un contestuale rafforzamento della capacità di coordinamento centrale. L'architettura del sistema Ateneo e dei rapporti tra centro e periferia deve essere innovata rafforzando il numero e il livello delle attività svolte autonomamente dalle unità gestionali decentrate ma contestualmente creando le condizioni perché questo si traduca in un sistema coordinato in cui ad ogni sottosistema sia concessa l'attuazione di proprie politiche sulla base di regole



definite a livello centrale. Nell'ipotesi di nuovo regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità sono enunciati alcuni contenuti innovativi, quale la possibilità attribuita alle strutture decentrate di incassare direttamente i propri fondi. La rilevante entità dei fondi cassa dell'Amministrazione Centrale e dei dipartimenti e dall'altro la possibilità che vengano rimossi i vincoli derivanti dal regime di Tesoreria unica richiedono un'attenta riflessione. Occorre, in questa fase, evitare di precludersi la possibilità di adottare iniziative finalizzate all'introduzione di una gestione finanziaria dei fondi d'Ateneo. Tale gestione comporta l'implementazione di un sistema di previsioni di incassi e di impieghi dei flussi finanziari, di gestione ottimale delle disponibilità e di verifiche periodiche delle consistenze e degli andamenti finanziari per ottimizzare l'utilizzo dei fondi. L'obiettivo può essere realizzato solo attraverso una gestione centrale della liquidità complessiva, modalità che il regolamento proposto non contempla.

L'ipotesi di nuovo regolamento prevede che il Consiglio d'Amministrazione adotti un apposito Manuale di amministrazione e contabilità per disciplinare gli schemi dei documenti previsti dal sistema di rilevazioni contabili e patrimoniali. Tra questi figura *lo schema di riferimento inerente alla tenuta della contabilità analitica per centri di costo, ove istituita*. L'indeterminatezza della statuizione non offre evidentemente alcun elemento per comprendere quali saranno le modalità di attuazione effettive del nuovo sistema contabile.

Rimane indubbio, peraltro, che contestualmente si dovrà procedere ad impostare scritture contabili rigorosamente analitiche sul piano dell'evidenziazione congiunta di tutti i fattori economici, finanziari e patrimoniali. Quanto detto richiede:

- un sistema di registrazione contabile e valorizzazione annuale dei cespiti ammortizzabili risultando inadeguato l'attuale metodo d'inventariazione ai fini di una rilevazione degli importi economici connessi all'utilizzo dei beni ammortizzabili nei processi produttivi;
- un sistema per la gestione degli spazi, che consenta di quantificare le aree per struttura al fine di quantificare e ripartire i costi spazio, presupposto indispensabile per il calcolo dei costi complessivi per struttura e per funzione istituzionale.

## 6.2. Applicazione di norme rilevanti in materia di sicurezza

L'emanazione del D.Lgs 626/94 ha notevolmente innovato il panorama legislativo in materia di sicurezza e salute sul luogo di lavoro, introducendo esplicitamente anche le Università, negli Enti che, per le particolari esigenze connesse al servizio espletato e alle attribuzioni loro proprie, necessitano dell'emanazione di un apposito decreto interministeriale che ne riconosca la specificità

Particolare risalto viene dato dalla normativa a due aspetti: l'informazione e formazione dei lavoratori e la valutazione dei rischi presenti sul luogo di lavoro, da cui deriva l'individuazione delle misure di prevenzione e protezione da porre in essere. In entrambi i casi, il disposto normativo ha finora trovato, nell'ambito del nostro Ateneo, una discreta applicazione, anche se diversi aspetti sono ancora in via di definizione o necessitano di miglioramento.

In particolar modo risultati positivi sono stati ottenuti per ciò che concerne l'informazione e la formazione del personale, attraverso l'organizzazione di corsi realizzati in collaborazione con la Ripartizione Personale non Docente - Sezione Formazione ed Aggiornamento. Massima priorità è stata data all'attività di formazione del personale tecnico-amministrativo, per garantire allo stesso le conoscenze indispensabili alla cura della sicurezza propria e altrui; vengono inoltre organizzati periodicamente corsi destinati al personale di nuova nomina, con programma adattato di volta in volta al tipo di mansioni che lo stesso andrà a svolgere. Sono altresì in programmazione seminari informativi rivolti ai docenti/ricercatori, al fine di aggiornare gli stessi, spesso già in possesso di competenze specifiche in materia di sicurezza, sulle problematiche poste dalla recente normativa.

Riguardo all'aspetto relativo all'individuazione dei rischi, è ormai in via di definizione il documento di valutazione dei rischi, ai sensi dell'art. 4 D.Lgs 626/94, redatto tenendo conto, tra l'altro, delle risultanze dei sopralluoghi effettuati dal personale della Divisione Igiene e Sicurezza, che hanno evidenziato le inadeguatezze e le carenze presenti all'interno delle diverse Strutture. Sulla base di tale

valutazione, si è provveduto a definire una serie di interventi per garantire il miglioramento delle condizioni di sicurezza, da realizzarsi con fondi all'uopo stanziati dall'Amministrazione. Sono in fase di attuazione, da parte della Divisione Igiene e Sicurezza, gli interventi sulle attrezzature (apparecchiature elettriche, macchine utensili fisse, ecc.), mentre gli interventi di natura strutturale e impiantistica sono programmati dalla Divisione Edilizia.

Oltre agli interventi di messa a norma, strutturali e sulle apparecchiature, è necessario che coloro i quali sovrintendono alle attività di didattica e ricerca si facciano parte attiva nella predisposizione di specifiche procedure di lavoro che tengano conto degli aspetti di sicurezza. Attualmente si può osservare come la loro partecipazione sia molto disomogenea: mentre alcuni si impegnano lodevolmente in tal senso, mostrandosi sempre disponibili, altri si dimostrano più restii a garantire la loro collaborazione e, anzi, richiedono di essere più volte sollecitati.

Si incontrano difficoltà connesse al ruolo di tali responsabili (generalmente docenti e ricercatori) anche nella organizzazione delle squadre di emergenza e pronto soccorso, alle quali gli stessi, che rappresentano all'incirca la metà del personale universitario, spesso rifiutano di partecipare (con lodevoli eccezioni), adducendo quale motivazione il fatto che, non essendo contrattualizzati, non hanno obbligo di presenza.

Per quanto sopra esposto, e per altre attività di prevenzione e protezione poste in essere ma non dettagliate in questa sede, si ritiene di poter valutare positivamente l'applicazione del disposto normativo fin qui realizzata, tenuto conto che molte delle innovazioni introdotte dal D.Lgs 626/94, anche per l'estrema variabilità del rischio presente in ambito universitario, richiedono necessariamente tempi di realizzazione e adeguamento piuttosto lunghi. Si può comunque affermare di aver raggiunto, salvo le eccezioni sopra descritte, un sufficiente livello di collaborazione, non solo con i vari uffici dell'Amministrazione, ma anche con le diverse Strutture: questo risultato è stato ottenuto soprattutto grazie all'attività di sensibilizzazione compiuta dall'Amministrazione nei confronti del personale (non solo corsi, ma anche predisposizione di materiale informativo, creazione del sito Internet, ecc.), in modo da renderlo consapevole dell'importanza del suo ruolo nell'ambito della prevenzione.

In conclusione, la sicurezza sarà veramente parte dell'Ateneo solo se il personale docente farà propria l'idea di offrire agli studenti una formazione professionale completa sotto ogni punto di vista, compresa la salvaguardia dell'ambiente.

### 6.3. Applicazione del C.C.N.L.: i risultati della contrattazione decentrata

L'importo complessivo a disposizione per la remunerazione dell'indennità prevista dall'art. 43 del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (Produttività collettiva e miglioramento servizi) era composto, per l'anno 1997, dal Fondo per il miglioramento dei servizi (L.614.000.000) incrementato da quote aggiuntive derivanti da risorse residue del 1996 e dalle risorse aggiuntive previste dall'art. 4 del C.C.N.L.. La motivazione di tale incremento di risorse è stata la seguente (come si legge nel documento approvato in sede di contrattazione decentrata): *“Nonostante la carenza di organico, il ridotto personale in servizio ha garantito il mantenimento dei livelli dei servizi forniti, pur in presenza di un potenziamento dell'offerta didattica, dei cambiamenti normativi relativi all'attuazione dell'autonomia gestionale universitaria e all'entrata in vigore dello Statuto. Considerando che il maggior impegno richiesto dall'insieme delle nuove attività ha fatto carico complessivamente su tutto il personale tecnico-amministrativo dell'Ateneo, l'importo sarà ripartito fra tutto il personale in base all'effettiva presenza in servizio nell'anno 1996 ed alla partecipazione ad uno dei seguenti progetti d'Ateneo:*

1. *Riqualificazione del personale addetto ai servizi al pubblico;*
2. *Utilizzo dei servizi accessibili tramite la rete di Ateneo;*
3. *Corso di informatica giuridica;*
4. *Smaltimento rifiuti speciali, tossici, nocivi e radioattivi;*
5. *Prevenzione e protezione nei laboratori universitari;*
6. *Catalogo unico d'Ateneo.”*

I primi tre progetti riguardavano corsi di formazione, i restanti tre definivano, invece, attività destinate a migliorare servizi o modalità di gestione di informazioni biblioteconomiche. Ogni unità di personale aveva la possibilità di partecipare ad un solo progetto, al quale poteva essere assegnato dal responsabile della struttura di appartenenza in base alle mansioni svolte ed alle diverse professionalità presenti.

I tre corsi di formazione sono stati gestiti dalla sez. Formazione ed Aggiornamento della "Ripartizione Personale non docente". I progetti di attività, invece, sono stati gestiti da Commissioni appositamente nominate, cui spettava il compito di coordinare i lavori e verificare il raggiungimento degli obiettivi. Le Commissioni, al termine dei lavori, hanno predisposto una relazione finale.

L'art. 43 del C.C.N.L. stabilisce i termini e le modalità di erogazione delle risorse assegnate sulla voce in oggetto affermando che esse devono essere destinate, in via prioritaria, a promuovere il miglioramento qualitativo dell'attività mediante la realizzazione di iniziative finalizzate al conseguimento di più elevati livelli di efficienza ed efficacia dei servizi. I risultati raggiunti in termini di maggiore produttività e di miglioramento del livello qualitativo e quantitativo dei servizi, mediante l'impiego del fondo a tale scopo destinato, sono oggetto di monitoraggio e valutazione da parte del competente servizio di controllo interno o del Nucleo di Valutazione (NuV). È parsa evidente al NuV la necessità di differenziare, a tal fine, i progetti di formazione da quelli di attività. La scelta di utilizzare forme d'incentivazione, per promuovere attività di formazione, pur offrendo l'inevitabile vantaggio di coinvolgere nell'iniziativa un numero molto rilevante di dipendenti, appare al NuV opinabile quando non si preveda una valutazione di quanto appreso per migliorare la performance del lavoro individuale o di gruppo. Accanto alle lezioni in aula, si sarebbe dovuto prevedere una fase durante la quale il personale avrebbe potuto mettere in pratica i risultati della formazione per innovare le modalità di svolgimento del proprio lavoro. Il NuV avrebbe così potuto stimare il rapporto costi/benefici per l'Ateneo relativo al progetto oggetto di valutazione. Nel caso di corsi di formazione svolti solo in aula, il NuV non può che prendere atto dell'impegno e della qualità dei docenti, del livello di partecipazione e del grado di soddisfazione dei discenti, ma non può in alcun modo valutare l'effetto della formazione in termini di miglioramento né delle capacità e conoscenze individuali né della ricaduta sull'organizzazione del lavoro o della qualità dei servizi offerti. Nel nuovo contesto universitario, la formazione, l'aggiornamento e l'eventuale riqualificazione del personale tecnico-amministrativo rappresentano un fattore critico per il successo. Da ciò consegue l'esigenza di strutturare l'attività formativa in modo maggiormente mirato rispetto alle professionalità richieste, organizzando corsi su argomenti più specialistici e destinati a gruppi più ristretti.

Relativamente ai progetti di attività, al contrario, dall'analisi delle relazioni conclusive delle Commissioni, si evince che gli obiettivi previsti sono stati raggiunti. La documentazione comprovante i risultati e alcune verifiche a campione eseguite dal Coordinatore del NuV permettono di esprimere parere favorevole alle modalità di gestione dei progetti e di apprezzare i risultati conseguiti. Questi due progetti hanno coinvolto un numero rilevante di strutture che hanno predisposto ed attuato piani per lo smaltimento dei rifiuti chimici e per l'attuazione delle norme di sicurezza negli ambienti di lavoro. Notevole è anche la documentazione che rappresenta un patrimonio di informazioni di grande utilità per l'Ateneo.

Il progetto n. 6 ha portato a significativi miglioramenti del servizio bibliotecario attraverso l'OPAC di Ateneo consultabile attraverso il suo sito Internet. Le statistiche degli accessi settimanali al servizio da parte degli utenti rappresenta la prova più evidente della qualità del lavoro svolto.

I tre progetti sopra descritti costituiscono per il NuV modi corretti di uso dei fondi incentivanti perché hanno saputo coinvolgere un notevole numero di dipendenti e hanno prodotto risultati finalizzati ad aumentare la qualità dei servizi erogati. Tali cambiamenti sono permanenti e valutabili in maniera semplice da tutti.

Le ragioni che giustificano una politica d'incentivazione meritano di essere ribadite: si tratta di aumentare l'efficienza attraverso il compenso premiante selettivo, visto anche come strumento per introdurre elementi innovativi di tipo privatistico in un rapporto di lavoro prima dominato dall'immobilità, dall'irrelevanza della produttività individuale ai fini della remunerazione e dalla mancanza di qualsiasi forma di valutazione della qualità del prodotto del lavoro dei dipendenti pubblici.

Le resistenze all'incentivazione sono risultate diffuse, forti e variamente motivate: ostilità da parte di chi teme la valutazione e il confronto, ma anche timore verso distribuzioni inique che premierebbero gli immeritevoli, conseguendo così obiettivi opposti a quelli programmati.

L'ultimo C.C.N.L. aumenta la rilevanza delle decisioni affidate alla contrattazione decentrata e questo conduce alla necessità di trovare un equilibrio soddisfacente tra esigenze dell'Amministrazione universitaria e richieste sindacali. Un costruttivo consenso sindacale è essenziale per realizzare un'incisiva politica dell'incentivazione ma, d'altro canto, occorre evitare che il processo negoziale tra le parti indebolisca i già limitati poteri dei responsabili delle strutture e che la conflittualità interna scatenata da un'eventuale selezione generi problemi maggiori dei vantaggi attesi.

Alla luce di quanto detto non meraviglia che in molti Atenei la politica dell'incentivazione sia stata vanificata sul nascere da un'erogazione a pioggia degli incentivi. Da qui non solo consegue la trasformazione in un piccolo aumento stipendiale generalizzato di quanto destinato a premio per l'efficienza, ma anche risulta indebolita la credibilità della politica di un aumento progressivo dell'efficienza che negli ultimi anni si sta cercando di perseguire nel settore pubblico, in generale e, nell'università in particolare.

Affinché l'erogazione del trattamento accessorio al personale tecnico-amministrativo possa veramente rappresentare un significativo strumento utilizzabile dalle Amministrazioni universitarie verso un sostanziale miglioramento di efficienza, di produttività e di miglioramento nel livello dei servizi offerti si ritiene fondamentale la predisposizione di un 'piano generale di incentivazione', fondato sull'attuazione di un effettivo decentramento della gestione dell'incentivazione, che persegua una logica di maggior responsabilizzazione delle strutture e degli individui verso il raggiungimento di obiettivi della programmazione.

Occorre, in altri termini, che l'Amministrazione identifichi ed espliciti gli obiettivi generali di Ateneo. I responsabili di struttura saranno chiamati a proporre progetti che, sulla base degli obiettivi generali d'Ateneo e di eventuali obiettivi specifici della struttura, siano funzionali ad un aumento della produttività collettiva e del miglioramento dei servizi.

Nella predisposizione del piano generale di incentivazione, sottoposto ad approvazione e adeguata pubblicità, i responsabili delle strutture sono invitati a coinvolgere tutto il personale della struttura in modo da valorizzarne le rispettive attitudini e professionalità. L'erogazione dei compensi è vincolata alla verifica dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati ed è accompagnata da una valutazione del contributo dei singoli partecipanti.

Allo scopo di valorizzare la capacità dei dipendenti e il loro individuale contributo alla maggior efficienza delle amministrazioni e alla qualità del pubblico servizio, il contratto prevede (art. 44), che il direttore amministrativo, su proposta dei dirigenti e dei responsabili forniti di autonomia organizzativa, individui, nel corso di ogni semestre, una percentuale massima del 10% del personale in servizio a tempo indeterminato distribuita fra le varie qualifiche cui attribuire il premio. In sede di contrattazione decentrata 1997 erano stati destinati L.90.000.000 per il finanziamento di tale forma di incentivazione che, però, non sono stati assegnati.

La mancata erogazione del premio è da attribuire a due diversi ordini di motivazioni: in primo luogo, la difficoltà di definire, in sede di negoziazione sindacale, criteri oggettivi idonei ad individuare i soggetti meritevoli e, in secondo luogo, l'importo massimo erogabile stabilito dal contratto è parso troppo esiguo. Tale forma di incentivazione, implicando un compenso premiante individuale selettivo, è forse quella che introduce in maggior misura elementi innovativi di tipo privatistico e genera, di conseguenza, maggiori resistenze. Indubbiamente, l'attribuzione di tale premio non può prescindere da una valutazione della qualità del prodotto del lavoro dei dipendenti universitari, implica un'analisi dei carichi di lavoro individuali e dell'apporto dei singoli ai processi produttivi in termini di capacità operative ed organizzative. Il NuV ritiene che questi siano obiettivi che l'amministrazione universitaria si dovrebbe porre ai fini della gestione di un apparato flessibile, ben organizzato ed efficiente pur riconoscendo le difficoltà insite nella definizione di indicatori oggettivi di performance individuale.

Il contratto nazionale prevede, inoltre, all'art. 47, che le amministrazioni individuino al proprio interno le posizioni organizzative, le funzioni specialistiche e di responsabilità cui attribuire un'inden-

nità accessoria sulla base di criteri generali, oggetto di contrattazione decentrata. L'importo di tale indennità dovrà essere correlato al livello di responsabilità, della complessità delle competenze attribuite, della specializzazione richiesta dai compiti affidati e delle caratteristiche innovative della professionalità richiesta. L'accordo raggiunto in sede di contrattazione decentrata per l'anno 1997 ha previsto l'erogazione dell'indennità per la remunerazione delle responsabilità connesse alla posizione di Addetto locale al servizio di prevenzione e protezione e di Esperto qualificato per la Radioprotezione. Si legge nel documento approvato in sede di contrattazione decentrata: *“L'Amministrazione provvederà a svolgere un'ampia e sistematica ricognizione su tutte le categorie di personale, allo scopo di individuare quelle posizioni organizzative e di responsabilità che potranno godere dell'indennità in questione nel limite delle disponibilità residue. A seguito della ricognizione, con apposito protocollo d'intesa, verranno individuati i criteri generali per la determinazione dell'indennità in modo tale da evidenziare i vari tipi di responsabilità presenti in Ateneo.”*

Dalla documentazione consegnata al NuV non risulta che la ricognizione organizzativa sia stata compiuta e l'indennità è stata riconosciuta esclusivamente per retribuire le posizioni dei responsabili, previsti dalla recente normativa in tema di sicurezza sul lavoro. La scelta effettuata, senza dubbio, ricompensa l'oggettiva ed aggiuntiva responsabilità connessa alla posizione degli Addetto locale e il NuV giudica positivamente l'attribuzione dell'indennità. Occorre, peraltro, sottolineare che il comma 3 dell'art. 47 afferma che i criteri di scelta dei dipendenti cui riconoscere tale forma di retribuzione accessoria **devono privilegiare** l'acquisizione di professionalità conseguenti a tecniche gestionali innovative, all'uso di nuove tecnologie o a percorsi formativi anche appositamente attivati. Le posizioni di responsabilità cui compete un'indennità accessoria ex art. 47 non possono ridursi alle sole problematiche della sicurezza. Il NuV, pertanto, invita l'Amministrazione ad estendere in futuro tali incentivi a unità di personale che ricoprono le diverse funzioni di responsabilità oggettivamente valutabili all'interno dell'organizzazione.

## 7. Commenti e suggerimenti del Nucleo di valutazione sull'attività di amministrazione e gestione

Negli ultimi anni le problematiche relative al controllo dei costi, alla valutazione delle attività e alla verifica dei risultati raggiunti hanno assunto una rilevanza crescente nel settore dei servizi gestiti dalla pubblica amministrazione, ed in particolare nel mondo universitario.

In particolare si è evidenziata l'importanza di una riorganizzazione dei sistemi universitari, ed in particolare delle sue componenti di gestione, che conduca ad uno sviluppo delle capacità di autogoverno locali, realizzando un ente autonomo, moderno, flessibile e gestito in modo efficace ed efficiente utilizzando metodologie di pianificazione strategica e di programmazione per obiettivi, la contabilità economica e per centri di costo, il controllo di gestione, e adeguati sistemi informativi di supporto a tali funzioni. Lo sviluppo di tale processo implica l'impiego di strumenti di contabilità gestionale, tipicamente aziendali, di supporto alla pianificazione e alla programmazione per obiettivi e di controllo delle risorse assegnate.

Questo non significa che l'università in futuro dovrà essere gestita al pari di un'impresa; essa presenta caratteristiche peculiari, individuabili nei fini istituzionali diretti alla realizzazione di interessi pubblici, che la differenziano dalle imprese e rendono inapplicabili, alla sua realtà, alcuni criteri di gestione aziendale. D'altro canto, però, il fatto di non introdurre, nel sistema universitario, alcuni dei principi propri del mondo aziendale può costituire un grave ostacolo per il suo sviluppo.

**Nell'ambito del contesto delineato, si ritiene che il processo di evoluzione del sistema universitario non sia né eludibile né rinviabile.** È, infatti, evidente l'importanza di individuare strumenti innovativi, adeguati a gestire il cambiamento e a consentire all'Amministrazione di raggiungere gli opportuni obiettivi di miglioramento in termini di efficienza, efficacia e qualità.

In tale prospettiva appare essenziale perseguire i seguenti obiettivi.

- In tempi brevi, occorre, dare completa attuazione alla riorganizzazione della struttura organiz-

zativa, condizione necessaria per il miglioramento della qualità dei servizi offerti, obiettivo cui tutti gli atenei dovrebbero tendere nel nuovo quadro di confronto competitivo tra le sedi.

- La Direzione Amministrativa deve assumersi la responsabilità dell'Amministrazione Centrale e la funzione di coordinamento amministrativo delle strutture decentrate. Questo comporta l'identificazione di aree funzionali amministrative e di un insieme coordinato di obiettivi per ogni area, la cui responsabilità venga attribuita a figure dirigenziali o equiparate.
- È necessario completare la trasformazione da una gestione per adempimenti ad una gestione per processi, anche aumentando la partecipazione del personale tecnico-amministrativo alla definizione ed assegnazione degli obiettivi. Ciò richiede di ideare un nuovo tipo di sistema di incentivi per premiare i dipendenti che dimostrino capacità di perseguire con successo gli obiettivi assegnati alla struttura entro cui operano. Una tale politica innovativa del personale deve essere accompagnata da un investimento continuo volto alla riqualificazione e alla formazione permanente del personale. Solo in questo modo si può tentare di valorizzare a pieno le competenze del personale tecnico-amministrativo e aumentarne il senso di appartenenza all'Istituzione, riconoscendone, così, il ruolo essenziale nel perseguimento degli obiettivi dell'Ateneo.

Aumentare la trasparenza dell'azione amministrativa rappresenta una delle esigenze irrinunciabili nell'attuale contesto legislativo. **Da ciò consegue la necessità di poter disporre di un sistema informativo di Ateneo che consenta di acquisire tutti gli elementi di conoscenza utili per governare l'Istituzione.** Solo così sarà possibile operare scelte di gestione interna finalizzate ad una corretta ripartizione delle risorse e ad un'efficace funzionalità dei servizi svolti. All'interno del quadro delineato, emerge, inoltre, la necessità di attivare strumenti contabili che consentano di rappresentare in modo trasparente le politiche di bilancio e i processi di responsabilizzazione economica conseguenti alle scelte d'allocazione delle risorse. Occorre fornire una visione unitaria della pluralità dei processi gestiti e misurare i valori economici connessi ai diversi processi produttivi. Una rappresentazione completa delle correlazioni economiche che esistono tra strutture, costi, attività gestite e proventi può essere ottenuto solo attraverso l'introduzione di un sistema di contabilità analitica o gestionale per centri di costo. L'adozione di strumenti e procedure informatiche a tale scopo finalizzate, si pone, oggi, per l'Ateneo come un passaggio obbligato verso una gestione orientata all'economicità.