

La gestione

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

L'esigenza di riforma dei sistemi gestionali e contabili degli Atenei è un problema di rilevanza ed attualità nazionale. L'autonomia universitaria ha indotto un sostanziale cambiamento del ruolo dei documenti contabili, non più funzionali all'esclusiva evidenza di legittimità dei processi autorizzativi di spesa o di coerenza tra ammontare delle risorse acquisite e ammontare delle risorse impiegate. Attraverso gli strumenti contabili occorre dare una rappresentazione sintetica, ma trasparente, degli obiettivi programmati, delle relative politiche di bilancio e dei processi di responsabilizzazione economica sottostanti, fornendo una visione unitaria della pluralità dei processi gestiti e misurando i valori economici connessi ai diversi processi produttivi. Quanto detto rappresenta un passaggio obbligato per gli Atenei che intendono attuare nuove modalità di governo e di gestione amministrativa coinvolgendo ogni settore dell'organizzazione e favorendo la crescita di una capacità manageriale interna. In quest'ottica, si rileva la necessità di costruire un adeguato sistema di programmazione. 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 l'allocazione di risorse. In corso d'anno, occorre effettuare un sistematico monitoraggio periodico degli effettivi andamenti gestionali ed intervenire, se necessario, per ri-orientare tempestivamente l'azione amministrativa. Infine, in sede di rendicontazione consuntiva, si confrontano i risultati raggiunti, sia in termini operativi che finanziari, rispetto a quelli programmati. Tale verifica consente di correggere o affinare le previsioni a breve e a medio termine e rappresenta un passaggio assolutamente fondamentale per perseguire e mantenere le condizioni di economicità di un'organizzazione. L'articolazione del bilancio per obiettivi comporta anche che l'unità elementare, oggetto d'approvazione del Consiglio d'Amministrazione, non sia più il singolo capitolo. In piena coerenza con quanto stabilito dal D.lgs 7.8.1997, n.279 e dalla Legge 25 giugno 1999, n.208, che modificano l'impostazione contabile dello Stato e degli enti pubblici, in sede di approvazione, gli stanziamenti di bilancio preventivo devono essere correlati alla programmazione delle attività e dei risultati. Occorre, pertanto, adottare una forma di rappresentazione contabile più sintetica e maggiormente idonea ad esprimere i collegamenti tra i fondi di bilancio, attività gestite e responsabilità relative. Oggetto di approvazione diventa così l'insieme organico delle risorse finanziarie affidate alla gestione di un unico centro di responsabilità amministrativa. In questo modo non si riduce il potere decisionale del Consiglio d'Amministrazione, anzi lo si rafforza nei contenuti e si ottiene un sostanziale alleggerimento delle procedure connesse alle variazioni di bilancio. Infatti, legittimare la spesa a livello più aggregato e in funzione del raggiungimento di obiettivi gestionali

prestabiliti, acquista un significato di maggior responsabilizzazione degli operatori e consente, in sede di consuntivo, un riscontro più agevole tra obiettivi dichiarati e quelli effettivamente raggiunti. Sottoporre all'approvazione del Consiglio un numero estremamente rilevante di importi che risultano, di per sé, poco significativi se non collegati ad un obiettivo gestionale, svuota di fatto la capacità di programmazione e di controllo dell'organo ed impedisce una percezione effettiva della correlazione tra quanto si autorizza a spendere e la finalità della spesa stessa. Si produce, inoltre, una deresponsabilizzazione degli operatori sulle modalità di utilizzo dei fondi dando loro una preventiva autorizzazione di spesa svincolata dal raggiungimento di risultati gestionali predeterminati.

Pertanto, il bilancio preventivo, predisposto non solo su base annuale ma anche poliennale, deve diventare non solo uno 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 un documento di programmazione esplicitando i criteri sottostanti al processo politico di allocazione delle risorse. Tale processo deve svolgersi nel rispetto delle condizioni di equilibrio economico finanziario dell'Ateneo ed inserirsi in un quadro di pianificazione strategica di medio-lungo termine e di programmazione per obiettivi, assumendo il ruolo di vincolo budgetario di responsabilizzazione gestionale.

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. 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. Il controllo di gestione persegue obiettivi che, nell'attuale contesto universitario assumono un'estrema rilevanza e predisposizione di strumenti sintetici per il monitoraggio dell'andamento economico dell'Ateneo;

- analisi dei costi e dei proventi al fine di evidenziare i principali fattori gestionali da governare;
- aumento del livello di responsabilizzazione della struttura in ordine ai costi di processi gestiti;
- creazione di un modello di comportamento gestionale uniforme in tutta la struttura;
- definizione degli strumenti per adempiere alla normativa relativa alla responsabilità dei dirigenti e alle valutazioni di efficienza, efficacia ed economicità.
- creazione dei presupposti per l'introduzione dei sistemi di valutazione della qualità.

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 a fornire servizi efficienti ed efficaci. Solo così si potranno creare le condizioni affin-

ché vi sia comunque uno sviluppo dell'Ateneo nonostante la considerevole riduzione di risorse finanziarie che il sistema universitario ha subito e continua a subire in questi ultimi anni.

In questa direzione, il NuV aveva già ripetutamente invitato l'Amministrazione dell'Ateneo ad introdurre le necessarie innovazioni nel sistema gestionale-contabile dell'Ateneo.

L'Amministrazione dell'Ateneo, ha condiviso le necessità evidenziate dal NuV e, nel corso dell'anno 2000, ha acquisito CIA, 'Contabilità Integrata d'Ateneo', il sistema informativo prodotto dal CINECA per la Contabilità finanziaria, economico/patrimoniale ed analitica degli Atenei. Il sistema, operativo dal 1° gennaio 2001, ha comportato la definizione di un nuovo piano dei conti comune a tutte le strutture. Esso consentirà la redazione di un bilancio finanziario a livello consolidato, elidendo ovviamente le partite che rappresentano flussi interni tra le strutture e acquisendo le informazioni in modo da consentire una rappresentazione unitaria e intelligibile dell'economia dell'Ateneo. Il nuovo Regolamento d'Ateneo per l'Amministrazione prevede la formazione del conto consuntivo consolidato. In questa direzione è stata introdotta un'innovazione sostanziale, ovvero anche i bilanci delle unità di gestione 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.

Occorre, peraltro, segnalare che ancora molto rimane da fare affinché il processo di programmazione e di rendicontazione siano realizzati secondo le logiche sopra descritte.

In relazione all'anno 2001 si evidenziano le seguenti principali criticità:

- è mancata, in tutti i settori, una programmazione pluriennale cui collegare la definizione del preventivo annuale;
- è mancata un'articolazione del bilancio per obiettivi attraverso la quale correlare gli stanziamenti di bilancio preventivo alla programmazione delle attività e dei risultati.
- il sistema di rilevazioni analitico-economico-patrimoniali, che consentirà una misurazione ed una valutazione dell'utilizzo delle risorse investite nelle strutture centrali e decentrate, è stato utilizzato in modo sperimentale e non ha ancora prodotto risultati significativi ai fini dell'analisi di economicità.

La carenza del processo di programmazione in relazione agli stanziamenti di bilancio preventivo è particolarmente grave in relazione ad alcune tipologie di spesa (in particolare l'edilizia) ed evidenzia a consuntivo importi di gran lunga superiori a quelli inizialmente stanziati (si veda Fig.1). Alla luce dei preannunciati ulteriori 'tagli' dei fondi destinati al finanziamento del sistema universitario, il NuV sottolinea l'importanza di un'attenta ed attendibile attività di programmazione affinché si possano perseguire gli obiettivi di sviluppo e di economicità dell'Ateneo.

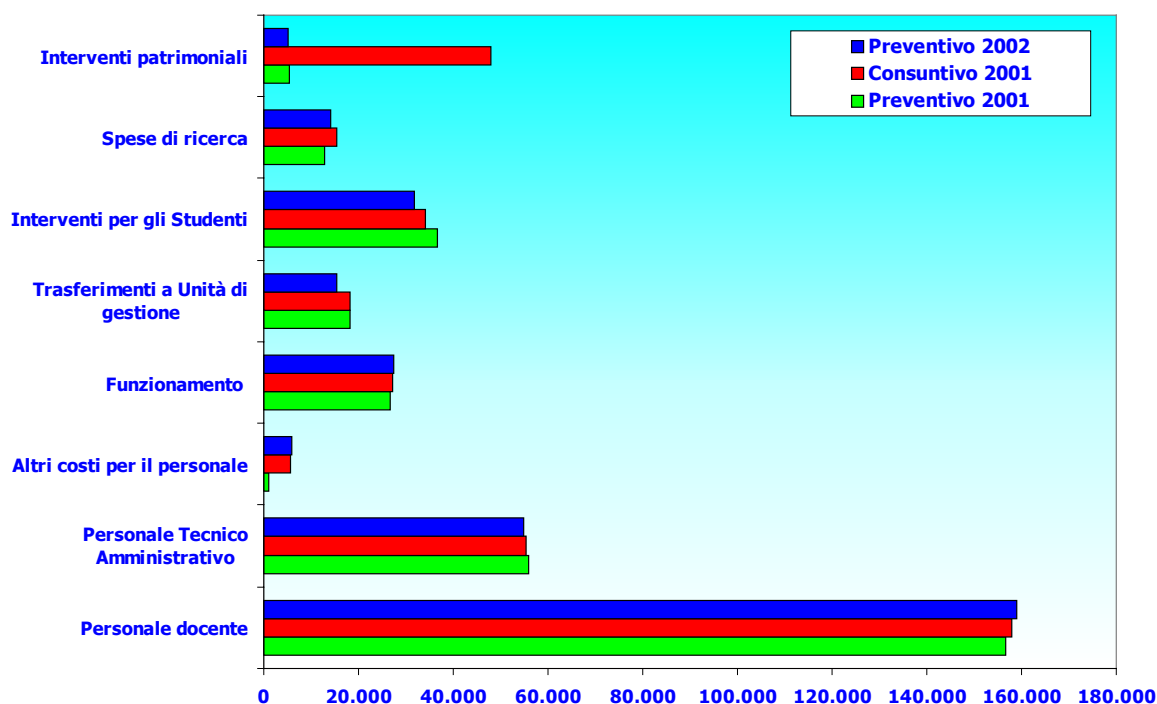


Fig. 1. Il raffronto tra gli importi stanziati per le principali tipologie di spesa nell'anno 2001 e 2002 e gli importi a consuntivo 2001.

2. Il conto consuntivo 2001

Il nuovo piano dei conti adottato dall'Ateneo prevede una classificazione delle entrate e delle uscite, coerente con i criteri per la omogenea redazione dei conti consuntivi delle Università contenuti nel Decreto Interministeriale 5 dicembre 2000. Tale classificazione, tuttavia, rende non immediato il confronto degli importi a consuntivo dell'anno 2001 con quelli degli anni precedenti. Pertanto l'analisi contenuta nei paragrafi seguenti riguarda prevalentemente i risultati a consuntivo dell'esercizio 2001 effettuando, solo dove possibile e significativo, il raffronto con i dati degli esercizi precedenti.

Inoltre, come previsto dal nuovo Regolamento d'Ateneo per l'Amministrazione, la Finanza e la Contabilità, le unità di gestione (Dipartimenti e altre strutture cui sia stata attribuita dal CdA autonomia finanziaria, di bilancio, di spesa, amministrativa e negoziale¹) sono state autorizzate ad incassare direttamente le entrate di propria competenza². Quindi, in relazione ad alcune tipologie di entrate, per effettuare un confronto significativo tra l'importo 2001 e quello dell'esercizio precedente, occorre, considerare unitamente le somme riscosse dall'Amministrazione centrale e dalle unità di gestione. Inoltre, è importante sottolineare come la capacità di riscossione autonoma da parte delle strutture implichi la necessità di disporre di una rappresentazione unitaria dei diversi flussi finanziari che consenta di ottimizzare la liquidità complessiva dell'Ateneo. Tale obiettivo risulta particolarmente rilevante in presenza delle vigenti disposizioni normative che limitano l'utilizzo delle giacenze di cassa delle P.A..

¹ In data 1/1/2000 9 Biblioteche e 3 Centri Interdipartimentali sono state classificati come unità di gestione.

² A partire dal 1° luglio 2000, le unità di gestione incassano direttamente provenienti da finanziamenti esterni al bilancio universitario e dal 1° luglio 2001 i pagamenti per prestazioni conto terzi.

In accordo con quanto previsto nel Decreto Interministeriale 5 dicembre 2000, sopra ricordato, il nuovo piano dei conti adottato dall'Ateneo supera la tradizionale distinzione delle entrate e delle uscite finanziarie correnti e in conto capitale e classifica le risorse finanziarie acquisite in base alla loro provenienza e le spese in relazione alla tipologia di destinazione.

La nuova classificazione per titoli e categorie prevista per le entrate e per le uscite e i relativi importi, rispettivamente accertati e impegnati, nell'esercizio 2001, sono mostrati in Tab. 1.

In relazione alla composizione delle entrate e delle spese, è stata effettuata l'analisi delle voci maggiormente rilevanti.

Tab. 1. Entrate e uscite a consuntivo 2001 secondo la classificazione prevista dal nuovo piano dei conti dell'Ateneo

| Entrate | Accertamenti (MLit) | Rilevanza % sul totale al netto delle partite di giro | Uscite | Impegni (MLit) | Rilevanza % sul totale al netto delle partite di giro |
|--|----------------------------|--|---|-----------------------|--|
| Entrate contributive | 39.439 | | Personale a tempo indeterminato | 163.096 | |
| Entrate da attività convenzionate | 688 | | Personale a tempo determinato | 6.559 | |
| Vendita di beni e servizi | 4.827 | | Oneri ed imposte a carico Ente | 58.070 | |
| Proventi patrimoniali | 36 | | Altri costi per il personale | 5.665 | |
| Proventi finanziari | 26 | | Risorse umane | 233.390 | 60,5% |
| Entrate proprie | 45.016 | 12,4% | | | |
| | | | Spese per il funzionamento istituzionale | 2.220 | |
| Trasferimenti correnti dallo Stato | 262.787 | | Acquisiz. di beni di consumo e servizi | 5.499 | |
| Altri trasferimenti correnti | 24.118 | | Manutenzione e gestione strutture | 12.271 | |
| Trasferimenti per ricerca scientifica | 6.527 | | Utenze e canoni | 4.675 | |
| Trasferimenti per investimenti | 12.169 | | Locazioni passive | 1.743 | |
| Entrate da trasferimenti | 305.600 | 84,0% | Spese per la sicurezza del lavoro | 806 | |
| | | | Unità di Spesa ed Unità di Gestione | 18.133 | |
| Entrate da trasferimenti interni | 5.092 | 1,4% | Risorse per il funzionamento | 45.346 | 11,8% |
| | | | | | |
| Poste correttive e compensative di spese | 6.275 | | Borse di studio | 29.510 | |
| Entrate non classificabili in altre voci | 2.008 | | Altri interventi | 4.599 | |
| Altre entrate | 8.282 | 2,3% | Interventi a favore degli studenti | 34.108 | 8,8% |
| | | | | | |
| Totale al netto partite di giro | 363.991 | 100,0% | Oneri finanziari | 180 | |
| | | | Imposte e tasse | 2.755 | |
| Partite di giro | 71.651 | | Oneri finanziari e tributari | 2.935 | 0,8% |
| | | | | | |
| Totale entrate | 435.642 | | Altre spese correnti | 204 | |
| | | | Poste correttive di entrate | 112 | |
| | | | Spese non classificabili in altre voci | 853 | |
| | | | Altre spese correnti | 1.169 | 0,3% |
| | | | | | |
| | | | Spese per ricerca scientifica | 15.467 | 4,0% |
| | | | | | |
| | | | Acquisizione di immobili ed impianti | 0 | |
| | | | Interventi edilizi | 43.075 | |
| | | | Acquisto di immobilizzazioni tecniche | 2.168 | |
| | | | Altri interventi | 2.671 | |
| | | | Acq. immobiliz. ed interv. patrim. | 47.915 | 12,4% |
| | | | | | |
| | | | Estinzione mutui e prestiti | 219 | 0,1% |
| | | | | | |
| | | | Trasferimenti ed assegnazioni | 5.267 | 1,4% |
| | | | | | |
| | | | Totale al netto partite di giro | 385.818 | 100,0% |
| | | | | | |
| | | | Partite di giro | 71.651 | |
| | | | | | |
| | | | Totale uscite | 457.469 | |

3. Le entrate

3.1 Entrate proprie

Entrate contributive: l'importo accertato a consuntivo 2001 al netto dei contributi da trasferire alla Regione Lombardia per il Diritto allo Studio, risulta leggermente superiore al corrispondente importo accertato nell'anno 2000 (38.032MLit) e può essere ricollegato al trend positivo dell'immatricolazioni³

Vendita di beni e servizi: come sopra ricordato dal 1° luglio 2001 è stato adottato un nuovo Regolamento per i contratti attivi che ha comportato alcune sostanziali cambiamenti nelle modalità di gestione e di contabilizzazione di tali attività. Inoltre, da quella data le unità di gestione incassano direttamente i pagamenti per prestazioni conto terzi. Per effettuare un confronto significativo tra l'importo 2001 e quello dell'esercizio precedente, occorre, pertanto, considerare anche le somme riscosse direttamente dalle unità di gestione. L'entrata complessiva derivante da questa tipologia di attività, ammonta a L.7.921MLit. (lordo IVA), in lieve decremento rispetto all'anno precedente.

3.2 Entrate da trasferimenti

Trasferimenti correnti dallo Stato

Fondo per il Finanziamento Ordinario (FFO): com'è noto, tale fondo rappresenta la quota a carico del bilancio statale delle spese per il funzionamento e per 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). Per l'anno 2001 tale fondo è stato determinato in L.233.506.844.000 (si veda il dettaglio in Tab. 2). Un'analisi dettagliata dei criteri utilizzati per la determinazione della quota di riequilibrio e della posizione dell'Università di Pavia è oggetto di un paragrafo successivo della presente relazione e ad esso si rimanda per un'esposizione dettagliata in merito.

Fondo per la Programmazione dello Sviluppo del sistema universitario (FPS). Questo fondo comprende il trasferimento ministeriale per le nuove iniziative didattiche, in conformità ai piani di sviluppo. Al termine dell'esercizio 2001, l'importo accertato sul capitolo è stato pari a L.1.823.602.000, comprensivo della quota relativa all'innovazione didattica attribuita ex art.4 D.M. 8/5/2001.

Trasferimenti da Enti Ospedalieri per competenze personale medico e paramedico. Questa tipologia di trasferimenti (accertamento 2001: L.17.542.714.492) comprende le somme destinate integralmente al personale che svolge attività assistenziale. Si segnala, peraltro, che nell'esercizio 2001 è stata incassata la somma di L.3.227.420.282 relativa alla conclusione favorevole del contenzioso avviato dall'Università nei confronti dell'Ospedale S. Matteo. Tale contenzioso mirava ad ottenere il versamento di importi relativi ad oneri sociali non riconosciuti dall'Ospedale negli anni precedenti. L'importo riscosso ha rappresentato, pertanto, una sopravvenienza attiva straordinaria per il bilancio universitario dell'esercizio 2001.

³ Un'analisi approfondita del sistema contributivo adottato dall'Ateneo e delle relative proposte di revisione, attualmente all'esame degli Organi di Governo, è contenuta nel documento *Analisi della contribuzione studentesca A.A. 2001/02. Proposta di adeguamento*. Ufficio Programmazione e Sviluppo, Università degli Studi di Pavia, maggio 2002.

Tab. 2. La composizione del FFO 2001 (importi in migliaia di lire)

| | Assegnazioni Consolidate | Assegnazioni UNA TANTUM |
|---|-----------------------------|----------------------------|
| Fondo consolidato 2000 | 223.404.476 | |
| Quota mobilità docenti. | 2.623.905 | |
| Intervento di riequilibrio 2000 (50%) | - 1.458.616 | |
| Intervento di riequilibrio 2001 (50%) | -850.414 | |
| Intervento complessivo per riforma didattica | 2.851.738 | |
| Programmazione 1998/2000 (SILSIS e Sistema Inform.) | 572.797 | |
| Supporto al Nucleo di Valutazione | 150.000 | |
| Saldo rimborsi oneri (INPS e altre indennità) | | 361.205 |
| Accordi di programma IUSS | | 4.000.000 |
| Incentivo "ricerca" | | 308.000 |
| Incentivo "laureati" | | 277.000 |
| Incentivo "abbandoni" | | 170.000 |
| FFO consolidato 2001 | 227.293.885 | |
| Importo attribuito al Consorzio SILSIS | -472.797 | |
| Saldo FFO/2000 | 1.396.752 | |
| Integrazione disabili | | 175.799 |
| Saldo registrazioni sul capitolo FFO | | 233.506.844 |

Trasferimenti per ricerca scientifica

Fondo per i Progetti di Interesse Nazionale (PRIN), comprende il finanziamento ricevuto dai progetti di ricerca di interesse nazionale approvati nel 2000 e le quote vincolate riportate ad avanzo di amministrazione per essere riassegnate e utilizzate nel 2002. L'importo accertato è pari a L.5.672.038.486. Dal 1997, anno nel quale è stato introdotto il principio del cofinanziamento, l'entità del finanziamento acquisito dai ricercatori dell'Ateneo nell'ambito dei PRIN è progressivamente aumentato: si è passati da 1.015 MLit nel 1994 a 5.872MLit nell'anno 2001.

In relazione all'autonomia di riscossione delle entrate proprie concessa alle Unità di Gestione, gli importi accertati nel consuntivo d'Ateneo quali entrate da Enti esterni (pubblici, privati, internazionali e territoriali) risultano incompleti e, di conseguenza, non significativi ai fini dell'analisi della capacità di attrazione di finanziamenti per ricerca dell'Ateneo. Le innovazioni gestionali-organizzative introdotte rendono indispensabile una rappresentazione consolidata del bilancio universitario. È stata, pertanto, effettuata un'analisi puntuale dei finanziamenti alla ricerca ottenuti dalle strutture dipartimentali dell'Ateneo in un paragrafo successivo di tale relazione.

Trasferimenti per investimenti

Fondo per l'Edilizia e le grandi attrezzature scientifiche (FEU). Il fondo comprende le spese per la realizzazione di investimenti in infrastrutture edilizie, compresi impianti sportivi, e grandi attrezzature. Nell'anno 2001 sono stati assegnati dal MIUR L.4.746.000.000.

Entrate per investimenti da Enti Territoriali. L'importo complessivo accertato in relazione a questa tipologia di entrata è stato nell'anno 2001, di 6.300MLit, costituita prevalentemente dal rilevante contributo ottenuto dalla Regione Lombardia quale finanziamento a favore del Museo per la Tecnica Elettrica (5.500MLit).

3.3 Entrate da trasferimenti interni

Questa tipologia di trasferimenti riguarda prevalentemente gli importi trasferiti dalle Unità di Gestione all'Amministrazione in relazione a proventi per prestazioni a pagamento conto terzi, a rimborsi per spese generali, utenze, cofinanziamenti per assegni di ricerca, ecc.

3.4 Altre entrate

Le altre entrate sono suddivise nelle due seguenti categorie:

- **Poste correttive e compensative di spese** comprendono i rimborsi a favore delle Unità di Spesa, i rimborsi spese per gli obiettori di coscienza, rimborsi e recuperi per borse di studio, ecc.
- **Entrate non classificabili in altre voci** comprendono i proventi da lasciti e donazioni, le riscossioni IVA, ecc.

4. Le Uscite

4.1 Risorse umane

Le retribuzioni e gli oneri per il personale rappresentano la principale voce di uscita dei consuntivi universitari. In particolare, la gestione della spesa per il personale docente rappresenta il problema centrale che le università in regime di autonomia dovranno affrontare e risolvere per garantire la sostenibilità della spesa universitaria. L'attuale stato giuridico del personale docente determina una dinamica della spesa per retribuzioni estremamente rigida, che implica impegni futuri di spesa crescenti per ogni nuovo reclutamento o progressione di ruolo. Inoltre, la Legge Finanziaria del 2000 ha stabilito che gli aumenti annuali delle retribuzioni del personale docente siano a carico delle amministrazioni universitarie. Tali aumenti, definiti "aumenti contrattuali", in realtà, vengono stabiliti con Decreto del Tesoro in relazione all'andamento dei contratti stipulati nel resto del pubblico impiego. Di norma, hanno una rilevanza compresa tra il 2% e il 3% annuo, ma vi sono anni nei quali il valore è di molto superiore. Nell'anno 2002 l'aumento è stato del 4,31% (D.P.C.M. del 17 Maggio 2002, pubblicato sulla GU n.161 del 11/7/2002.)

La legge finanziaria per l'esercizio 1998 (Legge n.449/97) ha imposto, 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. In caso contrario, le assunzioni di personale di ruolo potranno essere effettuate solo nella misura del 35% delle risorse finanziarie che si rendono disponibili per le cessazioni di ruolo.

Nell'esercizio 2001, le spese sostenute per assegni fissi erogati al personale in servizio, che costituiscono il termine di confronto con il FFO, sono risultate pari a L.202.717MLit. Considerando l'importo dei trasferimenti ministeriali sul fondo di finanziamento ordinario sopra evidenziato, si ottiene una percentuale d'incidenza delle spese per il personale su FFO ormai estremamente prossima al limite del 90%. Alla luce dell'aumento contrattuale dell'anno 2002 e delle progressioni economiche biennali del personale docente, è immediato intuire che l'Ateneo, già alla fine dell'esercizio 2002, avrà spese fisse e obbligatorie per il personale superiori al 90% del FFO. È stata, pertanto, costituita una Commissione di Delegati rettorali per effettuare un'analisi del problema. Tale analisi dovrà essere finalizzata alla definizione dei possibili interventi per una progressiva riduzione dell'incidenza di spesa per retribuzioni e delle regole per la riassegnazione alle Facoltà delle risorse liberate dai pensionamenti. Il costo del lavoro contabilizzato nel conto consuntivo dell'anno 2001 è mostrato in Tab. 3.

Tab. 3. La composizione del costo del lavoro nell'esercizio 2001 (importi in milioni di lire)

| Personale di ruolo | | | | |
|--|----------------|---------------|---------------|----------------|
| | Retribuzioni | Oneri | Irap | Totale |
| Ordinari | 51.657 | 15.040 | 4.375 | 71.072 |
| Associati | 37.256 | 10.538 | 3.114 | 50.908 |
| Ricercatori | 22.722 | 6.620 | 1.927 | 31.269 |
| Dirigenti | 392 | 128 | 33 | 553 |
| Personale tecnico-amministrativo | 34.902 | 10.032 | 2.972 | 47.906 |
| Collaboratori e esperti linguistici | 755 | 189 | 64 | 1.008 |
| Altri costi di personale | | | | |
| Supplenze | 1.193 | 222 | 101 | 1.516 |
| Contratti con personale docente | 1.289 | | | 1.289 |
| Assegni per collaborazione attività di ricerca | 1.701 | | | 1.701 |
| Personale tecnico-amministrativo a tempo determinato | 1.147 | 722 | 309 | 2.178 |
| Collaborazioni Coordinate e Continuative | 1.230 | | | 1.230 |
| Competenze access. al personale docente | 140 | 34 | 18 | 192 |
| Competenze access. al personale tecnico-amministrativo | 1.899 | 451 | 147 | 2.497 |
| Competenze serv. sanit. attività assistenziale | 13.373 | | 923 | 14.296 |
| Altri costi per il personale | 4.963 | 300 | 512 | 5.775 |
| Totale | 174.619 | 44.276 | 14.495 | 233.390 |

La tendenza del legislatore, in atto ormai da alcuni anni, di spingere la pubblica amministrazione verso una costante e progressiva riduzione del personale di ruolo ha indotto le Amministrazioni universitarie ad un utilizzo crescente di personale a tempo determinato e atipico. Il NuV ritiene che, anche in relazione a questa tipologia di personale, debba essere effettuata un'attenta analisi degli effettivi fabbisogni delle strutture che consenta la definizione di una programmazione d'Ateneo in merito al reclutamento di tutte le posizioni lavorative, sia di ruolo che a tempo determinato.

4.2 Risorse per il funzionamento

Pur in presenza di una riduzione degli impegni per alcune forniture di servizi (in particolare, da segnalare la diminuzione delle spese telefoniche da attribuire sia alla revisione delle politiche tariffarie effettuata dagli enti erogatori del servizio sia all'adesione dell'Amministrazione alla convenzione Consip stipulata a livello ministeriale per tutta la P.A.), questa tipologia di spese presenta un trend in aumento, il cui effetto complessivo a livello d'Ateneo potrà essere valutato pienamente solo in termini di consolidato. Ciò è ovviamente connesso all'incremento complessivo delle strutture d'Ateneo che ha indotto una crescita dei costi di gestione e delle spese generali.

Il NuV ritiene fondamentale che l'Amministrazione avvii un'analisi dei processi d'acquisto, delle procedure utilizzate e delle responsabilità dei soggetti coinvolti per creare un sistema di gestione dei processi di acquisto che realizzi i seguenti obiettivi:

- sfruttare le economie di scala per ridurre i costi dei beni e dei servizi anche in presenza di un decentramento delle funzioni d'acquisto;
- verificare che il sistema logistico consenta gli adeguati controlli al ricevimento delle forniture;
- mantenere un elevato livello di servizio per gli utilizzatori.

4.3 Interventi a favore degli studenti

Nel corso degli ultimi anni accademici, l'Ateneo ha effettuato una serie di graduali aggiustamenti della contribuzione studentesca finalizzati al mantenimento di entrate contributive compatibili con l'esigenze del bilancio universitario e con il livello qualitativo dei servizi da ero-

gare ma che garantisca anche il rispetto dei principi di equità che devono ispirare gli interventi per il Diritto allo Studio⁴. Gli interventi a favore degli studenti, non comprendono, pertanto, solo gli importi direttamente erogati agli studenti (borse di studio, rimborsi per esoneri, ecc.) ma anche la spesa sostenuta per migliorare la qualità della loro vita universitaria. Il dettaglio delle voci che hanno composto questa voce di bilancio sono mostrati in Tab.4.

Tab. 4. La composizione degli interventi per il Diritto allo Studio nell'esercizio 2001 (importi in migliaia di lire)

| | | |
|---|------------|-------------------|
| Dottorato di ricerca | 9.061.326 | |
| Scuole di specializzazione in Medicina e chirurgia | 15.535.677 | |
| Altre Scuole di specializzazione | 15.000 | |
| Post-dottorato | 263.847 | |
| Perfezionamento all'estero | 47.250 | |
| Borse per attività di ricerca | 1.590.496 | |
| IRAP e oneri su borse di studio | 2.996.076 | |
| Borse di Studio | | 29.509.671 |
| Attività part-time | 622.140 | |
| Borse di tutoring | 434.840 | |
| Programmi di mobilità e scambi culturali per gli studenti | 706.402 | |
| Partecipazione a programmi comunitari | 97.553 | |
| Iniziativa ed attività culturali gestite dagli studenti | 153.648 | |
| Rimborso tasse a studenti | 2.428.786 | |
| Altro | 155.425 | |
| Altri interventi | | 4.598.794 |
| INTERVENTI A FAVORE DEGLI STUDENTI | | 34.108.465 |

4.4 Le spese per ricerca scientifica

Le spese per ricerca scientifica hanno un'incidenza percentuale pari al 4% delle uscite complessive dell'Ateneo. In modo assolutamente corrispondente all'analoga tipologia di entrate, si rileva una scarsa significatività del dato ottenuto da un conto consuntivo non consolidato e si rimanda all'analisi dei dati finanziari delle strutture dipartimentali dell'Ateneo effettuata in un paragrafo successivo di tale relazione. Il dettaglio dei conti che compongono il saldo di consuntivo è riportato in Tab. 5.

⁴ 'Analisi della contribuzione studentesca A.A. 2001/02', cit.

Tab. 5. La composizione delle spese per ricerca scientifica nell'esercizio 2001 (importi in migliaia di lire)

| | |
|--|-------------------|
| Spese per ricerca finanziate da Ateneo | 4.523.760 |
| Spese per ricerca finanziate sui fondi Cofin (PRIN) | 8.871.330 |
| Spese per le attività dei Dottorati di ricerca | 709.559 |
| Spese pubblicazioni e collane | 335.600 |
| Spese per congressi e convegni | 236.783 |
| Spese per ricerca finanziate da altri Ministeri | 22.275 |
| Spese per ricerca finanziate da Organismi internazionali | 183.631 |
| Spese per ricerca finanziate da CNR | 2.757 |
| Spese per ricerca finanziate da Enti pubblici | 73.586 |
| Spese per ricerca finanziate da Enti territoriali | 507.859 |
| Spese per ricerca scientifica | 15.467.140 |

4.5 Acquisto di immobilizzazioni ed interventi patrimoniali

L'impegno finanziario per questa tipologia di spese nell'esercizio 2001 è stato estremamente rilevante. Si rileva, in particolare, un impegno di spesa per interventi edilizi pari a 43.075 MLit, anche in relazione al fatto che parte delle risorse ministeriali e delle disponibilità di bilancio destinate ad interventi patrimoniali dell'esercizio 2000 sono confluite ad avanzo di amministrazione e utilizzate nell'anno 2001.

Non vi è dubbio che negli ultimi anni, sia molto cresciuta la consapevolezza dei molteplici aspetti problematici connessi alla gestione patrimoniale delle università. In particolare, si ritiene importante sottolineare che *gestire un patrimonio immobiliare significa mantenerlo il più possibile conforme alle necessità per le quali è stato acquistato e alle esigenze degli utenti*. In altri termini, un'adeguata gestione del patrimonio immobiliare comporta la necessità di garantire la manutenzione degli spazi e l'erogazione di servizi (pulizia, vigilanza, utenze, ecc.) agli utenti degli spazi stessi. La previsione dei fabbisogni edilizi e la formazione dei piani di sviluppo immobiliare, pertanto, non possono ulteriormente prescindere da un'adeguata programmazione pluriennale dei costi gestionali connessi. Questo al fine di evidenziare l'impatto sul bilancio universitario non solo delle risorse necessarie per le nuove acquisizioni ma anche degli oneri complessivi da sostenere per un'adeguata gestione patrimoniale negli esercizi successivi all'acquisizione. Occorre, inoltre, costruire un sistema informativo che consenta la gestione dei flussi informativi relativi al patrimonio immobiliare in termini di consistenza e di destinazione d'uso e permetta una razionalizzazione nell'utilizzo degli spazi e la verifica degli standard spazio/funzione. Il NuV ritiene che, nell'attuale fase di evoluzione del sistema universitario, vi sia un ulteriore aspetto che rende ancora più essenziale la disponibilità di elementi conoscitivi completi ed aggiornati, sia in relazione alle strutture edilizie che alle caratteristiche dei servizi e delle strutture utilizzabili. L'ampia autonomia riconosciuta alle sedi universitarie comporta la necessità di attivare un sistema di certificazione e di accreditamento per garantire gli utenti in merito alle caratteristiche e alla qualità dell'offerta formativa delle singole università. Il Ministero, quindi, per favorire una valida attuazione della riforma, ha deciso di attivare un sistema di accreditamento di corsi di studio⁵. Il piano di lavoro prevede due fasi:

⁵ CNVSU, L'attivazione di un sistema di accreditamento dei corsi di studio nell'università italiana: prime raccomandazioni e proposte, Doc, 12/01
http://www.cnvsu.it/Documenti/Default.asp?id_documento_padre=10599.

- nella prima fase, definita di pre-accreditamento, vengono definiti i requisiti minimi preliminarmente in termini di risorse che un'istituzione deve possedere per offrire una formazione universitaria nelle diverse classi di laurea e successivamente in termini di caratteristiche qualitative del processo formativo e di qualità del prodotto finale;
- successivamente alla verifica dell'esistenza delle condizioni minime, si potrà accedere al processo di accreditamento vero e proprio, la cui metodologia è ancora in fase di definizione.

In relazione alle risorse che un'istituzione deve possedere per soddisfare la verifica di sussistenza dei requisiti minimi, le strutture disponibili (aule, laboratori informatici, laboratori linguistici, biblioteche, ecc) assumono, indubbiamente, un ruolo di assoluto rilievo. In prima applicazione, a causa della difficoltà di condurre “centralmente” le valutazioni per mancanza di dati qualitativi e quantitativi disponibili, il Ministero farà riferimento alle dichiarazioni dei Rettori che sono state inserite nella banca dati offerta formativa. Con tale dichiarazione i Rettori certificano che le strutture esistenti e disponibili sono adeguate al corretto funzionamento dei corsi attivati. Quanto detto, indiscutibilmente, evidenzia l'enorme difficoltà del sistema universitario in relazione al problema della gestione degli spazi ma risulta altrettanto evidente che un'Amministrazione universitaria responsabile non possa ulteriormente esimersi dalla definizione di una linea di azione strategica in materia.

4.6 Trasferimenti e assegnazioni

L'importo registrato a consuntivo per trasferimenti ed assegnazioni comprende le due seguenti categorie:

- **Trasferimenti ad Enti per attività sportiva** comprendono i contributi erogati a favore degli enti per l'attività sportiva degli studenti. L'importo a consuntivo è stato 486MLit.
- **Contributi ad Enti, Associazioni e Consorzi** comprendono le quote associative a consorzi ed associazioni e consorzi e il trasferimento all'Istituto Universitario di Studi Superiori della quota di FFO (4.000MLit) erogata dal Ministero in relazione allo specifico accordo di programma con l'Università di Pavia per le iniziative di Formazione Superiore.

5. Analisi di trend e confronti nazionali

Per analizzare la dinamica dei flussi finanziari relativi ai finanziamenti in entrata e alla destinazione in uscita sono stati considerati i dati dei bilanci consuntivi dal 1997 al 2001. L'esame comparato dei rendiconti consuntivi nel quinquennio 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”. L'analisi dell'incidenza percentuale delle principali tipologia di entrata per fonte di finanziamento e di uscita per tipologia di destinazione (Fig. 2 e 3) evidenzia un'incidenza percentuale delle spese per il personale e delle entrate per trasferimenti ministeriali sostanzialmente costante.

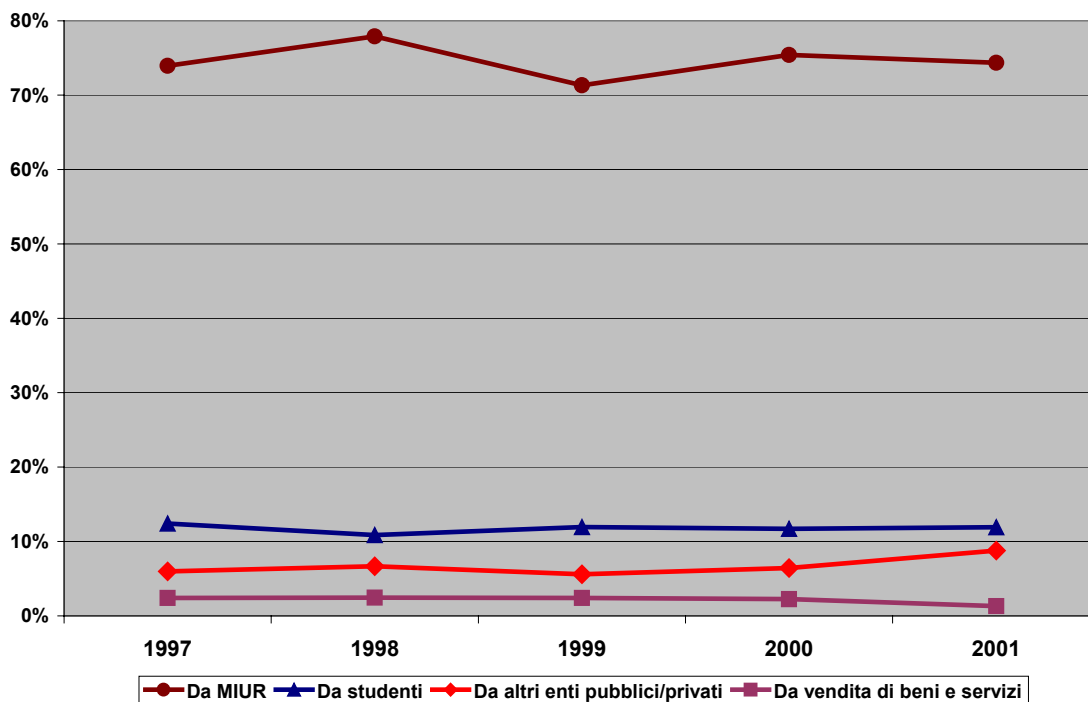


Fig. 2. Incidenza percentuale delle principali tipologia di entrata per fonte di finanziamento (consuntivi dal 1997 al 2001)

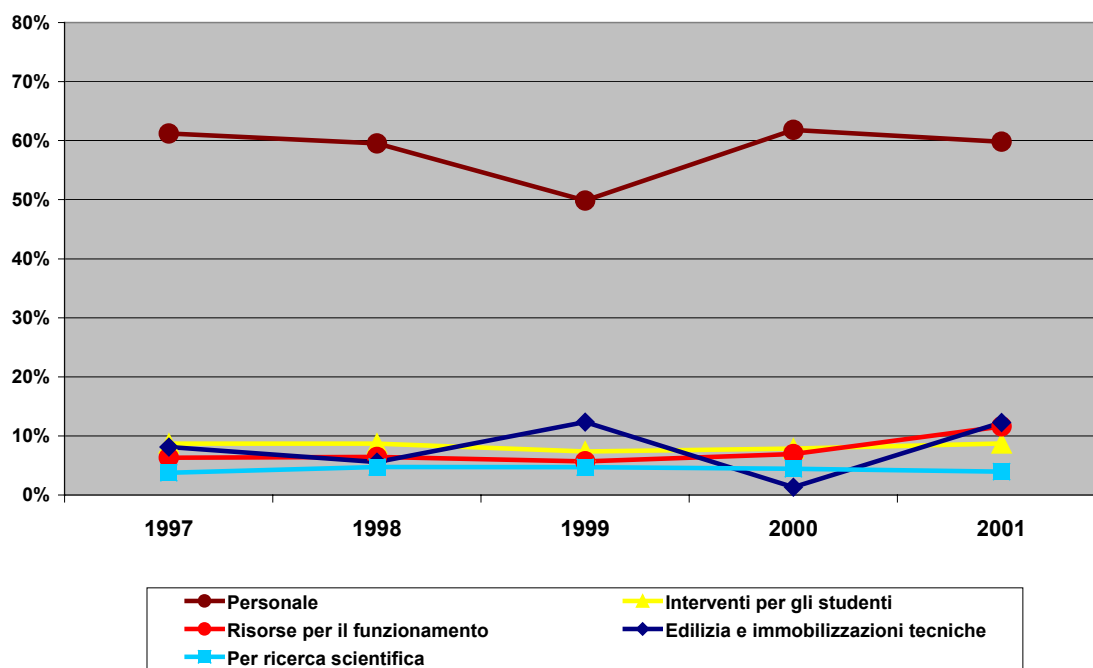


Fig. 3. Incidenza percentuale delle principali tipologia di uscita per tipologia di destinazione (consuntivi dal 1997 al 2001)

Il Comitato Nazionale per la Valutazione ha recentemente pubblicato il terzo rapporto annuale sullo stato del Sistema Universitario⁶ all'interno del quale, per la prima volta, vengono presentate anche alcune informazioni relative al quadro delle entrate e delle spese delle università statali ricavate dallo schema di riclassificazione dei conti consuntivi consolidati che gli atenei sono tenuti a compilare in seguito all'emanazione del Decreto Interministeriale del 5 Dicembre 2000 sopra citato.

Il raffronto tra i valori consolidati del conto consuntivo per l'anno 2000 nell'Ateneo con i dati medi nazionali evidenzia un'incidenza percentuale delle fonti di finanziamento sul totale delle entrate sostanzialmente in linea con gli analoghi andamenti nazionali.

In particolare, risulta interessante il confronto tra gli andamenti, a livello nazionale e a livello locale, del costo per retribuzioni delle diverse categorie di personale di ruolo delle università e il finanziamento ordinario.

Il numero complessivo delle unità di personale di ruolo nelle Università statali è passato da 101.644 nel 1994 a 103.759 nel 2001. A fronte di un incremento percentuale complessivo estremamente contenuto (pari al 2%), la variazione nella composizione nelle diverse categorie di personale è, invece, mutata. In particolare, Tab. 6. evidenzia la variazione nella composizione del personale di ruolo dal 1997 al 2001. A livello nazionale, a fronte di un aumento del numero di docenti, e soprattutto dei professori di I e II fascia, si evidenzia una riduzione del personale tecnico-amministrativo e dei ricercatori mentre a livello locale si è avuta una contrazione del numero complessivo di personale in organico a scapito della categoria dei ricercatori.

Tab. 6. La variazione della composizione del personale di ruolo nelle Università statali e nell'Ateneo di Pavia dal 1997 al 2001

| Categoria | Università Statali | | | Pavia | | |
|--------------------------|--------------------|----------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| | 1997 | 2001 | Δ % | 1997 | 2001 | Δ % |
| Professori ordinari | 12.856 | 16.023 | + 24,6 | 363 | 397 | + 9,4 |
| Professori associati | 15.046 | 17.078 | + 13,5 | 391 | 395 | + 1,0 |
| Ricercatori | 20.230 | 20.011 | - 1,1 | 441 | 355 | - 19,5 |
| Tecnici e amministrativi | 53.249 | 50.647 | - 4,8 | 948 | 950 | + 0,2 |
| Totale | 101.381 | 103.759 | +1,3 | 2.143 | 2.097 | - 4,0 |

Se si considerano i costi per retribuzioni, il confronto tra la rilevanza percentuale del costo delle diverse tipologie di personale sul FFO a livello nazionale e a livello locale è mostrata in Fig. 4.

Il terzo rapporto annuale sullo stato del Sistema Universitario evidenzia un ulteriore aspetto che merita di essere ricordato ovvero come l'età media dei docenti e dei ricercatori delle università italiane sia di molto aumentata negli ultimi quindici anni. I motivi sono ovviamente da ricercare nelle modalità di reclutamento del sistema. Le età medie per ricercatori, professori associati e ordinari risultano essere rispettivamente pari a 38, 44 e 51 anni. Le nuove procedure concorsuali previste dalla L.210/98 hanno fatto registrare, in questo senso, una lieve inversione di tendenza ma hanno accentuato un altro preoccupante fenomeno: il cambiamento della struttura dei tre ruoli dei docenti. Sia a livello locale che a livello nazionale, si è verificato un importante aumento del numero di professori ordinari e una diminuzione del numero dei ricercatori.

Il rapporto del Comitato sottolinea un ulteriore importante elemento di riflessione si evidenzia in relazione agli interventi per l'incentivazione dei docenti. La legge 19 ottobre 1999, n.

⁶ CNVSU, Terzo rapporto sullo stato del Sistema Universitario, http://www.cnvsu.it/eventi/eventi.asp?ID_EVENTO=8

370 ha introdotto, oltre all'obbligatorietà della rilevazione degli studenti frequentanti in merito alla qualità delle attività didattiche, anche forme di incentivazione per i professori e ricercatori universitari, per obiettivi di adeguamento quantitativo e di miglioramento qualitativo dell'offerta formativa, con riferimento anche al rapporto tra studenti e docenti nelle diverse sedi e nelle strutture didattiche, all'orientamento e al tutorato. L'art. 4 della legge, stabilisce, inoltre, che gli Atenei debbano pubblicare le disposizioni e le priorità adottate per l'erogazione dei compensi nonché gli elenchi dei percettori e che vi sia una verifica del rispetto degli impegni didattici e monitoraggio dei progetti da parte di organismi in cui siano rappresentati anche gli studenti (Comitati Paritetici per la Didattica).

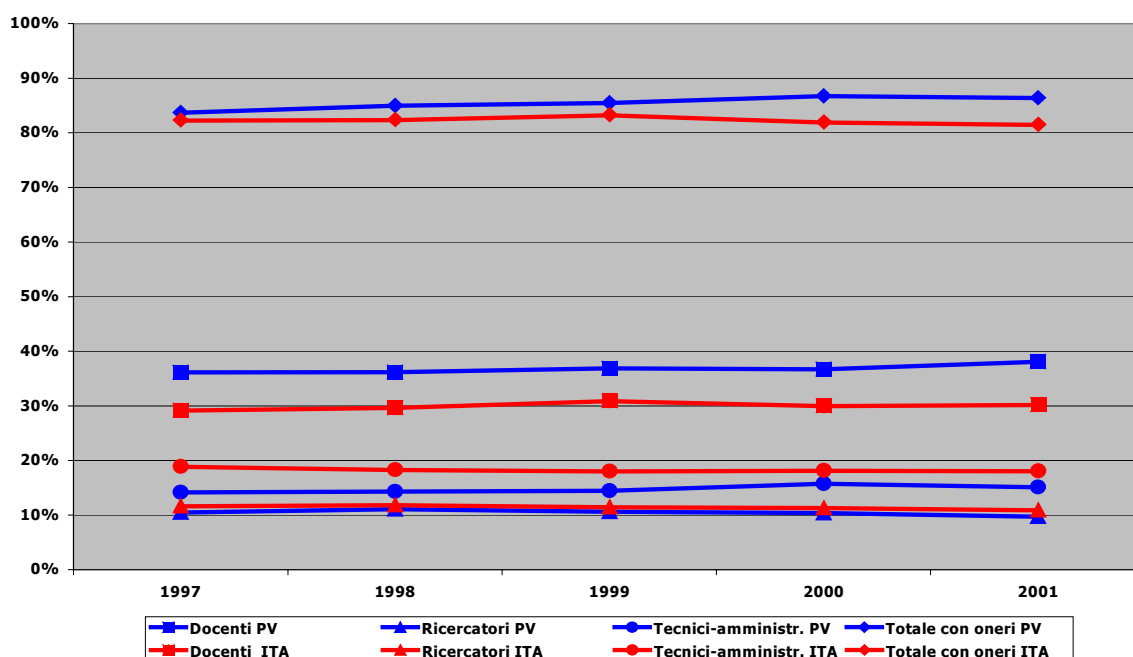


Fig. 4. Incidenza percentuale del costo delle diverse tipologie di personale sul FFO a livello nazionale e a livello locale dal 1997 al 2001

La legge chiede, inoltre, che le incentivazioni siano erogate ai docenti a condizione che la loro attività didattica sia stata valutata positivamente nell'ambito dei programmi di valutazione della didattica adottati dagli Atenei. Il Ministero, avvalendosi del Comitato Nazionale per la Valutazione, ha l'obbligo di monitorare l'attuazione delle disposizioni del presente articolo. A questo proposito, il rapporto del Comitato evidenzia che solo il 13% delle risorse erogate dal 1999 al 2001 (252 miliardi) sono state utilizzate. Per l'Ateneo di Pavia tale percentuale si riduce ulteriormente: l'assegnazione complessiva ammonta a 4.166 milioni e ne sono stati assegnati solo 140, un utilizzo pari al 3% dei fondi. Il NuV considera estremamente importante lo strumento dell'incentivazione a condizione che esso sia adeguatamente utilizzato. Per questo motivo, ritiene inderogabile che l'Amministrazione provveda ad erogare i compensi incentivanti, nel rispetto delle seguenti condizioni, imposte dalla L.370/99:

1. pubblicità delle disposizioni e le priorità adottate dall'Ateneo per l'erogazione dei compensi (art.4 comma 2 d);
2. pubblicità degli elenchi dei percettori dei compensi incentivanti (art.4 comma 2 d);

3. verifica del rispetto degli impegni didattici e monitoraggio dei progetti da parte di organismi in cui siano rappresentanti anche gli studenti ovvero delle Commissioni Paritetiche di Facoltà (art.4 comma 2 c).

6. Analisi del bilancio per indici

L'esame dei valori assunti dagli indicatori calcolati in relazione ai dati di consuntivo permette di sintetizzare informazioni di carattere prevalentemente finanziario. Essi permettono di interpretare il bilancio e ne agevolano la comprensione anche a soggetti esterni all'amministrazione dell'Ateneo. Inoltre, l'analisi di bilancio può consentire una valutazione prospettica e retrospettiva delle strategie gestionali e può fornire una serie di indicazioni utili per comprendere l'orientamento politico-amministrativo dell'Ateneo. È ovvio, peraltro, che gli indici e i margini calcolati con riferimento a bilanci finanziari abbiano una valenza diversa da quelli calcolati con riferimento a bilanci redatti sulla base della contabilità economica.

Le grandezze e i rapporti analizzati sono stati riveduti e semplificati rispetto a quelli presentati negli anni precedenti in relazione ai cambiamenti intervenuti nell'organizzazione amministrativa e nella classificazione dei conti utilizzata dal sistema contabile d'Ateneo a partire dall'esercizio 2001.

6.1 Indicatori finanziari inerenti la gestione di competenza

Le indicazioni ricavabili dai risultati di tali indicatori (Tab. 7) confermano una sostanziale stabilità nella composizione dei finanziamenti e delle spese. Come già evidenziato nell'analisi dei dati di consuntivo, le variazioni più significative per l'anno 2001 sono quelle connesse all'incremento di impegni finanziari destinati agli interventi patrimoniali e all'utilizzo crescente di personale a tempo determinato e atipico.

6.2 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. Tab. 8 evidenzia i valori assunti da tali indicatori negli ultimi due esercizi finanziari. L'analisi di questi valori conferma quanto detto sopra in relazione alle carenze del processo di programmazione dell'Ateneo e indica che, in sede di formazione del preventivo, le previsioni di entrata e di uscita sono state inferiori ai corrispondenti accertamenti e impegni in misura del 10-15%. Il rapporto tra gli accertamenti e le previsioni definitive di entrata (grado di realizzazione dell'entrata) risente dell'effetto di tutte le variazioni di bilancio compiute nell'esercizio e si approssima al 100%. Il rapporto tra gli impegni e le previsioni definitive di uscite (grado di realizzazione delle spese) esprime la quota di risorse impegnate nell'anno dall'Amministrazione in rapporto alle risorse complessivamente stanziare; di conseguenza può essere considerato quale stima della capacità di utilizzo delle risorse disponibili. Nell'anno 2001, lo stanziamento definitivo è stato utilizzato soltanto nella misura del 75%.

Il basso grado di riscossione delle entrate risente delle disposizioni limitative nell'utilizzo delle giacenze di cassa. Le percentuali di finanziamento ordinario erogato dal Ministero rispetto a quello assegnato sono state, nell'anno 2000 e 2001, pari al 16% e al 26% rispettivamente mentre la parte rimanente è confluita tra i residui attivi il cui valore rimane estremamente elevato. Occorre, inoltre, rilevare che gli Enti Pubblici da cui l'Università riceve dei trasferimenti, contrariamente a quanto avveniva nel passato, erogano le somme assegnate solo ad avvenuta rendicontazione delle spese sostenute; ciò comporta effetti rilevanti sull'azione gestionale aggravando sia il problema dei vincoli connessi al fabbisogno di cassa sia il carico di lavoro degli uffici addetti alla rendicontazione.

L'effetto più tangibile delle disposizioni limitative all'utilizzo della liquidità di Tesoreria si coglie anche dall'andamento dell'indicatore sulla permanenza media del denaro in cassa. Nel 1996, l'indicatore evidenziava una permanenza media del denaro in cassa pari a circa 170 giorni. Dal 1999 tale valor medio oscilla tra i 15 e di 30 giorni. Quanto detto influisce anche sull'andamento dell'indice relativo all'equilibrio di cassa⁷ che nel 1996 si attestava su un valore pari allo 0,50 mentre negli anni successivi mostra la tendenza ad avvicinarsi al valore 'ideale' cioè a 1.

Tab. 7. Indicatori finanziari inerenti la gestione di competenza

| | 2000 | | 2001 | |
|--|----------------|--------------|----------------|--------------|
| Fondo finanziamento ordinario | <u>229.890</u> | | <u>233.507</u> | |
| Totale entrate (escluse le partite di giro) | 365.197 | 62,9% | 363.991 | 64,2% |
| Tasse e contributi studenti | <u>38.032</u> | | <u>39.439</u> | |
| Totale entrate (escluse le partite di giro) | 365.197 | 10,4% | 363.991 | 10,8% |
| Trasferimenti per investimenti | <u>5.907</u> | | <u>12.169</u> | |
| Totale entrate (escluse le partite di giro) | 365.197 | 1,6% | 363.991 | 3,3% |
| Entrate proprie | <u>46.805</u> | | <u>45.016</u> | |
| Totale entrate (escluse le partite di giro) | 365.197 | 12,8% | 363.991 | 12,4% |
| Spese di funzionamento | <u>49.322</u> | | <u>45.346</u> | |
| Totale spese (escluse partite di giro) | 347.251 | 14,2% | 385.818 | 11,8% |
| Spese per docenti e ricercatori | <u>148.716</u> | | <u>153.249</u> | |
| Totale spese (escluse partite di giro) | 347.251 | 42,8% | 385.818 | 39,7% |
| Spese per personale tecn-am m e collaboratori linguistici | <u>50.686</u> | | <u>49.467</u> | |
| Totale spese (escluse partite di giro) | 347.251 | 14,6% | 385.818 | 12,8% |
| Spese per personale a tempo determinato | <u>5.303</u> | | <u>6.558</u> | |
| Totale spese (escluse partite di giro) | 347.251 | 1,5% | 385.818 | 1,7% |
| Interventi per gli studenti | <u>29.860</u> | | <u>34.108</u> | |
| Totale spese (escluse partite di giro) | 347.251 | 8,6% | 385.818 | 8,8% |
| Interventi patrimoniali e acq. immobilizz. | <u>3.898</u> | | <u>47.915</u> | |
| Totale spese (escluse partite di giro) | 347.251 | 1,1% | 385.818 | 12,4% |
| Spese fisse per personale di ruolo | <u>199.402</u> | | <u>202.717</u> | |
| Fondo Finanziamento Ordinario | 229.890 | 86,7% | 233.507 | 86,8% |
| Spese per supplenze | <u>2.857</u> | | <u>1.516</u> | |
| Spesa totale per docenti e ricercatori | 148.716 | 1,9% | 153.249 | 1,0% |
| Spese per personale tecn-am m a tempo determinato | <u>1.259</u> | | <u>2.178</u> | |
| Spese per personale tecn-am m a tempo indeterminato | 49.740 | 2,5% | 47.906 | 4,5% |
| Spesa per personale a tempo determinato | <u>5.303</u> | | <u>6.559</u> | |
| Spesa totale per il personale | 225.491 | 2,4% | 233.390 | 2,8% |

⁷ 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* consente di apprezzare l'equilibrio di cassa e dovrebbe tendere ad uno.

Tab. 8. Indicatori di capacità previsionale ed amministrativa

| Grado di attendibilità delle previsioni | 2000 | 2001 | Capacità di riscossione e di pagamento | 2000 | 2001 |
|---|---------|---------|---|---------|---------|
| <u>Previsioni finali di spesa</u> | 505.212 | 605.187 | <u>Riscossioni</u> | 261.601 | 238.302 |
| <u>Previsioni iniziali di spesa</u> | 409.510 | 394.667 | <u>Accertamenti</u> | 471.985 | 435.642 |
| | 123,4% | 153,3% | <u>Pagamenti</u> | 387.717 | 361.689 |
| <u>Impegni</u> | 454.039 | 457.469 | <u>Impegni</u> | 454.039 | 457.469 |
| <u>Previsioni iniziali di spesa</u> | 409.510 | 394.667 | <u>Capacità di spesa</u> | | |
| | 110,9% | 115,9% | <u>Pagamenti</u> | 490.645 | 446.486 |
| <u>Impegni</u> | 454.039 | 457.469 | <u>Residui passivi iniziali+ impegni</u> | 687.064 | 560.813 |
| <u>Previsioni finali di spesa</u> | 505.212 | 605.187 | | | |
| | 89,9% | 75,6% | <u>Equilibrio di cassa</u> | 490.645 | 446.486 |
| <u>Previsioni finali di entrata</u> | 443.086 | 432.150 | <u>Fondocassa iniziale+ riscossioni</u> | 521.336 | 482.105 |
| <u>Previsioni iniziali di entrata</u> | 401.010 | 385.667 | | | |
| | 110,5% | 112,1% | <u>Permanenza media del denaro in cassa (in giorni)</u> | | |
| <u>Accertamenti</u> | 471.985 | 435.642 | <u>[Cassa iniziale + cassa finale]/2]*365</u> | 20 | 27 |
| <u>Previsioni iniziali di entrata</u> | 401.010 | 385.667 | | | |
| | 117,7% | 113,0% | | | |
| <u>Accertamenti</u> | 471.985 | 435.642 | | | |
| <u>Previsioni finali di entrata</u> | 443.086 | 432.150 | | | |
| | 106,5% | 100,8% | | | |

7. Analisi sui margini

Per meglio valutare l'andamento della situazione amministrativa, si è ritenuto opportuno considerare l'andamento dei valori di alcuni margini ricavabili dai documenti contabili dell'Ateneo: il fondo cassa, l'avanzo di competenza e l'avanzo di amministrazione⁸.

Dall'analisi dei valori e dei trend relativi (Fig. 5), emerge, a partire dall'esercizio 1997, la progressiva riduzione del fondo cassa e il rilevante accumulo di residui attivi. Il fondo cassa all'inizio dell'esercizio 1997 ammontava a L.186.843.541.311, i residui attivi a L.6.486.367.179 mentre a fine periodo i due saldi registravano rispettivamente L.66.548.864.287 e L.161.373.771.011. Alla fine del 2001, il fondo cassa ammontava a L.35.619.620.280 mentre i residui attivi risultavano pari a 245.689.091.054.

Tab. 9 offre elementi interessanti per valutare l'andamento dell'avanzo di amministrazione nel quinquennio considerato. L'anno 2000 rappresenta un'anomalia in quanto l'avanzo di amministrazione passa da 62 a più di 173 miliardi (47% dell'entrate complessive al netto delle partite di giro). Tale significativo aumento è causato da economie di liquidazione dei residui passivi molto rilevanti (93.075 MLit). Questo risultato è, peraltro, da ricondurre prevalentemente ad diversa impostazione contabile adottata in fase di rendicontazione. La chiusura dell'esercizio finanziario 2000 è stata infatti condizionata dall'adozione del nuovo sistema contabile (CIA) che prevede il trasferimento alla competenza dell'anno successivo di tutti gli stanziamenti, anche per quelli in corrispondenza ai quali non sia ancora stata perfezionata l'obbligazione giuridica alla data di chiusura dell'esercizio (il 58% di tali economie su finanziamenti a destinazione vincolata da riassegnare alle medesime spese per l'anno 2001 era costituito da stanziamenti relativi ad acquisti beni di uso durevole ed opere immobiliari). L'aumento dell'avanzo non è, quindi, connesso a maggiori somme disponibili per interventi futuri; al contrario, come si può os-

⁸ 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.

servare in Tab. 6 e come è chiaramente illustrato nella Relazione di accompagnamento al Conto Consuntivo, la quota di avanzo disponibile dall'anno 2000 risulta drasticamente ridotta.

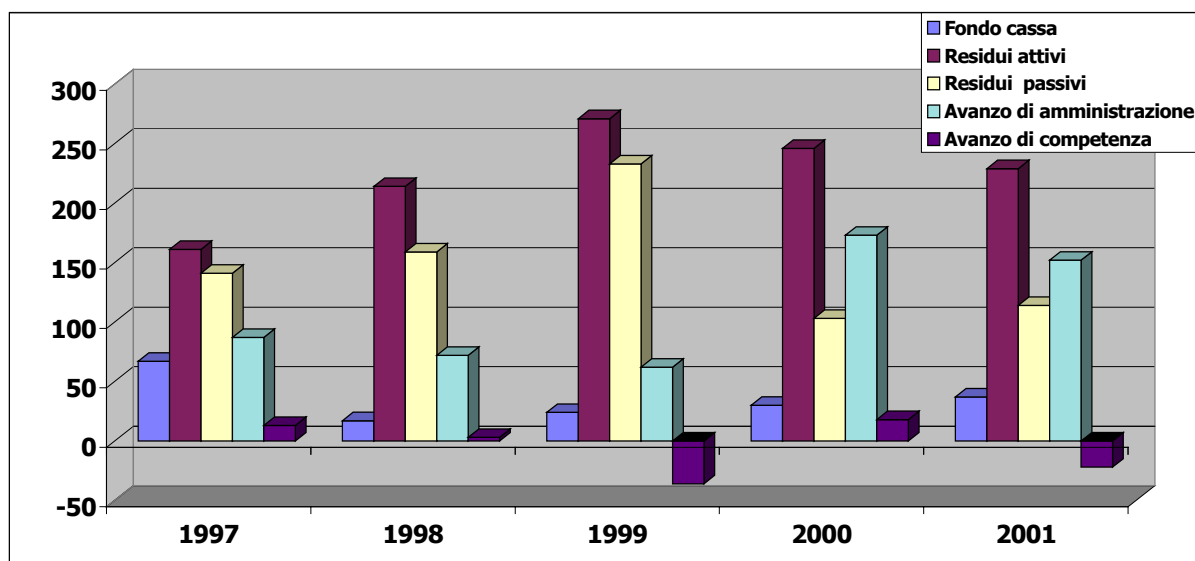


Fig. 5. Andamento temporale dei margini finanziari

Tab. 9. Analisi della modalità di formazione e delle componenti dell'avanzo di amministrazione (in milioni di lire)

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|--|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| Entrate accertate (al netto partite di giro) | 351.138 | 338.810 | 365.030 | 365.197 | 363.991 |
| Uscite impegnate (al netto partite di giro) | 337.902 | 335.949 | 400.979 | 347.251 | 385.818 |
| Avanzo (disavanzo) di competenza | 13.236 | 2.861 | -35.949 | 17.946 | -21.827 |
| Avanzo di amministrazione esercizio precedente | 66.384 | 67.305* | 95.882* | 62.126 | 173.037 |
| Avanzo di gestione | 79.620 | 70.166 | 59.933 | 80.072 | 151.210 |
| Mancato introito Residui attivi | -250 | -394 | -60 | -110 | -787 |
| Economie di liquidazione dei Residui passivi | 7.816 | 1.873 | 2.253 | 93.075 | 212 |
| Avanzo di amministrazione | 87.186 | 71.645 | 62.126 | 173.037 | 150.635 |
| <i>Composto da:</i> | | | | | |
| Fondo cassa al 31/12 | 66.549 | 16.738 | 24.412 | 30.692 | 35.620 |
| Residui attivi al 31/12 | 161.374 | 213.830 | 270.739 | 245.689 | 229.131 |
| Residui passivi al 31/12 | -140.737 | -158.923 | -233.025 | -103.344 | -114.116 |
| Avanzo di amministrazione (totale a pareggio) | 87.186 | 71.645 | 62.126 | 173.037 | 150.635 |
| di cui disponibile | 21.463 | 16.489 | 16.502 | 6.039 | 8.184 |
| | 25% | 23% | 27% | 3% | 5% |

* La differenza rispetto all'avanzo di amministrazione dell'anno precedente è dovuta ai trasferimenti effettuati a carico della nuova Università dell'Insubria (D.M. 14/7/1998)

8. Analisi del patrimonio

In relazione alla situazione patrimoniale consolidata (cioè comprensiva del valore degli elementi patrimoniali in carico ai Dipartimenti e alle altre strutture a gestione autonoma), in Fig. 6 sono rappresentati i trend dei valori relativi ad attività, passività e patrimonio netto.

L'analisi dei dati patrimoniali evidenzia un incremento significativo delle attività patrimoniali dell'Ateneo, prevalentemente dovuto, a partire dall'esercizio 1997, all'accumulo dei residui

attivi di cui si è già parlato diffusamente. I valori patrimoniali relativi ad immobili, mobili, materiale bibliografico ed attrezzatura scientifica presentano un trend di crescita più lento. Parallelamente alla crescita delle attività indotta dall'aumento dei residui attivi, la crescita delle passività patrimoniali rispecchia il trend di progressivo accumulo dei residui passivi. Nell'anno 2000, si osserva, peraltro, una significativa inversione di tendenza; infatti i residui passivi diminuiscono del 56%, passando da 233.025 MLit a 103.344 MLit.

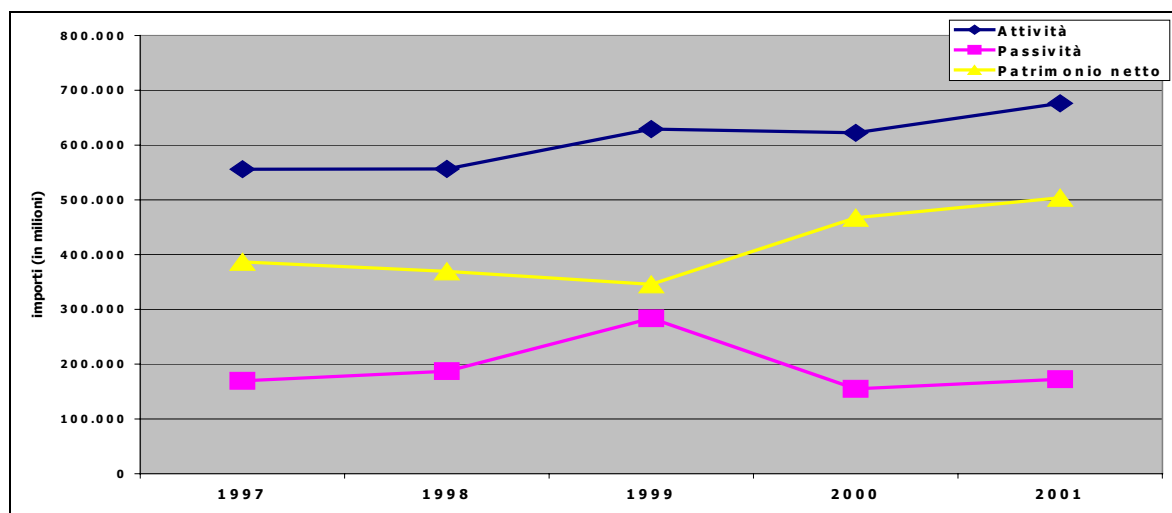


Fig. 6. L'andamento dei valori patrimoniali consolidati d'Ateneo dal 1996 al 2001

9. Analisi dei bilanci, delle entrate e delle spese dei Dipartimenti e delle altre strutture decentrate

Le strutture decentrate dell'Ateneo possono essere ripartite, in relazione alle modalità di gestione, in due tipologie essenziali: strutture dotate di autonomia contabile ed amministrativa (unità di gestione), che redigono propri bilanci preventivi e consuntivi, e strutture non autonome (unità di spesa) i cui dati contabili confluiscono nel bilancio dell'Amministrazione Centrale.

Il processo di dipartimentalizzazione delle strutture di ricerca può oggi ritenersi praticamente concluso. Al termine dell'anno 2001, le strutture di ricerca dipartimentali risultavano pari a 49 e solo 4 gli istituti rimasti. In data 1° gennaio 2000, anche 9 biblioteche e 3 centri di servizio interdipartimentali erano stati classificati come unità di gestione. Nel corso dell'esercizio 2001, le strutture che hanno operato come centri autonomi sono state complessivamente 60; nel 1996 erano poco più di 30. Inoltre, come già precedentemente osservato, dal 1 gennaio 2001 anche le registrazioni contabili delle unità di gestione sono state effettuate sostituendo al criterio di cassa quello della competenza finanziaria e secondo un piano dei conti comune. Quanto detto, oltre a rendere difficoltose e scarsamente significative eventuali analisi di trend sui valori gestionali e patrimoniali aggregati delle strutture dipartimentali, ha comportato l'iscrizione nei capitoli di bilancio non solo degli importi di competenza ma anche di tutte le somme rimaste da riscuotere o da pagare relative alla precedente gestione di cassa.

Occorre, inoltre, osservare che, nonostante l'avvio della procedura contabilità unificata, le modalità di imputazione delle poste contabili non appare ancora sufficientemente omogenea. Come segnalato anche in occasione di studi specifici effettuati sui bilanci consuntivi dei Dipar-

timenti⁹, la definizione puntuale di regole di contabilizzazione omogenee per tutte le Unità di Gestione risulta assolutamente indispensabile per leggere in modo univoco i dati contabili dei Dipartimenti e per ricavarne informazioni gestionali corrette. Tale esigenza si rafforza in considerazione del fatto che il nuovo sistema contabile consente di integrare, in modo pressoché automatico, le rilevazioni finanziarie con le rilevazioni contabile di tipo economico-patrimoniali (Contabilità Generale e Contabilità Analitica) in modo da poter misurare e valutare l'utilizzo delle risorse investite nelle strutture centrali e decentrate per lo svolgimento dei processi produttivi.

Nella Tab. 10 viene presentata un'analisi della formazione del risultato finanziario ed amministrativo dell'anno 2001, espresso in MLit. Il risultato di competenza dell'esercizio 2001 mostra un avanzo di competenza di oltre 42 miliardi dovuto ad entrate accertate pari a quasi 94 miliardi cui sono corrisposte uscite impegnate inferiori a 52 miliardi. Aggiungendo all'avanzo di competenza, l'avanzo di cassa dell'esercizio precedente, le Unità di Gestione evidenziano un avanzo di amministrazione di poco inferiore ai 48 miliardi. Di tale avanzo, tuttavia, risulta disponibile una quota pari al 15%, ovvero 7.321 milioni di lire. Analizzando le economie su finanziamenti vincolati da riassegnare alle medesime spese per l'esercizio finanziario successivo, si osserva come molte strutture abbiano vincolato esattamente un importo corrispondente all'intero avanzo e spesso nell'importo vincolato siano comprese anche a spese di funzionamento, come materiale di consumo, spese postali, ecc.

Tab. 10. Analisi della modalità di formazione e delle componenti dell'avanzo di amministrazione delle Unità di gestione (in milioni di lire)

| Analisi del risultato finanziario ed amministrativo | | |
|--|---------------|--------------------------------------|
| | | di cui rimosse residui attivi |
| + Entrate accertate | 93.956 | -52.764 = 41.192 |
| | | di cui pagate residui passivi |
| - Uscite impegnate | 51.477 | -45.207 = 6.270 |
| = Avanzo (disavanzo) di competenza | 42.479 | |
| + Avanzo di cassa esercizio precedente | 5.375 | |
| = Avanzo di amministrazione | 47.854 | |
| <i>Composto da:</i> | | |
| + Fondo cassa al 31/12 | 12.932 | |
| + Residui attivi al 31/12 | 41.192 | |
| - Residui passivi al 31/12 | 6.270 | |
| = Avanzo di amministrazione (totale a pareggio) | 47.854 | |
| di cui disponibile | 7.321 | |
| | 15% | |

10. Le strategie finanziarie dei Dipartimenti

La Tab. 11 mostra i valori di due indicatori relativi alla gestione delle uscite (capacità di spesa e permanenza media del denaro in cassa) calcolati sui dati aggregati delle unità di gestione, dall'anno 1996 all'anno 2001. L'andamento degli indicatori relativi alla gestione delle uscite riflette in modo evidente gli effetti dei provvedimenti ministeriali di contingentamento dei trasferimenti finanziari che hanno indotto l'Amministrazione Centrale a sostanziali riduzioni nei trasferimenti di cassa alle strutture decentrate. Ciò è causa della forte riduzione del tempo medio della permanenza del denaro in cassa dal 1996 (389 giorni) al 2000 (46 giorni). Sempre nello stesso periodo, il valor medio della capacità di spesa è pressoché raddoppiato e l'importo del

⁹ Faita G., Analisi delle dotazioni e delle spese di funzionamento dei Dipartimenti, anno 2001, Rapporto interno, Università di Pavia, Luglio 2002

fondo cassa finale è passato da 24.008 MLit a 5.375 MLit subendo una riduzione del 78%. La riduzione sarebbe ancora più consistente se si depurasse il totale del fondo cassa dalle nuove strutture a gestione autonoma create nel periodo considerato. Nel 2001 si registra un'inversione di tendenza: il tempo medio del permanenza del denaro in cassa passa a 74 giorni mentre il fondo cassa alla fine dell'esercizio 2001 ammonta a 12.932 MLit. L'effetto è, in larga misura, dovuto all'incasso diretto delle entrate di propria competenza da parte delle unità di gestione previsto dal nuovo Regolamento d'Ateneo per l'Amministrazione, la Finanza e la Contabilità.

Nelle Fig. 7 e 8 sono rappresentati i valori assunti nell'anno 2001 dai due indicatori relativi alla gestione delle uscite sopra considerati nei Dipartimenti dell'Ateneo.

Per confrontare gli andamenti di tali indicatori, è stata utilizzata l'aggregazione dei Dipartimenti nelle seguenti cinque macro-aree, come proposto dal Collegio dei Direttori di Dipartimento dell'Ateneo:

1. Scientifica;
2. Biomedica;
3. Tecnologica;
4. Umanistica;
5. Economico-Sociale.

La Tab. 12 riporta l'elenco dei Dipartimenti afferenti a ciascuna delle cinque macro-aree. Per facilitare l'interpretazione dei risultati delle analisi condotte, nei grafici e nelle tabelle che seguono, dove possibile, ogni macroarea è stata identificata con un colore.

Tab. 11. Indicatori di gestione delle uscite delle Unità di gestione (in milioni di lire)

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|--|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Equilibrio di cassa | | | | | |
| $\frac{\text{Pagamenti}}{\text{Cassa iniziale} + \text{riscossioni}}$ | $\frac{20.709}{41.295}$ 50,1% | $\frac{24.408}{36.344}$ 67,2% | $\frac{28.064}{33.213}$ 84,5% | $\frac{41.630}{47.005}$ 88,6% | $\frac{45.207}{58.139}$ 77,8% |
| Permanenza media del denaro in cassa (in giorni) | | | | | |
| $\frac{[\text{Cassa iniziale} + \text{cassa finale}]/2 \cdot 365}{\text{Pagamenti}}$ | 392 | 241 | 111 | 46 | 74 |

Dalle distribuzioni riportate in Fig. 7 e 8, si evince come i valori medi dei due indicatori finanziari riportati in Tab. 11, derivino, in realtà, da una popolazione di casi molto eterogenei. La distribuzione dei valori dell'indicatore relativo all'equilibrio di cassa evidenzia dipartimenti caratterizzati da un valore molto prossimo al 100% e dipartimenti per cui lo stesso valore si riduce alla metà. Analoghe differenze si riscontrano nella distribuzione del numero medio di giorni di permanenza del denaro in cassa: la distribuzione dei valori assunti dall'indicatore varia da un minimo di 7 giorni ad un massimo di 228 giorni. Si evidenzia, inoltre, come strutture afferenti ad una stessa macro-area non siano generalmente caratterizzate da politiche finanziarie simili. Quanto detto rafforza la necessità di disporre, a livello centrale, di una rappresentazione unitaria dei diversi flussi finanziari e il disegno di un sistema gestionale relativo ai flussi di cassa che permetta di ottimizzare la liquidità complessiva dell'Ateneo. Il fondo cassa complessivo delle unità di gestione a fine 2001 ammontava a 13 miliardi di lire. Peraltro, analizzando singolarmente i bilanci delle strutture dipartimentali, si osserva una distribuzione che varia da un minimo di 2 ad un massimo di 1.179 milioni di lire.

Tab. 12. L'elenco delle strutture dipartimentali dell'anno 2001 raggruppate per macro-aree

| Macroarea | N° | Dipartimenti |
|-----------------------------|-------------------------------------|--|
| Scientifica | 3 | Chimica farmaceutica |
| | 4 | Chimica fisica |
| | 5 | Chimica generale |
| | 6 | Chimica organica |
| | 11 | Ecologia del Territorio |
| | 17 | Fisica "A. Volta" |
| | 18 | Fisica nucleare e teorica |
| | 27 | Matematica |
| 37 | Scienze della terra | |
| Biomedica | 1 | Biochimica |
| | 2 | Biologia animale |
| | 7 | Chirurgia |
| | 10 | Discipline odontostomatologiche |
| | 15 | Farmacologia Sperimentale ed applicata |
| | 19 | Genetica e microbiologia |
| | 26 | Malattie Infettive |
| | 29 | Medicina interna e terapia medica |
| | 30 | Medicina legale e sanità pubblica |
| | 31 | Medicina preventiva, occupazionale e di comunità |
| | 32 | Medicina sperimentale |
| | 33 | Patologia umana ed ereditaria |
| | 38 | Scienze ematologiche, pneumologiche cardiovascolari |
| | 39 | Scienze fisiologiche, farmacol., cellulari e molecolari |
| | 40 | Scienze Morfologiche, Eidiologiche e Cliniche |
| 42 | Scienze Neurologiche | |
| 43 | Scienze Pediatriche | |
| 44 | Scienze Sanitarie Applicate e Psic. | |
| Tecnologica | 14 | Elettronica |
| | 20 | Informatica e sistemistica |
| | 21 | Ingegneria edile e del territorio |
| | 22 | Ingegneria elettrica |
| | 23 | Ingegneria idraulica ed ambientale |
| | 28 | Meccanica strutturale |
| Umanistica | 16 | Filosofia |
| | 24 | Lingue e letterature straniere moderne |
| | 25 | Linguistica |
| | 35 | Scienza della letteratura e dell'arte medioevale e moderna |
| | 36 | Scienze dell'antichità |
| | 41 | Scienze musicologiche e paleografico-filologiche |
| 45 | Scienze storiche e geografiche | |
| Economica-Giuridico-Sociale | 8 | Diritto e procedura penale 'C.Beccaria' |
| | 9 | Diritto romano e storia e filosofia del diritto |
| | 12 | Economia politica e metodi quantitativi |
| | 13 | Economia pubblica e territoriale |
| | 34 | Ricerche aziendali |
| | 46 | Statistica ed Economia Applicate |
| | 47 | Studi giuridici |
| | 48 | Studi politici e sociali |

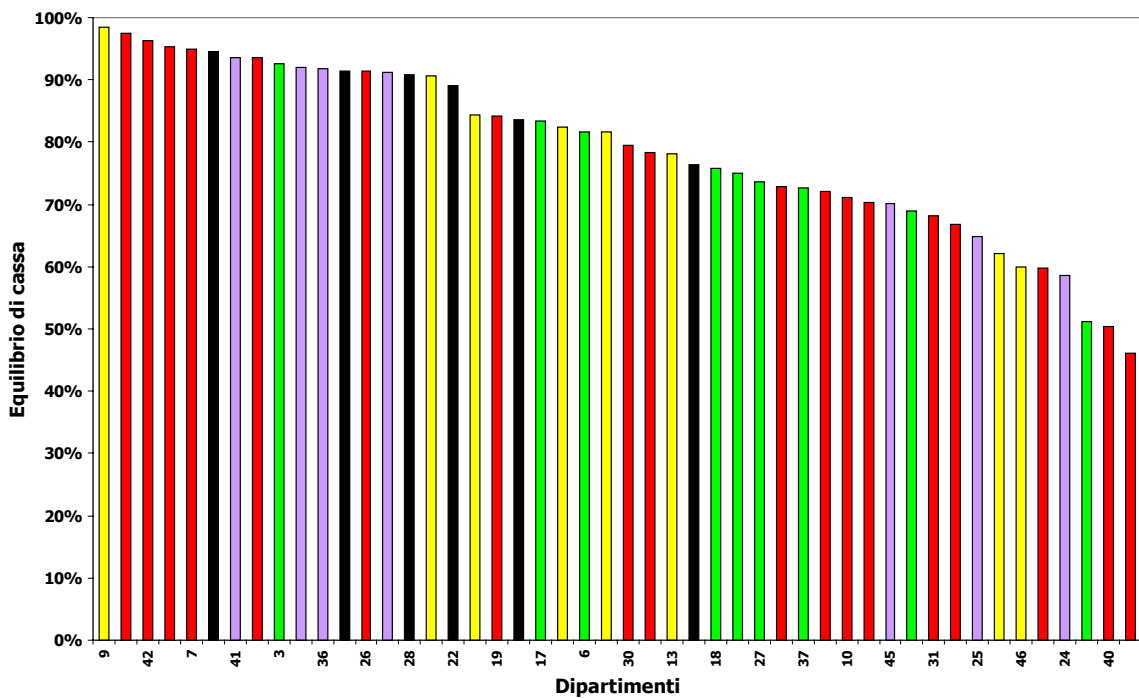


Fig. 7. La distribuzione dell'indicatore "Equilibrio di cassa" calcolato sui dati finanziari consuntivi 2001 dei dipartimenti dell'Ateneo, che sono identificati con il codice numerico utilizzato nella Tab. 12.

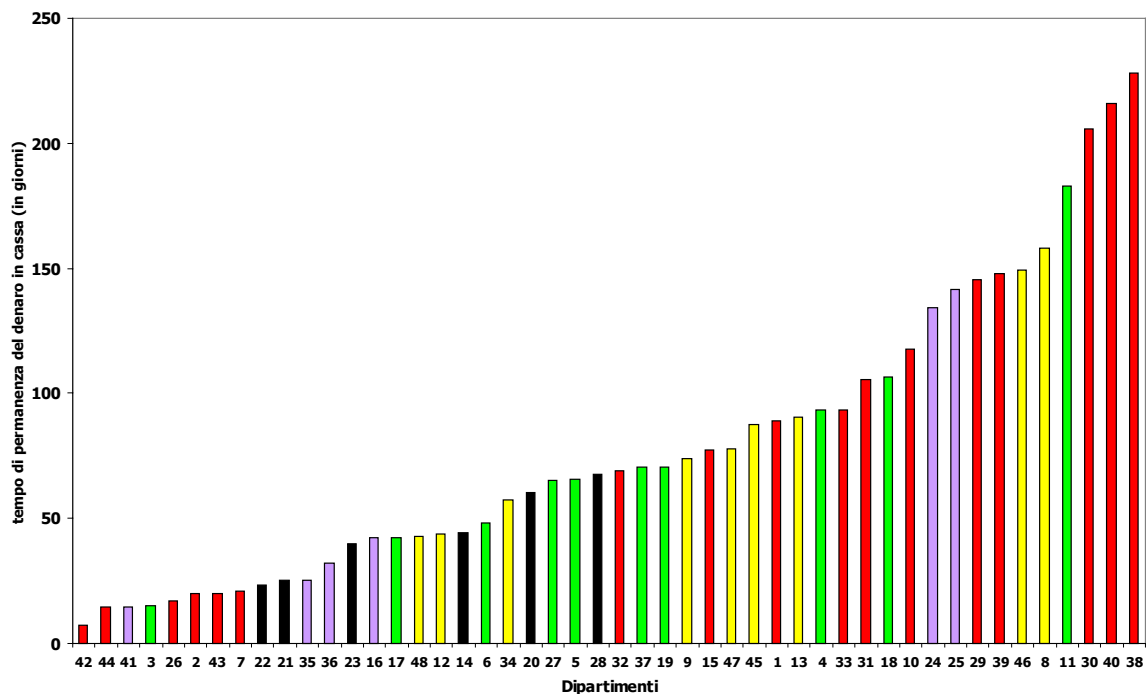


Fig. 8. La distribuzione del tempo medio di permanenza del denaro in cassa calcolata sui dati consuntivi dei dipartimenti, che sono identificati con il codice numerico utilizzato nella Tab. 12.

Pur nella consapevolezza che, per tutti i motivi sopra esposti, l'analisi dei dati consuntivi dei dipartimenti nell'esercizio 2001 potrebbe portare a risultati non perfettamente coerenti con la situazione effettiva dell'anno, si è ritenuto utile definire una metodologia di analisi basata su semplici indicatori finanziari che consentano di evidenziare e confrontare le diverse strategie finanziarie dei dipartimenti.

La Tab. 13 mostra una sintesi dei rendiconti consuntivi dei dipartimenti che riporta la nuova classificazione delle entrate e delle uscite. Tale classificazione è del tutto analoga a quella adottata per l'Amministrazione Centrale, ma le unità di gestione ne utilizzano solo una parte. Le entrate sono raggruppate in Entrate proprie, Entrate per trasferimenti, Entrate da trasferimenti interni e Altre entrate mentre le uscite si ripartiscono in Risorse per il funzionamento, Oneri finanziari e tributari, Altre spese correnti, Spese per ricerca scientifica e Acquisizione di immobilizzazioni e interventi patrimoniali. Il calcolo della rilevanza percentuale consente di apprezzare la composizione delle entrate e delle uscite. Si può, quindi notare che per i Dipartimenti le entrate da trasferimenti interni rappresentano oltre il 61% delle entrate complessive, mentre per le uscite la componente più rilevante (60%) è data dalle spese per ricerca scientifica. Occorre, peraltro, osservare che all'interno dei trasferimenti interni sono compresi sia quelli per ricerca scientifica (FAR e cofinanziamento PRIN) sia quelli relativi ai proventi per prestazioni conto terzi incassati dall'Amministrazione in data antecedente al 1° luglio 2001.

Tab. 13. Analisi della modalità di formazione e delle componenti dell'avanzo di amministrazione delle Unità di gestione (in milioni di lire)

| Entrate | Accertamenti | Rilevanza % | Uscite | Impegni | Rilevanza % |
|--|---------------------|--------------------|---|----------------|--------------------|
| Entrate da attività convenzionate | 690 | | Per il funzionamento istituzionale | 577 | |
| Vendita di beni e servizi | 5.499 | | Acquisiz. di beni di consumo e servizi | 3.432 | |
| Entrate proprie | 6.189 | 7,4% | Manutenzione e gestione strutture | 1.017 | |
| Altri trasferimenti correnti | 1.633 | | Utenze e canoni | 1.012 | |
| Trasferimenti per ricerca scientifica | 23.061 | | Per la sicurezza del lavoro | 54 | |
| Trasferimenti per investimenti | 943 | | Per la didattica | 472 | |
| Entrate da trasferimenti | 25.637 | 30,8% | Per attività conto terzi | 4.903 | |
| Per il funzionamento | 26.948 | | Per programmi internaz.di cooperaz. | 90 | |
| Per la ricerca scientifica | 15.693 | | Altre spese | 313 | |
| Per la didattica | 1.187 | | Risorse per il funzionamento | 11.872 | 27,9% |
| Per proventi prestazioni conto terzi | 4.708 | | Oneri finanziari e tributari | 439 | 1,0% |
| Per programmi internaz.di cooperaz. | 37 | | Altre spese correnti | 16 | 0,0% |
| Altri trasferimenti | 1.682 | | Spese per ricerca scientifica | 25.500 | 60,0% |
| Entrate da trasferimenti interni | 50.256 | 60,4% | Acq. immobiliz. ed interv. patrim. | 4.592 | 10,8% |
| Altre entrate | 1.115 | 1,3% | Totale (al netto partite di giro) | 42.533 | 100% |
| Totale (al netto partite di giro) | 83.257 | 100% | | | |

Le Fig. 9 e 10 illustrano, rispettivamente, le tipologie di entrate e di uscite previste dalla nuova classificazione contabile come risultano dai bilanci consuntivi dell'anno 2001 dei Dipartimenti, raggruppati per macroaree. Le categorie classificate all'interno dei quattro raggruppamenti di entrate e di uscite sono quelle evidenziate in Tab. 13. Ai fini della rappresentazione grafica, tuttavia, in Fig. 9, tra le entrate proprie sono stati compresi anche i trasferimenti interni relativi ai proventi per prestazioni conto terzi incassati dall'Amministrazione in data antecedente al 1° luglio 2001 mentre in Fig. 10 le uscite relative ad oneri finanziari e tributari sono state raggruppate con le altre spese correnti.

Per approfondire l'analisi delle strategie finanziarie dei Dipartimenti, i dati consuntivi sono stati utilizzati per costruire i due seguenti indicatori:

- percentuale dei finanziamenti per ricerca rispetto al totale delle entrate;
- percentuale delle spese per ricerca rispetto al totale delle spese.

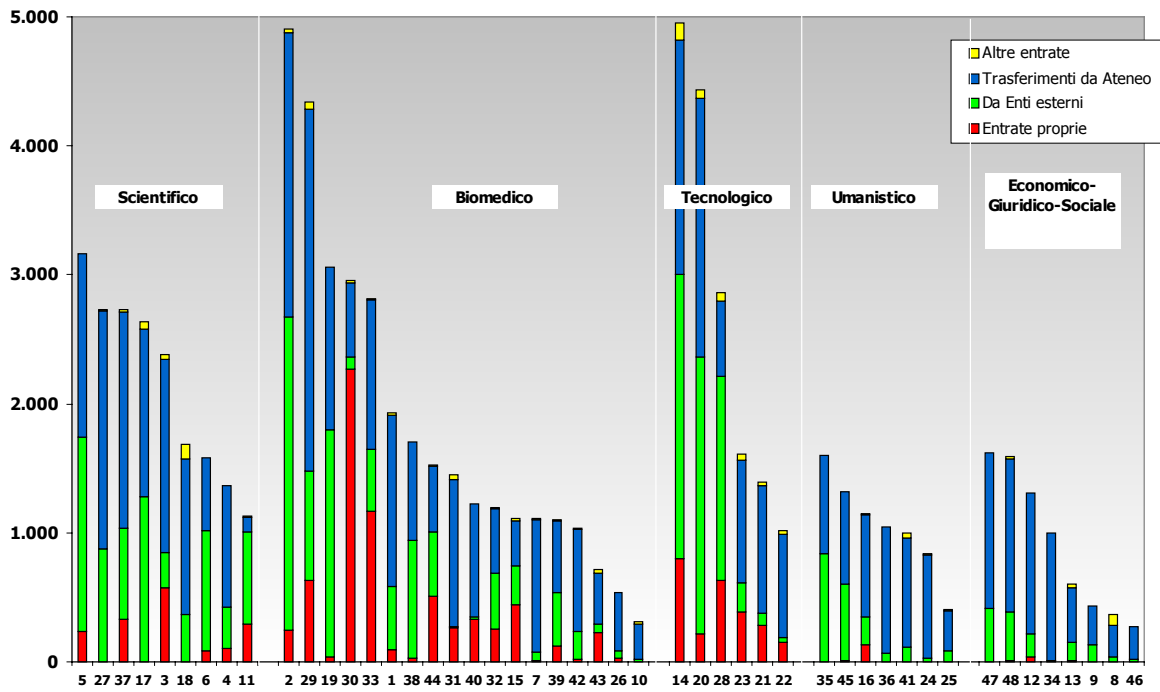


Fig. 9. Le entrate dei Dipartimenti, raggruppati per macro-area - Dati consuntivi in MLit. – anno 2001. I Dipartimenti sono identificati con il codice numerico utilizzato in Tab. 12.

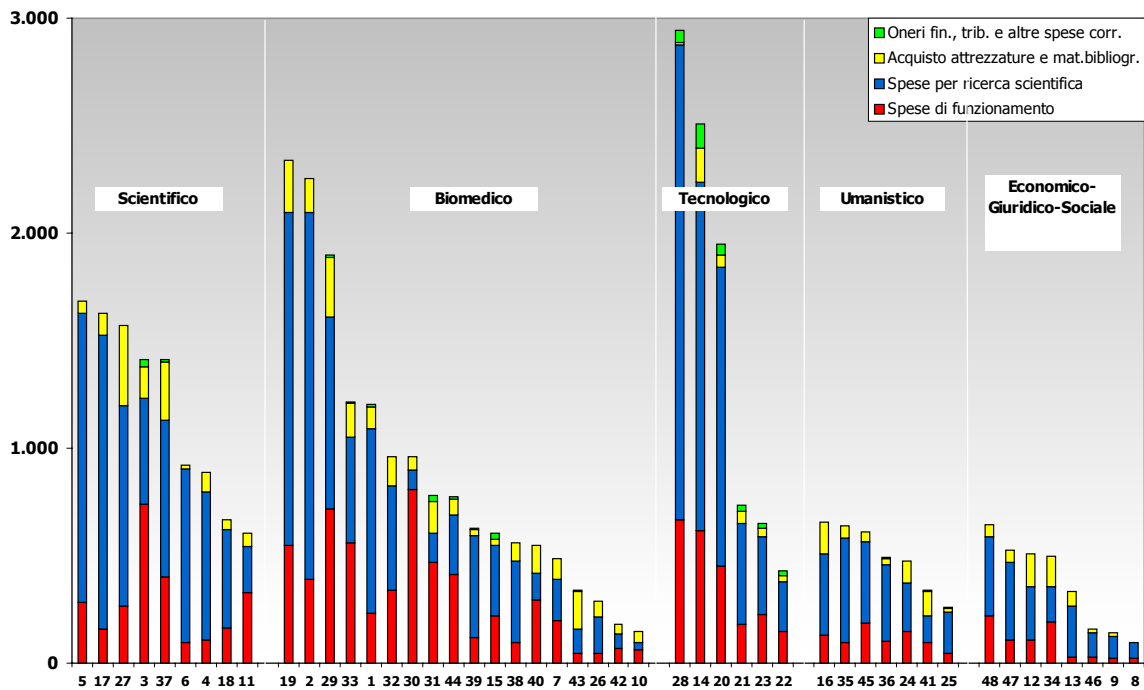


Fig. 10. Le uscite dei Dipartimenti, raggruppati per macro-area - Dati consuntivi in MLit. – anno 2001 I Dipartimenti sono identificati con il codice numerico utilizzato in Tab. 12.

Analizzando i dati rappresentati in Fig.11, è possibile identificare quattro diversi “tipi” di strategie di gestione delle risorse finanziarie adottate considerando dai Dipartimenti che si posizionano all'interno dello stesso quadrante.

- **I quadrante:** strutture che sono caratterizzate da una prevalenza dei finanziamenti per la ricerca e che investono le loro risorse prevalentemente nella ricerca scientifica e nell'acquisto di beni strumentali;
- **II quadrante:** strutture che sono caratterizzate da una prevalenza dei finanziamenti per la ricerca e da una prevalenza di spesa per attività non classificate come spese per ricerca;
- **III quadrante:** strutture caratterizzate da una prevalenza di finanziamenti di funzionamento e/o da entrate per proventi conto terzi e da una prevalenza della spese di funzionamento.
- **IV quadrante:** strutture caratterizzate da una prevalenza dei finanziamenti di funzionamento e/o da entrate per proventi conto terzi che vengono però utilizzate, in misura prevalente, per spese di ricerca e/o acquisto di attrezzature.

È possibile osservare che nessun Dipartimento dell'Ateneo si posiziona al di sotto della retta a 45° riportata in Fig. 11. Ciò significa che nessuna struttura registra una quota percentuale di entrate per ricerca inferiore alla quota percentuale destinata alle spese per ricerca e investimento. Si può, quindi, inferire che in nessun caso le entrate per ricerca vengono destinate a spese di funzionamento. Al contrario, il posizionamento al di sopra della retta indica una politica di risparmio dei trasferimenti “non per ricerca” che consente una destinazione alle spese per finanziare la ricerca e gli investimenti maggiore alla corrispondente entrata.

Quanto più una struttura si posiziona in prossimità della retta a 45° indicata in Fig.12, tanto più alta risulta la coerenza tra la tipologia di finanziamento e la destinazione della spesa. Tale coerenza, pertanto, si riscontra, in maggior misura, nelle strutture che si collocano all'interno del I e del III quadrante. Vi è però una sostanziale differenza: i dipartimenti che si collocano nel I quadrante manifestano una più elevata capacità di attrarre finanziamenti per ricerca e un impiego prevalente di risorse in attività di ricerca, mentre quelli che si collocano nel III quadrante evidenziano una maggior dipendenza dai trasferimenti dell'Amministrazione centrale o un'elevata attività per prestazioni conto terzi e contemporaneamente dimostrano una minor propensione all'impiego delle risorse acquisite per le attività di ricerca. Occorre, peraltro, osservare che all'interno delle prestazioni che danno origine ad un'entrata classificata come ‘conto terzi’ siano in realtà comprese tipologie di attività molto differenti. Ad esempio, accanto a prove su materiali o test di interesse clinico, si possono trovare attività finalizzate a fornire soluzioni a problemi posti dal committente che richiedono soluzioni innovative.

La maggior parte dei Dipartimenti dell'Ateneo (48%) si colloca all'interno del IV quadrante. Inoltre, il 40% dei Dipartimenti cade all'interno del I quadrante e solo 6 (13%) si trovano nel III quadrante. Infine, nessuna struttura si posiziona all'interno del II quadrante.

Per meglio comprendere la situazione finanziaria dei dipartimenti, le informazioni ricavate dal posizionamento delle strutture, come illustrato in Fig.11, occorre fare un'ulteriore distinzione in relazione alle loro strategie finanziarie. All'interno del III e del IV quadrante vi possono, infatti, essere sia Dipartimenti caratterizzati da una bassa rilevanza percentuale di finanziamenti per ricerca, cui si contrappone una rilevante quota di entrate dovuta all'attività per prestazioni di conto terzi, sia Dipartimenti che presentano una prevalenza dei trasferimenti dall'Ateneo. È stata, quindi, calcolata la quota percentuale di proventi da conto terzi sul totale delle entrate e la distribuzione di questo indicatore è mostrata in Fig. 13.

L'analisi dei valori di questo indicatore consente di effettuare alcune osservazioni:

1. tutti i Dipartimenti che si collocano nel III quadrante registrano entrate per proventi in conto terzi. In questo caso, peraltro, l'esecuzione di attività in conto terzi sembra non facilitare la capacità di acquisire risorse per ricerca;

2. i Dipartimenti posizionati nel IV quadrante possono essere distinti in due sotto-classi: strutture il cui finanziamento è dovuto in parte a proventi per attività in conto terzi (52%) e strutture il cui finanziamento è composto sostanzialmente da trasferimenti dall'Ateneo (48%). In entrambi i casi, tuttavia, la destinazione delle risorse viene effettuata, in misura prevalente, per spese di ricerca e/o acquisto di attrezzature.

Non è, quindi, possibile interpretare la presenza di attività in conto terzi come effetto di una particolare strategia di acquisizione ed utilizzo dei risorse finanziarie. Considerando, ad esempio, la struttura 28 (Dipartimento di Meccanica Strutturale), è immediato osservare che il suo posizionamento molto prossimo alla bisettrice del I quadrante (Fig.11) si accompagna ad una quota percentuale di proventi in conto terzi sulle entrate complessive superiore al 20% (Fig.12). Questo significa che l'esecuzione di attività in conto terzi non inibisce la capacità di acquisire risorse per ricerca e di destinarle coerentemente con la tipologia del finanziamento. Al contrario, nella struttura 30 (Dipartimento di Medicina legale e sanità pubblica) l'entità delle entrate per proventi conto terzi è estremamente elevata, sia in valore assoluto che percentuale, ma il livello dei finanziamenti per ricerca e delle corrispondenti spese è molto basso.

Analogamente a quanto osservato in relazione ai valori degli indicatori finanziari precedentemente analizzati, cioè la capacità di spesa e la permanenza media del denaro in cassa, (si vedano le Fig. 7 e 8), si evidenzia, inoltre, come le strutture afferenti ad una stessa macro-area non siano caratterizzate da strategie finanziarie omogenee. Per nessuna delle cinque macro-aree considerate si verifica un posizionamento di tutte le strutture afferenti all'interno dello stesso quadrante.

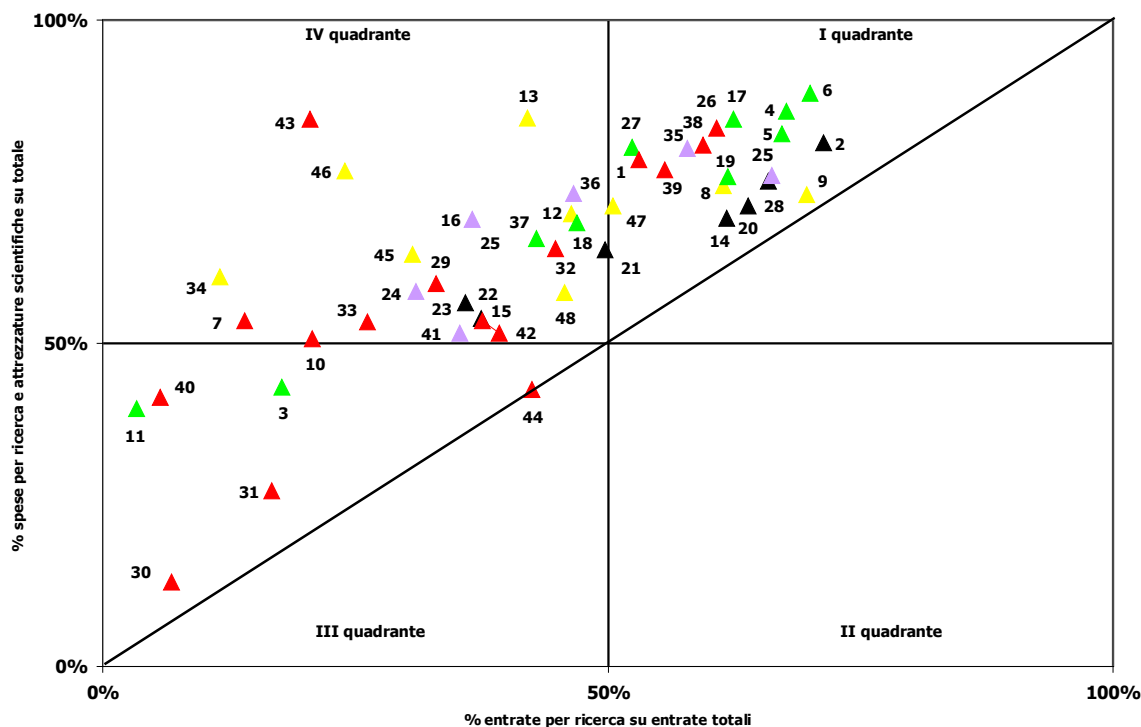


Fig. 11. Posizionamento dei Dipartimenti dell'Ateneo in relazione alla rilevanza percentuale di entrate e di spese per ricerca sul totale delle entrate e delle spese— dati consuntivi 2001. I Dipartimenti sono identificati con il codice numerico utilizzato in Tab. 12.

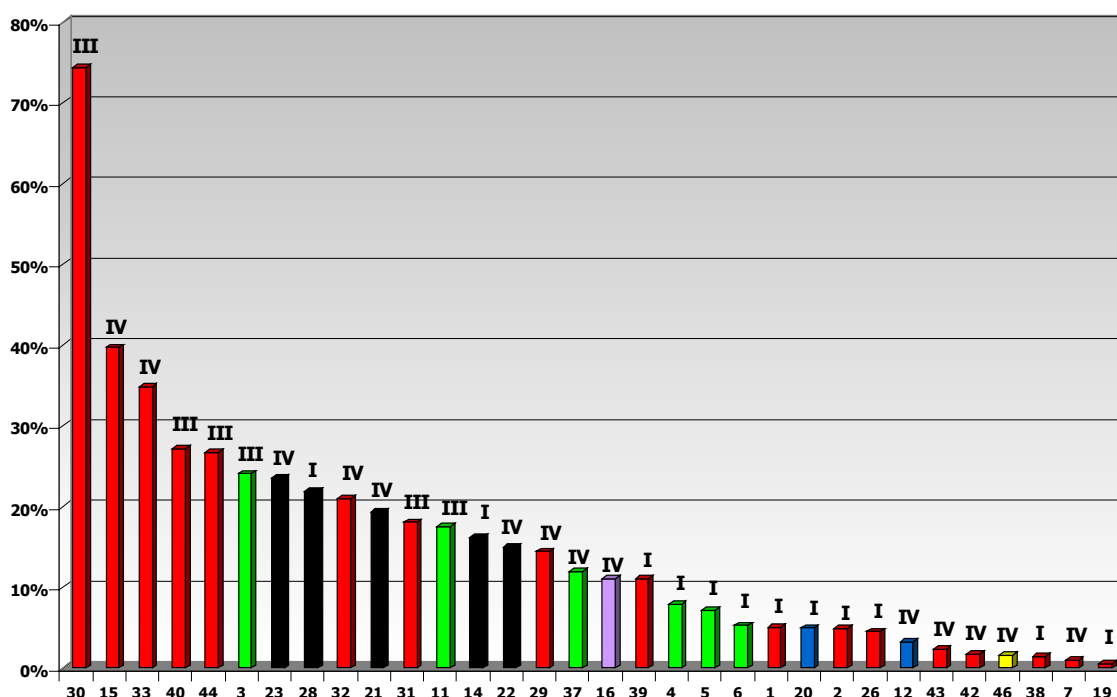


Fig. 12. La distribuzione della quota percentuale di proventi per prestazioni conto terzi dei Dipartimenti. Dati consuntivi in MLit. – anno 200. Le strutture per le quali l'indicatore è pari a 0 non sono state riportate. I Dipartimenti sono identificati con il codice numerico utilizzato in Tab. 12.

11. La sperimentazione della metodologia di valutazione dei dirigenti nell'Ateneo di Pavia

È trascorso quasi un decennio da quando il D.L.29/93 e i C.C.N.L. della dirigenza pubblica hanno dato l'avvio ad un processo di innovazione dell'attività gestionale all'interno delle amministrazioni pubbliche. Per aumentare i livelli di efficienza, il legislatore ha inteso modificare radicalmente il ruolo e le responsabilità della dirigenza pubblica. A questo scopo, i C.C.N.L. della dirigenza e dei diversi comparti pubblici, compreso quello universitario, e i provvedimenti legislativi in materia (D.L. 30 marzo 2001, n.165) attribuiscono un rilievo sempre maggiore alle componenti accessorie della retribuzione la cui corresponsione, peraltro, si deve basare su criteri non automatici, ma dipendenti dal contenuto professionale della funzione esercitata, dalle connesse responsabilità. e dai risultati raggiunti nello svolgimento individuale delle attività. In relazione a ciò, il legislatore, attraverso una serie di provvedimenti legislativi¹⁰, chiede, a ciascuna Amministrazione, la definizione di sistemi e meccanismi di valutazione dei risultati delle attività dei singoli uffici dirigenziali.

Il NuV aveva, quindi, sottolineato la necessità di definire una metodologia di valutazione dell'attività dirigenziale, sufficientemente oggettiva, in grado di risolvere un problema tanto rilevante, complesso e delicato. L'obiettivo è sicuramente ambizioso ma di particolare rilevanza nell'attuale contesto caratterizzato dalla necessità di poter disporre di competenze tecniche ed amministrative sempre più qualificate.

¹⁰ Art. 20 del D.lgs n.29/93, come sostituito dall'art. 6 del D.lgs n.470 del 1993 e successivamente modificato prima dall'art.43, comma 1, del D.lgs n.80/98 poi dall'art.6 del D.lgs n. 387/98 e, infine, dagli artt. 5 e 10 del D.lgs n.286/99.

Un'efficace valutazione dell'azione della dirigenza rappresenta, infatti, un pre-requisito fondamentale alla valutazione di tutto il personale dell'Ateneo. È possibile costruire un sistema coerente di valutazione solo quando ogni valutatore risulta, a sua volta, valutato ad un livello successivo del processo complessivo. Nella situazione delineata, i dirigenti valutano le prestazioni dei collaboratori e sono a loro volta valutati dalla Direzione Amministrativa che, a sua volta, risponde agli organi di Governo in merito al raggiungimento degli obiettivi gestionale-amministrativi preventivamente assegnati. All'interno di tale processo, il NuV 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 degli obiettivi.

Occorre, inoltre, sottolineare che un sistema organico di valutazione non deve limitarsi al controllo delle prestazioni allo scopo di prendere provvedimenti amministrativi connessi ad aumenti retributivi e promozioni; la valutazione costituisce, infatti, un importante strumento di programmazione e sviluppo delle competenze delle persone, in quanto favorisce la qualificazione ed il miglioramento del valutato mediante l'analisi di punti di forza e di debolezza, l'individuazione degli opportuni interventi correttivi e l'accertamento continuo dei progressi.

Per queste ragioni, il NuV ha accolto favorevolmente la proposta, avanzata dalla Direzione Amministrativa, di sperimentare nell'Ateneo la metodologia di valutazione della dirigenza universitaria proposta dal CO.D.A.U. (Convegno permanente dei Dirigenti Amministrativi delle Università). Il ruolo svolto dal NuV, in tale ambito, è stato esclusivamente quello di accreditare le procedure di valutazione approvando l'approccio metodologico.

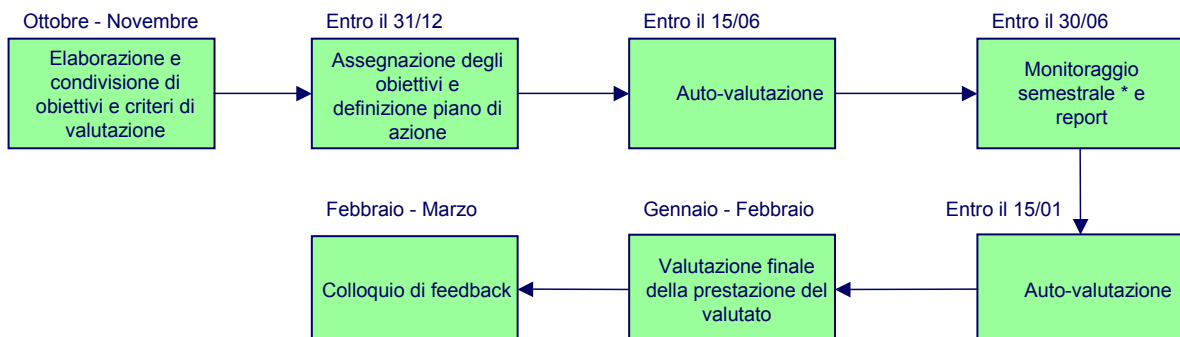
Il modello del processo di valutazione dei dirigenti universitari proposta dal CO.D.A.U. è stato elaborato avvalendosi delle competenze professionali di una società di consulenza aziendale (Cap Gemini Ernst and Young) ed è stata sperimentato, nei mesi di ottobre-novembre 2002, oltre che nell'Ateneo di Pavia, in tre altre sedi: Calabria, Catania e Udine.

11.1 I risultati della sperimentazione

Le fasi ed i tempi previsti dalla metodologia di valutazione a regime sono illustrati in Fig. 13. Per ognuna delle fasi previste, la metodologia prevede la compilazione di apposite schede di valutazione. La descrizione dettagliata degli aspetti metodologici connessi all'esecuzione di ogni fase e dei contenuti delle schede di valutazione è riportata nei documenti prodotti dal Gruppo di Lavoro CO.D.A.U..

La sperimentazione nell'Ateneo di Pavia è stata effettuata in un intervallo di tempo estremamente ridotto: dal 9 ottobre al 4 novembre 2002.

Fig. 13. Le fasi del processo di valutazione



I soggetti valutati sono stati i tre dirigenti dell'Ateneo (Area del Personale, Area Finanza, contabilità e controllo, Area Didattica) e i quattro responsabili di settore (Divisione Sistemi Informativi, Divisione Igiene e Sicurezza, Divisione Edilizia e Ripartizione Economo-patrimoniale). È sembrato, infatti, opportuno includere nella sperimentazione non solo i diri-

genti di Area ma anche i responsabili di settori importanti dell'Amministrazione che hanno rilevanza di aree dirigenziali. La metodologia è stata presentata nell'ambito di una riunione appositamente convocata durante la quale sono state consegnate ai valutati le schede di valutazione individuali. Le schede erano state pre-compilate in relazione ai due seguenti obiettivi:

1. programmazione del fabbisogno di risorse per la definizione del preventivo 2003;
2. proposta di riorganizzazione del settore con una motivata indicazione del fabbisogno di professionalità e individuazione di eventuali carenze formative.

L'identificazione degli obiettivi della sperimentazione è stata effettuata in relazione allo specifico mandato attribuito alla nuova Direzione Amministrativa dagli Organi di Governo (la riorganizzazione della struttura tecnico-amministrativa) e alla necessità di ridurre i tempi di predisposizione del bilancio preventivo per l'esercizio 2003.

È stato, inoltre, richiesto ai soggetti valutati di completare la compilazione delle schede di valutazione indicando almeno due ulteriori obiettivi individuati fra quelli che, ogni area, avrebbe dovuto raggiungere nel corso dell'anno 2002.

Attraverso una serie di interazioni con i valutati, sono stati definiti gli obiettivi oggetto della valutazione. Questi sono stati, quindi, riportati sulle schede di valutazione e, per ognuno di essi, sono stati, inoltre, definiti le seguenti informazioni:

1. variabili misurabili e indicatori di performance;
2. pesi della loro importanza relativamente all'obiettivo;
3. risultato atteso;
4. criteri di valutazione del livello di performance (inferiore, in linea o superiore a quello atteso).

Sono stati, quindi, discussi i piani di azione per il raggiungimento degli obiettivi, le relative modalità di verifica e i successivi passi del processo di valutazione al fine di chiarire gli aspetti che sarebbero stati considerati e le modalità da seguire nella *fase di valutazione finale*. Ciò allo scopo di creare condizioni favorevoli ad uno scambio di commenti e giudizi tra i valutati e il valutatore (Direttore Amministrativo) in merito alle prestazioni, ai criteri e agli indicatori di valutazione, aumentando il coinvolgimento e la consapevolezza delle persone coinvolte nell'iniziativa.

Le scelte compiute sono state dettate dall'esigenza di contemperare alcuni aspetti fondamentali: l'innovazione della valutazione e degli strumenti adottati, la ristrettezza dei tempi e la necessità di identificare obiettivi misurabili. Le criticità riscontrate hanno riguardato prevalentemente le carenze che caratterizzano attualmente il sistema informativo-gestionale e il modello organizzativo dell'Ateneo. Quest'ultimo, infatti, presentando un'estrema frammentazione delle funzioni tra le diverse aree di responsabilità, non consente un'efficace e coordinata visione degli obiettivi assegnati. Inoltre, il processo di attribuzione degli obiettivi per l'anno 2002, avvenuto alla fine del precedente anno (2001), non era stato realizzato né in modo formalizzato né in presenza di un sistema di programmazione nel quale il processo di allocazione di risorse avvenisse utilizzando una logica per obiettivi.

Prima della valutazione finale da parte del Direttore Amministrativo, i soggetti valutati hanno formulato un'auto-valutazione esprimendo un giudizio sulla propria attività con riferimento alle prestazioni e ai comportamenti.

Il Direttore Amministrativo ha, quindi, effettuato la valutazione globale della prestazione dei valutati sia in relazione ai risultati raggiunti che ai comportamenti organizzativi compilando una scheda di sintesi dei risultati raggiunti dai valutati.

La comunicazione dei risultati della valutazione è essenziale per analizzare i motivi che li hanno determinati, le criticità riscontrate, i miglioramenti auspicati e le aspirazioni professionali. Quando il sistema sarà a regime, la valutazione finale ed il colloquio di valutazione forniranno gli input necessari per realizzare da un lato il collegamento con il sistema premiante e la quantificazione dei compensi spettanti in base al risultato ottenuto e dall'altro con il sistema formativo attraverso la predisposizione di piani individuali di miglioramento e sviluppo.

Essendo questa la prima iniziativa di valutazione individuale dei responsabili, e di carattere sperimentale, è sembrato preferibile comunicare ai valutati, preventivamente e in forma riservata, i risultati della valutazione finale. È stata, quindi, convocata una riunione per raccogliere le osservazioni, i commenti e/o le eventuali richieste di chiarimento da parte dei valutati. Successivamente, i valutati hanno provveduto ad inserire il proprio commento nella scheda di sintesi. Le principali criticità emerse durante questa fase sono probabilmente da ricondursi al fatto che la ristrettezza dei tempi non ha permesso di organizzare una serie di colloqui individuali tra il Direttore Amministrativo e i soggetti coinvolti nell'iniziativa in modo da facilitare una relazione più schietta ed aperta ed una riflessione propositiva sulla valutazione raggiunta. Infatti, i commenti dei valutati sono stati, prevalentemente, di adesione piena ai risultati emersi dalla valutazione ma è mancato un atteggiamento dialettico. In altri termini, la posizione dei soggetti coinvolti è sembrata più di accettazione che di condivisione.

11.2 Considerazioni conclusive

La partecipazione dell'Ateneo alla sperimentazione della metodologia può, senza alcun dubbio, ritenersi un'esperienza estremamente positiva e rilevante. Innanzitutto, l'esperienza condotta ha evidenziato l'indubbia validità ed efficacia della metodologia proposta che sarà senz'altro proposta dal CO.D.A.U. a tutti gli Atenei. A livello locale, inoltre, ha costituito un significativo momento del processo che sta avviandosi all'interno dell'Ateneo: l'introduzione di modalità gestionali innovative che consentano l'evoluzione verso una logica per obiettivi e verso una nuova organizzazione del lavoro basata su criteri coerenti alle esigenze di funzionalità cui i servizi tecnici ed amministrativi degli atenei oggi devono rispondere.