

Roma, 28 ottobre 2011
Prot. n. 434/2011 FS/rc-ab

Ai componenti della VII commissione parlamentare
del Senato della Repubblica

Ai componenti della VII commissione parlamentare
della Camera dei Deputati

Parere FLC CGIL

Schema di decreto legislativo recante introduzione della contabilità economico-patrimoniale, della contabilità analitica e del bilancio unico e del bilancio consolidato nelle università (N. 395).

Attuazione alla delega di cui all'art. 5 comma 1 lt. b e dell'art. 5 comma 4 lt. a della L. 240/2010.

Contenuti della delega

Gli obiettivi della delega sono indicati all'art. 5 comma 1 lt. b della L. 240/2010:

“b) revisione della disciplina concernente la contabilità, al fine di garantirne coerenza con la programmazione triennale di ateneo, maggiore trasparenza ed omogeneità e di consentire l'individuazione dell'esatta condizione patrimoniale dell'ateneo e dell'andamento complessivo della gestione...”.

I principi e i criteri direttivi della delega sono, a loro volta, indicati all'art. 5 comma 4 lt. a: *“introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitico, del bilancio unico e del bilancio consolidato di ateneo... in conformità alla disciplina adottata ai sensi dell'art. 2 comma 2 della L.196 del 31 dicembre 2009”*.

La legge 240 ridefinisce la governance degli atenei all'art. 2 stabilendo un equilibrio tra organi di governo e articolazione interna che vede da una parte il rafforzamento delle attribuzioni delle funzioni e competenze del Rettore e del Consiglio di Amministrazione e dall'altra una semplificazione dell'articolazione interna che, superando il tradizionale dualismo tra dipartimenti e facoltà, così come designato dal DPR 382 del 1980, attribuisce al dipartimento le *“funzioni finalizzate allo svolgimento della ricerca scientifica, delle attività didattiche e formative, nonché delle attività rivolte all'esterno ad esse correlate od accessorie”* (art. 2 comma 2 lt. e).

Lo schema di decreto all'art. 11 modifica l'art. 86 comma 1 del DPR 382 che recitava *“il dipartimento ha autonomia finanziaria ed amministrativa”* trasformandolo in *“il dipartimento ha autonomia gestionale”*. Inoltre il medesimo art. 11 dello schema di decreto abroga i commi 2, 3, 4, 5 e 8 del medesimo art. 86 del DPR 382 relativo all'autonomia dei dipartimenti, in particolare i commi relativi all'autonomia di bilancio, finanziaria e amministrativa, nonché all'attribuzione ai dipartimenti dei proventi derivanti da contratti e convenzioni di ricerca per conto terzi.

Del resto, lo stesso art. 11 dello schema del decreto abroga il comma 4 dell'art. 7 della L.168/1989 "gli statuti indicano le strutture didattiche, di ricerca e di servizio a cui è attribuita autonomia finanziaria e di spesa".

L'art. 5 dello schema di decreto sul bilancio unico di ateneo di previsione annuale e bilancio unico d'esercizio concretizza le abrogazioni di cui all'art. 11 in una revisione non della disciplina concernente la contabilità ma in una revisione della governance e del sistema delle autonomie.

In sostanza l'autonomia amministrativa, finanziaria, di bilancio, di spesa, contrattuale dei dipartimenti è cancellata.

Inoltre l'art. 5 comma 3 dello schema di decreto prevede che le università "strutturano il bilancio unico di Ateneo... coerentemente con la propria articolazione organizzativa complessiva, ivi inclusa quella riferibile alle funzioni di didattica e di ricerca, in centri di responsabilità dotati di autonomia gestionale, ai quali è attribuito un budget economico e degli investimenti autorizzatorio". Peraltro senza precisare se tali centri coincidono coi dipartimenti.

Eccesso di delega

L'abolizione dell'autonomia amministrativa, finanziaria e di spesa dei dipartimenti è sorretta esclusivamente dalla formulazione "...introduzione del bilancio unico e del bilancio consolidato di ateneo..." tra i principi e i criteri direttivi della delega di cui all'art. 5 comma 4 lt. a della legge 240.

Tanto più considerata la manifesta illogicità e mancanza di coerenza tra l'art. 2 della legge e lo schema di decreto N. 395 sul punto dell'equilibrio tra organi di governo centrali e strutture dipartimentali quali "pesi e contrappesi" della governance degli atenei. A fronte dell'aumento delle attribuzioni del Rettore e del CdA, la funzione di contrappeso dell'autonomia dipartimentale è ridotta se non annullata. Non possono essere considerati come contrappesi esclusivamente il limite di mandato e la mozione di sfiducia che agiscono a termine del mandato rettorale o comunque non prima che siano trascorsi due anni dall'inizio del mandato, ossia, agiscono nel tempo e/o in condizioni di eccezionalità, mentre viceversa è auspicabile – come in qualsiasi architettura istituzionale autenticamente democratica – un sistema di pesi e contrappesi che agiscano in modo continuativo nell'attività ordinaria di governo.

A conferma della "forzatura" costituita da questo schema di decreto rispetto all'architettura della governance ricordiamo che il disegno di legge che fu presentato originariamente, rispetto ai criteri e i principi direttivi della delega, faceva riferimento all'"introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica e del bilancio consolidato di Ateneo" ossia non recava alcun riferimento al bilancio unico e quindi l'autonomia dei dipartimenti, coerente con l'art. 2 della legge 240 - e del disegno di legge -, rimaneva invariata.

Aggiungiamo che l'art. 5 comma 3 dello schema di decreto non indica in modo inequivocabile i dipartimenti quali centri di responsabilità a cui è attribuita autonomia gestionale con budget economico autorizzatorio, con ciò non impedendo che tale livello di autonomia sia attribuito, dagli statuti o dai regolamenti, alle "strutture di raccordo" tra più dipartimenti (L.240/2010, art. 2 comma 2 lt. c) che, sottolineiamo, sono dotate di un organo deliberante di natura gestionale (art. 2 comma 2 lt. f) non altrettanto rappresentativo dei consigli di dipartimento (DPR 382 art. 84).

Infine l'illogicità e la mancata coerenza tra la legge 240 e lo schema di decreto è dimostrata dalle stesse attribuzioni affidate dalla legge ai dipartimenti quando all'art. 2 comma 2 lt. a indica tra questi "...le attività rivolte all'esterno...", privando gli stessi, nello schema di decreto, della titolarità e dell'autonomia necessaria ad attivare, regolare e contrattare simili attività.

Conto terzi

Infatti l'unica modalità che rimane possibile per esercitare l'attività di ricerca rivolta all'esterno è quella indicata all'art. 66, questo non abrogato, del DPR 382 che attribuisce alle università – e non ai dipartimenti – la facoltà di contrattare, regolare ed avviare simili attività. Ai dipartimenti è affidata (dalle università) esclusivamente l'esecuzione di tali contratti e convenzioni.

La legge 240, di contro, attribuisce al dipartimento *"le funzioni finalizzate allo svolgimento... delle attività rivolte all'esterno"*. Stiamo appunto parlando di "funzioni finalizzate" che in nulla la legge 240 lascia prevedere diminuite da quella autonomia amministrativa e contrattuale dei dipartimenti ancora in vigore e che viceversa si intende sopprimere con questo schema di decreto.

Ma, a prescindere dall'illogicità, dall'incoerenza e dall'eccesso di delega ci preme sottolineare che la previsione dell'art. 66 del DPR 382 si riferiva alle università italiane nel periodo precedente il 1980, quando l'attività di ricerca rivolta all'esterno tramite contratti e convenzioni era assai ridotta. Oggi, viceversa, l'attività conto terzi costituisce un'attività centrale dei dipartimenti, anzi costituisce uno degli aspetti più dinamici, interessanti e positivi delle università italiane sia in termini di risultati, che di quantità di attività, che di risorse finanziarie così reperite.

Proprio mentre si vuole, o almeno così si dichiara, spingere le università a un maggior rapporto con l'esterno e con le aziende, proprio quando le si vuole spingere, o almeno così si dichiara, a reperire risorse finanziarie dall'esterno, dai "privati", e non più dai trasferimenti decrescenti della finanza pubblica, si privano le università di quell'autonomia amministrativa e contrattuale dei dipartimenti che ha costituito lo strumento principale, in questi venti anni, per l'apertura verso l'esterno e per il reperimento di risorse finanziarie da terzi.

Il conto terzi costituisce mediamente il 3-4% delle entrate degli atenei (occorre aggiungere uno zero nei Politecnici) e il 20% delle entrate proprie.

Rendere di difficile praticabilità la prosecuzione dell'attività conto terzi, ma lo stesso discorso vale per la progettazione europea, significa spingere queste attività all'esterno degli atenei attraverso strumenti quali fondazioni, spin off, consorzi, società private, consulenze dei singoli docenti, con il risultato di privare gli atenei di queste stesse indispensabili risorse finanziarie.

Ora anche se alcuni di questi strumenti rientrano nell'area prevista di consolidamento del bilancio ciò risponde solo ad un'esigenza di trasparenza. Infatti nulla garantisce ex ante, salvo successive convenzioni tra università e fondazioni/consorzi ecc., che una parte di questi proventi possa confluire nel bilancio delle università.

Ma soprattutto viene a mancare quel collante, quel legame che rende un'università una "comunità scientifica" all'interno della quale si svolgono le attività di ricerca che quindi beneficiano del confronto, della collaborazione e del contributo, anche critico e competitivo, dell'intera comunità. Viceversa si viene a

favorire il riflusso di queste attività in ambiti più ristretti o individuali e quindi più poveri di confronto critico, di stimoli, di collaborazione.

Bilancio unico e bilancio consolidato

Il bilancio unico, così come configurato nello schema di decreto, comporta un'ingessatura e un iperburocratizzazione delle procedure in contrasto con i principi di efficienza, efficacia e snellimento delle procedure amministrative.

Infatti, una volta abolita l'autonomia amministrativa e finanziaria dei dipartimenti, le reversali di incasso, i mandati di pagamento, gli impegni di spesa e l'imputazione dell'entrate a bilancio graveranno interamente sull'amministrazione centrale, così come la procedura relativa alla stipula dei contratti e delle convenzioni conto terzi e la progettazione europea.

Ricordiamo che i limiti al rinnovo del turn over e il dimezzamento delle spese per la formazione imposti dai recenti provvedimenti legislativi, comportano per gli atenei medio-grandi e per i mega atenei un ostacolo quasi insormontabile all'adeguamento delle procedure, al loro snellimento e al rispetto della tempistica, oltre a comportare un aggravio del cumulo e dei ritmi di attività per un personale tecnico-amministrativo che si trova oggi in regime di blocco dei contratti e delle retribuzioni anche accessorie.

Due aree (e due livelli) di consolidamento: una proposta

L'esigenza di salvaguardare la mission complessiva degli atenei e garantirne un suo più efficace perseguimento può essere altrettanto ottenuta definendo due aree di consolidamento del bilancio.

La prima area di consolidamento (livello interno, rigido) riferita alle strutture di ateneo dotate di autonomia finanziaria le quali sono chiamate ad applicare un sistema di contabilità economico-patrimoniale, a definire un bilancio di previsione annuale composto da budget economico e un budget degli investimenti di dipartimento e/o di centro, un bilancio di esercizio composto da stato patrimoniale, conto economico, rendiconto finanziario, nota integrativa e corredato da una relazione sulla gestione, in cui siano specificate anche le diverse tipologie di contratti di collaborazione e gli assegni di ricerca accesi dai centri di costo. Gli stessi documenti contabili potranno essere accompagnati da un bilancio preventivo e da un rendiconto in contabilità finanziaria.

Inoltre, appare evidente, che tutte le strutture di ateneo saranno monitorate e verificate attraverso il controllo di gestione e quindi sottoposte a un sistema di contabilità analitica, come previsto dall'art. 1 comma 4, in cui le stesse strutture autonome saranno valutate come centri di costo.

La seconda area di consolidamento (livello esterno, flessibile) riferita a fondazioni, aziende, società o altri enti controllati qualunque sia la loro forma giuridica, regolata secondo le modalità e i principi indicati all'art. 1 comma 2 lt. c e all'art. 6 dello schema di decreto, ossia un livello di consolidamento che preveda un bilancio consolidato composto da stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa, a cui sarà utile accompagnare una relazione sullo stato dell'occupazione e le diverse forme di lavoro utilizzate.

Facciamo presente che il D. Lgs. 91 del 31/05/2011 che contiene *"disposizioni recanti attuazione dell'art. 2 della L. 196 del 31/12/2009 in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili"* prevede all'art. 4 (piano dei conti integrato), commi 5, 6 e 7 che il piano dei conti sia *"strutturato gerarchicamente,*

secondo vari livelli di dettaglio... ai fini del consolidamento e del monitoraggio...” (comma 5) e che “le amministrazioni pubbliche, in relazione della specificità delle proprie attività istituzionali, definiscono gli ulteriori livelli gerarchici” (comma 7).

In definitiva la nostra proposta prevede di gerarchizzare in due livelli l’area di consolidamento delle università *“in relazione alla specificità della propria attività istituzionale”*.

All’interno di questo quadro potranno altrettanto essere perseguiti alcuni prioritari obiettivi che costituiscono le motivazioni “a monte” dell’art. 5 sul bilancio unico, ossia la necessità di rendere omogenee le procedure, di assicurare trasparenza e leggibilità dei documenti contabili, garantire il monitoraggio e la verifica dei conti attraverso la contabilità analitica e il controllo di gestione, evitare la proliferazione di contratti atipici di tutte le specie e l’accumulo negli anni di avanzi finanziari inutilizzati nei conti correnti dei centri di spesa.

A proposito della proliferazione di forme di lavoro atipico attraverso l’autonomia contrattuale e finanziaria abbiamo indicato due strumenti tesi a limitarle nei due livelli di consolidamento (nella relazione sulla gestione nel primo livello e con una specifica relazione nel secondo). Infatti il problema sta anche nell’evitare, come sta già accadendo, che il lavoro atipico sia trasferito dagli atenei e dai centri di spesa autonomi alle fondazioni, consorzi e società esterne.

Per quanto riguarda gli avanzi finanziari è possibile ed auspicabile agire prevedendo il recupero al bilancio d’ateneo delle quote non vincolate dell’avanzo finanziario dei centri di spesa e ponendo limiti chiari e trasparenti alla possibilità di vincolare quote di avanzo.

Coordinamento con la programmazione triennale

La delega contenuta nell’art. 5 comma 1 lt. b indica, quale primo obiettivo della *“revisione della disciplina concernete la contabilità”*, la coerenza con la programmazione triennale di ateneo, ossia con *“un piano economico finanziario triennale”* (art. 5 comma 4 lt. b).

Nel testo dello schema di decreto non c’è traccia di una norma di coordinamento tra l’annualità dei bilanci di previsione, di esercizio e consolidato e il piano triennale.

Questo costituisce un punto debole dello schema di decreto come è già stato rilevato dalla Commissione cultura e istruzione del Senato.

La difficoltà di applicazione di un piano triennale è, del resto, evidente. L’incertezza delle risorse trasferite dallo Stato con l’f.f.o., in ordine decrescente e con misura variabile, rendono di difficile praticabilità la programmazione triennale. Tuttavia ciò riguarda la sfera applicativa della norma e non la sua formulazione.

Rendicontazione sociale

L’obbligo di pubblicazione del bilancio sul sito istituzionale delle università non esaurisce il tema della trasparenza trattato all’art. 8 dello schema di decreto.

Si pone un problema di leggibilità delle scritture contabili e, in primo luogo, di rapporto tra fini istituzionali dell’ente e risorse impiegate.

Per questo proponiamo di integrare, tra gli obblighi previsti all’art. 8, anche la redazione di un documento di rendicontazione sociale (da allegare al bilancio di esercizio annuale) secondo i principi e le modalità

contenute nella “Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche” del 17 febbraio 2006.

La direttiva all’art. 2 definisce il bilancio sociale *“come il documento, da realizzare con cadenza periodica, nel quale l’amministrazione riferisce, a beneficio di tutti i suoi interlocutori privati e pubblici, le scelte operate, le attività svolte e i servizi resi, dando conto delle risorse a tal fine utilizzate, descrivendo i suoi processi decisionali ed operativi”*.

Il regolamento di ateneo per l’amministrazione, la finanza e la contabilità

L’art. 11 comma 3 dello schema di decreto modifica l’art. 7 comma 7 della legge 168 del 1989 che prevedeva che le università potessero adottare un regolamento di ateneo per l’amministrazione, la finanza e la contabilità *“anche in deroga alle norme dell’ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici, ma comunque nel rispetto dei relativi principi”*. I regolamenti per la contabilità, con la possibilità di deroga, hanno costituito, in questi anni, uno dei punti di espressione più qualificati dell’autonomia universitaria e del suo rango costituzionale.

Hanno in particolare consentito, nell’ambito degli appalti di fornitura di beni e servizi e degli appalti di opere e lavori pubblici sotto soglia comunitaria, di inserire criteri e modalità flessibili nel rispetto del principio dell’evidenza pubblica. La cancellazione della possibilità di deroga manomette l’autonomia universitaria trasformando le istituzioni universitarie da enti pubblici indipendenti, che godono di autonomia di rango costituzionale, a enti pubblici strumentali che godono di formale autonomia statutaria (comunque ridotta e circoscritta dall’art. 2 della legge 240 in materia di governance) ma non più di una vera autonomia regolamentare.

Il regolamento di Ateneo per l’amministrazione, la finanza e la contabilità assume così il carattere ridondante di pura ripetizione applicativa delle norme dell’ordinamento contabile dello Stato.

Ciò comporta un’ingessatura, una rigidità e un allungamento temporale di tutte le procedure di spesa, con un aumento di costi e con un ulteriore aggravio di lavoro sugli uffici di ateneo dell’amministrazione centrale.

Anche in questo caso tale irrigidimento spingerà gli atenei a dotarsi di fondazioni strumentali (ai sensi della L.388/2000 e del DPR 254/2001) allo scopo di gestire in modo più snello e flessibile le procedure per opere, forniture e servizi ma senza alcun vincolo di rispetto del principio dell’evidenza pubblica con il rischio di sprechi e di abusi e, comunque, contribuendo a creare una zona di opacità per tali procedure.

Coordinamento normativo

Segnaliamo una contraddizione sul piano del coordinamento normativo tra la L. 196/2000, più volte richiamata, e lo schema del decreto.

Infatti la legge 196 all’art. 2 comma 2 lt. d prevede *“affiancamento, ai fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale che si ispirino a comuni criteri di contabilizzazione”*.

La legge 240, all’art. 4 lt. a, relativo ai principi e criteri direttivi della delega, prevede l’introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale garantendo al contempo la predisposizione di un bilancio

preventivo e di un rendiconto in contabilità finanziaria. Ossia la legge non attribuisce la natura di atto contabile autorizzatorio al bilancio di previsione in contabilità economico-patrimoniale, non entrando in contraddizione sul punto con l'art. 2 comma 2 lt. d della legge 196, come invece accade allo schema di decreto.

Infatti lo schema di decreto opera un'inversione e, anziché affiancare, a scopo conoscitivo, alla contabilità finanziaria un sistema di contabilità economico-patrimoniale, prevede un sistema di contabilità economico-patrimoniale affiancato, a scopo di monitoraggio, da un bilancio preventivo e un rendiconto in contabilità finanziaria.

Conclusioni

La **FLC CGIL**:

- ritiene che lo schema di decreto incorra in eccesso di delega in relazione alla previsione di un bilancio unico e all'abrogazione contestuale dell'autonomia amministrativa e finanziaria dei dipartimenti e degli altri centri di spesa indicati negli statuti;
- propone la cancellazione dell'aggettivo "unico" nella lt. a e nella lt. b del comma 2 dell'art. 1, altrettanto la cancellazione dell'aggettivo "unico" nei comma 1, 4 e 5 dell'art. 5 e, in generale, ovunque nello schema di decreto i documenti di bilancio siano così aggettivati, la soppressione integrale del comma 3 dell'art. 5 e la cancellazione dei commi 1, 3 e 4 dell'art. 11 relativi alle abrogazioni dei commi 2, 3, 4, 5 e 8 del DPR 382/1980 e dei commi 4 e 9 della L. 168/89 nonché la cancellazione delle modifiche del comma 1 del DPR 382/1980 e del comma 7 della L. 168/1989;
- propone di individuare due aree/livelli di consolidamento di bilancio che salvaguardando l'autonomia universitaria, e dei dipartimenti e centri di spesa garantisca al contempo l'omogeneità delle procedure, la trasparenza e la leggibilità delle scritture contabili, la verifica e il monitoraggio dei conti;
- propone di inserire una norma di coordinamento tra il piano economico-finanziario triennale e i documenti annuali di bilancio;
- propone di inserire all'art. 8 la previsione di un documento annuale di rendicontazione sociale, da affiancare al bilancio d'esercizio e al rendiconto finanziario, redatto secondo i principi e le modalità indicate dalla "Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica" del 17 febbraio 2006.