

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Doc. CXVI

n. 1

CORTE DEI CONTI

Relazione sulla gestione finanziaria delle Università per l'esercizio 1989

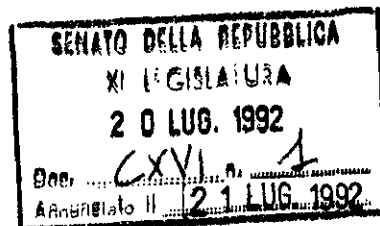
(articolo 7, comma 10, della legge 9 maggio 1989, n. 168)

Comunicata alla Presidenza il 20 luglio 1992

INDICE

Premessa: Impostazione del referto e metodologia di indagine	Pag.	6
1. Profili della gestione per l'esercizio 1989		
1.1 Le risultanze della gestione	»	12
1.2 Procedure di formazione ed approvazione dei bilanci consuntivi universitari	»	20
1.3 Risultati finanziari della gestione	»	21
1.4 Entrate contributive	»	22
1.5 Spese correnti e in conto capitale	»	23
1.6 Spese per ricerca scientifica	»	24
1.7 Progettazioni e consulenze	»	25
1.8 Conti patrimoniali	»	27
1.9 Fondi C.N.R.	»	30
1.10 Dipartimenti	»	32
2. Profili di organizzazione amministrativo-contabile		
2.1 La disciplina generale	»	33
2.2 I modelli contabili delle Università	»	38
2.2.1 Decorrenza dell'esercizio	»	38
2.2.2 Compilazione del bilancio in termini di compe- tenza	»	38
2.2.3 Osservanza dei principi di integrità ed universa- lità del bilancio	»	39
2.2.4 La struttura del bilancio finanziario	»	39
2.2.5 Fondi di riserva	»	41
2.2.6 Le variazioni del bilancio	»	42
2.2.7 La gestione delle entrate	»	43
2.2.8 La gestione delle spese	»	45
2.2.9 Il servizio di tesoreria e di cassa	»	46
2.2.10 La disciplina del conto consuntivo	»	47
2.2.11 La gestione patrimoniale	»	49
2.2.12 L'attività negoziale	»	50
2.2.13 La contrazione dei mutui	»	57
2.2.14 Moduli di controllo	»	58
2.2.15 Profili innovativi contenuti nei nuovi regola- menti	»	61
3. Questioni particolari all'esame del controllo	»	63
4. Personale		
4.1 Situazione numerica personale docente	»	65
4.2 Situazione numerica personale non docente	»	66
4.3 Retribuzione personale docente	»	67
4.4 Retribuzione personale non docente	»	68

n. 1/REF/92
n. 1/UN1989



CORTE DEI CONTI

A SEZIONI RIUNITE IN SEDE REFERENTE

Composta dai magistrati

Presidente:	dott.	Giuseppe CARBONE
Presidenti di sezione:	dott.	Ferdinando ANGELINI
prof.	dott.	Vittorio GUCCIONE
Consiglieri:	dott.	Claudio DE ROSE
prof.	dott.	Manin CARABBA
	dott.	Francesco BATTINI
	dott.	Domenico MARCHETTA
	dott.	Mario GIAQUINTO
	dott.	Franco TURINA
	dott.	Angelo BUSCEMA (relatore)
	dott.	Guido MACCAGNO

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni;

Vista la legge 9 maggio 1989, n. 168;

Uditi, nella Camera di consiglio dell'8 giugno 1992, il relatore, Cons. dott. Angelo BUSCEMA e il correlatore, Cons. dott. Franco TURINA;

Presente il Vice Procuratore generale dott. Umberto ATELLI; con l'intervento del Cons. dott. Antonio ACCONCIA, delegato al controllo sugli atti del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica

ha deliberato la seguente

**Relazione sulla gestione finanziaria delle Università
per l'esercizio 1989**

prevista dall'art. 7, comma 10 della legge 9 maggio 1989, n. 168.

Relazione annuale sulla gestione finanziaria delle Università,
prevista dall'art. 7, comma 10, della legge 9 maggio 1989 n. 168.

Sommario: Premessa

1. Impostazione del referto e metodologia di indagine;
1.1 Le risultanze della gestione; 1.2 Procedure di formazione ed approvazione dei bilanci consuntivi universitari; 1.3 Risultati finanziari della gestione; 1.4 Entrate contributive; 1.5 Spese correnti e in conto capitale; 1.6 Spese per la ricerca scientifica; 1.7 Progettazioni e consulenze; 1.8 Conti patrimoniali; 1.9 Fondi CNR; 1.10 Dipartimenti

2. Profili di organizzazione amministrativo-contabile; 2.1 La disciplina generale; 2.2 I modelli contabili delle Università; 2.2.1 Decorrenza dell'esercizio; 2.2.2 Compilazione del bilancio in termini di competenza e di cassa; 2.2.3 Osservanza dei principi di integrità ed universalità del bilancio; 2.2.4 La struttura del bilancio finanziario; 2.2.5 Fondi di riserva; 2.2.6 Le variazioni di bilancio; 2.2.7 La gestione delle entrate; 2.2.8 La gestione delle spese; 2.2.9 Il servizio di tesoreria e di cassa; 2.2.10 La disciplina del conto consuntivo; 2.2.11 La gestione patrimoniale; 2.2.12 L'attività negoziale; 2.2.13 La contrazione dei mutui; 2.2.14 Moduli di controllo; 2.2.15 Profili innovativi contenuti nei nuovi regolamenti.

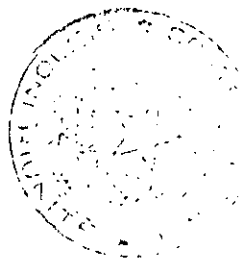
3. Questioni particolari all'esame del controllo

4. Personale; 4.1 Situazione numerica personale docente; 4.2 Situazione numerica personale non docente; 4.3 Retribuzione personale docente; 4.4 Retribuzione personale non docente,

Premessa

1. Impostazione del referto e metodologia di indagine

L'art. 7, comma 10 della legge n. 168 del 1989, istitutiva del ministero dell'Università e della ricerca scientifica, ha previsto la presentazione al Parlamento, da parte della Corte dei conti di



un'unica, specifica relazione annuale sulle attività del settore universitario.

Ciò avviene in connessione con l'introduzione di più spiccati tratti di autonomia riconosciuti da tale legge in primo luogo alle stesse università, e colloca, rispetto al passato, tali organismi in una posizione di separatezza dalla organizzazione ministeriale.

In adempimento alla richiamata disposizione con il presente referto la Corte, per la prima volta, provvede a dare conto delle risultanze complessive del comparto quali emergono dai dati che lo riguardano, muovendo dagli elementi contabili relativi al 1989, esercizio in corso alla data di entrata in vigore della legge destinato a divenire periodo di riferimento per i raffronti da istituire nelle successive relazioni in argomento.

Nell'impostazione di tale lavoro si è proceduto metodologicamente, ai fini di individuare ambito e portata dell'annuale relazione da rendere sulla gestione universitaria, sulla scorta di quanto dalla Corte affermato già in sede di controllo¹ con la deliberazione in occasione della quale è stato ritenuto che l'attuale adempimento non assume per la Corte stessa carattere sostitutivo della preesistente attività di controllo cui le contabilità universitarie continuano ad essere sottoposte, ma costituisce l'occasione di un momento di sintetico apprezzamento dei risultati della gestione delle Università.

Più in particolare è stata avvertita l'esigenza, nella materia della gestione dei fondi disponibili per gli atenei, di indirizzare tra l'altro l'attenzione del referto sulla valutazione dei risultati da conseguire in guisa da accentuare il momento, non

¹ Deliberazione della sez. del controllo n. 73 del 24 gennaio 1991.

soltanto di regolarità e di legittimità della gestione, ma anche del buon andamento della spesa, favorito dalla presenza di un controllo interno avente per obiettivo il perseguimento dei fini di rapidità della erogazione della spesa nel rispetto dell'equilibrio finanziario e con impegno alla verifica dell'efficienza dei risultati della gestione medesima.

L'occasione della prima redazione del referto ha comportato peraltro alcuni limiti rappresentati dalla necessità di impianto e di avvio a regime di uno schema cui attenersi e dal dovere dare conto, all'atto stesso delle prime verifiche, degli sviluppi registrati e degli ostacoli incontrati sul piano della realizzazione autonomistica dei principi in materia di ordinamento delle Università.

La necessità inoltre di dover riferire in primo luogo sui dati dell'esercizio 1989, sviluppatosi evidentemente ancora del tutto in applicazione delle norme della previgente disciplina, e nello stesso tempo di dare conto, in una sia pure approssimativa rassegna, delle innovazioni intervenute, ha posto l'esigenza, oltre che di chiarire i termini della gestione universitaria nel suo insieme, anche di proiettare l'indagine nella prospettiva delle evoluzioni che in essa si dovranno registrare in occasione dei successivi esercizi.

E' da avvertire infatti la discrasia presente nell'attuale referto nel quale, mentre si forniscono elementi attualizzati alla data della sua adozione riguardo soprattutto ai principi che vanno informando i nuovi regolamenti degli atenei alla luce della normativa della legge n. 168 del 1989, si riferiscono, per le ragioni che si esporranno, e per di più in un non definitivo

approccio elaborativo, i dati gestionali del solo primo degli esercizi da considerare.

Cio' discende oltre che da una indispensabile esigenza organizzativa circa il consolidamento dei conti di un settore fino all'introduzione delle nuove regole mai unitariamente considerato, anche dalla opportunita' di valutare le successive gestioni alla luce dei risultati delle prime esperienze applicative della nuova disciplina.

La parzialita' delle prime manifestazioni di essa e le vaste aree di incertezza conseguenti alla definizione del quadro normativo del settore hanno indotto a soprassedere dal formulare ampi giudizi di sintesi, essendosi preferito in questa prima occasione segnalare in quali forme l'autonomia contabile abbia trovato sin qui espressione per quanto riguarda gli aspetti normativi.

Riguardo invece agli aspetti contabili non puo' escludersi che una successiva valutazione dell'insieme dei consuntivi potra' utilmente condurre ad individuare linee di maggiore uniformita' strutturale degli stessi, anche al fine del consolidamento di cui si e' detto.

Elemento ancora caratterizzante la gestione 1989 deve essere individuato nel non comprendere la stessa i dati relativi alle retribuzioni del personale che la legge n. 23 del 1986 ha prescritto dover essere direttamente attribuite ai singoli bilanci universitari soltanto a decorrere dal 1990 mediante il trasferimento in favore degli atenei delle risorse necessarie.

Ciò rende in prima analisi i dati di tale esercizio e di quello immediatamente precedente assolutamente non raffrontabili, a meno della effettuazione di un opportuno richiamo alle particolari

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ragioni che sono all'origine, per il 1989, di una situazione non più registrabile negli anni successivi.

A parte i rilievi che precedono l'impostazione seguita nel presente referto sconta anche il non ancor possibile contributo per il 1989 della innovazione normativa, contenuta sempre nella legge n. 168, che riguarda l'introduzione da parte delle università di forme di controllo interno sulla efficienza e sui risultati di gestione complessiva degli atenei e dei singoli centri di spesa.

L'attuazione di tale disposizione convergendo al fine dell'esercizio dello stesso referto della Corte nel quale i risultati della gestione andranno letti nel quadro del più economico ed efficace impiego delle risorse destinate al settore, potrà infatti fornire per il futuro, a differenza di quanto attualmente possibile, uno strumento di conoscenza utile ai fini della formulazione dei più meditati e approfonditi giudizi sui dati a consuntivo.

Anche la base documentale sulla quale si è per il momento lavorato è stata di necessità più ristretta di quanto previsto per l'avvenire.

Ciò ha implicato un limitato esame di taluni profili di più immediata percepibilità prevedibilmente orientati quindi all'esame di regolarità e di legittimità delle gestioni quale in primo luogo consentito dall'esame dei soli consuntivi.

A tale esame hanno direttamente provveduto gli uffici della Corte sugli elementi in proprio possesso e sulla scorta dei verbali dei revisori dei conti delle stesse università.

Inoltre è stato fatto cenno a talune questioni tuttora all'esame della Corte, che sia pur relative a precedenti esercizi

per la loro rilevanza, e per i possibili riflessi sulle gestioni successive, appaiono meritevoli di segnalazione, ferma restando l'attesa per gli esiti definitivi che si determineranno in sede di controllo.

Per quanto riguarda invece il lavoro impostato per la redazione relativa agli esercizi successivi al 1989, contestualmente all'approvazione del presente referto la Corte ha predisposto un'ordinanza nella quale, rilevata l'esigenza di disporre di strumenti operativi rivolti alla uniforme e coordinata raccolta dei dati necessari, ha dato corso all'approntamento di un piano di rilevazioni che, attraverso la intermediazione delle proprie articolazioni periferiche, consenta di acquisire dalle Università una serie di più analitici elementi.

In vista dell'indirizzarsi del referto sul piano della verifica del "buon andamento" del settore in esame, assumono rilievo, oltre a precise più dettagliate indicazioni in ordine alla intera materia gestionale, anche elementi esulanti da quest'ultima.

Tra questi, sul piano contabile, si segnalano le notizie sulla entità ed utilizzazione dei fondi per l'edilizia universitaria accreditati ai rettori, che per le strette relazioni con quelli di bilancio, possono rilevare nel funzionamento degli Atenei; su un piano ancor più generale si intendono acquisire elementi su un sia pure limitato numero di indicatori di risultato che evidenzino essenziali aspetti di natura organizzativa quali, esemplificativamente, le rilevazioni sulla popolazione e sulla "mortalità" studentesca, sulla entità di proventi da tasse, iscrizioni e contributi e sul numero e la natura delle realtà infrastrutturali la cui diffusione è favorita dal nuovo ordinamento.

Vengono infine fornite indicazioni sulle metodologie di analisi strumentali al fine del successivo globale esercizio del referto da rendere.

La Corte è già in possesso dei rendiconti approvati nel 1990. Tuttavia prima di procedere alla loro elaborazione di insieme attenderà di raccogliere gli elementi anzidetti anche al fine di porre a confronto i primi risultati che da tali dati emergeranno con gli effetti indotti dai nuovi modelli di gestione, come scaturiti dalla applicazione dei più ampi principi in materia di ordinamento e di gestione riconosciuti alle università.

Risultati tutti comunque cui dovrebbero anche concorrere riscontri sul contemporaneo affinamento delle modalità di esercizio di quei poteri di indirizzo e coordinamento che sono stati significativamente attribuiti alla sede ministeriale in vista di una più larga espressione delle manifestazioni di autonomia che la legge ha in definitiva inteso favorire.

1. Profili della gestione per l'esercizio 1989

1.1 Le risultanze della gestione

Sono 58 le Università, gli istituti e le scuole universitarie che sono tenute alla presentazione dei consuntivi al controllo della Corte; per il 1989 sono pervenuti i conti relativi a tutte le gestioni, con esclusione dell'Università di Napoli e di quella per stranieri di Perugia.

I risultati complessivi della gestione possono essere riassunti come segue:

a) Le entrate accertate sono state complessivamente pari a 2.131,3 miliardi e le spese pari a 2.217,1 miliardi. Tra le

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Universita' che hanno conseguito entrate piu' cospicue: Roma La Sapienza (454,9 miliardi), Messina (356,2 miliardi), Palermo (335,2 miliardi), Milano (243,5 miliardi), Politecnico Milano (208,9 miliardi).

Per quanto riguarda le spese, gli importi piu' rilevanti nelle Universita' di Roma La Sapienza (498,4 miliardi), Palermo e Messina (316,3 miliardi), Milano (234 miliardi), Catania (163 miliardi).

b) Le entrate correnti sono state complessivamente pari a 1.542,9 miliardi e le spese correnti pari a 1.288,1 miliardi.

Le maggiori entrate correnti nelle Universita' di: Roma La Sapienza (155,6 miliardi), Milano (109,6 miliardi), Bologna (86,9 miliardi), Padova (77,8 miliardi).

Per quanto riguarda le spese correnti gli importi maggiori nelle Universita' di: Roma La Sapienza (152,8 miliardi), Milano (87,6 miliardi), Bologna (81,2 miliardi), Siena (66,8 miliardi).

Le entrate in conto capitale sono state complessivamente pari a 494,2 miliardi e le spese in conto capitale pari a 904,7 miliardi.

Le entrate in conto capitale piu' consistenti nelle Universita': di Roma La Sapienza (71,1 miliardi), Siena (33,7 miliardi), Catania (32 miliardi), Milano (27,9 miliardi).

Per le spese in conto capitale gli importi piu' cospicui nelle Universita' di: Roma La Sapienza (125,7 miliardi), Milano (63,7 miliardi), Udine (37,3 miliardi), Firenze (36,8 miliardi).

c) Il fondo cassa complessivo delle Universita', determinato dalla somma di tutte le giacenze al termine dell'esercizio 1989, e' stato pari a 1.320,5 miliardi.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le consistenze piu' cospicue presso le Universita' di: Milano (120,2 miliardi), Bologna (79,3 miliardi), Bari (68,2 miliardi), Padova (66,4 miliardi), Torino (62,8 miliardi). Tali giacenze risultavano ancora depositate presso istituti di credito come si dira' piu' ampiamente nel paragrafo dedicato alla gestione di tesoreria; il decreto che ha sottoposto le gestioni universitarie alla disciplina della Tesoreria unica e' stato emanato nel corso del 1989 (D.P.C.M. 3.2.1989).

d) I residui attivi sono stati complessivamente pari a 831,1 miliardi e quelli passivi pari a 1.347,9 miliardi.

Maggiori consistenze dei residui attivi sono state riscontrate nelle Universita' di: Roma La Sapienza (196,5 miliardi), Catania (88,4 miliardi), Palermo (43,5 miliardi), Firenze (38,5 miliardi).

Per quanto riguarda i residui passivi gli importi piu' consistenti si sono avuti nelle Universita' di Roma La Sapienza (223,7 miliardi), Cagliari (79,6 miliardi), Palermo (75,1 miliardi), Catania (68,2 miliardi).

I residui di nuova formazione, attivi e passivi, piu' cospicui, riferiti all'esercizio 1989, sono stati registrati, nelle seguenti Universita':

- residui attivi: 70,2 miliardi Roma La Sapienza; 61,9 Catania; 58,9 Palermo; 34,2 Messina; 32,2 Firenze;

- residui passivi: 165,2 Roma La Sapienza; 107 Palermo; 72,1 Messina; 58,5 Catania; 44,3 Cagliari; Roma Tor Vergata; 38,5 Bari; 38 Milano; 37,1 Siena.

Nell'allegato prospetto 1 l'entita' dei residui attivi e passivi e' stata posta a raffronto con il totale delle entrate e delle spese di competenza; dalla misura di tale incidenza sono

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

stati individuati profili sintomatici di difficolt  e lentezze procedurali nella riscossione e nei pagamenti.

Con riferimento ai residui attivi le percentuali pi  elevate di incidenza si sono avute nelle Universita' di: Catania (35,6%), Firenze (30,2%), Osservatorio astronomico di Roma (29,6%), Trento (27,2%).

Per quanto riguarda i residui passivi vi sono state alcune Universita' nelle quali l'incidenza e' stata quasi pari alla meta' dello stanziamento e, in alcuni casi, e' stata superiore a tale misura.

Cos  nell'Universita' di Potenza l'incidenza e' stata del 57,4%, in quella di Roma Tor Vergata del 56,7% e in quella di Sassari del 51,7%. In ordine decrescente, le percentuali maggiori nelle Universita' di: Macerata (48,7%), Viterbo (47,7%), Chieti (47,6%), Reggio Calabria (46,1%) e Scuola studi avanzati di Trieste (44,1%).

I residui passivi di parte corrente sono stati pari a 331,5 miliardi e quelli in conto capitale pari a 438,3 miliardi. La consistenza maggiore di residui passivi di parte corrente si   avuta nelle Universita' di: Roma la Sapienza (71,2 miliardi), Milano (15,1 miliardi), Torino (14,6 miliardi), Bologna (14,5 miliardi), Firenze (14 miliardi), Palermo (12,3 miliardi). In diverse Universita' si sono avuti maggiori residui passivi di parte corrente rispetto a quelli in conto capitale: Torino, Politecnico Torino, Pavia, Padova, Verona, Bologna, Parma, Camerino, L'Aquila, Salerno, Cosenza, Cagliari.

Lentezze e difficolt  nel procedimento di erogazione, connesse a disfunzioni sul piano organizzativo e su quello amministrativo

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

contabile possono aver causato tale accumulo di residui passivi nel corso dell'esercizio in questione.

Gia' in alcune Universita' gli organi di revisione hanno assunto iniziative dirette alla regolazione di talune anomale situazioni anche al fine di accertare il fondamento giuridico delle singole ragioni di credito e di debito che giustifichino il loro mantenimento nelle scritture contabili.

In particolare, nelle Universita' di Chieti, Catania, Milano, Osservatorio Vesuviano di Ercolano, Bari, e' stato segnalato ai Consigli di amministrazione l'incremento dei residui passivi, ricondotto a carenze di funzionalita' di alcuni uffici nonche' a difetti di coordinamento tra uffici centrali e periferici.

Inoltre per le Universita' di Messina, Roma La Sapienza, Reggio Calabria, Pavia, Pisa, Udine, Firenze sono stati sollecitati interventi dei competenti organi per un puntuale riaccertamento dei residui, attivi e passivi, con l'eliminazione di cospicue somme iscritte, ma non piu' rispondenti ai requisiti di esigibilita', per le entrate, e di effettivita' per le spese.

e) I trasferimenti statali a favore delle Universita' sono stati complessivamente pari a 1.363,3 miliardi, dei quali 878 di parte corrente e 485,3 miliardi in conto capitale. Di essi 244,3 miliardi a carico del Ministero dell'Universita' e della ricerca scientifica.

Nel corso del 1989 il Ministero dell'Università ha disposto con proprio decreto il riparto tra le Università dell'importo complessivo del proprio contributo.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le Università che hanno avuto i trasferimenti più cospicui sono state: Roma La Sapienza (151,6 miliardi), Siena (93,8 miliardi), Milano (67,6 miliardi) e Palermo (57 miliardi).

Per i trasferimenti correnti gli importi maggiori nelle Università di Roma la Sapienza (80,5 miliardi), Napoli (72,4 miliardi), Siena (60,1 miliardi), Milano (39,7 miliardi), Bari (36,7 miliardi).

Per la parte in conto capitale i trasferimenti più ingenti nelle Università di: Roma La Sapienza (71,1 miliardi), Siena (33,7 miliardi), Catania (32 miliardi), Milano (27,9 miliardi).

f) Tra le spese correnti, le spese per attività istituzionali (cat. 2) (comprendente gli oneri connessi per i professori a contratto, i contratti con i tecnici, lettori di lingua straniera, conferenze e scambi culturali, corsi serali di sostegno, indennità di missione, compensi al personale medico e paramedico addetto ai reparti sanitari, posti convenzionati e comandi) sono state pari a 428,6 miliardi; le punte massime per le Università di: Siena (47,5 miliardi), Bologna (26,8 miliardi), Roma la Sapienza (26,7 miliardi), Milano (22,7 miliardi), Pisa (20,4 miliardi).

Le spese destinate all'acquisto di beni e servizi (cat. 3) (comprendenti, tra l'altro, libri, riviste, materiali di consumo, manutenzione locali, spese di trasporto, canoni acqua e luce, spese di noleggio, consulenze tecniche ed amministrative) sono state complessivamente di 376,7 miliardi; importi più cospicui per le Università di: Roma La Sapienza (47,6 miliardi), Milano (31,2 miliardi), Bologna (21 miliardi), Genova (17,9 miliardi), Padova (14,9 miliardi).

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I trasferimenti passivi (cat. 4.) (comprendenti quelli a favore dei dipartimenti per spese di funzionamento e contributi ad enti) sono stati complessivamente pari a 235,4 miliardi; i maggiori importi per l'Università di Roma la Sapienza (31,7 miliardi) e di Milano (14,9 miliardi), e quindi per i due Politecnici di Milano (17 miliardi) e di Torino (11,4 miliardi). A favore dei dipartimenti sono stati impegnati 157,6 miliardi ed erogati (competenza + residui), 147,9 miliardi (Roma la Sapienza; 22,2 e 17 miliardi, Politecnico Milano 14 e 15,1 miliardi).

Le spese destinate al funzionamento di istituti, cliniche o centri (cat. 7) (comprendenti le spese per scuole e corsi di perfezionamento) sono state pari a 282,2 miliardi; più consistenti importi nelle Università di: Roma La Sapienza (40,1 miliardi), Bologna (16,5 miliardi), Milano, 12,9 miliardi), Parma (10,6 miliardi).

Tali importi non comprendono le spese per l'assistenza sanitaria, che sono a carico del fondo sanitario nazionale.

g) Per le spese in conto capitale quelle per acquisti di immobilizzazioni ed attrezzature tecniche (cat. 10 e 11) sono state complessivamente di 360,2 miliardi; le maggiori spese sono state registrate nelle Università di: Roma la Sapienza (33,3 miliardi), Milano (31,1 miliardi), Siena (25,6 miliardi), Bari (15,9 miliardi), Catania (15,5 miliardi).

Le spese destinate alla ricerca scientifica (cat. 12) sono state di 259,7 miliardi (vedasi anche quanto più avanti riferito alla lett. l); le Università che hanno avuto le maggiori spese sono state quelle di: Roma La Sapienza (34,6 miliardi), Milano (18,7 miliardi).

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per i trasferimenti in conto capitale, quelli disposti a favore dei dipartimenti sono stati complessivamente pari a 245,1 miliardi in termini di impegni e 228 miliardi in termini di pagamenti complessivi (Roma La Sapienza 58,7 e 29,8 miliardi; Firenze 18,4 e 16,8 miliardi; Pisa 16,8 e 16,9 miliardi).

h) La consistenza patrimoniale delle Università' alla data del 31 dicembre 1989 e' stata di 5.332,7 miliardi, determinata da attività' per 6.970,1 e passività' per 1.464 miliardi con un miglioramento nel corso dell'esercizio di 874,4 miliardi.

Le consistenze maggiori nelle Università' di: Bari (575,8 miliardi), Roma La Sapienza (338,9 miliardi), Milano (320,7 miliardi), Perugia (246,7 miliardi) e Palermo (230,7 miliardi). Le attività' patrimoniali piu' cospicue nelle Università' di Bari (637,7 miliardi), Roma La Sapienza (595,6 miliardi), Milano (390,6 miliardi), Palermo (316 miliardi), Genova (279,5 miliardi).

Le passività' patrimoniali piu' consistenti sono state registrate nelle Università' di: Roma la Sapienza, 256,7 miliardi), Palermo (85,3 miliardi), Siena (80,5 miliardi), Cagliari (79,6 miliardi), Genova (77 miliardi).

i) Sempre nel conto del patrimonio, le attività' finanziarie sono state pari a 2.343 miliardi, e le passività' finanziarie a 1.487,1 miliardi. Il saldo finanziario complessivo pari a 877,8 miliardi. La consistenza dei beni immobili e' stata pari a 2.421,9 miliardi; i valori piu' cospicui nelle Università' di Bari (452,8 miliardi), Parma (155,9 miliardi), Perugia (144 miliardi) e Cosenza (121,7 miliardi).

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La consistenza dei beni mobili e' stata di 2.569,6 miliardi; le Universita' che hanno presentato valori piu' cospicui sono state quelle di Roma La Sapienza (234,2 miliardi), Milano (159,5 miliardi) e Palermo (148,7 miliardi).

Le passivita' patrimoniali sono state complessivamente pari a 364 miliardi; hanno presentato situazioni di maggiore passivita' le Universita' di Parma (53 miliardi) e Udine (51,5 miliardi).

1) I fondi trasferiti dallo Stato attraverso il C.N.R. per le ricerche sono stati complessivamente pari a 108,6 miliardi, in termini di accertamenti, e 90 miliardi in quanto a riscossioni, in conto competenza.

Le spese disposte dalle Universita' sono state di 90 miliardi, in termini di impegni , e 57 miliardi in quanto a pagamenti, in conto competenza.

1.2 Procedure di formazione ed approvazione dei bilanci consuntivi universitari

Dal prospetto 2 si rilevano anzitutto ritardi rispetto alla scadenza prevista (30 aprile) per la predisposizione ed approvazione, da parte dei competenti organi di amministrazione universitaria, dei bilanci consuntivi universitari.

I maggiori ritardi nell'approvazione dei conti consuntivi 1989 si riscontrano per le Universita' di Catania (31 luglio), Bari (28 luglio), Salerno (27 luglio), L'Aquila (24 luglio), Roma Tor Vergata e Istituto universitario orientale di Napoli (23 luglio), Pavia (20 luglio), Ferrara (13 luglio) e Bologna (10 luglio).

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per l'Università italiana per stranieri di Perugia il 2 febbraio 1991 è avvenuta la approvazione del conto consuntivo per l'esercizio 1988.

Il rispetto dei termini previsti per la approvazione dei conti risulta, peraltro, osservato, con riguardo all'esercizio 1989, solo dalle Università di: Parma e dalla Scuola di lingua e cultura italiana per stranieri di Siena (10 aprile), di Brescia (17 aprile), dall'Osservatorio Astronomico di Arcetri (20 aprile), di Modena, Cassino e Potenza (24 aprile), di Padova (26 aprile) e dall'Osservatorio Vesuviano di Ercolano (27 aprile).

1.3 Risultati finanziari della gestione

Per quanto concerne le risultanze gestionali, desumibili dai conti consuntivi, dall'allegato prospetto 3 si desumono situazioni di disavanzo finanziario limitate all'esercizio di competenza per alcune Università (Roma La Sapienza, Pisa e Perugia); situazioni riequilibrare utilizzando avanzi di amministrazione di precedenti esercizi.

In proposito, la Corte in sede di controllo ha sempre tenuto fermo l'indirizzo secondo il quale le Università sono obbligate all'osservanza del pareggio del bilancio.

Tale indirizzo, conseguente all'applicazione delle disposizioni (art. 7) previste nel DPR n. 371 del 1982, va confermato in conseguenza del nuovo regime previsto dalla legge n. 168 del 1989.

Il nuovo regime ha da un lato consentito alle università di contrarre mutui, e dall'altro ha, con la disposizione prevista nell'art. 7, comma 8, della stessa legge, stabilito il rispetto dell'equilibrio finanziario di bilancio.

La diversa terminologia tiene conto della facoltà concessa alle Università di contrarre mutui e introduce una nozione di pareggio sostanziale tale da pretendere il pareggio effettivo delle spese correnti, la copertura degli oneri di ammortamento e degli ulteriori interessi connessi, l'assenza di disavanzi economici o patrimoniali.

Le situazioni di disavanzo di competenza sono state pari a: 43,5 miliardi per Roma La Sapienza; 45,2 miliardi per Pisa; 13,1 miliardi per Perugia.

Le cause di tali disavanzi sono state segnalate dagli organi di revisione; tra di esse: la iscrizione di un contributo straordinario di funzionamento non assegnato (Roma la Sapienza), lo slittamento delle entrate previste in funzione del decentramento amministrativo-contabile del trattamento economico del personale docente e non docente universitario previsto nella legge 29 gennaio 1986 n. 23 (Pisa e Perugia).

Una situazione di disavanzo di amministrazione (-2.586 milioni) e di deficit di cassa (-3.688 milioni) si registra nell'Università per stranieri di Perugia e su di essa sono state sollecitate, dall'organo di revisione, iniziative degli organi responsabili ed interventi ministeriali.

Inoltre, sono stati segnalati dai revisori dei conti impegni eccedenti la dotazione di bilancio per le Università di Messina, Ferrara, Pavia, Cagliari e Trieste.

1.4 Entrate contributive

E' stata effettuata nell'allegato prospetto 4 una analisi delle entrate proprie universitarie e dei trasferimenti statali.



XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

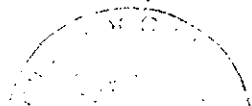
In particolare, risultano percentuali di incidenza dei trasferimenti nei confronti delle entrate complessive, diverse da Università a Università, che vanno ad un massimo per l'Osservatorio astrofisico di Arcetri (99,06%), l'Osservatorio Vesuviano di Ercolano (96,94%), l'Osservatorio astronomico di Capodimonte (95,85%), l'Istituto di "Pino torinese" di Torino (95,67%), l'Osservatorio astronomico di Brera (95,57%), la Scuola normale superiore di Pisa (95,30%), la Università di Campobasso (95,30%), di Potenza (93,81%), la Scuola interpreti superiore studi avanzati di Trieste (93,56%), la Scuola superiore studi universitari di Pisa (92,74%), le Università di Siena (90,55%) e di Cosenza (89,45%).

Maggiori entrate proprie si segnalano per il Politecnico di Milano (21,47%), l'Istituto universitario di architettura di Venezia (29,78%), le Università di Camerino (31,39%), di Udine (34,52%), di Verona (36,94%) e di Parma (41,53%).

1.5 Spese correnti e in conto capitale

Nel prospetto 5 sono riportati i dati relativi alle spese correnti ed a quelle in conto capitale, secondo gli schemi adottati e conformi alle disposizioni previste nel D.P.R. n. 371 del 1982.

Dall'esame delle risultanze emergono significative prevalenze nella destinazione delle spese: così, Università destinano la maggior parte delle risorse al funzionamento di istituti, cliniche e centri (Potenza), in numerose altre sono maggioritarie le spese per attività istituzionali (Torino, Pavia, Osservatorio astronomico di Brera, Trieste, Scuola interpreti superiore di studi avanzati di Trieste, Padova, Verona, Bologna, Ferrara,



Modena, Parma, Firenze, Siena, Pisa, Scuola superiore di studi universitari di Pisa, Scuola lingua e cultura italiana per stranieri di Siena, Perugia, Ancona, Chieti, Istituto universitario navale di Napoli, Istituto universitario orientale di Napoli, Bari, Palermo, Messina).

Prevalente risulta in altre Università l'entità delle spese per acquisti, siano questi destinati a beni e servizi (Genova, Pavia, Bologna, Università per stranieri di Perugia, L'Aquila, Roma I La Sapienza, Roma II Tor Vergata, Istituto universitario di Napoli, Istituto universitario orientale di Napoli, Salerno, Reggio Calabria), ovvero ad immobilizzazioni ed attrezzature tecniche (Trento, Udine, Venezia, Scuola normale superiore di Pisa, Macerata, Viterbo, Osservatorio astronomico di Roma, Campobasso, Osservatorio astronomico di Capodimonte, Osservatorio vesuviano di Ercolano, Lecce, Catania).

1.6 Spese per ricerca scientifica

Altra analisi avviata dalla Corte ha riguardato la spesa per la ricerca scientifica e più principalmente l'individuazione delle diverse forme di svolgimento di tale attività nelle varie Università, di cui all'allegato prospetto 6.

I primi risultati di tale analisi, secondo dati forniti dalle stesse Università, consentono di affermare che una parte rilevante cospicua della spesa per tale attività viene effettuata con l'affidamento a terzi.

Per la entità della spesa svolta con tale sistema si segnalano il Politecnico di Milano (8,8 miliardi), le Università di Firenze (3,8 miliardi), Genova (3,2 miliardi), Pisa (2,5 miliardi),

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Bologna (1,1 miliardi), Bari (752 milioni), Roma Tor Vergata (646 milioni).

Si segnalano, inoltre, Università' nelle quali per la ricerca scientifica si è fatto prevalentemente ricorso all'affidamento di consulenze varie (Viterbo e Cassino).

Nelle relazioni di alcuni organi di revisione vengono segnalati ritardi nello svolgimento dell'attività' di ricerca, con la formazione di cospicui residui passivi (Messina, Istituto Universitario navale di Napoli, Macerata) ovvero di economie di spesa (Macerata).

Per le Università' di Ancona e di Trieste i revisori dei conti riferiscono della utilizzazione dei fondi destinati alla ricerca per l'acquisto di attrezzature scientifiche di uso comune, con conseguente dispersione di cospicue somme destinabili ad altre più' qualificanti attività' nell'ambito della medesima ricerca.

1.7 Progettazioni e consulenze

È stata avviata, altresì', una indagine sulla tipologia e sulla entità' della spesa affrontata in ciascuna Università' per progettazioni, consulenze ed altre forme similari come direzione lavori e collaudi.

L'affidamento di incarichi e di consulenze esterne è stato previsto nei regolamenti delle Università' di: Padova, Scuola lingua Siena, Scuola Sup. S. Anna Pisa, Oss. Astrofisico Arcetri, Bologna, Perugia, Reggio Calabria.

I primi risultati di questa indagine riportati nel prospetto 7, espongono una situazione di prevalenza della spesa per progettazioni in diverse Università', tra le quali si segnalano per l'entità' delle spese: Roma Tor Vergata (11,7 miliardi),

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Cassino (2,1 miliardi), Milano (1,4 miliardi), Bari (1,3 miliardi).

Cospicua altresì la spesa per progettazioni in altre Università: Siena (869 milioni), Potenza (720 milioni), Torino (628 milioni), Perugia (600 milioni), Ferrara e Parma (533 milioni).

In diversi casi la spesa per progettazioni è stata cumulata con quella per direzione lavori; in alcune Università tale ultima spesa è stata evidenziata specificamente: Modena (146 milioni), l'Aquila (45 milioni), Torino (36 milioni), Bari (27 milioni).

Altra forma frequentemente utilizzata nelle Università è quella delle consulenze, a diverso titolo e per una vasta gamma di contenuti.

L'entità più cospicua di spesa per tale forma di affidamento si è registrata nelle Università di Torino (343 milioni), Genova (154 milioni), Osservatorio astrofisico di Arcetri (139 milioni), Brescia e Potenza (70 milioni) e Messina (142 milioni).

La spesa per l'affidamento di collaudi si presenta di cospicua rilevanza nella Università di Milano (528 milioni); meno significative, ma degne comunque di menzione, le spese per collaudi in altre Università: Catania (29 milioni) e Bari (16 milioni).

Altre forme, di contenuto vario, non classificabili in quelle precedentemente esposte, sono state registrate in alcune Università per stranieri di: Perugia (329 milioni), Campobasso (236 milioni), Torino (91 milioni).

1.8 Conti patrimoniali

Altra problematica concerne la compilazione di quella parte del rendiconto consuntivo riguardante il conto patrimoniale; in applicazione dei principi stabiliti dall'art. 7 della legge n. 168 del 1989, e già previsti dal D.P.R. 4 agosto 1982, n. 371, tutte le Università hanno l'obbligo di redigere annualmente la situazione patrimoniale, nella quale deve essere indicata, alla data di chiusura dell'esercizio cui il conto si riferisce, la consistenza degli elementi patrimoniali attivi e passivi.

Il conto in questione deve altresì contenere le variazioni intervenute nelle singole poste attive e passive per l'incremento o la diminuzione del patrimonio netto per effetto della gestione.

Oltre al conto devono essere redatti due inventari, uno per i beni immobili ed uno per i beni mobili, contenenti un elenco descrittivo e valutativo di tutti i beni appartenenti alle Università'.

Tutte le Università' hanno compilato la situazione patrimoniale relativa all'esercizio 1989, anche se la consistenza patrimoniale dell'Università' di Catania risulta priva dei dati riguardanti il patrimonio immobiliare.

Alcune Università' (Verona, Campobasso, Reggio Calabria) non hanno ancora provveduto alla redazione degli inventari dei beni immobili.

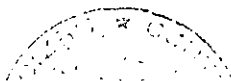
Per altre Università' (Milano, Scuola di lingua cult. it. di Siena e Istituto Universitario navale di Napoli) gli organi di revisione hanno segnalato l'incompleta ricognizione dei beni immobili.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Permangono inoltre carenze sotto l'aspetto dell'aggiornamento degli inventari. La circostanza investe particolarmente il patrimonio immobiliare (Torino, Milano, Politecnico Milano, Brescia, Trieste, Venezia, Pisa, Scuola normale superiore Pisa, Scuola superiore studi Pisa, Roma Tor Vergata, Roma la Sapienza, Istituto universitario Navale Napoli, Potenza, Lecce, Palermo, Cagliari).

Gli organi di revisione di alcune Università hanno segnalato casi anomali: per Reggio Calabria il prospetto della situazione immobiliare non trova corrispondenza nei registri inventariali; per l'Aquila la mancata sistemazione delle scritture contabili rende non definibili con certezza i riscontri contabili; per Milano vi sono discrasie tra consistenze patrimoniali ed acquisti o vendite risultanti dal conto finanziario; per Campobasso manca un registro inventariale; per Firenze vi è incertezza sui criteri adottati per la rilevazione degli aumenti e delle diminuzioni patrimoniali; per Brescia e Macerata non sono indicati nei conti le poste relative all'ammortamento.

Per quel che concerne le risultanze delle situazioni patrimoniali, fin qui esposte nei limiti della loro significatività, dall'allegato prospetto 8 si desume una forte consistenza delle attività (finanziarie e strettamente patrimoniali) per alcune Università sia in termini assoluti (Bari; 637,7 miliardi; Roma La Sapienza 595,5 miliardi; Milano 390,6 miliardi; Palermo 316 miliardi), che rispetto alla consistenza delle passività (Politecnico Torino, Genova, Politecnico Milano, Pavia, Udine, Trieste, Padova, Bologna, Parma, Firenze, Pisa, Perugia, Ancona, Chieti, Cosenza, Catania, Cagliari).



XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In altre Università, invece, si è registrata una notevole consistenza delle passività rispetto a quelle delle attività: Reggio Calabria, Campobasso, Osservatorio astrofisico di Arcetri.

In talune Università si è registrato nel corso del 1989 un peggioramento, rispetto all'esercizio precedente, nelle situazioni patrimoniali complessive (Osservatorio Astrofisico di Arcetri 8,3 miliardi; Istituto Universitario Orientale Napoli e Università di Campobasso 1,1 miliardi; Scuola di lingua e cultura italiana per stranieri di Siena 333 milioni ; Reggio Calabria 208 milioni; Istituto Universitario Architettura di Venezia 202 milioni).

In alcune Università (prospetto 9) i valori iscritti per i beni immobili sono di gran lunga inferiori a quelli dei beni mobili (Catania: nessun valore per i beni immobili e 81 miliardi per i beni mobili; Politecnico Milano: 0,3 e 61 miliardi; Messina: 2 e 45 miliardi; Verona: nessun valore per i beni immobili e 24 miliardi per i beni mobili; Potenza: 1 e 18 miliardi; Brescia: 1 e 16 miliardi; Reggio Calabria: nessun valore per i beni immobili e 11 miliardi per i beni mobili; Lecce: 5 e 22 miliardi; Torino: 24 e 81 miliardi; Milano: 47 e 159 miliardi; Campobasso: nessun valore per i beni immobili e 3 miliardi per i beni mobili).

Cio' costituisce indice dello scarso aggiornamento delle scritture patrimoniali relativi ai beni immobili (specie per la Scuola Superiore di Pisa e per Pavia), nonché di una maggiore propensione delle Università all'acquisto di beni mobili.

Viene poi evidenziata una forte consistenza di passività patrimoniali, con cospicue assunzioni di mutui o prestiti vari, da parte delle Università di Genova, Parma e Udine.

Per altre Università non figura alcuna consistenza di passività patrimoniali: Brescia, Trieste, Pisa, Roma Tor Vergata,

Cassino, Campobasso, Salerno, Potenza, Lecce, Reggio Calabria, Cosenza, Catania, Cagliari.

1.9 Fondi C.N.R.

Da una analisi effettuata circa la utilizzazione dei fondi introitati dalle Università provenienti dal C.N.R. e' emersa una varietà di situazioni, che e' esposta negli allegati prospetti n. 10 e n. 11.

Piu' precisamente nel prospetto n. 10 sono riportati i dati relativi alle entrate accertate e riscosse dalle Università e finalizzate ai contratti ed alle contribuzioni, nonché quelli delle spese impegnate e pagate, direttamente dalle Università ovvero tramite i dipartimenti; anche tali dati sono distinti secondo la destinazione al finanziamento di contratti ovvero come contribuzioni.

Il prospetto n. 11 e' riepilogativo dei dati contenuti nel prospetto 10; in esso viene posto in evidenza il rapporto percentuale tra riscossioni e pagamenti complessivi, che consente una immediata percezione del tasso di utilizzazione dei fondi di provenienza C.N.R.

In diverse Università il tasso di incidenza da pagamenti rispetto alle riscossioni e' molto basso, al di sotto del 50%, e cio' costituisce indice di lentezze procedurali nell'erogazione dei fondi. In tale situazione si trovano l'Osservatorio astronomico di Roma (23,4%) e le Università di Roma la Sapienza (24,3%), Siena (24,4%), Firenze (33,8%), Viterbo (33,9%), Modena (34,4%), Potenza (36,4%) e Palermo (41,3%).

In altre Università e', invece, di gran lunga piu' elevato il dato relativo ai pagamenti rispetto a quello delle riscossioni; si



XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e' registrato nel corso del 1989 l'utilizzo di cospicue somme, sempre di provenienza C.N.R., accantonate nei precedenti esercizi. Per queste Universita' rimane valida l'osservazione sulle lentezze procedurali, anche se e' riferita ai precedenti esercizi, alle quali si aggiunge la constatazione di una accentuata utilizzazione dei fondi nel corso dell'esercizio; resta da verificare l'esercizio di provenienza dei fondi, analisi demandata all'organo di revisione, per una valutazione sulla validita' e efficacia dei programmi e progetti di utilizzo dei fondi stessi.

Le Universita' nelle quali si registrano tali dati sono, anzitutto, quelle di Macerata, con ben il 520%, e di Salerno (198,3%), seguite dalla Scuola superiore di studi universitari di Pisa (185,7%), e dalla Universita' di Venezia (172,6%), dalla Scuola normale superiore di Pisa (163%), e dalle Universita' di Camerino (155,5%), Pisa (138,3%), Trento (129,4%).

Dal prospetto 10 viene in evidenza che in alcune Universita' l'utilizzazione dei fondi del C.N.R. e' demandato principalmente ai Dipartimenti: Torino, Pavia, Firenze, Pisa e Roma Tor Vergata, Politecnico Torino, Bologna e L'Aquila.

Dall'esame del prospetto 10 scaturiscono alcune osservazioni: in alcune universita' le somme impegnate direttamente o tramite i Dipartimenti per contributi e per contratti sono superiori a quelle accertate nel corso dell'esercizio. Tale situazione riguarda le Università di Milano (contratti), Brescia (contratti), Pavia (contratti), Trieste (contributi), Istituto universitario di architettura di Venezia (contributi), Padova (contratti), Verona (contributi), Pisa (contratti e contributi), Ancona (contratti e contributi), Chieti (contratti), Salerno (contributi), Lecce (contratti e contributi).



Tale situazione deriva in alcuni casi dall'utilizzazione da parte dei Dipartimenti di altri fondi C.N.R. provenienti da precedenti esercizi (avanzo di amministrazione).

1.10 Dipartimenti

Tra i principali dati disaggregati emergenti dalle contabilità delle Università, va segnalata l'entità delle risorse da queste destinate al funzionamento dei dipartimenti, organismi cui, nell'ambito degli Atenei, è devoluto in via primaria l'assolvimento di compiti di natura scientifica e di ricerca.

Con gli elementi che si allegano (tabella 12) relativi a dipartimenti ed istituti si è inteso a offrire un primo punto di riferimento cui rapportare nei successivi referti le variazioni intervenute in quell'ambito di centrale rilievo della vita universitaria nel quale ricerca e sperimentazione sono destinate a svilupparsi ed espandersi, secondo il modello confermato dalla stessa legge n. 168 del 1989.

Per il momento i dati riportati, che non si sono potuti confrontare con notizie sul numero e la consistenza delle entità operative considerate, non assumono altro valore che non sia quello di una esposizione percentuale della spesa dipartimentale su quella universitaria, ma sono da attendere per gli anni a venire significative variazioni degli stessi, in conseguenza del continuo processo di maggiore articolazione registrata negli ultimi tempi nelle strutture degli Atenei.

In taluni casi le risultanze dei trasferimenti in favore degli organismi endo universitari potrebbero risultare esposte in difetto, causa la disponibilità, risorse che previste in entrata secondo la loro provenienza (Murst, amministrazioni statali in

genere, Regioni) vengono erogate con imputazione a capitoli di bilancio senza specificazione della natura della spesa da sostenere, ed indicano quale riferimento di bilancio la stessa fonte di provenienza dei fondi, utilizzata per oneri di oggetto non riconducibile ad una omogenea voce di spesa.

2. Profili di organizzazione amministrativo-contabile

2.1 La disciplina generale

Premesso in termini generali che "le universita' sono dotate di personalita' giuridica e, in attuazione dell'art. 33 Cost. hanno autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile; esse si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti" (artt. 6 e 7 della legge n. 168 del 1989), va osservato che nella nuova disciplina dettata dalla legge n. 168 del 1989 risulta rafforzata l'autonomia contabile: dalla riconosciuta autonomia statutaria e regolamentare, in cui puo' trovare specifica disciplina anche la procedura di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese in relazione alle esigenze valutate da ciascuna Università; dal riconoscimento che soltanto con specifiche norme legislative si puo' incidere sull'autonomia, nel quadro delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica; dalla espressa esclusione della applicabilita' di disposizioni emanate con circolare.

La gestione finanziaria sotto il profilo delle entrate viene alimentata da: trasferimenti dal bilancio dello Stato in attuazione di specifiche norme sostanziali; contributi obbligatori nei limiti della normativa sostanziale vigente; autonome forme di finanziamento (come: contributi volontari, proventi di attivita', vendite, frutti e alienazione del patrimonio, atti di liberalita'

e corrispettivi di contratti e convenzioni). Per quanto concerne i trasferimenti dallo Stato sono previsti tre capitoli: a) per le spese di personale dovute in base a disposizioni di carattere generale; b) per i contributi di funzionamento, compresi quelli per investimenti e per l'edilizia universitaria.

Per effetto della legge n. 23 del 1986 la spesa per il personale delle Università e' stata posta a carico dei bilanci universitari a decorrere dall'esercizio 1989. Ritardi e difficoltà nell'attuazione della nuova normativa hanno determinato che a tutto l'esercizio 1989 sia ancora operativo il vecchio sistema del pagamento degli stipendi a carico dell'erario. Si tratta, peraltro, dell'ultimo esercizio perchè il nuovo sistema è entrato, in linea generale, a regime del 1990 e la spesa per il personale figurerà nei conti consuntivi.

Inoltre la disciplina di cui all'art. 7, comma 3), conferma e precisa che "le somme non impegnate da ciascuna Università nel corso dell'esercizio finanziario vanno ad incrementare le disponibilità dell'esercizio successivo, nel rispetto dei vincoli di destinazione". Trattasi di una deroga al sistema del bilancio finanziario di competenza pura che tiene conto delle esigenze concrete della vita universitaria in una visione continuativa e non frazionata nel tempo della gestione.

Altrettanto rilevante appare la norma contenuta nel successivo comma 4, secondo cui "gli statuti indicano le strutture didattiche, di ricerca e di servizio alle quali e' attribuita autonomia finanziaria e di spesa".

Circa il potere di contrarre mutui, il legislatore ha ritenuto di porre precisi limiti al potere di indebitamento e cioè: 1) i mutui possono essere contratti esclusivamente per far fronte a

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

spese d'investimento; 2) la copertura di ciascun mutuo deve avvenire mediante utilizzo della contribuzione statale specificamente destinata alle spese di investimento o destinate all'edilizia universitaria; 3) l'onere complessivo per l'ammortamento dei mutui non può superare, in ciascun esercizio, il 15% dei trasferimenti statali effettuati a ciascuna università a titolo di "contributi per il funzionamento, ivi comprese le spese per investimento e per l'edilizia universitaria".

L'autonomia contabile va armonizzata con la esigenza di coordinamento della finanza pubblica, alla quale certamente appartiene la finanza delle università. In tale contesto è da valutare la norma (art. 7, comma 6) secondo cui "per consentire l'analisi della spesa finale e il consolidamento dei conti del settore pubblico allargato il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, con proprio decreto, emanato di concerto con il Ministro del tesoro, fissa i criteri per l'omogenea redazione dei conti consuntivi delle università". Tale norma è applicativa della funzione di indirizzo e di coordinamento affidata al Ministro dell'Università e della ricerca scientifica dall'art. 1, comma 2, della legge n. 168 del 1989. Va peraltro precisato che tale potere ministeriale è limitato ai conti consuntivi ed è finalizzato alla omogeneizzazione dei dati contenuti nel consuntivo e non può invadere il campo della gestione.

Tale decreto è stato emanato il 14 ottobre 1991 e contiene una classificazione delle entrate secondo le principali fonti di finanziamento e delle spese secondo i principali aggregati economici.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'autonomia contabile, anche sul piano normativo, e' espressamente riconosciuta dalla norma (art. 7, comma 7) secondo cui "le universita' possono adottare un regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilita' dello Stato e degli enti pubblici, ma comunque nel rispetto dei relativi principi". E' questa una norma che qualifica l'ampiezza dell'autonomia riconosciuta alle Universita' sotto i profili: del contenuto, dei limiti, della procedura. Il contenuto si estende su tutti gli aspetti gestionali e cioe': "l'amministrazione, la finanza e la contabilita'". L'amministrazione riguarda tutti gli aspetti della gestione, da quella patrimoniale, a quella economica e finanziaria. I limiti sono molto ampi, essendo costituiti dai principi fondamentali dell'ordinamento contabile dello Stato da individuare in senso oggettivo. E' previsto che ciascuna Universita', col proprio regolamento di ateneo possa anche derogare alle norme, non soltanto dell'ordinamento contabile dello Stato, ma anche a quello degli enti pubblici.

Anche le regole procedurali confermano l'ampiezza dell'autonomia. Infatti, il regolamento e' deliberato dagli organi competenti dell'Universita' (senato accademico, consiglio di amministrazione) e trasmesso al Ministro, al quale e' attribuito il controllo di legittimita' e quello di "merito, nella forma della richiesta motivata di riesame". L'eventuale contrasto fra Universita' e Ministro puo' risolversi nella prevalenza della prima a condizione che le contestazioni ministeriali vengano respinte "con deliberazione adottata dalla maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti" per i rilievi di legittimita' ovvero dalla "maggioranza assoluta" per i rilievi di merito. Superato tale contrasto - o in assenza di contrasto - il regolamento e' emanato



XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

con decreto del rettore (sentite anche le facolta' ed i dipartimenti) ed e' pubblicato nel Bollettino Ufficiale del Ministero. Non risultano, tuttavia, casi di restituzione con richiesta di riesame da parte del competente organo ministeriale.

Il legislatore ha fissato alcuni principi (art. 7, comma 8) cui ciascuna Universita' si deve ispirare e cioe': necessita' di disciplinare i criteri della gestione a tutti i livelli delle strutture universitarie, disciplina delle procedure amministrative e finanziarie in modo da assicurare rapidita' ed efficienza nella erogazione della spesa; la previsione delle responsabilita' nell'esercizio dell'attivita' di gestione; rispetto del principio dell'equilibrio finanziario del bilancio; facolta' di consentire la tenuta dei conti di sola cassa, da integrare, ovviamente, con la previsione di responsabilita' personali per l'eventuale creazione di oneri latenti; disciplina delle procedure contrattuali, tenendo presenti sia i principi dell'ordinamento italiano, sia quelli della CEE; disciplina del controllo interno ispirato all'accertamento della efficienza e dei risultati della gestione non soltanto per la gestione universitaria nel suo complesso ma anche per quella dei singoli centri di spesa; disciplina dell'amministrazione del patrimonio.

I regolamenti finora approvati dal Ministero e recettivi dei principi espressi dalla nuova normativa (legge n. 168 del 1989) sono, in tutto, 14: Torino, Politecnico di Torino, Padova, Genova, Bologna, Scuola superiore studi universitari S. Anna Pisa, Osservatorio astrofisico Arcetri, Scuola lingua e cultura italiana Siena, Perugia, Universita' per stranieri Perugia, Cassino, Napoli, Potenza, Reggio Calabria.



2.2 I modelli contabili delle Università'

2.2.1 Decorrenza dell'esercizio

Il termine per la deliberazione del bilancio e' generalmente fissato per il 30 novembre dell'anno precedente a quello cui lo stesso si riferisce. Tale termine e' prudenziale, in quanto consente gli interventi degli organi di vigilanza prima del normale inizio dell'esercizio, ed e' funzionale ad evitare il ricorso all'esercizio provvisorio.

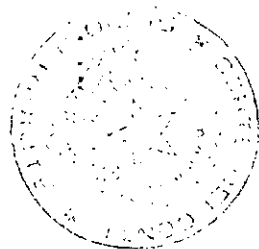
Alcune Università' hanno previsto il termine del 15 dicembre (Genova, Reggio Calabria, Politecnico Torino, Cassino, Napoli).

E' da osservare, in proposito, che l'uniformità della decorrenza dell'esercizio finanziario, voluta dal Parlamento con la legge n. 62/1964 per tutti gli enti pubblici e ricondotta all'anno solare ad iniziare dallo Stato, sembra pregiudiziale per qualsiasi seria comparazione dei dati contenuti nei vari bilanci a livello di settore pubblico.

2.2.2 Compilazione del bilancio in termini di competenza e di cassa

Nessuna Università' ha adottato il sistema di tenuta conti di sola cassa, sistema previsto dall'art. 7, comma 8, della legge n. 168 del 1989.

I meccanismi di bilancio fin qui prescelti prevedono il bilancio formulato in termini di competenza, temperato dall'istituto del riporto.



2.2.3 Osservanza dei principi di integrita' ed universalita' del bilancio

Alcune Universita' hanno espressamente previsto il divieto di tenere fondi al di fuori dei bilanci (Politecnico Torino, Scuola di lingua e cultura italiana per stranieri di Perugia, Genova, Scuola Superiore di Pisa).

Tale divieto e' applicativo di principi generali di integrita' ed universalita' del bilancio validi in via generale per gli enti che effettuano la gestione in base ad un bilancio finanziario vincolante.

2.2.4 La struttura del bilancio finanziario

Altro principio e' quello della uniforme struttura dei bilanci, che costituisce prezioso strumento per qualsiasi immediata ed automatica comparazione dei dati contenuti nei conti, sia nella loro globalita' che nelle articolazioni.

L'uniformita' del contenuto dei bilanci universitari e' necessaria per il consolidamento dei conti del settore allargato anche se va raccordata con l'esigenza di autonomia di ciascuna Universita', esercitata con i rispettivi regolamenti.

Con il D.I. 14 ottobre 1991 sono stati fissati i criteri per la omogenea redazione dei conti consuntivi delle Universita', secondo criteri di classificazione per le entrate riferite alle fonti di finanziamento e per le spese con riferimento ai principali aggregati economici.

La struttura del bilancio delle Universita' attualmente adottate, ispirata ai criteri gia' fissati con il D.P.R. n. 371 del 1982, prevede sette titoli per le entrate e quattro per le spese. Per le entrate i titoli riguardano: I - Entrate

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

contributive; II - Entrate derivanti da trasferimenti correnti; III - Entrate diverse; IV - Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti; V - Entrate derivanti da trasferimenti attivi in conto capitale; VI - Entrate derivanti da accensioni di prestiti; VII - Partite di giro.

Per le spese i titoli riguardano: I - Spese correnti; II - Spese in conto capitale; III - Estinzione di mutui e anticipazioni; IV - Partite di giro.

Una analogia con quanto e' previsto nello Stato si riscontra per le entrate contributive, sostanzialmente equivalenti alle entrate tributarie del bilancio statale, nonchè per quelle derivanti da alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti; per le entrate derivanti da accensioni di prestiti. La discordanza concerne le entrate extratributarie del bilancio statale e trova giustificazione nella esigenza di tenere distinte le entrate derivanti da trasferimenti correnti (titolo II) e da trasferimenti in conto capitale (titolo V) rispetto alle altre entrate non tributarie per ciascun ente (titolo III).

Ai fini della sommatoria globale dei dati di tutti i bilanci e' possibile conglobare i dati stessi secondo la classificazione del bilancio statale, depurando i trasferimenti da tale bilancio. Esigenza, questa, che meglio e piu' chiaramente potrebbe essere soddisfatta mediante la compilazione di un bilancio consolidato dell'intero settore pubblico (art. 7, comma 7, della legge n. 168 del 1989). Tutte le Universita' hanno previsto la conservazione delle partite di giro, utile per la chiarezza del contenuto del bilancio nonche' per il raccordo dei bilanci universitari con quelli dei rispettivi enti a base comunitaria (Stato, Regioni, Enti locali). Pur tuttavia nella analisi effettuata sulla gestione

dell'esercizio 1989 sono state depurate, a fini di chiarezza espositiva, delle partite, di giro, nelle quali vengono collocati, tra l'altro movimenti contabili tra Università' ed altri centri di gestione (es. dipartimenti).

Nel bilancio di previsione, fermo restando il principio dell'equilibrio finanziario, va osservato che prima dei capitoli di entrata viene prevista l'iscrizione dell'avanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre dell'esercizio precedente.

L'utilizzo dell'avanzo presunto costituisce una facoltà, nei limiti indicati, e non un obbligo.

Nel caso in cui le proiezioni tendenziali conducano per l'esercizio successivo ad un disavanzo presunto di amministrazione l'impostazione di bilancio deve essere corretta con tagli di spesa o maggiori entrate per la presentazione del bilancio in pareggio.

2.2.5 Fondi di riserva

Tra gli strumenti posti a disposizione delle Università' per far fronte alle naturali e prevedibili nuove esigenze vi è anzitutto la facoltà di utilizzare fondi di riserva, con l'integrazione di stanziamenti di spesa, mediante storni fra capitoli. Tale facoltà è attribuita agli organi esecutivi dell'Università'. Circa la misura di tali fondi, alcune Università' hanno previsto che il limite non possa superare il 10% delle spese complessive correnti (Politecnico Torino, Scuola superiore Pisa; Scuola cultura italiana Siena, Bologna, Padova); tale limite è superiore a quello già fissato dal D.P.R. n. 371 del 1982, recepito invece dalle rimanenti Università'. In ogni caso la quota del fondo di riserva viene oggi determinata con



riferimento alle spese correnti con esclusione di quelle di personale, per i motivi indicati in precedenza.

2.2.6 Le variazioni del bilancio

Alcune Università (Scuola superiore Pisa, Scuola cultura italiana Siena, Reggio Calabria, Genova, Napoli, Potenza, Università per stranieri di Perugia, Torino) hanno previsto la possibilità di adottare l'assestamento di bilancio, in parallelismo con la normativa riguardante il bilancio dello Stato. Il contenuto del provvedimento riguarda l'adeguamento dell'avanzo o disavanzo di amministrazione tenendo conto del riaccertamento dei residui attivi e passivi, l'adeguamento delle previsioni di entrata e di spesa in relazione all'entità dell'avanzo o del disavanzo di amministrazione accertato rispetto a quello iscritto, l'apporto delle opportune variazioni alle entrate e alle spese iscritte in bilancio.

La realtà registra un dinamismo che rende necessarie variazioni al bilancio nel corso dell'esercizio, sia per maggiori entrate rispetto a quelle originariamente prevedibili, sia per direttive sovraordinate nel perseguimento di determinati obiettivi. Spesso le variazioni di bilancio sono legate a ritardi dei finanziamenti ministeriali.

E' previsto che le variazioni al bilancio di previsione di competenza e di cassa, comprese quelle per l'utilizzo del fondo di riserva, siano deliberate nei modi e con le procedure previste per il bilancio di previsione.

Le variazioni per nuove o maggiori spese possono proporsi soltanto se e' assicurata la necessaria copertura finanziaria. Ovviamente le variazioni non possono alterare l'equilibrio di

bilancio e devono essere supportate da effettiva copertura finanziaria, tenendo presenti, sia la norma contenuta nell'art. 27 della legge n. 468/1978, sia l'interpretazione che di essa ha dato la Corte costituzionale (Sentenza n. 189 del 1981).

Quasi tutte le Universita' hanno previsto il divieto di effettuare storni nella gestione dei residui, nonche' tra gestione dei residui e quella di competenza o viceversa. Il divieto di storno fra capitoli per la gestione dei residui discende dalla natura stessa dei residui propri di somme impegnate, e non pagate. E' preclusa, inoltre, ogni comunicazione diretta fra residui, ciascuno di origine cristallizzata (impegno) e con destinazione non piu' modificabile.

Altro divieto e' previsto con riferimento agli storni tra capitoli di spesa con destinazione vincolata; e' diretta conseguenza del sistema di finanziamento delle Universita' che prevede contribuzioni specificamente destinate ad obiettivi tassativamente indicati. La rigorosita' di tale divieto e' stata mitigata da diverse possibilita' di deroghe per "motivate esigenze" tra spese in conto capitale e spese correnti.

E' previsto, inoltre che, durante l'ultimo mese dell'esercizio finanziario non possono essere adottati provvedimenti di variazioni di bilancio.

2.2.7 La gestione delle entrate

Tutte le Universita' hanno adottati il bilancio in termini di competenza.

L'accertamento delle entrate si basa sulla individuazione della persona debitrice verso l'ente e sull'appuramento della ragione

del credito ed del relativo ammontare. Tale fase consente la iscrizione della somma, tra le entrate dell'apposito capitolo.

Ai fini della gestione e per i riflessi in sede consuntiva viene precisato che le entrate accertate e non riscosse costituiscono residui attivi, tra l'altro iscritti tra le attivita' del conto patrimoniale.

La disciplina riguardante la procedura per la riscossione delle entrate prevede l'acquisizione da parte dell'istituto di credito che gestisce il servizio di tesoreria o di cassa mediante reversali di incasso; qualche Universita' ha espressamente previsto la formale autorizzazione alla riscossione da parte del Rettore, o del Direttore del Dipartimento o del Direttore dell'Istituto o altro centro di spese (Modena). E' anche previsto che le entrate eventualmente pervenute direttamente alle Universita' siano annotate in apposito registro e versate all'istituto di credito cui e' affidato il servizio di tesoreria o di cassa.

Questa disposizione si riferisce al servizio di cassa interno, che puo' essere istituito per esigenze di funzionamento della sede centrale dell'ente e per esigenze di uffici decentrati. Normalmente tali uffici non debbono accettare da terzi somme di pertinenza dell'ente, per cui la norma deve intendersi riferita ad eventuali somme ad esso impropriamente pervenute. E' stato previsto inoltre il divieto di disporre pagamenti di spese con i fondi dei conti correnti postali ovvero con quelli pervenuti direttamente all'Universita'; ciò tende ad evitare che la procedura di erogazione delle spese possa essere elusa con l'utilizzo di strumenti predisposti per altri fini.

Circa le reversali d'incasso l'Universita' di Potenza prevede una loro destinazione anche per tipologia di conto di tesoreria.

La vigilanza viene affidata al direttore amministrativo, il quale cura, sotto la sua personale responsabilita', che l'accertamento, la riscossione ed il versamento delle entrate siano fatti "prontamente ed integralmente" (Universita' stranieri Perugia).

Per il Politecnico di Torino e' previsto che i centri di gestione siano dotati di entrate autonome.

2.2.8 La gestione delle spese

La disciplina prevista dalle Universita' in materia, di gestione delle spese comporta l'affidamento della fase dell'impegno al consiglio di amministrazione in base ad apposita deliberazione, il quale puo' delegare, fissandone i limiti, anche il rettore ed il direttore amministrativo, ovvero i dirigenti (Bologna, Genova, Perugia).

La titolarita' della gestione, a cominciare dall'impegno, e' quindi attribuita all'organo di amministrazione attiva, normalmente collegiale, con eventuale delega al rappresentante (rettore) o al capo dei servizi amministrativi (direttore).

Per alcune Universita' e' prevista la cd. "prenotazione di impegno" che si realizza attraverso la comunicazione degli uffici competenti al Servizio Ragioneria degli atti dai quali possono scaturire impegni di spesa, dell'ammontare presunto, dell'esercizio e del capitolo di bilancio cui vanno imputati (Napoli, Bologna, Scuola di lingua e cultura italiana per stranieri Siena, Reggio Calabria, Scuola superiore studi S. Anna di Pisa).

In ogni caso l'utilizzo di tale istituto trova un limite nel termine dell'esercizio; gli impegni richiesti sono annullati ove non si realizzino formalmente entro l'esercizio.

Un elemento innovativo e' stato previsto dal Politecnico di Torino che consente il riferimento dell'impegno sulla base di una programmazione di spese finalizzate a definiti obiettivi.

Per gli stanziamenti di parte capitale e' prevista la possibilita' di reiscrizione delle somme stesse nel bilancio preventivo e di loro utilizzazione nell'esercizio successivo anche prima dell'approvazione del conto da parte del Consiglio d'Amministrazione (Bologna, Scuola lingua e cultura italiana Siena, Universita' per stranieri di Perugia, Napoli, Reggio Calabria, Perugia).

Normalmente e' previsto che gli atti non ritenuti regolari siano rimessi dal capo del servizio ragioneria, accompagnati da apposita relazione all'ufficio di provenienza. L'elemento di novita' previsto nei nuovi regolamenti e' costituito dalla possibilita' che il rettore con motivata delibera puo' ordinare che l'atto abbia corso, salvo ratifica del consiglio di amministrazione nella prima riunione successiva.

2.2.9 Il servizio di tesoreria e di cassa

Il flusso delle entrate, comunque di pertinenza dell'Universita', ed il deflusso per il perseguimento dei fini della stessa Universita' da' luogo alla gestione di tesoreria.

E' previsto che il servizio di tesoreria o di cassa e'affidato ad un istituto di credito in base ad apposita convenzione deliberata dal consiglio di amministrazione.

In alcune Università e' specificatamente previsto che nella convenzione siano indicate le modalita' per il pagamento degli stipendi al personale docente e non docente (Potenza).

Tale autonomia di disciplina, ha subito successivamente notevoli limitazioni attraverso il meccanismo di generalizzati rigidi vincoli alla facolta' di prelievo e di utilizzo dei fondi fino all'attuazione del sistema permanente della c.d. tesoreria unica.

Gran parte delle disponibilita' Università per l'esercizio 1989 e' stata affidata ad istituti di credito; tale affidamento e' stato effettuato sulla base di una prassi interpretativa che aveva escluso i Dipartimenti dall'obbligo di sottoposizione alla c.d. tesoreria unica. Questa prassi e' stata poi modificata con il DPCM 3 febbraio 1989 che ha sottoposto tutte le gestioni universitarie ai predetti obblighi.

Per l'espletamento di particolari servizi tutte le Università hanno previsto di potersi avvalere dei conti correnti postali, con due limitazioni: l'obbligo del versamento immediato in tesoreria appena ricevuta la comunicazione dell'accreditamento da parte dell'amministrazione postale; il divieto di utilizzazione dei fondi del conto corrente postale per pagamenti in favore dei creditori.

2.2.10 La disciplina del conto consuntivo

L'Università di Padova non prevede il conto economico, mentre tutte le altre Università hanno previsto la compilazione del conto consuntivo nelle sue componenti del rendiconto finanziario, della situazione patrimoniale e del conto economico.

In diverse Università e' prevista la compilazione di un consuntivo consolidato che riassume le risultanze delle gestioni della stessa Università e anche di quelle dei consuntivi di spesa autonomi (Cassino, Università stranieri Perugia, Reggio Calabria, Perugia, Napoli, Bologna, Scuola lingua e cultura di Siena). Lo schema di conto consuntivo, unitamente alla relazione illustrativa del presidente ed agli allegati, e' sottoposta all'esame dell'organo interno di controllo, che redige apposita relazione da allegare al predetto schema, contenente, fra l'altro, l'attestazione circa la corrispondenza delle risultanze di bilancio con le scritture contabili, nonche' valutazioni in ordine alla regolarita' ed economicita' della gestione.

In diverse Università e' stato previsto che nella relazione del rettore vengano esposti i risultati della gestione rispetto agli obiettivi prestabiliti dal Consiglio di Amministrazione, ed altresì valutazioni sull'efficienza della gestione complessiva delle stesse Università (Bologna, Napoli, Scuola lingua e cultura italiana di Siena).

Nei regolamenti universitari e' previsto che nella relazione devono in ogni caso risultare: 1) i risultati della gestione e gli effetti sulla consistenza del patrimonio; 2) le variazioni intervenute rispetto alla consistenza iniziale delle variazioni patrimoniali, comprese quelle concernenti i crediti e debiti, 3) i dati relativi al personale dipendente ed i risultati generali del conto economico, le variazioni intervenute nei crediti e debiti ed i criteri seguiti per la determinazione del grado di esigibilita' dei crediti.



2.2.11 La gestione patrimoniale

E' anzitutto prevista la distinzione dei beni patrimoniali in mobili ed immobili, e la tenuta separata degli inventari, con la necessaria evidenziazione delle caratteristiche di ciascun tipo di bene.

Nei regolamenti universitari e' previsto che i beni immobili di proprieta' o in uso siano dati in consegna all'economo, personalmente responsabile dei beni affidati secondo le norme di contabilita' generale dello Stato (Scuola superiore S. Anna di Pisa, Catania, Scuola lingua e cultura italiana Siena, Istituto navale di Napoli).

Le Universita' di Potenza, Bologna e quella per stranieri di Perugia hanno previsto la consegna avviene nei confronti di specifici agenti contabili responsabili.

Nei regolamenti sono disciplinati i criteri di valutazione dei beni secondo la loro classificazione: del prezzo d'acquisto ovvero valore di stima o di mercato per beni pervenuti per altra causa.

Un elemento di significativa rilevanza sta nella espressa previsione che i criteri di aggiornamento dei valori iscritti negli inventari siano deliberati dai rispettivi Consigli d'Amministrazione (Reggio Calabria, Universita' stranieri Perugia, Scuola italiana cultura Siena).

Altre Universita' hanno inteso disciplinare in modo organico la materia ed hanno previsto l'indicazione per i criteri di valutazione in apposito regolamento o disciplinare da emanare (Perugia e Cassino).

Circa la gestione dei beni mobili le Universita' di Reggio Calabria, Bologna e la Scuola lingua italiana Cultura Siena hanno previsto che la cancellazione dagli inventari per fuori uso,

perdita, cessione od altri motivi, sia disposta con provvedimento del consiglio d'amministrazione.

Periodicamente si dovrebbe provvedere alla ricognizione dei beni mobili ed al rinnovo degli inventari; tuttavia gli organi di revisione hanno segnalato ritardi e lentezze nel loro aggiornamento.

Uno sforzo in tal senso e' stato effettuato dall'Universita' di Genova che ha espressamente previsto l'utilizzo di sistemi informativi nella gestione patrimoniale.

2.2.12 L'attivita' negoziale

Sull'attivita' negoziale delle Universita' vanno anzitutto qui richiamate le regole e i principi cui essa si deve ispirare nel quadro delle garanzie obiettive: perseguimento dei fini normativamente assegnati; imparzialità ed economicità nella scelta dei contraenti; individuazione della competenza all'interno delle Università; collegamento col bilancio e col patrimonio; adeguato funzionamento del sistema delle responsabilità.

Il principio della piena autonomia negoziale privata e' ben fissato dall'Universita' di Padova; autonomia subordinata esclusivamente al rispetto dei fini istituzionali e delle disposizioni stabilite dalla legge 9 maggio 1982, n. 168.

L'affermazione dell'autonomia contrattuale di diritto privato e' prevista anche dalle Universita' di Cassino e di Torino, le quali attribuiscono ai Consigli di Amministrazione la determinazione dei limiti e delle condizioni di esercizio dell'attivita' contrattuale.

L'ambito di autonomia trova espressa limitazione nella recente normativa comunitaria, recepita con i decreti legislativi n.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

406/91 in tema di appalti pubblici e n. 48/92 per le pubbliche forniture.

Specifiche disposizioni di tali decreti legislativi prevedono l'obbligo per le Università di attenersi alle procedure previste dalle direttive comunitarie.

La disciplina regolamentare deve, sotto questo profilo, attualizzare e rendere operativi gli aspetti organizzativi e procedurali connessi alla applicazione della normativa della CEE, recepita e comunque vigente nell'ordinamento giuridico italiano.

Prevalgono in ogni caso e comportano obbligo di disapplicazione eventuali disposizioni regolamentari difformi dalle linee essenziali delle direttive comunitarie, di cui ai citati decreti legislativi n. 406 del 1991 e n. 48 del 1992.

Vi è da dire che i limiti quantitativi per gli appalti dei lavori pubblici sono talmente elevati che potrebbero sfuggire all'applicazione la maggior parte delle attività contrattuali universitarie.

I regolamenti universitari prevedono, in linea generale che ai lavori, alle forniture, agli acquisti, alle vendite, alle permuta, alle locazioni, alle concessioni ed al leasing (quest'ultime prevista solo in alcune Università: Istituto astrofisico Arcetri, Cassino, Torino) ed ai servizi in generale si provveda con contratti preceduti da apposite gare aventi la forma dell'asta pubblica o della licitazione privata.

La deliberazione a contrarre e la scelta della forma di contrattazione rientrano nelle competenze del Consiglio di amministrazione.

Entro determinati limiti di valore o per determinate materie, la deliberazione di cui sopra al contratto può essere delegata ad

altro organo dell'Università' (Rettore, responsabili centri di spesa periferici, Direttore Amministrativo, unità operativa di gestione, consiglio dei rispettivi Dipartimenti, Dirigenti).

Con riferimento all'asta pubblica, le forme di pubblicità sono stabilite dal Consiglio di amministrazione: tale pubblicizzazione è solo facoltativa per l'Università' di Genova. Hanno escluso il ricorso al sistema dell'asta pubblica alcune Università': Torino, Scuola stranieri di Perugia, Politecnico Torino.

In tutte le Università', ad eccezione di Torino e di quella per stranieri di Perugia, è disciplinata espressamente la procedura della licitazione privata.

Possono ricorrere a tale sistema anche i centri autonomi di spesa (Politecnico Torino, Istituto navale Napoli). L'individuazione delle ditte o persone da invitare alla gara è fatta da apposita commissione, nominata dal consiglio di amministrazione o da altro organo all'uopo delegato, assicurando la più ampia partecipazione possibile alla gara.

Sono diversi i criteri di aggiudicazione delle gare, distinguendo a seconda che si tratti di contratti attivi o passivi; tale distinzione è più marcata nel Politecnico di Torino che ha disciplinato separatamente i contratti attivi e quelli passivi.

I criteri applicati per l'aggiudicazione devono essere menzionati nel capitolato di oneri e nel bando di gara, con precisazione dei coefficienti attribuiti a ciascun elemento. A garanzia della serietà del contraente che offre il prezzo più basso, le Università' di Cassino, Potenza e la Scuola italiana di Siena hanno previsto la facoltà di rigettare con provvedimento motivato, escludendole dalla gara, le offerte che risultino

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

inferiori per oltre il 10% alla media delle offerte pervenute. L'Università per stranieri di Perugia ha previsto la facoltà del Consiglio di amministrazione di indicare, di volta in volta, con motivato provvedimento criteri diversi di aggiudicazione.

L'appalto-concorso è ammesso, fermo restando quanto detto in materia di recepimento delle direttive comunitarie, quando l'Università ritenga conveniente avvalersi della collaborazione e dell'apporto di particolare competenza tecnica e di esperienza specifica da parte dell'offerente, per la elaborazione del progetto definitivo delle opere e dei lavori.

L'aggiudicazione da parte della commissione, all'uopo costituita con delibera del consiglio di amministrazione, ha luogo in base all'esame comparativo dei diversi progetti, alla analisi dei relativi prezzi, tenuto conto degli elementi tecnici ed economici delle singole offerte.

Non possono far parte della commissione i membri della commissione che ha proceduto alla scelta delle ditte o persone da invitare alla gara. (Torino, Genova, Perugia, Bologna, Scuola italiana Siena).

Le Università di Genova, Bologna, Scuola per stranieri di Perugia hanno previsto che per gli appalti di edilizia universitaria si applicano, per il ricorso alla licitazione privata, le procedure previste dalla legge 2 febbraio 1973, n. 14, e qualora il valore di stima dell'opera, con esclusione dell'IVA, superi l'importo indicato nell'art. 1 della legge 8 agosto 1977, n. 584, le disposizioni contenute in quest'ultima legge. Va precisato che, come già detto in precedenza, valgono per le Università nuove regole intervenute in materia di normativa comunitaria Decreto legislativo n. 406 del 1991).



XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Motivi di ordine applicativo operativo suggerirebbero modifiche, nel senso ricettizio delle nuove regole, anche nei regolamenti universitari già emanati.

Al sistema della trattativa privata, rigorosamente delimitato dalla recente normativa comunitaria, è stato frequentemente fatto ricorso nelle Università di Pavia e di Roma Tor Vergata.

La disciplina della stipulazione dei contratti è ispirata alle seguenti regole: 1) il verbale di aggiudicazione tiene luogo del contratto ove ciò sia stabilito nell'avviso dell'asta o nella lettera di invito; 2) la stipulazione del contratto per la trattativa privata deve aver luogo entro trenta giorni dalla comunicazione; 3) ai fini della decorrenza del termine di trenta giorni, la comunicazione dell'aggiudicazione deve avvenire entro dieci giorni; 4) l'Università ha facoltà di dichiarare la decadenza dall'aggiudicazione se l'impresa non provvede alla stipulazione del contratto entro il termine fissato; 5) le ditte non aggiudicatrici hanno il diritto alla tempestiva restituzione dei depositi cauzionali provvisori eventualmente costituiti in precedenza; 6) la stipulazione del contratto, in forma pubblica o privata, secondo le prescrizioni legislative per i singoli tipi, compreso lo scambio di corrispondenza secondo gli usi, deve essere effettuata, per conto dell'Università, da chi ha la legale rappresentanza o da un suo delegato; 7) i contratti stipulati debbono essere annotati su apposito registro tenuto dal competente servizio amministrativo.

Il collaudo dei lavori e delle forniture deve essere effettuato da personale munito della competenza tecnica specifica, che non abbia diretto o sorvegliato i lavori o non abbiano stipulato o approvato il contratto. Una soluzione alternativa al collaudo -

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

consistente nell'attestazione di regolare esecuzione da parte di un impiegato dell'ente nominato dal presidente - e' consentita nell'ipotesi che l'importo dei lavori di manutenzione e delle forniture non superi, rispettivamente 50 e 10 milioni (150 e 50 per la Scuola italiana Siena e Genova Osservatorio astrofisico di Arcetri, 300 Padova). Va infine tenuto presente che per le opere pubbliche eseguite per conto dello Stato, le Universita' sono tenute ad osservare la normativa per le stesse prevista.

L'esecuzione dei contratti interessanti le Universita' e' caratterizzata dal principio della predisposizione di idonea garanzia da parte del privato contraente. In applicazione di tale principio, e' previsto che a garanzia dell'esecuzione dei contratti le ditte debbano prestare idonee cauzioni. La stessa normativa prevede, peraltro, che si puo' prescindere dalla cauzione qualora la ditta contraente sia di notoria solidita' subordinatamente al miglioramento del prezzo, nonche' per i contratti di importo modesto.

Per quanto concerne la revisione dei prezzi contrattuali, e' previsto in generale un rinvio dinamico alle disposizioni vigenti in materia per l'amministrazione dello Stato.

Circa la disciplina delle condizioni e clausole contrattuali viene ribadito che i contratti devono avere termini e durata certi, e per le spese correnti, non possono superare i nove anni. Per ragioni di assoluta necessita' o convenienza puo' essere prevista una durata superiore.

Per il medesimo oggetto non possono essere stipulati piu' contratti se non per comprovate ragioni di necessita' o di convenienza, secondo il principio di trasparenza dell'attivita' contrattuale.

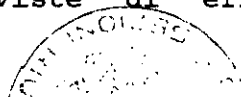
XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I contratti stipulati con società commerciali devono contenere l'indicazione del rappresentante legale della società'. L'accertamento della capacità dello stipulante ad impegnare la società', come pure il riconoscimento della facoltà delle persone che nei contratti vengono designate a riscuotere, incombe al legale rappresentante o al suo delegato. Questa precisazione appare opportuna ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità per danni derivanti all'Università da inadeguato accertamento della persona stipulante per conto della società' contraente.

Le Università hanno anche disciplinato con appositi regolamenti l'utilizzo del sistema alternativo, rispetto alla normale attività contrattuale, dell'esecuzione in economia².

I lavori in economia possono essere eseguiti in amministrazione diretta (con materiali, utensili e mezzi propri o appositamente noleggiati e con personale dell'Università) o per cottimo fiduciario, mediante affidamento ad imprese o persone di nota capacità ed idoneità, previa acquisizione di preventivi o progetti contenenti le condizioni di esecuzione dei lavori, i relativi prezzi, le modalità di pagamento, le penalità da

² I lavori, le provviste e i servizi che possono essere eseguiti in economia, dal direttore amministrativo e dal rettore (Perugia), devono riguardare: a) acquisto, manutenzione, riparazione e adattamento di beni mobili; b) riparazione e manutenzione di autoveicoli ed acquisti di materiale di ricambio, combustibile, lubrificanti; c) illuminazione e riscaldamento di locali; d) pulizia, riparazione e manutenzione dei locali; e) montaggio e smontaggio di attrezzature mobili, trasporti, spedizioni e facchinaggi; f) provviste di generi di cancelleria, stampati, di modelli materiali per disegno e per fotografie, nonché la stampa di tabulati, circolari, ecc.; g) abbonamenti a riviste e periodici e acquisto di libri; h) provviste di materiale di consumo occorrenti per il funzionamento di laboratori e gabinetti scientifici; provviste di effetti di corredo al personale dipendente.



XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

applicare in caso di mancata o ritardata esecuzione ed ogni altra condizione ritenuta utile all'università.

2.2.13 *La contrazione dei mutui.* L'autonomia finanziaria delle Università', oltre che come titolarità all'acquisizione dei mezzi finanziari necessari per il perseguimento dei fini istituzionali, può essere esaminata come sufficienza dei mezzi finanziari stessi.

Le Università' che hanno previsto espressamente la possibilità della contrazione dei mutui sono state: Potenza, Cassino, Napoli, Scuola lingua e cultura italiana Siena, Torino, Perugia, Politecnico di Torino, Università' per stranieri Perugia, Genova e Padova.

La valutazione del fabbisogno finanziario viene effettuato dai consigli di amministrazione in relazione alle esigenze derivanti dalle finalità istituzionali da perseguire.

In particolare, è stato previsto il ricorso al mercato finanziario per contrarre mutui finalizzati a determinati scopi: spese di investimento o copertura di accertati squilibri gestionali non ripianabili con fonti interne di finanziamento o on contributi straordinari; ciò in contraddizione con quanto previsto nell'art. 7, 5° comma della legge n. 168 del 1989.

Limitazioni sono previste, oltre che per le finalità dei mutui da contrarre, per le modalità di assunzione, per la durata e per le garanzie nei riflessi sulla gestione; è necessaria una deliberazione motivata, la durata massima è di 20 anni e gli oneri di ammortamento non devono compromettere il funzionamento ordinario dell'Università' stesse.

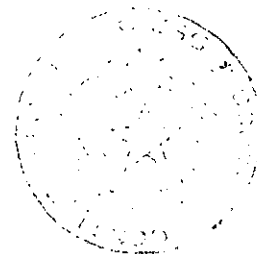
 XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2.2.14 Moduli di controllo. Il modulo di controllo interno e' stato dalla stessa legge n. 168 del 1989 affidato all'autonoma disciplina di ciascuna Universita'.

Dall'esame delle norme contenute nei regolamenti universitari emerge un modello non omogeneo, con una tendenza però a modificare il modello di controllo previsto nella precedente disciplina³.

³ La composizione dei collegi di revisione delle Universita' e' la seguente:

COLLEGIO REVISORI CONTI			
TORINO	5 eff.	Presid. Magistrato Corte dei conti	
		1 funz. R.G.S	
		2 funz. MURST	
		1 revisore uff. conti	
POL. TORINO		Proroga vecchio collegio	D.P.R. n.
371/1972			
PADOVA	5 eff.	Presid. Magistrato Corte dei conti	
		2 suppl.	
		1 funz. MURST	
		3 esperti	
GENOVA	5 eff.	2 suppl.	
	1 eff.	1 suppl.	
		revisore uff. Conti	
	4 eff.	1 suppl.	
		Funz. MURST - Tesoro	
		Magistr. Amm.- Esperti	
BOLOGNA	3 eff.	1 suppl.	
	1 eff.	1 suppl	
		revisori uff. conti	
	2 eff.	esperti	
SC. SUP. STUDI Universita'			
S. ANNA PISA	3 eff.	2 suppl.	
		liberi professionisti esperti	
OSS. ASTROFISICO			
ARCETRI		generico	
SC. LINGUA CULTURA ITALIANA			
SIENA	3 eff	2 suppl.	
		esperti materia amm.to contabile	
PERUGIA		controllo di gestione	
UNIV. STRANIERI			
PERUGIA	3. eff	2 suppl.	
		1. presid. dirig. MURST	



 XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I doveri del collegio sono essenzialmente quelli di controllo e vigilanza con un contenuto minimo di attivita' e di riunioni, con conseguente dovere dei singoli componenti di partecipazione alle stesse.

Il contenuto del controllo si esplica essenzialmente attraverso: l'esame del bilancio di previsione, delle relative variazioni e del conto consuntivo; le verifiche necessarie per assicurare il regolare andamento della gestione finanziaria, contabile e patrimoniale sottoponendo ai Consigli di Amministrazione gli eventuali rilievi in ordine alla gestione stessa; l'accertamento della regolarita' tenuta dei libri e delle scritture contabili; effettuazione di verifiche di cassa; esame e riscontro dei conti di gestione autonoma; partecipazione, peraltro talvolta soltanto su invito del Rettore, alle riunioni dei Consigli di Amministrazione.

		2 liberi professionisti-funz. P.A. Presid. dirig. MURST 2 liberi professionisti-funzionari P.A.
CASSINO		generico
NAPOLI	5 eff.	3 esperti 1 Magistrato Amm.to o contabile 1 dirig. MURST
POTENZA	3 eff.	Presid. Magistr. amm-to 1 funz. MURST 1 funz. R.G.S. 1. suppl. Funz. MURST
REGGIO CALABRIA	5 eff. 3 suppl. 1 funz. MURST	Presid. Magistrato Corte dei conti - 1 funz. R.G.S. - 1 rev. Ufficiale dei conti 1. funz. MURST 1 funz. R.G.S. 2 rev. uff. conti.

La durata del collegio e' normalmente prevista per un triennio, con possibilita' di riconferma per un altro triennio.

Accanto al tradizionale contenuto dei moduli di controllo interno che dalla generalita' degli Atenei e' stato confermato attraverso il pur diverso atteggiarsi dei collegi di revisione istituiti, l'articolo 7 della legge n. 168 ha prescritto l'attivazione di un controllo sull'efficienza e sui risultati di gestione complessivi dell'Universita', dei singoli centri di spesa e dell'amministrazione del patrimonio.

Trattasi di un'innovazione di profonda incidenza in materia di gestione che puo' riallacciarsi nei suoi intendimenti alle finalita' che una successiva disposizione dello stesso articolo ha perseguito nel prevedere un referto annuale, in sede successiva, della Corte dei conti, sulla gestione finanziaria delle Universita', che non potra' prescindere dalla valutazione dei risultati conseguiti: previsioni entrambe che fanno percepire un piu' accentuato interesse delle legislature per uno stretto monitoraggio dell'azione amministrativa dispiegato in chiave di conseguimento degli obiettivi e dei risultati da raggiungere.

I nuovi regolamenti adottati, tra le varie possibilita' di osservanza della prescrizione di legge sembrano nella generalita' essersi fin qui orientati per la creazione di strutture autonome deputate nell'ambito dell'amministrazione dell'ateneo alla raccolta ed alla valutazione dei dati che consentano l'adozione di canoni operativi informati a criteri di efficienza.

Va pero' anche osservato che importanti Universita' quali Napoli e Genova non hanno affatto dato seguito alla innovazione introdotta, limitando esclusivamente le funzioni di controllo interno a quelle esercitate dal collegio dei revisori.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In altri casi, invece, (Padova) mentre e' stato previsto l'esercizio della funzione, non e' stata individuata una specifica struttura con il compito di esercitarla.

Infine la' dove siano state introdotte strutture di controllo di efficienza e' stato in piu' casi previsto un concorso stabile od eventuale, di soggetti estranei all'amministrazione, per la effettuazione delle rilevazioni e delle valutazioni: modulo quest'ultimo tendente ad assicurare, attraverso la partecipazione di professionalita' estranee all'amministrazione, l'esercizio dei compiti di analisi dei risultati da una posizione di terzietà rispetto all'apparato del quale si intenda apprezzare la funzionalita'.

2.2.15 *Profili innovativi contenuti nei nuovi regolamenti.*
Esaurita la disamina dei principali profili di cui la generalita' dei regolamenti si e' occupata, sia in considerazione di specifiche prescrizioni di legge sia in quanto considerati necessari elementi dell'impianto contabilistico di ciascun Ateneo, occorre fa cenno ad aspetti solo talvolta tenuti presenti dalla disciplina contabile di talune Universita'.

E' in questo ambito anzi che, pur nella ancora non esauriente casistica disponibile, e' dato rinvenire la maggior parte delle manifestazioni di effettiva autonomia degli atenei, che anche in difformita' da principi del precedente regolamento contabile di cui al D.P.R. n. 371 del 1982, hanno ritenuto di meglio disciplinare e dettagliare con specifiche previsioni, in relazione ad esigenze che l'esperienza amministrativa aveva evidenziato.

Va pero' osservato (salvo confermare la validita' del rilievo su un campione piu' ampio di regolamenti in una prossima

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

occasione), che non sempre la sollecitudine nell'adozione delle normative contabili ha consentito una riflessione che portasse ad un possibile piu' marcato distacco dai principi del gia' citato D.P.R. n. 371, verso discipline innovative che esprimano in modo significativo un piu' incisivo grado di autonomia.

In taluni casi le innovazioni hanno riguardato norme attinenti la gestione finanziaria, quali la previsione di un bilancio pluriennale da affiancare a quello annuale, come e' avvenuto da parte delle Universita' di Potenza e di Cassino.

In altri casi, sempre con riferimento alla gestione del bilancio, e' stata esplicitamente disciplinata l'utilizzazione delle disponibilita' di cassa in via di anticipazione per spese gravanti sulle contabilita' speciali aperte presso la Banca d'Italia, quando si verificano ritardi nella disponibilita' degli importi.

Piu' frequentemente peraltro sono istituti di natura sostanziale quelli che vengono disciplinati, per consentire sia lo svolgimento di attivita' non previste sotto l'applicazione del presigente regolamento, sia per chiarire esplicitamente la legittimita' di comportamenti da quest'ultimo non espressamente considerati.

Tra tali discipline vanno in particolare ricordate le piu' precise e complete norme con le quali si e' inteso dilatare e rendere comunque legittimo, negli ambiti previsti dai regolamenti, l'esercizio di attivita' la cui area di svolgimento e' spesso stata oggetto di controversa considerazione sia in sede di amministrativa che giurisprudenziale.

Tra queste ricadono le consulenze e le prestazioni di lavoro autonomo, le spese per pubblicazioni, le modalita' per

l'affidamento della rappresentanza in giudizio, la partecipazione degli Atenei ad associazioni e società alla cui operatività gli stessi possono essere interessati, lo svolgimento di servizi sociali e di iniziative culturali, sia a fine di dare attuazione ai più recenti orientamenti normativi intesi a favorire la realizzazione di azioni nell'interesse del personale dipendente, sia per offrire ad enti od organismi estranei il contributo universitario ad attività di promozione della cultura e dell'arte diverse da quelle istituzionalmente svolte dagli Atenei.

Su di un altro versante sono state altresì frequentemente disciplinate modalità e contenuti di attività istituzionali per le quali singoli atenei hanno ritenuto di discostarsi spesso soltanto parzialmente, dal più rigido sistema delle normative statali, in considerazione della posizione di più accentuata individualità assunta da ciascun ateneo. Di tali problematiche sono esempio le normative adottate in materia di spese di rappresentanza, di oneri in occasione di scambi culturali, congressi e convegni, di spese di funzionamento degli organi istituzionali di ateneo e per viaggi di studio ed esercitazioni degli studenti fuori dalle sedi universitarie, nonché le spese per la mobilità dei dottorandi di ricerca.

3. Questioni particolari all'esame del controllo

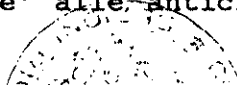
Sono stati segnalati alcuni profili di irregolarità relativi alle gestioni universitarie degli esercizi pregressi, ma che - pur non essendosi ancora concluso il procedimento di controllo - finiscono per ripercuotersi anche sulla gestione dell'esercizio 1989.

Per le Università della regione Sardegna vengono segnalate eccedenze di impegni in diversi capitoli di bilancio (Sassari), anche per il mancato intervento del Consiglio d'Amministrazione nell'apportare le variazioni di bilancio (Cagliari), mancata rideterminazione dai residui attivi e passivi (Cagliari e Sassari), utilizzazione dell'avanzo di amministrazione senza che fosse accertata l'effettiva consistenza (Cagliari), frequente ricorso ai lavori in economia, pur in assenza del relativo regolamento, anziché nelle procedure ordinarie (Cagliari), irregolari impostazioni contabili dei bilanci universitari e delle cliniche, istituti e dipartimenti (Cagliari e Sassari).

Per l'Università di Genova sono stati segnalati, oltre che ritardi nella redazione degli inventari dei beni mobili ed immobili, differimenti negli accertamenti delle entrate provenienti da contratti o da convenzioni di ricerca e consulenza.

Anche per le Università della regione Toscana vengono segnalati ritardi nell'applicazione delle procedure di riaccertamento e di gestione dei residui attivi e passivi, con conseguente alterazione dell'equilibrio della gestione sotto il profilo finanziario ed economico, nonché con negativi riflessi sull'attenzione dei programmi didattici e di ricerca. Per le stesse Università sono oggetto di accertamenti istruttori i ritardi registrati in ordine all'attuazione del sistema di tesoreria unica, nonché quelli delle operazioni di ricognizione e inventariazione dei beni patrimoniali.

Per le Università della regione Lazio sono stati oggetto di esame i rapporti convenzionali con le Unità sanitarie locali, in relazione ai fondi di cui alle leggi 25 marzo 1971 n. 213 e 16 maggio 1964 n. 200, nonché alle anticipazioni al personale delle



indennita' mensili, senza la contestuale realizzazione dei previsti introiti convenzionati.

In particolare e' risultato che l'Universita' Roma La Sapienza ha anticipato al proprio personale l'erogazione dell'indennita' di cui alle suddette leggi n. 213 del 1971 e n. 200 del 1974 (a fronte di una entrata effettiva di circa 2 miliardi di lire i pagamenti sono di lire 11,7 miliardi).

In materia di progettazione la Corte in sede di controllo ha affermato che i pagamenti forfettari contrastano con il principio generale vigente per la pubblica Amministrazione secondo il quale e' necessaria la puntuale dimostrazione a consuntivo di tutte le spese effettivamente sostenute da chi chiede il rimborso.

Per quanto riguarda l'Universita' di Cassino (deliberazione n. 49 del 14 marzo 1991), sono stati riscontrati ritardi nell'assegnazione ed erogazione di fondi concernenti progetti di ricerca, di cui al'art. 65 del D.P.R. 11 luglio 1980 n. 382.

4. Personale

E' stata avviata una analisi sulla situazione numerica del personale docente e non docente in servizio presso le Universita', nonche' sulla retribuzione del personale docente e non docente.

4.1 Situazione numerica personale docente

Nel prospetto 13 sono riportati i dati relativi al personale docente in servizio presso diverse Universita', distintamente per professori di prima fascia (di ruolo e fuori ruolo), di seconda fascia, a contratto, incaricati, supplenti, a contratto a titolo gratuito per scuole speciali; sono inoltre riportati i dati

relativi alla situazione numerica degli assistenti ordinari, dei lettori di madre lingua straniera dei ricercatori confermati.

Sulle supplenze consistente risulta il numero dei conferimenti registrati nelle Università' di Bari (300), Catania (250), Politecnico di Milano (131), Salerno (97), Trento (95) e Modena (173).

Elevato e' altresì il numero complessivo dei ricercatori confermati in alcune Università': Napoli (1148), Firenze (709), Padova (691), Bologna (680), Palermo (1676) e Pisa (542).

Particolare la situazione registrata nella Università' di Campobasso dove ben 115 sono stati i professori a contratto, mentre 24 sono stati i professori di prima fascia e 5 quelli di seconda fascia.

4.2 Situazione numerica personale non docente

Nel prospetto 14 sono riportati i dati relativi alla situazione numerica del personale non docente in servizio presso le Università' distintamente per livelli; e' altresì indicato il numero dei ricercatori non confermati, dei dirigenti e degli ispettori.

Per quanto riguarda le unità' personale distinte per livelli si può constatare la preponderante concentrazione presso il VI e il IV livello, seguito dal V livello,; generalizzata la carenza di personale nei livelli più bassi (II e III) ed in particolare nelle Università' di Palermo, Ancona e Siena.

Elevato il numero di unità' di personale di VII livello, rispetto al restante personale, nelle Università' di Pisa e di Lecce.

Atipica la situazione dell'Università di Potenza dove si è registrata la concentrazione più alta di personale nell'VIII livello funzionale (105 unità).

Per quanto riguarda i ricercatori non confermati e transitati tra il personale non docente, molto elevato il numero registrato in alcune Università: Arcetri (709), Pisa (542), Bari (500).

Consistente il numero dei dirigenti nelle Università di Palermo (40), Napoli (25), Perugia (17), Bari e Catania (12).

4.3 Retribuzione personale docente

Sono stati rilevati nel prospetto 15 i dati relativi alla retribuzione media dei professori e del restante personale docente, dati posti a raffronto, ove possibile, con la retribuzione tabellare.

I primi risultati dell'indagine, pur nella loro parzialità, consentono di individuare fenomeni di scostamento notevole nelle retribuzioni rispetto a quelle tabellari.

I dati completi si riferiscono alle Università di Genova, Brescia e Lecce.

In ciascuna di dette Università gli scostamenti sono notevoli, con un massimo per i professori di prima fascia nell'Università di Brescia (differenza 28,4) e professori di seconda fascia in quella di Lecce (differenza 27,9).

In termini assoluti, ma non raffrontabili con i dati tabellari, elevate le retribuzioni per i professori di prima fascia nella Scuola normale superiore di Pisa (116), nell'Università di Pisa (108), nella scuola superiore S. Anna di Pisa (106) e nelle Università di Firenze (105) e Venezia (104,5). Per quanto riguarda i professori di seconda fascia (associati) le

retribuzioni medie piu' alte nelle Universita' di Venezia (78), Chieti e Salerno (75) e Ferrara (70).

Per i ricercatori confermati le retribuzioni medie piu' consistenti nelle Universita' di Venezia (56) e di Bologna (55), seguite dalla scuola normale superiore di Pisa (54) e dalla Universita' di Ferrara e di Salerno (52).

4.4 Retribuzione personale non docente

Nel prospetto 16 sono riportati i dati relativi alla retribuzioni medie del personale non docente, distinto per livelli, dei ricercatori, non confermati, dei dirigenti e degli ispettori, dati raffrontati, anche in questo caso ove possibile, con le retribuzioni tabellari.

La completezza delle informazioni anche in questo caso ha riguardato le Universita' di Genova, Brescia e Lecce. Sulla base degli elementi raccolti possono constatarsi scostamenti piu' accentuati nei livelli VII ed VIII dell'Universita' di Genova, nonche' nelle retribuzioni erogate a favore dei dirigenti di tutte e tre le indicate Universita'.

In termini assoluti, ma non raffrontabili con i dati tabellari, elevate le retribuzioni per il personale non docente dell'Universita' di L'Aquila, nonche' per il personale dirigenziale presso le Universita' di Firenze (187 milioni), Siena (182 milioni), della scuola normale superiore di Pisa (128 milioni), delle Universita' di Salerno (124 milioni), di Palermo (119 milioni) e di Messina (118 milioni).

Per gli ispettori, consistente il divario delle retribuzioni rispetto a quelle tabellari nell'Universita' di Genova, ed

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

elevate, in termini assoluti, le retribuzioni nelle Università di Venezia (62 milioni) e di Chieti (59 milioni).

L'ESTENSORE

F.to Angelo BUSCEMA

IL PRESIDENTE

F.to Giuseppe CARBONE

Depositata in Segreteria il 16 Luglio 1992.

IL DIRIGENTE SUPERIORE

F.to Antonio MASSA

PER CONFERMAZIONE ALL'ORIGINALE
DALLA SEGRETARIA DELLA PRESIDENZA
Roma, il 20 LUG. 1992
IL DIRIGENTE SUPERIORE

Sette

