

**Atti dell'incontro**  
**FUNZIONI E RESPONSABILITÀ**  
**DEI RAPPRESENTANTI**  
**DEL PERSONALE**  
**TECNICO AMMINISTRATIVO**  
**NEL CONSIGLIO DI DIPARTIMENTO E**  
**DI POLO UNIVERSITARIO**

Aula Magna  
Facoltà di Economia  
piazza Scaravilli  
Bologna

**7 maggio 2004**

## **Presentazione**

### **Saluto di benvenuto**

Virginio Pilò, dell'Esecutivo Nazionale RdB/Cub Università, Consigliere di Amministrazione Università di Bologna

### **Relazioni**

#### **Funzioni, Organi e competenze del Dipartimento universitario in base alla normativa**

Relatore: Dott. Cesare Miriello, Segretario Dipartimento di Chimica Applicata e Scienza dei Materiali e della Scuola Superiore di Politiche per la Salute - Università di Bologna

[Normativa di riferimento](#)

[D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica](#)

[Legge 9 maggio 1989, n. 168 Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica](#)

[Grado di autonomia gestionale delle strutture dotate di autonomia di bilancio](#)

[Organi di gestione del Dipartimento](#)

[Composizione del Consiglio di Dipartimento](#)

[Funzioni del Consiglio di Dipartimento](#)

[Composizione della Giunta di Dipartimento](#)

[Funzioni della Giunta di Dipartimento](#)

[Direttore del Dipartimento](#)

[Il Segretario Amministrativo](#)

[Organo collegiale](#)

[Responsabilità della pubblica amministrazione](#)

[Bibliografia](#)

## **Il Dipartimento e la gestione delle risorse finanziarie.** **Elementi per la lettura del bilancio di Dipartimento**

Relatore: Dott. Michele Buratin, Segretario Dipartimento di Ingegneria Elettrica - Università di Bologna, Presidente AESA - Associazione Esperti Scienze Amministrative

La finalità "autorizzativa" delle rilevazioni contabili nelle aziende pubbliche

La contabilità finanziaria o contabilità pubblica

La contabilità generale

Altri vantaggi e limiti della contabilità finanziaria

Le linee evolutive delle rilevazioni contabili nelle università italiane

Superare i limiti della contabilità finanziaria

Bibliografia

## **Bilancio di Ateneo come momento politico di distribuzione delle risorse**

Relatore: Dott. Giovanni Longo, Responsabile Ufficio Collaboratori Linguistici e Professori a contratto Università di Bologna, Consigliere di Amministrazione Università di Bologna

## **Le funzioni e le responsabilità dei rappresentanti del personale tecnico amministrativo nel Consiglio di Dipartimento**

Relatore: Antonella Zago, Coordinatore RdB/Cub Università di Bologna

## **Dibattito**

**Moderatore dell'incontro:**

**Giovanni L. Bonavoglia**

**Rappresentante Rsu Università di Bologna**

## **Presentazione**

La centralità dei Dipartimenti nell'Università rende importante anche la funzione ed il ruolo dei rappresentanti del personale tecnico amministrativo nei Consigli di Dipartimento. Il presente incontro nasce dall'esigenza, fortemente avvertita dal personale, di focalizzare i propri compiti in tali Organi. Infatti i Dipartimenti spesso assumono delibere di estremo rilievo, con riferimento, per esempio, alla gestione dei fondi assegnati. Questo implica l'assunzione di responsabilità rilevanti, rispetto alle quali diventa indispensabile acquisire conoscenze adeguate. La crescita della consapevolezza di ruolo e responsabilità dovrà determinare anche il superamento di una concezione ancillare di tale presenza, per valorizzarne la funzione effettiva di rappresentanza degli interessi generali dei lavoratori e della comunità dentro l'Università.

Questo incontro è una novità anche perché si tratta della prima iniziativa formativa - completamente autofinanziata - organizzata da un sindacato dei lavoratori e rivolta ai dipendenti universitari.

## Saluto di benvenuto

Virginio Pilò, dell'Esecutivo Nazionale RdB/Cub Università, Consigliere di Amministrazione Università di Bologna

Porgo il benvenuto a tutti i convenuti. Anch'io sono meravigliato e contento di vedere come l'iniziativa seminariale abbia riscosso tanto successo, soprattutto in considerazione del fatto che era partita come un esperimento pilota per iniziative del genere e che la data e l'orario disponibile per l'aula - venerdì, alle 14.30, e con lo sciopero degli autobus per giunta! - non incentivavano certo la partecipazione. Soddisfazione, dunque, e stimolo a proseguire. Cosa che sarà sicuramente fatta. Il mio intervento di saluto si limita ad una breve introduzione.

Il seminario si svolge, casualmente, proprio nel momento in cui negli Organi di Governo dell'Ateneo - Consiglio di Amministrazione e Senato Accademico - si discute della proposta di istituire la "Indennità di Carica" e di riconoscerla ad una vasta platea di soggetti, tra cui i Direttori di Dipartimento, di strutture complesse, di Presidenti di Corso di Laurea, etc...

Non entrerò nel merito della discussione, per altro ancora in itinere e suscettibile di modificazioni. La cito soltanto perché durante la discussione che si è già sviluppata in CdA, molto colta e pertinente, è stato sottolineato più volte come l'istituzione di una tale indennità, riconoscendo una responsabilità di tipo amministrativo in capo a Direttori di Dipartimento etc..., incancrenisca anziché risolvere una situazione di forte peculiarità che ancora attraversa l'Università. E' vero infatti che già dal Decreto Legge 29/93 si è sancita la separazione tra Organi Politici di Indirizzo ed Organi Tecnici di Amministrazione. Questa, e le successive integrazioni e modificazioni - per finire con la 165/2001 - è una legge che informa tutto il Pubblico Impiego, non esclusa quindi l'Università, ed introduce molti elementi di diritto privato. E' appunto la prima Bassanini, ovvero la "madre" di tutte le privatizzazioni. Senza dare giudizi di merito sul testo della legge, ci interessi qui l'aspetto di separazione tra organi di indirizzo ed organi di gestione.

In tutti i comparti del Pubblico Impiego il responsabile amministrativo coincide con la figura del Direttore o simile figura. Non c'è una dicotomica separazione di funzioni, sicché non ha motivo di esistere una separazione di responsabilità.

L'Università, discendente - e mai superata - da una tradizione medioevale, vede il Rettore come figura sovrana dell'Ateneo, e come tale è anche il "datore di lavoro". Risponde dunque di ogni atto, civile, amministrativo e penale, venga intentato nei confronti dell'Ateneo. Tuttavia, con la presenza della Direzione Amministrativa, la "sovranità" del rettore risulta "dimezzata".

E' appunto la Direzione Amministrativa ad assolvere alle funzioni del DL 29/93 sopra descritte. Ne discende, a cascata, una linea di comando gerarchicamente strutturata, a partire proprio dalla D.A., che dà luogo all'organizzazione dell'Ateneo così come la conosciamo con i suoi vari uffici.

Qual è dunque la "peculiarità" dell'Università?

La scala gerarchica che si sviluppa a discendere dal Rettore vede invece i Presidi di Facoltà e sotto di essi i Direttori di Dipartimento, i Presidenti di Corso di Laurea, i Direttori di Unità Complesse, di Centri Interdipartimentali, etc...

Ad essi, seppure marginalmente, viene ancora - sottolineo "ancora" - demandata una responsabilità amministrativa, in quanto a capo di centri con "autonomia di bilancio e di spesa".

Inoltre il sistema bicamerale - CdA e SA - non ha eguali in nessuna altra struttura pubblica o privata, e, forse per retaggio di una certa "nobiltà" di casta, intende assomigliare alla più alta istituzione parlamentare.

La presenza dei rappresentanti tecnici amministrativi negli organi di governo degli atenei - conquista di anni di lotte - è già di per sé un'anomalia che viene assorbita con

una deroga rispetto allo stesso dettato del DL 29/93.

E' tuttavia evidente la schizofrenia che informa il sistema Università: una catena di comando disassata e bicefala che si riflette con tutte le sue contraddizioni fino ai livelli più bassi.

I Dipartimenti (e le strutture simili), che oggi affrontiamo con i relatori qui convenuti, sono anch'essi luoghi di "decisione" e di "indirizzo" democraticamente (sic!) partecipati da una minima rappresentanza (diversamente dalla totalità delle figure docenti) del personale Tecnico Amministrativo. Anche nei dipartimenti, come nel Consiglio di Amministrazione - ma non nel Senato, né nelle Facoltà, per quanto riguarda Bologna - esistono quindi, oltre le contraddizioni normative ed amministrative di cui sopra, le possibilità - per quanto minime - di intervento e di controllo da parte del personale T.A.

Necessaria quanto mai, quindi, la conoscenza degli elementi basilari dei doveri e dei poteri da questi rappresentanti.

La parola dunque agli esperti.

### Relazioni

## FUNZIONI, ORGANI E COMPETENZE DEL DIPARTIMENTO UNIVERSITARIO IN BASE ALLA NORMATIVA

Dott. Cesare Miriello

Segretario Dipartimento di Chimica Applicata e Scienza dei Materiali e della Scuola Superiore di Politiche per la Salute - Università di Bologna

### Normativa di riferimento

- D. P .R. 11 luglio 1980, n. 382
- Legge 9 maggio 1989, n. 168
- Statuto d'Ateneo
- Regolamenti di funzionamento interno dei Dipartimenti

### **D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica**

Articolo 83 - Costituzione del dipartimento.

Nell'ambito della sperimentazione di cui agli articoli precedenti è consentito alle università di costituire dipartimenti, intesi come organizzazione di uno o più settori di ricerca omogenei per fini o per metodo e dei relativi insegnamenti anche afferenti a più facoltà o più corsi di laurea della stessa facoltà. Le strutture dipartimentali possono essere sperimentate anche limitatamente all'organizzazione di settori determinati dall'università interessata.

I dipartimenti promuovono e coordinano le attività di ricerca nelle università ferma restando l'autonomia di ogni singolo docente ricercatore. Essi organizzano le strutture per la ricerca e ad essi vengono affidati, di norma, i trigrammi di ricerca che si svolgono nell'ambito dell'università. Le attività di consulenza e di ricerca su contratto o convenzione da eseguirsi all'interno delle università si svolgono, di norma, nell'ambito dei dipartimenti. I dipartimenti concorrono alle attività didattiche nei modi stabiliti dai successivi articoli.

I criteri orientativi relativi alle condizioni e alle modalità della sperimentazione dipartimentale e i limiti dimensionali dei dipartimenti e i criteri per la eventuale costituzione di sezioni saranno indicati dal Consiglio universitario nazionale.

La commissione di ateneo, acquisito il parere motivato delle facoltà interessate, formula proposte per la costituzione di dipartimenti per le eventuali successive modifiche indicate dai dipartimenti stessi, nell'ambito dei criteri orientativi e delle dimensioni indicati dal Consiglio universitario nazionale.

La commissione di ateneo anche su eventuali proposte di docenti interessati può proporre l'istituzione di dipartimenti atipici e di intesa con la commissione di altro

ateneo della stessa località di dipartimenti interuniversità. La commissione di ateneo presenta al consiglio di amministrazione le proposte di delibera necessarie all'avvio della sperimentazione, che, previo parere conforme del senato accademico, sono rese esecutive con decreto del rettore. Le delibere relative all'istituzione di dipartimenti atipici, adeguatamente motivate, saranno sottoposte al parere del Consiglio universitario nazionale.

#### Articolo 84 - Strutture dipartimentali

Al dipartimento afferiscono i professori, i ricercatori, il personale amministrativo, tecnico e bibliotecario e ausiliario, del settore di ricerca, degli insegnamenti e delle attività connesse al dipartimento stesso. Al singolo professore o ricercatore è garantita la possibilità di opzione fra più dipartimenti o istituti.

Sono organi del dipartimento: il direttore, il consiglio e la giunta.

Il dipartimento può articolarsi in sezioni.

Il direttore del dipartimento è eletto tra i professori ordinari e straordinari, dai professori di ruolo e dai ricercatori, nonché in prima applicazione dagli aventi titolo ai giudizi di idoneità ad associato o a ricercatore appartenenti al dipartimento medesimo, a maggioranza assoluta dei votanti nella prima votazione e a maggioranza relativa nelle successive, ed è nominato con decreto del rettore.

Il direttore resta in carica tre anni accademici e non può essere rieletto consecutivamente più di una volta.

Il direttore ha la rappresentanza del dipartimento, presiede il consiglio e la giunta e cura l'esecuzione dei rispettivi deliberati; con la collaborazione della giunta promuove le attività del dipartimento, vigila all'osservanza nell'ambito del dipartimento delle leggi, dello statuto e dei regolamenti; tiene i rapporti con gli organi accademici, esercita tutte le altre attribuzioni che gli sono devolute dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti.

Del consiglio di dipartimento fanno parte i professori ufficiali, gli assistenti del ruolo ad esaurimento ed i ricercatori.

Ne fanno parte inoltre una rappresentanza del personale non docente e degli studenti iscritti al dottorato di ricerca, con modalità da definire.

Il consiglio di dipartimento può inoltre decidere la partecipazione al consiglio stesso, limitatamente alla organizzazione dell'attività didattica, di una rappresentanza elettiva degli studenti, con modalità da definire. La giunta è composta da almeno tre professori ordinari, tre professori associati e due ricercatori, oltre che dal direttore e da un segretario amministrativo con voto consultivo. Qualora tali rappresentanze vengano elevate, dovranno essere mantenute le stesse proporzioni. L'elezione dei componenti della giunta avviene con voto limitato nell'ambito delle singole componenti.

In sede di prima costituzione e comunque per non oltre l'espletamento della seconda tornata di idoneità ad associato ed a ricercatore, l'elettorato passivo previsto per i professori associati è esteso ai professori incaricati da almeno un triennio ed agli assistenti di ruolo ad esaurimento. Quello previsto per i ricercatori, agli aventi titolo all'inquadramento nel rispettivo ruolo.

#### Articolo 85 - Attribuzioni del dipartimento.

Ferma restando l'autonomia di ogni singolo docente e ricercatore confermato e il loro diritto di accedere direttamente, ove non partecipino a programmi di ricerca comune, ai finanziamenti per la ricerca, il dipartimento promuove e coordina l'attività di ricerca; organizza o concorre all'organizzazione dei corsi per il conseguimento del dottorato di ricerca; concorre in collaborazione con i consigli di corso i laurea o di indirizzo con gli organi direttivi delle scuole di specializzazione e a fini speciali alla relativa attività didattica. A tali fini il direttore di dipartimento coadiuvato dalla giunta esercita le seguenti attribuzioni:

l) predispone annualmente le richieste di finanziamenti e dell'assegnazione di personale non docente per la realizzazione di un programma di sviluppo e di potenziamento della ricerca svolta nell'ambito dipartimentale, nonché per lo

svolgimento dell'attività didattica di cui sopra, da inoltrare al consiglio di amministrazione;

2) propone il piano annuale delle ricerche del dipartimento e la eventuale organizzazione di centri di studio e laboratori anche in comune con altri dipartimenti della stessa o di altra Università italiana o straniera o con il Consiglio nazionale delle ricerche o con altre istituzioni scientifiche nonché predispone i relativi necessari strumenti organizzativi ed eventualmente promuove convenzioni tra le Università e gli enti interessati;

3) predispone annualmente una relazione sui risultati della sperimentazione, con riferimento allo stato della ricerca e della didattica svolta nel dipartimento, che viene trasmessa alla commissione di ateneo;

4) mette a disposizione del personale docente i mezzi e le attrezzature necessarie per la preparazione dei dottorandi di ricerca e per consentire la preparazione delle tesi di laurea assegnate dai corsi di laurea;

5) ordina strumenti, lavori, materiale anche bibliografico e quanto altro serve per il buon funzionamento del dipartimento, e dispone il pagamento delle relative fatture sempre fatta salva l'autonomia dei gruppi di ricerca nella gestione dei fondi loro specificamente assegnati.

Agli stessi fini il consiglio di dipartimento esercita le seguenti attribuzioni:

l) detta i criteri generali per:

a) la utilizzazione dei fondi assegnati al dipartimento per le sue attività di ricerca che dovranno tener conto di eventuali esigenze sopravvenute e di adattamenti che si rendano indispensabili in corso d'anno;

b) l'uso coordinato del personale, dei mezzi e degli strumenti in dotazione;

2) approva le proposte formulate dal direttore coadiuvato dalla giunta di cui ai punti l), 2) e 3) del comma precedente;

3) approva i singoli piani di studio e di ricerca per il conseguimento del dottorato di ricerca;

4) dà pareri in ordine alle chiamate dei professori ed al conferimento delle supplenze da effettuare da parte dei consigli di facoltà, limitatamente alle discipline comprese nel dipartimento. Quando trattasi di professori ordinari o straordinari partecipano alle sedute del consiglio i soli appartenenti alla medesima categoria; quando trattasi di professori associati partecipano alle sedute del consiglio solo i professori di ruolo. Dà pareri inoltre sulla istituzione, la soppressione o la modificazione delle discipline in statuto, limitatamente alle discipline di propria pertinenza;

5) collabora con gli organi di governo dell'Università e gli organi di programmazione nazionale, regionali e locali, alla elaborazione ed alla attuazione di programmi di insegnamento non finalizzati al conseguimento dei titoli di studio previsti dalla legge, ma rispondenti a precise esigenze di qualificazione e riqualificazione professionale, di formazione di nuovi profili professionali di altra specializzazione e di educazione permanente.

Per le attribuzioni di cui ai punti 3) e 4) del precedente comma partecipano alle adunanze i professori di ruolo; per quelle di cui a punto l) sub a) e sub b) partecipano i professori di ruolo ed i ricercatori confermati, nonché, fino alla loro cessazione, i professori incaricati e gli assistenti di ruolo.

La giunta di dipartimento affida ai professori ordinari ed ai professori associati gli insegnamenti nel corso di dottorato di ricerca, valutando le richieste dei professori, restando fermo che a parità di qualificazione nell'area disciplinare, prevale per l'affidamento dell'insegnamento il professore ordinario.

L'esercizio delle funzioni conferite al dipartimento è disciplinato dal regolamento interno deliberato dal dipartimento stesso ed emanato dal rettore sentiti la commissione di ateneo e il consiglio di amministrazione.

## **Legge 9 maggio 1989, n. 168 Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica**

Articolo 6 - Autonomia delle università.

1. Le università sono dotate di personalità giuridica e, in attuazione dell'art. 33 della Costituzione, hanno autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile; esse si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti.
2. Nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'art. 33 della Costituzione e specificati dalla legge, le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento. È esclusa l'applicabilità di disposizioni emanate con circolare.
3. Le università svolgono attività didattica e organizzano le relative strutture nel rispetto della libertà di insegnamento dei docenti e dei principi generali fissati nella disciplina relativa agli ordinamenti didattici universitari. Nell'osservanza di questi principi gli statuti determinano i corsi di diploma, anche effettuati presso scuole dirette a fini speciali, di laurea e di specializzazione; definiscono e disciplinano i criteri per l'attivazione dei corsi di perfezionamento, di dottorato di ricerca e dei servizi didattici integrativi.
4. Le università sono sedi primarie della ricerca scientifica e operano, per la realizzazione delle proprie finalità istituzionali, nel rispetto della libertà di ricerca dei docenti e dei ricercatori nonché dell'autonomia di ricerca delle strutture scientifiche. I singoli docenti e ricercatori, secondo le norme del rispettivo stato giuridico, nonché le strutture di ricerca:
  - a) accedono ai fondi destinati alla ricerca universitaria, ai sensi dell'art. 65 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382;
  - b) possono partecipare a programmi di ricerca promossi da amministrazioni dello Stato, da enti pubblici o privati o da istituzioni internazionali, nel rispetto delle relative normative.
5. Le università, in osservanza delle norme di cui ai commi precedenti, provvedono all'istituzione, organizzazione e funzionamento delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio, anche per quanto concerne i connessi aspetti amministrativi, finanziari e di gestione.
6. I regolamenti di ateneo e quelli interni di ciascuna struttura sono emanati con decreto del rettore nel rispetto dei principi e delle procedure stabiliti dallo statuto.
7. L'autonomia finanziaria e contabile delle università si esercita ai sensi dell'art. 7.
8. La legge di attuazione dei principi di autonomia di cui al presente articolo stabilisce termini e limiti dell'autonomia delle università, quanto all'assunzione e alla gestione del personale non docente.
9. Gli statuti e i regolamenti di ateneo sono deliberati dagli organi competenti dell'università a maggioranza assoluta dei componenti. Essi sono trasmessi al Ministro che, entro il termine perentorio di sessanta giorni, esercita il controllo di legittimità e di merito nella forma della richiesta motivata di riesame. In assenza di rilievi essi sono emanati dal rettore.
10. Il Ministro può per una sola volta, con proprio decreto, rinviare gli statuti e i regolamenti all'università indicando le norme illegittime e quelle da riesaminare nel merito. Gli organi competenti dell'università possono non conformarsi ai rilievi di legittimità con deliberazione adottata dalla maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti, ovvero ai rilievi di merito con deliberazione adottata dalla maggioranza assoluta. In tal caso il Ministro può ricorrere contro l'atto emanato dal rettore, in sede di giurisdizione amministrativa per i soli vizi di legittimità. Quando la maggioranza qualificata non sia stata raggiunta, le norme contestate non possono essere emanate.
11. Gli statuti delle università sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, i regolamenti nel Bollettino Ufficiale del Ministero.

### **Grado di autonomia gestionale delle strutture dotate di autonomia di bilancio**

Il grado di autonomia gestionale delle strutture dotate di autonomia di bilancio dipende da diversi ordini di fattori:

-dalla stabilità delle risorse messe a disposizione annualmente del Consiglio di amministrazione per il funzionamento della struttura

- dall'ambito delle competenze materiali entro cui la struttura può esercitare la propria attività
- dalla possibilità che il procedimento di spesa si svolga all'interno della struttura senza l'intervento di altri organi
- dalla gestione autonoma delle proprie entrate

### **Organi di gestione del Dipartimento**

Organi di gestione del Dipartimento:

- il Consiglio
- la Giunta
- il Direttore

### **Composizione del Consiglio di Dipartimento**

- I professori di ruolo e fuori ruolo per raggiunti limiti di età
- I ricercatori afferenti al Dipartimento
- I professori incaricati
- Una rappresentanza del personale tecnico- amministrativo
- Una rappresentanza dei dottorandi
- Una rappresentanza degli studenti
- Il Segretario Amministrativo del Dipartimento con funzioni di segretario verbalizzante ovvero con voto deliberativo (nelle discussioni a composizione allargata), qualora gli Statuti dei vari Atenei o altre disposizioni regolamentari lo prevedano

Il numero dei componenti di ogni rappresentanza varia in relazione alle unità di personale, studenti e dottorandi afferenti al Dipartimento, di regola determinato dal Senato Accademico

### **Funzioni del Consiglio di Dipartimento**

Il Consiglio detta i criteri generali per l'utilizzazione dei fondi assegnati al Dipartimento per le sue attività di ricerca e per l'impiego coordinato del personale, dei mezzi e degli strumenti di dotazione.

Inoltre:

- approva l'impiego delle risorse necessarie per il conseguimento dei dottorati di ricerca;
- formula le richieste di posti di ruolo docente e ricercatore ;
- esprime, per i settori disciplinari di competenza del Dipartimento, pareri sull'assegnazione degli incarichi didattici da parte delle Facoltà;
- esprime parere sulla congruità scientifica delle richieste di afferenza al Dipartimento presentate dai docenti e ricercatori;
- presenta la relazione sui risultati dell'attività di ricerca;
- delibera convenzioni con Enti pubblici e privati;
- delibera in merito all'eventuale costituzione di sezioni;
- approva il regolamento di funzionamento del Dipartimento e ogni sua eventuale modifica;
- collabora con gli organi di governo dell'Università e gli organi di programmazione nazionale, regionali e locali, alla elaborazione ed alla attuazione di programmi di insegnamento non finalizzati al conseguimento dei titoli di studio previsti dalla legge, ma rispondenti a precise esigenze di qualificazione e riqualificazione professionale, di formazione di nuovi profili professionali di alta specializzazione e di educazione permanente;
- approva le forme di scelta del contraente privato, in caso di ricorso a prestazioni od opere esterne e autorizza la relativa spesa;
- può proporre la disattivazione del Dipartimento;
- approva il bilancio di previsione, nonché il conto consuntivo; approva eventuali variazioni di bilancio qualora esigenze sopravvenute durante l'anno lo rendano necessario.



## **Composizione della Giunta di Dipartimento**

- Direttore che la presiede
- Una rappresentanza ristretta di professori ordinari
- Una rappresentanza di professori associati e ricercatori
- Segretario Amministrativo con voto consultivo (o deliberativo secondo le diverse disposizioni regolamentari)
- Un rappresentante del personale tecnico- amministrativo

## **Funzioni della Giunta di Dipartimento**

- collabora con il Direttore del Dipartimento nell'esecuzione delle delibere consiliari, nella predisposizione del bilancio di previsione e del conto consuntivo, nell'individuazione delle risorse umane e strumentali
- secondo alcuni regolamenti interni di Dipartimento, affida ai professori di ruolo gli insegnamenti nei corsi di dottorato di ricerca, valutando le richieste degli stessi
- esercita a titolo deliberativo le funzioni eventualmente ad essa delegate dal Consiglio.

## **Direttore del Dipartimento**

- Viene eletto dal Consiglio di Dipartimento di regola fra i professori ordinari (di ruolo e fuori ruolo) a maggioranza assoluta dei votanti nelle prime tre votazioni e a maggioranza relativa nelle successive, ed è nominato con decreto rettorale. La votazione si ritiene valida se vi ha partecipato almeno un terzo degli aventi diritto
- Resta in carica per tre anni accademici e non può essere rieletto consecutivamente più di una volta.
- Rappresenta il Dipartimento, presiede il Consiglio e la Giunta, cura l'esecuzione dei rispettivi deliberati e la conservazione dei relativi verbali ed è responsabile della gestione amministrativa e contabile del Dipartimento stesso, anche se concernente l'attività didattica e scientifica di altri docenti e ricercatori.
- Entro il 20 novembre il Direttore predispose il bilancio preventivo ed entro il 15 marzo il conto consuntivo; trasmette al Consiglio di Amministrazione il bilancio di previsione entro i 5 giorni successivi alla data di approvazione da parte del Consiglio. Inoltre il Direttore del Dipartimento:
- Promuove le attività del Dipartimento, vigila sull'osservanza, nell'ambito del Dipartimento, di leggi, statuti e regolamenti e tiene rapporti con gli altri organi accademici.
- Predispose, quando occorre, gli atti necessari ad individuare i bisogni di risorse, secondo quanto previsto dalle norme e disposizioni vigenti.
- Propone il piano annuale delle ricerche del Dipartimento e promuove l'eventuale organizzazione di centri di studio e laboratori, anche in comune con altri Dipartimenti della stessa o di altra Università italiana o straniera o con il Consiglio Nazionale delle Ricerche o con altre istituzioni scientifiche, ed eventualmente promuove convenzioni tra le Università e gli Enti interessati.
- Mette a disposizione dei docenti e dei ricercatori i mezzi e le attrezzature necessarie per la preparazione dei dottorandi di ricerca e per consentire la preparazione delle tesi di laurea e degli esami finali di diploma assegnati dai corsi di studio.
- Ordina strumenti, lavori, materiale anche bibliografico e quant'altro occorra per il buon funzionamento del Dipartimento e dispone il pagamento delle relative fatture, sempre fatta salva l'autonomia dei gruppi di ricerca nella gestione dei fondi loro specificatamente assegnati; registra il materiale inventariabile, anche acquistato da assegnatari di fondi finalizzati, sull'inventario generale del Dipartimento, ovvero su altri appositi inventari ove previsti da Enti finanziatori.
- Cura che il personale tecnico-amministrativo svolga correttamente i compiti assegnatigli.
- Designa il docente incaricato della sua sostituzione in caso di assenza o temporaneo impedimento, dandone comunicazione al Rettore.

## **Il Segretario Amministrativo**

D.P.R. 28 settembre 1987, n. 567 Recepimento delle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo sindacale riguardante il comparto del personale delle Università, di cui all'art. 9 del D.P.R. 5 marzo 1986, n. 68, per il triennio 1985-87.

### **Art. 11**

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sarà istituita una commissione nazionale paritetica composta da rappresentanti del Ministero competente, del Ministero del tesoro, del Dipartimento della funzione pubblica e delle autonomie universitarie e da rappresentanti delle organizzazioni sindacali firmatarie dell'accordo recepito dal presente decreto, per lo studio delle questioni generali e metodologiche relative all'organizzazione del lavoro e per l'individuazione e descrizione dei profili professionali, al fine dell'omogeneizzazione e della trasparenza delle posizioni giuridico funzionali e per quelle emergenti anche a seguito delle innovazioni tecnologiche.

2. I lavori della predetta commissione dovranno concludersi con apposita articolata proposizione da prendere in esame in sede di trattative per il rinnovo contrattuale per il prossimo triennio, ai sensi dell'art. 6 della legge 29 marzo 1983, n. 93.

3. Nell'ottava Qualifica funzionale dell'area amministrativa contabile è istituito il seguente profilo professionale: segretario amministrativo del Dipartimento.

4. Al segretario del Dipartimento competono, sulla base delle direttive degli organi governo del Dipartimento, funzioni di:

a) collaborazione con il direttore del Dipartimento per le attività volte al migliore funzionamento della struttura, ivi compresa l'organizzazione dei corsi, dei convegni e dei seminari;

b) predisposizione tecnica del bilancio preventivo e consuntivo, nonché della situazione patrimoniale;

c) coordinamento delle attività amministrative contabili assumendo la responsabilità in solido con il direttore dei conseguenti atti;

d) partecipazione alle sedute del consiglio e della giunta del Dipartimento con funzioni di segretario verbalizzante;

e) altre attività che saranno individuate dalla commissione di cui al comma 1.

5. In sede di prima applicazione del presente decreto sono inquadrati nei suddetti profilo professionale e qualifica funzionale il personale che, alla data di entrata in vigore del menzionato decreto, espletino le funzioni di segretario del Dipartimento ed appartengano all'ottava qualifica funzionale.

6. Sono altresì inquadrati nei suddetti profilo professionale e qualifica funzionale gli appartenenti alla settima qualifica funzionale che alla data del 1° settembre 1987 espletino le funzioni e superino apposito concorso per esami ad essi riservato.

7. Possono partecipare al concorso di cui al comma 6, anche gli appartenenti alla sesta qualifica funzionale che alla predetta data espletino, per incarico formale, le funzioni di segretario del Dipartimento e siano in possesso del diploma di laurea.

Inoltre il Segretario amministrativo:

- Predisporre il bilancio e lo gestisce.

- Predisporre i contratti di ogni tipo, curandone le procedure e di gestione:

a) relativamente all'approvvigionamento di beni e servizi (che sottendono talora gare complesse, anche a livello comunitario).

b) relativamente all'affidamento di incarichi professionali (per i quali è necessario avere approfondite competenze giuridiche, anche sotto l'aspetto fiscale, previdenziale e assicurativo);

c) relativamente all'attività di formazione alla ricerca finanziate da enti pubblici e privati, nonché dalla U .E. (assegna di ricerca, borse di studio);

d) relativamente a contratti e convenzioni di ricerca con l'Unione Europea, i Ministeri ed altri enti pubblici e privati;

e) relativamente a contratti per l'attività di supporto alla didattica, nonché ai contratti di spin-off accademici.

- Gestisce le prestazioni tariffate per conto di terzi e, in tale ipotesi, si appalesano diversi aspetti che il segretario è tenuto a gestire: quello fiscale, quello relazionale di tipo commerciale con l'esterno, quello di controllo sulla riscossione di crediti verso i clienti (questa attività, come del resto quella commissionata ai sensi dell'art. 66 del DPR n. 382/1980, comporta competenze in relazione alla liquidazione di compensi accessori al personale e alle relative ritenute).
- Coordina, nell'ambito dell'amministrazione della struttura, le risorse umane e cura l'organizzazione del lavoro, con capacità di gestire e superare situazioni di divergenza e conflitto, e di perseguire la qualità del servizio;
- E' tenuto ad avere conoscenze sul versante informatico per l'utilizzo dei numerosi software applicativi.

### **Organo collegiale**

- L'organo è collegiale quando la legge prevede che ad esso siano assegnate più persone
- A differenza dell'organo individuale diventa operativo solo a seguito di una convocazione dell'adunanza da parte del suo presidente (per i Dipartimenti il direttore)
- Quorum strutturale: perché l'adunanza sia valida è necessario che i presenti raggiungano il numero legale
- Quorum funzionale: una proposta diventa delibera del collegio se avrà conseguito la maggioranza dei voti dei presenti
- Attraverso la maggioranza dei voti si configura l'unica volontà dell'organo

### **Responsabilità della pubblica amministrazione**

Art. 28 della Costituzione

I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti.

In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.

Art. 23 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3

L'impiegato statale risponde solo quando abbia agito con dolo o colpa grave.

R.D. 31 agosto 1933, n. 1592 - Approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore

Art. 52 - Il presidente e i componenti il consiglio d'amministrazione dell'Università sono personalmente responsabili delle spese deliberate ed ordinate in eccedenza ai fondi disponibili e dei danni economici arrecati all'università o istituto superiore a causa di inosservanza di disposizioni di carattere legislativo o regolamentare per dolo o colpa grave.

Comuni e Province

Responsabilità degli amministratori

Danno

Nell'ipotesi di responsabilità amministrativa addebitabile ad un organo collegiale (nella specie giunta comunale) non può farsi luogo ad una ripartizione tra i singoli componenti, in quanto essi hanno concorso alla formazione di una volontà e di un atto giuridicamente unitari, il che comporta la presenza di un vincolo di solidarietà.

Corte Conti, sez. riun., 1 aprile 1998, n. 17/A Tognoli e altro c. Proc. gen.

Riv. corte conti 1998, fasc. 3, 122

### **Bibliografia**

La gestione amministrativa e contabile dei dipartimenti universitari - Manuale per i concorsi e la formazione professionale, a cura di A. Malavolta e C. Miriello, Maggioli Editore, 2003

Ordinamento universitario - Manuale per la formazione professionale e i concorsi, a cura di A. Malavolta e C. Miriello, Maggioli Editore, 2004 (ancora in stampa)

L' autonomia dei Dipartimenti Universitari - Un'analisi economico-aziendale, S. Torcivia, G. Giappichelli Editore, 2003

La gestione amministrativa e contabile del dipartimento universitario - Corso teorico pratico, E. Flamini - N. Lo castro, Edizioni Simone, 1993

L'ordinamento dell'Università, V. Zamolo, Maggioli Editore, 1998

Legislazione universitaria, Edizioni Simone, 2004

L' autonomia finanziaria e contabile delle Università, A. Basettoni Arleri - G.

D'Addona - M. Di Russo - F. Matarazzo, Edizioni Minerva Medica, 1990

Gli organi dell'università, F. S. Vingiani - M. Lupi, Edizioni Vitalità, 1985

## **IL DIPARTIMENTO E LA GESTIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE. ELEMENTI PER LA LETTURA DEL BILANCIO DI DIPARTIMENTO**

Dott. Michele Buratin

Segretario Dipartimento di Ingegneria Elettrica - Università di Bologna

Presidente AESA - Associazione Esperti Scienze Amministrative

### **La finalità "autorizzativa" delle rilevazioni contabili nelle aziende pubbliche**

Storicamente nelle aziende pubbliche la principale finalità attribuita alle rilevazioni contabili è stata, non l'osservazione delle condizioni di svolgimento della gestione, bensì la regolazione dei rapporti tra gli organi di amministrazione, gli organi rappresentativi della collettività amministrata e la collettività stessa. Più in particolare al sistema della rilevazione è stata attribuita una funzione o finalità autorizzativa.

La funzione autorizzativa assegna all'organo rappresentativo il potere di imporre a priori un limite alla spesa complessiva dell'azienda pubblica ed un limite per ogni specifica voce di spesa, in modo da predefinire analiticamente la natura e la destinazione della spesa stessa. A questo scopo, lo strumento tecnico è rappresentato dall'approvazione da parte dell'organo rappresentativo di un bilancio di previsione, tipicamente annuale. Gli organi di amministrazione non potranno svolgere operazioni se non nei limiti delle assegnazioni definite per ogni tipo di impiego dalle scelte compiute a preventivo dagli organi rappresentativi. Naturalmente esiste la possibilità di modificare i vincoli definiti in sede di approvazione del bilancio di previsione per tenere conto delle esigenze manifestatesi nel corso dell'esercizio. Tali modificazioni devono però essere decise dall'organo rappresentativo e devono mantenere l'ammontare delle spese entro il limite delle risorse finanziarie disponibili.

Tra le motivazioni che ancora oggi giustificano il mantenimento della funzione autorizzativa si possono ricordare:

- la limitata interdipendenza tra ricavi e costi. Nell'azienda di produzione ricavi e costi sono interdipendenti. Per ottenere maggiori ricavi, ad esempio, può essere necessario sostenere maggiori costi. Nell'azienda pubblica, al contrario, le entrate sono spesso indipendenti dai servizi offerti e quindi dalle spese sostenute. Prevale dunque un modello sequenziale in cui le entrate previste costituiscono la variabile indipendente, le spese non possono eccedere le entrate, i bisogni da soddisfare devono quindi essere selezionati per rispettare i tetti di spesa; oppure le spese previste costituiscono la variabile indipendente e l'azienda deve reperire entrate sufficienti a coprire tali spese. Il vincolo autorizzativo è coerente con questa logica sequenziale;
- la prevalenza di una logica di controllo ex ante di legittimità sugli atti; questa logica è perfettamente coerente con la finalità autorizzativa della contabilità pubblica;
- la diversa distribuzione tra i membri del soggetto economico di sacrifici e utilità. Nell'azienda di produzione, i sacrifici derivanti dal conferimento del capitale-risparmio e l'utilità conseguente alla remunerazione dello stesso presentano generalmente la medesima distribuzione tra i membri del soggetto economico. Di

conseguenza questi sono disposti a sostenere maggiori costi se e nella misura in cui essi generano maggiori ricavi e quindi più elevate remunerazioni. Nell'azienda pubblica, invece, la distribuzione dei sacrifici è diversa da quella dell'utilità. L'ammontare dei tributi pagati da famiglie e imprese, ad esempio, dipende non dalla quantità e qualità dei servizi utilizzati, ma dalla capacità contributiva. Di conseguenza, per il soggetto economico diventa rilevante porre un limite alla spesa pubblica, a prescindere dalla utilità che l'impiego di maggiori risorse potrebbe generare.

### **La contabilità finanziaria o contabilità pubblica**

La funzione autorizzativa, a sua volta, condiziona tutte le caratteristiche del sistema di rilevazione contabile delle aziende pubbliche (cd. contabilità finanziaria o contabilità pubblica).

La contabilità finanziaria è un sistema di rilevazioni monetarie, contabili, sia cronologiche che sistematiche. Particolare rilevanza assumono le rilevazioni preventive, le finalità di informativa esterna, le rilevazioni obbligatorie. Il documento contabile fondamentale, in particolare, è il bilancio di previsione annuale: obbligatorio, con forme e contenuti disciplinati da norme di legge, destinato a pubblicazione, vincolante per la gestione.

I valori sono rilevati non nel momento in cui si manifesta la variazione numeraria, ma in corrispondenza delle fasi di sviluppo del processo di decisioni riguardanti l'acquisizione delle risorse (entrate) e della loro destinazione a specifici impieghi (spese). In questo contesto assumono particolare rilevanza due momenti:

- quello in cui sorge giuridicamente il diritto ad acquisire un'entrata (accertamento) e l'obbligo di sostenere un'uscita (impegno), in cui quindi sono assunte le decisioni che generano le operazioni ed indirizzano in modo preciso la gestione;
- quello in cui si verifica la variazione monetaria (riscossione o versamento per l'entrata, pagamento per l'uscita), che determina quindi la chiusura del ciclo di operazioni tramite la regolazione finale dei rapporti economici con le altre aziende.

La contabilità finanziaria, inoltre, adotta il metodo della partita semplice, quindi rileva solamente i valori numerari (di qui, la denominazione di contabilità finanziaria e, per contrapposizione, il riferimento alla contabilità generale come contabilità economico-patrimoniale). La scelta di un momento di rilevazione diverso da quello della contabilità generale ha importanti conseguenze sulla natura dei valori rilevati. Riscossioni (o versamenti) e pagamenti rappresentano senz'altro variazioni numerarie certe; l'accertamento tende a coincidere con il momento di formazione del credito ed in questo caso costituisce un valore numerario assimilato; l'impegno, invece, tipicamente precede il momento di formazione del debito. Pertanto, gli impegni possono considerarsi variazioni numerarie stimate perché rappresentano stime di future variazioni numerarie certe o assimilate, tuttavia essi presentano profonde differenze rispetto ai valori stimati del sistema contabile generale. In contabilità generale, infatti, il processo di stima ha luogo a fine esercizio per consentire il rispetto del principio di competenza economica; in contabilità finanziaria, invece, gli impegni sono rilevati in corso d'esercizio.

Nelle costruzioni periodiche delle sintesi (conto consuntivo) ci si basa solamente su valori rilevati nel corso dell'esercizio, giungendo, alla fine del periodo considerato, a determinare due particolari risultati: il fondo cassa ed il risultato di amministrazione (entrambi quantità-fondo). La finalità principale del conto consuntivo (anch'esso obbligatorio, con forme e contenuti disciplinati dalla legge e con prevalenti finalità di informativa esterna) è coerente con la finalità autorizzativa dell'intero sistema, cioè di dimostrazione dell'effettivo rispetto dei limiti definiti a preventivo.

Anche il ricorso alla rilevazione semplice e l'assenza di stime e congetture di fine periodo sono coerenti fra loro e con la finalità autorizzativa del sistema. In contabilità generale, infatti, la rilevazione duplice permette l'attribuzione dei valori non

numerari al periodo di loro competenza attraverso il ricorso a stime e congetture, permette quindi la costruzione di sintesi del sistema dei valori che meglio rappresentano le condizioni di svolgimento della gestione. In contabilità finanziaria, invece, data la predominanza della finalità autorizzativa, il ricorso a stime e congetture in sede di composizione delle sintesi sarebbe poco rilevante e addirittura incoerente. Poco rilevante, perché scarsa rilevanza assume la finalità di rappresentazione delle condizioni di svolgimento della gestione; incoerente, perché a scopi autorizzativi il sistema deve fondarsi il più possibile su valori oggettivi e non su valori determinati attraverso processi di valutazione e soggetti ad incertezza (le stime) ed indeterminazione (le congetture).

La rilevazione dei soli valori numerari trova inoltre altre motivazioni, che possono essere sintetizzate come segue:

- la semplicità che, soprattutto in passato, caratterizzava i processi di consumo e che rendeva tendenzialmente coincidenti la dinamica monetaria e quella dell'impiego delle condizioni produttive. In questo contesto, il controllo economico poteva limitarsi a verificare l'equilibrio monetario tra tributi raccolti e spese effettuate. La contabilità generale è invece più indicata in presenza di processi complessi in cui è necessario tener conto di processi produttivi ancora in corso al termine dell'esercizio (rimanenze), utilizzo di condizioni produttive durevoli (ammortamenti), variazioni numerarie che si verificano o si possono verificare in periodi diversi da quello di competenza economica (ratei e risconti, accantonamenti);
- la minore complessità tecnica della rilevazione semplice, da cui derivano minori costi amministrativi per l'azienda pubblica e (almeno in teoria) una maggiore facilità di comprensione da parte degli organi politici e della collettività riferimento;
- la presenza di organi elettivi, che accentua l'enfasi sul breve periodo e quindi sulla dimensione monetaria;
- la prassi di valutare l'attività delle aziende pubbliche più per i suoi effetti esterni sul sistema economico (ad esempio stimolo allo sviluppo, contenimento dell'inflazione e della disoccupazione) che per i suoi effetti interni sull'equilibrio aziendale. Viene quindi attribuita grande importanza alle risorse finanziarie che il settore pubblico preleva dal sistema economico attraverso tariffe e tributi e riversa nel sistema economico attraverso la spesa per beni e servizi, il pagamento di stipendi e pensioni, l'erogazione di trasferimenti alle famiglie e alle imprese.

### **La contabilità generale**

D'altro lato, però, l'impostazione economico-aziendale attribuisce alle rilevazioni contabili prevalenti finalità di conoscenza e sempre si richiama al principio fondamentale della "ricerca del massimo grado di espressività delle caratteristiche della gestione"(1). Da questo punto di vista, la contabilità generale presenta potenzialità decisamente superiori alla contabilità finanziaria.

A ciò si possono aggiungere tre ulteriori considerazioni a favore della contabilità generale:

- la funzione autorizzativa, come tutti i meccanismi di controllo preventivo, induce comportamenti distorti. Ad esempio: il rispetto dei limiti di spesa è considerato un fine invece di un vincolo; il controllo si concentra sulle singole operazioni di spesa invece che sull'equilibrio economico-finanziario complessivo; il perseguimento dell'efficacia e dell'efficienza e le relative rilevazioni consuntive passano in secondo piano;
- la funzione autorizzativa non ha comunque garantito il contenimento della spesa. L'attuale condizione della finanza pubblica dimostra l'inefficacia dello strumento logico dell'autorizzazione di spesa e del correlato sistema contabile nel realizzare il controllo della spesa e del disavanzo.
- uno strumento di elusione della funzione autorizzativa è stato il ricorso a politiche di bilancio. Questo fenomeno si è poi ulteriormente aggravato perché sul sistema di contabilità finanziaria sono state fatte convergere altre finalità tra loro non perfettamente compatibili, ad esempio, di determinazione e regolazione dei

trasferimenti tra aziende pubbliche. Le politiche di bilancio hanno fortemente condizionato la veridicità e l'attendibilità delle rilevazioni preventive, concomitanti e consuntive di contabilità finanziaria.

### **Altri vantaggi e limiti della contabilità finanziaria**

Le considerazioni sopra richiamate assumono comunque rilevanza diversa in base alla natura economica dei processi svolti dalle aziende pubbliche. Le motivazioni a favore della funzione autorizzativa e della natura finanziaria sono particolarmente forti se le operazioni svolte dall'azienda pubblica riguardano prevalentemente attività istituzionali, tipiche delle prime forme di stato moderno: emanazione di norme, mantenimento dell'ordine e della legalità, garanzia dei diritti, redistribuzione della ricchezza. In queste attività, infatti, i processi di acquisizione della ricchezza e di destinazione della ricchezza stessa al soddisfacimento dei bisogni sono prevalenti rispetto ai processi di produzione tecnica ed economica.

Le stesse motivazioni si indeboliscono significativamente se l'attività dell'azienda pubblica si estende ad operazioni di produzione di beni pubblici e soprattutto ad operazioni di produzione di beni e servizi a domanda individuale. In queste attività, infatti, prevalgono i processi di combinazione economico-tecnica dei fattori produttivi e di cessione dei prodotti tramite scambio.

Inoltre:

- i processi svolti diventano più complessi; si indebolisce quindi la correlazione tra la dinamica monetaria e quella dell'impiego delle condizioni produttive, si accentua quindi l'interdipendenza tra costi e ricavi;
- i controlli a preventivo perdono efficacia perché il rispetto delle modalità formalizzate di svolgimento dell'attività non garantisce più l'ottenimento dei risultati. D'altra parte si introducono alcuni meccanismi di mercato, quindi di feedback sull'operato dell'azienda pubblica;
- la distribuzione dei sacrifici tra i membri del soggetto economico si avvicina alla distribuzione di utilità, perché la cessione di beni e servizi a domanda individuale prevede spesso il pagamento di un corrispettivo diretto (prezzo o tariffa) da parte degli utenti;
- la "garanzia di sopravvivenza" dell'azienda pubblica territoriale resta, ma nella produzione di beni e servizi a domanda individuale l'azienda pubblica è soggetta a forme dirette di concorrenza e deve quindi perseguire livelli più elevati di efficacia e di efficienza.

I principali limiti dell'utilizzo della contabilità finanziaria possono essere così sintetizzati:

- il risultato di esercizio finanziario non mette in evidenza in modo chiaro e correlato con le scritture l'impatto "economico" che la gestione dell'azienda pubblica ha provocato nel corso dell'esercizio;
- la contabilità finanziaria non consente di cogliere, sistematicamente per ogni operazione registrata, l'aspetto "permutativo" o "modificativo" del patrimonio dell'azienda pubblica, impedisce una automatica corrispondenza del conto consuntivo finanziario con il conto del patrimonio;
- la visione esclusivamente finanziaria della contabilità non consente di risolvere correttamente il problema della gestione dei costi a valenza pluriennale; il mancato calcolo degli ammortamenti patrimoniali contribuisce a dare una erronea valutazione dei costi di gestione dei servizi.

### **Le linee evolutive delle rilevazioni contabili nelle università italiane**

I principi di "autonomia e di "responsabilizzazione" sono gli elementi fondamentali del rinnovamento delle università italiane. Nell'ultimo decennio gli atenei pubblici, in particolare, stanno sperimentando nuovi metodi per la valutazione dell'attività amministrativa, didattica e di ricerca. Ciò deriva non solo da profonde esigenze di carattere etico sociale, ma anche dalla consapevolezza che la scelta di una migliore

combinazione delle risorse tra le possibili alternative può garantire l'economicità nella gestione dell'azione amministrativa, l'efficacia e l'efficienza delle risorse attribuite per svolgere le funzioni istituzionali.

Il termine valutazione rimanda al processo di determinazione del valore, del merito, della validità delle azioni. Con il termine valutazione non si vuole intendere la semplice misurazione, che presuppone l'eliminazione di ogni incertezza attraverso l'applicazione di metodologie razionali: valutare implica un giudizio collegato ad un processo di misurazione e di analisi che si avvale di indicatori, ma non si riduce solo a questi. Di fronte a realtà, come le università pubbliche, contraddistinte da forte complessità relazionale e da incertezza nella misura dei risultati conseguiti, è necessario coniugare il termine "valutazione" con quello di "misurazione del risultato" (output). Il risultato è riferito non solo ai servizi e alle prestazioni offerte (output immediati), ma anche agli effetti indiretti indotti (outcome).

Attualmente lo Stato definisce gli obiettivi per consentire ai singoli atenei di poter operare in pienezza di responsabilità e in condizioni minimali di comparabilità e di valutazione. Ne consegue che, solo se si introducono meccanismi di valutazione, l'autonomia diventa un mezzo efficace per attuare il rinnovamento dell'università italiana.

A questo punto l'autonomia e la responsabilità diventano il binomio inscindibile per attivare la qualificazione dell'università in modo coerente con i cambiamenti turbolenti che caratterizzano l'ambiente produttivo e culturale. La limitatezza delle risorse disponibili impone un loro utilizzo secondo criteri di efficienza, efficacia e trasparenza.

Le collaborazioni con le imprese diventano una soluzione da intraprendere per finanziare, ad esempio, gli assegni di ricerca (oppure le borse di studio ed in alcuni casi le cattedre) tramite convenzioni su comuni campi di interesse. In questo quadro di intenti, l'attività di valutazione, la coerente distribuzione delle risorse e il buon andamento dell'azione amministrativa sono elementi necessari per assicurare il soddisfacimento della domanda e garantire i diritti dell'utenza (intermedia/finale).

Per favorire il processo di riforma in atto, il legislatore ha richiamato l'attenzione sulla necessità di introdurre idonei strumenti per ricondurre la gestione pubblica a criteri di razionalità economica, in grado di migliorare il rapporto fra risorse e risultati.

Il principio di equilibrio economico di lungo periodo è condizione necessaria per qualsiasi tipologia d'azienda, indipendentemente dal settore di appartenenza.

In ultima analisi le forze che spingono verso una competizione fra università, sia a livello nazionale che internazionale, sono uno dei motivi più concreti dell'introduzione di logiche manageriali negli atenei pubblici italiani.

La natura giuridica pubblica delle università ha imposto l'adozione del sistema di contabilità finanziaria a tutela della corretta gestione del pubblico denaro. Le informazioni che si ottengono dal sistema amministrativo contabile, come si è visto, consentono di operare esclusivamente un controllo giuridico-formale sull'attività dell'ente. I dati che si estraggono dal sistema di contabilità finanziaria sono limitati e insufficienti e non consentono di ottenere, in via immediata, le informazioni sul grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Il quadro si complica ulteriormente se si prendono in considerazione alcune peculiarità tipiche delle università italiane. Nella contabilità finanziaria non è importante il momento in cui una risorsa è consumata (costo), ma quello in cui si accertano o si impegnano e/o avviene il flusso di denaro corrispondente (entrata o uscita di cassa).

Si rilevano perciò le seguenti criticità informative relative a:

- operazioni in corso a fine periodo (rimanenze);



- impieghi di fattori produttivi pluriennali (ammortamenti),
- processi terminati per i quali non si sono manifestate le relative variazioni di entrata e di uscita (ratei e risconti);
- eventi destinati ad influenzare gestioni future (rischi e spese future).

La contabilità finanziaria non consente di rilevare i costi delle attività svolte e dei servizi didattici e scientifici offerti. Il sistema delle rilevazioni fa perno sulle scritture di previsione di entrata e di uscite.

Lo sfasamento temporale che si ha tra il momento in cui si realizza il servizio e quello in cui si manifesta il conseguente fenomeno finanziario non permette di conoscere sistematicamente il valore delle risorse utilizzate e di monitorare le condizioni efficienza.

In un contesto caratterizzato da limitate risorse disponibili a fronte di bisogni collettivi crescenti, è necessario poter disporre di nuovi indicatori per formulare giudizi di convenienza. Per questo motivo è stata avvertita l'esigenza di integrare i dati forniti dalla contabilità finanziaria con quelli economici extracontabili (es. analisi dei risultati conseguiti in rapporto ai costi sostenuti).

Tramite l'ampliamento del sistema informativo contabile, si possono aggiungere alle rilevazioni finanziarie quelle utili per costruire una contabilità dei costi. Un sistema informativo integrato può fornire, partendo dai dati, informazioni di natura finanziaria, economica, patrimoniale, di carattere tecnico-operativo, statistico e qualitativo e può così favorire il monitoraggio dell'efficacia delle decisioni deliberate, il controllo di efficienza dei processi produttivi, quindi il controllo economico della gestione dell'ateneo.

### **Superare i limiti della contabilità finanziaria**

Per ovviare ai limiti della contabilità finanziaria si possono scegliere almeno tre soluzioni alternative:

- sostituire il sistema di contabilità finanziaria con un sistema di contabilità economica;
- introdurre due sistemi contabili, il primo di tipo finanziario che risponda alle esigenze di rendicontazione pubblica e l'altro orientato al controllo di gestione basato sulla contabilità economica;
- mantenere la contabilità finanziaria e introdurre le scritture di rettifica necessarie per evidenziare la competenza economica.

La prima soluzione riduce il rilievo dato dalla contabilità finanziaria nel controllare il contenimento della spesa entro i limiti definiti dal bilancio di previsione; inoltre introduce elementi di complessità nelle modalità sia di rilevazione delle scritture, sia di comunicazione dei dati agli organi politici e agli interlocutori sociali.

La seconda soluzione prevede due sistemi di contabilità paralleli. Ciò può creare nell'arco dei primi anni d'introduzione del sistema duplice una crescita significativa di investimenti di strumentazione e formazione, di costi generali e di problemi di carattere tecnico e gestionale inusuali per l'amministrazione.(2)

La terza soluzione, infine, si pone nel mezzo tra le prime due e prevede di mantenere il sistema della contabilità finanziaria, introducendo elaborazioni di rettifica e di completamento funzionali al controllo di gestione. I dati economici si ricavano dalla contabilità finanziaria, dalla contabilità di magazzino (prelievi valorizzati con i valori di carico indicati dalla contabilità finanziaria), dalla contabilità del personale (il cui costo è determinato per qualifica) e dall'inventario (gli ammortamenti possono essere ricavati in via indiretta mediante l'applicazione di aliquote convenzionali).

**(1) Così Borgonovi E. in Il sistema contabile degli istituti pubblici: caratteristiche, valutazione, prospettive, Patron, 1984.**

**(2) Esempi significativi di comportamenti volti alla tenuta di una contabilità integrata sono le Università di Bologna e di Venezia. In entrambi i casi, l'applicativo di contabilità consente di tenere separate le due contabilità e al tempo collegate mediante una serie di passaggi guidati in successione. In particolare il caso dell'Università di Venezia si caratterizza per una tenuta delle due contabilità molto lineare e trasparente, limitando le valutazioni integrative e di rettifica solo alla fine per determinare la competenza economica di alcune spese e di quote di costi di fattori produttivi pluriennali.**

### **Bibliografia**

La gestione amministrativa e contabile dei dipartimenti universitari - manuale per i concorsi e la formazione professionale, a cura di A. Malavolta e C. Miriello, Maggioli Editore, 2003

Il sistema contabile degli istituti pubblici: caratteristiche, valutazioni, prospettive, di Borgonovi E., Patron 1984

I sistemi di misurazione economico-finanziaria nelle università italiane: problemi e prospettive, a cura di Vitali P., volume quarto, Cedam, 2001

### **BILANCIO DI ATENEO COME MOMENTO POLITICO DI DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE**

Dott. Giovanni Longo

Responsabile Ufficio Collaboratori Linguistici e Professori a contratto Università di Bologna, Consigliere di Amministrazione Università di Bologna

**Che cosa è il bilancio:** documento contabile che evidenzia, attraverso la contrapposizione di valori omogenei, i risultati previsti o già conseguiti in un determinato esercizio finanziario.

### **Funzioni del bilancio:**

- contabile: (analisi di flussi finanziari)
- giuridica: autorizzazione preventiva alle spese (in mancanza: esercizio provvisorio di bilancio)
- politico/programmatoria: momento strategico di allocazione delle risorse sulla base di piani, programmi, priorità ed obiettivi definiti

Le fasi della programmazione e gestione economico/finanziaria dell'Ateneo (la negoziazione e l'assegnazione delle risorse: confronto fra politica e amministrazione)

1) Approvazione del bilancio di previsione entro il 31 dicembre

2) Approvazione del conto consuntivo entro il 30 aprile successivo

3) Assestamento di bilancio (Assegnazione della quota di riequilibrio del FFO) giugno/luglio

### **A) Il bilancio di previsione.**

Bilancio di competenza misto: oltre alle entrate e spese previste in corso di anno, tiene conto del risultato presunto (in quanto non ancora noto al momento della predisposizione) dell'esercizio precedente (avanzo o disavanzo di amministrazione)

Le fasi della approvazione:

- I Dirigenti formulano le previsioni di spesa ed eventuali entrate collegate, sentite le commissioni di riferimento (fase della negoziazione delle risorse: sede di confronto politica/amministrazione)
- Esame della Commissione bilancio e della Giunta di Ateneo
- Presentazione al Senato Accademico ed al Consiglio di Amministrazione (in seduta congiunta)
- Parere del Senato accademico, del Consiglio Studentesco e del Collegio dei Direttori di Dipartimento

- Relazione del Collegio dei Revisori dei Conti
- Approvazione definitiva del Consiglio di Amministrazione

Le principali entrate:

- Il FFO dell'Università: erogato dal MIUR e composto da una quota base consolidata e una quota variabile di riequilibrio (circa il 60% delle entrate)
- La contribuzione studentesca (per legge non può eccedere il 20% del FFO)
- Accordo di programma MIUR (per la realizzazione di opere edilizie)
- Accensione di mutui (per finanziare nuovi investimenti)

Le principali spese:

- Per il personale: spese obbligatorie (stipendi) per gli stipendi del personale docente, ricercatore, dirigente e tecnico amministrativo (N.B: non possono eccedere il 90% del FFO); spese discrezionali (per il salario accessorio del personale TA e per la formazione)
- La didattica e il diritto allo studio
- La ricerca e l'internazionalizzazione
- L'edilizia
- Le dotazioni di funzionamento per le strutture autonome (Facoltà, Dipartimenti: articolate in una quota base fissa e in una quota variabile).

### **B) Il Conto Consuntivo.**

Esprime i risultati consuntivi annuali di tutta l'attività finanziaria svolta dall'Ateneo e li mette a confronto con i valori del corrispondente bilancio di previsione (sede di verifica dell'avanzo/disavanzo di amministrazione indicato nel bilancio di previsione)

L'approvazione del Conto consuntivo

- Esame della Commissione bilancio su: somme non spese dalle strutture assegnatarie nel corso dell'esercizio finanziario precedente (economie di gestione, riporti "tecnici" e "discrezionali"); discussione sulle richieste di riassegnazione; accertamento di eventuali maggiori entrate (es. contributi studenteschi)
- Proposta della Giunta di Ateneo
- Parere del Senato Accademico
- Approvazione del CdA

### **C) L'asestamento di bilancio.**

(che segue la assegnazione da parte del MIUR della quota di riequilibrio del FFO) la quota di riequilibrio del FFO: ulteriore assegnazione del Ministero decisa in corso di esercizio finanziario analizzando alcuni indicatori (es. rapporto fra spese per il personale di ruolo e FFO)

Gli Organi di Governo decidono la assegnazione sulla base delle esigenze registrate in corso di esercizio finanziario

## **LE FUNZIONI E LE RESPONSABILITA' DEI RAPPRESENTANTI DEL PERSONALE TECNICO AMMINISTRATIVO NEL CONSIGLIO DI DIPARTIMENTO**

### **Dibattito**

Nel corso del dibattito sono state sollevate diverse questioni che hanno sollecitato risposte discorsive, spesso a più voci. Di seguito si riportano i principali quesiti emersi con una sintesi delle risposte.

### **E' obbligatoria una convocazione scritta del Consiglio di Dipartimento ?**

Il Consiglio di Dipartimento è un organo collegiale e quindi la legge prevede che vi sia una convocazione formale da parte del Direttore.

### **Si possono conoscere in anticipo gli argomenti che saranno trattati nella seduta ?**

La convocazione deve elencare i punti che saranno discussi per permettere a tutti i membri dell'organo collegiale di acquisire preventivamente gli elementi conoscitivi necessari per partecipare alle decisioni.

**Si possono consultare in anticipo gli atti e i documenti relativi agli argomenti che saranno trattati nella seduta ?**

E' certamente diritto-dovere dei membri di un organo collegiale conoscere tutti i documenti che saranno portati nella seduta al fine di "formare la volontà dell'organo collegiale" e quindi di decidere e votare.

**C'è l'obbligo di votare a favore delle diverse delibere ?**

Un tale obbligo non esiste. Anzi ogni membro dell'organo collegiale deve decidere in piena autonomia ed in piena coscienza quali siano le decisioni migliori.

**I rappresentanti del personale tecnico amministrativo possono intervenire su questioni che non riguardano direttamente il personale ?**

La legge stabilisce che per trattare alcune questioni (per esempio: il parere sulle chiamate di professori) al Consiglio di Dipartimento partecipino solo alcune categorie. In tutti gli altri casi (in cui il membro dell'organo collegiale può partecipare alla seduta) la competenza è piena su tutte le questioni. Anzi ogni membro di un organo collegiale pubblico è tenuto ad assumere le decisioni che a suo avviso rendano migliore l'azione della pubblica amministrazione.

**Spesso i rappresentanti del personale sono un po' emarginati dalle decisioni perché esse appaiono eccessivamente legate a questioni tecniche. Come si può ovviare a questo ?**

E' sempre opportuno richiedere una consultazione preventiva della documentazione, leggerla e chiedere i necessari chiarimenti sugli aspetti che non risultano chiari. E' poi forse utile ricordare che anche le più complesse questioni tecniche hanno un nocciolo che si può riassumere in: a) decidere se "fare o non fare" qualche cosa; b) decidere "come fare" qualche cosa. Per questo il tentativo di "andare al sodo" delle decisioni da prendere, sfrondandole dei possibili tecnicismi, può spesso aiutare a partecipare con pertinenza alle decisioni.

**Spesso però è ugualmente difficile partecipare ad un organismo nel quale ci sono tanti docenti e colleghi di qualifica superiore dai quali poi dipendi nel lavoro di tutti i giorni.**

Se un rappresentante del personale tecnico amministrativo opera effettivamente con spirito di servizio questo alla lunga verrà riconosciuto anche se deve prendere delle posizioni scomode. E' importante che egli parta dal dato di fatto che nessun dipendente dell'università è tanto stupido o incolto da non capire quello che si deve decidere e sia quindi convinto nel voler respingere ogni tentativo volto a ridurre il suo ruolo ad una presenza puramente formale. Per questo si conclude con il richiamo all'utilità di operare quale appartenente all'RdB/Cub in quanto unica valida organizzazione sindacale dei lavoratori,