

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI CATANIA



Relazione al bilancio unico di Ateneo

- documento previsionale 2013 -

Si sottopone all'esame degli organi di Ateneo la prima stesura del bilancio unico, predisposto sulla base delle linee programmatiche approvate dal Consiglio di amministrazione nella recente seduta del 30 novembre 2012.

Come succede ormai da diversi anni, l'Università di Catania, anche nel 2013, dovrà affrontare notevoli problematiche finanziarie, collegate alla progressiva riduzione delle risorse statali; ciò comporterà, inevitabilmente, maggiori difficoltà, sia per assicurare il mantenimento di un costante equilibrio del bilancio, sia per garantire, in termini di competenza, la sostenibilità della spesa complessiva. Le annose problematiche finanziarie che, da più di un decennio, affliggono il sistema universitario si sono oggi ulteriormente aggravate, per tutti gli atenei italiani, soprattutto a causa della regressione economica che angoscia il Paese. Sempre più incessanti giungono, da parte di altre università (sia in ambito regionale, sia nazionale), segnali di allarme istituzionale e di tracollo finanziario dei propri bilanci; ciò non può che destare preoccupazione anche per la comunità del nostro Ateneo: l'attuale scenario economico, infatti, incide negativamente non soltanto, com'è avvenuto negli anni passati, sulle spese di funzionamento e sulle disponibilità per lo sviluppo della didattica e della ricerca, ma mette seriamente a rischio anche la reale garanzia di onorare i debiti (per lavori, servizi e forniture), nonché il pagamento degli emolumenti stipendiali.

Malgrado le crescenti difficoltà, il nostro Ateneo darà seguito a quanto programmato per il prossimo esercizio finanziario; ciò, nel rispetto di tutti gli adempimenti introdotti dalla legge 240/2010, e pertanto attraverso lo sviluppo dell'impianto contabile del nuovo bilancio unico, produttivo di un radicale cambiamento in termini organizzativo-gestionali.

Al momento dell'approvazione dei bilanci di previsione per gli esercizi 2011 e 2012, è stato chiarito che tale biennio sarebbe risultato propedeutico ai fini della strutturazione del nuovo bilancio unico, nonché per la radicale revisione del precedente assetto organizzativo, risalente al lontano 1997, caratterizzato da un'elevata frammentazione amministrativo-contabile (con ben 65 centri autonomi di spesa!), il quale, alla luce della recente normativa e delle attuali problematiche finanziarie, risulta oggi fortemente illogico e totalmente diseconomico.

Attraverso il nuovo assetto organizzativo del 2013, 'fotografato' all'interno del nuovo bilancio unico, i dipartimenti sono stati ridotti da 40 a 23; i centri autonomi di spesa, con autonomia di bilancio, sono passati da 49 ad 1, cioè l'Ateneo, il quale, ai fini dei riconoscimenti e delle univocità dei fatti amministrativi (indispensabile per la prossima tenuta della contabilità economico-patrimoniale), opera unitariamente attraverso 11 poli amministrativo-contabili (1 polo centrale – 8 poli dipartimentali – 2 poli non dipartimentali).

Il programma annuale del 2013, oltre a delineare puntualmente le azioni intraprese nel periodo di transizione 2011/2012, descrive, nelle sue linee generali, quanto sarà necessario attuare per l'avvio della contabilità economico-patrimoniale, introdotta per legge dal 1.1.2014.

In particolare, si sottolinea che:

- la conduzione della gestione dovrà essere totalmente diversa da quella attuale, per effetto delle nuove logiche privatistiche che dovranno essere immediatamente acquisite e adottate, in quanto le decisioni assunte incideranno direttamente sui risultati dell'Ente, sia in termini economici, sia in termini patrimoniali;
- gli interventi finanziari, oltre a essere costantemente misurati e valorizzati, dovranno essere programmati entro un arco temporale definito, sia per mantenere l'equilibrio del bilancio, sia per avviare i nuovi meccanismi di controllo contabile e gestionale.

Si tratta di conseguenze della "riforma Gelmini", che impone alle università statali di adottare un sistema di contabilità generale e analitica, il bilancio unico e il bilancio consolidato di Ateneo, nonché, ai fini del consolidamento e del monitoraggio dei conti delle amministrazioni pubbliche, un bilancio preventivo e un rendiconto in contabilità finanziaria (art. 5, comma 4, lettera a, della legge 30 dicembre 2010, n. 240); la riforma prevede, altresì, l'adozione di un piano economico-finanziario triennale, al fine di accertare la sostenibilità di tutte le attività dell'Ateneo.

Per far fronte ai suddetti cambiamenti normativi, l'Ateneo, come poc'anzi accennato, ha adottato un preciso programma basato sulla funzionalità del sistema organizzativo e dell'impianto tecnico del bilancio unico, nonché sul costante mantenimento dell'equilibrio di bilancio e sull'eliminazione preventiva dell'inesigibilità presente nei vari bilanci dell'Università; tutto ciò per riformulare e allocare, in modo certo, le relative poste all'interno di un'unica gestione, evitando esposizioni negative nel futuro bilancio, ossia sopravvenienze passive a danno del patrimonio dell'Ente.

E' possibile affermare che tutti gli obiettivi previsti nel biennio 2011/2012 sono stati raggiunti dall'amministrazione, malgrado le difficoltà derivanti dalla grave regressione economica, che si aggiungono a quelle di natura tecnica e gestionale. Nella presente relazione, al fine di collegare in senso logico le azioni intraprese, vengono riassunte solo alcune delle attività svolte nel predetto biennio, per soffermarci più in dettaglio su quelle riguardanti il prossimo esercizio finanziario.

Nel biennio 2011/2012, così come previsto:

- sono stati riuniti, per essere gestiti attraverso le procedure già sperimentate dall'amministrazione centrale, tutti i precedenti centri autonomi di spesa all'interno di un'unica organizzazione (P.A.C);
- è stato riallineato l'attuale fabbisogno di cassa dell'Ente in un unico bilancio e sistema organizzativo;
- è stata ripianata tutta la massa inesigibile, di natura interna ed esterna, nell'ambito dei bilanci esaminati, ammontante complessivamente a circa 62 milioni di euro (dato attuale); a far data dal 1 gennaio 2013, sarà effettuata, contestualmente alla chiusura dei conti consuntivi 2012, un'ulteriore ricognizione dei residui, ivi compresi quelli riguardanti i dipartimenti;
- sono stati assestati e dismessi tutti i bilanci non più operativi, al fine di riformulare il nuovo bilancio unico di Ateneo (dipartimenti disattivati, centri di gestione amministrativa e sezionali delle ex facoltà).
- sono stati assestati i bilanci dei dipartimenti dell'esercizio 2012, dopo ben quindici anni dall'avvio del decentramento amministrativo-contabile, al fine riallineare le relative poste all'interno del prototipo del bilancio unico (C.A. 30 novembre 2012).

Passando ad esaminare le attività specifiche del prossimo esercizio, si rappresenta che, come stabilito dal Consiglio di amministrazione nella seduta del 30 novembre 2012 (programma annuale 2013):

- è stato predisposto dall'area finanziaria un sistema organizzativo-gestionale (denominato UNI.co) strutturato su tre livelli e correlato alla funzionalità del bilancio unico di Ateneo (Ateneo; PAC; Centri di responsabilità); ciò, ai fini delle validazioni contabili dell'esercizio di riferimento, nonché delle relative aggregazioni e fasce di consolidamento. Come più volte chiarito, detto sistema dovrà essere ulteriormente sviluppato per la tenuta della contabilità generale; pertanto, sarà necessario individuare all'interno dell'Ente ogni singolo centro di costo (laboratori, biblioteche, aule, ecc.) afferente al proprio centro di responsabilità, ivi compresi quelli riguardanti il patrimonio immobiliare (edifici), che afferiranno direttamente all'Ateneo (centro di responsabilità di primo livello); ne consegue che, in modo analogo alle risorse finanziarie, tutti i beni di natura patrimoniale (mobiliare e immobiliare) si intendono affidati ai vari responsabili, pertanto il loro valore ed i relativi ammortamenti saranno organizzati, in modo analogo, al modello del bilancio unico;
- è stato predisposto dall'area finanziaria, sulla base del sistema organizzativo, il bilancio unico di Ateneo per quanto concerne la previsione annuale del 2013 e quella pluriennale (2013/2015), nonché il conto consuntivo ed il relativo trend storico pluriennale degli esercizi precedenti (il primo anno ufficiale sarà, ovviamente, il consolidato alla chiusura dell'esercizio 2013);
- è stata predisposta dall'area finanziaria, sulla base del sistema organizzativo, la riformulazione del bilancio unico di Ateneo per missioni e programmi: il d.lgs 27 gennaio 2012, n. 18, prevede, nella fase transitoria, la riformulazione del bilancio di previsione dell'esercizio 2013, secondo una classificazione della spesa per missioni e programmi, laddove le missioni esprimono "le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica", mentre i programmi rappresentano "aggregati omogenei di attività svolte allo scopo di perseguire obiettivi ben definiti nell'ambito delle finalità istituzionali"; in particolare, ciascun programma costituisce un livello di aggregazione tale da consentire al "decisore politico" di poter scegliere l'impiego delle risorse tra scopi alternativi, superando, al contempo, l'eccessiva rigidità del bilancio. L'art. 4 del summenzionato d. lgs. n. 18/2012 prevede che, con decreto del MIUR, di concerto con il MEF, siano stabiliti l'elenco delle missioni e dei programmi, nonché i criteri a cui le università si attengono ai fini di una omogenea riclassificazione dei dati contabili; considerato che alla data attuale non sono pervenuti i previsti decreti di attuazione, l'amministrazione ha comunque effettuato la riformulazione del bilancio in missioni e programmi non solo per le uscite, ma anche per le entrate, anche su base pluriennale. Si ritiene, comunque, che un sistema di rilevazione con funzioni omogenee dovrebbe essere riportato negli appositi documenti ministeriali (come ad esempio il decreto interministeriale), stante che ciascun ateneo adotta un proprio piano dei conti;
- sono stati redatti, all'interno del bilancio unico 2013 e in modo omogeneo, i nuovi sottobalanci (sezionali), in cui confluiranno la gestione dei residui e delle competenze dei precedenti centri autonomi di spesa; ciò, al fine di formulare il prototipo del bilancio unico 2013 e di predisporre i prossimi budget economici;
- saranno riformulate le attuali poste finanziarie, per potere adottare, come già deliberato, un nuovo "modello di bilancio finanziario", che consenta l'allineamento della gestione dei residui a quella della competenza (due esercizi massimo da mantenere in parte corrente e tre esercizi massimo in parte capitale, sempreché siano stati assunti nel corso dell'esercizio regolari impegni di spesa) e l'applicazione sistematica dell'istituto giuridico della perenzione amministrativa, al fine di favorire la riduzione dei residui (ossia la sovraesposizione finanziaria) e il contestuale controllo

dell'equilibrio del bilancio complessivo, nonché di determinare l'effettiva situazione dei crediti e dei debiti da riportare nei futuri bilanci dell'ateneo. Detto modello, inoltre, aiuterà a gestire, su base pluriennale, i programmi iscritti all'interno del bilancio unico, in correlazione alle risorse stanziare (budget degli investimenti, ecc.), nonché ad attivare, in correlazione con la contabilità generale, un sistema univoco di processi. Quanto sopra, nell'ottica di ottenere e di individuare il momento in cui la fase decisionale diventa autorizzativa, sia per la tenuta della contabilità economico-patrimoniale, sia per la tenuta della contabilità finanziaria;

- sarà adottato un nuovo regolamento per l'amministrazione, la contabilità e la finanza, il cui documento deve prevedere, anche, per i motivi sopra specificati, le modalità di conduzione della nuova gestione dell'Ateneo, che sarà, ovviamente, diversa da quella attuale, sia per il sistema di rilevazione dei singoli fatti amministrativi (cicli attivi e passivi), sia per i riflessi riguardanti la valorizzazione, in termini economici e patrimoniali, di tutte le poste impiegate dai singoli responsabili;
- sarà riformulato, per i motivi esposti ai precedenti punti, nel corso dell'esercizio 2013, il piano dei conti (CO.fi) del bilancio unico in esame per le correlazioni economiche e patrimoniali;
- sarà predisposto, nel corso dell'esercizio 2013, sia un piano dei conti per la contabilità generale (CO.ge) che per la contabilità analitica (CO.an), entrambi strutturati su tre livelli, che interagiranno, ove possibile, con quello finanziario, di cui al precedente punto.

E' stato ritenuto opportuno esporre nella presente relazione le attività e le problematiche da affrontare nel prossimo esercizio finanziario, al fine di chiarire l'utilità e le finalità del bilancio unico in esame, che rappresenta, di fatto, la novità per il 2013.

Passando ad analizzare i contenuti finanziari del documento previsionale del 2013, purtroppo non si può che ribadire quanto già esposto nelle premesse iniziali della presente relazione: non esiste alcun segnale positivo rispetto a quanto già rilevato negli scorsi esercizi finanziari; v'è, piuttosto, l'aggravarsi dello stato di disagio in cui versano gli atenei italiani, che sta ormai degenerando in pieno collasso economico. Con la recente approvazione della "legge di stabilità", il Governo ha mantenuto un ulteriore taglio del fondo di finanziamento ordinario, pari a 300 milioni di euro (definito catastrofico dal presidente della CRUI), a causa del quale metà delle Università sono adesso a rischio default (come riconosciuto dallo stesso ministro Profumo); ne consegue un danno economico irreversibile per gli atenei, ampiamente illustrato nella mozione approvata all'unanimità dall'assemblea della CRUI nella seduta del 20.12.2012.

Prima di passare all'analisi delle poste più significative delle entrate e delle uscite, si evidenzia che le previsioni iscritte riguardano l'intero Ateneo e comprendono, quindi, quelle dell'amministrazione centrale, quelle dei dipartimenti e quelle delle strutture non dipartimentali.

Il fondo di finanziamento ordinario, approvata la legge di stabilità, viene stimato in 164,8 M€

L'entità prevista per il fondo di finanziamento ordinario dell'esercizio 2013 corrisponde sostanzialmente alla risorsa ricevuta nel lontano 1998; in sostanza, il fondo in questione regredisce, nei fatti, di circa un quindicennio.

Per dare un'idea dell'andamento del fondo di finanziamento ordinario, dal momento dell'avvio del decentramento ad oggi, viene riportata la sottostante tabella, che evidenzia un trend crescente dall'esercizio 1994 all'esercizio 2008, e una progressiva, ma costante, riduzione a partire dall'esercizio 2009.

Dall'esercizio 2008 all'esercizio 2012, il FFO ha subito, nel suo complesso, una riduzione di circa 25 milioni di euro; come è stato evidenziato, il valore di 164,8 MI, previsto per l'esercizio 2013, ci riporta indietro fino all'esercizio 1998 (163,5 MI); se alla predetta riduzione di 25 milioni di euro si aggiunge quella prevista per il 2013 (- ulteriori 13 milioni) la flessione complessiva si assesta a 37,8 milioni di euro.

La tabella esprime la tendenza in valori assoluti, ma, di fatto, le disponibilità del FFO cominciano a subire una erosione già a partire dall'esercizio 2001, allorché il Ministero ha lasciato a carico dei bilanci delle università l'onere degli adeguamenti stipendiali da corrispondere, annualmente, al personale docente.

F.F.O.

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
110,4	115,0	146,2	157,7	163,5	165,8	175,7	181,8	183,9	184,3	190,2	194,7	195,6	198,0	202,6
Increm /rid	4,58	31,24	11,49	5,74	2,28	9,97	6,03	2,17	0,37	5,90	4,50	0,91	2,43	4,63
	95/94	96/95	97/96	98/97	99/98	00/99	01/00	02/01	03./02	04./03	05./04	06./05	07/06	08/07
	4,14%	27,16%	7,86%	3,64%	1,40%	6,01%	3,43 %	1,19%	0,20%	3,20%	2,37%	0,47%	1,24%	2,34%

2009	2010	2011	2012	2013
200,2	189,1	179,5	177,8	164,8
-2,40	-11,1	-9,6	-1,7	-13,0
09/08	10/09	11/10	12/11	13/12
-1,18%	-5,54%	-5,08%	-0,95%	-7,31%

Mettendo a confronto l'assegnazione provvisoria complessiva di FFO 2011, comunicata con nota ministeriale del 10 dicembre 2012, prot. n. 1856, pari a 179,5 MI, con l'assegnazione provvisoria di FFO 2012, comunicata con nota ministeriale del 10 dicembre 2012, prot. n. 1855, pari a 177,8 MI, si evidenzia una riduzione complessiva di 1,7 MI. Tale 'modesto' decremento, però, è solo apparente, in quanto l'assegnazione di FFO 2012 ingloba alcune somme che, fino al 2011, venivano erogate separatamente. Si fa specifico riferimento alle assegnazioni di € 1.568.625,00 e di € 2.056.677,00, rispettivamente destinate, l'una, al consolidamento degli importi attribuiti agli atenei ai sensi dell'art.1 comma 650 legge 27 dicembre 2006, n.296 (reclutamento straordinario dei ricercatori), l'altra, al consolidamento degli importi attribuiti agli atenei ai sensi dell'art. 3, comma 53, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (assunzione ricercatori). Pertanto, se dall'assegnazione complessiva € 177.878.637,00 vengono detratte le somme di € 1.568.625,00 e di € 2.056.677,00, il F.F.O. 2012 si assesta, realmente, ad € 174.253.335,00, determinando una riduzione effettiva rispetto al 2011, al netto degli interventi specifici, di circa 3,2 MI.

Le entrate contributive sono state previste in 39 MI, confermando, di fatto, l'importo assestato nell'esercizio 2012, pari a 38,8 MI; analizzando il trend delle entrate contributive dell'ultimo biennio 2011/2012, si evidenzia, anche in questo caso, una progressiva riduzione; infatti, l'ammontare è stato, rispettivamente, di 40,9 MI nel 2011 e di 38,8 MI nell'assestamento 2012.

Passando ad analizzare le altre entrate di natura ministeriale, è da evidenziare la previsione di 2,8 MI per i dottorati di ricerca; l'importo è pari all'ammontare dell'ultima assegnazione. L'Ateneo è intervenuto a integrazione della prevista erogazione ministeriale con un cofinanziamento di 2 MI (per l'eventuale XXIX ciclo), definendo, quindi, un ammontare complessivo di 4,8 MI; è stata garantita, altresì, la somma di 0,2 MI per il soggiorno all'estero.

Le entrate previste per i medici in formazione specialistica finanziate dal Ministero sono state stimate in 18,4 MI che, se aggiunte ai previsti finanziamenti della Regione Siciliana (laddove erogati) per 6,3 MI, determinano un ammontare complessivo per le scuole di specializzazione di area medica pari a 24,7 MI.

Viene confermato, come per i precedenti esercizi, il finanziamento della Regione Siciliana per i progetti di utilità collettiva (PUC) stimato in 3,2 MI, al quale va ad aggiungersi la somma di 2 MI a carico dell'amministrazione di Ateneo, per un ammontare complessivo di 5,6 MI.

Le entrate previste per i corsi di studio presso le sedi decentrate riportano una previsione complessiva di 4,2 MI di cui 1,9 MI riferiti alla sede di Siracusa (corsi di studio in Architettura) e 2,3 MI riferiti alla sede di Ragusa (corsi di laurea in Lingue e letterature straniere).

Per quanto riguarda i finanziamenti per i progetti di ricerca di interesse nazionale, è stata iscritta una somma di 2,2 MI, mentre l'importo iscritto per altri progetti finanziati dal MIUR è pari a 8,4 MI.

Non è stato previsto alcun finanziamento da parte della Regione Siciliana per il funzionamento delle università, degli istituti, degli osservatori astronomici, astrofisici, geofisici e vulcanologi e per l'acquisto, il rinnovo ed il noleggio di attrezzature didattiche, ivi comprese le dotazioni librerie; la somma di 3,5 MI, iscritta tra le poste dell'uscita è stata interamente garantita dall'Ateneo.

Passando ad esaminare la parte delle uscite, si evidenzia che gli emolumenti da corrisondersi al personale di ruolo docente e tecnico-amministrativo ammontano a 178 MI, di cui 122 MI riguardano il personale docente (a tempo indeterminato e determinato) e 56 MI riguardano il personale tecnico-amministrativo (comprese le collaborazioni a contratto). Come già specificato nel programma annuale 2013, la spesa stipendiale comprende anche quella dei docenti che prestano la loro attività presso le sedi di Ragusa e di Siracusa.

E' stata iscritta in bilancio la somma complessiva di € 8,74 MI per la programmazione delle spese per la didattica, la ricerca e per i budget dipartimentali; in particolare, le somme assegnate ai dipartimenti per le spese di funzionamento sono pari a 1 MI, pari all'importo già assegnato per l'esercizio 2012; è stato programmato l'importo di 1 MI per la programmazione didattica 2013/2014; 0,5 MI sono stati stanziati per la ricerca

d'Ateneo; 2 MI per i dottorati di ricerca quale cofinanziamento della prevista erogazione ministeriale e 3,5 MI per il funzionamento delle biblioteche.

Il riaccentramento dei servizi, se da un lato ha svincolato risorse sui budget delle strutture dipartimentali, dall'altro ha richiesto la rideterminazione delle condizioni contrattuali; ciò ha prodotto la realizzazione di economie di scala e un maggiore controllo sulla qualità dei servizi offerti. In particolare, sono state previste in bilancio le seguenti somme: 2,4 MI per le manutenzioni dei beni immobili e mobili (global service); 6 MI per l'efficientamento energetico, comprese le manutenzioni e gli adeguamenti strutturali; 1,1 MI per la vigilanza; 2,4 MI per la pulizia dei locali, compresa la fornitura di materiale igienico-sanitario; 1,6 MI per fitti passivi; 1,4 MI per servizi di accoglienza e bidellaggio.

Lo stato di equilibrio del bilancio dell'Ateneo, derivante dall'oculata gestione delle risorse e dagli interventi posti in essere sin dal 2010, consentono, ancora per quest'anno, di effettuare una programmazione delle spese che va oltre l'esclusiva copertura degli emolumenti stipendiali, garantendo, ancora per un anno, il perseguimento delle finalità istituzionali (didattica, ricerca, servizi). Tutto ciò, sempre ottemperando – nell'elaborazione delle complessive poste del bilancio preventivo e pluriennale – alle prescrizioni di contenimento e di razionalizzazione della spesa introdotte, per le Istituzioni universitarie, dalle numerose norme di legge entrate in vigore dal 2008 a oggi.

E' triste, tuttavia, riscontrare che gli Atenei italiani sono rimasti, ormai da più di un decennio, senza alcun sostegno istituzionale da parte dei vari governi, che si sono via via succeduti alla guida del Paese. E' doloroso rilevare che i tagli operati all'università italiana, negli ultimi cinque anni, sono stati pari a circa 1,5 miliardi di euro e constatare che tanti atenei, per sopravvivere, sono stati costretti dalla crisi a cancellare corsi di studio, a ridurre gli orari di apertura delle biblioteche, a bloccare l'acquisto di nuovi libri e delle riviste scientifiche, a sacrificare i laboratori, a trascurare servizi essenziali per il funzionamento, a ridurre progressivamente la quantità di personale impegnato nell'attività didattico-scientifica e di servizio.

Il momento che vive il Paese è sicuramente grave, e gli sprechi nazionali non derivavano solo dall'Università; purtroppo, oggi, la notizia più grave è quella che la metà degli atenei attraversano un vero stato di pericolo finanziario e i loro bilanci non sono più sufficienti per onorare i debiti contratti e il pagamento degli emolumenti stipendiali dei propri dipendenti.

Il rettore vuole, però, assicurare la propria comunità. L'Università di Catania si trova ancora – a differenza di tanti altri atenei – in una situazione di "sicurezza contabile"; ciò, grazie agli interventi finanziari e gestionali messi in atto – col sacrificio di tutti i componenti della comunità universitaria – dal 2010 (circolare rettorale del 19 novembre 2009 n. 83082), interventi che risultano ancora oggi validi in quanto finalizzati al costante mantenimento dell'equilibrio del bilancio dell'Ateneo. Attraverso l'eliminazione dell'eccessiva esposizione e dell'incertezza finanziaria, e grazie al ridimensionamento organizzativo e al contenimento della spesa (spending review), è stato possibile salvaguardare il reale valore dell'Ente per garantire un futuro alla nostra Università.

Il Rettore

Prof. Antonino Recca

