



Consiglio di
Amministrazione

Seduta del

30 LUG. 2013

Nell'anno **duemilatredici**, addì **30 luglio** alle ore **13.45**, presso il **Salone del Senato Accademico**, si è riunito il Consiglio di Amministrazione, convocato con nota rettorale prot. n. 0046139 del 25.07.2013, per l'esame e la discussione degli argomenti iscritti al seguente ordine del giorno:

..... **O M I S S I S**

Sono presenti: il **rettore**, prof. Luigi Frati; il **prorettore**, prof. Francesco Avallone; i consiglieri: prof.ssa Antonella Polimeni, prof. Maurizio Barbieri, prof. Bartolomeo Azzaro, dott.ssa Francesca Pasinelli, prof. Michel Gras, Sig. Domenico Di Simone, dott.ssa Angelina Chiaranza, sig. Luca Lucchetti, sig.ra Federica Di Pietro; il **direttore generale**, Carlo Musto D'Amore, che assume le funzioni di segretario.

Il **presidente**, constatata l'esistenza del numero legale, dichiara l'adunanza validamente costituita e apre la seduta.

..... **O M I S S I S**

D. APP/13
3. Bilancio
unico



30 LUG. 2013

Area Organizzazione e Sviluppo
il Direttore
Dott. Fabrizio De Angelis

lu

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA
Area Contabilità, Finanza e Controllo di Gestione
il Direttore

PERVENUTO IL

25 LUG. 2013

BILANCIO UNICO – IMPLICAZIONI DI CARATTERE ORGANIZZATIVO, GESTIONALE E CONTABILE

Il Rettore sottopone al Consiglio di Amministrazione la seguente relazione predisposta dai direttori delle Aree Organizzazione e Sviluppo, Contabilità finanza e controllo di gestione e Affari Istituzionali, con il coordinamento del Direttore Generale, inerente l'introduzione del bilancio unico di ateneo in Sapienza per effetto della legge 240/10 e del D.Lgs. 18/12 ed il conseguente impatto sull'organizzazione, sulla gestione amministrativo-contabile dei centri di spesa e sulla correlata sfera di autonomia e responsabilità dei vari attori istituzionali, che impone la progettazione e l'attuazione di un adeguato modello organizzativo-gestionale e tecnico-operativo atto a supportare l'implementazione dei nuovi processi decisionali, di programmazione e di contabilizzazione delle risorse.

1. Il Direttore Generale e l'autonomia dei Dipartimenti/centri nel sistema di bilancio unico.

L'art. 2, comma 1, lett. o), della legge n. 240/2010, ha attribuito al Direttore Generale *"la complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'ateneo, nonché [i] compiti, in quanto compatibili, di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"*; mentre l'art. 2, comma 2, lett. a), ha previsto la *"semplificazione dell'articolazione interna, con contestuale attribuzione al dipartimento delle funzioni finalizzate allo svolgimento della ricerca scientifica, delle attività didattiche e formative, nonché delle attività rivolte all'esterno ad esse correlate o accessorie"*. Si aggiunga che l'art. 5, comma 4, lett. a), della legge n. 240/2010 prevede tra i criteri di delega al Governo per i decreti legislativi destinati ad integrare, sotto il profilo tecnico, la disciplina della medesima legge n. 240/2010, *"l'introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica, del bilancio unico e del bilancio consolidato di ateneo sulla base di principi contabili e schemi di bilancio stabiliti e aggiornati dal Ministero, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), garantendo, al fine del consolidamento e del monitoraggio dei conti delle amministrazioni pubbliche, la predisposizione di un bilancio preventivo e di un rendiconto in contabilità finanziaria, in conformità alla disciplina adottata ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196"*.

Il d.lgs. adottato in attuazione di tale norma (n. 18/2012) ha profondamente modificato l'art. 86, primo comma, del D.P.R. n. 382/1980, sopprimendo il



30 LUG. 2013

Area Organizzazione e Sviluppo
Il Direttore
Dott. Fabrizio Angeles

W

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA
Area Contabilità, Finanza e Controllo di Gestione
Il Direttore

riferimento all'autonomia finanziaria dei Dipartimenti e sostituendolo con il riferimento all'autonomia gestionale (oltre che amministrativa) degli stessi. Sono stati inoltre soppressi il secondo, terzo, quarto, quinto e ottavo comma dell'art. 86 predetto, che disciplinavano l'esercizio dell'autonomia finanziaria dei Dipartimenti.

In particolare, il decreto indicato determina la modifica del sistema contabile delle università attraverso l'adozione di un "sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica". La novità maggiormente rilevante è l'introduzione del bilancio unico, che obbliga le Università a riorganizzare e ridefinire i "centri di responsabilità dotati di autonomia gestionale e amministrativa" che dovranno operare nell'ambito appunto di un unico bilancio di ateneo.

Entro il 1° gennaio 2014, le università dovranno adottare il sistema di contabilità economico-patrimoniale e il bilancio unico d'ateneo, nonché i sistemi e le procedure di contabilità analitica.

Con l'espressione Dipartimenti/centri si intenderà d'ora in poi designare le strutture, diverse delle Aree dirigenziali, qualificate come centri di spesa o centri di responsabilità amministrativa (Facoltà, Dipartimenti, Centri di ricerca, Centri di servizi, Centri di ricerca e servizi, Poli, ecc.).

La nuova previsione dell'art. 86, primo comma, d.P.R. n. 382/1980, come da ultimo riformulato, secondo cui i Dipartimenti/centri hanno "autonomia gestionale e amministrativa", va inoltre coordinata con l'art. 5, comma 3, del predetto d.lgs. n. 18/2012, il quale dispone che "le università [...] strutturano il bilancio unico d'ateneo di previsione annuale, coerentemente con la propria articolazione organizzativa complessiva, ivi inclusa quella riferibile alle funzioni di didattica e ricerca, in centri di responsabilità dotati, di autonomia gestionale e amministrativa, ai quali è attribuito un budget economico e degli investimenti autorizzatorio".

Il nuovo Statuto della Sapienza, modificato in conformità alla l. n. 240/2010 e al d.lgs. n. 18/2012, approvato in via definitiva il 16 ottobre 2012, prevede all'art. 2, comma 5 che "ai fini di quanto previsto dall'art. 2, comma 1, lett. o), della legge n. 240/2010, e in attuazione dei principi in materia di bilancio unico di Ateneo, è ammessa la delega delle funzioni da parte del Direttore Generale; i limiti e gli ambiti della delega sono disciplinati nel Regolamento di amministrazione, finanza e contabilità".

L'art. 11 dello Statuto prevede inoltre, al comma 2 (applicabile a tutte le tipologie di Dipartimenti/centri), che, "al fine del perseguimento dei propri obiettivi istituzionali i Dipartimenti sono dotati di autonomia gestionale ed amministrativa per quanto riguarda tutte le attività contrattuali e convenzionali" che li riguardano direttamente, con soggetti sia pubblici sia privati, nel rispetto della disciplina legislativa vigente, esclusa comunque la



30 LUGLIO 2013

Area Organizzazione e Sviluppo
Il Direttore
Dott. Francesco Angelli

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA
Area Contabilità, Finanza e Controllo di Gestione
Il Direttore

UW

possibilità di provvedimenti amministrativi di carattere generale o relativi a questioni riservate ad altri organi a tal fine identificati dallo Statuto. Il comma 3 del medesimo articolo specifica che il Direttore di Dipartimento è coadiuvato, nella gestione delle attività del Dipartimento, dal Segretario amministrativo, che è responsabile della Segreteria amministrativa e coordina le attività amministrativo-contabili di diretta pertinenza secondo quanto previsto dal Regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità (e non più, come già previsto, "assumendo la responsabilità, in solido con il Direttore, dei conseguenti atti"). Ai sensi dell'art. 10, comma 6, del nuovo Statuto i Dipartimenti/centri sono dotati di risorse finanziarie da destinare a spese di investimento e di funzionamento (budget).

Onde pervenire all'introduzione compiuta del sistema di bilancio unico, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 18/2012 e del nuovo Statuto, il Regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità e i Regolamenti-tipo dei Dipartimenti/centri saranno modificati e rivisitati coerentemente con le disposizioni e con l'impianto ispiratore della riforma legislativa.

Dal complessivo tenore della normativa primaria e del nuovo Statuto, infatti, si evince l'intento del legislatore di focalizzare il ruolo dei Dipartimenti/centri sulle funzioni finalizzate allo svolgimento della ricerca scientifica, delle attività didattiche e formative, nonché delle attività, in particolare contrattuali e convenzionali, rivolte all'esterno ad esse correlate o accessorie.

In tale chiave, ai Dipartimenti/centri:

- è riconosciuta autonomia gestionale e amministrativa ma non più autonomia contabile;
- l'autonomia finanziaria dei Dipartimenti/centri, la cui menzione nel D.P.R. n. 382/1980 è stata espressamente abrogata, deve essere ricostruita alla luce del ruolo degli stessi come sopra richiamato, e compatibilmente con la riconduzione e alle attribuzioni del Direttore Generale della "complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'ateneo", nonché tenendo presente i compiti propri dello stesso Direttore Generale di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ed in particolare di cui al comma 1, lett. d), di tale disposizione, a mente della quale il Direttore Generale "[adotta] gli atti e i provvedimenti amministrativi ed [esercita] i poteri di spesa e quelli di acquisizione delle entrate rientranti nella competenza dei propri uffici, salvo quelli delegati ai dirigenti" (v. ora, in senso analogo, l'art. 22, comma 1, lett. e), del nuovo Statuto).

Per autonomia gestionale si intende, in particolare, la capacità riconosciuta ai



30 LUGLIO 2013

Area Organizzazione e Sviluppo
Il Direttore
Dot. ~~Esposito~~ De Angelis

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA
Area Contabilità, Finanza e Controllo di Gestione
Il Direttore

UW

Dipartimenti/centri di disporre del proprio budget, sulla base di scelte affidate alla "comunità dipartimentale", la quale le gestisce attraverso i propri organi eletti (Direttore, Consiglio e Giunta), nel rispetto delle disposizioni contenute nelle leggi, nello Statuto di Ateneo e nei regolamenti. Fermo restando il principio della massima salvaguardia e tutela dell'autonomia (decisionale) dei Dipartimenti/centri, nel nuovo ordinamento universitario - nel quale è stato introdotto il bilancio unico di Ateneo al fine di garantire la coerenza con la programmazione triennale, una maggiore trasparenza e omogeneità e di consentire l'individuazione della esatta condizione patrimoniale dell'Ateneo - assume fondamentale importanza la scelta del modello organizzativo più confacente a conciliare, soprattutto nella fase di attuazione delle decisioni adottate dai Dipartimenti/centri, le esigenze di legalità, rapidità ed efficienza dell'azione amministrativa con le norme che attribuiscono comunque al Direttore Generale i poteri e le connesse responsabilità in ordine al bilancio unico ed alla sua complessiva gestione.

Si rileva, in proposito, che al riconoscimento espresso dell'autonomia gestionale e amministrativa dei Dipartimenti/centri (di cui al nuovo art. 86 d.P.R. n. 382/1980), corrisponde nel nuovo Statuto della Sapienza la formula della "autonomia gestionale ed amministrativa per quanto riguarda tutte le attività contrattuali e convenzionali che li riguardano direttamente"; è stato dunque espunto il previgente riferimento all'autonomia organizzativa dei Dipartimenti/centri.

Il nuovo contesto normativo attribuisce al Direttore del Dipartimento/centro potere di proposta in tema di assegnazione di risorse e di formazione del bilancio, nel quadro della gestione organizzativa ed amministrativa finalizzata allo svolgimento della ricerca scientifica, delle attività didattiche e formative, nonché delle attività rivolte all'esterno ad esse correlate o accessorie.

2. Definizione dei rapporti gerarchici e funzionali

Il nuovo Statuto contiene un'apposita previsione all'art. 2, comma 5, secondo cui "Ai fini di quanto previsto dall'art. 2, comma 1, lett. o) della l. 30.12.2010, n. 240, e in attuazione dei principi in materia di bilancio unico di Ateneo, è ammessa la delega delle funzioni da parte del Direttore Generale. I limiti e gli ambiti della delega sono disciplinati nel Regolamento di amministrazione, finanza e contabilità."

Laddove si volesse ipotizzare una delega funzionale da parte del Direttore Generale ai Direttori di Dipartimento/centro, la stessa risulterebbe inattuabile in virtù dell'assenza di un rapporto gerarchico - attesa anche la particolare natura elettiva del mandato del Direttore di Dipartimento/centro - tra



30 LUGLIO 2013

Area Organizzazione e Sviluppo
Il Direttore
Dot. Felice De Angella

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA
Area Contabilità, Finanza e Controllo di Gestione
Il Direttore

uw

Direttore Generale e Direttore di Dipartimento/centro, anche perché risulterebbe di fatto immutato il previgente assetto finanziario e contabile.

D'altra parte, l'attuale struttura organizzativa della Sapienza che prevede, insieme alla Direzione Generale, diverse decine di Dipartimenti/centri, suggerisce l'adozione di un modello organizzativo di tipo decentrato piuttosto che uno di tipo centralistico. Una soluzione in tale ultimo senso, infatti, sarebbe foriera con ogni probabilità di gravi ripercussioni sull'efficienza gestionale dei vari processi con un allungamento delle tempistiche di conclusione degli stessi tale da determinare una paralisi delle attività.

In merito, si deve osservare che la soppressione dell'autonomia contabile e (parzialmente) di quella finanziaria dei Dipartimenti/centri lascia sopravvivere il ruolo del Segretario amministrativo, pur se ridelineato nel nuovo Statuto (funzionario amministrativo, e dunque posto in posizione di subordinazione rispetto al Direttore Generale, il cui principale compito è quello di coadiuvare il Direttore di Dipartimento/centro nella gestione delle attività del Dipartimento/centro, coordinando le attività amministrativo-contabili di diretta pertinenza).

In questa prospettiva, le relazioni che possono intercorrere tra la Direzione Generale, i Direttori dei Dipartimenti/centri ed i Segretari Amministrativi sono essenzialmente di tipo gerarchico-funzionale.

Nel nuovo assetto prospettato, il responsabile gerarchico (Direttore Generale) coordina le funzioni di tutti i Segretari amministrativi, definendo le necessarie linee guida complessive della gestione prettamente amministrativa (gestione di permessi, ferie, straordinari, etc.) di concerto con il responsabile funzionale (di norma, il Direttore del Dipartimento/centro). Il responsabile funzionale, invece, è normalmente il punto di riferimento per le attività da svolgere. Ogni dipendente, va precisato, può dipendere da un solo responsabile gerarchico, mentre è possibile che abbia, contemporaneamente, anche più di un responsabile funzionale.

Nella prospettiva adottata, ispirata alla coesistenza necessaria di un rapporto gerarchico e di uno funzionale che coinvolgano le attività del Segretario amministrativo, dunque, lo stesso è destinato a rivestire la qualità di soggetto direttamente responsabile del Dipartimento/centro, in quanto investito di delega di funzioni da parte del Direttore Generale. Questo modello prevede che i Segretari amministrativi dei Dipartimenti/centri diventino, secondo un'accezione terminologica provvisoria, "Responsabili Amministrativi di Struttura" delegati dal Direttore Generale alla gestione amministrativo-contabile relativamente al budget assegnato.

Il ruolo dell'attuale Segretario amministrativo verrebbe così ad assumere una diversa connotazione in quanto Responsabile Amministrativo di Struttura che presta il suo servizio presso Dipartimenti/centri coerentemente col ruolo del



Consiglio di
Amministrazione

Seduta del

30 LUG. 2013

Area Organizzazione e Sviluppo
Il Direttore
Dot. ~~Carlo~~ De Angelis

Consiglio di Amministrazione di ROMA
Area Contabilità, Finanza e Controllo di Gestione
Il Direttore

UW

Direttore di Dipartimento/centro, cui è assegnata una funzione di programmazione e indirizzo. La funzione amministrativo-contabile è affidata al R.A.S., sottoposto gerarchicamente al Direttore Generale e funzionalmente al Direttore del Dipartimento/centro.

Il Direttore del Dipartimento/centro mantiene saldamente il ruolo di rappresentante del Dipartimento/centro, figura apicale nella proposizione delle politiche didattico-scientifiche e culturali, come naturalmente integrate nello sviluppo del sistema Sapienza. Il R.A.S. assume il ruolo di gestore delegato dal Direttore Generale per l'assolvimento delle attività amministrative e l'assunzione delle determinazioni di spesa nell'ambito del budget predefinito per la singola struttura.

Il R.A.S., in questo modello, dipende gerarchicamente dalla Direzione generale ma, come avviene attualmente, svolge le sue mansioni quotidiane presso il Dipartimento/centro di cui cura la gestione amministrativo-contabile. Si consideri, in merito, che la circostanza che, con la riforma, i Direttori di Dipartimento/centro vanno ad esercitare funzioni prevalentemente di indirizzo "politico-amministrativo", definendo obiettivi e programmi da attuare, anche e soprattutto nel quadro delle politiche generali dettate dagli Organi centrali di governo di Sapienza, nonché verificando la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti, implica, per converso, che resta nella sfera di attribuzione dei R.A.S. l'adozione degli atti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano non più il singolo Dipartimento/centro, ora sprovvisto di autonomia contabile, ma direttamente l'Università verso l'esterno, mediante poteri delegati di spesa e di organizzazione delle risorse umane dedicate alle attività di supporto amministrativo-contabile. La nuova figura dei R.A.S., direttamente investiti della gestione amministrativa dei Dipartimenti/centri e della responsabilità contabile nella predisposizione e gestione del budget, ricoprirà funzioni e profili di responsabilità tali da dover necessariamente essere ricondotta a personale inquadrato nella categoria EP, in quanto, a norma del vigente CCNL, il grado di autonomia rimanda senz'altro alla soluzione di problemi complessi di carattere organizzativo ed il grado di responsabilità implica un apprezzamento della qualità ed economicità dei risultati ottenuti.

Occorre in merito chiarire, brevemente, che in ciascun Dipartimento/centro, le altre funzioni di supporto alla didattica o alla ricerca o preposte a specifici servizi presiedute da specifiche figure (manager didattico, coordinatore di facoltà, direttore di biblioteca, responsabile di laboratorio, etc.) restano in ogni caso funzionalmente subordinate rispettivamente ai Direttori di Dipartimento/centro nel rispetto al perseguimento degli obiettivi da questi ultimi assegnati.



30 LUG. 2013

Area Organizzazione e Sviluppo
Il Direttore
Dott. Fabrizio De Angelis

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA
Area Contabilità, Finanza e Controllo di Gestione

Il Direttore

Uw

Contestualmente, deve accedersi al potenziamento del ruolo della Direzione Generale e, per essa, della Area dirigenziale Contabilità, Finanza e Controllo di Gestione (ARCOFIG), posta la necessità di salvaguardare, da un lato, le esigenze dell'amministrazione, e dall'altro, l'affidamento del Direttore Generale (e le corrispondenti responsabilità permanenti) sui suoi singoli delegati di funzione in seno ai Dipartimenti/centri (i R.A.S.), attraverso l'istituzione di una struttura di Auditing interno (eventualmente articolata in sezioni ciascuna avente attribuzione nei confronti di una pluralità di Dipartimenti/centri o di una tipologia di atti), incaricata, secondo una Programmazione annuale, di eseguire una pluralità di controlli *ex post* di metodo e di legittimità a campione, secondo procedure e percentuali differenziate a seconda della tipologia dell'atto, della sua rilevanza ordinamentale e della significatività finanziaria.

Si ritiene utile far presente che il disegno organizzativo sopra descritto è in corso di adozione anche da parte di diversi altri Atenei di dimensioni paragonabili a Sapienza (Padova, Verona, Firenze, Palermo, Pavia, Genova, etc.), laddove altri atenei di dimensioni più contenute hanno optato per un modello centralizzato che rimette tutte le funzioni amministrativo-contabili in capo appunto alla Direzione Generale, altri ancora per modelli misti che non appaiono congruenti con il dettato normativo.

3. Bilancio unico – Aspetti tecnici

Il citato d. lgs. 27 gennaio 2012, n.18, "Introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica, del bilancio unico e del bilancio consolidato nelle università, a norma dell'articolo 5, comma 1, lettera b), e 4, lettera a), della legge 30 dicembre 2010, n.240", per completare il quadro di riferimento delle nuove misure previste, stabilisce che debbano essere emanati dai ministeri competenti (Miur e Mef) una serie di provvedimenti attuativi sui principi contabili e gli schemi di bilancio, sulla classificazione dei dati di bilancio in Missioni e Programmi, nonché sulle procedure da adottare per la gestione del periodo transitorio. Tali provvedimenti sono stati già predisposti anche se non è ancora avvenuta la loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Entro il **1° gennaio 2014**, comunque, le Università devono adottare il sistema di contabilità economico-patrimoniale e il bilancio unico d'ateneo nonché i sistemi e le procedure di contabilità analitica.

Inoltre, ai sensi dell'art. 7 comma 2 del D.lgs. 18/2012, le Università devono adeguare il proprio Regolamento per l'amministrazione, la finanza e la



30 G. 2013

Area Organizzazione e Sviluppo
Il Direttore
Dot. Fabrizio De Angelis

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA
Area Contabilità, Finanza e Controllo di Gestione
Il Direttore

lw

contabilità, entro il termine di 12 mesi dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto. Tuttavia, la mancata formalizzazione dei citati decreti attuativi ha comportato uno slittamento di fatto del termine stesso.

Occorre, comunque, pur in un contesto di riferimento non ancora formalmente varato, definire le principali regole da adottare per l'applicazione del bilancio unico la cui decorrenza resta fissata al **1° gennaio 2014**, data in cui, peraltro, le disponibilità dei singoli conti correnti intestati ai centri di spesa confluiranno in un unico conto corrente intestato a Sapienza, in base alle disposizioni di cui all'art. 35, comma 12, del decreto legge 24.1.2012 n.1, convertito nella legge 24 marzo 2012 n.27 "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività".

A partire da tale data occorrerà disporre dell'intero impianto del nuovo sistema, sia normativo sia tecnico, che, come previsto dall'art.1, comma 2, del d.lgs. 18/2012, sarà così ripartito:

- a) bilancio unico d'Ateneo di previsione annuale autorizzatorio composto da budget economico e degli investimenti unico di Ateneo;
- b) bilancio unico d'Ateneo di previsione triennale, composto da budget economico e degli investimenti, al fine di garantire la sostenibilità di tutte le attività nel medio periodo;
- c) bilancio unico d'ateneo d'esercizio, redatto con riferimento all'anno solare, composto da stato patrimoniale, conto economico e rendiconto finanziario, nota integrativa e corredato da una relazione sulla gestione;
- d) a partire dal 2015, bilancio consolidato con le proprie aziende, società o gli altri enti controllati, con o senza titoli partecipativi, qualunque sia la forma giuridica, composto da stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa;
- e) bilancio preventivo unico non autorizzatorio e rendiconto unico di Ateneo in contabilità finanziaria per consentire il monitoraggio ed il consolidamento dei conti delle amministrazioni pubbliche.

L'applicazione del bilancio unico comporta la necessità di ridisegnare alcuni processi per effetto del superamento dell'autonomia contabile, tra cui in particolare i seguenti:



30 LUG. 2013

Area Organizzazione e Sviluppo
Il Direttore
Dott. Angelo De Angelis

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA
Area Contabilità, Finanza e Controllo di Gestione
Il Direttore

Lu

- Processo di definizione del budget
- Processo di gestione delle variazioni di budget
- Processo di gestione dei flussi di cassa.

3.1. Processo di definizione del budget

Il Bilancio Unico comporta la condivisione da parte dei Dipartimenti/centri del medesimo piano dei conti e ciascun Dipartimento/centro rappresenta una unità analitica nell'ambito del bilancio unico che consente la definizione del singolo budget.

Il sistema informatico UGOV consente di collegare il piano dei conti alle c.d. "Unità Analitiche" che rappresentano una dimensione di dettaglio da ricondursi ai centri di responsabilità titolari di budget.

Il processo di programmazione annuale e triennale si avvia con la formulazione di una proposta di budget economico e degli investimenti annuale e triennale da parte di ciascun Centro di spesa sulla base delle risorse proprie e delle risorse assegnate dal Consiglio di Amministrazione; per queste ultime il concetto di "trasferimento" è superato poiché con il bilancio unico le risorse vengono messe a disposizione dei singoli budget ma all'interno del medesimo bilancio.

Con l'avvio del primo processo di budgeting ciascun Dipartimento/centro dovrà formulare una propria proposta di budget economico e degli investimenti sulla base delle sole entrate proprie previste per l'anno successivo indicandone la finalizzazione per natura, seppure in maniera aggregata, indicando anche la destinazione delle spese al fine di rispondere all'esigenza di classificazione Cofog in missioni e programmi.

A regime il singolo budget dovrebbe tener conto anche delle risorse assegnate al Dipartimento/centro ma ciò richiede tempi di decisione molto anticipati; in sostanza il Consiglio di Amministrazione dovrebbe deliberare la ripartizione delle risorse a favore dei centri di spesa con oltre un anno di anticipo rispetto all'anno di riferimento ed in tempo utile per consentire loro la predisposizione del budget per l'anno successivo. Per il bilancio triennale questa procedura appare ancora più corretta anche se l'incertezza delle risorse disponibili comporta di fatto l'impossibilità di programmare, con adeguata attendibilità, l'entità delle risorse da assegnare ai centri di spesa. Si fa riferimento, in particolare, al Fondo di Finanziamento Ordinario che,



30 LEG. 2013

Area Organizzazione e Sviluppo
Il Direttore
Dott. Fabrizio De Angelis

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA
Area Contabilità, Finanza e Controllo di Gestione
Il Direttore

ancora oggi, viene assegnato dal Miur con estremo ritardo rispetto alle normali esigenze di programmazione.

Ciò posto, il budget previsionale annuale e triennale, definito nella prima fase transitoria sulla base delle risorse proprie, deve essere pertanto sottoposto ai rispettivi Organi di governo che lo approvano.

Ovviamente i budget sono predisposti secondo il principio del pareggio e devono essere accompagnati dalla riclassificazione dei dati contabili in termini di competenza finanziaria considerato che occorre formulare anche il bilancio di previsione finanziario unico di Ateneo.

Le assegnazioni che verranno successivamente effettuate a favore dei Centri di spesa, saranno gestite con l'adozione di apposite variazioni di budget.

Tenendo presente il termine di scadenza per l'approvazione del budget unico di Ateneo e le necessarie fasi propedeutiche all'approvazione stessa (acquisizione del parere del Senato Accademico e del Collegio dei Revisori dei Conti oltre all'eventuale coinvolgimento della Commissione Bilancio) si ritiene che ragionevolmente la scadenza per la "comunicazione" dei singoli budget dei Dipartimenti/centri debba essere fissata, a regime, al 30 giugno e, solo nell'attuale fase transitoria per il budget 2014, prorogabilmente al 31 ottobre 2013.

Sulla base delle considerazioni suesposte ed in coerenza con le indicazioni di cui al primo paragrafo della presente relazione in merito ai poteri del Direttore di Dipartimento/centro, la proposta di budget annuale e triennale delle strutture deve essere formulata sulla base delle indicazioni del Direttore del Dipartimento/centro, elaborata a cura del Responsabile Amministrativo ed approvata dai rispettivi Organi deliberativi. Tali documenti dovranno essere trasmessi formalmente al Direttore Generale al fine di avviare tutte le operazioni funzionali al completamento della fase di programmazione del bilancio.

I singoli budget saranno oggetto di verifica e confluiranno nei seguenti documenti da sottoporre all'approvazione del Consiglio di Amministrazione:

1. bilancio unico d'Ateneo di previsione annuale autorizzatorio composto da budget economico e degli investimenti unico di Ateneo;



30 LUG. 2013

2. bilancio unico d'Ateneo di previsione triennale, composto da budget economico e degli investimenti, al fine di garantire la sostenibilità di tutte le attività nel medio periodo;

3. bilancio preventivo unico non autorizzatorio di Ateneo in contabilità finanziaria per consentire il monitoraggio ed il consolidamento dei conti delle amministrazioni pubbliche.

Il Direttore Generale, dopo l'approvazione, comunicherà a ciascun Dipartimento/centro il proprio budget annuale autorizzatorio delegando il rispettivo Responsabile Amministrativo all'esecuzione ed alla firma degli atti amministrativi funzionali alla realizzazione del programma di attività cui il budget si riferisce.

3.2. Processo di gestione delle variazioni di budget.

In corso d'anno si manifestano esigenze di revisione del budget per le quali occorre definire l'iter di approvazione.

L'iter proposto si basa sulla volontà di contemperare esigenze di snellezza e speditezza delle procedure, con quella di dover rispettare le prerogative degli Organi di governo.

Il principio base è quello secondo cui il Consiglio di Amministrazione è chiamato ad esprimersi solo nel caso in cui sussistano effettivi margini di discrezionalità nella decisione, ad esempio nel caso in cui si realizzino maggiori entrate senza vincolo di destinazione oppure occorra modificare l'impostazione del budget per esigenze sopravvenute (storni di bilancio).

In corso d'anno il budget può essere oggetto di variazioni per effetto dei seguenti eventi:

- a. variazioni in aumento o in diminuzione nelle assegnazioni di risorse con vincolo di destinazione;
- b. situazioni di disequilibrio che richiedono interventi di assestamento di budget in relazione a:
 - maggiori costi da sostenere o nuovi fabbisogni da finanziare;
 - ricavi minori rispetto a quelli previsti;



30 LUG. 2013

Area Organizzazione e Sviluppo
Il Direttore
Dot. Fabrizio De Angelis

UW

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA
Area Contabilità, Finanza e Controllo di Gestione
Il Direttore

- assegnazione di nuovi finanziamenti senza vincolo di destinazione;

c. variazione tra budget economico e budget degli investimenti.

Le variazioni nell'ambito delle risorse con vincolo di destinazione di cui al punto a) possono essere autorizzate con provvedimento del Direttore Generale ovvero del Dirigente dell'Area Contabilità, finanza e controllo di gestione, anche su proposta degli Organi dei Dipartimenti/centri per il budget di loro competenza.

In alternativa è possibile ipotizzare una delega agli Organi del Dipartimento/centro con obbligo di comunicazione periodica da raccogliere centralmente e portare a ratifica del Consiglio di Amministrazione.

Le variazioni di cui ai punti b) e c) sono deliberate dal Consiglio di Amministrazione anche su proposta degli Organi dei Dipartimenti/centri per il budget di loro competenza o, in casi di necessità ed urgenza motivata, possono essere autorizzate tramite Decreto Rettorale da sottoporre successivamente a ratifica del Consiglio di Amministrazione.

3.3. Processo di gestione dei flussi di cassa.

Prima di procedere all'analisi del processo è opportuno ricordare gli obblighi e le limitazioni che attualmente riguardano la gestione della cassa dell'Amministrazione Centrale.

La giacenza effettiva di cassa, infatti, non corrisponde alla piena disponibilità della stessa poiché le Università, quali Pubbliche Amministrazioni, sono assoggettate ad un limite di fabbisogno, annualmente assegnato dal MIUR, che rappresenta la possibilità di "spendere" le proprie giacenze di cassa depositate presso la Banca d'Italia sul conto di tesoreria su cui affluiscono direttamente i "girofondi" da parte della altre Pubbliche Amministrazioni titolari anch'esse di un conto di tesoreria e indirettamente le somme che affluiscono sul conto del proprio Istituto cassiere proveniente dal mondo privato; quest'ultime rappresentano le entrate proprie che a chiusura di ogni giornata vengono riversate dall'Istituto cassiere presso la Banca d'Italia.

Inoltre la Sapienza è stata chiamata a partecipare alla sperimentazione del sistema di programmazione finanziaria (di cui alla circolare MEF n. 26 del 19/09/2011) insieme ad altri Enti tra cui anche alcune Università (Bari, Milano, Napoli, Torino, Catania, Pisa, Bologna e Padova); tale sistema prevede comunicazioni a cadenza annuale e mensile, con possibilità di



30 LUG 2013

Area Organizzazione e Sviluppo
Il Direttore
Dot. Fabrizio De Angelis

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA
Area Contabilità, Finanza e Controllo di Gestione
Il Direttore

uw

rettifica/aggiornamento a cadenza settimanale da effettuare nei confronti del MEF con l'indicazione, per ogni giornata lavorativa, del periodo di riferimento, dei movimenti finanziari sia di prelievo sia di versamento sul conto Bankit (ad eccezione dei girofondi).

Il Bilancio Unico presuppone anche una Cassa Unica che nel suo complesso soggiace agli obblighi suestesi.

La gestione della Cassa Unica dovrà necessariamente essere centralizzata al fine di garantire il controllo sia del fabbisogno complessivo sia del rispetto della programmazione finanziaria.

Per consentire tale gestione ciascun Dipartimento/centro, oltre alla proposta di budget, dovrà presentare una attenta e rigorosa programmazione annuale e mensile dei propri flussi di cassa da aggiornare periodicamente, previa attribuzione di una quota del fabbisogno annuale con lo stesso meccanismo che attualmente utilizza il MIUR per la ripartizione del fabbisogno del sistema universitario tra gli Atenei.

Da queste indicazioni emerge l'estrema complessità della gestione del fabbisogno di cassa che richiederà una collaborazione continua da parte dei Dipartimenti/centri e un monitoraggio costante dei flussi di cassa da parte dell'Amministrazione che dovrà dotarsi di adeguati strumenti di supporto informatico.

Per quanto riguarda la gestione degli ordinativi di incasso e di pagamento, che rappresentano rispettivamente la fase conclusiva del ciclo attivo e passivo, l'applicazione del modello organizzativo non accentrato, comporta che i singoli Dipartimenti/centri provvedano direttamente alla emissione degli ordinativi.

Gli ordinativi di incasso vengono emessi nel momento in cui si ha conoscenza del singolo flusso di entrata; ciò avviene nel momento in cui si genera il sospeso di entrata (in Banca d'Italia o presso l'Istituto cassiere per le entrate proprie) sul conto corrente unificato.

La difficoltà da superare è rappresentata dalla necessità di individuare immediatamente il Dipartimento/centro beneficiario cui andrà "indirizzato" il sospeso per l'emissione dell'ordinativo.

Su questo fronte occorre sensibilizzare sia i referenti bancari (Banca d'Italia e Istituto Cassiere) sulla necessità di disporre di tutte le informazioni riportate



30 LUG. 2013

Area Organizzazione e Sviluppo
Il Direttore
Dott. Paolo Angeles

uw

UNIVERSITÀ DI ROMA
Area Contabilità, Finanza e Controllo di Gestione
Il Direttore

JK

nel bonifico o girofondo (spesso i tracciati bancari presentano un limite di spazio che riduce le informazioni) sia i soggetti pubblici e privati che effettuano i versamenti sulla necessità di indicare sempre il Dipartimento/centro interessato.

Gli ordinativi di pagamento continuano ad essere emessi da ciascun Dipartimento/centro a conclusione del ciclo passivo e a valle di tutti gli adempimenti previsti dalla normativa.

La cassa unica, però, impone che la trasmissione degli ordinativi in banca avvenga solo dopo aver verificato la compatibilità con il fabbisogno e con la programmazione finanziaria. Tale funzione non può che essere centralizzata per cui occorrerà organizzare un sistema di flussi informativi che convoglierà da tutti i Dipartimenti/centri verso l'ufficio preposto al controllo della cassa che provvederà, seguendo un ordine cronologico e verificata la compatibilità, all'invio del flusso in banca.

Tutto ciò richiede necessariamente l'adozione dell'ordinativo informatico che a breve sarà sperimentato in Amministrazione e che sarà adottato da tutti i Centri di spesa dal 1° gennaio 2014.

In sintesi la "cassa unica" impone l'accentramento della relativa gestione con i seguenti strumenti di programmazione e controllo:

- attivazione di un processo di programmazione dei flussi di cassa per singolo Dipartimento/centro compatibile con la programmazione complessiva;
- introduzione di una fase di gestione dei flussi bancari da parte dell'Amministrazione, con la centralizzazione della sola fase di trasmissione degli ordinativi di pagamento in banca;
- elaborazione di un sistema, da attivare in collaborazione con l'istituto cassiere, che consenta di individuare tempestivamente il beneficiario di somme in entrata per la regolarizzazione dei relativi provvisori di cassa.



30 LUG. 2013

Area Organizzazione e Sviluppo
Il Direttore
Dott. ~~Fabrizio~~ De Angelis

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA
Area Contabilità, Finanza e Controllo di Gestione
Il Direttore

Luw

3.4. Attività di auditing interno.

Appare evidente quanto il decentramento delle rilevazioni contabili conseguenti all'adozione del bilancio unico, esponga al rischio di errori e disomogeneità nella rappresentazione degli eventi gestionali a bilancio, con conseguenti distorsioni nei risultati di gestione.

Da qui consegue la necessità di:

- definire precise regole contabili per la rilevazione dei singoli fatti gestionali;
- presidiare costantemente la corretta applicazione delle stesse, intervenendo tempestivamente per la correzione di eventuali errori ed omissioni;
- organizzare e potenziare l'Area Contabilità, finanza e controllo di gestione al fine di attivare puntuali verifiche circa la corretta ed efficiente attuazione delle decisioni da parte di tutti coloro che, in qualità di "delegati", esercitano poteri di spesa e adottano atti contabili.

A tal fine, dovrà essere istituita una adeguata funzione di auditing da esplicarsi secondo due diverse modalità non necessariamente alternative:

- controllo antecedente: prevede l'esame degli atti prodotti dai Responsabili amministrativi dei centri, subordinando all'esito positivo di tale esame il perfezionamento e l'efficacia dei medesimi ovvero l'esame preventivo di determinate tipologie di atti individuate secondo un criterio quali-quantitativo;
- controllo successivo: strutturato sulla base di una programmazione annuale, attraverso una pluralità di verifiche ex post di metodo e di legittimità, a campione, tenendo conto della tipologia dell'atto, della sua rilevanza ordinamentale e della significatività finanziaria.

Certamente, il controllo antecedente su tutti gli atti appare quello maggiormente in grado di dare garanzie rispetto alla produzione di atti gestionali non legittimi o atti contabili non corretti; presenta, però, il rischio di un appesantimento delle procedure per effetto della duplicazione delle attività.

Si propende, quindi, nell'attuale fase transitoria, per l'accentuazione delle attività sul controllo successivo che appare, in un momento di contenimento



Consiglio di
Amministrazione

Seduta del

30 LUG. 2013

Area Organizzazione e Sviluppo
Il Direttore
Dott. Fabrizio De Angelis

Consiglio di Amministrazione
Area Amministrazione, Finanza e Controllo di Gestione
Il Direttore

uw

della spesa e di necessaria razionalizzazione delle risorse umane disponibili, in grado di garantire comunque l'uniformità di comportamento contabile nella rilevazione dei singoli fatti gestionali ed il rispetto della legittimità degli atti posti in essere; dopo la fase di avvio e sulla base dell'esperienza acquisita, sarà possibile individuare le tipologie di atti per le quali si renderà opportuno programmare anche un'attività di controllo preventivo.

L'enunciazione dei suddetti principi di carattere generale sugli aspetti di natura contabile correlati al passaggio al bilancio unico di ateneo formeranno oggetto di puntuale recepimento nel nuovo Regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità che sarà entro breve tempo varato, fermo restando che l'Amministrazione interverrà nel frattempo con specifiche disposizioni utili a disciplinare soprattutto l'attuale fase di transizione.



..... O M I S S I S

Consiglio di
Amministrazione

Seduta del

30 LUG. 2013

DELIBERAZIONE N. 199/13

IL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

- **Letta la relazione istruttoria;**
- **Vista Legge 31 dicembre 2009, n. 196 recanti "Disposizioni sulle regole della contabilità e finanza pubblica" e in particolare l'articolo 2, comma 2;**
- **Vista la Legge 30 dicembre 2010 n. 240 concernente "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario";**
- **Visto il Decreto Legislativo 27 gennaio 2012 n. 18 riguardante l'Introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica, del bilancio unico e del bilancio consolidato nelle università, a norma dell'articolo 5, comma 1, lettera b), e 4, lettera a), della legge 30 dicembre 2010, n. 240;**
- **Visto il vigente Statuto di Ateneo ed in particolare gli articoli 2, 11, 19 e 20;**
- **Considerata la necessità di dover dettare delle linee di indirizzo funzionali all'adozione del bilancio unico di Ateneo con effetto dal 2014 e a tutte le implicazioni di carattere organizzativo-gestionale;**
- **Considerato che con l'adozione prossima del nuovo Regolamento di amministrazione, finanza e contabilità verranno puntualmente normati tutti i processi contabili connessi all'entrata in vigore del bilancio unico di ateneo;**
- **Tenuto conto di quanto emerso nel corso del dibattito;**
- **Presenti 11, votanti n. 9: con voto unanime espresso nelle forme di legge dal rettore e dai consiglieri: Polimeni, Barbieri, Azzaro, Gras, Di Simone, Chiaranza, Lucchetti e Di Pietro**

DELIBERA

di approvare le seguenti linee guida per l'implementazione di un nuovo modello organizzativo atto a governare il processo di transizione di Sapienza verso l'adozione del bilancio unico di Ateneo previsto per legge con effetto dall'esercizio finanziario 2014:



30 LUG. 2013

- **I Direttori di Dipartimento/Centro avranno un potere di programmazione e indirizzo "politico-amministrativo" che implica, tra l'altro, la proposta in tema di assegnazione di risorse e di formazione del bilancio, nel quadro della gestione organizzativa ed amministrativa finalizzata allo svolgimento della ricerca scientifica, delle attività didattiche e formative, nonché delle attività rivolte all'esterno ad esse correlate o accessorie, mantenendo il ruolo di rappresentante del Dipartimento/centro e figura apicale nella proposizione delle politiche didattico-scientifiche e culturali, come naturalmente integrate nello sviluppo del sistema Sapienza, definendo obiettivi e programmi da attuare, anche e soprattutto nel quadro delle politiche generali dettate dagli Organi centrali di governo di Sapienza, nonché verificando la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti, nonché garantendo che sia, comunque, conservata in capo ai Direttori di Dipartimento/Centro la potestà decisionale in ordine alle spese da effettuarsi, nell'ambito del budget assegnato, secondo le vigenti regolamentazioni in materia;**
- **l'ex segretario amministrativo, provvisoriamente denominato Responsabile Amministrativo Delegato (R.A.D.), assume, una volta individuato con specifico provvedimento del Direttore generale, il ruolo di gestore delegato del Direttore Generale, da cui dipende gerarchicamente, per l'assolvimento delle attività amministrative funzionali alle decisioni di spesa, nell'ambito del budget predefinito per la singola struttura, assunte dal Direttore del Dipartimento/Centro, da cui dipende funzionalmente. Al medesimo compete l'adozione degli atti amministrativi, compresi quelli che impegnano l'Università verso l'esterno, mediante poteri delegati di spesa e di organizzazione delle risorse umane dedicate alle attività di supporto amministrativo-contabile. Tale figura, in quanto direttamente investita della gestione amministrativa dei Dipartimenti/centri e della responsabilità contabile nella predisposizione e gestione del budget, ricoprirà funzioni e profili di responsabilità tali da dover necessariamente essere ricondotta a personale inquadrato nella categoria EP dell'area amministrativa-gestionale;**
- **in ciascun Dipartimento/Centro, le altre funzioni di supporto alla didattica o alla ricerca o preposte a specifici servizi presiedute da specifiche figure (manager didattico, coordinatore di facoltà, direttore di biblioteca, responsabile di laboratorio, etc.) restano in ogni caso funzionalmente subordinate rispettivamente ai Direttori di Dipartimento/centro nel rispetto al perseguimento degli obiettivi da questi ultimi assegnati;**



30 LUG. 2013

- che si dia corso all'istituzione di una struttura di Auditing interno (eventualmente articolata in sezioni ciascuna avente attribuzione nei confronti di una pluralità di Dipartimenti/Centri o di una tipologia di atti), incaricata, secondo una Programmazione annuale, di eseguire nell'attuale fase transitoria una pluralità di controlli *ex post* di metodo e di legittimità a campione, secondo procedure e percentuali differenziate a seconda della tipologia dell'atto, della sua rilevanza ordinamentale e della significatività finanziaria, rinviando ad una fase successiva, sulla base dell'esperienza acquisita, l'individuazione di determinate tipologie di atti per le quali si renderà opportuno programmare anche un'attività di controllo *ex ante*;
- che nell'attuale fase transitoria, per l'approvazione dei seguenti documenti da sottoporre all'approvazione del Consiglio di Amministrazione per la programmazione 2014-2016, i Dipartimenti/centri provvedano alla trasmissione dei rispettivi prospetti contabili con le proprie proposte di bilancio, entro il termine improrogabile del 31 ottobre 2013:
 1. bilancio unico d'Ateneo di previsione annuale autorizzatorio composto da budget economico e degli investimenti unico di Ateneo
 2. bilancio unico d'Ateneo di previsione triennale, composto da budget economico e degli investimenti, al fine di garantire la sostenibilità di tutte le attività nel medio periodo
 3. bilancio preventivo unico non autorizzatorio di Ateneo in contabilità finanziaria per consentire il monitoraggio ed il consolidamento dei conti delle amministrazioni pubbliche;
- che l'intera disciplina del processo contabile conseguente all'entrata in vigore del bilancio unico, sarà puntualmente normata nel Regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità da vararsi entro breve, fermo restando che l'Amministrazione interverrà nel frattempo con specifiche disposizioni utili a disciplinare l'attuale fase di transizione.

Letto, approvato seduta stante per la sola parte dispositiva.

IL SEGRETARIO
Carlo Musto D'Amore

IL PRESIDENTE
Luigi Frati

..... O M I S S I S