

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

in

SEZIONE DEL CONTROLLO PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Composta dai magistrati:

Presidente f.f. Giorgio Longu                      Consigliere (relatore),

Componenti: Nicola Leone                      Consigliere

                         Michele Scarpa                      Referendario

nell'adunanza del 16 novembre 2004;

vista la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 di approvazione dello statuto speciale della Sardegna;

visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche ed integrazioni;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, come modificato ed integrato dal decreto legislativo 9 marzo 1998, n. 74, contenente norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la legge 20 dicembre 1996, n. 639, di conversione del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543;

vista la deliberazione n. 1/2000, adottata nell'adunanza del 21 ottobre 1999, con la quale la Sezione ha approvato la relazione sull'esito dell'indagine sulla gestione dell'Università degli studi di Cagliari, con riferimento alla gestione del bilancio e del patrimonio;

vista la nota di deferimento n. 1394/P.C.G.5 del 6 aprile 2004, con la quale il magistrato istruttore, Consigliere Giorgio Longu ha deferito il proprio schema di relazione afferente alle misure consequenzialmente adottate dalla predetta Università ai sensi dell'art.3, comma 6, della citata legge 14 gennaio 1994, n.20;

vista l'ordinanza n. 18/2003 con la quale al Cons. Dott. Giorgio Longu, in qualità di

Consigliere più anziano, sono conferite le funzioni di Presidente reggente per ogni necessità di urgente sostituzione (art. 1, comma 3°, del D.P.R. n. 21/1978 e successive modifiche ed integrazioni);

preso atto della attuale persistente indisponibilità in sede del Presidente titolare di questa Sezione;

vista l'ordinanza n. 18/2004 del 18 ottobre 2004 con la quale il Presidente f. f. della Sezione di controllo per la Regione autonoma della Sardegna convocava per l'adunanza del 16 novembre 2004 la Sezione medesima per procedere all'esame dello schema di relazione proposto, nonché per deliberare in ordine all'effettuata verifica delle misure adottate ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 3, comma 6°, della legge n. 20 del 1994 e successive modifiche ed integrazioni;

udito il Magistrato relatore ed istruttore, Cons. dott. Giorgio Longu; intervenuti ed udito il Magnifico Rettore dell'Università degli studi di Cagliari, Prof. Pasquale Mistretta, affiancato dalla Dott.ssa Marilena Bernardi, responsabile area finanze, programmazione e controllo;

#### D E L I B E R A

previa approfondita e completa disamina delle argomentazioni e degli elementi di fatto forniti dall'Amministrazione universitaria, di approvare la relazione concernente le misure adottate in conseguenza delle osservazioni mosse con la deliberazione n. 7/2001 conclusiva dell'indagine avente ad oggetto il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio dell'Università degli studi di Cagliari;

#### O R D I N A

che la presente deliberazione, accompagnata dalla relazione e dalla appendice sulla discussione orale, sia trasmessa al Magnifico rettore dell'Università degli studi di Cagliari.

Così deliberato in Cagliari nella Camera di consiglio del 16 novembre 2004.

Il Presidente f.f. e Relatore

(Cons. Dott. Giorgio Longu)

Depositata in Segreteria in data 21 dicembre 2004

Il Dirigente

(Vincenzo Fidanzio)



Corte dei conti  
Sezione del controllo per la Regione Autonoma della Sardegna

Indagine di controllo successivo sulla gestione dell'Università degli Studi di Cagliari approvata con deliberazione della Sezione regionale del controllo n. 7/2001.

Monitoraggio delle misure conseguenzialmente adottate ai sensi dell'art. 3, 6° comma, della legge 14 gennaio 1994 n. 20.

Magistrato Istruttore: Cons. dott. Giorgio Longu

Revisione amministrativo-contabile: dott. Alfredo Capra.

Con deliberazione n.7/2001 la Sezione del controllo per la Regione Sardegna ha approvato la relazione conclusiva dell'indagine (programmata con deliberazione n. 191/1998) sulla gestione dell'Università degli Studi di Cagliari, relativa all'esercizio 1999 e comparata con quella degli esercizi precedenti 1998/1996, assegnando, nel contempo, all'Amministrazione il termine di sessanta giorni per comunicare le misure eventualmente adottate a seguito delle osservazioni formulate, come prescritto dall'art.3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Trascorso inutilmente il termine accordato si è provveduto ad inviare, in data 20 febbraio 2002, una nota di sollecito alla quale ha dato riscontro, con nota n. 3797 del 21 maggio 2002 (che si allega) il Rettore dell'Università di Cagliari, in qualità di rappresentante legale della stessa.

Si precisa subito che le risposte fornite dall'amministrazione universitaria non sono esaustive e, in alcuni casi, sono generiche poiché non indicano le "misure" adottate, ma si limitano a delle dichiarazioni di intenti che non è possibile verificare nella loro concreta realizzazione.

In sede di indagine sono emersi alcuni comportamenti gestori dell'amministrazione universitaria valutati non conformi alle regole della corretta gestione finanziaria e amministrativa.

Sono state formulate, inoltre, alcune osservazioni di carattere generale concernenti sia la mancanza di una reale programmazione delle attività, sia il grado di conseguimento degli obiettivi propriamente istituzionali.

Le principali patologie della gestione, riscontrate nel corso dell'indagine, caratterizzate dal loro ripetersi nel corso degli esercizi, sono le seguenti:

- a) approvazione in ritardo dei conti consuntivi: si tratta di un aspetto della gestione per il quale si è rilevato che il rispetto dei termini si pone come esigenza di buona e corretta amministrazione in base ai principi desumibili dall'ordinamento contabile e che regolano la responsabilità dei dirigenti (pag. 51 della relazione);
- b) assunzione di impegni eccedenti gli stanziamenti definitivi del bilancio, modalità operativa oggetto di osservazioni in relazione al fatto che essa preclude la possibilità di conoscere le effettive maggiori entrate che si realizzano nel corso dell'esercizio e di consentire al Consiglio di amministrazione di stabilirne l'eventuale utilizzo (pag.52);

- c) approvazione di variazioni al bilancio di previsione in prossimità di chiusura dell'esercizio finanziario, anche questa è una modalità operativa che pone problemi di conoscenza sui reali flussi finanziari in maniera tempestiva al Consiglio di amministrazione, precludendogli la possibilità di deciderne l'utilizzo (pag.52);
- d) esistenza di disavanzi di "competenza", per i quali si è posto il problema se l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione avvenisse solo in seguito a dimostrazione della sua effettiva consistenza e nella misura in cui esso si realizza" (pagg.52 e 53); l'esistenza di tale disavanzo ha posto dubbi, non totalmente chiariti, sull'osservanza da parte dall'amministrazione universitaria delle fasi che disciplinano le entrate e le spese.
- e) ritardi nell'accertamento dei residui, che hanno determinato, in materia di residui attivi, notevoli dubbi circa l'esistenza di crediti prescritti (per un ammontare di circa 187.103.444 di lire) per i quali non è chiara la causa della loro estinzione (inesigibilità, inesistenza, negligenza nel recupero ecc.). L'elevato ammontare dei residui passivi, inoltre, costituisce, secondo un orientamento costante della Sezione del controllo, un importante parametro per valutare in termini di efficienza e di efficacia l'azione amministrativa (pag.55);
- f) alterazioni del conto economico, determinate, per ciascuno degli esercizi considerati, dall'inserimento di una posta correttiva di valore molto elevato non prevista da alcuna norma e che falserebbe in modo consistente il conto economico: dai riscontri eseguiti si tratterebbe, peraltro, di un problema di classificazione delle spese concernenti la ricerca scientifica, che per legge sono considerate in conto capitale laddove, in realtà, molte di queste si risolvono in pagamenti per missioni o per la partecipazione a convegni o per la loro organizzazione (pag.56);
- g) irregolare gestione del patrimonio: si tratta di un aspetto di grande rilievo poiché si sono riscontrate notevoli irregolarità che riguardano sia il patrimonio immobiliare (con immobili inesistenti perché non accatastati e immobili ricevuti in uso dallo Stato concessi a terzi per attività non istituzionali), sia quello mobiliare (pagg. 57 e 58).

A livello generale, inoltre, si sono potuti riscontrare alcuni fatti di notevole rilevanza, come:

- 1) la mancanza di una concreta programmazione delle attività, per la quale si è riscontrato, invece, una descrizione (anche puntuale) di "cose da fare" nell'ambito della quale non è possibile cogliere alcuna correlazione "tra gli

obiettivi dell'azione da svolgere ...e l'impiego degli stanziamenti di bilancio" (pagg.65 e 66);

- 2) la scarsa efficienza delle attività didattiche in relazione al numero dei laureati, la percentuale dei quali (in rapporto agli iscritti) va dal 4,72% dell'anno accademico 1994/1995 al 5,04% dell'anno accademico 1998/1999, a fronte, tra l'altro, di un quasi costante aumento del numero complessivo degli iscritti nel corso degli anni (pag. 33);
- 3) i rilevanti ritardi nella predisposizione delle norme regolamentari di competenza degli organi universitari, indispensabili per la definizione del quadro normativo per la riorganizzazione delle strutture didattiche e amministrative (pag.62, con riferimento alla mancata predisposizione del Regolamento Generale di Ateneo ex art. 60 dello Statuto).

Il Rettore, con nota del 21 maggio 2002, prot. 3797, ha comunicato che l'amministrazione universitaria ha adottato le seguenti misure:

a) In ordine al rilievo sull'approvazione in ritardo dei conti consuntivi, premesso che la causa di ciò è da imputare, secondo quanto rappresentato dal Rettore, al costante ritardo con il quale le varie strutture periferiche (Dipartimenti, Istituti ecc.) hanno sempre fornito i rispettivi dati contabili indispensabili per la redazione del conto consuntivo, la misura adottata consiste nell'adozione da parte dell'Ateneo di un bilancio consolidato di esercizio: infatti "la creazione di un unico sistema contabile dovrebbe consentire di eliminare le attuali disomogeneità rendendo il bilancio dell'Università di Cagliari confrontabile con quello di altre sedi". A tal fine il Consiglio di Amministrazione dell'Ateneo, nella seduta del 3 marzo 2000, ha approvato - a decorrere dall'esercizio 2000 - un piano dei conti finanziario unico per l'amministrazione centrale e i Dipartimenti. In particolare il nuovo schema di bilancio prevede l'introduzione di categorie denominate "Trasferimenti interateneo" nelle quali transiteranno i fondi interni dell'Ateneo, tra l'amministrazione centrale e i Dipartimenti e viceversa.

Inoltre, nell'ottica della realizzazione di un sistema informativo idoneo a rappresentare tempestivamente i vari flussi finanziari all'interno dell'Ateneo, il C.d.A. ha deliberato in data 25.07.2000 l'acquisizione, dalla "Sistemi Informativi S.P.A.", di un software "Metodi e Strumenti per l'attuazione del sistema di controllo", il quale si compone delle seguenti applicazioni: ScD-CoGs (Controllo di gestione); ScD-OsDi (Osservatorio Direzionale); ScD-CoAn (Contabilità analitica).

Il sistema in questione dovrebbe consentire di realizzare un controllo di gestione operativo nell'ambito di una contabilità di tipo economico-patrimoniale, oltre che

l'elaborazione di una vasta gamma di indicatori di efficienza e di efficacia proposti dagli Organi di vertice dell'Amministrazione e dagli organismi di Valutazione esterni ed interni.

La reportistica prodotta dal software in questione prevede conti economici per centri di costo, consentendo di rilevare (contestualmente ad alcuni adattamenti del sistema di contabilità finanziaria) l'unità organizzativa destinataria dell'entrata o responsabile della spesa, la natura della spesa o la fonte dell'entrata nonché l'intervallo temporale di competenza economica dei costi e dei ricavi.

In tale prospettiva, per consentire un uso ottimale dell'applicazione, il Consiglio di Amministrazione ha deliberato, nella seduta del 18 novembre 2000, l'adozione di un unico sistema contabile da parte di tutte le strutture periferiche dell'Ateneo. Pertanto a decorrere dal 1.01.2001 in via graduale tutte le strutture dell'Università adotteranno il sistema SUFIN, già in uso nell'amministrazione centrale, utilizzando gli appositi P.C. già forniti e inseriti nella rete d'Ateneo.

b) Con riferimento all'assunzione di impegni eccedenti gli stanziamenti definitivi del bilancio (punto sub b), alle approvazioni di variazioni al bilancio di previsione in prossimità di chiusura dell'esercizio finanziario (punto sub c), e alla formazione di disavanzi di amministrazione (punto sub d), l'università non ha fornito alcuna risposta sulle misure concretamente adottate: sul punto non si possono pertanto esprimere valutazioni.

c) In merito ai ritardi riscontrati nell'accertamento dei residui (punto sub e), l'Amministrazione ha comunicato di aver proceduto alla eliminazione di una posta contabile di lire 1.486.000.000 "interamente riscossa nell'esercizio 2000": piuttosto che comunicare la riscossione di singole poste contabili, sarebbe stato opportuno che l'amministrazione universitaria avesse dato dimostrazione del lavoro di riaccertamento dei residui attraverso dati che potessero dare contezza del fatto che, complessivamente, l'incidenza dei residui diminuisce.

Sarebbe stato, inoltre, necessario riferire sulle misure adottate per la definizione dell'annoso problema concernente il recupero delle somme corrisposte al personale a titolo di anticipazioni, fornendo chiarimenti sulle somme eventualmente prescritte o divenute inesigibili.

d) In relazione al rilievo concernente le alterazioni del conto economico (punto sub f) non è stata formulata alcuna comunicazione su eventuali misure adottate. Anche in questo caso sarebbe stato opportuno fornire chiarimenti sulla natura effettiva del correttivo, tenendo conto dell'incidenza che tale posta ha assunto nel conto economico, riferendo sulle eventuali misure adottate, o che si intenderebbe adottare.



Resta, infatti, ancora da chiarire se, ad es., l'organizzazione o la partecipazione a convegni, il pagamento di missioni ecc. possano essere considerate spese pertinenti alla ricerca scientifica ovvero se tali spese, avendo ormai assunto dimensioni assai rilevanti, inducano ad una valutazione delle stesse al di fuori dell'ambito delle somme complessivamente riservate alla ricerca.

e) In ordine alla gestione del patrimonio, l'università ha comunicato di aver dato l'avvio alla ricognizione dell'inventario dei beni dell'amministrazione centrale, e di attendere gli esiti della ricognizione del patrimonio immobiliare condotta dal broker assicurativo incaricato di "razionalizzare i servizi assicurativi dell'Ateneo".

Peraltro le osservazioni formulate riguardavano non solo l'amministrazione centrale, ma anche, e soprattutto, le strutture periferiche come i Dipartimenti.

Per quanto riguarda, invece, le osservazioni di carattere generale formulate in merito alla mancata predisposizione di una programmazione delle attività, ad una scarsa efficienza delle strutture didattiche in relazione al numero dei laureati, e, infine, all'esercizio delle funzioni regolamentari (necessario, come accennato, per la riorganizzazione e l'adeguamento delle strutture amministrative e didattiche ai nuovi compiti e al nuovo ruolo assegnati alle università), l'amministrazione ha comunicato che:

a) "è in corso di definizione la proposta di regolamento di organizzazione dell'università" precisando, al contempo, che "in attesa della sua emanazione molti provvedimenti di organizzazione sono stati sospesi";

b) "è stata predisposta la bozza per il trattamento dei dati personali, in attuazione della legge n. 675/1996";

c) "è stata predisposta le bozza per la regolamentazione della progressione verticale del personale tecnico-amministrativo in attuazione del CCNL";

d) "è stata affidata alla società di consulenza Nagima s.r.l. la definizione del sistema di valutazione delle posizioni e una attività di analisi organizzativa volta alla riorganizzazione delle strutture dell'Ateneo attualmente in corso...".

Dall'esame della nota trasmessa dall'Università si riscontra, infine, la mancanza di riferimenti alle problematiche relative alla programmazione delle attività ed all'efficienza delle strutture didattiche, perlomeno tenendo conto del rapporto numero dei laureati/iscritti (in corso e fuori corso) che, come rilevato durante lo svolgimento dell'indagine, sembra attestarsi su valori decisamente bassi.

In data 9 novembre 2004 è pervenuta una memoria del Rettore (prot. 15148 del 8/11/04) contenente un aggiornamento della situazione dell'Ateneo rispetto alle precisazioni fornite dallo stesso Rettore con la precedente nota prot. 3797 del 21.05.2002.

Dalla citata memoria emergono gli ulteriori chiarimenti forniti dall'Ateneo in relazione ai seguenti argomenti:

- gestione del bilancio;
- gestione del patrimonio;
- attività di organizzazione.

In ordine alla gestione del bilancio, si ritiene di dover evidenziare l'iniziativa concernente l'incarico conferito alla KION s.r.l., società facente capo al Consorzio universitario CINECA, relativo alla esecuzione di uno studio di fattibilità preliminare all'acquisizione del sistema ESSE 3, destinato a supportare gli Atenei nella attuazione dell'autonomia didattica e capace di gestire:

- i servizi dell'offerta didattica;
- i servizi amministrativi di gestione delle carriere degli studenti;
- il sistema delle tasse universitarie;
- l'attività di supporto agli organi di controllo interno, in particolare per quanto concerne il monitoraggio delle attività.

Per quanto attiene alla gestione del patrimonio, si precisa che l'amministrazione universitaria ha attivato, a partire dall'esercizio 2003, un nuovo ufficio denominato "Settore per la gestione dei beni del consegnatario", incardinato nell'Area delle risorse materiali, composto da tre unità e con il compito specifico di procedere alla ricognizione del patrimonio dell'amministrazione centrale.

Viene, inoltre, chiarito, che il Settore patrimonio "esprimerà le procedure per la rivalutazione o l'eventuale dismissione dei beni privi di valore residuo". Mentre per gli altri Consegnatari dell'Ateneo (Direttori di Dipartimento, Biblioteche, ecc.) si sottolinea l'attivazione delle procedure dei passaggi di consegna e viene precisato che "fino a questo momento i dati patrimoniali corrispondono al valore dichiarato".

In tal modo si corrisponde a quelle osservazioni formulate in sede di indagine e trasfuse nella Relazione conclusiva, concernenti la mancanza di completezza delle situazioni patrimoniali e dei valori in esse riportati.

Per quanto riguarda, infine, le attività di riorganizzazione dell'amministrazione centrale e delle strutture periferiche viene precisato quanto segue:

1. E' attualmente in fase di definizione la revisione delle strutture dell'Amministrazione universitaria e l'applicazione del sistema di valutazione delle posizioni. Si tratta di un processo che è partito dalle conclusioni fornite da una società di consulenza (la Nagima s.r.l.) elaborate per la definizione di un sistema di valutazione

delle posizioni organizzative che prevedesse un adeguamento della struttura burocratica dell'Ateneo alle esigenze dell'azione amministrativa. In tale prospettiva è stato deciso il decentramento delle segreterie studenti presso le Facoltà (allo scopo di avvicinare i servizi all'utenza) e l'unificazione del potere decisionale in capo alle strutture di Facoltà, pur con la permanenza dei poteri di direttiva e controllo in capo all'amministrazione centrale.

Questo complesso lavoro, che ha osservato l'iter previsto dalla normativa di legge e contrattuale (d.leg.vo n. 165/2001 art. 6, comma 1 e art. 6, comma 3 del CCNL del comparto Università), è sfociato nella individuazione di 374 posizioni organizzative da attribuire con incarico al personale di categoria EP e D.

2. E' in fase conclusiva la realizzazione di una banca dati delle attività che potrà essere utilizzata per diversi fini. E quindi, in applicazione del principio della trasparenza, è prevista la pubblicazione delle attività delle strutture e delle attività ricollegabili alla posizione organizzativa oggetto dell'incarico; inoltre, la messa a regime del protocollo informatico consentirà la gestione informatica del flusso dei procedimenti amministrativi.

3. Il regolamento di organizzazione dell'università è già passato al vaglio del Senato accademico con esito positivo; il Consiglio di amministrazione ha invece chiesto di rivedere alcuni aspetti relativi alla valutazione dei dirigenti. Peraltro il Direttore amministrativo, con nota di servizio n. 3 del 24 luglio 2002, ha provveduto a dare applicazione anticipata a quegli aspetti del regolamento che "non comportino modifiche sostanziali e non siano oggetto di concertazione sindacale".

Viene, infine, evidenziato che "l'amministrazione ha aderito all'iniziativa Cantieri del Dipartimento della Funzione pubblica con l'iscrizione al cantiere relativo ai "Regolamenti di organizzazione" ed a quello del "Bilancio sociale", al fine di poter perfezionare i propri regolamenti e la propria rendicontazione nell'ottica di rendere migliore e trasparente la gestione amministrativa".

In data 16 novembre 2004 si è tenuta l'adunanza della Sezione del controllo per l'esame e l'approvazione della Relazione sul monitoraggio delle misure adottate dall'Università di Cagliari ai sensi dell'art. 4, 6° comma della legge n. 20/1994.

All'adunanza ha partecipato il Rettore, Prof. Pasquale Mistretta, accompagnato dalla responsabile dell'area Bilancio, Programmazione e controllo dott.ssa Marilena Bernardi. In tale sede sono stati esaminati specificamente quegli aspetti della gestione per i quali l'Ateneo non aveva indicato le misure adottate in seguito alle osservazioni della Corte.

Il Rettore ha anzitutto evidenziato le difficoltà che quotidianamente si affrontano nella ricerca di un punto di equilibrio tra le esigenze di bilancio e le richieste di servizi di qualità che provengono dagli studenti, problema aggravato dal fatto che le risorse statali diminuiscono costantemente a fronte della impossibilità di aumentare in maniera adeguata le tasse pagate dagli utenti del servizio universitario.

Per quanto attiene alle problematiche della gestione non sufficientemente chiarite (gestione del bilancio, gestione del patrimonio, conto economico ecc.), il Rettore precisa che è ormai in fase operativa il sistema informatico di elaborazione e di gestione del bilancio dell'Ateneo e dei bilanci delle strutture operative periferiche (Dipartimenti, Facoltà, Centri Servizi vari ecc.), con la conseguenza che tutte le irregolarità riscontrate – dai ritardi nella approvazione dei conti consunti, alle eccedenze di impegni, alla gestione del patrimonio – dovrebbero trovare adeguata soluzione.

In ordine alla "produttività" del sistema didattico (caratterizzato da un basso rapporto iscritti/laureati) il Rettore mette in evidenza i vantaggi derivati dalla nuova articolazione dei corsi di laurea basati dal c.d. 3+2, ossia da una laurea triennale di primo livello caratterizzata da un percorso di studi relativamente semplificato, e da una laurea specialistica di secondo livello (corrispondente ai precedenti corsi quadriennali). La c.d. laurea di primo livello sta infatti consentendo di migliorare il rapporto iscritti/laureati con l'acquisizione da parte degli studenti di un titolo accademico immediatamente spendibile sul mercato del lavoro.

In merito alle attività di riorganizzazione delle strutture amministrative e didattiche il Rettore nel richiamare quanto già evidenziato in sede di memorie scritte, ribadisce le che sono numerose sia le iniziative adottate dagli organi collegiali (esame dei regolamenti di organizzazione da parte di Senato accademico e Consiglio di amministrazione), sia le attività di gestione che hanno portato l'università ad anticipare quelle parti del regolamento di organizzazione immediatamente realizzabili.