

Gruppo di lavoro CODAU

(Contabilità)

Riunione del 13 febbraio 2012, presso il Rettorato dell'Università degli Studi di Bologna.

Inizio ore 10,30 – termine ore 16,30

Presenti:

Clara Coviello (Udine)

Vilma Garino (Torino)

Emanuela Ometto (Padova)

Francesca Marzot (Bologna)

Nicola De Laurentis (Bologna)

Barbara Morelli (Pisa – Sant'Anna)

Maria Elena Cavicchi (Ferrara)

Gabriella Taddeo (Bologna)

Mara Pugnale (Udine)

Giuseppe Fersini (Bologna)

Renato Ferro (Padova)

Alberto Domenicali (Ferrara)

L'ordine del giorno originario che prevedeva:

Predisposizione di una bozza di regolamento di amministrazione e contabilità tipo per gli atenei;

è stato integrato all'inizio della riunione con ulteriori due punti:

Esame delle problematiche connesse al rientro in Tesoreria Unica, secondo quanto disposto dall'art. 35, commi da 8 a 13 del D.L. n. 1/2012;

Esame del limite massimo alle spese del personale e del limite massimo alle spese di indebitamento previsti nella bozza di decreto legislativo recante la disciplina della programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei;

Sul punto: Esame delle problematiche connesse al rientro in Tesoreria Unica, secondo quanto disposto dall'art. 35, commi da 8 a 13 del D.L. n. 1/2012

La dott.ssa Coviello proietta una presentazione, allegata al presente verbale, che riassume le principali disposizioni dettate in materia di T.U. oltre ad un documento di commento sulle disposizioni di rientro in TU, predisposto dai colleghi Cavicchi, Ferro, Sattin, anch'esso allegato.

Emergono le seguenti osservazioni:

Decreto Legge del 24 gennaio 2012, n. 1 “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 24 gennaio 2012, n. 19, articolo 35 “Misure per la tempestività dei pagamenti, per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali, nonché disposizioni in materia di tesoreria unica”.

Adempimenti, operatività e aspetti da chiarire

Riapertura contabilità speciali intestate ai dipartimenti

Con nota del MEF è stato pubblicato l'elenco delle contabilità speciali di tesoreria unica aperte in attuazione dell'art. 35, comma 11, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, concernenti i dipartimenti universitari.

Il Decreto dispone, altresì, che regime si applichi ai dipartimenti sino all'adozione del bilancio unico d'ateneo. Negli schemi di decreto sulla riforma contabile delle Università, l'adozione del bilancio unico è prevista, su base volontaria, a decorrere dal 1° gennaio 2013, in via definitiva e obbligatoria a decorrere dal 1° gennaio 2014. La sospensione del regime di tesoreria mista è prevista fino al 31.12.2014. Ne consegue che il 1° gennaio 2013 o 2014 tutti i saldi nelle contabilità speciali delle varie strutture saranno riversate nell'unico conto di contabilità speciale intestato all'amministrazione centrale.

Riversamento delle disponibilità del conto corrente alla contabilità speciale presso la Banca d'Italia.

Il decreto fissa i termini entro i quali dovranno essere versate le giacenze presenti sul conto corrente aperto presso l'istituto cassiere al 24 gennaio: una prima rata di importo pari al 50% dovrà essere versata entro il 29 febbraio, "la quota rimanente" entro il 16 aprile.

Un dubbio interpretativo non irrilevante permane poi sui termini "*quota rimanente*": se sia il restante 50% del saldo al 24 gennaio o l'intero saldo della giacenza presente sul conto corrente.. Il Gruppo alla fine concorda che sia l'intera giacenza rimanente.

Il decreto non precisa i termini e le modalità entro cui, a regime, le entrate proprie confluite sul conto corrente aperto presso il Cassiere verranno versate nel conto di tesoreria. Si ritiene che al termine di ogni giornata il cassiere provvederà a versare sui conti di Tesoreria le entrate proprie non utilizzate per i pagamenti.

La disposizione determinerà effetti finanziari negativi soprattutto sui bilanci dei dipartimenti, in termini di minori entrate per interessi attivi.

Il Decreto non precisa se verranno ripristinati i limiti bimestrali di prelevamento sulle giacenze disponibili sulle contabilità speciali che erano in vigore fino al 31.12.2010. Se ciò accadesse, il rientro nel sistema della tesoreria unica comporterà delle limitazioni nella gestione autonoma delle liquidità.

Smobilizzo investimenti

Lo smobilizzo degli investimenti finanziari che deve avvenire entro il 30 giugno riguarda tutti gli investimenti esclusi quelli in titoli pubblici.

Il comma 9 demanda ad un decreto del Mef, da emanarsi entro il 30 aprile, l'individuazione degli investimenti che dovranno essere smobilizzati.

Si segnala che lo smobilizzo degli investimenti in questo periodo potrebbe determinare delle perdite. Sarebbe bene poter mantenere gli stessi fino alla scadenza dell'investimento previa richiesta al MEF.

Riversamento somme depositate presso soggetti diversi dall'istituto cassiere

Per esigenze legate ad alcune tipologie di incassi le Università possono essere titolari di conti correnti postali (CCP) o conti correnti di transito, aperti presso l'istituto cassiere, sui quali sono accreditate, per esempio, le entrate derivanti dalle tasse studenti pagate con carta di credito o Mav o bollettino bancario.

Il decreto dispone il riversamento entro il 15 marzo 2012 delle giacenze depositate presso soggetti diversi dai cassieri ma non precisa con quale periodicità sarà necessario provvedere al riversamento delle entrate che continueranno, dopo tale data, a essere accreditate sul CCP o sui conti correnti di transito.

Attualmente il riversamento sui conti correnti delle entrate affluite ai CCP o conti correnti di transito o riscosse direttamente dall'economista, è disciplinato dai regolamenti di amministrazione e contabilità delle Università.

Si considerano esclusi dall'obbligo di riversamento i conti correnti di transito su cui poggiano le eventuali carte di credito.

Fabbisogno

Da informazioni ricevute per le vie brevi da un funzionario del Mef, per l'anno 2012 (ultimo anno di previsione della L. n. 191/2009, art. 2, c.9) il limite di fabbisogno dovrebbe valere solo per l'amministrazione centrale: la determinazione del limite di fabbisogno delle Università sarà effettuata con le stesse modalità attuate per il 2011.

Per il 2013 la norma dovrebbe essere riscritta per tenere conto della nuova situazione dell'entrata dei dipartimenti nel sistema di T.U.

Non è, pertanto, ancora definito come si determinerà il nuovo limite di fabbisogno né come si calcolerà. Attualmente incidono sul fabbisogno solo i prelievi dal sottoconto infruttifero che non sono compensati da eventuali versamenti di entrate proprie.

Nel determinare i criteri e i limiti per il 2013 sarà necessario tenere conto dei casi particolari ovvero delle Università che hanno anticipato la riforma della contabilità prevista dalla Legge Gelmini: per le Università che hanno adottato il bilancio unico di ateneo a decorrere dall'esercizio finanziario 2012 il fabbisogno "consumato" nel 2012 potrebbe essere molto basso avendo "sfruttato" per i pagamenti, le entrate proprie dei dipartimenti.

Criticità:

Attualmente i prelievi relativi ai finanziamenti erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti, pur essendo gestiti sul conto corrente infruttifero presso la Banca d'Italia, non incidono sul fabbisogno complessivo. Altre forme di finanziamento, ad esempio i finanziamenti della BEI, dove verranno conteggiate?

Valutare la possibilità di far confluire al sotto conto INFRUTTIFERO le entrate derivanti da finanziamenti europei per evitare di dover procedere al calcolo degli interessi maturati sulle somme erogate dalla UE e che la stessa chiede di restituire ovvero recuperare sul totale del finanziamento.

Poiché le entrate derivanti da UE vengono comunque utilizzate prioritariamente per i pagamenti, gli interessi sono solo "fittizi" e non reali.

Circa il quesito posto da un Direttore amministrativo di adottare, in conseguenza al Bilancio unico, modalità organizzative per garantire l'incasso centralizzato, la risposta va nella direzione di lasciare autonomia ad ogni ateneo di organizzarsi come meglio crede. L'Università di Udine ad esempio, che adotta il Bilancio unico dal 2012, dispone di un unico conto corrente composto di tanti sottoconti quanti sono i dipartimenti più uno per l'Amministrazione centrale. I sottoconti servono più che altro per l'identificazione delle entrate mentre per le spese la distinzione non è rilevante. Alla luce di queste considerazioni, l'idea che dovrebbe essere diffusa è quella che gli interessi attivi sul conto corrente anche di tesoreria unica, non verranno più erogati ai singoli dipartimenti ma verranno gestiti dall'Amministrazione nel suo complesso.

Sul punto: limiti assunzionali

Viene esaminata la seconda parte della presentazione allegata al presente verbale e segnalati alcuni dubbi interpretativi circa quanto previsto dalla bozza di decreto sulla programmazione relativamente al calcolo del limite massimo alle spese del personale e del limite massimo alle spese di indebitamento..

SCHEMA DECRETO LEGISLATIVO PER LA PROGRAMMAZIONE, IL MONITORAGGIO E LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE DI RECLUTAMENTO (delega ai sensi dell'art 5 c.1 lett b) e c) e principi di cui all'art 5 c. 4 lett. b) c) d) e) f))

La programmazione triennale deve tener conto del reclutamento di docenti, ricercatori, ta, colling, dirigenti, a tempo ind. e det.

Limite max spese per il personale=80%.

Limite max indebitamento=15%

Entrambi incidono sulla programmazione del personale a meno che il primo non sia inferiore al 70%; in tal caso l'indebitamento non è valutato

Le procedure e le assunzioni disposte oltre i limiti configurano danno erariale e penalizzazioni nelle assegnazioni di Ffo dell'anno successivo a quello in cui si verificano

Al di là del limite sono possibili le assunzioni delle categorie protette e quelle finanziate da terzi (andrebbe coordinato meglio l'art 7 c. 2 lett a) con l'art 5 c 5 citando gli stessi ruoli, invece nel primo si parla solo di docenti e ricercatori, nel secondo anche di ta e dirigenti)

Obiettivi

- sulla base del fabbisogno assicurare la sostenibilità della spesa per il personale e l'equilibrio di bilancio
- nell'arco di tre anni un organico di docenti e ricercatori in cui gli ordinari siano max il 40% del totale di I[^] e II[^] fascia, o il 50% nei dipartimenti che si collocano nel primo decile della VQR (considerazione: calcolo su ciascun dipartimento e non a livello di ateneo)
- rapporto personale contrattualizzato/docente e ricercatori entro valori di riferimento indicati

dal ministero che tengono conto del turn-over, delle peculiarità scientifiche e organizzative dell'ateneo (un parametro per ogni ateneo o macro aggregazioni entro predefiniti range?)

- reclutamento di ricercatori senior su criteri stabiliti dal ministero ogni triennio per assicurare consolidamento e sostenibilità dell'organico dei professori anche in base ai parametri di cui al primo punto
- se la consistenza degli ordinari supera il 30% del totale dei docenti il reclutamento dei ricercatori senior deve essere pari a quello dei prof di I^a fascia reclutati nello stesso periodo.

Spese per il personale (SP):

assegni fissi, comprensivi degli oneri carico ente, per tutti i ruoli più trattamento economico del DG più fondi per la contrattazione decentrata più contratti di insegnamento.

Spesa al netto dei finanziamenti da terzi (pubblici o privati) per personale subordinato e per contratti di insegnamento. Tali finanziamenti devono essere almeno per 15 anni per docenti e ricercatori senior o della stessa durata del contratto dei ricercatori junior, dirigente, ta e contratti di insegnamento. Considerato che la legislazione fissa limiti stringenti alle assunzioni di personale a tempo determinato che gravano sul FFO è comunque possibile assumere TA a tempo determinato finanziati con fondi diversi dal FFO ovvero contribuzione studentesca o fondi di terzi?

Dubbi

Spesa complessivamente sostenuta nell'anno di riferimento – principio di cassa o di competenza ovvero gli arretrati a qualsiasi titolo erogati si devono considerare o no?

Nei contratti di insegnamento si comprendono: docenti a contratto, ma anche affidamenti didattici a interni ed esterni, tutor, contratti ex art 26 DPR 382/80? Come saranno rilevate queste spese nel caso in cui non sono pagate con Cineca -Stipendi e quindi non alimentano la Banca Dati Miur denominata Dalia?

Si pone il problema dei progetti di ricerca in cui il cofinanziamento di ateneo è costituito dal costo di personale strutturato: a fronte di costi che aumentano il numeratore del rapporto, non possono essere scontati i corrispondenti finanziamenti dall'esterno, in quanto la disposizione dell'art. 5, comma 5 ne limita la casistica.

Si propone altresì poter iscrivere tra le partite in decurtazione della spese i costi del personale docente e ricercatore finanziati da convenzioni con terzi stipulate in tempi precedenti al Decretone (ad es. decennali);

Relativamente al nuovo indice di indebitamento vengono posti i temi dell'automutuo e del project financing su cui riflettere circa l'eventuale inclusione nel conteggio.

Contributi Statali (CS)

Le assegnazioni di competenza a titolo di Ffo, F. do programmazione e altre assegnazioni con carattere di stabilità destinate al personale (possiamo ipotizzare le risorse per i ricercatori Mussi, reclutamento di ricercatori in deroga di cui alla L.350/03 – finanziaria per il 2004)

Considerazione: sarebbe opportuno conoscere le risorse per il personale che hanno carattere di stabilità sin dalla prima assegnazione per trasparenza e per consentire una coerente e ponderata programmazione triennale Tasse, soprattasse e contributi degli iscritti a qualsiasi livello al netto delle riscossioni per conto di terzi (la tassa regionale) e dei rimborsi agli studenti.

Criticità

Il dato delle tasse studenti comprende anche i corsi post-lauream; è importante verificare la fonte utilizzata per i dati della contribuzione studentesca in quanto, se deriva dalla statistica del MIUR che viene effettuata nel mese di febbraio rispetto all'anno precedente, il dato richiesto è relativo alle previsioni assestate al 31/12/anno di riferimento e non alle somme accertate. Sarebbe più opportuno ricorrere ai dati dell'omogenea redazione ma la tempistica con cui attualmente sono forniti dovrebbe essere anticipata almeno al mese di giugno.

Nel caso di Atenei che incassano le tasse dei master la cui gestione è affidata, nella generalità, a terzi e quindi non si rileva contabilmente la spesa specifica relativa al personale, come si evidenzia questo tipo di spesa che si configura come un trasferimento della quota di competenza dell'ente esterno.

Procedura

Ogni anno il CdA adotta un piano triennale per il successivo triennio. Il piano è aggiornato in sede di approvazione del bilancio unico triennale. Il piano è comunicato annualmente al ministero entro febbraio e questa è condizione necessaria per indire concorsi e assumere purchè sia rispettato il limite, comunicato da miur entro febbraio, con riferimento all'anno precedente.

Esempio: entro febbraio 2013 si approva e si comunica al ministero il piano triennale 2014/16 (oppure il piano 2013/2015?); il turn-over è determinato sulla base del limite al 31.12.2012 comunicato dal miur sempre entro febbraio.

In sede di approvazione del bilancio triennale 2014/16 (novembre 2013) si può rimodulare la programmazione per il medesimo triennio.

Dubbio: in caso di aggiornamento si comunica al Miur a febbraio successivo (nell'esempio febbraio 2014?)

Considerazioni: appare incongruente fissare il termine per le università e per il ministero nello stesso mese; prima il miur dovrebbe informare circa i valori dei limiti al 31 dicembre dell'anno precedente e poi le università possono fare il piano triennale.

Avviato il sistema, che è a scorrimento, poi si procede, ma sembra esistere un disallineamento.

Quest'anno, a legislazione vigente, la programmazione non può che essere impostata con riferimento al rapporto del 90% senza correttivi come risultante al 31.12.2011 e nel rispetto dei tetti percentuali alle assunzioni. Tuttavia lo schema di decreto dà esplicitamente efficacia ai limiti a decorrere dalla sua entrata in vigore. Non è chiaro l'obiettivo di questa precisazione; si potrebbe ipotizzare una disposizione – al momento non presente- nel decreto che fissa un'efficacia differita per le altre norme?

Se si ipotizza l'entrata in vigore quest'anno, i vincoli devono essere calcolati al 31.12.2011, ma per il 2012 la scadenza di febbraio non può essere rispettata ed essendo in vigore la L.43/05 la programmazione deve essere approvata entro giugno. Se è pubblicato nel 2013 de-

ve esserlo ad inizio anno perchè a febbraio ci sono le prime scadenze. Inoltre dopo il decreto ci sono ulteriori atti che il MIUR deve adottare.

Considerazione: nei range dei vincoli non si citano mai le assunzioni dei ta a tempo determinato; si tratta di una scelta o di una svista?

Valutazione

La politica di reclutamento è soggetto a valutazione e da ciò deriva l'assegnazione di una quota di ffo non superiore al 10%

La valutazione è effettuata sulla base di criteri e parametri definiti dal ministero con decreto (da farsi entro 90 gg dal decreto) avente validità almeno triennale

Si misura:

- produzione scientifica successiva alla presa di servizio o al passaggio di ruolo
- percentuale di ricercatori che non hanno fatto il dottorato e il post dottorato, la scuola di specializzazione medica nella stessa università dove sono assunti come ricercatori
- percentuale di docenti provenienti da altri atenei
- docenti responsabili di progetti di ricerca comunitari e internazionali
- grado di internazionalizzazione dei docenti
- struttura e rapporti dell'organico

Il ministero fa un atto di indirizzo con validità almeno triennale col quale fissa le percentuali di ffo da ripartire in relazione al costo standard per studente, risultati della didattica e della ricerca, delle politiche di reclutamento oltre agli interventi perequativi di cui alla L.240/10

La programmazione del sistema universitario è trasmessa al MEF per il monitoraggio.

Abrogazioni

- limite del 90% (art 51 c. 4 L.449/97)
- divieto di assunzione per gli atenei che hanno superato il 90%
- programmazione triennale del fabbisogno di personale
- contrarre mutui per investimenti con quote di ammortamento annuo non superiore al 15% dei contributi per il funzionamento
- il limite del 15% si calcola anche sulle tasse, soprattasse e contributi

Considerazioni conclusive

Sarebbe opportuno confermare, unicamente per il triennio 2013-2015, il nuovo limite per il calcolo delle spese di personale in quanto sembra più articolato del precedente (ex art. 51, legge 449/97), nel suo effetto combinato con il nuovo indice di indebitamento, secondo quanto stabilito dall'art. 7 del Decretone.

Successivamente, a seguito dell'introduzione del Bilancio unico in contabilità economico patrimoniale, potrà essere rivisto in coerenza con il nuovo tipo di bilancio adottato su cui potranno essere elaborati indici di sostenibilità più adeguati..

Si richiede agli atenei del gruppo di lavoro di provare a simulare il calcolo dei due indici per gli anni 2010 e 2011 verificandone l'effetto in base alle disposizioni del Decretone.

Ateneo	2010				2011			
	Personale 1	Personale 2	Indebitamento	Limite ex 90%**	Personale 1	Personale 2	Indebitamento	Limite ex 90%**
Bologna*	70-75		<15	85,80	70-75		<15	87,00
Ferrara	75,61	74,58	5,87	90,33	73,87	72,66	5,00	87,33
Mediterranea*					82,44			98,59
Padova	75,87		7,00		74,04		9,10	
Pavia	80,00			>90	77-78		6,50	>90
Sant'Anna*	49,00				47,00			
Torino	64,06	63,04	4,70	94,80	74,20	72,90	8,59	93,2
Udine	82,37	80,82	0,00	96,36	82,73	81,39	0,00	97,80

Personale 1: ipotesi peggiore

Personale 2: ipotesi migliore

*Non specificato se ipotesi migliore o peggiore

** Con le convenzioni senza riduzioni (per il 2010 da PROPER)

Sul punto: Predisposizione di una bozza di regolamento di amministrazione e contabilità tipo per gli atenei:

La dott.ssa Pugnale dell'Ateneo di Udine espone l'esito di una verifica effettuata sui regolamenti di contabilità adottati dagli atenei che hanno già sperimentato il Bilancio unico in contabilità economico patrimoniale. Sulla scorta dei regolamenti di Trento e Torino Politecnico, che vengono esaminati nel loro impianto complessivo, la discussione del gruppo converge sull'idea di proporre uno schema snello ed essenziale, rimandando ad uno o più documenti di dettaglio la trattazione degli aspetti particolarmente tecnici e più soggetti ad aggiornamenti, quali ad esempio il manuale dei centri di costo, ovvero le linee guida operative di contabilità. Si propone di non ripetere, nel regolamento di contabilità, tutti i principi e postulati che altre fonti normative già prevedono come obbligatori per gli atenei, facendovi solo un puntuale riferimento. Vengono pertanto redatti i primi articoli della bozza del nuovo regolamento tipo di amministrazione e contabilità. Nella prossima riunione del gruppo di lavoro verrà proseguita la stesura.