

**DELIBERE DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE INTERNA
DEL 12 DICEMBRE 2008**

3. PARERE BILANCIO DI PREVISIONE ESERCIZIO 2009

Delibera n. 18

Il bilancio di previsione 2009 è pervenuto al Nucleo di valutazione in data 4 dicembre 2008, anche se privo di un carattere di ufficialità. Solo in data 9 dicembre 2008 è pervenuta ufficialmente anche una relazione in merito del Magnifico Rettore. In conseguenza il Presidente ha provveduto a convocare una riunione del Nucleo di valutazione nella prima data utile, 12 dicembre 2008, che potesse garantire il raggiungimento del numero legale per l'espressione del parere prescritto dallo Statuto e dal Regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità.

E' evidente che il mancato rispetto dei tempi previsti dalla normativa dell'Ateneo non ha consentito l'espressione di un parere in tempo utile per la riunione del Senato Accademico prevista per il 10 dicembre 2008. Il tempo disponibile ed i sia pur banali problemi connessi alla trasmissione della documentazione (pervenuta solo in forma cartacea) a tutti i membri del Nucleo, ha permesso l'espressione di un parere sommario e sintetico, precludendo la possibilità di entrare nei dettagli di bilancio, come invece sarebbe stato necessario vista della gravità della situazione finanziaria di tutti gli atenei e dell'Ateneo di Firenze in particolare.

La presente relazione si articola in due parti, delle quali la prima contiene una analisi delle varie voci di bilancio mentre la seconda contiene un insieme di considerazioni generali che attengono alle scelte di indirizzo dell'Ateneo che devono, in accordo con lo Statuto, costituire la premessa al bilancio stesso.

Parte 1 . ANALISI DEL BILANCIO PREVENTIVO

Il bilancio di previsione 2009 presentato all'attenzione del nucleo di valutazione comprende, oltre alle voci relative alle entrate ed alle uscite previste per il 2009 secondo vari tipi di classificazione, anche uno schema sommario di preventivo triennale riferito agli esercizi 2009 -2011.

L'esercizio 2009 si chiuderebbe in pareggio grazie agli interventi già avviati di dismissione immobiliare, per € 10.088.088, e alla accensione di nuovi mutui per € 3.455.827. Il disavanzo derivante dalla chiusura dell'esercizio 2008, inizialmente stimato in € 27.702.521 e presuntivamente ridotto ad € 17.288.255, sarebbe totalmente azzerato grazie a un uguale ammontare di entrate per dimissioni immobiliari.

Non vengono fornite motivazioni per la attesa riduzione del disavanzo 2008. In particolare non viene specificato se la stessa derivi da un aggiustamento delle voci di entrata o delle voci in uscita o da una azione intenzionale di contenimento di qualche posta in uscita, anche se ciò sarebbe importante per comprendere la dinamica delle varie poste.

Dal confronto tra i bilanci di previsione 2008 e 2009 risulta che le entrate totali previste, facendo astrazione dalle entrate per mutui, dovrebbero aumentare di circa € 7 ml. Tale incremento deriva algebricamente, nelle sue poste principali, da una diminuzione dell' FFO di circa € 4 ml., da una diminuzione di circa € 1,5 ml. dei redditi da patrimonio, da un contributo finalizzato della regione Toscana pari ad € 8 ml. e da un aumento delle "Altre entrate" di circa € 5 ml.

Dal lato delle uscite si prevede una diminuzione di circa € 9 ml. derivante da diminuzione delle spese generali, delle dotazioni dei centri di spesa, e dei finanziamenti alla ricerca e alla didattica, mentre sono in aumento, pur contenuto, le spese per l'edilizia, per il personale e per altre uscite.

Analizzando in dettaglio **le entrate** preventivate, vanno evidenziate le seguenti poste:

- **€ 255.931.000**, dovuti dallo Stato per FFO, con un decremento di € 4.106.649, che è il primo effetto diretto della stretta prevista dalla L.133/2008; come si evince dalla relazione del rettore, tale riduzione è stimata sulla base dell'ipotesi che la decurtazione prevista a livello di stanziamento nazionale venga almeno in parte compensata da una maggior quota che si pensa possa essere erogata sulla base del modello teorico di ripartizione dello stesso FFO.
- **€ 63.650.000** di entrate per tasse e contributi, con un aumento complessivo stimato di € 250.000 rispetto alle previsioni per il 2008, ma con una diminuzione di circa € 600.000 di quelle a copertura vincolata.
- **€ 8.227.469** per altre entrate, con un aumento di circa € 5 ml. derivante da un insieme di interventi specifici nella forma di contributi alle spese generali di ateneo a carico di varie di attività e centri di spesa. Dalla relazione del rettore si desume che, nello specifico, sono previsti contributi in termini di: aumento della percentuale di prelievo sui proventi dell'iscrizione a master e corsi di perfezionamento (dal 10 al 20%); aumento del prelievo sulle convenzioni conto terzi (circa il 5% in più); aumento della quota trattenuta sui finanziamenti per la ricerca provenienti da enti esterni (circa il 2% in più); versamento da parte dei consorzi e dei centri che utilizzano sedi dell'università di un contributo a copertura delle spese generali; e prelievo del 50% degli incassi derivanti da convenzioni stipulate dalle presidenze per corsi decentrati.
- **€ 8.000.000**, previste da un accordo dai contorni non definiti con la Regione Toscana per un progetto da attuare con le Aziende Ospedaliere

Careggi e Meyer.

Fra **le uscite** previste vanno evidenziati i seguenti importi:

- **€ 17.357.640** per spese generali, importo che risulterebbe così diminuito di € 3.734.881 rispetto al preventivo precedente, per gli effetti previsti della rinegoziazione dei contratti di fornitura per il riscaldamento e di energia elettrica.
- **€ 272.716.259**, per stipendi e trattamenti accessori dovuti al personale, con un aumento di € 893.135 rispetto al conto preventivo 2008, che si manifesterebbe per effetto delle maggiori spese per adeguamenti stipendiali automatici, che sopravanzerebbero i risparmi pur ottenuti col blocco del turn over (quelli non riassorbiti con la finanziaria) e con la previsione di non concessione di proroghe di servizio oltre i limiti di anzianità e della mancata assunzione del personale ricercatore e tecnico amministrativo, di cui si era già programmata l'assunzione. Per l'assunzione dei ricercatori è previsto un accantonamento nel fondo di riserva.
- **€ 21.662.120**, per dotazioni ordinarie alle strutture decentrate (dipartimenti, poli, biblioteche, presidenze, ecc.), importo diminuito di € 2.962.674, con sacrifici che colpiranno dipartimenti, biblioteche, presidenze e spese per pulizia, manutenzione ordinaria e sorveglianza;
- **€ 12.650.000,00**, per servizi finanziari, di cui fanno parte i rimborsi dei mutui per capitale ed interessi e per imposte indirette.

Il quadro riassuntivo riclassificato per centri di spesa, con l'esclusione delle entrate provenienti dalle dismissioni immobiliari e dal mutuo, evidenzia dunque un disavanzo di gestione "strutturale" pari ad **€ 13.543.915**.

| ENTRATE | Preventivo 2008 | Preventivo 2009 | di cui vincolate |
|--------------------------------|--------------------|--------------------|---------------------|
| Tasse e contributi | 63.400.000 | 63.650.000 | 6.870.000 |
| FFO | 260.037.649 | 255.931.000 | |
| Fondo Programmazione triennale | 2.500.000 | 2.700.000 | |
| Progetti didattici | 2.000.000 | 2.000.000 | 2.000.000 |
| Redditi del patrimonio | 2.150.000 | 555.450 | |
| Conto terzi | 1.170.000 | 1.170.000 | 1.170.000 |
| Altre entrate | 3.850.000 | 8.227.469 | 500.000 |
| Contributo regione Toscana | | 8.000.000 | |
| Totale parziale | 334.649.176 | 342.233.919 | |
| <i>di cui vincolate</i> | <i>12.890.000</i> | <i>10.540.000</i> | |
| Entrate da trasferire | 165.256.841 | 164.943.290 | |
| TOTALE ENTRATE | 499.906.017 | 507.177.209 | |

| USCITE | Preventivo 2008 - A carico di ateneo | Uscite finanziate da trasferimenti (enti esterni) | Preventivo 2009 - A carico di ateneo | Uscite finanziate da trasferimenti (enti esterni) |
|--|---|--|---|--|
| Spese generali | 21.097.640 | 130.000 | 17.622.759 | 130.000 |
| Dotazioni | 23.879.700 | 16.240.000 | 21.662.120 | 15.690.000 |
| Ricerca | 8.455.860 | 61.832.530 | 4.499.000 | 62.564.378 |
| Personale | 273.314.912 | 11.130.000 | 272.716.259 | 9.040.000 |
| Obiettivi | 2.595.237 | 838.163 | 2.498.045 | 666.460 |
| Didattica | 3.712.415 | 31.935.800 | 3.057.415 | 33.958.200 |
| Edilizia | 5.190.384 | 26.483.086 | 4.405.827 | 18.509.252 |
| Finanziamenti a Enti | 2.560.775 | 1.255.000 | 2.987.172 | 1.255.000 |
| Mutui e Prestiti | 12.900.000 | | 12.650.000 | 500.000 |
| Altre uscite e accantonamenti | 2.133.265 | 32.670.000 | 3.139.237 | 33.170.000 |
| Totale parziale | 355.840.188 | | 345.237.834 | |
| Uscite finanziate da trasferimenti | | 182.514.579 | | 175.483.290 |
| TOTALE USCITE | 538.354.767 | | 520.721.124 | |

Il quadro risultante è tale che a chiusura dell'esercizio 2008 saranno state effettuate dismissioni immobiliari per € 17.288.255, che copriranno interamente il disavanzo generato negli anni precedenti. Nel 2009, il bilancio dovrebbe essere chiuso in pareggio, come già detto, con il completamento delle dismissioni programmate, per € 10.088.088, e con l'accensione di un ulteriore mutuo per € 3.455.827.

| | Preventivo 2008 | Preventivo 2009 |
|--|--------------------|--------------------|
| TOTALE ENTRATE | 499.906.017, | 507.177.209 |
| TOTALE USCITE | 531.590.454 | 520.721.124 |
| Disavanzo | 31.684.437 | 13.543.915 |
| Accensione mutui | 3.981.916 | 3.455.827 |
| Disavanzo bilancio preventivo 2008 (al netto mutuo) da coprire con dismissioni immobiliari (nel 2009) | 27.702.521 | 10.088.088 |
| Disavanzo 2008 presuntivamente effettivo (al netto mutuo) e da coprire con dismissioni immobiliari (nel 2009) | 17.288.255 | |

Il bilancio preventivo triennale 2009 - 2011, presentato all'interno del bilancio preventivo 2009, si basa sulla prospettiva di una modifica (di cui non è indicata la attendibilità) della normativa vigente, con un mantenimento del FFO a livello 2009 (pur prevedendo una riduzione delle entrate di 8 ML € per il 2010 e di ulteriori 11 ML € per il 2011) ed ipotizza una chiusura in pareggio, evidentemente attraverso un ulteriore contenimento della spesa non quantificato nelle sue componenti.

La relazione del Rettore propone una lettura alternativa del possibile bilancio triennale basata su una previsione delle entrate per FFO derivante dal quadro normativo attuale delineato dalla legge 133/2008 che porterebbe ad una più drastica riduzione delle entrate, con disavanzo di gestione di 30,8 ML € per il 2010 e di 61,6 ML € per il 2011, disavanzo insostenibile nella situazione attuale.

Parte 2. CONSIDERAZIONI GENERALI

Anche se, malgrado la diminuzione del finanziamento statale ordinario, il disavanzo potenziale è ridotto rispetto agli anni precedenti, il bilancio di previsione per l'esercizio 2009 si chiude in pareggio solo grazie ai proventi da dismissioni immobiliari e dalla accensione di un nuovo mutuo. E' una situazione che si riproduce ormai da molti anni a dimostrazione che essa è prodotta da cause strutturali che, come ripetutamente segnalato dal Nucleo di valutazione negli anni precedenti, hanno origine sia esterna che interna all'Ateneo. Il Nucleo di valutazione, nei pareri ai bilanci negli ultimi anni, ha espresso la preoccupazione crescente per una situazione finanziaria che andava aggravandosi e la necessità della adozione di misure strutturali e linee di

miglioramento possibili sulle entrate e sulle uscite che potessero contrastare gli andamenti negativi, almeno per quanto di competenza dell'Ateneo.

Nel complesso, dalla analisi del bilancio di previsione presentato e dalla relazione di accompagnamento del Rettore, non è semplice identificare un disegno strategico di ampio respiro, tanto più necessario nella previsione di ulteriori gravi riduzioni del fondo di finanziamento ordinario previsti dalla legge L.133/2008. Ci sono due aspetti che il Nucleo di valutazione ritiene necessario segnalare alla attenzione degli Organi di governo dell'Ateneo, reiterando quanto fatto negli anni precedenti.

Innanzitutto si ritiene indispensabile una più puntuale analisi delle cause che, nel tempo, hanno prodotto la non favorevole situazione finanziaria dell'Università di Firenze. Mentre esiste una sufficiente chiarezza sulle cause esterne che discendono dalle restrizioni al finanziamento pubblico delle Università italiane non in linea in particolare con le necessità di adeguamento stipendiale e più in generale con la promozione della funzione strategica dell'Università nel sistema paese, manca una chiara ed esplicita definizione delle cause interne (investimenti, gestione ed allocazione delle risorse) che sono alle origini della perdurante situazione finanziaria e dei conseguenti interventi che avrebbero potuto contrastare la situazione di sottofinanziamento pubblico.

Nel recente passato le misure adottate dall'Ateneo, consistenti sostanzialmente nella politica di dismissioni immobiliari non strategiche, hanno avuto carattere sporadico essendo intese al pareggio del bilancio anno per anno. Le misure proposte in merito al bilancio preventivo 2009 sembrano essere sulla stessa falsariga piuttosto che conseguenza di un disegno strategico di ampio respiro. Infatti si propongono dei tagli alla spesa che appaiono generalizzati ed indiscriminati e che mancano di una motivazione basata sulla qualità dei servizi offerti, contrariamente alla esigenza tante volte affermata, che anche all'interno dell'Ateneo, l'allocazione delle risorse debba basarsi su elementi di valutazione. Sotto questo punto di vista si può segnalare che nella relazione del Rettore vengono indicate una serie di azioni intese al miglioramento della situazione finanziaria dell'Ateneo e in particolare:

- completamento del sistema di controllo di gestione,
- analisi e miglioramento della struttura amministrativa,
- sviluppo di una nuova politica energetica,
- riduzione dei fitti passivi,
- allocazione di risorse coerente con criteri di valutazione.

A parte che andrebbe, forse con carattere prioritario, aggiunto il miglioramento degli standard della didattica svolta in Ateneo, ai fini di una più favorevole allocazione delle risorse del FFO, è singolare che si ritenga, a fronte della drammatica situazione attuale, che queste siano azioni da perseguire solo nel "medio periodo", nonostante la loro identificazione sia stata fatta da molto tempo. Appare in particolare difficile giustificare che la spesa per affitti passivi subisca una riduzione trascurabile se comparata agli altri tagli previsti.

Nel complesso a fronte della significativa riduzione delle spese e del personale docente e tecnico-amministrativo, non si prospettano con chiarezza le azioni da intraprendere, con la loro tempistica e le relative responsabilità di realizzazione, affinché la qualità del servizio offerto non si deteriori con possibili riflessi negativi sulle future assegnazioni del FFO.

Il bilancio di previsione prevede un aumento delle entrate in alcune poste, rispetto al precedente bilancio preventivo, a cui contribuiscono da un lato un accordo con la Regione Toscana e dall'altro alcuni prelievi (da iscrizioni a master e corsi di perfezionamento, finanziamenti per la ricerca, convenzioni per corsi decentrati). Sull'accordo con la Regione non sono fornite informazioni, in particolare riguardo ad eventuali impegni dell'Ateneo, e quindi si prende atto che nel bilancio preventivo la relativa entrata viene catalogata come priva di vincoli di destinazione. Riguardo ai prelievi proposti, è forse corretto considerarli più che nuove entrate minori trasferimenti relativi ad attività che non erano opportunamente controllate dall'Ateneo.

Per riassumere il senso delle osservazioni generali presentate, il Nucleo di valutazione ritiene che, come del resto esplicitamente richiesto dallo Statuto dell'Ateneo, il bilancio di previsione debba essere presentato come un completo documento di programmazione nel quale la definizione delle voci di entrata e di uscita e la loro articolazione sia accompagnata da una scansione, anche temporale, degli obiettivi da raggiungere, degli strumenti necessari a questo fine e delle responsabilità conseguenti.