

## I controlli interni e la sostenibilità economico-finanziaria

di Anna Luisa Carra

Innanzitutto, desidero ringraziare il Magnifico Rettore dell'Università degli Studi di Palermo, prof. Massimo Midiri, e la prof.ssa Maria Immordino, per avermi invitato a presiedere una sessione di questo importante convegno che approfondisce la tematica relativa alle funzioni di controllo alla luce della riforma in itinere delineata nel disegno di legge delega approvato in sede referente il 28 ottobre 2025 (art.20).

La riforma introduce rilevanti novità in tema di assetto della *governance* e dello *status* giuridico dei docenti e dei ricercatori, oltre alle misure a sostegno del diritto allo studio per gli studenti fuori sede, tutti aspetti comportanti indubbi riflessi anche sull'assetto dei controlli demandati agli organi interni.

La prima sessione del convegno, infatti, è dedicata al tema "I controlli interni e la sostenibilità economico-finanziaria".

Si tratta di un tema volto ad inquadrare il ruolo dell'Università statale tra autonomia e gestione pubblica delle risorse, consacrati nella cornice costituzionale degli art. 33 e 34 Cost. (libertà di insegnamento e della ricerca e coesistenza di scuole pubbliche e private) e dell'art. art. 97 Cost., volto ad assicurare che l'azione amministrativa sia ispirata a principi di trasparenza, buon andamento ed imparzialità (come specificato nel secondo comma del citato articolo) ma che, prima ancora, al primo comma, prevede: "... *le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurino l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*".

Ne consegue che detto precetto costituzionale trova applicazione in forza dell'inquadramento delle Università tra gli enti cui si applica il regime pubblicistico del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

La l. 30 dicembre 2010, n. 240 (c.d. "Legge Gelmini"), attualmente vigente, ha indicato le direttrici della riforma del sistema universitario volto ad assicurare il rispetto dell'equilibrio economico-patrimoniale degli Atenei statali attraverso la previsione – affidata al legislatore delegato (ai sensi dell'art. 5, primo comma, lett. b), l. n. 240/2010) – di disposizioni emanate nel rispetto dei seguenti principi:

1) 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 dai Ministeri vigilanti che garantisca, 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 ai criteri dell'armonizzazione contabile previsti dalla l. 31 dicembre 2009, n. 196 (art. 5, comma 4, lett. a) l. n. 240/2010);

- 2) predisposizione di un piano triennale diretto a riequilibrare, entro intervalli di percentuali definiti dal Ministero, e secondo criteri di piena sostenibilità finanziaria, i rapporti di consistenza del personale docente, ricercatore e tecnico-amministrativo (art. 5, comma 4, lett. d) l. n. 240/2010);
- 3) determinazione di un limite massimo all'incidenza complessiva delle spese per l'indebitamento e delle spese per il personale di ruolo e a tempo determinato, inclusi gli oneri per la contrattazione integrativa, sulle entrate complessive dell'ateneo, al netto di quelle a destinazione vincolata (art. 5, comma 4, lett. e) l. n. 240/2010);
- 4) previsione della declaratoria di dissesto finanziario nell'ipotesi in cui l'Università non possa garantire l'assolvimento delle proprie funzioni indispensabili ovvero non possa fare fronte ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti dei terzi (art. 5, comma 4, lett. g) l. n. 240/2010);
- 5) previsione di un apposito fondo di rotazione, distinto ed aggiuntivo rispetto alle risorse destinate al fondo di finanziamento ordinario per le università, a garanzia del riequilibrio finanziario degli Atenei (art. 5, comma 4, lett. l) l. n. 240/2010).

La verifica del rispetto dei precedenti obiettivi cui deve essere improntata la gestione degli Atenei è affidata al Collegio dei revisori, organo di controllo interno, il cui presidente è individuato dal legislatore in un soggetto di elevata qualificazione professionale, ovvero tra i magistrati contabili e gli avvocati dello Stato.

In questo quadro, il primo relatore tratterà dei controlli interni che, intervenendo nel corso della gestione, non hanno funzione repressiva ma verificano che l'azione degli organi di gestione, oltre ad essere svolta in conformità alle disposizioni di legge e dei regolamenti, non comprometta l'equilibrio economico-finanziario e patrimoniale dell'ente.

Si tratta di un'attività di controllo capillare su tutte le iniziative che

possano recare impatto alle risorse dell'Università, declinata in specifici adempimenti in relazione a quei settori in grado di influenzare maggiormente gli aggregati di spesa.

Tale impatto sulle risorse si verifica, ad esempio, in tema di gestione del personale dipendente con la previsione della obbligatoria certificazione demandata al Collegio dei revisori del fondo per le risorse decentrate, destinato alla provvista di risorse per la contrattazione di secondo livello e alla retribuzione accessoria, nonché con i pareri resi dal Collegio in ordine all'acquisizione di partecipazioni sugli atti di disposizione del patrimonio, sull'utilizzo dei fondi del PNRR e su ogni aspetto gestionale in grado di incidere sull'equilibrio economico-patrimoniale dell'Ente, oltre che con pareri espressi sui bilanci preventivi e consuntivi.

Il disegno di legge delega approvato in sede referente il 28 ottobre 2025 (art.20) prevede in capo al Consiglio di amministrazione l'onere di approvare gli indirizzi generali delineando e documentando i “*mezzi finanziari di attuazione*” al fine della verifica della sostenibilità finanziaria, con le conseguenze in tema di responsabilità erariale nelle ipotesi di approvazione di indirizzi gestionali non supportati dalle relative risorse.

Inoltre, in tema di atti amministrativi di disposizione del patrimonio immobiliare sarà richiesta, da una parte, una maggioranza qualificata del Consiglio di amministrazione e, dall'altra, la necessità di puntuali pareri preventivi da parte dell'organo di controllo interno, garante della verifica della sostenibilità finanziaria delle scelte gestionali dell'ente.

Altre rilevanti novità saranno illustrate dal primo relatore, magistrato della Corte dei conti che presiede il Collegio dei revisori dell'Ateneo.

La seconda relatrice tratterà un altro importante tema che è quello legato al ruolo del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, che anche in questo caso, svolge le proprie funzioni in corso di gestione proprio al fine di creare le condizioni per impedire il rischio corruttivo, aspetto patologico in grado di inficiare la trasparenza del bilancio dell'Università e l'integrità delle risorse pubbliche destinate unicamente al raggiungimento delle finalità istituzionali.

Le Università, come le altre pubbliche amministrazioni, sono tenute alla redazione del P.I.A.O., Piano Integrato di amministrazione e Organizzazione, declinato per triennio e aggiornato annualmente, ove nella sezione “Rischi corruttivi e Trasparenza” sono individuati i miglioramenti organizzativi che contribuiscono a prevenire i rischi corruttivi, a promuov-

vere buone prassi per rafforzare la trasparenza dell'attività amministrativa, la qualità dei servizi, l'imparzialità e l'integrità dell'amministrazione.

Le linee guida emanate dall'A.N.A.C. forniscono importanti indicazioni operative al R.P.C.T., in grado di indirizzarne i compiti verso una visione integrata e coordinata delle diverse sezioni del P.I.A.O., al fine di promuovere all'interno delle amministrazioni il coordinamento e la condizione delle valutazioni interne (*organizzazione e performance*) estendendo e rafforzando il dialogo anche con soggetti esterni, quali i cittadini e gli *stakeholders*.

### Abstract

L'intervento costituisce l'introduzione alla prima sessione del convegno dedicata all'analisi dei controlli interni e ai sistemi di contrasto dei fenomeni di corruzione all'interno delle Università italiane.

Lo scritto si concentra sulla riforma universitaria del 2010 e sull'attuazione dei punti principali in essa contenuta, anche in una prospettiva di evoluzione del cambiamento in atto, contenuto nei progetti di riordino.

This paper introduces the first session of the conference, which is dedicated to the analysis of internal controls and systems for combating corruption within Italian universities.

The paper focuses on the 2010 university reform and the implementation of its key points, also with a view to the evolution of the ongoing changes contained in the reorganization projects.