UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE FACOLTÀ DI ECONOMIA "GIORGIO FUÀ"

Corso di Laurea triennale in
Economia aziendale

LA RENDICONTAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA NEI DIPARTIMENTI UNIVERSITARI: CRITICITA' E ANALISI DEL CASO UNIVPM

ECONOMIC AND FINANCIAL REPORTING IN UNIVERSITY DEPARTMENTS: CRITICAL ISSUES AND THE UNIVPM CASE STUDY

Relatore:
Prof. Poli Simone

Rapporto Finale di:
Asif Maryam

Anno accademico 2025/2026

Alla me stessa di domani, con l'augurio
di aver realizzato il sogno per cui
oggi sto lavorando

Sommario

INTRODUZIONE 4

CAPITOLO I 6

IL SISTEMA UNIVERSITARIO TRA AUTONOMIA E VINCOLI NORMATIVI 6

1.1 L'Assetto dell'Autonomia UNIVERSITARIA e il ruolo dei DIPARTIMENTI 6

1.2 La Rivoluzione Contabile e il Bilancio Unico 7

1.3 Integrità Amministrativa e Codici Etici 8

CAPITOLO II 10

GESTIONE OPERATIVA E SISTEMI DI CONTABILIZZAZIONE 10

2.1 La Programmazione e il Ciclo Contabile del Dipartimento 10

2.1.1 Il ruolo del Dipartimento nella responsabilità economico-finanziaria 10

2.1.2 La struttura del budget e il principio di competenza 10

2.1.3 Dinamiche specifiche: accantonamenti e autonomia dei progetti 11

2.1.4 Il monitoraggio preventivo: il ruolo di U-Budget 11

2.1.5 L'evoluzione verso la programmazione Accrual 11

2.1.6 I sistemi informativi integrati: U-GOV e supporto alla gestione 12

2.2 La rendicontazione dei progetti di ricerca 12

2.3 I criteri di rendicontazione: confronto tra modelli nazionali ed europei 13

2.3.1 Il criterio di cassa nei progetti PRIN 13

2.3.2 Il criterio di competenza nei programmi europei 14

2.3.3 Strumenti di riconciliazione: shadow accounting 15

2.4 Il monitoraggio degli investimenti PNRR 17

CAPITOLO III 18

CRITICITÀ NELLA RENDICONTAZIONE E SISTEMI DI CONTROLLO 18

3.1 Criticità nell'allocazione dei costi e nei fondi vincolati 16

3.1.1 La complessità organizzativa dell'Ateneo e la gestione dei costi comuni 18

3.1.2 Asimmetrie metodologiche e limiti strutturali tra COGE e COAN 19

3.1.3 Il fattore umano e i limiti dei sistemi informatici 20

3.1.4 Fragilità documentali, problematiche operative e Open Science 21

3.2 Riconciliazione contabile interna ed esterna 22

3.2.1 Divergenza dei principi contabili 22

3.2.2 Gestione del personale e monte ore 23

3.2.3 Progetti PNRR e duplicazione dei flussi informativi 24

3.2.4 Immobilizzazioni e costi del personale 24

3.2.5 Impatto sui controlli interni 24

3.3 Il sistema dei controlli interni ed esterni: organi, audit e tracciabilità 24

3.3.1 Organi del controllo interno 25

3.3.2 Attività di audit e livelli di controllo 25

3.3.3 Tracciabilità e pista di controllo 26

3.4 Miglioramento gestionale e impatti sull'erogazione dei finanziamenti 26

3.4.1 Rafforzamento della sinergia tra Area Scientifica e Area Contabile 27

3.4.2 Potenziamento della contabilità analitica e standardizzazione dei costi 27

3.4.3 Ottimizzazione digitale e interoperabilità dei sistemi 28

3.4.4 Investimento nel capitale umano e accountability sociale 29

3.5 L'evoluzione verso il sistema Accrual: sfide e opportunità della fase pilota 29

3.6 Modello interpretativo delle criticità della rendicontazione universitaria 30

CONCLUSIONI 32

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA 34

INTRODUZIONE

Il presente elaborato si inserisce nel quadro delle trasformazioni che hanno interessato il sistema universitario italiano negli ultimi anni, con particolare riferimento all'evoluzione dei modelli di governance, programmazione e rendicontazione delle risorse pubbliche. In tale contesto, l'università viene progressivamente riletta non solo come istituzione di produzione scientifica e formazione, ma anche come organizzazione complessa chiamata a garantire livelli crescenti di trasparenza, responsabilità amministrativa e sostenibilità economico-finanziaria. Tale evoluzione ha progressivamente ampliato il peso delle attività amministrative e di compliance all'interno delle strutture universitarie, generando una crescente tensione tra missione accademica e gestione procedurale. In questa prospettiva, Stack (2026) evidenzia come il trasferimento di attività burocratiche verso docenti e ricercatori stia producendo una progressiva "deriva amministrativa" delle università contemporanee.

L'analisi si sviluppa lungo tre livelli interpretativi tra loro strettamente interconnessi: il livello istituzionale, quello economico-gestionale e quello operativo. Tali dimensioni, pur essendo funzionalmente autonome, risultano spesso non perfettamente allineate, generando tensioni che si riflettono nei processi di programmazione, gestione e rendicontazione delle risorse.

Il primo capitolo inquadra il processo di trasformazione del sistema universitario italiano, evidenziando il passaggio da un modello burocratico-ministeriale a un assetto ispirato ai principi del New Public Management. Particolare attenzione è dedicata al D.Lgs. 18/2012, che ha introdotto la contabilità economico-patrimoniale e il Bilancio Unico di Ateneo, ridefinendo in profondità il ruolo dei Dipartimenti, sempre più configurati come centri di responsabilità economico-finanziaria.

Il secondo capitolo analizza la gestione operativa del bilancio a livello dipartimentale, con riferimento agli strumenti di programmazione e controllo e ai principali sistemi informativi a supporto della gestione amministrativo-contabile. Vengono inoltre esaminati i principali canali di finanziamento della ricerca – ministeriali, europei e legati al PNRR – evidenziandone le differenti logiche di rendicontazione e gli specifici vincoli di ammissibilità e tracciabilità della spesa.

Il terzo capitolo rappresenta il nucleo critico del lavoro e analizza le principali criticità tecnico-operative dei processi di rendicontazione. In particolare, vengono approfondite le asimmetrie tra contabilità generale e contabilità analitica, le difficoltà di allocazione dei costi indiretti e la frammentazione dei criteri di rendicontazione tra diversi programmi di finanziamento. All'interno di questo quadro, lo shadow accounting viene interpretato come meccanismo di compensazione sistemica, necessario per garantire la coerenza tra sistemi informativi non pienamente integrati.

A partire da tale analisi, l'elaborato propone una chiave di lettura sistemica delle criticità della rendicontazione universitaria, intese non come fenomeni isolati ma come effetti derivanti dal disallineamento tra diversi livelli di regolazione. Tale prospettiva consente di evidenziare come le difficoltà operative non siano riconducibili esclusivamente a inefficienze gestionali, ma riflettano una più ampia tensione strutturale tra logiche istituzionali, economico-contabili e operative.

Alla luce delle considerazioni esposte, la presente analisi si propone di rispondere al seguente quesito di ricerca: in che misura le criticità nei processi di rendicontazione dei Dipartimenti universitari derivano da un disallineamento strutturale tra sistemi contabili interni e modelli di finanziamento esterni? L'ipotesi interpretativa è che tali criticità non siano riconducibili a inefficienze operative isolate, ma rappresentino l'effetto sistemico della coesistenza di logiche contabili e rendicontative eterogenee.

CAPITOLO I

IL SISTEMA UNIVERSITARIO TRA AUTONOMIA E VINCOLI NORMATIVI

1.1 L'ASSETTO DELL'AUTONOMIA UNIVERSITARIA E IL RUOLO DEI DIPARTIMENTI

L'autonomia universitaria rappresenta un principio cardine del sistema accademico italiano, sancito dall'articolo 33[1] della Costituzione, il quale riconosce alle università il diritto di darsi ordinamenti autonomi, nel rispetto della libertà della scienza e dell'insegnamento. Tale principio è stato progressivamente rafforzato dalla legislazione nazionale, in particolare dalla Legge n. 168/1989[2] e dalla Legge n. 240/2010[3] (cosiddetta Riforma Gelmini), che hanno attribuito agli Atenei autonomia statutaria, organizzativa e finanziaria, consolidando al contempo il ruolo strategico delle strutture dipartimentali.

I Dipartimenti si configurano come unità organizzative autonome deputate allo svolgimento integrato delle attività di ricerca, didattica e terza missione. Essi operano come veri e propri centri di responsabilità economico-finanziaria, gestendo sia le risorse derivanti dal finanziamento ordinario, sia i fondi acquisiti attraverso canali competitivi nazionali (quali PRIN e PNRR), europei (ad esempio Horizon Europe) o mediante attività in conto terzi.

La gestione delle risorse finanziarie dipartimentali è supportata da sistemi informativi integrati, tra cui il modulo U-GOV Contabilità sviluppato dal Consorzio CINECA, che consente la registrazione e il monitoraggio delle operazioni contabili nel rispetto delle normative vigenti. In tale contesto, la figura del Responsabile Amministrativo assume un ruolo centrale, in quanto garante della correttezza formale e sostanziale degli atti, nonché della corretta imputazione e tracciabilità delle operazioni.

A tal fine, ogni operazione amministrativo-contabile deve essere associata a specifici codici identificativi, tra cui:

- Il CIG (Codice Identificativo Gara), per la tracciabilità dei lavori, servizi e forniture;
- Il CUP (Codice Unico di Progetto), per l'identificazione dei progetti di investimento pubblico;
- I codici progetto, unità amministrativa (UA) e centri di costo, per l'individuazione delle

[1] Costituzione della Repubblica Italiana, art. 33.
[2] Legge 9 maggio 1989, n. 168, "Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica".
[3] Legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Riforma Gelmini), "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento".

strutture organizzative coinvolte;

- Le voci di bilancio e il piano dei conti, per la classificazione economica delle operazioni;
- I codici SIOPE, i codici fornitore e i riferimenti fiscali, necessari ai fini della contabilità pubblica e della trasparenza.

La corretta gestione di tali codici costituisce un presupposto imprescindibile per garantire la legittimità degli atti amministrativi, la trasparenza dei flussi finanziari e la corretta rappresentazione delle operazioni nei documenti contabili, contribuendo in modo determinante al rispetto dei principi di accountability e compliance.

1.2 LA RIVOLUZIONE CONTABILE E IL BILANCIO UNICO

Il sistema universitario italiano ha intrapreso, a partire dalla Legge 30 dicembre 2010, n. 240, un significativo processo di riforma volto a modernizzare i modelli di gestione e controllo delle risorse pubbliche. Tale percorso ha trovato uno dei suoi principali pilastri nell'introduzione di un nuovo assetto contabile, definito dal Decreto Legislativo 27 gennaio 2012, n. 18[4], che ha reso obbligatoria l'adozione della contabilità economico-patrimoniale (COEP), della contabilità analitica e del Bilancio Unico di Ateneo.

In precedenza, le università adottavano prevalentemente un sistema di contabilità finanziaria basato sul criterio della cassa, orientato alla registrazione delle entrate e delle uscite e al controllo autorizzatorio della spesa. Tale modello, sebbene funzionale al rispetto dei vincoli di bilancio, presentava limiti significativi, in quanto non consentiva una rappresentazione completa della situazione economico-patrimoniale dell'ente né una corretta determinazione dei costi delle attività svolte.

L'introduzione del principio della competenza economica ha rappresentato un cambiamento paradigmatico, permettendo di rilevare i fatti di gestione nel momento in cui maturano, indipendentemente dalla loro manifestazione finanziaria. Ciò consente di determinare il risultato economico d'esercizio e di monitorare le variazioni patrimoniali attraverso strumenti quali lo Stato Patrimoniale e il Conto Economico.

Per i Dipartimenti, l'adozione della COEP ha comportato una maggiore precisione nell'imputazione dei costi ai singoli progetti e una gestione più consapevole delle risorse, anche attraverso la rilevazione sistematica degli ammortamenti delle attrezzature scientifiche. Tali elementi risultano fondamentali

[4] Decreto Legislativo 27 gennaio 2012, n. 18, "Introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica nelle università".

per valutare il reale impiego delle risorse nel tempo.

L'analisi delle dinamiche finanziarie legate alla ricerca evidenzia inoltre la presenza di meccanismi di accantonamento e redistribuzione delle risorse. In particolare, nei Dipartimenti dell'Università Politecnica delle Marche, i finanziamenti acquisiti sono soggetti a quote di accantonamento a favore della struttura, generalmente pari al 4% per i progetti nazionali e al 2,5% per i programmi europei. Le risorse generate dalle attività di ricerca vengono quindi reinvestite in iniziative istituzionali, quali il reclutamento di personale o lo sviluppo di nuove linee di ricerca.

In questo contesto, il progetto di ricerca può essere interpretato come un'unità economico-contabile autonoma, caratterizzata dall'attribuzione di costi e ricavi e dalla capacità di generare valore economico e sociale per l'Ateneo.

L'introduzione del Bilancio Unico di Ateneo ha inoltre sancito il superamento della frammentazione contabile tra amministrazione centrale e strutture periferiche. Attraverso l'aggregazione dei dati di tutte le unità organizzative, esso rappresenta oggi lo strumento principale di programmazione, gestione e controllo dell'intera istituzione.

L'integrazione dei flussi informativi è supportata da piattaforme digitali come U-GOV, che consentono il collegamento tra contabilità generale e analitica. In tale scenario, il Dipartimento assume definitivamente il ruolo di centro di responsabilità economico-finanziaria, in cui la trasparenza contabile diventa una leva strategica per garantire l'equilibrio di bilancio e il rispetto dei vincoli normativi.

Tuttavia, tale evoluzione, pur migliorando la qualità informativa del bilancio, ha introdotto nuovi livelli di complessità gestionale, soprattutto nei contesti caratterizzati da finanziamenti vincolati e regole di rendicontazione eterogenee. Tale incremento della complessità rappresenta una criticità comune nei processi di transizione verso sistemi contabili accrual-based. Borges et al. (2025), analizzando l'implementazione del framework SNC-AP nelle Higher Education Institutions, evidenziano infatti come la difficoltà di integrazione tra contabilità generale, contabilità analitica e sistemi ERP costituisca uno dei principali ostacoli operativi nei processi di riforma contabile pubblica.

1.3 INTEGRITÀ AMMINISTRATIVA E CODICI ETICI

L'evoluzione del sistema universitario verso una maggiore autonomia gestionale e finanziaria ha comportato un rafforzamento del principio di accountability, inteso come obbligo per le istituzioni accademiche di rendere conto del proprio operato non solo sotto il profilo contabile, ma anche in termini di integrità, trasparenza e creazione di valore pubblico. In tale prospettiva, la rendicontazione

sociale e di sostenibilità assume un ruolo crescente, configurandosi come strumento di dialogo tra l'Ateneo e i propri stakeholder. L'integrità amministrativa rappresenta, dunque, un elemento imprescindibile per garantire la credibilità e la sostenibilità dell'istituzione nel lungo periodo.

Il Codice Etico di Ateneo costituisce il principale strumento di autoregolamentazione, definendo i valori e i principi che orientano il comportamento di tutte le componenti della comunità universitaria. Esso promuove standard di correttezza, imparzialità e rispetto reciproco, contribuendo a prevenire comportamenti non conformi e a rafforzare la dimensione etica dell'azione amministrativa. Particolare rilevanza assume la gestione dei conflitti di interesse, definiti come situazioni in cui interessi personali possono interferire, anche solo potenzialmente, con quelli istituzionali. In tali casi, l'obbligo di comunicazione e astensione rappresenta uno strumento essenziale per garantire l'imparzialità delle decisioni e la corretta allocazione delle risorse pubbliche.

L'utilizzo delle risorse deve avvenire in modo responsabile, documentabile e coerente con le finalità istituzionali. In questo senso, la contabilità economico-patrimoniale svolge un ruolo fondamentale, in quanto consente di tracciare le operazioni e verificare la corretta imputazione dei costi, rafforzando la trasparenza e la responsabilità amministrativa.

Il sistema di controllo è ulteriormente supportato da organismi indipendenti, quali la Commissione Etica e il Nucleo di Valutazione, che monitorano il rispetto dei principi etici e l'efficacia dell'azione amministrativa. Nel contesto operativo, ogni atto amministrativo deve essere corredato dai dati necessari a garantirne la trasparenza e la tracciabilità. In tale ambito, il Responsabile Amministrativo riveste un ruolo cruciale, assicurando la correttezza degli atti e la corretta associazione dei codici identificativi.

Una sfida particolarmente rilevante è rappresentata dalla gestione dei fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)[5]. In questo contesto, i Dipartimenti sono chiamati ad adottare sistemi di controllo rigorosi, finalizzati a prevenire conflitti di interesse, frodi e irregolarità. Tra gli obblighi previsti rientrano il rispetto del principio DNSH (Do No Significant Harm), la verifica del titolare effettivo dei beneficiari e l'associazione univoca dei codici CUP e CIG a ogni operazione.

Tali requisiti evidenziano come l'integrità amministrativa non rappresenti un mero adempimento formale, ma costituisca un elemento strutturale della governance universitaria, indispensabile per garantire la legittimità dell'azione pubblica e la corretta gestione delle risorse.

[5] Decreto Legge 24 febbraio 2023, n. 13, "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza".

CAPITOLO II

GESTIONE OPERATIVA E SISTEMI DI CONTABILIZZAZIONE

2.1 LA PROGRAMMAZIONE E IL CICLO CONTABILE DEL DIPARTIMENTO

Il ciclo contabile del Dipartimento si articola a partire dalla fase di programmazione, che costituisce il momento centrale del processo di gestione economico-finanziaria. Essa rappresenta la traduzione operativa degli indirizzi strategici dell'Ateneo in obiettivi gestionali e consente di garantire, in via preventiva, la sostenibilità delle attività istituzionali, con particolare riferimento alla didattica, alla ricerca e ai servizi di supporto.

La programmazione trova concreta formalizzazione nel Bilancio Unico di Ateneo di Previsione Annuale[6] Autorizzatorio, attraverso il quale vengono definiti e autorizzati i limiti di spesa e le previsioni di entrata per l'esercizio di riferimento. Tale strumento si inserisce nel processo di armonizzazione contabile degli enti pubblici, avviato con il D.Lgs. 18/2012, che ha introdotto il sistema di contabilità economico-patrimoniale nelle università italiane.

Ai sensi dell'art. 30[7] del Regolamento per l'Amministrazione, la Finanza e la Contabilità, la programmazione deve garantire il mantenimento degli equilibri economici, finanziari e patrimoniali dell'Ateneo. In tale prospettiva, il bilancio assume una duplice funzione: da un lato strumento autorizzatorio della spesa, dall'altro vero e proprio dispositivo di programmazione e controllo strategico della gestione.

2.1.1 Il ruolo del Dipartimento nella responsabilità economico-finanziaria

Nel modello organizzativo universitario, il Dipartimento rappresenta un centro di responsabilità economico-finanziaria, dotato di autonomia gestionale nell'ambito delle risorse assegnate.

Esso opera simultaneamente come:

- Centro di costo, in relazione alle spese di funzionamento e alle attività istituzionali;
- Centro di ricavo, in relazione ai finanziamenti derivanti da progetti di ricerca competitivi e convenzioni.

L'autonomia dipartimentale si configura tuttavia come autonomia regolata, esercitata entro i vincoli

[6] Decreto Legislativo 27 gennaio 2012, n. 18, "Introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica nelle università".
[7] Regolamento UNIVPM, art. 30.

normativi e statutari dell'Ateneo. Nel caso dell'Università Politecnica delle Marche, il modello organizzativo presenta una peculiarità rilevante: la presenza delle Facoltà, che svolgono funzioni di coordinamento dell'offerta didattica.

2.1.2 La struttura del budget e il principio di competenza

In conformità agli artt. 32 e 33[8] del Regolamento di Ateneo, ciascun Dipartimento è tenuto a predisporre una proposta di budget articolata in due principali componenti:

- Budget economico, redatto secondo il principio della competenza economica, che rileva costi e proventi dell'esercizio indipendentemente dalla manifestazione finanziaria. Tale principio consente una rappresentazione più fedele della performance gestionale e si colloca nell'ambito della contabilità economico-patrimoniale.
- Budget degli investimenti, relativo alle immobilizzazioni materiali e immateriali e alle relative fonti di finanziamento, con impatto pluriennale.

La struttura del budget consente non solo la determinazione del risultato economico atteso, ma anche il monitoraggio delle variazioni patrimoniali, rafforzando la capacità di programmazione e controllo dell'Ateneo.

2.1.3 Dinamiche specifiche: accantonamenti e autonomia dei progetti

La gestione dei progetti di ricerca presenta elementi di specificità rispetto alla gestione ordinaria. In particolare, i finanziamenti competitivi prevedono generalmente una quota di overhead o contributo alla struttura, destinata alla copertura dei costi indiretti dell'Ateneo. Tale quota, per i finanziamenti nazionali, si attesta indicativamente intorno al 4%, secondo le regole interne di ripartizione. Al netto di tale trattenuta, ciascun progetto è gestito come una unità economico-contabile autonoma, nella quale i costi e i ricavi vengono rilevati in modo analitico. In questo contesto, il progetto di ricerca assume la configurazione di un centro di responsabilità gestionale, caratterizzato da un proprio equilibrio economico e, in alcuni casi, dalla capacità di generare risorse reinvestibili in:

- Attività scientifiche future;
- Reclutamento di personale a tempo determinato;
- Acquisizione di attrezzature e infrastrutture di ricerca.

[8] Regolamento UNIVPM, art. 32–33.

2.1.4 Il monitoraggio preventivo: il ruolo di U-Budget

La fase di programmazione è supportata da sistemi informativi dedicati, tra cui la piattaforma U-Budget, che consente il monitoraggio continuo delle disponibilità finanziarie. Ai sensi dell'art. 46[9] del Regolamento di Ateneo, ogni operazione contabile è subordinata alla verifica preventiva della capienza del budget assegnato. Tale meccanismo introduce un vincolo autorizzatorio ex ante, finalizzato a impedire l'assunzione di impegni privi di copertura finanziaria. In tale contesto, risulta essenziale il coordinamento tra strutture amministrative e Dipartimenti, al fine di garantire:

- Corretta imputazione delle spese;
- Aggiornamento tempestivo delle disponibilità;
- Prevenzione di criticità nella gestione dei progetti.

2.1.5 L'evoluzione verso la programmazione Accrual

Il sistema contabile universitario è attualmente interessato da un processo di evoluzione verso modelli accrual-based, in linea con le riforme promosse nell'ambito del PNRR e con i processi di armonizzazione contabile europea. Tale transizione comporta il passaggio:

- Da una logica basata sui flussi di cassa;
- A un sistema fondato sul riconoscimento di diritti e obbligazioni maturate.

In questo contesto, il Dipartimento è chiamato a rafforzare la propria capacità previsionale, con particolare riferimento alla gestione di:

- Crediti e debiti;
- Ratei e risconti;
- Ammortamenti e costi pluriennali.

L'adozione di tale approccio consente una rappresentazione più accurata della situazione economico-patrimoniale e una migliore valutazione delle performance nel medio-lungo periodo.

2.1.6 I sistemi informativi integrati: U-GOV e supporto alla gestione

L'efficacia del sistema contabile dipende in modo rilevante dalla presenza di sistemi informativi integrati. In tale ambito, il Consorzio CINECA rappresenta il principale attore nello sviluppo delle piattaforme ERP utilizzate dagli Atenei italiani.

Il sistema U-GOV consente la gestione integrata dei processi amministrativo-contabili, garantendo

[9] Regolamento UNIVPM, art. 46.

l'interconnessione tra:

- Contabilità generale;
- Contabilità analitica;
- Gestione dei progetti;
- Ciclo attivo e passivo.

L'utilizzo di tali sistemi richiede elevati livelli di qualità del dato e un rigoroso presidio delle registrazioni contabili. La digitalizzazione dei processi amministrativi non determina automaticamente una riduzione del carico gestionale. Stack (2026) osserva infatti come l'introduzione di sistemi digitali e procedure automatizzate possa generare nuove forme di attrito organizzativo ("administrative support loop"), trasferendo sul personale accademico attività operative precedentemente svolte da strutture amministrative dedicate. Il Responsabile Amministrativo del Dipartimento assume quindi un ruolo centrale nel garantire:

- Correttezza e tracciabilità delle operazioni;
- Coerenza tra atti amministrativi e scritture contabili;
- Affidabilità delle informazioni a supporto del controllo di gestione.

2.2 LA RENDICONTAZIONE DEI PROGETTI DI RICERCA

La rendicontazione dei progetti di ricerca si colloca in un contesto caratterizzato dalla coesistenza di differenti sistemi contabili e regole di ammissibilità della spesa. Tale complessità deriva dalla necessità di coniugare la contabilità interna dell'Ateneo, basata sul principio della competenza economica, con le logiche proprie dei finanziatori esterni.

Ne deriva un'attività continua di riconciliazione tra dati contabili e requisiti di rendicontazione, finalizzata a garantire la coerenza tra spese registrate, costi ammissibili e documentazione giustificativa.

2.3 I CRITERI DI RENDICONTAZIONE: CONFRONTO TRA MODELLI NAZIONALI ED EUROPEI

La rendicontazione dei progetti di ricerca costituisce una componente centrale dei sistemi di amministrazione e controllo degli Atenei, in quanto rappresenta il punto di incontro tra la contabilità interna e le regole esterne imposte dai diversi soggetti finanziatori. In particolare, nell'ambito

universitario italiano, la gestione dei finanziamenti alla ricerca si caratterizza per la compresenza di modelli regolativi eterogenei, riconducibili principalmente a schemi nazionali ed europei, ciascuno dei quali adotta criteri specifici di riconoscimento e ammissibilità delle spese.

Tale eterogeneità determina una rilevante complessità gestionale per i Dipartimenti, che sono chiamati a garantire la coerenza tra rilevazioni contabili basate sul principio della competenza economica e sistemi di rendicontazione che possono fondarsi, a seconda dei casi, su criteri di cassa o su logiche di tipo cost-to-cost. Ne consegue la necessità di implementare processi strutturati di controllo e riconciliazione dei dati, al fine di assicurare la corretta imputazione dei costi e il rispetto dei vincoli imposti dai bandi di finanziamento.

In questa prospettiva, il confronto tra modelli nazionali ed europei non assume soltanto una valenza tecnica, ma evidenzia anche differenti approcci alla gestione e al controllo della spesa pubblica per la ricerca: più orientati alla verifica formale dell'effettivo esborso nei programmi nazionali, e maggiormente focalizzati sulla misurazione dell'avanzamento e della maturazione economica delle attività nei programmi europei. Tale eterogeneità dei modelli di rendicontazione conferma quanto evidenziato da Borges et a[10]l. Secondo cui la coesistenza di logiche contabili differenti rappresenta uno dei principali fattori di complessità nei sistemi di controllo delle istituzioni universitarie.

2.3.1 Il criterio di cassa nei progetti PRIN

Nei progetti di ricerca di interesse nazionale, in particolare nei PRIN[11] (Progetti di Rilevante Interesse Nazionale), il Ministero dell'Università e della Ricerca adotta prevalentemente un criterio di rendicontazione fondato sulla logica di cassa. Tale impostazione implica che le spese siano considerate ammissibili esclusivamente nel momento in cui risultano effettivamente sostenute, ossia quando si verifica l'uscita finanziaria e questa è adeguatamente documentata attraverso quietanza di pagamento.

Questo approccio si distingue nettamente dal principio di competenza economica adottato nella contabilità interna degli Atenei, in quanto non rileva il momento di maturazione del costo, bensì quello della sua effettiva manifestazione finanziaria. Ne deriva che una spesa contabilmente imputata nell'esercizio di competenza potrebbe non essere rendicontabile se non accompagnata dal relativo pagamento entro le scadenze previste dal bando. Ad esempio, una fattura relativa a una fornitura ricevuta nel mese di dicembre può essere correttamente imputata in contabilità per competenza

[10] Borges, P., Alves, M. do C. G., & Silva, R. (2025), "Difficulties in the Application of Accounting and Management Control in Higher Education Institutions", Journal of Risk and Financial Management.
[11] Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), Linee Guida per la Rendicontazione PRIN.

nell'esercizio in chiusura, ma risultare non ammissibile ai fini della rendicontazione qualora il pagamento venga effettuato nell'esercizio successivo, al di fuori della finestra temporale prevista dal bando PRIN.

Dal punto di vista operativo, tale impostazione comporta per i Dipartimenti una serie di attività particolarmente stringenti, tra cui:

- Il monitoraggio costante dei flussi di pagamento associati ai progetti;
- La verifica della corretta imputazione temporale delle spese rispetto alle finestre di rendicontazione;
- La riconciliazione tra impegni contabili, fatture ricevute e pagamenti effettivamente eseguiti.

Particolare attenzione deve inoltre essere riservata alla tracciabilità dei pagamenti, requisito indispensabile ai fini della validazione delle spese. L'eventuale presenza di ritardi nei pagamenti o disallineamenti temporali può comportare la non ammissibilità dei costi sostenuti, con conseguenze dirette sull'equilibrio economico del progetto.

In questo contesto, il criterio di cassa introduce un elemento di forte rigidità gestionale, che impone un controllo ex ante molto accurato della liquidità disponibile e della tempistica di esecuzione delle spese, riducendo di fatto il margine di flessibilità tipico della gestione per competenza.

2.3.2 Il criterio di competenza nei programmi europei

Diversamente dai programmi nazionali, i progetti finanziati nell'ambito dei programmi europei, come Horizon Europe[12], adottano un sistema di rendicontazione basato sul principio della competenza economica, integrato da una logica di tipo cost-to-cost.

In questo modello, l'elemento centrale non è l'effettivo pagamento della spesa, bensì la sua maturazione economica in relazione all'avanzamento delle attività progettuali. I costi sono pertanto riconosciuti in funzione del periodo in cui vengono sostenuti e della loro correlazione con le attività svolte, indipendentemente dal momento del regolamento finanziario.

Il sistema cost-to-cost implica inoltre che il contributo europeo venga erogato in proporzione ai costi eleggibili effettivamente sostenuti, determinando un legame diretto tra avanzamento finanziario e avanzamento fisico del progetto. Tale meccanismo richiede un costante monitoraggio della relazione tra:

- Attività svolte e deliverable prodotti;

[12] Commissione Europea, Horizon Europe Programme Guide: Reporting and Audit Rules.

- Costi sostenuti e budget approvato;
- Avanzamento temporale e milestone progettuali.

In termini operativi, ciò implica che un'attrezzatura acquistata per un progetto non venga interamente imputata come costo nel momento dell'acquisto, ma venga rendicontata limitatamente alla quota di ammortamento relativa al periodo di utilizzo effettivo nel progetto.

Un ulteriore elemento di complessità è rappresentato dal trattamento delle immobilizzazioni, le quali non sono interamente imputate nell'esercizio in cui vengono acquistate, ma rendicontate attraverso il meccanismo degli ammortamenti, secondo la vita utile del bene. Questo approccio rafforza la coerenza tra utilizzo del bene e imputazione del costo, in linea con i principi della contabilità economico-patrimoniale.

Nel complesso, il modello europeo richiede un elevato grado di integrazione tra dimensione amministrativa, contabile e progettuale, imponendo alle strutture universitarie una capacità di controllo continuo e multidimensionale della spesa.

2.3.3 Strumenti di riconciliazione: shadow accounting

La gestione dei progetti di ricerca in ambito universitario si caratterizza per la presenza di una significativa eterogeneità dei criteri contabili applicati. Da un lato, la contabilità interna degli Atenei, tipicamente strutturata secondo il principio della competenza economico-patrimoniale, registra i fatti gestionali in funzione della loro maturazione economica; dall'altro, i finanziatori esterni richiedono frequentemente logiche di rendicontazione differenti, basate su criteri di cassa, su vincoli di eleggibilità o su regole specifiche di ammissibilità della spesa.

Questa discontinuità tra sistema contabile interno e sistema rendicontativo esterno genera inevitabilmente la necessità di strumenti di raccordo, in grado di garantire la coerenza tra i dati rilevati nei sistemi gestionali dell'Ateneo e le informazioni richieste in sede di rendicontazione. In tale contesto si inserisce la cosiddetta shadow accounting[13], intesa non come un sistema contabile alternativo, ma come un insieme strutturato di procedure e strumenti di controllo parallelo.

La shadow accounting svolge quindi una funzione essenzialmente riconciliativa e informativa, affiancando la contabilità ufficiale senza sostituirla. Il suo obiettivo principale è quello di ricostruire, in modo coerente rispetto alle regole del singolo programma di finanziamento, l'andamento economico e finanziario dei progetti, traducendo i dati della contabilità analitica dell'Ateneo in informazioni

[13] Consorzio CINECA, Manuale Operativo U-GOV Contabilità.

utilizzabili ai fini della rendicontazione esterna.

In termini operativi, tale sistema consente di:

- Riallineare i dati contabili interni con i criteri di rendicontazione esterna, colmando le differenze tra competenza economica e criteri di ammissibilità della spesa;
- Monitorare in modo continuo la quota di spesa eleggibile, distinguendo tra costi rendicontabili e costi non ammissibili secondo le regole del finanziatore;
- Individuare tempestivamente eventuali disallineamenti, sia temporali sia classificatori, tra registrazioni contabili e requisiti progettuali.

All'interno di questo sistema di controllo integrato assumono particolare rilevanza gli strumenti informativi prodotti dal sistema gestionale U-GOV, sviluppato dal consorzio CINECA, che costituisce la piattaforma di riferimento per la gestione amministrativo-contabile degli Atenei.

In particolare, i report R114 e R115 rappresentano strumenti fondamentali di supporto alla shadow accounting, in quanto consentono una ricostruzione analitica e strutturata dei costi del personale imputati ai progetti di ricerca. Tali report permettono infatti di:

- Evidenziare la quota di tempo lavoro e di costo del personale direttamente associata ai singoli progetti;
- Ricondurre le rilevazioni contabili alle unità progettuali di riferimento;
- Garantire la tracciabilità delle imputazioni secondo le regole di eleggibilità previste dai bandi.

Accanto a questi strumenti, il sistema di riconciliazione si avvale anche di ulteriore reportistica operativa, tra cui:

- I prospetti relativi al monitoraggio delle missioni e delle trasferte, necessari per la corretta imputazione dei costi di mobilità del personale;
- I report relativi ai costi indiretti e ai residui progettuali, utili per verificare la corretta allocazione delle risorse non direttamente imputabili alle attività specifiche;
- Strumenti di controllo periodico dell'avanzamento economico dei progetti.

Nel complesso, questi strumenti non hanno una mera funzione informativa interna, ma assumono un ruolo centrale nei processi di audit e controllo esterno, sia a livello nazionale che europeo. Le verifiche condotte dagli enti finanziatori e dagli organismi di controllo, infatti, richiedono un elevato grado di coerenza tra:

- Contabilità ufficiale dell'Ateneo;
- Documentazione amministrativa di supporto;
- Rendicontazione finale del progetto.

La capacità di garantire tale coerenza rappresenta quindi un elemento essenziale non solo ai fini della corretta gestione dei finanziamenti, ma anche per la tutela dell'Ateneo rispetto a eventuali rilievi in sede di audit e alla conseguente rischio di non riconoscimento delle spese sostenute.

In questa prospettiva, lo shadow accounting non può essere interpretato esclusivamente come uno strumento operativo di supporto, ma deve essere considerato una componente strutturale del sistema di gestione dei progetti di ricerca. La sua diffusione evidenzia infatti un limite sistemico dei modelli contabili attuali, incapaci di garantire una piena integrazione tra rilevazione interna e rendicontazione esterna.

2.4 IL MONITORAGGIO DEGLI INVESTIMENTI PNRR

La gestione dei progetti finanziati nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza[14] introduce un sistema di controllo particolarmente articolato, fondato sul monitoraggio simultaneo della spesa, dello stato di avanzamento delle attività e del raggiungimento degli obiettivi previsti.

In questo contesto, i Dipartimenti universitari devono garantire la coerenza tra dati contabili, documentazione amministrativa e informazioni inserite nelle piattaforme ministeriali di monitoraggio. Tale esigenza risulta particolarmente complessa a causa della coesistenza di criteri contabili differenti e della limitata interoperabilità tra i sistemi informativi interni degli Atenei e le piattaforme esterne.

Il monitoraggio dei progetti PNRR avviene principalmente attraverso la piattaforma ReGiS[15], sviluppata per centralizzare le informazioni relative agli investimenti pubblici. Tuttavia, la mancanza di una piena integrazione con i sistemi gestionali universitari, come U-GOV, comporta frequentemente duplicazione dei flussi informativi, aumento del carico amministrativo e necessità di continue attività di riconciliazione manuale.

Ulteriori elementi di complessità derivano dagli obblighi di tracciabilità previsti dalla normativa europea e nazionale. Ogni operazione deve essere associata ai codici identificativi del progetto e delle procedure di affidamento, oltre a rispettare i requisiti previsti dal principio DNSH[16] (Do No Significant Harm), che impone la verifica della sostenibilità ambientale degli interventi finanziati.

Le criticità nella gestione dei dati evidenziano quindi come il sistema di monitoraggio del PNRR richieda non solo correttezza contabile, ma anche una forte capacità di coordinamento tra strutture amministrative, sistemi informativi e procedure di controllo.

[14] Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 4 – Istruzione e Ricerca.
[15] Ragioneria Generale dello Stato (MEF), Manuale utente sistema ReGiS per il monitoraggio del PNRR.
[16] Ragioneria Generale dello Stato (MEF), Linee guida sul principio DNSH (Do No Significant Harm).

CAPITOLO III
CRITICITÀ NELLA RENDICONTAZIONE E SISTEMI DI CONTROLLO

3.1 CRITICITÀ NELL'ALLOCAZIONE DEI COSTI E NEI FONDI VINCOLATI

L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale (COEP) nel sistema universitario italiano, avviata con il Decreto Legislativo 18/2012[17], ha rappresentato una trasformazione strutturale nella gestione amministrativo-contabile degli Atenei. Tale riforma ha determinato il superamento del tradizionale approccio finanziario, introducendo logiche proprie della contabilità economica, con l'obiettivo di migliorare trasparenza, responsabilizzazione e capacità informativa dei bilanci pubblici.

Tra gli effetti più rilevanti di tale processo si evidenzia la trasformazione dei Dipartimenti in centri di responsabilità economica, chiamati a gestire in modo autonomo risorse finanziarie, progetti competitivi e vincoli di spesa sempre più stringenti. Questa evoluzione ha comportato un significativo aumento della complessità gestionale, in quanto i Dipartimenti devono oggi coniugare autonomia operativa e rispetto di vincoli normativi, contabili e procedurali derivanti sia dalla disciplina nazionale sia dalle regole dei singoli finanziatori.

In tale contesto, le decisioni relative all'allocazione dei costi e alla gestione dei fondi vincolati assumono un ruolo strategico, poiché incidono direttamente sulla sostenibilità economica delle attività di ricerca e sulla corretta rendicontazione dei progetti. La finalità sottostante a questa impostazione è duplice: da un lato garantire trasparenza e tracciabilità nell'utilizzo delle risorse pubbliche, dall'altro preservare la flessibilità necessaria allo svolgimento delle attività scientifiche.

3.1.1 La complessità organizzativa dell'Ateneo e la gestione dei costi comuni

Una delle principali criticità operative riguarda la gestione dei costi comuni o indiretti, che rappresentano una componente rilevante nella struttura dei costi universitari. Nel caso dell'Università Politecnica delle Marche, l'organizzazione prevede una distinzione funzionale tra Facoltà, con funzione di coordinamento didattico e Dipartimenti, quali unità operative centrali per la ricerca e la gestione dei progetti.

La presenza di strutture condivise comporta la necessità di ripartire costi quali: utenze e servizi

[17] Decreto Legislativo 27 gennaio 2012, n. 18, "Introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica nelle università".

generali, manutenzione di laboratori e infrastrutture, personale tecnico-amministrativo impiegato trasversalmente.

La ripartizione avviene frequentemente attraverso driver indiretti, come ore lavorate, metri quadri occupati o percentuali di utilizzo. Tuttavia, tali criteri, pur necessari in assenza di alternative più precise, introducono inevitabilmente margini di approssimazione che possono influire sulla corretta determinazione del costo pieno (full costing) delle attività progettuali. Tale approssimazione non rappresenta soltanto un limite tecnico, ma può incidere in modo significativo sulla corretta determinazione del costo pieno dei progetti, con possibili effetti distorsivi sia in fase di rendicontazione sia nella valutazione dell'efficienza gestionale.

Un ulteriore elemento di complessità riguarda la classificazione fiscale delle spese ai fini IVA, che distingue tra attività istituzionali e attività commerciali. Nelle attività istituzionali (didattica e ricerca non commerciale), l'IVA rappresenta un costo indetraibile, mentre nelle attività commerciali (ad esempio contratti conto terzi) essa segue il regime ordinario di detraibilità.

Errori di classificazione possono determinare effetti rilevanti, quali indebite detrazioni o errata imputazione dell'imposta, con conseguenti rischi di rilievi in sede di controllo fiscale e amministrativo. Ne deriva la necessità di procedure rigorose di monitoraggio e di una costante attenzione alla corretta qualificazione delle operazioni contabili.

3.1.2 Asimmetrie metodologiche e limiti strutturali tra COGE e COAN

Una delle principali criticità nella gestione contabile dei Dipartimenti riguarda la difficoltà di integrazione tra Contabilità Generale (COGE) e Contabilità Analitica (COAN), pur essendo entrambe gestite attraverso il sistema informativo di Ateneo. Borges et al. osservano [18]come molti sistemi ERP universitari risultino progettati principalmente per finalità di compliance normativa e redazione del bilancio civilistico, ma mostrino limiti significativi nella gestione della contabilità analitica e nella determinazione granulare dei costi progettuali.

La COGE, orientata alla rappresentazione civilistica del bilancio, fornisce informazioni aggregate e non sempre adeguate alle esigenze operative dei progetti di ricerca. La COAN, invece, è finalizzata al controllo di gestione e alla rilevazione analitica dei costi, ma presenta difficoltà nell'allocazione dei costi indiretti e nella standardizzazione dei criteri di imputazione tra progetti differenti. Le criticità nell'implementazione della contabilità analitica rappresentano una problematica diffusa anche a

[18] Borges, P., Alves, M. do C. G., & Silva, R. (2025), "Difficulties in the Application of Accounting and Management Control in Higher Education Institutions", Journal of Risk and Financial Management.

livello internazionale. Dao Ngoc Ha (2025)[19], nell'analisi dedicata alle Higher Education Institutions non pubbliche, evidenzia come l'efficacia dei sistemi di management accounting dipenda non soltanto dalla qualità delle infrastrutture informatiche, ma anche da fattori organizzativi, competenze del personale e capacità di integrazione tra dimensione amministrativa e decisionale.

Il disallineamento tra i due sistemi rende frequentemente necessarie attività manuali di riconciliazione da parte del personale amministrativo. In questo contesto si sviluppa il cosiddetto shadow accounting, ossia l'utilizzo di strumenti extracontabili, soprattutto fogli Excel, per monitorare residui di progetto, costi del personale e disponibilità di budget, nonché per predisporre report coerenti con i requisiti dei finanziatori.

Sebbene tali strumenti consentano di compensare le limitazioni operative del sistema contabile, essi aumentano il carico amministrativo e il rischio di errore, evidenziando una frammentazione informativa che riduce l'efficienza e l'affidabilità complessiva del processo di rendicontazione. Tale fenomeno si inserisce in una più ampia dinamica di redistribuzione del lavoro amministrativo all'interno delle università. Secondo Stack (2026)[20], le inefficienze dei sistemi informativi e la crescente frammentazione delle procedure di controllo tendono infatti a trasferire attività tecniche e burocratiche direttamente sui ricercatori e sul personale accademico, aumentando il cosiddetto hidden administrative burden.

3.1.3 Il fattore umano e i limiti dei sistemi informatici

Accanto alle criticità sistemiche, emergono anche fattori di natura organizzativa e operativa riconducibili al fattore umano.

La complessità delle procedure contabili e l'elevato volume delle operazioni possono generare errori quali:

- Errata imputazione delle voci contabili;
- Omissione di campi obbligatori nei sistemi gestionali;
- Classificazione non corretta delle spese.

Un caso particolarmente rilevante riguarda la soglia di inventariazione dei beni (500 euro), che richiede una corretta distinzione tra:

- Beni di consumo;
- Immobilizzazioni materiali.

[19] Ha, D. N. (2025), "Challenges and Determinants of Management Accounting in Non-Public Higher Education Institutions", Business and Economic Research.
[20] Stack, C. (2026), "Hidden Administrative Burden and Organisational Power in Higher Education", ResearchGate Preprint.

Errori in questa fase possono alterare la rappresentazione patrimoniale dell'Ateneo e incidere sul corretto calcolo degli ammortamenti.

Un'ulteriore criticità riguarda la scarsa interoperabilità tra sistemi informativi, in particolare tra U-GOV e piattaforme esterne come ReGiS per il PNRR. La necessità di duplicare l'inserimento dei dati comporta:

- Incremento del rischio di errori;
- Aumento del carico amministrativo;
- Rallentamento dei processi di rendicontazione.

In tale contesto, strumenti informali di supporto restano ancora diffusi, evidenziando una parziale distanza tra progettazione teorica dei sistemi e loro reale utilizzo operativo. In tale prospettiva, la tecnologia non elimina necessariamente la complessità amministrativa, ma può contribuire a ridefinirla in forme differenti. Stack (2026) evidenzia come i sistemi di supporto automatizzati e le piattaforme digitali possano trasformarsi in meccanismi che incrementano il carico cognitivo e operativo del personale, soprattutto in contesti caratterizzati da elevata pressione procedurale. Ciò evidenzia come la qualità del sistema contabile non dipenda esclusivamente dalla struttura tecnica dei sistemi informativi, ma anche dal livello di competenze e dal grado di standardizzazione delle procedure operative.

3.1.4 Fragilità documentali, problematiche operative e Open Science

La gestione dei progetti di ricerca, in particolare PNRR e PRIN, evidenzia criticità rilevanti nella gestione del personale e nella documentazione amministrativa.

Un primo elemento riguarda la riconciliazione tra timesheet e cedolini stipendiali, spesso caratterizzata da disallineamenti dovuti a:

- Differenze temporali di registrazione;
- Errori di imputazione delle ore;
- Assenza di standard uniformi tra progetti.

A ciò si aggiunge la complessità della gestione dell'IVA in regime di Split Payment, che richiede riconciliazioni puntuali tra fatture e versamenti cumulativi, spesso con differenze minime ma rilevanti in sede di audit.

Un ulteriore elemento di evoluzione è rappresentato dalle politiche di Open Science, in particolare nei programmi Horizon Europe[21], che introducono nuovi obblighi amministrativi:

[21] Commissione Europea, Horizon Europe Programme Guide: Reporting and Audit Rules.

- Deposito delle pubblicazioni in accesso aperto;
- Redazione del Data Management Plan (DMP);
- Tracciabilità degli output scientifici tramite identificativi persistenti (DOI).

Il mancato rispetto di tali requisiti può incidere direttamente sull'ammissibilità delle spese e sulla valutazione complessiva del progetto.

3.1.4.1 Nuovi obblighi di tracciabilità (2025)

A partire dal 2025, l'introduzione di nuovi requisiti di tracciabilità delle spese di missione rafforza ulteriormente il controllo amministrativo.

Il sistema U-Web Missioni prevede l'introduzione del flag "Pagamento non tracciabile", che comporta:

- Tassazione automatica del rimborso;
- Maggiore complessità nella gestione dei giustificativi;
- Aumento delle verifiche preventive da parte degli uffici.

Tali misure evidenziano come la tracciabilità non sia più un elemento meramente formale, ma un requisito sostanziale ai fini dell'ammissibilità della spesa.

3.1.4.2 Evoluzione verso il sistema Accrual

La riforma contabile in corso, prevista dal PNRR, introduce progressivamente il modello Accrual, con l'obiettivo di armonizzare la contabilità pubblica italiana agli standard internazionali (IPSAS ed EPSAS).

Durante la fase transitoria, gli Atenei operano in un contesto di doppia contabilità, che comporta:

- Gestione parallela dei sistemi tradizionali e accrual;
- Riconciliazione dei dati patrimoniali;
- Incremento del rischio operativo.

Nonostante tali criticità, il nuovo sistema consente una rappresentazione più completa della situazione economico-patrimoniale, migliorando:

- Trasparenza;
- Qualità informativa del bilancio;
- Capacità di programmazione strategica.

3.2 RICONCILIAZIONE CONTABILE INTERNA ED ESTERNA

La gestione dei progetti di ricerca presso l'Università Politecnica delle Marche si colloca all'interno di un quadro caratterizzato da una costante tensione tra due dimensioni contabili profondamente differenti: da un lato la contabilità interna dell'Ateneo, strutturata secondo il principio della competenza economica e orientata alla rappresentazione sistematica della performance gestionale; dall'altro la contabilità esterna richiesta dai finanziatori, che risponde a logiche eterogenee e spesso vincolate a regole specifiche di ammissibilità della spesa.

Questa dualità genera un fenomeno strutturale di disallineamento informativo che rende necessaria un'attività continua di riconciliazione contabile. Tale attività non ha natura meramente tecnica, ma assume una valenza strategica, poiché incide direttamente sulla capacità del Dipartimento di garantire la corretta rendicontazione dei progetti, evitare rilievi in sede di audit e assicurare la sostenibilità finanziaria delle attività di ricerca.

In particolare, la riconciliazione contabile non si limita alla mera quadratura dei dati numerici, ma implica un processo complesso di interpretazione, adattamento e traduzione tra sistemi contabili differenti, ciascuno dei quali risponde a finalità e logiche proprie. Il risultato è la costruzione di un sistema informativo "ibrido", nel quale la coerenza tra dati interni ed esterni deve essere continuamente verificata e validata.

3.2.1 Divergenza dei principi contabili

Una delle principali fonti di complessità nella gestione dei progetti di ricerca deriva dalla divergenza dei principi contabili applicati dai diversi soggetti coinvolti nel finanziamento.

All'interno dell'Ateneo, la contabilità è impostata secondo il principio della competenza economica, che prevede la rilevazione dei costi e dei ricavi nel momento in cui essi maturano, indipendentemente dalla loro manifestazione finanziaria. Questo approccio consente una rappresentazione più aderente alla realtà economica della gestione, ma non sempre è compatibile con i criteri utilizzati dai finanziatori esterni.

Nei progetti PRIN, ad esempio, il Ministero dell'Università e della Ricerca adotta prevalentemente il criterio di cassa, secondo cui una spesa è considerata ammissibile solo nel momento in cui risulta effettivamente pagata e quietanzata. Questo implica che una spesa economicamente maturata ma non ancora liquidata non possa essere rendicontata, generando possibili disallineamenti tra contabilità interna e rendicontazione ufficiale.

Diversamente, nei programmi europei, come Horizon Europe, viene applicato un approccio di tipo

cost-to-cost, basato sulla proporzionalità tra costi sostenuti e avanzamento del progetto. In questo caso, la logica contabile è più vicina al principio della competenza, ma introduce comunque specifici vincoli metodologici, soprattutto in relazione alla imputazione dei costi indiretti e alla valorizzazione delle risorse umane.

Questa eterogeneità dei criteri determina una situazione in cui lo stesso evento economico può essere rappresentato in modo differente a seconda del contesto di riferimento, rendendo necessaria una costante attività di adattamento e riconciliazione dei dati.

3.2.2 Gestione del personale e monte ore

Un ambito particolarmente critico nella rendicontazione dei progetti di ricerca è rappresentato dalla gestione del personale, sia docente che tecnico-amministrativo, coinvolto nelle attività progettuali.

La contabilità interna dell'Ateneo rileva il costo del personale secondo valori effettivi, comprensivi di stipendio, oneri contributivi e trattamento accessorio. Tuttavia, ai fini della rendicontazione esterna, tali costi devono spesso essere ricondotti a unità standardizzate di costo (UCS) o a logiche di imputazione basate sulle ore effettivamente lavorate sul progetto.

In questo contesto, lo strumento del timesheet assume un ruolo centrale, in quanto rappresenta la principale evidenza documentale dell'effettivo impiego del personale sulle attività progettuali. Tuttavia, la gestione dei timesheet presenta numerose criticità operative, legate sia alla corretta compilazione da parte dei ricercatori, sia alla coerenza con i dati presenti nei sistemi contabili e nei cedolini stipendiali.

Un'ulteriore complessità deriva dalla presenza di vincoli differenziati in termini di impegno orario, che variano a seconda del programma di finanziamento. Nei progetti PNRR, ad esempio, possono essere previste soglie di impegno specifiche, mentre nei programmi europei sono spesso definite ore standard annue di riferimento. La gestione di personale coinvolto contemporaneamente in più progetti rende quindi particolarmente complesso il controllo dell'effettiva imputazione delle ore.

Questa situazione genera frequenti disallineamenti tra ore dichiarate, ore contabilizzate e ore effettivamente riconosciute ai fini della rendicontazione, richiedendo un'attività continua di verifica e riconciliazione.

3.2.3 Progetti PNRR e duplicazione dei flussi informativi

L'introduzione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha ulteriormente aumentato il livello di complessità gestionale dei progetti di ricerca, introducendo un modello fortemente orientato alla

misurazione delle performance attraverso milestone e target.

Uno degli elementi più critici riguarda la gestione dei flussi informativi, che devono essere registrati simultaneamente su due sistemi distinti: da un lato il sistema contabile interno dell'Ateneo (U-GOV), dall'altro la piattaforma nazionale di monitoraggio ReGiS, gestita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Questa duplicazione comporta un significativo incremento del carico amministrativo, poiché le stesse informazioni devono essere inserite, verificate e aggiornate su piattaforme differenti, spesso con logiche e strutture dati non perfettamente allineate. Tale condizione aumenta il rischio di incoerenze tra i sistemi, nonché la possibilità di errori materiali nella trascrizione dei dati.

Inoltre, la necessità di garantire la coerenza tra avanzamento finanziario e avanzamento fisico del progetto richiede un monitoraggio continuo e particolarmente accurato, che coinvolge non solo gli uffici amministrativi, ma anche i responsabili scientifici dei progetti.

3.2.4 Immobilizzazioni e costi del personale

Un ulteriore elemento di complessità nella riconciliazione contabile riguarda la gestione delle immobilizzazioni e la corretta imputazione dei relativi costi ai progetti di ricerca.

Le immobilizzazioni, quali attrezzature scientifiche, software specialistici e infrastrutture tecnologiche, vengono rilevate in contabilità secondo il loro valore di acquisto e successivamente ammortizzate lungo la vita utile del bene. Tuttavia, ai fini della rendicontazione progettuale, non è possibile imputare l'intero costo di acquisizione, ma esclusivamente la quota di ammortamento riferibile al periodo di utilizzo del bene all'interno del progetto.

Questo richiede la costruzione di modelli di ripartizione extracontabile, che consentano di determinare in modo coerente la quota parte del costo effettivamente eleggibile.

Analogamente, la gestione del personale richiede una continua riconciliazione tra dati provenienti da fonti diverse: timesheet, sistemi contabili, cedolini stipendiali e registri interni. La coerenza tra questi elementi è essenziale per garantire l'ammissibilità della spesa e ridurre il rischio di contestazioni in sede di audit.

3.2.5 Impatto sui controlli interni

Le criticità descritte nei paragrafi precedenti hanno un impatto diretto sull'efficacia del sistema dei controlli interni dell'Ateneo.

La necessità di garantire la coerenza tra contabilità interna ed esterna impone infatti l'adozione di

procedure di verifica sempre più articolate, che coinvolgono sia le strutture amministrative centrali sia i Dipartimenti. In questo contesto, il controllo non si limita alla semplice verifica formale dei documenti, ma si estende alla ricostruzione dell'intero processo gestionale del progetto.

L'efficacia del sistema di controllo dipende quindi in modo significativo dalla qualità dei dati contabili e dalla capacità delle strutture di garantire una corretta tracciabilità delle operazioni. Eventuali disallineamenti possono infatti tradursi in rilievi da parte degli organismi di audit e, nei casi più gravi, nella riduzione o revoca dei finanziamenti.

3.3 IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI ED ESTERNI: ORGANI, AUDIT, E TRACCIABILITA'

L'Università Politecnica delle Marche adotta un sistema articolato di controlli interni ed esterni finalizzato a garantire la correttezza, la trasparenza e la sostenibilità nella gestione delle risorse pubbliche. Tale sistema non ha esclusivamente una funzione sanzionatoria, ma rappresenta un elemento strutturale di governance, volto a prevenire errori, migliorare la qualità della gestione e assicurare la conformità alle regole dei finanziatori nazionali ed europei.

In particolare, il sistema dei controlli assume un ruolo centrale nella gestione dei fondi vincolati alla ricerca, nei quali la complessità normativa e la pluralità dei soggetti coinvolti rendono indispensabile un presidio costante della regolarità amministrativa e contabile.

3.3.1 Organi del controllo interno

Il sistema di controllo interno dell'Ateneo si fonda principalmente sull'attività di due organi:

Il Collegio dei Revisori dei Conti, previsto dall'art. 57[22] del Regolamento di Ateneo, svolge una funzione di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria e patrimoniale. Esso verifica la corretta tenuta delle scritture contabili, la coerenza tra bilancio e gestione e la sostenibilità economica complessiva dell'Ateneo, esprimendo un parere sul bilancio d'esercizio.

Il Nucleo di Valutazione, disciplinato dall'art. 56 del medesimo Regolamento, svolge invece una funzione di valutazione della performance didattica e di ricerca, operando in raccordo con l'ANVUR. Le sue analisi incidono anche sui meccanismi di finanziamento premiale, influenzando la distribuzione delle risorse ministeriali.

[22] Università Politecnica delle Marche, Regolamento per l'Amministrazione, la Finanza e la Contabilità.

3.3.2 Attività di audit e livelli di controllo

Il sistema di audit si articola su più livelli progressivi di verifica.

Il primo livello di audit è interno e viene svolto dalle strutture amministrative dell'Ateneo, che verificano la correttezza delle registrazioni contabili e la coerenza della documentazione a supporto delle spese.

Il secondo livello di audit è esterno e viene effettuato dal Ministero dell'Università e della Ricerca o dagli organismi finanziatori, attraverso controlli documentali o verifiche in loco. In questa fase viene valutata la conformità delle spese ai requisiti dei bandi, inclusi vincoli di eleggibilità, tracciabilità e assenza di doppio finanziamento.

Il terzo livello di audit coinvolge organismi indipendenti di controllo, come la Corte dei Conti, l'Ispettorato Generale per il PNRR e le istituzioni europee, tra cui la Commissione Europea e la Corte dei Conti Europea. Questi controlli hanno una funzione di supervisione sistemica e garantiscono la corretta gestione delle risorse pubbliche su scala nazionale ed europea.

3.3.3 Tracciabilità e pista di controllo

Un elemento fondamentale del sistema di controllo è rappresentato dalla tracciabilità delle operazioni contabili, intesa come capacità di ricostruire l'intero ciclo di vita della spesa.

L'associazione obbligatoria di codici identificativi quali CUP e CIG[23] consente di collegare ogni singola spesa al relativo progetto e alla relativa procedura di affidamento, garantendo così la trasparenza dell'intero processo.

Tuttavia, la frammentazione dei sistemi informativi e la non piena integrazione tra piattaforme interne ed esterne rendono spesso necessaria l'adozione di strumenti paralleli di controllo, riconducibili ancora una volta alla pratica dello shadow accounting.

In questo contesto, la tracciabilità non rappresenta soltanto un requisito amministrativo, ma un elemento essenziale per garantire la legittimità della spesa e prevenire rischi di non conformità che potrebbero compromettere l'erogazione dei finanziamenti.

[23] Legge 13 agosto 2010, n. 136, "Tracciabilità dei flussi finanziari".

3.4 MIGLIORAMENTO GESTIONALE E IMPATTI SULL'EROGAZIONE DEI FINANZIAMENTI

Le criticità analizzate nei paragrafi precedenti evidenziano come l'efficienza del sistema di gestione dei progetti di ricerca non dipenda esclusivamente dalla qualità delle piattaforme informatiche adottate, ma sia il risultato di un insieme più ampio di fattori organizzativi, procedurali e istituzionali. In particolare, la crescente complessità dei flussi di rendicontazione e controllo ha determinato un progressivo ampliamento delle attività amministrative connesse alla gestione dei progetti finanziati, configurando quella che in letteratura e nella prassi operativa viene talvolta definita come una vera e propria "quarta missione amministrativa" degli Atenei, che si affianca a didattica, ricerca e terza missione. Tale dinamica risulta coerente con quanto osservato da Stack[24], secondo cui le università contemporanee stanno progressivamente ampliando le attività di compliance e controllo interno, con effetti significativi sul tempo dedicato alla ricerca e alla didattica.

Tale evoluzione ha un impatto diretto anche sui meccanismi di erogazione dei finanziamenti, i quali risultano sempre più condizionati non soltanto dall'approvazione ex ante dei progetti, ma anche dal rispetto puntuale di milestone, criteri di eleggibilità della spesa e obblighi di rendicontazione intermedia e finale. Ne deriva che l'erogazione delle risorse non avviene più in modo lineare, ma secondo logiche progressive e condizionate, nelle quali la capacità amministrativa dell'Ateneo e dei Dipartimenti assume un ruolo determinante nel garantire la continuità dei flussi finanziari.

In questo contesto, diventa quindi prioritario implementare interventi di natura organizzativa e gestionale in grado non solo di migliorare l'efficienza interna, ma anche di ridurre il rischio di blocchi o ritardi nell'erogazione dei finanziamenti, spesso legati a incongruenze documentali o ritardi nei processi di validazione contabile.

3.4.1 Rafforzamento della sinergia tra Area Scientifica e Area Contabile

Un primo ambito di intervento riguarda il rafforzamento dell'integrazione tra la componente scientifica e quella amministrativo-contabile. Nei progetti di ricerca competitivi, infatti, la qualità della proposta progettuale e la sua corretta gestione economico-finanziaria risultano ormai strettamente interdipendenti.

In tale prospettiva, l'istituzione di unità operative dedicate alla gestione dei finanziamenti complessi

[24] Stack, C. (2026), "Hidden Administrative Burden and Organisational Power in Higher Education".

(quali PNRR, Horizon Europe e PRIN) rappresenta una soluzione organizzativa funzionale a garantire un presidio specialistico lungo l'intero ciclo di vita del progetto, dalla fase di candidatura fino alla rendicontazione finale. Tali strutture consentono da un lato di assicurare il rispetto dei vincoli normativi e finanziari imposti dai diversi programmi di finanziamento, e dall'altro di alleggerire il carico amministrativo gravante sui ricercatori, permettendo loro di concentrarsi sulle attività scientifiche.

Parallelamente, risulta essenziale formalizzare e rafforzare i flussi di comunicazione tra Area Ricerca e Area Contabile, attraverso procedure standardizzate e tempi definiti di interazione. Questo aspetto è particolarmente rilevante nella fase di attivazione dei progetti nei sistemi gestionali (in particolare U-GOV), dove eventuali ritardi o incongruenze nella configurazione iniziale possono riflettersi negativamente sull'intero ciclo di gestione finanziaria e, indirettamente, anche sui tempi di erogazione dei finanziamenti da parte degli enti erogatori.

3.4.2 Potenziamento della contabilità analitica e standardizzazione dei costi

Un ulteriore elemento centrale riguarda il rafforzamento della contabilità analitica come strumento di supporto non solo al controllo interno, ma anche alla corretta gestione dei flussi finanziari esterni.

L'adozione di criteri standardizzati di allocazione dei costi, basati su metodologie strutturate quali l'Activity Based Costing, consente di migliorare la precisione nell'attribuzione delle spese ai singoli progetti, riducendo le discrezionalità interpretative e facilitando la riconciliazione tra contabilità interna e requisiti dei finanziatori. In letteratura, numerosi studi evidenziano come l'adozione di strumenti avanzati di management accounting nelle università incontri ancora significative difficoltà applicative. Dao Ngoc Ha (2025) sottolinea in particolare che la capacità dei sistemi contabili di supportare il processo decisionale dipende dalla disponibilità di dati affidabili, dalla formazione del personale amministrativo e dall'integrazione tra funzioni accademiche e gestionali. Tuttavia, come evidenziato da Borges et al. (2025), l'adozione dell'Activity Based Costing nelle istituzioni universitarie presenta ancora un livello applicativo limitato. Gli autori sottolineano infatti come la complessità nella raccolta dei dati e l'elevato fabbisogno informativo rendano difficile l'implementazione operativa di modelli ABC completi, nonostante la loro superiorità teorica nella determinazione del costo pieno delle attività accademiche.

Inoltre, il collegamento tra contabilità e programmazione strategica attraverso strumenti come la COAN Obiettivo permette di integrare la dimensione economico-finanziaria con gli obiettivi definiti nel PIAO, rafforzando la coerenza tra pianificazione, allocazione delle risorse e monitoraggio dell'avanzamento progettuale.

Infine, l'introduzione di sistemi di analisi proattiva e monitoraggio continuo consente di intercettare

tempestivamente eventuali scostamenti tra costi pianificati ed effettivamente sostenuti. Tale aspetto assume particolare rilevanza anche ai fini dell'erogazione dei finanziamenti, in quanto molti programmi prevedono la sospensione o la rimodulazione dei pagamenti in caso di significativi disallineamenti rispetto al budget approvato.

3.4.3 Ottimizzazione digitale e interoperabilità dei sistemi

Il miglioramento gestionale passa inevitabilmente attraverso un rafforzamento dell'infrastruttura digitale e del livello di interoperabilità tra i diversi sistemi informativi.

In particolare, l'automazione dei flussi contabili tra Contabilità Generale (COGE) e Contabilità Analitica (COAN) rappresenta un passaggio fondamentale per ridurre la dipendenza da procedure manuali e, di conseguenza, limitare il ricorso a strumenti extracontabili di supporto, come lo Shadow Accounting.

La dematerializzazione dei processi amministrativi, attraverso piattaforme come U-Web Missioni e Titulus, contribuisce inoltre a garantire una maggiore tracciabilità delle operazioni e una riduzione dei tempi di gestione delle pratiche amministrative, con effetti positivi anche sulla tempestività della rendicontazione e, indirettamente, sull'accelerazione dei flussi di erogazione dei finanziamenti.

A supporto delle decisioni gestionali, l'utilizzo di strumenti di business intelligence, come dashboard basate su Power BI, consente infine di monitorare in tempo reale l'andamento economico dei progetti, lo stato di avanzamento della spesa e l'utilizzo dei residui di budget, migliorando la capacità previsionale dell'amministrazione. Tuttavia, tali interventi richiedono investimenti significativi in termini di risorse finanziarie e competenze, non sempre compatibili con i vincoli di bilancio e con la rigidità organizzativa tipica delle amministrazioni pubbliche.

3.4.4 Investimento nel capitale umano e accountability sociale

Accanto agli interventi di natura tecnologica e organizzativa, un ruolo determinante è svolto dal capitale umano. La complessità crescente dei programmi di finanziamento richiede infatti competenze sempre più specialistiche in ambito contabile, giuridico e progettuale. Tale esigenza risulta coerente con gli studi sul management accounting nelle Higher Education Institutions, secondo cui il capitale umano rappresenta una componente decisiva per l'efficacia dei sistemi di controllo e rendicontazione. Dao Ngoc Ha evidenzia infatti come la qualità delle competenze amministrative influenzi direttamente la capacità delle università di utilizzare i sistemi contabili come strumenti di supporto strategico e non

come meri adempimenti burocratici.

La formazione continua del personale amministrativo in materia di standard contabili (ITAS), normativa europea e strumenti CINECA rappresenta una condizione imprescindibile per garantire la qualità del processo di gestione e rendicontazione.

Parallelamente, lo sviluppo di figure professionali dedicate alla progettazione e gestione dei finanziamenti internazionali consente di presidiare in modo più efficace tutte le fasi del ciclo progettuale, riducendo il rischio di errori che potrebbero compromettere l'ammissibilità delle spese e, di conseguenza, l'erogazione dei finanziamenti.

Infine, l'integrazione dei principi di accountability sociale e sostenibilità, attraverso il riferimento agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) dell'Agenda 2030, contribuisce a rafforzare la trasparenza dell'azione amministrativa e a migliorare il posizionamento dell'Ateneo nei confronti degli stakeholder istituzionali e finanziatori.

3.5 L'EVOLUZIONE VERSO IL SISTEMA ACCURAL: SIDE E OPPORTUNITÀ DELLA FASE PILOTA

Il processo di modernizzazione della contabilità pubblica, rafforzato dalle riforme previste dal PNRR[25], prevede l'introduzione progressiva del sistema Accrual nelle amministrazioni pubbliche italiane. Tale modello, ispirato agli standard contabili internazionali, mira a migliorare la qualità informativa dei bilanci attraverso una rappresentazione più completa della situazione economico-patrimoniale degli enti.

Per gli Atenei, la fase di transizione comporta tuttavia importanti criticità operative. Le strutture amministrative sono infatti chiamate a gestire contemporaneamente il sistema contabile attuale e i nuovi schemi previsti dalla riforma, con conseguente aumento del carico amministrativo e necessità di continue attività di riconciliazione. Le difficoltà connesse alla fase transitoria risultano coerenti con quanto osservato da Borges et al.[26] i quali evidenziano come i processi di migrazione verso sistemi accrual-based richiedano non soltanto adeguamenti tecnologici, ma anche un significativo cambiamento organizzativo e culturale all'interno delle istituzioni universitarie.

Ulteriori difficoltà riguardano l'adeguamento dei sistemi informativi, la ricognizione patrimoniale e la corretta valutazione di beni e infrastrutture di ricerca. In questo contesto assume particolare rilievo anche la formazione del personale amministrativo, chiamato ad applicare nuovi principi contabili in

[25] Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 4 – Istruzione e Ricerca.
[26] Borges, P., Alves, M. do C. G., & Silva, R. (2025), "Difficulties in the Application of Accounting and Management Control in Higher Education Institutions", Journal of Risk and Financial Management.

procedure già caratterizzate da elevata complessità.

Nonostante tali criticità, il sistema Accrual rappresenta un'opportunità per rafforzare trasparenza, comparabilità dei bilanci e capacità di programmazione degli Atenei. Una maggiore integrazione tra contabilità, sistemi informativi e strumenti di controllo potrebbe infatti migliorare l'affidabilità dei dati utilizzati nei processi di monitoraggio e rendicontazione dei finanziamenti pubblici.

3.6 MODELLO INTERPRETATIVO DELLE CRITICITÀ DELLA RENDICONTAZIONE UNIVERSITARIA

Le criticità della rendicontazione universitaria non possono essere interpretate esclusivamente come inefficienze amministrative o limiti operativi dei singoli Dipartimenti. Esse derivano piuttosto dalla coesistenza di sistemi regolativi differenti, caratterizzati da logiche solo parzialmente compatibili tra loro. In questo contesto, la rendicontazione rappresenta il punto di intersezione tra vincoli normativi, esigenze economico-contabili e gestione operativa dei progetti di ricerca.

Un primo livello è rappresentato dal sistema istituzionale, orientato principalmente alla compliance normativa e alla corretta gestione delle risorse pubbliche. In tale ambito assumono rilievo elementi quali la tracciabilità delle operazioni, il rispetto dei vincoli previsti dai programmi di finanziamento e la conformità documentale richiesta in sede di audit. La priorità del sistema istituzionale non è tanto la rappresentazione economica della gestione, quanto la verifica della regolarità formale delle spese e della loro ammissibilità.

Un secondo livello riguarda il sistema economico-gestionale, fondato sulla contabilità economico-patrimoniale e sulla contabilità analitica adottate dagli Atenei. Questo sistema è orientato alla rilevazione dei costi secondo il principio della competenza economica e al monitoraggio dell'equilibrio economico-finanziario delle attività universitarie. Tuttavia, le logiche della contabilità interna non coincidono sempre con quelle richieste dai finanziatori esterni, generando frequenti disallineamenti tra registrazioni contabili e criteri di rendicontazione.

Il terzo livello è costituito dal sistema operativo, nel quale le strutture amministrative sono chiamate a tradurre concretamente regole e procedure in attività gestionali quotidiane. In questa dimensione emergono le principali difficoltà applicative: duplicazione dei flussi informativi, limitata interoperabilità tra piattaforme digitali, necessità di continui controlli e riconciliazioni manuali. Il personale amministrativo svolge quindi una funzione essenziale di collegamento tra sistemi differenti, spesso attraverso strumenti extracontabili utilizzati per integrare informazioni non pienamente armonizzate.

In questo contesto, lo shadow accounting assume una funzione di supporto fondamentale. Esso

rappresenta l'insieme delle pratiche extracontabili utilizzate per garantire coerenza tra contabilità interna, documentazione amministrativa e sistemi di rendicontazione esterna. L'ampia diffusione di tali strumenti evidenzia come i sistemi informativi ufficiali non siano ancora pienamente in grado di assicurare un'integrazione completa tra dimensione contabile e dimensione gestionale.

Le criticità della rendicontazione universitaria possono quindi essere interpretate come l'effetto di un disallineamento strutturale tra livelli regolativi differenti. In tale prospettiva, il problema non riguarda esclusivamente l'efficienza delle procedure amministrative, ma la difficoltà di coordinare modelli contabili, vincoli normativi e sistemi informativi sviluppati secondo logiche diverse. Diventa pertanto necessario rafforzare l'integrazione tra strumenti di gestione, processi di controllo e piattaforme digitali, al fine di migliorare la qualità del dato contabile, ridurre il carico amministrativo e garantire una maggiore sostenibilità dei processi di rendicontazione. In questa prospettiva, le criticità della rendicontazione universitaria possono essere interpretate come il risultato congiunto di limiti tecnico-contabili e di un progressivo ampliamento delle attività amministrative. L'incapacità dei sistemi informativi di rappresentare in modo integrato il costo reale delle attività accademiche, evidenziata da Borges et al. (2025), tende infatti ad alimentare ulteriori processi di controllo e compliance che, come osservato da Stack[27], contribuiscono all'aumento del carico amministrativo gravante sul personale universitario. Le criticità della rendicontazione universitaria derivano quindi non solo da limiti tecnico-contabili, ma anche dalla difficoltà delle strutture universitarie di integrare strumenti di management accounting, competenze organizzative e sistemi informativi all'interno di modelli gestionali coerenti[28].

[27] Stack, C. (2026), "Hidden Administrative Burden and Organisational Power in Higher Education", ResearchGate Preprint.
[28] Ha, D. N. (2025), "Challenges and Determinants of Management Accounting in Non-Public Higher Education Institutions", Business and Economic Research.

CONCLUSIONI

Il presente elaborato ha analizzato le principali problematiche di rendicontazione nei Dipartimenti universitari, collocandole all'interno del più ampio processo di trasformazione del sistema accademico italiano verso modelli di gestione ispirati ai principi dell'accountability, della trasparenza e del controllo della performance.

L'analisi condotta ha evidenziato come le criticità operative riscontrabili nella gestione dei progetti di ricerca – in particolare nei finanziamenti PRIN, Horizon Europe e PNRR – non possano essere interpretate come semplici inefficienze amministrative o carenze organizzative, ma debbano essere ricondotte a una tensione strutturale tra sistemi contabili e modelli di rendicontazione tra loro eterogenei.

In particolare, la coesistenza tra una contabilità interna basata sul principio della competenza economico-patrimoniale e sistemi di rendicontazione esterna fondati su logiche differenti – di cassa nei programmi nazionali e cost-to-cost nei programmi europei – genera un disallineamento informativo che si riflette in modo diretto sulle attività operative dei Dipartimenti. Tale disallineamento impone la continua attivazione di processi di riconciliazione, spesso supportati da strumenti extracontabili, che aumentano la complessità gestionale e il rischio di errore. In questo quadro, il progressivo ampliamento delle attività amministrative e dei processi di compliance rischia di produrre un effetto di "mission drift", nel quale le strutture universitarie dedicano una quota crescente delle proprie risorse organizzative alla gestione procedurale piuttosto che alle funzioni primarie di ricerca e formazione, come evidenziato da Stack (2026).

In questo contesto, lo shadow accounting emerge non come una semplice pratica di supporto, ma come una componente strutturale del sistema, necessaria per garantire la coerenza tra rilevazioni contabili interne e requisiti di rendicontazione esterna. La sua diffusione rappresenta un indicatore significativo dei limiti dei modelli contabili attuali, evidenziando l'assenza di una piena integrazione tra sistemi informativi e logiche di controllo.

Ulteriori elementi di criticità sono stati individuati nella gestione dei costi indiretti, nella difficoltà di integrazione tra contabilità generale e analitica, nella frammentazione dei sistemi informativi e nella duplicazione dei flussi richiesta da piattaforme esterne come ReGiS. Tali fattori contribuiscono a configurare un sistema caratterizzato da elevati oneri amministrativi, nei quali la qualità del dato contabile dipende non solo dalla struttura tecnica dei sistemi, ma anche dal livello di competenze operative e dalla capacità di coordinamento tra le diverse unità organizzative.

Le proposte di miglioramento evidenziano la necessità di un approccio integrato, fondato sul

rafforzamento della contabilità analitica, sull'incremento dell'interoperabilità tra sistemi informativi e sull'investimento nel capitale umano. Tuttavia, tali interventi presentano limiti di implementazione legati ai vincoli organizzativi e finanziari propri della Pubblica Amministrazione, rendendo necessario un percorso di adattamento progressivo.

In questa prospettiva, il processo di evoluzione verso il sistema Accrual, promosso nell'ambito delle riforme del PNRR, rappresenta un'opportunità significativa per migliorare la qualità informativa dei bilanci e la coerenza dei dati contabili. Al tempo stesso, esso introduce nuove complessità operative, soprattutto nella fase transitoria caratterizzata dalla coesistenza di sistemi contabili differenti.

Alla luce delle considerazioni svolte, emerge come la rendicontazione nei Dipartimenti universitari non possa essere interpretata esclusivamente come un processo tecnico-amministrativo, ma debba essere considerata come il punto di intersezione tra logiche istituzionali, economico-contabili e operative. In tale quadro, le criticità analizzate assumono una dimensione sistemica e richiedono soluzioni che vadano oltre il livello procedurale, coinvolgendo l'intero assetto di governance del sistema universitario.

Più che un problema operativo, la rendicontazione universitaria si configura quindi come una sfida strutturale di integrazione tra modelli contabili e sistemi di finanziamento, la cui risoluzione rappresenta una condizione essenziale per garantire l'efficacia, la trasparenza e la sostenibilità della gestione delle risorse pubbliche nella ricerca accademica.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

Borges, P., Alves, M. do C. G., & Silva, R. (2025). *Difficulties in the Application of Accounting and Management Control in Higher Education Institutions in Portugal*. *Journal of Risk and Financial Management*, 18(6), 337.

Codice Etico di Ateneo, UNIVPM (D.R. n. 832/2011).

Consorzio CINECA (www.cineca.it) – Documentazione Moduli U-GOV, U-Budget.

Consorzio CINECA, *Guida all'utilizzo del sistema U-Budget*.

Consorzio CINECA, *Manuale Operativo Modulo U-GOV Contabilità*.

Costituzione della Repubblica Italiana, Articolo 33.

Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, "Disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR e del PNC".

Decreto Legislativo 18 giugno 2011, n. 118, "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio".

Decreto Legislativo 27 gennaio 2012, n. 18, "Introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica nelle università".

European Commission, *Horizon Europe Programme Guide: Reporting and Audit Rules*.

Funding & Tenders Portal (Commissione Europea) – Gestione Horizon Europe.

Ha, D. N. (2025). *Challenges and Determinants of Management Accounting in Non-Public Higher Education Institutions*. *Business and Economic Research*, 15(4), 129–137.

Italia Domani (www.italiadomani.gov.it) – Monitoraggio Riforme PNRR.

Legge 13 agosto 2010, n. 136, "Piano straordinario contro le mafie" (obblighi di tracciabilità CIG).

Legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Riforma Gelmini), "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento".

Legge 9 maggio 1989, n. 168, "Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica".

Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), *Linee Guida per la Rendicontazione PRIN* (Investimento 1.1).

Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), *Linee Guida per la Rendicontazione Borse di Studio PNRR* (Investimento 1.7).

Ministero dell'Università e della Ricerca (www.mur.gov.it) – Sezione Contabilità e Bilanci.

Normattiva (www.normattiva.it) – Reperimento Leggi e Decreti statali.

Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), UNIVPM.

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 4 – Istruzione e Ricerca.

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 4 – Istruzione e Ricerca.

Ragioneria Generale dello Stato (MEF), *Guida operativa per il rispetto del principio DNSH (Circolare n. 32/2021 e n. 33/2022)*.

Ragioneria Generale dello Stato (MEF), *Manuale utente sistema ReGiS per il monitoraggio del PNRR*.

Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046, relativo alle regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione.

Regolamento Didattico di Ateneo, UNIVPM (D.R. n. 179/2024).

Regolamento Generale di Ateneo, UNIVPM (D.R. n. 251/2020).

Regolamento per l'Amministrazione, la Finanza e la Contabilità, UNIVPM (D.R. n. 731/2015).

Stack, C. (2026). *Hidden Administrative Burden and Organisational Power in Higher Education: How Administrative Labour Is Reshaping Academic Work, Scholarship, and the Mission of Universities*. ResearchGate Preprint. DOI: 10.13140/RG.2.2.35591.66722.

Statuto dell'Università Politecnica delle Marche.

Università Politecnica delle Marche (www.univpm.it) – Sezione Statuto, Regolamenti, Trasparenza e Organi.