

## Capitolo X

### **Ministeri per le politiche dell'istruzione, dell'università, della ricerca e della cultura**

#### **Premessa.**

- 1. La classificazione secondo le aree funzionali di cui al d.lgs. n. 300 del 1999.**
- 2. Indirizzi programmatici ed obiettivi: i documenti di programmazione economica e finanziaria: 2.1 Il documento di programmazione economica e finanziaria 1999- 2001; 2.2 Il Patto Sociale per lo sviluppo e per l'occupazione del 22 dicembre 1998; 2.3 Il documento di programmazione economica e finanziaria per il 2000-2003 e la legge 23 dicembre 1999 n. 488 (legge finanziaria per il 2000); 2.4 Il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria per il 2001-2003.**
- 3. Le note preliminari al bilancio e le direttive generali per l'azione amministrativa: 3.1 Il Ministero della pubblica istruzione; 3.2 Il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.**
- 4. L'istruzione scolastica ed universitaria: gli andamenti delle politiche per l'istruzione e ricerca e le più recenti innovazioni normative: 4.1 Istruzione; 4.2 Università e ricerca.**
- 5. I dati finanziari complessivi e per servizi.**
- 6. La classificazione secondo il SEC 95.**
- 7. Le risultanze della gestione secondo la classificazione per COFOG: 7.1 Istruzione scolastica; 7.2 Istruzione universitaria e ricerca.**
- 8. Formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile.**
- 9. Le funzioni dello Stato e la partecipazione degli enti territoriali.**
- 10. Il modulo organizzativo caratterizzante la fornitura dei servizi: la rete.**
- 11. Lo stato di attuazione dell'autonomia scolastica e di quella universitaria: 11.1 Autonomia scolastica; 11.2 Autonomia universitaria; 11.3 Programmazione dello sviluppo del sistema universitario.**
- 12. Gli esiti delle politiche di monitoraggio e la valutazione del sistema universitario.**
- 13. Gli utenti e gli addetti: dati quantitativi ed aspetti retributivi.**

**14. Indicatori: misurazione dei servizi e rilevazione dei risultati; 14.1 Le ripetenze; 14.2 Tasso di scolarizzazione.**

**15. La gestione del personale: il contratto del personale della scuola.**

**16. Politiche culturali:** 16.1 *Il quadro funzionale;* 16.2 *Indirizzi programmatici e direttive:* 16.2.1 Il D.P.E.F. 2000-2003; 16.2.2 Legge finanziaria 2000 (legge 23 dicembre 1999, n. 488); 16.2.3 La nota preliminare allo stato di previsione della spesa per l'anno 2000 (tab. 17); 16.2.4 Direttive 2000 ex articoli 3, 14 del d.lgs. n. 29/1993; 16.3 *Il quadro normativo;* 16.4 *Profili organizzativi;* 16.5 *Le risorse;* 16.6 *Profili problematici.*

### Premessa.

Nel mosaico delle riforme, che ha subito nel corso del 2000 una forte accelerazione, si colloca la trasformazione del sistema formativo volto alla costruzione di un più equilibrato modello sociale da raccordare con il processo di sviluppo del sistema produttivo italiano.

L'ampliamento delle opportunità formative si connette con le politiche attive del lavoro e con i processi di riforma del "welfare", con conseguente forte allargamento del principio del diritto allo studio ed introduzione graduale di nuove forme di "workfare".

Va affermandosi l'esigenza di un "welfare" della formazione con relativi programmi di sviluppo degli investimenti formativi, culturali e tecnologici.

La crescente complessità della società impone un processo di sviluppo dell'apprendimento che va ben oltre il periodo scolastico ed universitario sino a comprendervi l'intero arco della vita. Nel contempo vi è l'esigenza che sia mantenuto un livello generalizzato di diffusione dell'istruzione tenendo conto del costo crescente degli investimenti in formazione e dell'esigenza di acquisizione di nuove tecnologie, divenuti ormai indispensabili per la effettiva partecipazione al processo di apprendimento.

I nuovi sistemi educativi e formativi vanno progressivamente ispirandosi ad una struttura sempre più orizzontale, centrata su una poliarchia funzionale e istituzionale caratterizzata dalla devoluzione alle Regioni di responsabilità dirette nelle politiche attive del lavoro e della formazione e dall'autonomia delle istituzioni educative, alle quali la produzione di contenuti e soluzioni operative è progressivamente affidata.

In tale contesto, le politiche educative rappresentano uno dei principali fattori di sviluppo e regolazione e sono dirette a consentire un ampliamento delle opportunità individuali di accesso ed a realizzare risultati ed impatti qualitativi visibili nel breve e nel medio termine.

La prima esigenza si connette alla valorizzazione ed al mantenimento del capitale umano disponibile per rispondere alle continue sollecitazioni competitive, alle trasformazioni del lavoro, alla riduzione dei costi sociali causati dall'ignoranza, alla disoccupazione di lunga durata, fino alla riduzione dei rischi di esclusione tecnologica.

La seconda esigenza, che esprime una particolare attenzione alla qualità delle prestazioni e dei servizi, ed ai risultati "misurabili" nel rapporto individuale con le strutture educative, viene soddisfatta con l'istituzione di organismi di valutazione delle politiche e dei programmi di intervento formativo, con un monitoraggio costante sui risultati conseguiti dai soggetti che operano con pubbliche risorse, ivi comprese le singole istituzioni e le agenzie formative.

Le politiche educative e formative si fanno carico nei documenti di programmazione generali di alcune questioni cruciali, quali il ritardo culturale, l'educazione permanente degli adulti, l'insegnamento della lingua italiana per gli alunni provenienti dall'estero, le difficoltà del sistema scolastico e dei suoi operatori a ritrovare una identità professionale nel nuovo modello educativo, le difficoltà dell'università nel trasformarsi in università di massa garantendo nel contempo innovazione ed eccellenza nella didattica e nella ricerca, l'esigenza di creare un rapporto stabile tra offerta formativa, servizi di reclutamento e sistema produttivo raccordati con lo sviluppo dei settori innovativi.

L'autonomia delle istituzioni educative, l'elevamento dell'obbligo formativo a diciotto anni, le riforme dei cicli scolastici e delle politiche attive del lavoro, e l'avvio della riforma curriculare dell'università rappresentano momenti cruciali del complesso processo di trasformazione, che tende a realizzare livelli di accessibilità e qualità dei risultati necessari allo sviluppo della società.

L'insieme delle misure di trasformazione del sistema dell'istruzione presuppone una ulteriore valorizzazione del ruolo dei docenti e dei dirigenti scolastici, la concreta

attuazione dell'autonomia scolastica e di quella didattica degli atenei, la riqualificazione dell'edilizia scolastica pubblica ed universitaria.

**1. La classificazione secondo le aree funzionali di cui al d.lgs. n. 300 del 1999.**

Nella prospettiva, ormai avviata, dell'attuazione del disegno organizzativo dell'amministrazione dello Stato delineato dai decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999, la Corte ha scelto di fornire, fin dall'occasione dell'esame del rendiconto generale per l'anno 2000, un quadro delle politiche pubbliche di settore costruito con riferimento alla nuova struttura del governo. La scelta corrisponde ad un'opportuna esigenza di raccordo tra le gestioni dell'anno 2000 e quelle degli anni 2001-2002 che risulteranno condotte dalle amministrazioni secondo assetti organizzativi diversi.

In questo caso il campo dell'analisi riguarda le aree funzionali che sono affidate al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca a seguito della costituzione del primo governo della nuova legislatura. Esse sono individuate con precisione negli articoli 49, 50 e 51 del d.lgs. n. 300/1999. Finora sono state assolte da due distinti ministeri, ora soppressi per effetto delle disposizioni dell'articolo 55 del decreto citato, i cui successivi articoli 75 e 77 hanno disciplinato la nuova configurazione organizzativa degli apparati.

I due ministeri si sono avvalsi, secondo gli indirizzi definiti dalle norme legislative, dell'autonomia organizzativa loro attribuita e hanno adottato i rispettivi regolamenti organizzativi: il Ministero della pubblica istruzione con il d.P.R. 6 novembre 2000 n.347; il MURST con il d.P.R. 1° dicembre 1999 n. 477, mentre il regolamento di organizzazione del nuovo Ministero unitario non è stato emanato. L'avvio della sua attività risulterà quindi condizionato dalla mancata integrazione organizzativa dei due apparati dei ministeri preesistenti.

L'esercizio costituisce comunque un'utile anticipazione rispetto al quadro funzionale ed amministrativo nel quale viene chiamata ad operare la nuova amministrazione unitaria.

Le funzioni obiettivo di primo livello sono costituite dai servizi generali delle pubbliche amministrazioni, tra i quali è compresa la ricerca di base, dall'istruzione e dalla protezione sociale.

Le funzioni di secondo livello sono la ricerca di base, l'istruzione prescolastica e primaria, l'istruzione secondaria, l'istruzione superiore, l'istruzione non altrimenti classificabile, la malattia ed invalidità, l'esclusione sociale non altrimenti classificabile.

Le funzioni di terzo livello attengono alla ricerca di base, all'istruzione prescolastica, all'istruzione primaria, all'istruzione secondaria inferiore, all'istruzione secondaria superiore, al primo grado di istruzione superiore, all'istruzione non altrimenti classificabile, alla malattia ed invalidità, all'esclusione sociale non altrimenti classificabile.

Secondo le risultanze del rendiconto generale dello Stato, le risorse finanziarie destinate alle aree funzionali istruzione e ricerca sono state pari 84.812 mld in termini di stanziamenti definitivi, i pagamenti totali sono stati pari a 81.846 mld.

Esse si riferiscono ai diversi gradi di istruzione scolastica e superiore ed alle attività di ricerca svolte dalle università, dagli enti di ricerca cui si applica il d.lgs. n. 204 del 1998, nonchè ai trasferimenti alle imprese.

Se per l'area dell'istruzione si può ritenere che le aree funzionali prima affidate al M.P.I. ed al MURST ed ora al nuovo ministero esauriscano pressoché del tutto le competenze statali in materia, non così avviene per la ricerca.

Per l'istruzione si può affermare che la "politica" relativa è almeno tendenzialmente affidata al Ministero nella sua totalità, per la ricerca invece il Ministero non è il solo organo responsabile, perché ambiti di grande significato e spessore restano affidati ad altri Ministeri (si ricordano i Ministeri delle politiche agricole e forestali; dell'ambiente e della tutela del territorio; delle infrastrutture e dei trasporti; del lavoro e delle politiche sociali; della sanità; per i beni e le attività culturali; le attività produttive).

Ne consegue che, esaminando la gestione del volume di risorse innanzi indicato, nel primo caso (istruzione) si può ricavare il quadro pressoché totale dell'azione amministrativa spiegata dall'amministrazione statale, nel secondo (ricerca) ciò non è dato sia per l'assenza dei settori relativi agli altri Ministeri, sia perché nel bilancio e nel rendiconto del MURST (e la circostanza sembra destinata a perpetuarsi anche per il nuovo ministero) le classificazioni utilizzate non consentono di conoscere, nel complesso delle dotazioni assegnate alle università, quelle che esse impiegano per attività di ricerca. Per informazioni puntuali si rinvia al paragrafo 5.

A ciò potrà porsi riparo solo tra qualche anno, se il Ministero costruirà il conto consolidato del sistema universitario secondo lo schema di classificazione definito dal decreto interministeriale 5 dicembre 2000 e se lo stato di previsione della spesa ed il rendiconto del Ministero adotteranno classificazioni coerenti.

## **2. Indirizzi programmatici ed obiettivi: i documenti di programmazione economica e finanziaria.**

Nel corso del 2000 è stato approvato un complesso di norme che potranno essere utilmente riordinate in un nuovo testo unico: l'autonomia delle istituzioni scolastiche, il nuovo esame di Stato, l'elevamento dell'obbligo scolastico, l'obbligo formativo, la parità scolastica, l'istruzione e la formazione tecnica superiore ed in fine il riordino dei cicli scolastici.

Tali disposizioni sono dirette ad una profonda modifica degli aspetti qualitativi e di efficacia dell'istruzione, con trasformazione del ruolo dei docenti e dei dirigenti scolastici, la cui portata applicativa completa potrà essere colta appieno nei prossimi anni.

Anche per il 2000 gli indirizzi programmatici ed obiettivi sono stati esposti nei documenti di programmazione economica e finanziaria; nelle leggi finanziarie e nei provvedimenti collegati; nelle direttive ministeriali.

Gli obiettivi essenziali possono essere riassunti: a) piena attuazione dell'autonomia scolastica; b) realizzazione del piano di formazione per i capi di istituto in relazione al riconoscimento della dirigenza; c) innalzamento dell'obbligo scolastico; d) razionalizzazione della rete scolastica.

Gli assi portanti della riforma del sistema istruzione-ricerca sono l'autonomia scolastica ed i cicli scolastici, il completo dispiegamento dell'autonomia didattica degli atenei, di cui, rispettivamente, alla legge 15 marzo 1997 n.59, alla legge 10 febbraio 2000 n.30, alla legge 15 maggio 1997 n. 127, articolo 17, commi 95 e ss.

In materia di autonomia scolastica sono stati varati i provvedimenti di normazione secondaria (regolamenti, decreti interministeriali, direttive) sulla cui base la concreta attuazione della riforma si è avviata il 1 settembre 2000; della seconda riforma è in corso di definizione l'impianto attuativo e la relazione di fattibilità.

Altri obiettivi concernono il conseguimento di un livello di competenze per il rilascio del diploma che sia pari a quello internazionalmente riconosciuto, l'integrazione tra scuola- lavoro- formazione professionale, l'educazione permanente.

Nel corso del 2000 i principali interventi normativi hanno riguardato il riconoscimento di parità scolastica delle scuole non statali (legge n.62) ed interventi urgenti per l'utilizzazione di finanziamenti destinati all'istruzione (legge n.247).

#### *2.1 Il documento di programmazione economica e finanziaria 1999-2001.*

Il D.P.E.F. 1999-2001 ha previsto una serie di interventi direttamente mirati al miglioramento della qualità dell'offerta formativa, negativamente caratterizzata dal ridotto numero di diplomati, dalla marginale incidenza della cultura scientifica e dalla relativa incidenza degli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica, dallo scarso grado di integrazione tra sistema scolastico e quello della formazione professionale, nonché dalla mancanza di un sistema di formazione superiore non universitaria.

Hanno costituito, inoltre, riferimenti programmatici quelli già previsti nel D.P.E.F. 1998-2000, di innovazione del sistema scolastico, quali la definizione degli ambiti di attività dell'amministrazione centrale statale rispetto a quelli conferiti alle regioni, agli enti locali ed agli istituti scolastici e l'incremento della spesa complessiva del Ministero della pubblica istruzione rispetto al totale della spesa statale.

Tra gli obiettivi della riforma del sistema istruzione- formazione, oltre alla realizzazione di una ampia autonomia delle istituzioni scolastiche ed alla riorganizzazione dei cicli scolastici, si collocano, anzitutto, l'aumento della scolarità, e quindi l'incremento del numero dei diplomati previo accertamento dell'effettivo tenore dell'apprendimento, nonché la riduzione degli abbandoni e degli insuccessi.

Altri obiettivi concernono il conseguimento di un livello di competenze per il rilascio del diploma che sia pari a quello internazionalmente riconosciuto, l'integrazione tra scuola- lavoro- formazione professionale, l'educazione permanente.

Gli elementi prioritari sono quindi l'elevazione dell'obbligo scolastico, in parte avviato con la legge 20 gennaio 1999 n. 9 a partire dall'anno scolastico 1999-2000, con interventi mirati al contenimento della dispersione scolastica e ad una incisiva azione di orientamento e di monitoraggio del successo formativo, la realizzazione dell'autonomia

scolastica, le offerte formative integrative e aggiuntive, il sistema nazionale di valutazione e di certificazione, le politiche per il diritto allo studio, l'adeguamento e la riqualificazione delle strutture scolastiche, ed infine la formazione e l'aggiornamento del personale.

Per l'istruzione universitaria il D.P.E.F. 1999- 2001 ha posto come obiettivi prioritari della riforma delle università l'effettiva operatività del sistema di reclutamento dei docenti, il completo esercizio dell'autonomia didattica degli atenei, la riduzione dei tempi di conseguimento dei diplomi da parte degli studenti e degli abbandoni, il potenziamento degli interventi diretti a migliorare la condizione studentesca (diritto allo studio) e delle strutture edilizie.

### *2.2 Il Patto Sociale per lo sviluppo e per l'occupazione del 22 dicembre 1998.*

Nell'ambito del c.d. Patto Sociale per lo sviluppo e l'occupazione, sottoscritto dal Governo con le parti sociali il 22 dicembre 1998, ha trovato più organica considerazione l'insieme delle misure di potenziamento dei sistemi universitari e di ricerca.

Di particolare rilevanza la visione integrata dei diversi livelli di istruzione con le esigenze della formazione professionale per l'effettivo inserimento dei giovani nel mondo del lavoro. Per la formulazione di un'offerta integrata di istruzione, formazione, ricerca e trasferimento tecnologico è stato predisposto un apposito piano presentato alle parti sociali il 20 aprile 1999.

Sono stati così previsti nella legge n.144 del 1999 l'elevazione dell'obbligo di frequenza delle attività formative fino al diciottesimo anno di età e la creazione di un sistema integrato di istruzione e formazione tecnica superiore.

### *2.3 Il documento di programmazione economica e finanziaria per il 2000–2003 e la Legge 23 dicembre 1999 n. 488 (legge finanziaria 2000).*

Il D.P.E.F. 2000-2003 ha prefissato, secondo una logica di sviluppo e di governo del sistema istruzione- formazione, alcuni obiettivi prioritari quali l'integrazione dell'offerta formativa e la complementarità del sistema formativo correlato con il mercato del lavoro, l'inclusione dei soggetti svantaggiati con la riduzione e l'eliminazione della dispersione e degli abbandoni scolastici, la concreta attuazione del

diritto allo studio, il rafforzamento dei compiti di orientamento, il sostegno dell'autonomia scolastica e di quella didattica degli atenei, il potenziamento degli enti di formazione, la costruzione di un sistema di crediti formativi e di valutazione dell'apprendimento, la gestione decentrata delle azioni formative anche con gli strumenti della programmazione negoziata, la diffusione della formazione a distanza, la riqualificazione dell'edilizia scolastica ed universitaria, il completamento del piano di investimento delle tecnologie informatiche al quale si accompagnano corsi di informatica nei diversi cicli scolastici e l'uso delle tecnologie nella didattica, nonché la promozione della ricerca e del trasferimento tecnologico.

Per il settore istruzione, in coerenza con gli obiettivi strategici del patto sociale del 22 dicembre 1998, i conseguenti interventi devono tradursi nell'elevazione dell'obbligo di frequenza ad attività formative, nell'avvio di nuovi percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore, nell'eliminazione dell'abbandono e della dispersione scolastica, nello sviluppo di specifiche funzioni di orientamento, nel sostegno degli istituti scolastici e delle università nell'esercizio delle iniziative di autonomia, nella riqualificazione infrastrutturale dei sistemi sia nelle sedi che nelle dotazioni tecnologiche. Particolare attenzione deve esser dedicata allo sviluppo dei centri di eccellenza della ricerca universitaria ed alle azioni in favore della ricerca industriale.

A questi indirizzi corrisponde l'assegnazione di risorse per complessivi 2.650 mld così ripartiti:

(miliardi)

Potenziamento delle strutture scolastiche ed universitarie	1.000
Borse di studio	150
Finanziamento delle università	1.100
Interventi per l'istruzione e la ricerca cofinanziati con fondi europei	400
<b>Totale</b>	<b>2.650</b>

Questi interventi si rivelano quanto mai necessari ed urgenti, se si tiene conto che le risultanze di contabilità nazionale attestano che nel comparto "servizi", a fronte di un complessivo incremento del valore aggiunto dell'1% verificatosi nel 1999, il settore istruzione per il settimo anno consecutivo ha segnato un decremento dello 0,7%.

In coerenza con i suddetti indirizzi la legge finanziaria 2000 ha disposto l'assegnazione delle risorse indicate nel seguente prospetto:

TABELLE	2000	2001	2002	(miliardi)
A	190	190	155	
B	703,5*	707,5*	708,5*	
C	14.261	14.246	14.451	
D	[285]	[335]	[835]	
F**	1.632.027	1.692,85	870.607	
<b>Totale</b>	<b>16.786,527</b>	<b>16.836,35</b>	<b>16.185,107</b>	

\*\* Gli importi della Tabella F scontano gli effetti della Tabella D

\*3,7,8 mld costituiscono limiti di impegno, rispettivamente, per i tre anni

Esse sono destinate principalmente a sostenere progetti di ricerca applicata, l'edilizia universitaria, l'acquisizione di grandi attrezzature, lo sviluppo della ricerca universitaria, le intese di programma.

Inoltre, ai fini del decongestionamento dei grandi atenei, sono autorizzati limiti di impegno per 50+10 mld per l'erogazione di contributi per l'ammortamento dei mutui contratti dalle università per opere di edilizia a decorrere dal 2001 fino al 2015 (articolo 54, comma 1). I fondi per il finanziamento degli assegni di ricerca, delle borse per il dottorato di ricerca, post laurea e per le specializzazioni in medicina sono integrati di 52 mld per il 2000, di 54 mld per il 2001 e di 56 mld a decorrere dal 2002 (articolo 6, comma 20).

#### 2.4 Il documento di programmazione economica e finanziaria per il 2001-2003.

Il D.P.E.F. 2001- 2003, nella consapevolezza della stretta connessione tra sviluppo e crescita economica ed investimento sul capitale umano, ha previsto come obiettivi prioritari l'espansione della scolarità e la connessa lotta ai fenomeni di dispersione, l'elevamento dell'obbligo scolastico, l'introduzione dell'obbligo formativo a 18 anni, il progressivo allineamento delle risorse tecnologiche delle scuole a quelle europee.

Come conferma e sviluppo degli indirizzi programmatici, la legge finanziaria 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388) stabilisce che le università e gli enti di ricerca concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2001- 2003 garantendo che il fabbisogno finanziario non sia superiore in ciascun anno al

fabbisogno dell'esercizio precedente incrementato, rispettivamente, del 4% o del 5% per ciascun anno (art. 56). Per acquisire beni e servizi alle migliori condizioni di mercato anche nello svolgimento di attività strumentali e di supporto alla didattica e alla ricerca le università possono costituire fondazioni di diritto privato con la partecipazione di enti e amministrazioni pubbliche e soggetti privati. La costituzione e il funzionamento delle fondazioni sono disciplinati con regolamento, al quale è demandata l'individuazione delle tipologie di attività e di beni che possono essere conferiti nell'osservanza del criterio della strumentalità rispetto alle funzioni istituzionali delle università, che restano alle stesse riservate (art. 59, comma 3).

Altre disposizioni (articoli 66, 103, 104, 105, 108) assicurano la prosecuzione del controllo dei flussi finanziari degli enti ed interventi di sostegno per la ricerca di base ed applicata anche in favore delle imprese.

Il prospetto espone le risorse assegnate per le università e la ricerca.

#### MURST legge finanziaria 2001

(miliardi)

TABELLE	2001	2002	2003
A	0,5	0,5	0,5
B	10,5	123,5	123,5
C	15.190,5	15.890,5	15.935,5
D	[115]	[105]	[840]
F*	764	450	1.000
<b>Totale</b>	<b>15.965,5</b>	<b>16.464,5</b>	<b>17.059,5</b>

\* Gli importi della Tabella F scontano gli effetti della Tabella D

### 3. Le note preliminari al bilancio e le direttive generali per l'azione amministrativa.

#### 3.1 Il Ministero della pubblica istruzione.

La nota preliminare alla tabella dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per il 2000, pur migliorata rispetto al precedente esercizio, non presenta ancora i contenuti propri di una nota "politica", quali indicati dall'articolo 1, comma 4, della legge n. 468 del 1978; ciò anche in relazione alla non ancora avvenuta riorganizzazione dell'amministrazione scolastica centrale e periferica, in particolare, all'istituzione degli uffici scolastici regionali costituenti autonomi centri di

responsabilità amministrativa e, soprattutto, all'ormai avviata configurazione autonomistica delle istituzioni scolastiche.

La nota contiene l'indicazione di alcuni obiettivi strategici, definiti dai documenti programmatici e dai provvedimenti normativi ed amministrativi, verso i quali il Ministero deve orientare la propria azione, quali il riordino dei cicli scolastici, il dimensionamento delle unità scolastiche, l'elevamento dell'obbligo scolastico, la realizzazione del piano di formazione per i capi di istituto e per il personale docente.

Non sono state fissate le priorità da conseguire e sono generici i riferimenti ai tempi ed ai modi secondo i quali l'Amministrazione intende procedere alle assunzioni di personale che si accompagnano alla realizzazione del processo di razionalizzazione della rete scolastica.

Non sono stati prefigurati indicatori di efficacia e di efficienza ai quali riferire i risultati della gestione.

Solo nel mese di giugno 2000 è stata emanata (n.161) la direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione, con negativi riflessi per una valutazione dei risultati prefissati per la mancanza di uno specifico documento di proiezione operativa degli obiettivi strategici sul piano politico-.amministrativo.

Tra le priorità indicate per l'esercizio 2000 si segnalano come innovazioni rispetto alle precedenti direttive:

- i procedimenti attuativi del riordino dei cicli scolastici;
- i procedimenti attuativi delle disposizioni sulla parità scolastica, sul diritto allo studio e sull'istruzione;
- la realizzazione del servizio nazionale per la qualità dell'istruzione per avviare processi di valutazione del sistema scolastico;
- la valorizzazione del ruolo della componente studentesca nel contesto dei processi di riforma dell'ordinamento scolastico;
- l'adeguamento della gestione finanziaria e contabile, in coerenza con le modifiche introdotte dalla legge n. 94 del 1997 e dal d.lgs n. 279 del 1997.

Tra gli obiettivi conseguibili e soggetti a possibile valutazione rimangono i provvedimenti amministrativi diretti all'applicazione del piano di razionalizzazione della rete scolastica; tra di essi l'obiettivo prefissato del ridimensionamento delle

istituzioni scolastiche secondo le indicazioni previste nei decreti interministeriali nn. 176, 177, 178 del 15 marzo 1997 e nel decreto ministeriale n. 331 del 1998.

La nota preliminare allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio 2001, accanto all'esposizione dei consueti dati contabili, viene limitata agli aspetti complessivi con una chiara indicazione degli obiettivi strategici verso i quali il Ministero si orienta in attuazione del processo di riforma: l'innovazione didattica ed organizzativa; l'attuazione dell'obbligo scolastico; il sistema formativo integrato per istruzione e formazione per la realizzazione del predetto obbligo; la formazione, l'aggiornamento e la riconversione del personale in funzione dell'innovazione; la valorizzazione della componente scolastica; lo sviluppo del sistema di formazione tecnica superiore; la formazione permanente degli adulti; la piena attuazione dell'obbligo scolastico; il riordino dei cicli scolastici. Essi però non sono tradotti nei conseguenti indirizzi di azione amministrativa e in obiettivi da perseguire nella gestione annuale da parte dei dirigenti.

Un elemento di novità è costituito dalla compilazione di una nota tecnica per le risultanze complessive con articolazione per centri di responsabilità e disaggregata per capitoli, nella quale sono esposte le singole note giustificative delle variazioni di stanziamento rispetto al precedente esercizio.

In definitiva, al di là di qualche elemento innovativo di qualche significatività, la nota preliminare allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio 2001 non consente di evidenziare gli obiettivi che l'Amministrazione intende conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi; non sono indicate le assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e non vengono proposti indicatori di efficacia ed efficienza da utilizzare per valutare i risultati, indispensabili per lo svolgimento del controllo di gestione.

Ne consegue una difficile realizzazione di un controllo di gestione che svolga un monitoraggio dei risultati prefissati senza fare riferimento ad un dettagliato documento di programmazione operativa degli obiettivi dell'azione amministrativa con indicazione della qualità e quantità dei risultati attesi.

Nei primi giorni del mese di giugno 2001 è divenuta efficace la direttiva generale per l'azione amministrativa per il 2001: i suoi contenuti non modificano sostanzialmente le osservazioni prima formulate.

### *3.2 Il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.*

La nota preliminare del MURST per il 2000 consta di considerazioni generali e di un allegato tecnico.

Come già si verificava per il 1999, la nota preliminare per la parte politica deve considerarsi mancante. Essa non reca i contenuti prescritti dal comma 4 quater dell'art. 2 della legge n. 468/1978: in effetti il testo riproduce le stesse espressioni di assoluta genericità utilizzate per l'anno 1999.

Anche nel disegno di legge concernente il bilancio di previsione dello Stato per il 2001 (AC 7329 – Tab. 19) la nota “politica” continua a mancare, non sono state riprodotte neppure le generiche considerazioni generali presenti nel disegno di legge per l'anno 2000. La nota - redatta a cura della Ragioneria generale dello Stato – reca la mera illustrazione tecnica dei dati finanziari e contabili.

Con riferimento ai contenuti della nota preliminare indicati dalla legge n.94 del 1997 si pone il tema di costruire un impianto metodologico adeguato ad un'amministrazione quale il MURST che si caratterizza come organo di programmazione, di indirizzo e di assegnazione di risorse, mentre l'effettiva erogazione dei servizi istruzione universitaria e ricerca ai destinatari finali è affidata ad organismi contraddistinti da un elevatissimo grado di autonomia, quali le università e gli enti di ricerca.

Le direttive<sup>1</sup> per l'anno 2000 sono state approvate alla fine di gennaio. Come si ricava dal documento (decreto MURST 31 gennaio 2000), le direttive sono state formulate esclusivamente nei confronti del direttore dell'unico Dipartimento (per la programmazione, il coordinamento e gli affari economici), di cui consta il Ministero, al

<sup>1</sup> Direttive ex articoli 3, 14 del d.lgs n. 29/1993: concorrono a precisare i contenuti delle direttive che i vertici politici delle amministrazioni sono tenuti ad indirizzare ai dirigenti generali gli articoli 2 e 4 bis della legge n. 468/78 e l'art. 3, comma 2, del d.lgs. 279/97.

In sintesi, le norme stabiliscono che le direttive debbono definire:

- gli obiettivi da conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi;
- le eventuali assunzioni di personale;
- gli indicatori per misurare e valutare i risultati della gestione.

quale – viene detto – sono assegnati gli obiettivi da raggiungere nell’anno 2000, indicati nell’articolo 2 del provvedimento<sup>2</sup>.

La lettura rivela che, in realtà, quelli enunciati sono semplicemente i genericci compiti che debbono essere coltivati in esecuzione delle missioni istituzionali del Ministero e rispetto ai quali è arduo immaginare di poter effettuare le misurazioni e le verifiche sottese al controllo sulla gestione.

Va comunque tenuta presente la peculiarità funzionale di questa amministrazione, sulla quale si è già richiamata l’attenzione. Compete infatti alle università ed agli enti di ricerca, la cui autonomia è riconosciuta dalla Costituzione, erogare i servizi dell’alta formazione e della ricerca. Conseguentemente circa il 98% delle risorse finanziarie iscritte nello stato di previsione della spesa MURST è trasferito alle università ed agli enti di ricerca, mentre lo spazio residuale di amministrazione diretta riguarda principalmente il settore della ricerca applicata, che si concreta nella concessione di finanziamenti alle imprese. Anche in questo caso occorre rilevare che il MURST non svolge un’azione di monitoraggio circa lo svolgimento delle attività di ricerca da parte delle imprese e di accertamento dei risultati conseguiti.

Dalla descrizione dell’ambito gestionale proprio del MURST consegue che i contenuti delle direttive per i dirigenti generali e gli indicatori di risultato da definire assumono una connotazione tutta particolare, in quanto è necessario, da un lato, costruire metodi di misurazione e valutazione delle attività acquisizione, regolazione, trasferimento di risorse, controllo, e dall’altro elaborare strumenti di conoscenza e

---

<sup>2</sup> DM 31 gennaio 2000 articolo 2 (obiettivi connessi con l’incarico).

- Promozione della ricerca e sviluppo e del trasferimento tecnologico: attraverso la proposta di creazione di centri di eccellenza della ricerca universitaria, le azioni per la ricerca industriale e nelle aree depresse previste dalle leggi 46/82, 140/97 e 488/92 (D.P.E.F. 2000-2003);
- Coordinamento per la riqualificazione degli interventi nel settore dell’edilizia universitaria (D.P.E.F. 2000-2003);
- Coordinamento e controllo delle attività connesse agli incentivi relativi alla ricerca applicata;
- Coordinamento delle attività connesse alla riforma degli ordinamenti didattici universitari;
- Proposte per la ripartizione del fondo unico della ricerca da sottoporre all’esame delle commissioni parlamentari;
- Proposte per la predisposizione di nuovi criteri relativi al riequilibrio del sistema universitario nazionale;
- Proposte relative alla programmazione del sistema universitario per il triennio 2001-2003;
- Verifica e controllo dello stato di attuazione del piano di sviluppo 1998-2000;
- Proposte per l’attuazione di quanto disposto dall’art. 2, comma 2, e dall’art. 4 della legge 19 ottobre 1999, n. 370;
- Predisposizione del regolamento per il funzionamento del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario previsto dall’art. 2 della legge 19 ottobre 1999, n. 370.

valutazione estesi al sistema universitario ed agli enti di ricerca, in termini di efficacia ed efficienza e di qualità dei servizi fruiti resi ai cittadini utenti.

Quest'aspetto, che è comune al Ministero della sanità e si avvia a diventarlo per il Ministero dell'istruzione, merita uno specifico approfondimento con l'apporto anche delle sedi scientifiche.

#### **4. L'istruzione scolastica ed universitaria: gli andamenti delle politiche per l'istruzione e ricerca e le più recenti innovazioni normative.**

##### *4.1 Istruzione.*

La spesa pubblica per istruzione e cultura costituisce, secondo i dati OCSE<sup>3</sup>, il 4,6% rispetto al PIL, con una tendenza ad un lieve incremento rispetto ai precedenti esercizi.

Si tratta di una quota che posiziona l'Italia su livelli di investimenti medio bassi rispetto agli altri Paesi europei presi in considerazione.

In particolare, secondo i dati della Relazione Generale sulla situazione economica del Paese, le amministrazioni regionali hanno aumentato progressivamente il peso percentuale delle spese per istruzione e cultura rispetto al totale delle spese complessive, con un'incidenza che è arrivata al 4,6%.

La spesa pubblica per l'istruzione scolastica, secondo elaborazioni fornite dall'Ufficio statistico del Ministero della pubblica istruzione in raccordo con l'ISTAT, ha sfiorato i 75.000 mld nel 1999, segnando un andamento crescente nell'ultimo triennio (da 72.283 mld del 1997 ai 73.779 mld del 1998) (tabella 1).

---

<sup>3</sup> Dati riportati nel rapporto CENSIS per il 2000 sulla situazione sociale del Paese.