

Tasso di precarietà del rapporto di lavoro dei docenti nel triennio 1998-2000

Aree geografiche	a.s. 98/99	a.s. 99/00	a.s. 00/01
Nord Ovest	8,8%	11,1%	19,0%
Nord Est	8,1%	9,9%	17,6%
Centro	6,2%	7,6%	13,6%
Sud	5,2%	6,1%	10,5%
Isole	8,0%	10,9%	16,2%
Totale nazionale	7,0%	8,8%	14,9%

Va osservato che anche in questo settore scolastico, se si fa riferimento al solo personale a tempo indeterminato, il personale di ruolo è andato diminuendo di numero, a causa probabilmente della impossibilità di attivare pienamente il turn over.

I docenti con contratto a tempo indeterminato nel 1998/1999 erano 182.788; l'anno dopo 176.115 (6.673 in meno) e nell'anno di riferimento sono stati 167.221 (ulteriori 8.894 in meno).

Docenti scuola secondaria di secondo grado.

Nel 2000/2001 tale tasso di precarietà e di non stabilità del rapporto di lavoro è stato quasi del 20% del totale complessivo di docenti in servizio nelle scuole secondarie di II grado, equivalente ad un docente con rapporto precario ogni cinque insegnanti in servizio.

La situazione si presenta con caratteristiche differenziate nel territorio nazionale dove il nord raggiunge alti tassi di precarietà tra il 21 e il 25%, mentre il Sud non raggiunge l'16%; le Isole si attestano su un tasso del 22%.

Si può rilevare dal prospetto che segue come il tasso di precarietà in tutte le aree sia andato crescendo sistematicamente dal 1998 al 2000, passando da poco più 12% a quasi il 20%, e facendo registrare nell'ultimo anno, analogamente a quanto rilevato per gli altri ordini di scuola, un incremento più accentuato (dal 14,5% al 19,6%).

Tasso di precarietà del rapporto di lavoro dei docenti nel triennio 1998-2000

Aree geografiche	a.s. 98/99	a.s. 99/00	a.s. 00/01
Nord Ovest	16,9%	19,3%	24,9%
Nord Est	13,5%	15,6%	20,8%
Centro	10,3%	12,9%	17,1%
Sud	8,6%	10,1%	15,7%
Isole	14,9%	16,9%	22,0%
Totale nazionale	12,3%	14,5%	19,6%

Docenti della scuola materna

Anno scolastico 1998/1999				Anno scolastico 1999/2000				Anno scolastico 2000/2001			
Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato		Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato		Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato	
Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno
74.432	3.078	1.514	2.768	74.412	2.930	3.385	3.214	73.041	2.924	6.547	3.556

Docenti della scuola elementare

Anno scolastico 1998/1999				Anno scolastico 1999/2000				Anno scolastico 2000/2001			
Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato		Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato		Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato	
Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno
232.958	14.767	5.582	9.883	230.749	14.489	7.692	11.084	227.188	14.604	12.786	12.685

Docenti della scuola secondaria di I grado

Anno scolastico 1998/1999				Anno scolastico 1999/2000				Anno scolastico 2000/2001			
Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato		Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato		Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato	
Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno
167.051	15.737	9.893	3.862	160.446	15.669	12.383	4.523	152.280	14.941	22.694	6.549

Docenti della scuola secondaria di II grado

Anno scolastico 1998/1999				Anno scolastico 1999/2000				Anno scolastico 2000/2001			
Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato		Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato		Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato	
Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno
213.944	4.107	27.677	3.046	211.291	4.611	32.648	3.936	208.967	4.863	46.776	5.491

Gli effetti finanziari di tale fenomeno sono stati notevoli nel corso del 2001, con un considerevole accrescimento della spesa per il personale con contratto a tempo determinato.

Sulle cause di formazione del precariato la Corte si è già espressa nelle relazioni dei precedenti esercizi; tra di esse si ricordano la discrasia tra organico di diritto e funzionamento di fatto all'inizio di ogni anno scolastico; necessità di copertura dei posti resi vacanti in conseguenza di esoneri dall'insegnamento; comandi, aspettative ed esoneri per altre cause; utilizzazione di docenti non specializzati nel settore del sostegno.

L'eclatante proliferazione di personale precario, conseguente all'applicazione di meccanismi applicativi di disposizioni normative del settore dell'istruzione, anche se si ripercuote negativamente sul piano della corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative, costituisce un fenomeno che è connaturato al funzionamento delle istituzioni scolastiche, nel senso che l'utilizzazione di personale supplente è condizione essenziale per la copertura delle esigenze di loro funzionalità, determinando la formazione di personale precario che costituisce una forma occupazionale di giovani laureati.

Le difficoltà nella riduzione delle cause di formazione del precariato dovrebbero indurre a maggiore prudenza nella previsione di forme di copertura basate su riduzioni di personale supplente.

7.2 Tasso di integrazione.

Una caratteristica significativa della scuola italiana è quella dell'integrazione. Il termine può fare intendere sia la situazione di alunni di diversa cultura sia quella di alunni di diversa condizione personale psicofisica.

Nel primo caso i ragazzi provenienti da altre nazioni, figli di extracomunitari, cercano l'integrazione nel sistema scolastico per realizzare il loro diritto di cittadinanza attiva.

Nel secondo caso si tratta di minori per i quali, secondo i principi della legge n. 104 del 1992, reclamano il diritto allo studio e all'educazione in una condizione di inserimento e di piena relazione con gli altri alunni.

Su questo secondo fronte il sistema scolastico nazionale è impegnato da molti anni mediante due interventi specifici: la dimensione delle classi con presenza di disabili e l'impiego di personale specializzato con funzione di sostegno.

Gli indicatori di questi due interventi costituiscono un modo indiretto per valutare, soprattutto dal punto di vista quantitativo, l'efficacia del risultato dell'integrazione dei disabili³⁰.

7.2.1 Tasso di integrazione dei disabili.

I disabili inseriti.

Tenendo conto dei dati specifici individuati nei precedenti paragrafi relativi agli indicatori di struttura, la situazione dell'integrazione di alunni disabili può essere così sinteticamente rappresentata:

³⁰ In queste valutazioni va tenuto presente il fatto che, per effetto dell'art. 40 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 finanziaria 1998, il numero di docenti di sostegno di cui normalmente può disporre nell'organico di diritto ciascuna provincia è calcolato in rapporto alla complessiva popolazione scolastica in numero di un docente di sostegno ogni 138 alunni iscritti.

a.s. 2000/2001

Situazione di inserimento di alunni portatori di handicap

<i>Indicatori</i>	<i>materna</i>	<i>elementare</i>	<i>media</i>	<i>sec. II grado</i>	<i>TOTALE</i>
Alunni in situazione di handicap	10.112	52.643	43.153	18.721*	124.629
Totale alunni frequentanti	936.018	2.559.053	1.684.555	2.382.154	6.625.762
Docenti di sostegno	6.480	27.289	21.490	10.354	59.133

Gli alunni disabili nella popolazione scolastica

<i>Rapporti</i>	<i>materna</i>	<i>elementare</i>	<i>media</i>	<i>sec. II grado</i>	<i>TOTALE</i>
Totale alunni/alunni in situazione di handicap	92,57	48,61	39,04	127,25	53,16

Rapporto Alunni in situazione di handicap/docenti di sostegno

<i>Rapporti</i>	<i>materna</i>	<i>elementare</i>	<i>media</i>	<i>sec. II grado</i>	<i>TOTALE</i>
Alunni in situazione di handicap/docenti di sostegno	1,56	1,93	2,01	1,81	2,11

Rapporto Totale alunni frequentanti/docenti di sostegno

<i>Rapporti</i>	<i>materna</i>	<i>elementare</i>	<i>media</i>	<i>sec. II grado</i>	<i>TOTALE</i>
Totale alunni frequentanti/docenti di sostegno	144,45	93,78	78,39	230,07	112,05

Il primo elemento valutativo che emerge dagli indicatori sopra esposti è quello della quantità complessiva di alunni disabili inseriti.

Se si considera l'insieme degli alunni disabili inseriti, dalla scuola materna alla scuola secondaria di II grado, si può rilevare come siano in quantità pari ad un disabile ogni 60 alunni presenti. Un rapporto che negli anni è andato abbassandosi sempre più.

Il sostegno.

Se si mettono in rapporto le quantità di alunni disabili con quelle dei docenti di sostegno preposti, si può rilevare che mediamente vi sono due alunni disabili per ogni docente di sostegno utilizzato. Un rapporto che tende ad elevarsi con il passaggio nei diversi ordini di scuola, innalzandosi dall'1,61 della materna al 2,42 della secondaria di II grado.

Se si considera che fino a qualche anno la norma generale (mai rispettata nell'organico di fatto) prevedeva un rapporto di un docente di sostegno ogni quattro alunni disabili inseriti, si può ben rilevare la consistenza di un risultato nettamente favorevole per gli alunni.

Va rilevato che gli effetti della legge n. 69 del 2000 per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni con handicap produrrà i suoi

effetti solamente dall'anno 2000/2001; il risultato rilevato per l'anno 1999/2000 è destinato pertanto a migliorare.

Le risorse professionali per il sostegno.

L'obiettivo di determinare le risorse professionali necessarie al sostegno secondo il parametro di una unità docente ogni 138 alunni iscritti (art. 40 legge n. 449 del 1997) in un arco di tempo definito, trova nel 1999/2000 applicazione per il secondo anno.

Il rapporto riguarda l'insieme della popolazione scolastica dalle materne alle secondarie di secondo grado in ciascuna provincia. Spetta infatti al provveditore agli studi determinare la distribuzione dei docenti di sostegno secondo le necessità individuate in ciascun settore.

Obiettivo è determinare, una distribuzione di risorse professionali più equilibrata tra i diversi territori.

Il raffronto tra le diverse situazioni provinciali, considerate nell'insieme di tutti gli ordini di scuola interessati (dalla materna alla secondaria di II grado), mette in evidenza una situazione non ancora omogenea, nonostante costituita sulla base di parametri comuni.

7.2.2 Tasso di integrazione degli alunni extra-comunitari.

I ragazzi provenienti da altre nazioni, figli di extracomunitari, come avviene per le loro famiglie, cercano l'integrazione nel sistema scolastico per conseguire condizioni di parità e di uguaglianza negli apprendimenti e nelle conoscenze per realizzare il loro diritto di cittadinanza attiva.

E' in forte crescita l'incidenza degli alunni con cittadinanza non italiana sulla popolazione scolastica, che ha raggiunto nell'anno scolastico 2000- 2001, secondo dati forniti dal Ministero, l'1,84%; in termini assoluti sono 147.406 gli alunni con cittadinanza non italiana, dei quali 64.342 di cittadinanza europea e 83.064 quelli di cittadinanza extra- europea. Nell'anno scolastico 1999-2000, l'incidenza era del 1,47%, il numero complessivo degli alunni stranieri era di 119.679, dei quali 51.361 di cittadina europea e 68.318 di cittadinanza extra-europea. La maggiore concentrazione di alunni è avvenuta nel Nord Est, con il 3,20%, nel Nord Ovest, con il 2,91%, seguita dal Centro con il 2,51%; bassa la percentuale nel Sud (0,43%) e nelle Isole (0,39%).

Sempre secondo dati del Ministero, relativi alla distribuzione percentuale degli alunni con cittadinanza non italiana per continente di appartenenza, la prevalenza è degli alunni con cittadinanza europea non appartenenti all'Unione Europea (40,87%), seguiti da quelli con cittadinanza africana (28,72%), asiatica (15,61%), ed americana (11,87%).

Da un'analisi più dettagliata per Paesi europei di provenienza, risulta di gran lunga prevalente il numero degli alunni dell'Albania (25.050), seguiti a distanza da quelli della Serbia (8.023), della Romania (6.096), della Macedonia (3.795) e della Polonia (2.385).

Per quanto riguarda i Paesi africani, risulta maggioritario il numero degli alunni del Marocco (23.052), e quindi a distanza della Tunisia (3.008), dell'Egitto (2.363) e del Ghana (2.427).

Per quanto attiene ai Paesi asiatici, prevalente il numero degli alunni della Cina (8.659), seguiti da quelli delle Filippine (3.757), dell'India (2.925) e del Pakistan (1.706).

Per quello che concerne i Paesi americani, è maggiore il numero degli alunni del Perù (4.486), seguiti da quelli dell'Ecuador (2.704) e del Brasile (2.120).

Secondo una serie storica degli alunni di cittadinanza non italiana negli ultimi cinque anni, per i sei Paesi con maggiore concentrazione, per l'Albania si è passati da 4.141 dell'anno scolastico 1995- 1996 a 25.050 dell'anno scolastico 2000- 2001, per il Marocco da 7.655 a 23.052, per la Serbia da 9.266 a 16.225, per la Cina da 2.941 a 8.659, per la Romania da 885 a 6.096 e per il Perù da 1.524 a 4.486.

Per una valutazione della capacità del sistema scolastico di rispondere alle esigenze di apprendimento degli alunni con cittadinanza non italiana, possono essere utili i risultati di elaborazioni svolte dal Ministero circa l'incidenza del successo scolastico per le scuole elementari e per quelle secondarie di primo grado; secondo tali dati, il tasso di successo scolastico per la scuola elementare è salito dal 95,59% del 1998- 1999 al 95,99% del 1999- 2000, e per la scuola secondaria di primo grado dall'84,07% all'86,20%.

Circa la distribuzione degli alunni per ordini e grado di scuole, la maggiore concentrazione è nelle scuole elementari (2,39%), in quelle materne (2,17%) ed in quelle secondarie di primo grado (2,16%).

In termini assoluti e per Paesi di provenienza, la maggiore concentrazione di alunni è nelle scuole elementari del Centro Italia di alunni di cittadinanza europea non appartenenti all'Unione europea (8.262); sempre nelle scuole elementari del Nord Est e del Nord Ovest è una rilevante concentrazione di alunni provenienti dalla medesima area geografica, rispettivamente di 7.812 e di 7.741 alunni.

7.3 Tasso di dimensionamento delle unità scolastiche.

Nell'anno scolastico di avvio formale dell'autonomia (2000-2001), le istituzioni scolastiche rappresentano indubbiamente l'indicatore sul quale misurare e connotare l'azione di ridefinizione del sistema scolastico nei suoi aspetti costitutivi.

Nell'arco del biennio che ha preceduto il concreto avvio del sistema dell'autonomia scolastica, le unità amministrative preposte all'organizzazione del servizio scolastico (direzioni didattiche, presidenze di scuole secondarie di I grado e di istituti secondari di II grado) sono state dimensionate, ai sensi del d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233.

Il dimensionamento è servito a ridisegnare la rete complessiva delle scuole, a dare assetto razionale al territorio suddiviso in ambiti funzionali, ad elevare i livelli organizzativi delle scuole a parametri significativi³¹.

Le Conferenze dei Comuni hanno proceduto al dimensionamento nel rispetto dei parametri di popolazione scolastica - stabile nel quinquennio - definiti a livello nazionale tra le 500 e le 900 unità (con valori inferiori per i territori montani e delle piccole isole). Sono state costituite nuove unità amministrative - denominate uniformemente istituzioni scolastiche - comprensive, in orizzontale, di scuole del medesimo ordine oppure comprensive, in verticale, di scuole di ordine diverso o di diversa tipologia. Per la fascia dell'obbligo si sono costituiti, oltre alle tradizionali direzioni didattiche e presidenze di scuola media, anche istituti comprensivi di scuole elementari e medie. Per la fascia della secondaria l'aggregazione di istituti di tipologie diverse ha dato luogo a istituti polo denominati "istituti superiori".

La situazione determinata dall'applicazione del Regolamento di cui al d.P.R. n. 233 del 1998 è risultata la seguente:

Istituzioni scolastiche a dimensionamento completato a.s. 2000-2001

Direzioni didattiche	Scuole secondarie I grado	Istituti comprensivi	Istituti secondaria II grado	Istituti superiori	Totale istituzioni scolastiche
2.710	1.612	3.283	2.364	856	10.825
25,0%	14,9%	30,3%	21,8%	7,9%	100%

Istituzioni I ciclo	Istituzioni ciclo secondario	Totale istituzioni scolastiche
7.605	3.220	10.825
70,3%	29,7%	100 %

Si può rilevare come nel settore cosiddetto del 1° ciclo (scuola di base) le istituzioni scolastiche siano state strutturate prevalentemente in istituti comprensivi (3.283 su 7.605),

³¹ La competenza per definire il dimensionamento è stata riservata dalla legge alla Conferenza dei Comuni per ciascuna provincia - con ruoli propositivi - e alle Regioni con potere di pianificare e programmare lo sviluppo dei servizi scolastici sul territorio. I piani conclusivi di alcune Regioni non sono stati definiti in tempo utile in vista del termine di avvio formale dell'autonomia, costringendo il ministero a commissariamenti ad acta per garantire una condizione di uguaglianza di opportunità a tutti i territori.

mentre l'analoga situazione del 2° ciclo (secondaria superiore) rappresenta la soluzione meno adottata (856 istituti superiori su un totale di 3.220).

Il fatto di maggior rilievo in questa operazione di grande razionalizzazione della rete scolastica resta in ogni modo l'adozione di uguali parametri (l'entità della popolazione scolastica) per definire l'assetto delle istituzioni di ogni ordine di scuola e la prevedibile riduzione del numero di unità amministrative esistenti.

La situazione in organico di diritto delle istituzioni scolastiche costituite e funzionanti nell'anno 1998-1999 può essere assunta come riferimento per la valutazione degli effetti del dimensionamento sotto il profilo della riduzione dei costi.

Si può rilevare dal prospetto che segue come il dimensionamento abbia fortemente inciso sulle situazioni esistenti nel settore della scuola di base dove quasi un quarto delle istituzioni esistenti è stato soppresso con effetti anche di riorganizzazione delle scuole esistenti che sono state in vario modo aggregate tra di loro; minima la contrazione del numero di istituti superiori (-4%).

Nel complesso sono risultate sopprese al 2000-2001 2.423 istituzioni scolastiche su 13.248 esistenti al 1998-1999 (-18,3%).

Riduzione del numero di istituzioni scolastiche dal 1998 al 2000

Anni scolastici	Istituzioni I ciclo	Istituzioni ciclo secondario	Totale istituzioni scolastiche
1998-99	9.893	3.355	13.248
2000-01	7.605	3.220	10.825
differenza v.a.	- 2.288	- 135	- 2.423
differenza %	- 23,1%	- 4,0%	- 18,3%

La riduzione di 2.423 unità amministrative dovrebbe comportare un considerevole risparmio sia da parte degli Enti territoriali preposti cui spettano gli oneri di servizio logistico di supporto degli uffici statali sia da parte dell'erario che può ridurre la spesa di organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (un'unità per tipologia in ciascuna istituzione scolastica considerata).

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
(Ex Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica)

1. Sintesi e conclusioni.

2. Profili programmatici: 2.1 *Il D.p.e.f. 2001-2003 e la legge finanziaria 2001 (23 dicembre 2000, n. 388);* 2.2 *Nota preliminare e direttive 2001;* 2.3 *Il D.p.e.f. 2002-2004 e la legge finanziaria 2002 (28 dicembre 2001, n. 448);* 2.4 *La programmazione dello sviluppo del sistema universitario;* 2.4.1 *Il triennio 2001-2003;* 2.4.2 *La legge finanziaria 2002;* 2.5 *Il programma nazionale della ricerca.*

3. Il quadro normativo.

4. La gestione: risultati finanziari e contabili: 4.1 *I dati del rendiconto MURST;* 4.2 *I dati finanziari complessivi e per servizi;* 4.3 *Note di auditing finanziario - contabile .*

5. Attuazione degli indirizzi programmatici e normativi: 5.1 *Istruzione universitaria;* 5.2 *Monitoraggio e valutazione del sistema universitario;* 5.3 *Ricerca scientifica e tecnologica.*

6. Profili evolutivi nell'assetto della struttura ministeriale.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELL'UNIVERSITA', RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA

ESERCIZIO 2001 (Milioni di Lire):

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1.4.1.1 - Indirizzo, coordinamento e vigilanza sulla ricerca scientifica e tecnologica	25.182	31.105	378	23.419	23.331	25.240	10.111	2.926
1.4.1.2 - Sostegno alla ricerca scientifica e tecnologica	3.825.099	4.175.213	3.998.315	3.763.500	3.520.850	3.710.359	3.139.520	93.192
1.4.1.3 - Sostegno alla ricerca scientifica e tecnologica nelle aree depresse	450.344	451.936	451.238	360.298	287	1.610	361.698	90.292
1.4.1.4 - Promozione, coordinamento e cooperazione scientifica internazionale	237.505	237.595	217.713	237.286	236.801	236.819	2.307	305
4.8.4.2 - Sostegno alla ricerca applicata per l'industria	510.051	714.941	712.730	509.740	509.723	410.285	1.463.150	17.123
4.8.4.3 - Sostegno alla ricerca applicata per l'industria nelle aree depresse	1.079.838	1.515.121	1.514.500	1.079.793	1.079.787	868.600	3.108.510	35.875
9.4.1.1 - Indirizzo, programmazione e coordinamento dell'istruzione	277.153	311.953	401	275.144	275.061	282.962	111.369	2.973
9.4.1.2 - Sostegno per il funzionamento del sistema universitario e dell'alta formazione artistica e musicale	13.290.620	13.180.423	735	13.254.488	13.254.295	13.069.012	8.710.167	89.631
9.4.1.3 - Erogazioni per le borse di studio, i dottorati di ricerca e l'alta formazione	657.776	764.869	137	656.314	656.314	595.682	330.002	68.651
9.4.1.4 - Realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia	504.455	538.008	536.433	492.087	443.420	447.552	404.765	24.986
9.4.1.5 - Realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia universitaria nelle aree depresse	548.129	613.461	613.083	548.083	526.427	445.980	556.838	292
TOTALE AMM.NE	21.406.151	22.534.626	8.045.662	21.200.151	20.526.295	20.094.102	18.198.437	426.247

1. Sintesi e conclusioni.

1.1 Il d.lgs. n. 300 del 1999 ha disposto l'unificazione dei Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica contestualmente all'avvio della XIV legislatura, avvenuto alla fine del primo semestre dell'anno 2001. Per ovvi motivi di correttezza amministrativa la gestione della spesa per le due amministrazioni è proseguita, nel secondo semestre, sulla base dei rispettivi distinti documenti contabili. Ciò ha comportato la redazione di due rendiconti, che ne richiede esame e referto distinti. Lo schema di regolamento di organizzazione del Ministero unificato è in corso di definizione.

1.2 L'esame dei risultati complessi della gestione 2001 condotta dal Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica fa emergere la conferma di alcuni aspetti sui quali si era già richiamata l'attenzione negli anni scorsi ed alcuni segni di novità.

Le relazioni della Corte inducono a non indugiare sulle segnalazioni già proposte, che in assenza di elementi o di interventi che le contraddicano, finiscono col costituire punti di riferimento per i correttivi dell'azione amministrativa.

Come si è detto, nel 2001 si è verificato il passaggio di legislatura, evento che ha notevolmente inciso sulla continuità della gestione, anche a ragione della riunificazione dei due Ministeri. I tempi dell'agire ne sono risultati dilatati, con effetti non positivi sull'utilizzazione delle risorse (crescita dei residui di stanziamento e delle economie).

1.3 Fra i segni di novità va segnalato che lo Stato prosegue nell'assicurare ai settori dell'istruzione universitaria e della ricerca, affidati al Ministero, un volume di risorse, sia pur moderatamente, crescente: l'indice sulle spese finali ha raggiunto il 2,5%; l'incremento sul 2000 è stato dello 0,2%. Approfondendo l'analisi si può constatare come anche all'interno del settore istruzione, il segmento istruzione superiore guadagni posizioni nei confronti, soprattutto, della scuola secondaria.

1.4 L'anno 2001 ha costituito il primo vero momento applicativo del nuovo assetto degli studi universitari. Evidentemente è presto per poter disporre di fondati elementi conoscitivi. E' però constatazione positiva l'attento monitoraggio che il Ministero ha attivato, impegnando gli atenei ad istituire i corsi di studi del nuovo ordinamento in presenza di una reale domanda sociale e di adeguati supporti logistici e di personale (requisiti minimi).

Anche i tempi del processo di programmazione del sistema universitario sembrano avviarsi ad essere più contenuti. Per la prima volta si è riusciti a definire il piano, a ripartirne le risorse e ad iniziare le erogazioni entro il primo anno del triennio di riferimento.

Ciò che ancora appare auspicabile è l'adozione di uno strumento programmatico più coeso, che, ad esempio, assicuri una coerente utilizzazione delle dotazioni del piano di sviluppo e di quelle destinate all'edilizia universitaria.

La legge n. 537 del 1993 (art. 5) stabilisce di concentrare il finanziamento delle università su tre fondi: funzionamento ordinario; edilizia e grandi attrezzature scientifiche; programmazione dello sviluppo. La realtà espressa dalla effettiva struttura dello stato di previsione e dal rendiconto del Ministero si rivela ben diversa, essendo essi articolati in un numero di capitoli elevato e con oggetti di spesa molto spesso ripetitivi. Si dovrebbe verificare la coerenza di tale situazione con l'impianto previsto dalla legge.

1.5 Diversamente dagli anni precedenti il 2001 ha visto un lieve incremento del numero degli iscritti alle università (1.687.237) ed emergere nuovi orientamenti nella scelta dei corsi di studio da parte degli immatricolati: il gruppo degli studi giuridici perde il primo posto a vantaggio di quello economico.

Due iniziative appaiono volte a consentire la migliore conoscenza per gli studenti dell'offerta didattica delle università e del loro percorso di studi fino al raggiungimento del diploma: si tratta della banca dati dell'offerta formativa e dell'anagrafe degli studenti, due strumenti che riusciranno utili anche per il governo del sistema.

1.6 A notazioni meno positive dà luogo la ricognizione effettuata per il settore della ricerca. Anzitutto, le disponibilità decrescono: al Ministero vengono assegnati fondi pari allo 0,07% delle spese finali dello Stato, comprendenti l'assegnazione straordinaria di una quota dei proventi delle licenze UMTS; nel 2000 circa lo 0,1%.

Il Programma nazionale della ricerca (PNR), del quale il Ministro ha di nuovo avviato nell'aprile 2002 il procedimento di definizione mediante l'adozione di Linee Guida, che propongono un' incisiva azione di recupero, avrà un naturale momento di verifica nell'allocatione delle dotazioni che la legge finanziaria 2003 recherà.

Nell'immediato, appare urgente riconsiderare gli strumenti finanziari che sono stati apprestati in questi ultimi anni, la cui applicazione per la molteplicità, le procedure amministrative di particolare complessità, le ristrettezze finanziarie, si rivela inane esercizio, cui viene chiamata la comunità scientifica. Essi richiedono in primo luogo all'Amministrazione un

dispendio di energie e agli organismi scientifici la disponibilità di esperti amministrativi di cui non possono facilmente dotarsi.

Esemplare la vicenda occorsa, ma non è l'unica, al fondo per gli investimenti nella ricerca di base (FIRB), che, ottenuti 730 mld nel 2001 dai proventi delle licenze UMTS, al momento non vede concluse le procedure di selezione; e, nel frattempo, nel marzo 2002 l'operazione di riduzione dei residui di stanziamento ha sottratto 150 mld alle disponibilità finanziarie.

1.7 Occorre comunque un'attenta riflessione sugli obiettivi e sui contenuti che ha posto il PNR approvato alla fine del 2000. La situazione che emerge dalla ricognizione, che si è potuta condurre sui suoi adempimenti attuativi, evidenzia, con l'oggettiva concretezza dei dati, ciò che era possibile cogliere fin da quella data e che in effetti era stato rilevato: gli obiettivi individuati dalle scelte politiche perseguono la finalità di accrescere il patrimonio di conoscenze scientifiche e di sviluppo tecnologico dell'Italia mediante investimenti nelle attività di ricerca meno lontani dai livelli medi dei paesi più avanzati. A ciò corrisponde una riduzione delle risorse rese disponibili. Questa incoerenza tra enunciazione di obiettivi e allocazione delle risorse merita la considerazione del Parlamento anche in rapporto alle indicazioni che il Governo intenderà fornire. La riproposizione e l'aggiornamento dei documenti si rivelerà altrimenti esercizio ripetitivo e semplice inventario dei "desiderata" della comunità scientifica.

Anche l'assetto organizzativo del sistema degli enti di ricerca merita di essere oggetto di riflessione in funzione dell'obiettivo di assicurare ad essi un contesto di certezza finanziaria, condizione preliminare per una elevata produttività scientifica.

1.8 Le procedure di cui l'Amministrazione si fa carico per la programmazione, le modalità di riparto delle risorse, la raccolta e l'esame dei progetti da ammettere al finanziamento, per seguirne la realizzazione, per erogare le risorse sono di particolare complessità. Non sorprende, quindi, che quasi tutti gli interventi presentino ritardi. Ritardi che non sono da riferire solo all'azione del Ministero, poiché sovente è dato constatare che gli enti di ricerca, beneficiari dei finanziamenti ed i soggetti responsabili dei progetti procedono secondo scadenze temporali di notevole ampiezza, denunciando difficoltà a documentare le attività poste in essere e ad esporne i risultati.

Ciò provoca la stasi nell'erogazione delle successive quote di finanziamento e quindi l'accumulo dei residui. E' del tutto ovvio che le attività di ricerca non possono essere condotte secondo le scadenze dei tempi dei procedimenti amministrativi; ma su questi aspetti, prima ancora di un intervento ministeriale, è auspicabile che gli stessi organi della comunità scientifica

conducano una riflessione produttiva di suggerimenti volti a superare, o quanto meno a contenere, le più evidenti difficoltà.

2. Profili programmatici.

2.1 Il D.p.e.f. 2001-2003 e la legge finanziaria 2001 (23 dicembre 2000, n. 388).

2.1.1 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, il recepimento, nei limiti consentiti dalle compatibilità finanziarie, delle linee guida per il programma nazionale della ricerca.

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 concorrano 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).

2.1.2 Altre disposizioni (artt. 66, 103, 104, 105, 108, 144) 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 e per l'allestimento di residenze universitarie. Si dà conto delle singole misure adottate.

a) Nello scorcio dell'anno 2000 il rilascio delle licenze U.M.T.S. è stato occasione di entrate straordinarie per lo Stato. Ciò ha dato la possibilità di destinare una quota al finanziamento della ricerca scientifica nel quadro del Programma Nazionale per la Ricerca, determinata da parte del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, sentita la Conferenza Unificata. Un successivo decreto dello stesso Presidente, su proposta del Ministro

competente d'intesa con il Ministro del Tesoro, sentite la Conferenza Unificata e le Commissioni parlamentari, ha definito procedure, modalità e strumenti per l'utilizzo dei fondi assegnati (articolo 103, commi 1 e 2).

b) A decorrere dall'anno 2001 è istituito presso il MURST il Fondo per gli investimenti della ricerca di base (FIRB), destinato a finanziare progetti di varia articolazione e centri di alta qualificazione scientifica. La provvista del Fondo è stabilita in 75 mld per il triennio 2001-2003 a carico del Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR), di cui 20 mld per il 2001. Il Ministro con proprio decreto stabilisce criteri e modalità procedurali per l'assegnazione dei finanziamenti (articolo 104).

La modalità di copertura della dotazione del FIRB rende evidente che la norma si limita a creare un ulteriore strumento per la distribuzione delle risorse senza alcuna attribuzione di risorse aggiuntive¹.

c) L'articolo 105 apporta limitate modifiche per i soggetti ammissibili agli interventi disposti a carico del FAR.

d) Il comma 7 dell'articolo 108 dispone il conferimento al FAR per ciascuno degli anni 2001 – 2002-2003 di 90 mld destinati a finanziare la concessione da parte del MURST di un credito d'imposta nella misura massima del 75% dell'incremento delle spese di ricerca effettuate dalle imprese in strutture situate in Italia o in progetti di collaborazione internazionale a maggioranza italiana.

e) Ulteriori finanziamenti sono concessi (articolo 144, commi 1 e 18) per gli interventi di decongestionamento degli atenei e per alloggi e residenze per studenti universitari. In entrambi i casi sono autorizzati limiti di impegno, per gli anni 2002 e 2003:

nel primo, rispettivamente, per 40 mld (anno terminale 2016) e 45 mld (anno terminale 2017); nel secondo per 25 mld per ciascuno dei due anni, da utilizzare per la accensione di mutui quindicennali con la Cassa D.D.P.P.

f) 7 mld, infine, sono assegnati al MURST per sostenere il progetto "Città della scienza" della Fondazione IDIS (articolo 145, comma 49).

¹ Nel corso del 2001 730 mld, prelevati dai proventi della gara per il rilascio delle licenze UMTS, hanno alimentato il FIRB. Nel marzo 2002 la dotazione è stata ridotta a 600 mld. Per la descrizione dell'accaduto si vedano i paragrafi 5.3.2 e 5.3.3.1.