

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

(miliardi di lire)

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
Totale	15.965,5	16.464,5	17.059,5

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

2.2 Nota preliminare e direttive 2001.

Nel disegno di legge concernente il bilancio di previsione dello Stato per il 2001 (AC 7329 – tab. 19)² la nota “politica” non è presente; anche le generiche considerazioni del disegno di legge per l’anno 2000 non sono state riprodotte. La presentazione, qualificata “spaccato tecnico”, è stata redatta a cura della Ragioneria generale dello Stato e reca la mera illustrazione dei dati finanziari e contabili in ordine alla competenza, ai residui ed alle autorizzazioni di cassa.

La direttiva generale per l’azione amministrativa per l’anno 2001 è stata emanata, in coerenza con le indicazioni della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 dicembre 2000 (G.U. n. 21 del 26 gennaio 2001), con atto del 28 marzo 2001 del PCM e Ministro ad interim³.

La direttiva è stata elaborata con l’ausilio del servizio di controllo interno, tenendo conto delle proposte formulate dai direttori dei centri di responsabilità ed è indirizzata ai direttori del Dipartimento per la programmazione, il coordinamento e gli affari economici, del Servizio centrale per gli affari generali e per il sistema informativo e statistico e del Servizio studi e documentazione. Essa definisce gli obiettivi assegnati alle tre strutture anche nella prospettiva della riunificazione con i servizi dell’istruzione scolastica a seguito della costituzione del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, secondo il disposto del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

La direttiva consta di quattro parti: missioni istituzionali; iniziative di carattere trasversale per il miglioramento dell’efficienza complessiva; obiettivi e risultati attesi dai centri di responsabilità; monitoraggio.

² Divenuto legge 23 dicembre 2000, n. 389.

³ Registrato alla Corte dei conti il 4 maggio 2001 reg. n. 1, foglio n. 337.

La prima parte si concreta in una rassegna dei compiti affidati all'Amministrazione, la cui utilità risiede nel richiamare su di essi l'attenzione dei responsabili amministrativi quale essenziale riferimento per la loro azione.

Quattro iniziative sono indicate come rivolte a migliorare l'efficienza complessiva (parte seconda):

- nuovo regolamento per la determinazione dei termini dei procedimenti amministrativi (legge n. 241 del 1990); la redazione è da portarsi a compimento entro il 30 giugno 2001; i termini di conclusione dei procedimenti dovranno essere ridotti almeno del 10% rispetto a quelli attualmente vigenti stabiliti dal d.m. 14 giugno 1994, n. 774;

- studio di fattibilità sull'attuazione del controllo di gestione affidato al direttore del Servizio centrale per gli affari generali e il sistema informativo e statistico con la collaborazione degli altri centri di responsabilità. Questo studio, da compiersi entro il 1° luglio 2001, dovrà valutare i costi/benefici del sistema di controllo di gestione e le modalità operative di attivazione;

- progetto di formazione per il personale, da elaborarsi entro il 1° luglio 2001 da parte del direttore del Servizio centrale affari generali, sistema informativo e statistico, con la collaborazione degli altri centri di responsabilità. Le attività di formazione dovranno privilegiare le modifiche istituzionali intervenute nelle aree funzionali del Ministero;

- aumento della velocità di pagamento: ciascuno dei tre centri di responsabilità al 31 dicembre 2001 dovrà aver raggiunto nella gestione delle risorse del bilancio di competenza un rapporto residui/impegni inferiore almeno del 5% rispetto all'omologo indicatore del 2000.

L'iniziativa si basa sulla considerazione che la quasi totalità delle risorse gestite dal Ministero sono trasferite ad organismi caratterizzati da un alto grado di autonomia (principalmente università ed enti di ricerca); la velocità di pagamento è ritenuta un indice di efficienza.

La terza parte della direttiva pone, per ciascuno dei centri di responsabilità, obiettivi e risultati da conseguire; in alcuni casi, corredati da parametri di verifica. Al Dipartimento per la programmazione, il coordinamento e gli affari economici sono posti 12 obiettivi; al Servizio centrale per gli affari generali e per il sistema informativo e statistico 16 e al Servizio studi e documentazione 4.

Del monitoraggio e della valutazione dell'attuazione della direttiva è incaricato il Servizio di controllo interno SECIN (parte quarta). Lo stesso potrà inoltre adottare appositi indicatori per la valutazione della qualità delle prestazioni, acquisendo, a campione, il parere degli utenti mediante la compilazione di questionari, volti a misurare la *customer satisfaction*.

Rispetto alla situazione rilevata lo scorso anno circa le direttive 2000, va dato atto che il documento 2001 segna un buon passo avanti. Infatti, pur permanendo tratti che presentano formulazioni eccessivamente generiche e quindi di scarsa significatività (parte prima), le articolazioni 2 e 3 recano espressioni adeguatamente concrete che consentono di cogliere con immediatezza gli obiettivi posti e i risultati attesi.

Risultato che ha ragione di essere sottolineato per la peculiarità di questo ramo di amministrazione, che è essenzialmente chiamata a svolgere compiti di programmazione, di coordinamento e di assegnazione di risorse alle università e agli enti di ricerca e, solo in termini assolutamente minoritari, di diretta realizzazione degli interventi.

2.3 Il D.p.e.f. 2002 – 2004 e la legge finanziaria 2002 (28 dicembre 2001, n. 448).

2.3.1 Il D.p.e.f. 2002 individua, quali obiettivi prioritari dell'azione di governo, la formazione di capitale umano e lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione tecnologica.

L'incremento del capitale umano dovrà effettuarsi all'interno di un giusto rapporto tra spesa pubblica, istruzione e competitività che inverta la logica che ha finora ispirato le politiche educative.

Nel settore universitario obiettivi specifici sono: il completamento dell'autonomia attuata attraverso la riforma della complessiva offerta formativa; il potenziamento e il rilancio dei programmi di ricerca; il completamento del programma di decongestionamento degli atenei sovraffollati.

Per la ricerca il Governo intende raggiungere un livello di spesa – rispetto al PIL – pari all'attuale media europea (1999 ITALIA 1,07% EUROPA 1,92%). Dovrà esser dedicata particolare attenzione alla valutazione dei risultati ottenuti.

La creazione di un nuovo regime per la proprietà intellettuale dei ricercatori pubblici viene ritenuta presupposto per un più agevole reperimento di risorse finanziarie. Si pone, inoltre, l'obiettivo di favorire la mobilità dei ricercatori e la costituzione di incubatori come strumento per le applicazioni pratiche dei risultati della ricerca sono ulteriori linee di intervento da privilegiare.

2.3.2 La legge finanziaria 2002 reca le seguenti disposizioni che appaiono riferirsi anche alle università ad agli enti di ricerca.

Art. 19, comma 1: come per gli altri destinatari della norma, per l'anno 2002, alle università, limitatamente al personale tecnico ed amministrativo, ed agli enti di ricerca, che non

abbiano rispettato le disposizioni del patto di stabilità interno per l'anno 2001, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Tra le misure volte a ridurre la spesa di funzionamento della Pubblica Amministrazione, ad incrementare l'efficienza e la qualità dei servizi alcune, per la loro generica formulazione, sembrano avere tra i loro potenziali destinatari anche gli enti pubblici di ricerca. Tra di esse quelle delineate dall'art. 28, che infatti reca la rubrica "trasformazione e soppressione di enti pubblici".

Con appositi regolamenti ex articolo 17, comma 2, legge n. 400 del 1988 il Governo individua gli enti pubblici, le amministrazioni, le agenzie e gli altri organismi ai quali non siano affidati compiti di garanzia di diritti di rilevanza costituzionale, finanziati direttamente o indirettamente dallo Stato o da altri enti pubblici, disponendone la trasformazione in società per azioni o in fondazioni di diritto privato, la fusione o l'accorpamento con enti od organismi che svolgono attività analoghe o complementari, ovvero la soppressione e messa in liquidazione.

Non è possibile in questa sede entrare in una più approfondita disamina della disposizione sulla quale la Corte sarà chiamata a pronunciarsi circa i diversi profili di legittimità che la sua applicazione sottende. Qui se ne evidenziano solo due a titolo di semplice prospettazione problematica. Uno generale, concretantesi nella necessità di individuare l'area degli organismi destinatari della norma, la cui istituzione è quasi sempre stabilita da norme legislative, operazione da condurre in applicazione di criteri non espressamente formulati. L'altro specifico: se la clausola di esclusione "compiti di garanzia di diritti di rilevanza costituzionale" possa riferirsi agli enti di ricerca ex articoli 9 e 33 della Costituzione, come indurrebbe a far ritenere la legge n. 168 del 1989 articoli 8 e 17.

Art. 29 (misure di efficienza delle Pubbliche Amministrazioni). Le Pubbliche Amministrazioni sono autorizzate, al fine di ottenere economie di gestione, ad acquistare sul mercato i servizi finora prodotti direttamente dalle stesse, a costituire soggetti di diritto privato ai quali affidare lo svolgimento di servizi, ad attribuire a soggetti di diritto privato lo svolgimento di servizi.

Regolamenti governativi dovranno definire la tipologia dei servizi trasferibili, le modalità per l'affidamento, i criteri per l'esecuzione del servizio e per la determinazione delle tariffe e le clausole di carattere finanziario.

Art. 32, comma 2I contributi ad enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi saranno iscritti in un'unica unità previsionale di base, da ripartirsi con decreto del Ministro, di

concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari.

La dotazione annua della UPB è determinata, ex art. 11, comma 3, lett. d) della legge n. 468 del 1978, per gli anni 2002 – 2003 – 2004. La dotazione attuale è ridotta del 10,43%.

Art. 45, comma 1 Sono autorizzati nel triennio 2002 – 2004 limiti di impegno finalizzati al decongestionamento degli atenei (cap. 8957), nei seguenti termini:

<i>(migliaia di euro)</i>		
2002	2003	anno terminale
3.665		2016
	19.158	2017

Art. 48, comma 1 misure di sostegno degli investimenti in ricerca e sviluppo.

Viene prevista la concessione di un credito d'imposta per il 2002 per le imprese ubicate nelle aree territoriali individuate dalla Commissione Europea nella misura max dell'85%, elevabile al 100% per le piccole e medie imprese svolgenti attività industriale, dell'incremento delle spese per ricerca e sviluppo rispetto alla media dei tre esercizi precedenti, nel rispetto dei criteri e limiti stabiliti dalla Commissione Europea e previa specifica autorizzazione. Le modalità di applicazione sono dettate con decreto del Ministro delle attività produttive di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il prospetto espone il complesso delle risorse assegnate secondo i diversi moduli espressi dalle tabelle della legge finanziaria:

<i>(migliaia di euro)</i>			
TABELLE	2002	2003	2004
A	197.065	293.527	300.550
B	70.217	71.282	7.500
C	8.227.740	7.981.505	7.868.639
D	[25.823]	[80.051]	[389.925]
F*	682.522	694.272	663.647
Totale	9.177.544	9.040.586	8.840.336

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

2.4 La programmazione dello sviluppo del sistema universitario.

2.4.1 Il triennio 2001-2003. La legge finanziaria 2001 (tabella C) ha destinato allo sviluppo del sistema universitario 245 mld per ciascuno degli anni 2001-2002-2003 per un totale di 735 mld segnando un incremento di circa il 56% rispetto alla dotazione del triennio precedente (410 mld).

Con decreto 29 dicembre 2000⁴, a conclusione della prima fase del procedimento di programmazione, il Ministro ha indicato gli obiettivi del sistema universitario e la destinazione delle risorse secondo le seguenti quote percentuali:

- innovazione didattica 41,381% pari a 304 mld circa;
- alta formazione 25,966% pari a 191 mld circa;
- centri di eccellenza della ricerca 12,245% pari a 90 mld;
- riduzione degli squilibri territoriali 10,204% pari a 75 mld;
- decongestionamento dei megatenei 10,204% pari a 75 mld

Circa il 18% (135 mld) di queste risorse si tradurrà, partire dal 2004, in un incremento, di pari importo, del FFO delle università (risorse consolidabili), mentre l'82% (600 mld) costituisce finanziamenti una tantum.

La relazione, che illustra i contenuti del decreto, non reca alcuna informazione circa lo stato di attuazione della precedente programmazione. La mancanza di questa essenziale informazione è rimarcata nei pareri resi dal CUN, dalla CRUI e dal CNSU. I primi due organismi sottolineano anche l'assoluta insufficienza dei fondi per la ricerca, che non viene indicata come obiettivo prioritario, e per la didattica, soprattutto nel momento in cui le università sono chiamate alla riconversione degli ordinamenti didattici per favorire l'ampliamento della partecipazione dei giovani all'istruzione superiore.

In effetti, le posizioni espresse dagli organi rappresentativi del sistema universitario appaiono ragionevoli in quanto lo sforzo innovativo richiesto, per quanto riguarda la distribuzione delle risorse statali tra i vari obiettivi, risulta supportato in termini contenuti. Cosicché la riduzione del tasso di dispersione degli studenti e della divaricazione tra aree territoriali, l'ampliamento e qualificazione dell'offerta formativa, il decongestionamento dei megatenei, l'introduzione dei nuovi cicli didattici, l'avvio dei percorsi formativi di eccellenza ed il miglioramento del rapporto numerico docenti/studenti finiscono di triennio in triennio per rivelarsi obiettivi proclamati, ma non raggiunti, omettendosi anche di dar conto almeno del grado di avvicinamento a tali obiettivi.

Il successivo decreto 8 maggio 2001⁵ ha individuato le iniziative da realizzare, gli strumenti, le modalità (istituzione, soppressione o trasformazione dei corsi, facoltà o atenei; risorse; accordi di programma; iniziative cofinanziate), e i criteri di ripartizione delle risorse. Nel paragrafo 5.1 si dà conto dei provvedimenti che sono seguiti, di assegnazione e di erogazione dei finanziamenti alle università.

⁴ Pubblicato sulla G.U. n. 48 del 27 febbraio 2001.

⁵ Registrato il 19 giugno 2001 registro n. 4 foglio n. 141; S.O.G.U. n. 195 del 23 agosto 2001.

La ricostruzione della successione degli adempimenti innanzi descritti evidenzia l'esigenza di una semplificazione e di uno snellimento della procedura di programmazione, della riconduzione ad essa della globalità dei finanziamenti pertinenti alle università (non è dato comprendere, ad esempio, perché le dotazioni relative all'edilizia ne siano tenute fuori), del rispetto dei tempi di definizione e di erogazione dei fondi.

Si può notare come la situazione riscontrata si riporta a quanto segnalato nelle osservazioni di sintesi della relazione sul rendiconto MURST 1999. Le constatazioni attuali confermano che la prassi amministrativa della programmazione è affetta da un eccessivo numero di adempimenti che provoca ritardi e disfunzioni. La Corte auspica che Governo e Parlamento pongano attenzione a questo aspetto che, al di là della insufficienza delle risorse, toglie incisività e tempestività di realizzazione agli interventi.

2.4.2 La legge finanziaria 2002.

La legge finanziaria 2002 riduce (tabella C) le dotazioni relative al piano di sviluppo delle università (PSU), determinate dalla legge dell'anno precedente, del 2, 45% per il 2002 e del 3,70% per il 2003, rendendo così disponibili, rispettivamente, 239 e 236 mld, rispetto ai previsti 245 mld per ciascuno dei due anni.

Tale circostanza ha costretto il Ministero a rideterminare la ripartizione delle risorse finanziarie per gli anni 2002 e 2003 disposta dal d.m. 8 maggio 2001. A ciò si è proceduto mediante l'adozione del d.m. 4 marzo 2002, che ha individuato, rispettivamente per i due anni, in 123.292.722 e 121.964.000 euro le nuove disponibilità⁶. Conseguentemente, il Capo del Dipartimento della programmazione, il coordinamento e gli affari economici, per motivi di correttezza operativa, con atto del 24 aprile 2002⁷, ha riprodotto i contenuti del d.m. 8 maggio 2001 tenendo conto delle dotazioni rideterminate e dell'adozione della moneta europea.

La stessa legge (tab. F) rimodula le dotazioni destinate agli interventi di decongestionamento degli atenei in circa 100 mld (51.645 mila euro) per il 2002 e in circa 145 mld (74.886 mila euro) per ciascuno degli anni 2003 e 2004.

⁶ Registrato il 26 marzo 2002, registro n. 1 foglio n. 208. Si segnala che la disponibilità relativa all'anno 2002 è indicata nella tabella C della legge finanziaria pari a 123.293.000 euro, mentre lo stanziamento stabilito nello stato di previsione del Ministero – capitolo 5496 - (legge 28 dicembre 2001, n. 449 e decreto MEF 31 dicembre 2001) risulta di 123.292.722 euro. Il decreto 4 marzo 2002 si è conformato a quest'ultimo importo.

⁷ S.O.G.U. n. 130 del 5 giugno 2002: riproduzione del testo del d.m. 8 maggio 2001 (programmazione del sistema universitario per il triennio 2001-2003) con le modifiche necessarie in relazione all'adozione dell'euro ed alle riduzioni apportate dalla legge finanziaria 2002.

2.5 Il programma nazionale della ricerca.

Già lo scorso anno si è detto dell'approvazione da parte del CIPE del Programma Nazionale della Ricerca (PNR) in data 21 dicembre 2000. Il documento, che consta di interventi di breve e medio-lungo termine, è soggetto a rimodulazione annuale. Il 19 aprile 2002 il CIPE ha approvato le linee guida del nuovo Programma, avviando nuovamente il procedimento di definizione del PNR, delineato dal d.lgs. n. 204 del 1998 articoli 1 e 2. Il Ministro, in luogo di procedere all'aggiornamento del PNR, ha ritenuto – al fine di evidenziare gli indirizzi della politica della ricerca del nuovo Governo – di formulare nuove linee-guida in vista del prossimo D.p.e.f., che dovrebbe recepirne strategie e meccanismi di intervento.

Le priorità individuate riguardano i sistemi di produzione ed i settori: ICT; agroalimentare; salute; beni culturali; energia; ambiente; trasporti.

Gli investimenti aggiuntivi dello Stato che il Ministro propone per il quadriennio 2003-2006 ammontano a 27.447 mld (=14.175 milioni di euro), atti a stimolare un cofinanziamento di 18.298 mld (=9.450 milioni di euro). Il rapporto spesa/PIL salirà all'1,75% dall'attuale 1% circa.

Il D.p.e.f. e la successiva legge finanziaria per il 2003 dovrebbero tradurre le proposte del Ministro in precisi impegni programmatici e coerenti allocazioni di risorse finanziarie.

3. Il quadro normativo.

3.1 La produzione di norme, in concomitanza con il passaggio di legislatura, ha subito un rallentamento, che potrà favorire qualche cauta riconsiderazione di alcune delle soluzioni normative finora adottate. Meritano in particolare una riflessione gli assetti organizzativi del sistema ricerca e la disciplina dei procedimenti di assegnazione ed erogazione delle risorse.

In continuità con l'esposizione della precedente relazione ci si sofferma sulle principali innovazioni intervenute.

Si è dato già conto delle norme della legge 27 marzo 2001, n. 133, che sono giunte a comporre una complessa vicenda che negli ultimi anni ha interessato l'ammissione degli studenti ad alcuni corsi ad accesso programmato, caratterizzata dal sovrapporsi di interventi legislativi e sentenze dei giudici amministrativi.

3.2 Corrisponde ad uno degli indirizzi programmatici del D.p.e.f. 2002-2004 la disposizione dettata dall'articolo 7 della legge 12 ottobre 2001, n. 383. Essa riconosce al ricercatore pubblico dipendente la proprietà esclusiva dell'invenzione brevettabile di cui è autore. Ciò comporta per il ricercatore, non solo il diritto alla paternità della scoperta, ma anche la titolarità e l'esercizio

dei connessi diritti patrimoniali, che le norme ordinarie (R.D. 29 giugno 1939, n. 1127) hanno finora attribuito al datore di lavoro, università o pubblica amministrazione. Nel caso il ricercatore non dia inizio allo sfruttamento industriale dell'invenzione entro cinque anni dal rilascio del brevetto, il relativo diritto passa alla pubblica amministrazione.

Le università e le pubbliche amministrazioni stabiliscono l'importo massimo del canone per la concessione a terzi dell'uso dell'invenzione ad esse spettante. L'inventore ha diritto ad almeno il 50% dei proventi.

La soluzione descritta è stata ritenuta eccessivamente squilibrata a favore del pubblico dipendente nei confronti del datore di lavoro pubblico. Tanto da indurre il Governo a ritornare sulla questione con altra disposizione (articolo 3) contenuta nel disegno di legge, già approvato dal Senato (AS n. 761), ora all'esame della Camera (AC n. 2238), "Disposizioni concernenti la scuola, l'università e la ricerca scientifica".

Essa attribuisce al datore di lavoro pubblico il diritto di chiedere il brevetto dell'invenzione, riconoscendone al suo autore la paternità ed almeno il 30% dei proventi derivanti dallo sfruttamento economico.

3.3 Lo stesso disegno di legge contiene alcune altre norme di rilievo. Viene disposto: l'ampliamento dei soggetti ammissibili agli interventi finanziati dal FAR; l'utilizzazione, anche nella forma del credito d'imposta, della disponibilità di 90 mld assegnata dalla legge finanziaria 2001 (articolo 108, comma 7); la disciplina, in adesione ad una sollecitazione della Corte, dei compensi da erogare per il Servizio di valutazione dei progetti di ricerca (articoli 1 e 2).

E' infine concesso alle università un finanziamento straordinario quinquennale di complessivi 375 milioni d'euro per sanare le situazioni debitorie prodottesi per la corresponsione di classi e scatti stipendiali ai docenti e ricercatori (articolo 6).

Questo specifico apporto finanziario fa fronte alla spesa che le università hanno sostenuto a partire dal 1995, derivante dalla progressione economica per anzianità delle retribuzioni dei docenti e dei ricercatori, che le dotazioni annualmente determinate per il FFO non avevano considerato. L'accaduto risulta in contrasto con l'articolo 5, comma 2, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, che stabilisce che il FFO deve comprendere le disponibilità finanziarie a copertura degli incrementi di retribuzione del personale docente.

3.4 In occasione della conversione nella legge 31 dicembre 2001, n. 463 del d.l. 23 novembre 2001, n. 411, recante proroghe e differimenti di termini, si è riusciti a disporre l'utilizzazione

dei fondi assegnati al Ministero dalla legge finanziaria 2001 per il finanziamento di nuove iniziative.

L'articolo 8 nonies rende disponibile per la ricerca universitaria ulteriori 6,5 mld di lire per il 2001 e 42.608 migliaia di euro per il 2002 e 43.124 migliaia di euro per il 2003. Al FAR sono destinati per il 2002 19.109 migliaia di euro e per il 2003 20.658 migliaia di euro.

Analoga iniziativa è quella recata dallo schema di disegno di legge, predisposto dal Ministero, per consentire l'utilizzazione dei fondi assegnati dalla legge finanziaria 2002. Alle università ed istituti universitari non statali legalmente riconosciuti sono destinati 10.000 migliaia di euro a decorrere dal 2002 per assicurare l'uniformità di trattamento degli studenti per l'esercizio del diritto allo studio:

- 5.500 migliaia di euro per ciascuno degli anni 2002, 2003, 2004 sono messi a disposizione degli istituti statali d'alta formazione artistica e musicale (l. 21 dicembre 1999, n. 508) per interventi edilizi.

- 7 migliaia di euro per anni 2002-2003-2004 finanziano la partecipazione italiana al progetto internazionale Large Binocular Telescope del Monte Graham (Arizona), realizzato in collaborazione con le Università dell'Arizona, dell'Ohio e con la Germania.

3.5 L'articolo 4 del d.l. 7 febbraio 2002, n. 8, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2002, n. 56, reca alcune misure di adattamento della normativa concernente la riforma universitaria.

E' stato prorogato al 19 aprile 2003 il termine entro il quale le università debbono adeguare gli ordinamenti didattici dei corsi di studio alla nuova disciplina degli studi universitari (laurea triennale, laurea specialistica). Per assicurare continuità nella valutazione delle scelte didattiche degli atenei è parimenti protratto al 30 aprile 2003 il mandato degli attuali componenti il CUN.

Agli statuti delle università è demandata la disciplina dell'elettorato attivo per le cariche accademiche e la composizione degli organi collegiali.

3.6 Il d.l. 10 giugno 2002, n. 107 interviene su singoli aspetti della normativa di accesso alle professioni. Essi riguardano: le prove degli esami di Stato della sessione 25 giugno 2002 per i laureati dell'ordinamento previgente la riforma; le prove di ammissione alle scuole di specializzazione per le professioni legali per l'a.a. 2002-2003; l'iscrizione nei registri dei praticanti per l'esercizio delle professioni di dottore commercialista e di ragioniere e perito

commerciale; la proroga della composizione, non oltre il 30 giugno 2003, dei consigli degli ordini professionali.

3.7 Sono inoltre stati emanati numerosi regolamenti che hanno integrato e specificato la disciplina legislativa sugli esami di stato per l'esercizio delle professioni, sulle scuole di specializzazione, sulle università per stranieri⁸. Si ricorda qui specificamente il regolamento attuativo di una previsione della legge finanziaria 2001.

Al fine di acquisire beni e servizi alle migliori condizioni di mercato e di svolgere attività strumentali e di supporto alla didattica e alla ricerca, le università statali sono autorizzate (art. 59, comma 3, legge 23 dicembre 2000, n. 388) a costituire fondazioni di diritto privato senza fini di lucro. Esse, secondo la disciplina specificata dal regolamento⁹, operano esclusivamente nell'interesse delle università: è esclusa la possibilità di distribuire utili.

Tra le tipologie di attività che le fondazioni possono svolgere si segnalano il sostegno finanziario anche mediante la raccolta di fondi, la realizzazione e gestione di strutture edilizie, il supporto al trasferimento tecnologico dei risultati delle ricerche. Tali attività per espressa indicazione legislativa non possono in nessun caso surrogare le funzioni istituzionali che restano riservate alle università.

Le fondazioni, aperte alla partecipazione di soggetti pubblici e privati, possono costituire o partecipare a consorzi, associazioni, fondazioni nonché a società di capitali, strumentali a strutture di ricerca, alta formazione e trasferimento tecnologico nel limite del 50% del capitale sociale.

-
- ⁸ Decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 2001, n. 195 (G.U. n. 120 del 25.5.2001) Regolamento recante modifica al decreto del Presidente della Repubblica 28 ottobre 1982, n. 980, per l'abolizione del tirocinio ai fini dell'esame di Stato per l'esercizio della professione di biologo.
 - Decreto 4 giugno 2001, n. 268 (G.U. n. 155 del 6.7.2001) Regolamento recante norme relative all'esame di Stato conclusivo dei corsi svolti nelle scuole di specializzazione e costituzione delle commissioni giudicatrici di ammissione alle scuole e di esami finali.
 - Decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 2001, n. 328 (G.U. n. 190 del 17.8.2001, S.O. n. 212/L) Modifiche ed integrazioni della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio di talune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti.
 - Decreto 19 luglio 2001, n. 375 (G.U. n. 244 del 19.10.2001) Regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 96, lettera d), della legge 15 maggio 1997, n. 127, relativo al riordino delle università per stranieri.
 - Decreto 19 ottobre 2001, n. 445 (G.U. n. 299 del 27.12.2001) Regolamento concernente gli esami di Stato di abilitazione all'esercizio della professione di medico-chirurgo. Modifica al decreto ministeriale 9 settembre 1957 e successive modificazioni ed integrazioni.
 - Decreto 11 dicembre 2001, n. 475 (G.U. n. 25 del 30.1.2002) Regolamento concernente la valutazione del diploma conseguito presso le scuole di specializzazione per le professioni legali ai fini della pratica forense e notarile, ai sensi dell'articolo 17, comma 114, della legge 15 maggio 1997, n. 127.
 - Decreto 10 gennaio 2002, n. 38 (G.U. n. 69 del 22.3.2002) Regolamento recante riordino della disciplina delle scuole di cui alla legge 11 ottobre 1986, n. 697, adottato in attuazione dell'articolo 17, comma 96, lettera a), della legge 15 maggio 1997 n. 127.

⁹ DPR 24 maggio 2001, n. 254 (G.U. n. 152 del 3 luglio 2001); si veda anche parere del Consiglio di Stato – Sezione consultiva per gli atti normativi – n. 109 del 23 aprile 2001.

TABELLA 1

MURST

(miliardi di lire)

ANDAMENTO DELLA GESTIONE - ESERCIZI 1998-2002

ANNO	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	incr. % def. su iniz.	MASSA IMPEGNI	IMPEGNI TOTALI	% imp. tot. su massa impegn.	MASSA SPENDIB.	PREV. DEF. CASSA	% prev.def. cassa su massa spend.	PAGATO TOTALE	% pag. tot. su prev.def. cassa	RESIDUI "F" TOTALI	% res "f" tot. su massa spend.	RESIDUI TOTALI	% res tot. su massa spend.	ECON. TOTALI	% econ. tot. su massa spend.
1998	15.020	15.930	6,06	16.078	15.638	97,27	26.741	15.513	58,01	14.120	91,02	418	1,56	12.581	47,05	40	0,15
1999	16.633	17.897	7,60	18.316	18.182	99,27	30.478	16.832	55,23	15.085	89,62	98	0,32	15.286	50,15	107	0,35
Scost. % su anno prec.	10,74	12,35		13,92	16,27		13,97	8,50		6,83		-76,56		21,50		167,50	
2000	17.173	19.320	12,50	19.418	18.921	97,44	34.629	19.241	55,56	17.394	90,40	481	1,39	17.142	49,50	92	0,27
Scost. % su anno prec.	3,25	7,95		6,02	4,06		13,62	14,31		15,31		390,82		12,14		-14,02	
2001	20.119	21.406	6,40	21.887	21.200	96,86	38.719	22.535	58,20	20.095	89,17	864	2,23	18.198	47,00	426	1,10
Scost. % su anno prec.	17,15	10,80		12,72	12,04		11,81	17,12		15,53		79,63		6,16		363,04	
2002	19.304 ¹⁰																
Scost. % su anno prec.	-4,05																

¹⁰ Corrispondenti ad euro 9.969.743.020. La dotazione non è esattamente confrontabile con i dati degli anni precedenti perché non comprende le risorse relative al centro di responsabilità "gabinetto ed uffici di diretta collaborazione" in conseguenza della costituzione di un unico gabinetto presso il Ministero dell'istruzione, università e ricerca.

TABELLA 3

MASSA IMPEGNABILE

2001

(miliardi di lire)

Centro di responsabilità	Massa impegnabile		Impegni totali		Residui di stanziamento totali		% Impegni/massa impegnabile.
	Valori assoluti	% per colonna	Valori assoluti	% per colonna	Valori assoluti	% per colonna	per riga
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	18	0	16	0	0	0	0,9
Programmazione, coordinamento e affari economici	21.824	1	21.141	99,7	863,5	99,9	0,9
Affari generali sistema informativo e statistico	39	0	37	0	0,5	0	0,9
Studi e documentazione	6	0	6	0	0	0	1
Totale	21.887	1	21.200	99,7	864	99,9	96,8

4. La gestione: risultati finanziari e contabili.

4.1 I dati del rendiconto MURST.

Le tabelle espongono i dati essenziali che hanno caratterizzato la gestione delle risorse che il MURST ha avuto a disposizione nell'anno 2001 destinate all'istruzione universitaria ed alla ricerca scientifica e tecnologica. I dati sono confrontati con quelli relativi ai due esercizi precedenti. La tabella 1 reca la totalità delle dotazioni finanziarie; la tabella 2 espone le dotazioni finanziarie assegnate al settore dell'istruzione universitaria¹¹.

Gli stanziamenti definitivi di competenza hanno raggiunto 21.406 mld, incrementati di circa l'11% rispetto al 2000: l'incremento risulta superiore rispetto a quello espresso dall'omologo dato 2000/1999, 8% circa.

Nel corso dell'anno le disponibilità si sono elevate di oltre il 6%, essendo quelle definite dalla legge di bilancio pari a 20.119 mld: la crescita è nettamente inferiore a quella verificatasi nell'anno precedente, 12,50%. Risultano invece incrementate rispetto al 2000 le spese correnti e quelle in conto capitale, rispettivamente, del 6,2% e dell'1,8%.

L'assegnazione 2001 rappresenta il 2,5% della spesa finale dello Stato, l'indice segna un ulteriore incremento rispetto agli anni precedenti: 2000, 2,3%; 1999, il 2,1%.

Nell'ambito della dotazione complessiva, 15.278 mld costituiscono le risorse rese disponibili per l'istruzione e la ricerca universitaria, 6.128 mld finanziano le attività di ricerca di enti pubblici e dei privati. L'insieme delle risorse impiegate nella ricerca – come già evidenziato negli anni passati – restano, nel bilancio MURST, un dato tuttora non conoscibile a causa delle classificazioni adottate, che non evidenziano il volume finanziario destinato a sostenere la ricerca universitaria¹².

La massa impegnabile nell'esercizio 2001 è stata di 21.887 mld, (481 mld residui di stanziamento +21.406 mld stanziamenti definitivi di competenza). Gli impegni totali sono stati 21.200 mld, corrispondendo ad oltre il 96% della massa impegnabile con una riduzione di un punto sul 2000; meno due punti nel precedente esercizio rispetto al 1999.

I residui iniziali totali sono stati pari a 17.313 mld, avendo superato il 44% della massa spendibile determinata in 38.719 mld

Essendo state le autorizzazioni di cassa 22.535 mld, consentendo quindi erogazioni nel limite del 58% della massa spendibile, i pagamenti totali si sono elevati fino a 20.095 mld,

¹¹ Il settore dell'istruzione universitaria ha potuto contare nel 2001 – valori monetari – su un volume di risorse cresciuto di circa il 13% rispetto al 2000 e su un'effettiva erogazione incrementata di circa il 22%. 187 mld hanno costituito economie determinate anche dalla perenzione amministrativa di un volume significativo di residui.

¹² Il documento governativo "Linee guida per la politica scientifica e tecnologica", approvato dal CIPE il 19 aprile 2002, stima la spesa delle università per la ricerca nell'anno 1999 pari a 3.627 milioni di euro, corrispondenti a 7.023 mld di lire (allegati-dati di base ed elementi di sintesi – pag. 3).

raggiungendo l'indice dell'89% circa sulle autorizzazioni (1999, oltre 90%). I pagamenti sulla competenza sono stati 8.180 mld, pari al 38% circa della dotazione.

Occorre comunque ricordare le *performances* di questa Amministrazione superiori alla media si ricollegano al modulo gestionale, utilizzato con assoluta prevalenza, costituito dai trasferimenti di fondi alle università, agli enti di ricerca ed alle imprese.

I residui totali alla fine dell'esercizio corrispondono a 18.198 mld, costituendo il 47% della massa spendibile e risultando inoltre cresciuti del 5,1% rispetto ai dati iniziali dell'esercizio. L'indice omologo nel 2000 era stato il 12%. Questi esiti sono conseguenti ai vincoli posti dalle autorizzazioni di cassa e dai limiti alle giacenze di tesoreria delle università e degli enti di ricerca.

I residui finali totali di stanziamento sono stati 864 mld, essi risultano molto cresciuti rispetto ai 481 mld del 2000 (80% circa) ed ai 98 mld del 1999.

Le economie totali hanno raggiunto 426 mld, di cui 206 a carico della competenza e 220 mld dei residui degli anni precedenti. Questi dati contabili segnalano un'accentuazione dell'appesantimento dell'azione amministrativa da ricollegarsi con la complessità delle procedure che ostacolano o quantomeno ritardano le scelte allocative.

Le classificazioni adottate nell'esposizione dell'allocatione delle risorse confermano le difficoltà di trarne informazioni significative anche in ragione dell'assoluta prevalenza dei trasferimenti a favore delle università e degli enti di ricerca nell'insieme delle erogazioni. Già la relazione della Corte al rendiconto MURST 1998 segnalava i limiti della classificazione COFOG (SEC95) che non permettono di cogliere l'entità delle risorse destinate alle funzioni istituzionali MURST: istruzione universitaria e ricerca. Infatti, le soluzioni classificatorie adottate non raccordano significativamente le risorse iscritte nelle UPB alle finalizzazioni di spesa espresse dalle funzioni obiettivo. Ciò in particolar modo per la ricerca.

La soddisfazione di tale esigenza ha a sua volta necessità di integrarsi con i dati espressi dal conto consolidato delle università e di confrontarsi con essi. Solo un quadro informativo di tal fatta farà ottenere un'informazione di sicura attendibilità.

Le funzioni obiettivo sono tre; alle due presenti nel 1999: "servizi generali per le pubbliche amministrazioni" ed "istruzione" anche per il 2001 è stata confermata "affari economici". La loro incidenza sul totale delle disponibilità (stanziamenti definitivi) esprime, rispettivamente, i seguenti valori: 21,2%, 71,4%, 0,7%.

L'auspicio, avanzato dalla Corte nella relazione sul rendiconto 1998, a favore di una riconsiderazione di tale soluzione o, in alternativa, di produrre documenti informativi integrativi non è stato raccolto. A ciò deve aggiungersi la difficile praticabilità della distinzione tra spese

correnti e in conto capitale, che infatti presenta palesi incongruenze nelle classificazioni adottate (università-enti di ricerca).

L'analisi per categorie economiche, condotta secondo le classificazioni SEC95, nello stato di previsione MURST assume significato esclusivamente ai fini della costruzione del quadro globale del bilancio dello Stato, mentre non esprime dati significativi ove si intendesse utilizzarla per valutazioni concernenti i destinatari finali delle risorse messe a disposizione. Ciò è dovuto alla circostanza che circa il 98% delle risorse assegnate al MURST sono trasferite alle università e agli enti di ricerca.

E' confermata la struttura dello stato di previsione articolata in quattro centri di responsabilità costituiti, diversamente da quanto praticato per l'anno 2000, dal Gabinetto e dal Dipartimento per la programmazione, il coordinamento e gli affari economici, dal Servizio affari generali, sistema informativo e statistico e dal Servizio studi e documentazione. La gestione da essi realizzata è esposta nei tratti essenziali nelle tabelle 3 e 4, redatte con riferimento alla massa impegnabile e alla massa spendibile. La modifica apportata alla struttura dello stato di previsione e l'individuazione dei centri di responsabilità amministrativa, adottata in coerenza con le scelte del regolamento di organizzazione del Ministero (d.P.R. n. 477 del 1999), non consente di raffrontare gli esiti gestionali da imputarsi ai centri di responsabilità con gli andamenti del precedente esercizio.

Va inoltre osservato che al Dipartimento compete la gestione del 97,7% delle risorse attribuite al Ministero. Il dato rende evidente che un'analisi della spesa condotta con riferimento alla classificazione per centri di responsabilità non avrebbe alcun senso. Questo aspetto della struttura dello stato di previsione della spesa del Ministero dovrebbe essere riconsiderato e, nel breve periodo, esige di essere temperato con l'adozione della contabilità economica per centri di costo¹³.

Le unità previsionali di base sono divenute 27. E' stata istituita un'ulteriore unità previsionale di base "accademie ed istituti superiori musicali, coreutici e per le industrie artistiche", che dà corso al trasferimento delle relative risorse dallo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione in attuazione della legge 21 dicembre 1999, n. 508 che ha attribuito al MURST le competenze relative all'istruzione superiore artistica e musicale. Essa è affidata alla gestione del Servizio affari generali e SIS.

¹³ Del resto, la riconsiderazione di questi aspetti è imposta dalla nuova realtà del Ministero unificato istruzione, università e ricerca (MIUR), il cui assetto organizzativo risulterà definito dal regolamento di organizzazione in corso di definizione (cfr. paragrafi 1 e 6).