

Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca**1. Considerazioni generali e di sintesi.**

2. Andamenti economico-finanziari e contabili: *2.1 La gestione finanziaria e contabile del MIUR nel 2004: quadro complessivo e per aree funzionali:* 2.1.1 Il quadro complessivo; 2.1.2 Aree funzionali; 2.1.3 Struttura del bilancio e disegno organizzativo del MIUR; 2.1.4 Note di auditing finanziario-contabile; 2.1.5 Affidabilità e attendibilità dei conti – verifica a campione.

3. Indirizzi programmatici ed obiettivi: *3.1 DPEF, Legge Finanziaria, legge di bilancio, nota preliminare, direttiva generale.*

4. I sistemi dell'istruzione: dati e problematiche; situazione ed aspetti evolutivi: *4.1 Rete scolastica; evoluzione della popolazione scolastica; il personale direttivo e docente, il personale ATA (organici e situazione di fatto):* 4.1.1 Studenti; 4.1.2 Il personale della scuola: 4.1.2.1 Le dotazioni organiche dei dirigenti scolastici; 4.1.2.2 Le dotazioni organiche del personale docente; 4.1.2.3 Le dotazioni organiche del personale ATA; 4.1.2.4 La programmazione del fabbisogno del personale scolastico; 4.1.2.5 Il personale in servizio di ruolo e non di ruolo; 4.1.2.6 Economie di spesa per la razionalizzazione della consistenza numerica del personale del comparto scuola; 4.1.2.7 Riconversione professionale dei docenti soprannumerari; 4.1.2.8 Attività di outsourcing svolte presso le istituzioni scolastiche nel 2004: i lavori socialmente utili; 4.1.2.9 Gli insegnanti di religione; 4.1.2.10 Attività di formazione e di aggiornamento del personale della scuola; 4.1.2.11 La valutazione dei dirigenti scolastici; 4.1.2.12 Problemi emersi per il regolare avvio degli anni scolastici 2003-2004 e 2004-2005; 4.1.2.13 Spese di autoaggiornamento sostenute dal personale docente; 4.1.3 Consistenza e distribuzione territoriale delle strutture scolastiche: gli istituti e le classi.

5. Il sistema universitario: *5.1 Disposizioni finanziarie e applicazione amministrativa:* 5.1.1 Il fondo di finanziamento ordinario ed il nuovo modello di riparto; 5.1.2 Le modifiche agli ordinamenti didattici; 5.1.3 Iniziative legislative inerenti lo stato giuridico dei professori universitari; misure per la determinazione del fabbisogno del personale delle università.

6. La ricerca: *6.1 Il quadro della ricerca nel tempo:* 6.1.1 La ricerca MIUR-Regioni nel 2004; 6.1.2 I finanziamenti del F.A.R. nel 2004; 6.1.3 Il programma nazionale per la ricerca 2005-2007; 6.1.4 La ricerca nelle aree depresse: i finanziamenti attraverso le deliberazioni CIPE adottate nel 2003-2004; 6.1.5 Gli interventi nelle aree depresse trasferiti al MIUR ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 96 del 1993; 6.1.6 Il fondo unico investimenti per l'università e la ricerca; 6.1.7 Il riparto del Fondo ordinario per gli Enti di ricerca; 6.1.8 Il Fondo per gli investimenti per la ricerca di base; 6.1.9 Il cofinanziamento dei progetti di ricerca universitaria d'interesse nazionale (PRIN); 6.1.10 Il credito d'imposta; 6.1.11

Iniziative per la diffusione della cultura scientifica; 6.1.12 La ricerca aerospaziale; 6.1.13 La ricerca in Antartide; 6.1.14 Applicazione, nel 2004, delle disposizioni della legge n. 289 del 2003; 6.1.15 La cartolarizzazione dei crediti derivanti dalle ricerche; 6.1.16 La Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia; 6.1.17 L'internazionalizzazione della ricerca; 6.1.18 La valutazione della ricerca: l'attività del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR).

7. Organizzazione, personale e nuove tecnologie: 7.1 *L'organizzazione dell'Amministrazione;* 7.2 *Il personale dell'amministrazione centrale e dell'amministrazione periferica del MIUR:* 7.2.1 Il personale dirigenziale; 7.2.2 L'evoluzione della spesa per l'ultimo quinquennio, la sua destinazione (retribuzione fissa, rete di produttività, indennità ed emolumenti vari) gli effetti finanziari della contrattazione integrativa; 7.2.3 Omogeneizzazione delle retribuzioni del personale delle aree; 7.2.4 Il personale degli uffici di diretta collaborazione del Ministro; l'organizzazione dell'Ufficio e del personale addetto; 7.2.5 Attività di formazione e aggiornamento: personale interessato, iniziative realizzate, spesa; 7.3 *I sistemi informativi;* 7.3.1 L'evoluzione dei contratti del sistema informativo dell'istruzione: periodo 1997/2005; 7.3.2 Il contenzioso giurisdizionale per l'individuazione del nuovo gestore del sistema informativo dell'istruzione; 7.3.3 Contratti in corso di esecuzione; 7.3.4 Quadro di sintesi dei costi dei contratti di outsourcing.

8. Il Servizio di controllo interno.

1. Considerazioni generali e di sintesi.

1.1 Questa relazione trae occasione dall'esame del rendiconto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per l'anno 2004. La gestione, nei suoi dati essenziali, ha riguardato un volume complessivo di 62.074 milioni di euro (massa spendibile), che si è tradotto in 52.570 milioni di pagamenti (84,7 per cento), 9.043 milioni di residui e 461 milioni di economie. In tale contesto, la gestione di competenza è stata operata in rapporto ad una dotazione di 51.860 milioni, dei quali l'88,2 per cento è stato pagato – 45.744 milioni –, 6.220 milioni sono stati i residui; si è così determinata una maggiore spesa di 104 milioni da sanare con la legge di approvazione del rendiconto. La dotazione di competenza ed il relativo volume di pagamenti hanno rappresentato, rispettivamente, l'11,0 per cento e l'11,5 per cento dei corrispondenti valori della spesa finale dello Stato.

Queste risorse hanno finanziato i sistemi dell'istruzione, compresa quella superiore, e della ricerca, i cui attori, studenti e personale, non considerate le famiglie, hanno superato 9,5 milioni ed 1,2 milioni. Gli studenti comprendono circa 7,7 milioni di alunni dalla scuola dell'infanzia alla scuola secondaria superiore; 1,8 milioni circa sono gli iscritti all'università e circa 69 mila quelli alle istituzioni dell'alta formazione artistica e musicale; ad essi si aggiungono circa 150 mila iscritti ai corsi post laurea ed ai dottorati di ricerca. Nel corpo del personale, non distinguendo tra impegno a tempo indeterminato e determinato, il numero prevalente è dato dai docenti, compresi i dirigenti, degli istituti scolastici, – 74 per cento circa –, dei quali 860 mila circa sono occupati nelle scuole e 57 mila e 9 mila circa, rispettivamente, negli atenei e nell'alta formazione artistica e musicale. Circa 300 mila unità costituiscono i dipendenti che assicurano i servizi di supporto tecnico ed amministrativo nelle scuole, nelle università e negli istituti di formazione musicale ed artistica. Gli Enti di ricerca si avvalgono di

circa 16 mila unità, mentre i dipendenti del Ministero, nelle articolazioni centrali e territoriali, nel 2004 sono stati circa 8.200.

Nell'anno scolastico ed accademico 2004-2005 gli studenti sono stati accolti in 10.780 istituti scolastici statali, in 63 istituzioni universitarie e 79 istituzioni di alta formazione artistica e musicale: i primi nel quinquennio 2001-2005 presentano una contrazione dello 0,7 per cento.

Il numero di alunni nelle scuole risulta interessato da due scelte di politica scolastica. Nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria, l'anticipo dell'ammissione per i bambini che raggiungono l'età richiesta entro i primi mesi dell'anno successivo a quello di riferimento. Nella scuola secondaria superiore, l'innalzamento dell'obbligo scolastico al 18° anno di età. La combinazione degli effetti di queste scelte con la consistenza delle leve demografiche annuali della popolazione italiana ed il fenomeno immigratorio hanno prodotto una contenuta crescita del numero degli alunni: negli anni 2001-2005 pari allo 0,9 per cento; l'incremento degli alunni stranieri negli anni 2001-2004 è stato del 56 per cento. La situazione per le università si presenta diversa: nel quadriennio 2001-2004 gli studenti iscritti sono aumentati del 4,8 per cento, la circostanza appare dovuta essenzialmente alle modifiche apportate agli ordinamenti didattici, in particolare all'introduzione delle lauree triennali.

Una sola segnalazione per quanto riguarda il personale: gli insegnanti di ruolo delle scuole statali nell'arco dei cinque anni considerati risultano diminuiti di circa il 5 per cento.

Le relazioni che legano le componenti dei sistemi di istruzione reciprocamente e con le risorse finanziarie sono molteplici ed esprimono indicatori di vario interesse. Se ne ricordano per ragioni di sintesi solo alcuni. Sempre facendo riferimento al quinquennio 2001-2005, il numero di alunni per classe aumenta lievemente: da 20,3 a 20,6; il numero medio di alunni per insegnante si colloca tra i 9 e gli 11; il tasso di passaggio dalla scuola secondaria superiore all'università ha superato il 72 per cento.

1.2 Dopo la riforma costituzionale del 2001, tenendo anche conto degli indirizzi applicativi che la giurisprudenza della Corte Costituzionale sta progressivamente fornendo, appare necessario che l'Amministrazione faccia oggetto di riflessione le linee evolutive che caratterizzano l'ordinamento scolastico. Esse si riflettono sulla distribuzione della titolarità delle potestà tra i soggetti pubblici, sui contenuti delle stesse e sui relativi assetti organizzativi. Particolare attenzione va dedicata alla individuazione di una configurazione organizzativa per il Ministero idonea ad assicurare l'esercizio delle funzioni di organo di governo a livello nazionale e di servizio sul territorio.

Una verifica da affrontare è, infatti, quella concernente la coerenza dell'assetto dell'amministrazione ministeriale, al centro e sul territorio, con l'evoluzione dell'ordinamento. Le soluzioni organizzative delineate dal d.lgs. n. 300 del 1999, che sono giunte a definitiva realizzazione solo verso la fine del 2004, hanno preceduto la nuova formulazione del Titolo V della Parte II della Costituzione. Ciò comporta che le strutture dell'Amministrazione manifestano qualche difficoltà nell'adattarsi al mutato contesto istituzionale. Due sono i tratti che rendono la situazione con maggiore evidenza:

- la nuova delimitazione dei rispettivi ambiti funzionali tra Enti locali, Regioni e Stato (artt. 117, 118, 119 Cost.);
- il riconoscimento costituzionale, al pari delle istituzioni di alta cultura, delle università e delle accademie (art. 33, u.c. Cost.), dell'autonomia delle istituzioni scolastiche (art. 117, terzo comma, Cost.).

Dovrebbe, quindi, essere riconsiderato il disegno organizzativo, soprattutto, dell'Amministrazione presente sul territorio. Esigenza resa evidente anche se solo si pongano a confronto i due rami, quello dell'amministrazione scolastica e quello dell'amministrazione di governo e di servizio per i sistemi dell'università, dell'alta formazione artistica e musicale e della ricerca, diversamente strutturati e svolgenti compiti non omologhi. Alla consapevolezza

della mutata realtà dovrebbe corrispondere un'Amministrazione attrezzata per svolgere i nuovi compiti di governo dei sistemi (elaborazione degli indirizzi programmatici, programmazione, coordinamento, finanza), il che conduce anche a definire coerenti contenuti professionali per il personale.

1.3 I sistemi dell'istruzione sono oggetto di interventi di riforma di ampio respiro che si propongono obiettivi formativi volti ad assicurare una migliore integrazione tra preparazione metodologica ed acquisizione delle capacità professionali. L'esito potrà essere colto nel tempo. Al momento, la collocazione dello studente al centro dei sistemi, nella scuola, mediante il piano dell'offerta formativa e, nell'università, con la progressiva implementazione dell'omonima banca dati, e la creazione delle anagrafi degli studenti, offrono l'opportunità per una più agevole valutazione della qualità del servizio formativo reso. Inoltre la diretta conoscibilità e documentazione dei percorsi formativi seguiti dota gli studenti di utili strumenti per l'inserimento nel mondo del lavoro.

Attenzione deve essere dedicata ai criteri di assegnazione delle risorse agli istituti scolastici. Privilegiare oltremodo gli elementi dimensionali - numero alunni e docenti - costituisce un approccio insoddisfacente. Si potrebbero sperimentare l'individuazione, con la partecipazione dei soggetti istituzionali e di rappresentati del mondo produttivo e del lavoro, di bacini territoriali ed il finanziamento, in rapporto alle esigenze formative espresse dagli istituti scolastici in essi compresi. Costituirebbe valore aggiunto di una tale soluzione la considerazione integrata, partecipata e, quindi, condivisa delle esigenze formative e di quanto necessario realizzare per il loro soddisfacimento. Presupposti per una tale soluzione sono la compiuta ricognizione della gestione degli istituti scolastici e la conoscenza da parte dell'Amministrazione dei flussi finanziari che la attraversano.

Le misure adottate per le università - criteri di assegnazione del finanziamento ordinario, piani per la determinazione del fabbisogno di personale, procedure di programmazione - appaiono volte a sollecitare da parte delle stesse un esercizio pienamente responsabile dell'autonomia ed, insieme, a dotare il Ministero di più efficaci strumenti di governo. Esse, però, non possono riuscire ad evitare un concreto confronto, per il sistema universitario nel suo complesso, con l'entità delle risorse che lo Stato può mettere a disposizione. Esigenza divenuta ormai attuale è la prudente riconsiderazione della distribuzione territoriale delle università in rapporto alla aree disciplinari ed agli specifici contenuti degli indirizzi degli studi. Il volume degli investimenti necessario per dare adeguata consistenza all'offerta formativa degli atenei, senza frustrare la domanda degli studenti, è di tale entità da indurre a concentrare il conferimento delle risorse.

1.4 Esigenza fondamentale per la guida dei sistemi dell'istruzione e della ricerca è il coordinamento della raccolta ed elaborazione dei dati per avere una cognizione costantemente aggiornata delle loro condizioni e della qualità dei prodotti forniti, da misurarsi nell'apprendimento da parte degli studenti e nell'inserimento nel lavoro. Esigenza collaterale, ma non di minore importanza, perché incide anche nelle valutazioni di carattere qualitativo, è la verifica dei costi di produzione dei servizi. Ciò porta il discorso sulle infrastrutture informatiche di cui si avvale l'Amministrazione, che assorbono una non limitata quantità di risorse con esiti, a questo riguardo, non completamente soddisfacenti. Un versante tuttora non affrontato resta quello della estensione dell'infrastruttura al servizio dei sistemi universitario, dell'alta formazione artistica e musicale e della ricerca sulla base delle spese da essi sostenute per tali servizi.

La realizzazione di uno specifico sistema informativo costituisce il presupposto fondamentale per rendere possibile la verifica della coerenza delle attività poste in essere con gli

indirizzi programmatici, ma prima ancora è condizione perché l'Amministrazione abbia tempestiva nozione e, quindi, consapevolezza critica del proprio operare.

1.5 Il Parlamento più volte ha dettato norme che pongono all'Amministrazione l'onere di rendere una compiuta informazione sullo stato dei sistemi¹: non si ha notizia di adempimento. Questa relazione, nell'esercizio delle funzioni istituzionali della Corte, ha inteso fornire al Parlamento una ricostruzione della gestione 2004, supportata da materiali di discussione.

2. Andamenti economico-finanziari e contabili.

2.1 La gestione finanziaria e contabile del MIUR nel 2004: quadro complessivo e per aree funzionali.

Tabella 1
(migliaia di euro)

MINISTERO ISTRUZIONE - UNIVERSITA' - RICERCA ANDAMENTO DELLA GESTIONE - ESERCIZI 2002-2003-2004

ANNO	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	incr. per cento def. su iniz.	MASSA IMPEGN.	IMPEGNI TOTALI	per cento imp.tot. su massa impegn.	MASSA SPENDIB.	PREV. DEF. CASSA	per cento prev.def. cassa su massa spend.	PAGATO TOTALE	per cento pag.tot. su prev.def. cassa	RESIDUI "F" TOTALI	per cento res "f" tot. su massa spend.	RESIDUI TOTALI	per cento res tot. su massa spend.	ECON. TOTALI	per cento econ. tot. su massa spend.
2002	45.691.715	47.580.045	4,1	48.052.071	47.662.313	99,2	60.008.920	49.877.920	83,1	47.633.520	95,5	453.230	0,8	12.765.979	21,3	-390.580	-0,7
2003	47.143.387	50.910.303	8,0	51.237.284	51.872.519	101,2	64.596.319	53.440.107	82,7	53.695.655	100,5	353.163	0,5	10.103.306	15,6	797.357	1,2
Scost. per cento su anno prec.	3,2	7,0		6,6	8,8		7,6	7,1		12,7		-22,1		-20,9		-304,1	
2004	49.987.205	51.860.458	3,6	52.213.622	51.964.440	99	62.073.726	53.808.632	86,7	52.570.153	97,7	574.300	0,9	9.042.945	14,6	460.628	0,7
Scost. per cento su anno prec.	6,0	1,9		1,9	0,2		-3,9	0,7		-2,1		62,6		-10,5		-42,2	

2.1.1 Il quadro complessivo.

La precedente Tabella 1 fornisce, per il complesso delle aree funzionali affidate al Ministero, - istruzione scolastica, università, ricerca - i dati finanziari e contabili della gestione 2004. Essi sono messi a confronto con i due esercizi precedenti. Qui si richiamano solo le

¹ L'art. 17, comma 100, della legge 15 maggio 1997, n. 127 stabilisce che il Ministro IUR presenta ogni tre anni al Parlamento una relazione sullo stato degli ordinamenti didattici universitari e sul loro rapporto con lo sviluppo economico e produttivo, nonché con l'evoluzione degli indirizzi culturali e professionali.

L'art. 5, comma 1, della legge 2 dicembre 1991, n. 390 stabilisce che il Ministro IUR presenta ogni tre anni al Parlamento, unitamente al rapporto sullo stato dell'istruzione universitaria di cui all'art. 2, comma 1 lett. a), della legge n. 168 del 1989, un rapporto sull'attuazione del diritto agli studi universitari, tenuto conto dei dati trasmessi dalle regioni e dalle università per quanto di rispettiva competenza.

L'art. 1ter, comma 2, del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43 stabilisce che il Ministro IUR riferisca al termine di ciascun triennio, con apposita relazione, al Parlamento sui risultati della valutazione dei programmi adottati dalle università.

informazioni più significative, facendo rinvio ai successivi paragrafi, per un esame analitico e la discussione di alcuni aspetti essenziali, emergenti dagli esiti della gestione.

Le risorse assegnate al Ministero nel 2004 hanno raggiunto 51.860 milioni (prev. def. CP), registrando un incremento di circa il 2 per cento sul 2003; la massa spendibile si è attestata a 62.074 milioni, decrescendo del 4 per cento sul 2003; i pagamenti totali sono stati 52.570 milioni ed hanno costituito l'84,7 per cento ed il 97,7 per cento, rispettivamente, della massa spendibile e delle autorizzazioni di cassa; essi risultano ridotti del 2 per cento, nel 2003 erano aumentati del 12,7 per cento. I residui totali sono stati 9.043 milioni, ridotti del 10,5 per cento, ma secondo un indice nettamente inferiore a quello registrato nel 2003, 21 per cento; 574 milioni i residui di stanziamento complessivi. Le economie totali sono state 461 milioni, risultanti dal saldo espresso da una maggiore spesa di 104 milioni nel conto della competenza con 565 milioni di economie nel conto dei residui. Esse nascondono consistenti volumi di eccedenze, prodottesi nei due conti, delle quali si dice più avanti. Il fenomeno è comunque rilevabile anche dal raffronto tra le previsioni definitive di competenza – 51.860 milioni – e gli impegni relativi – 51.964 milioni –, che evidenzia la stessa maggiore spesa +104 milioni.

Secondo la relazione al disegno di legge di approvazione del bilancio, l'80,2 per cento delle disponibilità costituisce spesa vincolata da fattori legislativi ed obbligatoria². L'incidenza percentuale del complesso dei mezzi finanziari utilizzati dal Ministero sulle spese finali del bilancio dello Stato è dell'11,6 per cento (impegni di competenza); nel 2003 era stata l'11,5 per cento.

La lettura della Tabella 1 consente di cogliere in modo immediato i dati più rilevanti, mettendoli a confronto con i corrispondenti valori degli anni precedenti. Quelli che appaiono meritevoli di diretta citazione riguardano: a) l'indice di incremento della dotazione rispetto al valore iniziale che si ferma al 3,6 per cento, dato minore nel triennio; b) il decremento del tasso di conservazione dei residui totali sulla massa spendibile, passato al 14,6 per cento; c) il livello previsto per le autorizzazioni di cassa. Per queste, infatti, nel 2004 è stato concesso un incremento dello 0,7 per cento, nettamente inferiore a quello del 2003 sull'anno precedente, 7,1 per cento; esso ha, comunque, consentito, insieme al contenimento della massa spendibile, l'elevazione dell'indice espressivo del rapporto con la medesima, che passa dall'83 per cento all'86,7 per cento, scavalcando l'indice medio dei pagamenti statali, 83,8 per cento. All'adozione della misura di cassa non ha corrisposto, come si è detto, un aumento del volume dei pagamenti, che, anzi, si sono ridotti.

Solo una somma di poco superiore al 6 per cento - 3.224 milioni (prev. def. CP) – corrisponde a risorse della parte capitale; essa ha dato luogo a 3.125 milioni di impegni effettivi ed a 1.513 milioni di pagamenti (47 per cento della dotazione). Rispetto al 2003, questi mezzi finanziari, che nella quasi totalità sono destinati alle università ed alla ricerca, sono diminuiti di circa il 6 per cento.

Le disponibilità di competenza relative alla spesa corrente – 48.637 milioni – risultano effettivamente impegnate per il 99 per cento ed erogate per il 91 per cento (pagamenti). L'incremento sull'anno precedente è del 2,5 per cento.

Più volte, nelle precedenti relazioni, si è richiamata l'attenzione – allo stato delle classificazioni adottate dal bilancio e dell'inserimento in esse delle singole voci di spesa - circa l'assenza di significatività per questo ramo di amministrazione della distinzione tra spese correnti ed in conto capitale: basta osservare come la spesa per il personale scolastico sia considerata spesa corrente diversamente dalle retribuzioni dei dipendenti degli enti di ricerca, non direttamente esposte nello stato di previsione del Ministero, ma costituenti la quota di spesa più rilevante a carico del fondo destinato a tali enti, classificato come spesa in conto capitale. La stessa anomalia si verifica per le dotazioni che finanziano le attività di ricerca: esse sono in

² Ddl. AS. n. 2513 – tab. 7 – stato di previsione del MIUR per l'anno finanziario 2004 pagg. 368-418.

genere considerate spese di investimento, ma se sono rese direttamente disponibili per gli atenei e quindi comprese nel fondo di finanziamento ordinario, costituiscono, come quest'ultimo, spesa corrente.

Secondo l'analisi economica, le tre categorie di maggiore consistenza finanziaria, insieme, assorbono oltre l'88 per cento delle risorse in rapporto ai pagamenti totali e circa il 49 per cento in rapporto ai residui totali. Esse sono costituite dai redditi da lavoro dipendente (cat. 1); dalle imposte pagate sulla produzione (cat. 3); dai trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche (cat. 4). La cat. 1, da sola, impegna circa il 70 per cento dei mezzi finanziari, pari a 36.523 milioni (p. t.). La notazione trova corrispondenza nella constatazione che, presso il MIUR, il titolo di spesa mediante il quale viene erogato il maggior volume di pagamenti è l'ordinativo di spesa fissa³.

I valori percentuali indicati sono calcolati in riferimento all'intera dotazione del Ministero (tit. I + tit. II); ovviamente, se si considera la sola spesa corrente, ad esempio, l'indice per i redditi da lavoro dipendente supera il 74 per cento. Ma anche questa è un'occasione per sottolineare l'inadeguatezza delle classificazioni del bilancio e del rendiconto. Infatti, i due documenti contabili recano la diretta esposizione della spesa limitatamente al personale della scuola, dell'AFAM e del Ministero, mentre quella per il personale delle università e degli enti di ricerca, di cui pure sostanzialmente si fa carico lo Stato, è inclusa nei rispettivi fondi di finanziamento ordinario, e quindi presente nella cat. 4 e non nella 1. Ne deriva che quest'ultima non espone l'intero volume della spesa di personale cui fanno fronte le risorse assegnate al Ministero, con la conseguenza che l'indice espresso dalla cat. 1 rende un'informazione solo parziale.

L'andamento della spesa per consumi intermedi, che considera le spese di funzionamento dei sistemi di istruzione, della ricerca e del Ministero (utenze, manutenzione, pulizia, rappresentanza, relazioni pubbliche, studi e consulenze), sia per il 2003 sia per il 2004, appare attestato intorno al 2,6 per cento (impegni di competenza - CP).

Il decreto legge n. 168, convertito con modificazioni dalla legge n. 191 del 2004, ha disposto misure di blocco della spesa, che per il MIUR hanno comportato, sotto il profilo contabile, la decurtazione di fondi per 30,58 milioni, ripartiti tra la cat. 2 – consumi intermedi – 29,86 milioni e la cat. 21 – investimenti fissi lordi – 0,73 milioni. Il rendiconto espone quanto segue:

- consumi intermedi: a) CP stanziamenti iniziali 1.130 milioni; stanziamenti definitivi 1.372 milioni; impegni 1.365 milioni; b) cassa (CS) massa spendibile 1.699 milioni; pagamenti totali 1.385 milioni; residui totali 266 milioni;

- investimenti fissi lordi: a) CP stanziamenti iniziali 117 milioni; stanziamenti definitivi 45 milioni; impegni 45 milioni; b) CS massa spendibile 81 milioni; pagamenti totali 50 milioni; residui totali 30 milioni.

La realtà delle risultanze contabili rivela che ai tagli di spesa del luglio 2004 ha corrisposto un complessivo incremento di spesa. In effetti, le indicazioni legislative sono state travolte nella applicazione amministrativa: la riduzione è stata operata a carico esclusivamente degli investimenti ed in misura decisamente superiore al previsto (72 milioni a fronte di 0,73 milioni), ma non tale da compensare l'aumento di spesa di oltre il 20 per cento (impegni), verificatosi per i consumi intermedi in luogo della diminuzione disposta dalla legge. Cosicché, se da un lato l'abbattimento degli investimenti ha in parte finanziato la spesa corrente, nel

³ MEF – Conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre 2004 – S. straord. GU. n. 53 del 5 marzo 2005 pagg. 37 e 39; i titoli di pagamento relativi alle risorse di competenza 2004 sono così distribuiti: ordini di accreditamento 0,16 per cento; ordinativi diretti 20,6 per cento; ordinativi di spesa fissa 79,2 per cento.

complesso, l'intervento effettuato sulle due categorie economiche si è risolto in una crescita della spesa pari al 13 per cento⁴.

2.1.2 Aree funzionali.

Al MIUR l'art. 50 del d.lgs. n. 300 del 1999 affida due aree funzionali: a) istruzione, compresa l'universitaria e l'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM); b) ricerca. Esse, nel complesso, trovano corrispondenza nei capitoli e nelle unità previsionali di base, ma si incontrano casi di denominazioni degli uni e delle altre imprecise, a volte palesemente casuali (ad es. ricerca di base/applicata), che tolgono significatività alle classificazioni.

La classificazione per funzioni-obiettivo individua le politiche pubbliche di settore e la distribuzione delle spese da essa espressa rende possibile la misurazione delle attività amministrative, anche in termini di servizi finali resi alla collettività. La sua applicazione nel contesto dello stato di previsione e del rendiconto MIUR non rende sempre possibile – per le risorse ivi presenti – il diretto riferimento a ciascuna delle due aree, né permette di conoscerne la distribuzione tra i diversi gradi di istruzione.

A tali informazioni si perviene attraverso procedimenti di calcolo di qualche complessità, basati sull'analisi dei dati del rendiconto, condotta secondo i quattro livelli di classificazione⁵.

Le funzioni-obiettivo presenti sono quattro: servizi generali delle pubbliche amministrazioni; affari economici; istruzione; protezione sociale. Ovviamente, il riparto dei mezzi finanziari privilegia l'istruzione, che si vede assegnato oltre il 94 per cento della dotazione globale. Ma la scomposizione delle dotazioni finanziarie, offerta dai quattro livelli, consente di aggregare le risorse con esclusivo riferimento alle due aree funzionali, poiché è sempre possibile individuarne la pertinenza ad una delle due. Si è così riusciti a costruire la tabella 2, che fornisce, in relazione al complesso delle risorse gestite dal Ministero, i dati finanziari e contabili essenziali della gestione 2004 con raffronto all'anno precedente.

Si può così conoscere l'entità di risorse riconducibili, nell'ambito della complessiva dotazione MIUR, a ciascuna delle due aree. Secondo un analogo procedimento di calcolo si riesce a conoscere l'entità delle risorse assegnate ai diversi gradi di istruzione, come indicato nella Tabella 2.⁶

Va sempre ricordato che la voce istruzione superiore e quindi l'area istruzione comprendono le risorse assegnate alle università, una quota delle quali finanzia le attività di ricerca svolte per autonoma iniziativa degli atenei.

⁴ Il Ministro dell'economia e delle finanze, nell'audizione dinanzi alle Commissioni Bilancio congiunte della Camera e del Senato tenuta il 17 maggio 2005, ha fatto presente che l'azione di Governo ha consentito di contenere l'aumento della spesa per consumi intermedi della Pubblica Amministrazione, cresciuti del 2,2 per cento, rispetto al 4,6 per cento dell'anno precedente. Gli investimenti fissi lordi hanno fatto registrare, al netto delle dismissioni, un incremento pari a circa il 6,6 per cento.

⁵ L'area istruzione trova corrispondenza nella quasi totalità della FO 9 – istruzione –; da essa, infatti, debbono essere sottratte le risorse pertinenti ai livelli 9.6 e 9.7 riguardanti la ricerca.

La ricerca – nella classificazione – è presente in otto delle dieci FO e, per il MIUR, in tre delle quattro FO considerate nel bilancio e, quindi, nel rendiconto (servizi generali delle pubbliche amministrazioni; affari economici; istruzione; protezione sociale).

L'analisi dei dati relativi alle quattro FO, condotta fino al IV livello, raggiunge le seguenti conclusioni.

Le risorse pertinenti all'area istruzione sono quelle della FO 9 al netto, come già segnalato, dei fondi dei livelli 9.6 e 9.7, destinati alla ricerca. Alla stessa area debbono essere riferiti anche i fondi della FO 10 protezione sociale, che risultano attribuiti esclusivamente a centri di responsabilità che operano per i servizi dell'istruzione.

All'area della ricerca sono afferenti le risorse del livello 1.4 (ricerca di base) della FO 1 insieme a quelle della FO 4. Ad esse si aggiungono i livelli 9.6 e 9.7 della FO 9.

I volumi di risorse afferenti alle due aree – come ora ricostruiti – costituiscono, rispettivamente, circa il 95 per cento ed il 5 per cento del totale MIUR. Residua un importo di 5.608 mila euro nella FO 1, riguardante spese di natura comune, che, applicando i due indici, può essere ripartito tra le due aree.

⁶ Il calcolo ha tenuto conto che l'istruzione superiore non compare tra le destinazioni di spesa dei fondi della protezione sociale.

Tabella 2

MIUR: ISTRUZIONE - RICERCA

(milioni di euro)

	2003		2004		2003		2004		2003		2004	
	Prev.def.	% incidenza sul TOTALE 1	Prev.def.	% incidenza sul TOTALE 1	Pagamenti	% incidenza sul TOTALE 1	Pagamenti	% incidenza sul TOTALE 1	Residui	% incidenza sul TOTALE 1	Residui	% incidenza sul TOTALE 1
istruzione prescolastica	4.902	10	4.944	10	4.787	11	4.751	11	221	4	170	3
istruzione primaria	13.494	28	13.588	28	13.163	30	13.052	29	621	11	480	10
istruzione secondaria inferiore	8.985	18	9.044	18	8.773	20	8.699	20	405	7	306	6
istruzione secondaria superiore	13.585	28	13.623	28	13.268	30	13.109	30	605	11	454	9
istruzione post sec. non sup.	421	1	391	1	307	1	364	1	19	0	2	0
istruzione superiore	7.327	15	7.607	15	3.679	8	4.419	10	3.833	67	3.500	71
istruzione totale 1	48.714	96*	49.197	95*	43.977	98*	44.394	97*	5.704	81*	4.912	79*
ricerca totale 2	2.196	4*	2.663	5*	829	2*	1.350	3*	1.363	19*	1.309	21*
MIUR totale generale 3	50.910	100	51.860	100	44.806	100	45.744	100	7.067	100	6.221	100

*Incidenza istruzione sul totale generale 3

Dai dati esposti nella tabella si conosce l'entità delle risorse MIUR assegnate, rispettivamente, all'istruzione ed alla ricerca, distribuite nel 2004 secondo gli indici, all'incirca, del 95 per cento e del 5 per cento; nel 2003, 96 per cento e 4 per cento. Sono esposte le dotazioni riferite a ciascun livello di istruzione, evidenziando le quote percentuali di pertinenza e raffrontando i valori espressi dalle risorse assegnate negli anni 2003 e 2004 in rapporto alla dotazione globale della funzione istruzione.

Ciò consente di cogliere, in termini più diretti, le effettive destinazioni di spesa che si raggruppano nella COFOG 9 e di evidenziarne l'incidenza, richiamando l'attenzione sull'entità dei rispettivi volumi di spesa e sulla loro evoluzione nel biennio.

Nel 2004 la distribuzione del volume dei pagamenti di competenza tra i diversi gradi di istruzione risulta: istruzione prescolastica 10,7 per cento; scuola elementare 29,4 per cento; scuola media 19,6 per cento; scuola secondaria superiore 29,5 per cento; istruzione superiore 9,9 per cento. Rispetto al 2003 gli indici percentuali sono sostanzialmente stabili ad eccezione dell'istruzione superiore che cresce di oltre 1 punto. Ciò ha comportato la diminuzione delle risorse, pressoché generalizzata, per tutti gli ordini di scuola, mentre l'istruzione post secondaria non superiore e l'istruzione superiore hanno ottenuto incrementi, rispettivamente, del 18,5 per cento e del 20,1 per cento.

2.1.3 Struttura del bilancio e disegno organizzativo del MIUR.

La struttura dello stato di previsione e del rendiconto 2004, per l'amministrazione centrale, riflette l'assetto organizzativo che il MIUR aveva nel primo semestre del 2003 e non è, quindi, coerente con l'articolazione definita dal DPR n. 319, entrato in vigore solo il 5 dicembre 2003. Ciò ha reso necessario un intervento di raccordo, riguardante l'assegnazione delle risorse, realizzato con il decreto 7 gennaio 2004, che ha affidata la gestione del bilancio ai nuovi centri di responsabilità. Ne è derivato che il rendiconto riferisce gli esiti contabili della gestione 2004 ad unità organizzative diverse, anche nel numero (8 contro 3), da quelle che hanno effettivamente gestito, risultando, nella sostanza, mancante della esposizione per centri di responsabilità.

2.1.4 Note di auditing finanziario-contabile.

2.1.4.1 Il conto residui presenta 564 milioni di economie, che risultano determinate da 341 milioni di effettive economie, da 228 milioni di perenzioni (40 per cento) e da 4 milioni di eccedenze.

Il conto della competenza si chiude con una maggiore spesa di 104 milioni, derivante da 286 milioni di effettive economie e da 390 milioni di eccedenze.

Dall'insieme dei due conti si ricava che le economie totali sono state pari a circa 460 milioni, le economie effettive 627 milioni, le eccedenze 394 milioni.

Il volume delle economie, rispetto al 2003, si è ridotto di oltre il 40 per cento, ma esso, in notevole percentuale, fa schermo al fenomeno dei pagamenti non effettuati su impegni di spesa formalmente assunti a causa di sopravvenute difficoltà di ordine amministrativo e che successivamente potrebbero essere di nuovo richiesti dai rispettivi creditori (perenzione amministrativa).

2.1.4.2 Anche nel 2004 si sono verificate eccedenze di spesa, che, nel volume finale complessivo del Ministero, risultano in parte compensate dalle economie e determinate in 394 milioni. Il fenomeno si era registrato anche nei precedenti esercizi.

I dati 2002 – 2003 – 2004 di seguito riportati espongono l'evoluzione del fenomeno, che si manifesta su capitoli di spese per il personale, principalmente della scuola.

Anno	residui	competenza	cassa
2002	+895.328.446,72	+664.367.403,09	+1.684.883.434,54
2003	-	+1.331.208.968,06 (+ 100,4 per cento a.p.);	+1.865.067.410,98 (+ 10,7 per cento a.p.)
2004	+4.773.806,72	+389.530.626,98 (- 70,7 per cento a.p.)	+448.571.388,84 (- 75,9 per cento a.p.)

Come può rilevarsi, nel 2004 il fenomeno è stato più contenuto⁷. Esso, comunque, ha interessato tutti gli uffici regionali, presso i quali le eccedenze si sono verificate, oltre che per il personale della scuola, anche per i dipendenti degli stessi uffici e dei CSA. Ulteriori maggiori spese hanno riguardato il personale dell'alta formazione artistica e musicale.

Tenuto conto che per l'Ufficio regionale della Campania si sono prodotte eccedenze soltanto nel conto dei residui, l'indice espresso, per ciascun ufficio regionale, dal rapporto tra eccedenze e previsioni definitive di competenza si colloca in uno spettro compreso tra il valore 1 – Molise – ed il valore 5,1 – Puglia; l'indice medio è 1,6. Questi dati rendono il grado di attendibilità delle previsioni.

La situazione innanzi rappresentata dimostra come la gestione degli effettivi andamenti della spesa del personale non sia dall'Amministrazione costantemente monitorata. Ma l'aspetto che desta maggiore preoccupazione, considerato che le eccedenze di anno in anno continuano a ripetersi, è dato nella mancata sicura individuazione delle cause genetiche e delle anomalie dei procedimenti di spesa.

Alla base del fenomeno, sussiste, come fattore di innesco, una limitata capacità di previsione dell'effettivo volume di spesa da sostenere, cui non è ulteriormente ammissibile ovviare con il ricorso al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine ed, alla fine, con la sanatoria disposta dalla legge di approvazione del rendiconto.

Il fenomeno è noto al MEF⁸, ma il dato riferito alla gestione 2003 – 549,6 milioni – non corrisponde alle risultanze del rendiconto. Le eccedenze sarebbero determinate, in gran parte, dalla corresponsione di arretrati per ricostruzioni di carriera e da aggiornamenti delle classi stipendiali.

Il MEF riconosce che il problema, accentuato dalla ripetitività, impone di adottare, in termini ristretti, misure idonee ad evitare il suo rinnovarsi sin dall'esercizio 2004. Queste misure sono indicate:

- a) nella istituzione di un gruppo di lavoro, composto da rappresentanti del MIUR e del MEF (RGS – Servizi del Tesoro), chiamato ad operare per una corretta programmazione finanziaria ed a svolgere, in corso di gestione, il controllo ed il monitoraggio dei capitoli di spesa del personale anche al fine della tempestiva adozione degli eventuali interventi correttivi;
- b) nella definizione di un tetto massimo della spesa da sostenere annualmente per le ricostruzioni di carriera, stante la difficoltà di quantificarla in fase di previsione.

2.1.4.3 Il rendiconto 2003 si era chiuso con 10.103 milioni di residui totali, che nel corso della gestione 2004 sono stati rideterminati in 10.213, registrando una variazione dell'1 per cento, minore di quella – 6,7 per cento – verificatasi, per l'analogo fenomeno, nel 2003. Queste evenienze, con buona probabilità, costituiscono la proiezione, nell'esercizio successivo, degli effetti di spesa prodotti dai fattori genetici delle eccedenze, verificatesi nell'anno –1.

⁷ Infatti, i rapporti fra le eccedenze verificatesi e le dotazioni delle previsioni definitive di competenza e di cassa sono stati nel 2004, rispettivamente, 0,7 per cento e 0,8 per cento contro il 2,6 per cento ed il 3,5 per cento del 2003.

⁸ Nota n. 85370 del 9 agosto 2004 – MEF-IGOP – diretta al MIUR – Gabinetto.

2.1.5 Affidabilità e attendibilità dei conti – verifica a campione.

In applicazione degli indirizzi espressi con la deliberazione n. 44 del 1° dicembre 2004 dalle Sezioni Riunite della Corte sono state effettuate, in via sperimentale, alcune analisi e verifiche, a campione, sull'affidabilità e attendibilità dei conti. Si è proceduto nei seguenti termini.

Si è data comunicazione all'Amministrazione ed all'Ufficio Centrale del Bilancio dell'avvio delle operazioni.

Sono stati preliminarmente indicati i capitoli del rendiconto 2004 da considerare ai fini della successiva individuazione di quelli in ordine ai quali effettuare le verifiche un titolo di spesa ciascuno. Tra di essi sono stati considerati i seguenti quattro:

cap. 1225

“iniziative per l'orientamento e di prevenzione della dispersione scolastica” – ordine di accreditamento n. 2, emesso in conto competenza a favore di un Istituto scolastico di Verona per l'importo di 50.000 euro in relazione alla partecipazione del Ministero alla manifestazione JOB ORIENTA – Verona 25,26,27 novembre 2004 per mezzo della collaborazione tecnica ed organizzativa dello stesso Istituto sulla base del piano finanziario presentato.

L'affidamento dell'incarico all'Istituto è stato disposto con provvedimento del dirigente dell'Ufficio 2 della Direzione generale per lo studente in data 17 novembre 2004 unitamente all'assegnazione del finanziamento.

La documentazione messa a disposizione include la relazione amministrativo-contabile corredata dal consuntivo di spesa, predisposta dall'Istituto a conclusione della partecipazione alla manifestazione e dalla relazione con la quale il Collegio dei revisori esprime parere favorevole all'approvazione del conto consuntivo 2004 dello stesso Istituto.

L'esame della documentazione non ha dato luogo ad osservazioni.

cap. 1390

“spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo” – ordinativo di pagamento n. 28, emesso, in conto competenza, il 29 novembre 2004, a favore della Società fornitrice dei servizi di trasporto inerenti la rete di connessione degli istituti scolastici al sistema informativo MIUR per l'importo di 2.439.790,15. Il pagamento avviene come quota parte dell'autorizzazione rilasciata, in pari data, dal Direttore Generale per i sistemi informativi a saldo delle fatture presentate dalla Società per i servizi prestati dal mese di gennaio al luglio 2004. La prestazione costituisce adempimento del contratto rep. n. 1990, stipulato il 23 giugno 2004 nell'ambito del contratto-quadro 31 maggio 1999 tra il Centro Tecnico e Telecom Italia S.p.A.. La durata del contratto rep. n. 1990, approvato, in data 6 luglio 2004, dal Direttore generale già citato e registrato alla Corte il 3 agosto 2004, registro n. 5, foglio n. 139, decorre dal 1° gennaio al 31 dicembre 2004.

La documentazione presentata dall'Amministrazione ed esaminata ha consentito di constatare la regolarità della procedura di spesa. In particolare, il procedimento di liquidazione e di ordinazione del pagamento risulta assolto a seguito dell'acquisizione della positiva attestazione circa i termini entro i quali sono stati erogati i servizi, della verifica, a campione, del collaudo e della correttezza delle fatture.

cap. 8969

Ordine di pagare in conto residui 2003 n. 150 per 18.707 euro destinato a progetti di ricerca d'interesse nazionale.

La verifica ha consentito di accertare l'esatta imputazione del capitolo di bilancio, la regolarità formale del titolo, la quietanza da parte dell'esatto creditore dello Stato, la

corrispondenza dell'importo pagato rispetto ai dati riportati nel sistema informativo integrato e il riscontro della clausola di ordinazione della spesa.

E' stata riscontrata la corretta sequenza procedimentale, chiedendo l'integrazione documentale degli atti ritenuti necessari in quanto presupposti al titolo, e la sequenza delle fasi della liquidazione, dell'ordinazione e del pagamento.

cap. 5462

La scelta del capitolo concernente "Fondo per l'attività di supporto alla programmazione e al riordino, al monitoraggio ed alla valutazione della ricerca scientifica e tecnologica" è stata operata perché nell'ambito della funzione Ricerca, presenta, rispetto alle movimentazioni riscontrabili nei capitoli alla stessa riferibili, una velocità di impegno e di pagamento nettamente superiori, nonostante il suo oggetto lasciasse prevedere il contrario, per i tempi riscontrabili relativamente ai monitoraggi ed alle valutazioni ministeriali.

Si è riscontrato peraltro, entrando all'interno del capitolo attraverso l'esame dei titoli condotti con il sistema Corte dei conti /RGS, che per le fonti regolatrici⁹ ma soprattutto per la prassi amministrativa, esso costituisce un (capitolo) fondo, a carico del quale sono imputate spese di varia natura con nessi anche non immediatamente riferibili alla funzione.

Presso l'Ufficio centrale di Bilancio è stato individuato l'ordine di pagamento, e contestuale impegno, n. 213 del 24 maggio 2004 per l'importo 14.561,61 euro.

Trattandosi di un corrispettivo per un servizio di *data entry* effettuato ai sensi del regolamento per l'esecuzione in economia di lavori beni e servizi approvato con DM n. 60 del 5 febbraio 2002, è stato chiesto in quale fattispecie del decreto rientrasse, in considerazione della produzione a consuntivo di un fattura nella quale era riportata la prestazione in giornate lavorative di tre terminaliste, e per quale motivo era stata imputata al cap. 5462.

L'Amministrazione ha riferito la prestazione alla immissione nel sistema informatico di monitoraggio di dati inerenti i progetti finanziati dalle leggi n. 46 del 1988 e dal d.lgs. n. 297 del 1999; di dati relativi agli incarichi conferiti ed ai pagamenti effettuati in favore di esperti scientifici; di dati pervenuti per via telematica da parte di candidati alla procedura di selezione dei componenti dei comitati di area per il VTR (triennio 2001/2003).

3. Indirizzi programmatici ed obiettivi.

3.1 DPEF, Legge Finanziaria, legge di bilancio, nota preliminare, direttiva generale.

Per gli indirizzi programmatici e gli obiettivi dell'azione amministrativa occorre riferirsi principalmente al DPEF 2004 - 2007, alla nota preliminare allo stato di previsione della spesa del Ministero ed alla Direttiva generale del Ministro.

Il primo documento indica, per l'area dell'istruzione e formazione, la necessità di modulare un moderno sistema scolastico sulla base di programmi didattici più ricchi e approfonditi e di garantire la possibilità di raggiungere livelli di istruzione più elevati anche mediante la partecipazione ad iniziative di *life-long learning*.

Per corrispondere a queste esigenze il Governo ha ottenuto dal Parlamento la delega per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale con la legge n. 53 del 28 marzo 2003.

La riforma si incentra nell'articolazione del percorso scolastico degli alunni in due cicli:

1. primario di otto anni, comprendente la scuola elementare e la scuola media;

⁹ A valere sul fondo, (...) si provvede alla copertura di oneri per il funzionamento di organismi e strutture di supporto nel settore della ricerca scientifica e tecnologica, ivi compresi i compensi o le indennità per i componenti, per attività di studio, indagine e rilevazione, di fornitura di servizi informativi e telematici, di consulenza, monitoraggio e valutazione nel predetto settore, nonché per assunzioni a tempo determinato, per le predette attività e nel limite di quindici unità, secondo la normativa vigente per le pubbliche amministrazioni.

2. secondario di cinque anni, costituito dalla scuola secondaria superiore o, in alternativa, dalla formazione professionale.

I due cicli sono preceduti dalla scuola dell'infanzia di durata triennale.

Come misure di attuazione della riforma sono indicate:

- la soddisfazione della maggiore richiesta di servizi educativi per l'infanzia;
- l'anticipo della iscrizione alla scuola dell'infanzia ed alla scuola elementare per i bambini, rispettivamente, di due anni e mezzo e di cinque anni e mezzo;
- l'insegnamento di una lingua straniera e la familiarizzazione con il computer nella scuola elementare;
- l'introduzione dell'insegnamento di una seconda lingua straniera nella scuola media;
- la valutazione della qualità dell'insegnamento e del livello culturale degli studenti.

L'area della ricerca deve indirizzarsi al potenziamento del tessuto industriale, costituito in larga parte da medie e piccole aziende, mediante l'adozione di misure atte ad assicurare l'innovazione tecnologica, sia consentendo ad esse l'accesso ai risultati della ricerca di base sia l'acquisizione dei più aggiornati sviluppi nei processi produttivi e nella proposta di nuovi prodotti.

Questi indirizzi ed obiettivi sono ripresi e specificati come impegni per il Governo dalle risoluzioni (Doc. LVII, n. 3), con le quali il Senato, il 30 luglio 2003, e la Camera dei deputati, il giorno successivo, hanno approvato il DPEF.¹⁰

Anche a questo settore ben si attagliano le considerazioni di ordine generale svolte dalla Corte in occasione dell'audizione in Parlamento sul DPEF (Sezioni riunite deliberazione n. 34 del 22 luglio 2003), secondo le quali il documento dovrebbe recare una griglia di verifica delle compatibilità economiche e finanziarie degli interventi programmati. Diversamente, gli obiettivi programmatici appaiono non sorretti da valutazioni quantitative sugli oneri derivanti dall'attuazione delle leggi delega.

3.2 La struttura dello stato di previsione e la nota preliminare si caratterizzano per il riferimento all'assetto organizzativo del Ministero risalente al primo semestre 2003, costituito dalla semplice giustapposizione degli apparati dei preesistenti Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, disposta dal d.lgs. n. 300 del 1999 ed attuata dall'inizio della XIV legislatura (giugno 2001). Un assetto, cioè, antecedente a quello definito dal regolamento di organizzazione (DPR n. 319 dell' 11 agosto 2003), non andato compiutamente a regime neppure nel corso del 2004. Ne è derivato che l'articolazione del documento contabile fondamentale - lo stato di previsione - è risultata non coerente con la nuova configurazione organizzativa che l'Amministrazione ha acquisito.

La nota preliminare, che, anche sotto il profilo strettamente tecnico, risulta generica e ripetitiva, non rispetta i contenuti prescritti dall'art. 2, comma 4 quater, della legge n. 468/1978¹¹; essa individua le missioni prioritarie della gestione 2004 per ciascuna delle aree funzionali:

istruzione

- attuazione della legge n. 53/2003 concernente la riforma della scuola;
- razionalizzazione delle dotazioni organiche del sistema istruzione;

¹⁰ k) agevolare, eventualmente anche attraverso specifiche previsioni di carattere fiscale, le spese per la ricerca, di base e applicata, e per l'innovazione e favorire forme di integrazione e di cooperazione tra le università e i centri di ricerca, da un lato, e il mondo delle imprese dall'altro.....;

l) sostenere, nell'ambito della progressiva attuazione della riforma della scuola, le misure rivolte a favorire l'integrazione tra istruzione scolastica e formazione professionale e il perseguimento della parità scolastica.

¹¹ Se ne veda la conferma nel disegno di legge ANNO SCOLASTICO n. 2513 Tab. 7 - XIV legislatura - pag. XIII.

- recupero della dispersione scolastica ed avvio della realizzazione del diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione per almeno dodici anni o sino al conseguimento di una qualifica professionale entro i diciotto anni di età;
- formazione, aggiornamento, riconversione del personale;
- attuazione del CCNL del personale;
- potenziamento dell'infrastruttura informatica delle scuole volta alla fruizione di applicativi didattici multimediali.

università

- focalizzazione della programmazione del sistema universitario sugli strumenti dell'orientamento e del tutorato, dell'internalizzazione e dei servizi agli studenti;
- diritto allo studio: interventi diretti a favore degli studenti; copertura delle tasse non versate alle università non statali;
- soddisfacimento delle aumentate esigenze di funzionamento delle università determinate dalla riforma degli ordinamenti didattici e dalla copertura degli incrementi stipendiali dei docenti e dei ricercatori;
- realizzazione di interventi strutturali e potenziamento della ricerca universitaria.

ricerca

- sostegno della ricerca di base, in particolare di quella orientata allo sviluppo delle tecnologie a carattere multidisciplinare;
- potenziamento della ricerca industriale e del connesso sviluppo tecnologico;
- promozione dei processi di innovazione nelle piccole e medie imprese.

alta formazione artistica e musicale

- definizione del processo di autonomia delle relative istituzioni e dei nuovi percorsi didattici;
- definizione delle procedure di programmazione;
- statizzazione degli istituti legalmente riconosciuti anche mediante fusioni o accorpamenti.

3.3 La direttiva generale sull'azione amministrativa e sulla gestione per l'anno 2004, emanata dal Ministro il 16 gennaio 2004¹², dichiara di individuare linee di indirizzo, programmi, obiettivi, priorità, risorse e risultati (da raggiungere). Essa, che ha per destinatari i tre capi dipartimento, i quindici direttori generali centrali e i diciotto direttori generali degli uffici regionali, rende ragione del contesto organizzativo in via di transizione in cui viene a calarsi ed è strutturata in relazione alle aree funzionali dell'amministrazione, di quelle strumentali (programmazione, gestione del bilancio, risorse umane, informazione) e di quelle relative ai controlli. Le sue indicazioni sono rese, nella quasi totalità dei casi, in termini assolutamente generici, il che rende impossibile la precisa determinazione dei risultati attesi e, quindi anche la loro misurazione. Nella formulazione adottata la direttiva risulta di ben scarsa significatività, offrendo un'elencazione di obiettivi strategici redatti in termini di tale ampiezza, che, non accompagnata da previsioni di graduale raggiungimento secondo parametri predeterminati, non dà alcuna possibilità di cogliere l'attività amministrativa di acquisizione dell'obiettivo o, almeno, di approssimazione ad esso.

Due esempi, tratti dall'allegato 1 del documento, che espone, secondo formulazioni sintetiche, le indicazioni rese nel testo in forma discorsiva:

A.1.5 consolidare e ampliare il sistema della scuola paritaria;

A.1.6 realizzare il sistema nazionale di valutazione dell'istruzione.

¹² Registrata dalla Corte il 16 aprile 2004 – registro n. 1, foglio n. 346.

In questo secondo caso, appare necessario chiarire se con il vocabolo realizzare ci si riferisca solo all'emanazione della relativa normativa o debba intendersi come costituzione di un sistema di valutazione effettivamente operativo e quindi fornitore di valutazioni.

La direttiva che i Ministri sono chiamati ad emanare ogni anno per la guida dell'azione amministrativa

può rinunciare a ripercorrere l'intero spettro delle aree funzionali affidate all'amministrazione e, più opportunamente, concretarsi in una selezione di obiettivi mirata e coerente con gli indirizzi dei documenti programmatici. Gli obiettivi debbono essere realisticamente raggiungibili nell'arco della durata temporale della gestione e debbono rapportarsi a parametri ed indicatori che ne permettano la misurazione del grado di acquisizione. Solo in tal modo è possibile verificare i successi o le mancate realizzazioni dell'azione amministrativa ed ancorare ad essi la valutazione delle gestioni dei dirigenti che ne sono responsabili.

Essa, ove sia dotata dei contenuti ora indicati, costituisce indispensabile riferimento per l'esercizio del controllo strategico e di gestione, i cui esiti debbono rifluire nella prosecuzione dell'azione amministrativa. Tale è l'indicazione già espressa dalla Corte ¹³: gli esiti dei controlli debbono essere espressamente valutati ai fini del futuro operare, richiedendosi apposita motivazione nei casi in cui si intenda orientare diversamente le attività amministrative. Evidentemente, questo circuito non può essere percorso virtuosamente, se la nota preliminare e la direttiva generale, che ne costituiscono gli essenziali, decisivi momenti di avvio, si rilevano documenti manchevoli e/o difettosi. In prospettiva, l'indicazione della Corte appare coltivata positivamente nel disegno di legge di iniziativa governativa – AC n. 3186 comunicato il 29 ottobre 2004 – concernente Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005.¹⁴ Le indicazioni fornite dalla direttiva del Presidente del Consiglio 23 dicembre 2004¹⁵. “Indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo” risultano in linea con le precedenti osservazioni. In particolare, va colto il richiamo rivolto alle amministrazioni al rispetto della struttura e dei contenuti della nota preliminare e la sottolineatura della sequenza logica che lega DPEF – nota preliminare – direttiva generale.

4. I sistemi dell'istruzione: dati e problematiche; situazione ed aspetti evolutivi.

4.1 Rete scolastica; evoluzione della popolazione scolastica; il personale direttivo e docente, il personale ATA (organici e situazione di fatto).

L'esposizione della gestione nei profili finanziari e contabili va necessariamente correlata, ad evitare un'informazione arida e priva di termini di riferimento, ad una informazione di sintesi sulle componenti dei sistemi dell'istruzione e della ricerca, espressiva della situazione attuale e

¹³ Corte dei conti – Sezioni riunite – relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2003 – volume II – tomo II – Ministero per i beni e le attività culturali – pag. 865.

¹⁴ Il Governo nell'esercizio della delega per il riassetto e la semplificazione delle disposizioni vigenti in materia di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni dello Stato e dagli enti pubblici nazionali dovrà conformarsi, tra gli altri, ai seguenti principi e criteri direttivi:

- valutazione, in sede di controllo strategico, della congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi predefiniti nelle direttive annuali per l'azione amministrativa e la gestione;
- individuazione di misure che assicurino la coerenza con l'attività e gli esiti del controllo strategico degli atti di programmazione e degli interventi correttivi adottati da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo;
- rafforzamento del collegamento funzionale tra i controlli e lo svolgimento dell'attività amministrativa, in particolare al fine di individuare meccanismi di razionale allocazione delle risorse e di migliorare l'efficienza dei servizi e l'efficacia degli interventi (cfr. art. 5 comma 1 lett. a n. 2, 3; lett. c).

La relazione dà atto che “è emersa la necessità che, a livello di ciascuna amministrazione, la direttiva annuale del Ministro tenga conto degli esiti dell'attività di controllo strategico relativa all'attività amministrativa svolta nell'anno precedente, in modo che detta direttiva rappresenti non già un quid novi, ma la prosecuzione dell'attività di programmazione dell'anno precedente, con le modifiche che l'analisi della gestione suggerisce. In tale modo, programmazione, attività amministrativa, controllo e successivi interventi programmatici sono legati fra loro ed inseriti in un ciclo continuo.....”.

¹⁵ GU n. 22 del 28 gennaio 2005.