

6.1.18 La valutazione della ricerca: l'attività del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR).

Dopo il rinnovo della composizione del Comitato⁶¹, gli Enti di ricerca contattati per l'esercizio della valutazione sono stati diciassette, fra i quali i principali enti nazionali.

I criteri di valutazione sono stati raggruppati in cinque macrocriteri, costituiti dalla produttività e qualità del lavoro svolto, l'internazionalizzazione, l'impatto, l'attrazione di risorse esterne, la gestione delle risorse.

Dopo la definizione delle linee guida per la valutazione della ricerca⁶², elaborate dal Comitato su incarico del Ministro dell'Istruzione e presentate in data 20 maggio 2003 dal Ministro dell'università, della ricerca e dell'istruzione, è stata avviata con DM n. 2206/ric del 16/12/2003 la valutazione delle performance della ricerca presso Università, enti di ricerca, altri soggetti pubblici e privati.

La valutazione riguarderà il triennio 2001 – 2003 e si dovrebbe sviluppare per il triennio successivo fino al 2006.

Entro il 31 dicembre 2004, sono pervenuti al MIUR 18.500 “prodotti”⁶³ ripartiti fra quattordici aree disciplinari del CUN, cui, evidentemente per induzione dal materiale ricevuto, sono state aggiunte sei aree “speciali” costituite dalle Scienze e tecnologie per una società dell'informazione e della comunicazione; Scienze e tecnologie per la qualità e la sicurezza degli alimenti; Scienze e tecnologie dei nano/microsistemi; Scienze e tecnologie aerospaziali; Scienze e tecnologie per lo sviluppo e la *governance* sostenibili: aspetti economici, sociali ed ambientali; Scienze e tecnologie per la valutazione e la valorizzazione dei beni culturali.

Sono stati creati dal MIUR venti “panel” (comitati scientifici) composti da 156 esperti dei quali: 75 accademici non costituenti la maggioranza dei panel stessi, in quanto pari al 48 per cento del totale, 44 provenienti da Università e istituzioni di ricerca estere o internazionali (pari al 28 per cento del totale), 19 da Enti di ricerca o da organismi italiani (12 per cento), 19 dall'industria e dalle professioni (12 per cento), 2 da organi ministeriali e 5 da esperti italiani.

Potranno essere attribuiti quattro livelli di merito: eccellente; buono; accettabile; limitato.

E' prevista la trasmissione, da parte dei panel, di una relazione finale entro il 30 giugno 2005 che individui i punti di forza e di debolezza di ciascuna area e suggerisca, ove possibile, eventuali interventi correttivi. Una apposita sezione sarà dedicata all'analisi dei brevetti. A sua volta il CIVR predisporrà un rapporto finale su ogni singola struttura, formulando per ognuna di esse un giudizio di merito. Le complessive attività di valutazione dovrebbero concludersi presumibilmente nel 2006.

La Corte ha già avuto modo di osservare che l'esercizio della valutazione della ricerca, ai sensi della normativa vigente (d.lgs. n. 204 del 1998 e d.lgs. n. 297 del 1999) non può essere svolto esclusivamente a cadenza triennale, né può escludersi un esercizio diretto, sia pure secondo modalità da decidere da parte dello stesso CIVR, delle verifiche sui programmi ed i progetti di ricerca senza la mediazione dei NIV.

7. Organizzazione, personale e nuove tecnologie.

7.1 L'organizzazione dell'Amministrazione.

Nelle precedenti relazioni si è riferito sui punti d'arrivo del processo di riorganizzazione che ha investito l'Amministrazione negli ultimi anni. Si è trattato di un processo che non è rimasto circoscritto alle strutture, che, al centro e distribuite sul territorio, la costituiscono, ma ha inciso sui loro contenuti funzionali e che, per questo aspetto, non ha tuttora raggiunto una

⁶¹ I componenti del Comitato sono stati nominati la prima volta con DPCM n. 10873 del 26/03/99. Con DPCM in data 9/5/2003 si è proceduto al rinnovo degli stessi.

⁶² Per una descrizione delle attività del CIVR fino al 2003, si confronti relazione approvata con deliberazione n° 12/2005 SCCG del 6 aprile 2005

⁶³ Così definiti dall'amministrazione;

compiuta definizione. Infatti, il Ministero, che ancora negli anni '80, anche mediante gli uffici periferici, provvedeva pressoché interamente alle attività amministrative di organizzazione e di allestimento delle strutture, lasciando alle istituzioni scolastiche ed universitarie unicamente la diretta erogazione del servizio formativo agli studenti, è oggi chiamato ad assolvere funzioni di governo dei sistemi scolastico, universitario e della ricerca e compiti di servizio per gli istituti scolastici, per gli atenei e gli enti di ricerca. Questa mutazione funzionale è stata determinata, a partire dagli anni '90, dal tardivo pieno riconoscimento dell'autonomia attribuita dalla Costituzione alle università (art. 33 u.c.)⁶⁴ e dal conferimento di una posizione simile alle istituzioni scolastiche ad opera, prima, della legge n. 59 del 1997 – art. 21 - e, poi, dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella formulazione introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001⁶⁵.

D'altronde, lo stesso esercizio delle autonomie viene ormai a svolgersi nel mutato quadro di composizione dei poteri attribuiti, per le materie istruzione e ricerca, allo Stato ed agli Enti territoriali⁶⁶. Il che ne impone una corretta, coerente trasposizione nel complessivo disegno organizzativo delle Amministrazioni pubbliche coinvolte.

Il nuovo assetto del Ministero trova la sua fonte di origine nella legge delega n. 59 del 1997 e nel relativo d.lgs 30 luglio 1999, n. 300, il quale, nel delineare la riforma dell'organizzazione del Governo, ha stabilito l'unificazione dei dicasteri della Pubblica Istruzione e dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica in una unica struttura con la denominazione di Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Tale nuovo assetto, così come quello di altre Amministrazioni, doveva andare in vigore con l'inizio della legislatura successiva all'entrata in vigore del decreto legislativo.

Nel frattempo, al fine di pervenire a definizioni organizzatorie il più possibile vicine alla nuova ristrutturazione, il d.lgs n. 300 del 1999 ha stabilito, nelle disposizioni transitorie, che le Amministrazioni interessate alla riforma si dotassero già di nuove strutture. Per evitare all'istituendo Ministero unificate situazioni di vischiosità o attrito derivanti da diversità strutturali e organizzative, ha previsto che, prima e in vista dell'unificazione, l'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione dei dipartimenti e degli uffici di livello dirigenziale generale e la definizione dei rispettivi compiti di ciascun Ministero fossero stabiliti con regolamenti emanati ai sensi dell'art. 17, comma 4 bis, della legge 23 agosto 1988 n. 400.

A ciò si è provveduto con l'emanazione dei DPR n. 477 del 1° dicembre 1999 per il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, e del DPR n. 347 del 6 novembre 2000 per il Ministero della pubblica istruzione.

Con tali decreti, il Ministero della pubblica istruzione e il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica hanno dato seguito al transitorio riassetto, predisponendosi alla riunificazione con diversa velocità. Invero, le disposizioni relative al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, limitatamente all'area dell'istruzione scolastica, dovevano entrare in vigore dalla data del decreto legislativo, mentre per il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica si sarebbe proceduto al riordinamento, ai sensi dell'art. 17 comma 4 bis della legge 23 agosto 1988 n. 400, prevedendosi un dipartimento per le funzioni finali, con non più di due uffici di livello dirigenziale al suo interno, nonché non più di due uffici di livello dirigenziale generale per i compiti strumentali.

Nel caso dell'amministrazione dell'istruzione scolastica va ricordato che una riforma con antecedenti ancora più lontani si sarebbe dovuta attuare attraverso la terza regionalizzazione, con il d.lgs. n. 112 del 1998.

⁶⁴ Legge 9 maggio 1989 n. 168: si vedano, in particolare, gli artt. 1 e 6.

⁶⁵ Corte Costituzionale sentenza n. 37 del 12-27 gennaio 2005: *Autonomia scolastica* non è incondizionata libertà di autodeterminazione, essa esige soltanto che agli istituti scolastici siano lasciati adeguati spazi che le leggi statali e regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare.

⁶⁶ Costituzione artt. 117, secondo e terzo comma; 118, primo ed ultimo comma: di ciò hanno costituito parziale anticipazione le disposizioni degli artt. da 135 a 139 del d.lgs. n. 112 del 1998.

Proprio in relazione alla diversa velocità di cambiamento del settore istruzione scolastica rispetto al settore istruzione universitaria e ricerca scientifica e tecnologica è riscontrabile una prima caratteristica rispetto agli assetti dei Dicasteri dai quali deriva l'attuale: mentre il legislatore aveva da tempo decentrato e snellito l'amministrazione delle università e della ricerca, sin dal 1986 con la legge n. 23, con l'istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, avvenuta con legge n. 168 del 1989 e, soprattutto con la legge n. 537 del 1993, il Ministero della pubblica istruzione non aveva ancora subito rilevanti modifiche in occasione delle tre riforme di decentramento regionale dal 1972 al 1998, in termini di diminuzioni di personale dirigenziale e delle qualifiche funzionali.

Con DPCM in data 26 maggio 2000, si era proceduto all'individuazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio dei compiti e delle funzioni amministrative connesse agli istituti professionali, trasferiti alle Regioni ai sensi dell'art. 141 del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112, con decorrenza non successiva al 31 dicembre 2000. Ma tali risorse, per essere limitate alle sole istituzioni dove non funzionavano corsi di studio di durata quinquennale per il conseguimento del diploma d'istruzione secondaria superiore, la formazione continua, permanente e ricorrente e quella conseguente a riconversione di attività produttive, sono state limitate a soli cinque istituti professionali, con decorrenza dall'anno scolastico 2000-2001, demandandosi a successivo, separato DPCM l'individuazione dei beni, delle risorse finanziarie, umane, organizzative e strumentali da trasferire alle regioni.

Con successivo decreto in data 12 settembre 2000 sono state individuate le risorse da trasferire agli Enti locali e alle Regioni ai sensi degli artt. 138 e 139 dello stesso d.lgs. 112/1998⁶⁷ e messi a disposizione da parte dell'amministrazione 70.050.000.000 di lire, corrispondenti a 36.177.806,78 di euro ma solo con riferimento agli Enti locali (Province e Comuni) e dopo formale richiesta del M.E.F. in data 24 settembre 2003.

Trasferite le risorse agli Enti locali per mezzo del M.E.F., il trasferimento del personale alle Regioni a statuto speciale non ha ancora avuto luogo, come pure il trasferimento di personale alle Regioni a statuto ordinario, come previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da ultimo richiamato, ancorché il personale stesso fosse stato già determinato in 103 unità, rispettivamente per le esigenze degli Enti locali e delle Regioni.

Ciò in quanto il 13 novembre 2000, è stato emanato un ulteriore DPCM, concernente "Criteri di ripartizione tra le regioni e gli Enti locali per l'esercizio delle funzioni conferite dal d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 in materia d'istruzione scolastica".

Tale normativa richiedeva, tra l'altro, l'adozione di un ulteriore provvedimento che doveva essere il risultato di accordi tra l'Ufficio per il federalismo amministrativo ed il Ministero della pubblica istruzione per dare corso alla individuazione delle risorse umane da trasferire alle Regioni.

L'Amministrazione ha fatto presente che le Regioni hanno convenuto di procedere ad un riesame della materia mediante l'istituzione di un tavolo tecnico con l'intento di procedere ad un accordo definitivo per il trasferimento alle medesime anche delle risorse umane necessarie.

Il trasferimento di risorse è avvenuto in misura minimale sotto il profilo della rilevanza delle funzioni e solo in parte, essendo stato determinato, per quelle finanziarie ancora da trasferire attualizzate al 2000 e per tutti i capitoli, in 14.550 milioni di lire, e per le risorse umane entro il contingente sopra indicato, valutato in misura pari all'1,89 per cento dell'organico di fatto.

Rilevante l'aspetto, che connota la peculiarità dell'autonomia scolastica, costituito dalla non sovrapponibilità della stessa all'autonomia territoriale, che deve essere tenuto presente ai fini dei successivi sviluppi del rapporto intercorrente con lo Stato da una parte e con le

⁶⁷ Concernenti, rispettivamente, le deleghe di funzioni alle Regioni ed i trasferimenti alle province ed ai comuni.

autonomie territoriali e funzionali, dall'altra, riscontrabile anche attraverso l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale.

Per quanto riguarda in particolare l'amministrazione scolastica, in esecuzione della delega contenuta nell'art. 21 della legge n. 59 del 1997 è stata, infatti, istituita la qualifica dirigenziale dei capi d'istituto, proseguita attraverso il DPR n. 275 del 1999, cui è seguito il riordino dei cicli d'istruzione approvato con legge n. 30 del 10 febbraio 2000.

Sono seguiti, ancora, la riforma dei cicli, di cui alla legge n. 53 del 2003 e, in attuazione di quest'ultima, il d.lgs. 19 febbraio 2004 n. 59 e, da ultimo, il decreto legislativo 15 aprile 2005 n. 76, con il quale sono state definite le norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione a norma dell'art. 2 comma 1 lett. c della richiamata legge 28 marzo 2003 n. 53.

In presenza di tale complesso normativo la configurazione organizzativa dell'apparato ministeriale ha raggiunto l'attuale assetto solo alla fine del 2003, a seguito dell'unione dei Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, che ha avuto effetto dall'inizio della XIV legislatura (giugno 2001). La nuova organizzazione, che è stata definita dal DPR n. 319 del 2003, consta di tre Dipartimenti, nell'articolazione centrale, e di diciotto Uffici regionali sul territorio, ad eccezione della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige. I tre Dipartimenti sono preposti, rispettivamente, all'istruzione; all'università, all'alta formazione artistica e musicale ed alla ricerca; alla programmazione ministeriale ed alla gestione del bilancio, del personale ministeriale e dell'informazione e sono, ciascuno, articolati in cinque Uffici di livello dirigenziale generale. I diciotto Uffici regionali, anch'essi di livello dirigenziale generale, svolgono attività di supporto esclusivamente nei confronti degli istituti scolastici; curano i rapporti con le Regioni e con gli Enti locali; svolgono compiti relativi al reclutamento, alla mobilità del personale scolastico, all'assegnazione delle risorse finanziarie e di personale alle scuole⁶⁸. Presso ciascuno di essi è costituito un comitato, composto di rappresentanti dello Stato, della Regione e degli Enti locali, incaricato di coordinare le attività gestionali di tutti i soggetti coinvolti nel servizio scolastico e di esprimere valutazioni sulla realizzazione degli obiettivi.

Questo disegno organizzativo è esposto ad un duplice livello di osservazioni; il primo attinente al complesso dell'Amministrazione, l'altro alla distribuzione delle aree funzionali tra le articolazioni, come individuate.

Le nuove disposizioni dell'art. 117 Costituzione, sia per quanto riguarda il riparto di funzioni tra Comuni, Regioni e Stato, sia per la posizione di autonomia acquisita dagli istituti scolastici, richiedono, infatti, un'attenta riconsiderazione circa il punto di equilibrio tra poteri dell'Amministrazione statale⁶⁹ e poteri degli Enti territoriali, ad esempio, in ordine alla definizione della rete degli istituti sul territorio. Per le stesse ragioni, ad una simile verifica va sottoposta l'articolazione territoriale dell'Amministrazione statale, che insiste sia a livello regionale che provinciale⁷⁰.

Ciò comporta che il Ministero, nel momento presente, sta operando sul territorio in una situazione non ancora stabile, assicurando al servizio nazionale istruzione una continuità organizzativa del tutto contingente⁷¹.

⁶⁸ L'art. 75, comma 3, del d.lgs. n. 300 del 1999 così definisce i compiti degli uffici regionali. Occorre, però, chiedersi se queste norme possano considerarsi compatibili con le modifiche intervenute della Costituzione. Consistenti perplessità sono indotte dagli sviluppi della giurisprudenza costituzionale.

⁶⁹ Cfr. art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 300 del 1999: i Ministeri svolgono per mezzo della propria organizzazione le funzioni di spettanza statale nelle materie e secondo le aree funzionali indicate.

⁷⁰ Si veda il parere n. 2661, reso dal Consiglio di Stato – Sezione consultiva per gli atti normativi – nell'adunanza del 30 settembre 2002, in ordine ad una precedente redazione dello schema di regolamento, successivamente emanato con il d. P.R. n. 319 del 2003.

⁷¹ Sostenendo la definitività, a legislazione vigente, dell'assetto dell'amministrazione, e la distinzione fra compiti di coordinamento e di gestione, la Sezione centrale del controllo preventivo di legittimità, infatti, nella deliberazione n. 6/2003 P del 27 marzo 2003, non ha ritenuto accedere alla tesi ministeriale che potessero essere istituiti sei Servizi di

L'amministrazione dell'istruzione si trova ad attraversare una duplice transizione: dall'amministrazione centralizzata all'amministrazione distribuita sul territorio, interessata da tempo da un processo di decentramento ormai in fase avanzata; dal confronto in atto, e non disgiunto da un fitto contenzioso, fra decentramento di queste strutture e regionalismo delle funzioni; dal crescente anche se non compiutamente istituzionalizzato⁷² policentrismo dell'amministrazione scolastica, nel segno dell'autonomia, dopo la crisi della partecipazione amministrativa.

Il primo aspetto è caratteristico delle fasi di transizione dell'apparato che comportano inizialmente il mero spostamento verso uffici periferici di compiti burocratici senza arricchirne competenze e dotazioni. Esso conduce alla seconda transizione, durante la quale gli utenti percepiscono la crisi delle strutture amministrative, si organizzano ed impongono gradualmente, attraverso gli strumenti della partecipazione e del consenso, il controllo ravvicinato della gestione dei propri interessi, determinando un cambiamento volto ad ottenere interlocutori responsabili delle funzioni.

La terza fase può ritenersi quella dell'attuazione compiuta dell'autonomia funzionale. L'istituzione dialoga alla pari con le autonomie locali e territoriali e produce, o attira, una classe dirigente in grado di reggere il confronto con un'amministrazione orizzontale nella quale si gestiscono interi processi funzionali.

Permane, nell'ambito del sistema scolastico il problema, ancora al di là dall'essere risolto, costituito dalla redistribuzione fra i diversi centri regionali di un finanziamento corrispondente alle esigenze di spesa, che richiede un'efficace programmazione, un monitoraggio costante e l'adozione tempestiva dei conseguenti interventi correttivi.

La situazione di provvisorietà in cui, peraltro, nel 2005 si trova ancora l'apparato amministrativo statale dell'istruzione, è stata accentuata dal corso della più radicale riforma della parte seconda della Costituzione in senso devolutivo delle stesse competenze alle Regioni⁷³.

L'attualità della esigenza di adeguamento della disciplina generale del sistema scolastico, anche nei profili organizzativi, all'evoluzione dell'ordinamento costituzionale è confermata dagli indirizzi espressi dalla Corte Costituzionale, che, ripetutamente, è stata chiamata a dirimere conflitti innescati da disposizioni che esprimono assetti non sempre lineari.

Tali indirizzi individuano l'ambito che compete all'Amministrazione dello Stato: nell'adozione di determinazioni espressive di esigenze meritevoli di disciplina uniforme sul territorio nazionale, quali, ad esempio, la definizione degli *standards* nel rispetto dei quali il servizio formativo deve essere erogato per l'intera collettività nazionale⁷⁴.

supporto ai compiti settorialmente propri dell'amministrazione, né che fosse possibile, al di là dall'assetto ministeriale su base dipartimentale, riconoscere l'esercizio di una specifica autonomia definitiva in ordine ad attività d'ordine strumentale, quali quelle attribuite ai sei Servizi su indicati, cui preporre altrettante figure dirigenziali generali, né che i Capi dipartimento potessero avere alle loro dirette dipendenze uffici di livello dirigenziale non generale, esclusi dalla previsione dell'art. 4 comma 4 del d.lgs. n. 300 del 1999 relativa all'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale in apposito decreto ministeriale di natura non regolamentare.

Tuttavia, nella stessa deliberazione, richiamato il parere del Consiglio di Stato nel quale, tenuta presente la riforma del titolo V recata dalla richiamata legge costituzionale n°3 del 18 ottobre 2001, era stata prospettata l'esigenza di una ulteriore riforma delle strutture ministeriali in sede della configurazione di quello che sarebbe risultato il sistema della pubblica istruzione a seguito dell'attuazione di tale legge, è stato convenuto che il regolamento elaborato costituisse sì un momento di definitività del processo riorganizzativo dell'amministrazione, ma nell'attesa della realizzazione del titolo V della costituzione.

⁷² Secondo l'espressa previsione della legislazione primaria le scuole, ai sensi dell'art. 1 comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, costituiscono, diversamente dalle università, amministrazioni dello Stato;

⁷³ Cfr. disegno di legge n. 2544-B di modifiche alla Parte II della Costituzione approvato con dal Senato e dalla Camera in sede di prima deliberazione e dal Senato in sede di seconda il 23 marzo 2005, ed in particolare dell'art. 117 che nella nuova stesura dovrebbe attribuire alle regioni l'organizzazione scolastica, la gestione degli istituti scolastici e di formazione e la definizione dei programmi scolastici e formativi d'interesse specifico della Regione.

⁷⁴ Corte Costituzionale sentenza n. 407 del 10 – 26 luglio 2002.

Nell'esercizio di funzioni amministrative, non solo per le materie di potestà legislativa esclusiva, ma anche concorrente, quando se ne richieda l'esercizio unitario, rivelandosi anche l'ambito regionale inadeguato ed insufficiente in considerazione delle dimensioni e dello spessore di finalità correlate necessariamente a contesti territoriali di maggiore ampiezza. Il principio di legalità esige che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, che non può che essere la legge statale, sotto la condizione della previsione di misure ispirate a proporzionalità, ragionevolezza e frutto di concertazione. Infatti, le singole Regioni, mediante discipline differenziate, non possono regolamentare funzioni amministrative attratte a livello nazionale⁷⁵.

Decisivi elementi di orientamento forniscono altre sentenze della Corte Costituzionale, che indicano, in una serie di casi concreti, quali siano gli spazi di disciplina sostanziale da riconoscere per lo Stato e le Regioni. Essi si riflettono, in via mediata, sul piano organizzativo, definendo la titolarità delle potestà e gli assetti organizzativi per il loro esercizio.

Le modalità di utilizzo del fondo di garanzia sul rimborso di prestiti fiduciari (d'onore) in favore degli studenti capaci e meritevoli attengono alla materia istruzione, di competenza concorrente, comportando scelte discrezionali circa i criteri di individuazione degli studenti e, quindi, delle stesse possibilità di accesso al prestito, costituente strumento di sostegno dello studio: ne deriva la necessità di un diretto coinvolgimento delle Regioni⁷⁶.

Pur includendo l'art 117, terzo comma, Cost. la ricerca scientifica tra le materie di competenza concorrente, va considerato che essa costituisce non solo una materia, ma anche un valore protetto dalla Costituzione (artt. 9 e 33), ed in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati.

Lo Stato mantiene una propria competenza per attività di ricerca scientifica strumentale e intimamente connessa a funzioni statali, allo scopo di assicurarne un migliore espletamento, sia organizzando direttamente le attività di ricerca sia promovendo studi finalizzati. Allo Stato è, quindi, sempre dato di attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale per corrispondere ad esigenze di carattere unitario e regolarne al tempo stesso l'esercizio — nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza — mediante una disciplina che sia logicamente pertinente e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini⁷⁷.

E' stata riconosciuta la legittimità Costituzionale di una legge regionale che prevede la concessione di assegni di studio (che non costituiscono retribuzioni) in favore di docenti posti, a richiesta, in aspettativa per un anno scolastico.

La Corte Costituzionale ha ritenuto che il fine delle norme regionali è il sostegno delle attività di qualificazione professionale, svolte dai docenti durante i periodi di aspettativa, nel rispetto delle competenze generali dello Stato in materia di formazione iniziale e della disciplina statale dell'aspettativa per tutto il personale scolastico: ciò consente di raggiungere il convincimento che le norme regionali non contrastano con i principi di eguaglianza e di buon andamento della Pubblica Amministrazione.

La stessa conclusione, circa il profilo della legittimità costituzionale, viene acquisita per le norme regionali riguardanti la scuola dell'infanzia e l'educazione degli adulti, che assumono le definizioni statali dei percorsi formativi e predispongono interventi di supporto dell'offerta didattica. Esse si muovono, infatti, sul versante del sostegno all'acquisizione e al recupero delle conoscenze necessarie o utili per il reinserimento sociale e lavorativo e, dunque, in ambito riconducibile a quello affidato alla competenza regionale in materia di istruzione e formazione professionale.

⁷⁵ Corte Costituzionale sentenze n. 303 del 25 settembre – 1° ottobre 2003 e n. 6 del 18 dicembre 2003 – 13 gennaio 2004.

⁷⁶ Corte Costituzionale sentenza n. 308 del 13 – 21 ottobre 2004.

⁷⁷ Corte Costituzionale sentenze n. 423 del 6 – 29 dicembre 2004 e n. 30 del 12 – 26 gennaio 2005.

Analoga valutazione la Corte opera per la promozione, mediante le misure previste dalle norme regionali, dell'integrazione tra istruzione e formazione professionale. Rappresentando l'integrazione la base per il reciproco riconoscimento dei crediti e per reali possibilità di passaggio da un sistema all'altro, al fine di favorire il completamento e l'arricchimento dei percorsi formativi, le disposizioni regionali si limitano ad individuarla come base preferibile per il conseguimento dei suddetti fini, senza precludere altre forme legali di riconoscimento e di crediti⁷⁸.

Altro aspetto meritevole di attenzione è l'analisi organizzativa delle aree funzionali proprie del Ministero, operata dal DPR n. 319 del 2003, e la definizione delle competenze dei dipartimenti. Aver configurato l'amministrazione centrale per l'intero complesso dei compiti istituzionali (istruzione – università – ricerca) su due soli poli (Dipartimenti), li espone ad un sovraccarico funzionale, cui sembra essersi voluto porre rimedio mediante l'articolazione degli stessi in un numero di uffici dirigenziali generali di qualche larghezza. Ad essi si affianca un terzo Dipartimento, cui sono affidati compiti trasversali (studi e programmazione sui sistemi dell'istruzione, dell'università, della ricerca; finanza e bilancio; sistemi informativi; comunicazione) e di servizio per l'intera amministrazione (personale ed acquisti). Questa soluzione non risulta in linea con gli indirizzi organizzativi dettati dal d.lgs. n. 300 del 1999, che disegna i dipartimenti come strutture preposte ad aree funzionali omogenee, cui sono chiamate ad assolvere compiutamente, anche per quanto riguarda le attività di supporto ed i servizi strumentali⁷⁹.

Senza trascurare che la programmazione, la finanza, il bilancio e l'allestimento e lo sviluppo dei sistemi informativi costituiscono ambiti funzionali il cui svolgimento si presta oggettivamente a condizionare l'opera degli altri dipartimenti, il che dovrebbe consigliare di non assegnarli ad una struttura collocata nell'organigramma sullo stesso livello, e di adottare soluzioni alternative. In via di ipotesi, si potrebbe pensare ad organismi collegiali di dimensioni contenute, nelle quali siano presenti le necessarie competenze professionali, assistiti da segreterie tecniche; essi dovrebbero riferire ai dipartimenti. Una struttura che corrisponde a questo modello è già presente presso il Ministero: si allude al Comitato per la valutazione del sistema universitario, che assolve sostanzialmente ad un ruolo di agenzia tecnica nei confronti del Dipartimento corrispondente⁸⁰.

La nuova articolazione dell'amministrazione centrale, che ha visto la riduzione dei centri di responsabilità, nel passaggio 2003 - 2004, da 9 a 4, ha comportato, ad inizio del 2004, la necessità di attribuire la gestione amministrativa delle risorse finanziarie presenti in bilancio in termini ad essa coerenti e, quindi, diversi rispetto a quelli esposti nella legge 24 dicembre 2003 n. 351 di approvazione del bilancio 2004, che seguiva un assetto organizzativo non più esistente a seguito dell'entrata in vigore del DPR n. 319 del 2003. Ciò è stato fatto con il DM 7 gennaio

⁷⁸ Corte Costituzionale sentenza n. 34 del 12 – 26 gennaio 2005.

⁷⁹ L'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 300 del 1999 stabilisce che i Dipartimenti esercitino in modo organico ed integrato le funzioni del Ministero. Esse si traducono nello svolgimento di compiti finali concernenti grandi aree di materie omogenee e dei relativi compiti strumentali. Nel caso del MIUR, il successivo art. 50 reca l'analisi dei contenuti delle aree funzionali affidate al Ministero. L'art. 51 prevede che l'istituzione dei Dipartimenti avvenga in relazione alle aree indicate dall'art. 50, che non menziona i compiti trasversali e strumentali assegnati al Dipartimento per la programmazione ministeriale etc. dal DPR n. 319 del 2003, la cui configurazione non risulta, quindi, in linea con le disposizioni degli articoli 5 e 50 del d.lgs. n. 300 citato.

Sul punto si veda Corte dei Conti – Sezione del controllo di legittimità – collegi I e II – delibera n. 6 del 27 marzo – 23 aprile 2003.

⁸⁰ Quanto osservato nel testo fa riferimento ai contenuti delle norme vigenti e, quindi, agli assetti da esse prescelti, ma non va inteso come acritica adesione alla tecnica organizzativa sottesa nelle soluzioni adottate. Infatti, sotto il profilo sostanziale, resta aperto il discorso se nell'apparato Ministero sia compatibile una piena applicazione delle strutture dipartimentali, soprattutto per i compiti strumentali, che si caratterizzano per esigenze di esercizio comuni con le strutture parallele. Probabilmente, le soluzioni potrebbero essere individuate in organismi, distinti, ma subordinati rispetto ai Dipartimenti, alla cui gestione dovrebbero essere associati rappresentanti dei Dipartimenti stessi.

2004 che ha operato un raccordo tra legge di bilancio – Tab. 7 – e i nuovi centri di responsabilità, costituiti dai tre dipartimenti ministeriali, assegnando loro la gestione dei fondi dell'amministrazione centrale.

La Corte ha già portato la propria attenzione sulla riorganizzazione dell'amministrazione scolastica, riguardante in particolare le strutture decentrate⁸¹. Ciò in considerazione dell'importanza che, per il servizio scolastico, ha l'organizzazione territoriale della sua erogazione, innanzitutto da parte delle scuole, ma anche, per i servizi di supporto amministrativo, da parte degli uffici regionali del Ministero. Di ciò le Linee guida, dettate dal Ministro per la costituzione degli uffici, danno atto, ricordando il contesto in cui essi sono chiamati ad operare e, quindi, la stringente necessità di correlarsi alle caratteristiche dei luoghi, alle esigenze espresse dal mondo della produzione e del lavoro, agli indirizzi degli enti esponenziali delle collettività locali e i tratti evolutivi, specifici per l'area istruzione, dell'ordinamento costituzionale. Infatti, il sistema istruzione ha assunto una configurazione a rete, comprensiva anche di speciali relazioni con le università del territorio, che richiede di assicurare il diretto coinvolgimento di tutti gli interessati nelle attività di predisposizione del servizio.

Questo scenario pone la domanda se il disegno organizzativo suggerito offra soluzioni convincenti.

Il modello proposto, tradotto nelle realtà locali con i decreti del 28 luglio 2004, individua cinque aree: a) politiche formative; b) supporto e sviluppo degli istituti scolastici; c) personale della scuola; d) finanziamento e valutazione del servizio reso dagli istituti; e) personale e attività strumentali dell'ufficio regionale, da svolgere su due livelli territoriali: regionale e provinciale in raccordo con il Dipartimento dell'istruzione. Esse, in via esemplificativa, vengono tradotte, mediante l'analisi dei compiti alle stesse riconducibili, in dieci uffici dirigenziali non generali.

Dai decreti costitutivi degli uffici si ricava che si passa dai 23 uffici della Lombardia (11 a livello regionale ed 12 nelle province) ai 5 ciascuno per Basilicata, Umbria e Molise. La struttura amministrativa che ne risulta replica, su due livelli, l'articolazione delle direzioni generali ministeriali dell'assetto precedente all'ultima riorganizzazione ed appare conformata e condizionata dal numero di dirigenti presenti sul territorio, provenienti dai soppressi Provveditorati agli studi, ora assegnati in 118 presso gli UU.RR. e 103 nelle province presso i centri di servizi amministrativi (CSA).

Si richiamano le conclusioni dell'indagine citata della Corte che documentano la difficoltà di ricostruire i flussi finanziari diretti alle scuole e gli esiti della loro gestione. Dovrebbe essere oggetto di riflessione l'attuale configurazione degli UU.RR. quali centri di responsabilità ministeriali, che li assoggetta ai moduli procedurali della gestione del bilancio dello Stato, cui si accompagna l'esistenza delle contabilità speciali istituite presso i CSA. Ciò costituisce un ordito amministrativo di forte spessore che ritarda la provvista finanziaria delle scuole senza ricavarne significativi esiti conoscitivi circa l'utilizzazione dei fondi.

In sintesi, se si dà credito alla percezione delle *Linee guida* di quale sia il contesto in cui il sistema dell'istruzione deve operare, l'Amministrazione non può sottrarsi alla verifica dell'adeguatezza e della funzionalità della risposta organizzativa apprestata e rendersi disponibile ad una meditata riconsiderazione, i cui esiti dovrebbero essere verificati attraverso caute sperimentazioni.

7.2 Il personale dell'amministrazione centrale e dell'amministrazione periferica del MIUR.

7.2.1 Il personale dirigenziale.

Come si è già riferito, il DPR n. 319/03, secondo quanto stabilito dall'art. 51 del d.lgs n. 300 del 1999, ha articolato il Ministero in 3 Dipartimenti. All'interno di ogni Dipartimento sono stati previsti 5 Uffici di livello dirigenziale generale, nonché, funzionalmente dipendenti dal

⁸¹ Corte dei conti – Sezione centrale del controllo di gestione – delibera n. 19 del 23 giugno – 15 settembre 2004.

Dipartimento per l'istruzione, 18 Uffici scolastici regionali, anche questi di livello dirigenziale generale.

L'organico dei dirigenti del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca è determinato nel modo che segue dalle Tabelle A, B e C allegate al DPR n. 319 del 2003:

Posti di funzione dirigenziale di livello generale	39
Posti di funzione dirigenziale amministrativa non generale	399
Posti di funzione dirigenziale tecnica	407

Il DPR n. 319 del 2003 è entrato in vigore il 5 dicembre 2003, e pertanto sono stati rinnovati gli incarichi di livello dirigenziale generale.

A seguito di tali rinnovi sono stati nominati 35 Direttori generali: 17 nell'Amministrazione Centrale, -dei quali 7 dirigenti di prima fascia; 5 dirigenti di seconda; 2 dirigenti provenienti da altra amministrazione; 3 estranei all'Amministrazione, 18 per gli Uffici Scolastici Regionali, dei quali un dirigente di prima fascia e 17 dirigenti di seconda fascia. Due dirigenti di I fascia sono stati collocati fuori ruolo e un altro dirigente già era in posizione di distacco sindacale.⁸²

Nel corso dell'anno 2004, a seguito delle dimissioni di uno dei Direttori generali estraneo all'Amministrazione e di due collocamenti in quiescenza di due dirigenti di seconda fascia con incarico di Direttore generale presso Uffici scolastici regionali, sono stati operati alcuni movimenti e precisamente:

- 2 dirigenti di seconda fascia con incarico di Direttore generale presso Uffici scolastici regionali sono stati incaricati l'uno della Direzione dell'Ufficio di livello dirigenziale generale dell'Amministrazione centrale ove era incaricato l'estraneo dimissionario, l'altro della funzione di componente del collegio di presidenza del Servizio di controllo interno, posto disponibile;
- 4 nuovi dirigenti di seconda fascia sono stati incaricati della direzione di Uffici scolastici regionali, rispettivamente: 2 sugli Uffici scolastici regionali retti in precedenza da dirigenti collocati in quiescenza e 2 sui posti di coloro che hanno assunto incarichi nell'Amministrazione centrale;
- 2 dirigenti di seconda fascia, incaricati della direzione di Uffici scolastici regionali, hanno ricevuto l'incarico di direzione per altri 2 Uffici scolastici regionali.

Sono stati emanati il decreto ministeriale 28/4/2004, con il quale si è provveduto alla riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale dell'Amministrazione Centrale e 18 decreti ministeriali, tutti del 28.7.2004, con i quali, a seguito delle Linee-guida formulate dal Ministro con decreto del 30.4.2004, sono stati riorganizzati gli Uffici Scolastici Regionali. Contestualmente, due dirigenti di prima fascia sono stati collocati in posizione di fuori ruolo presso l'Agenzia Spaziale Italiana e un altro dirigente di prima fascia, già nel 2003, era stato

⁸² Attenta considerazione in sede di rendicontazione, deve essere data al seguito attribuito dall'amministrazione a pronunce specifiche di illegittimità, in particolare, sotto il profilo dell'onnicomprendività delle tabelle del personale, ai fini del rispetto dell'invarianza della spesa stabilito dall'art. 34 della legge n. 289 del 2002, ivi compreso il contingente attribuito agli Uffici di Gabinetto, dal numero massimo dei dirigenti generali - stabilito a 39 e alla compresenza, in tale numero, delle figure dirigenziali generali attribuite al Servizio di controllo interno ed ai compiti di coordinamento attribuiti ai Capi Dipartimento, i quali ultimi si dovrebbero identificare con le macrofunzioni attribuite al Dicastero. A tale riguardo occorre confrontare la delibera della Sezione del controllo successivo sulla gestione approvativa dell'indagine sulla Dirigenza statale, n. 24 del 13 gennaio 2005. In occasione dell'adunanza della Sezione del controllo, l'amministrazione ha depositato una memoria, nella quale ha precisato che "con l'emanazione del DPR n. 319 del 2003 si è inteso porre ordine ad una situazione storica che, nel suo percorso, ha dato luogo a talune criticità, e dunque ha stabilito, rispetto alla semplice sommatoria delle dotazioni organiche dirigenziali dei DDPR n. 347 del 2000 e n. 477 del 1999, oltretutto 30+5 posti, di riassorbire in un unico organico i posti del DM 1/10/2002 (n. 2) dell'ex Ministero della Pubblica Istruzione e la situazione di fatto intervenuta nell'ex Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e Tecnologica, recando in aumento 4 posti e diminuendo di conseguenza, per il principio dell'invarianza della spesa, alcuni posti di funzione dirigenziale non generale"

posto in distacco sindacale. Un numero rilevante di incarichi è stato quindi conferito a Dirigenti di seconda fascia.

Il DM 28/4/2004, con il quale sono stati conferiti gli incarichi di livello dirigenziale non generale di tipo amministrativo dell'Amministrazione Centrale, ai sensi dell'art. 6 del medesimo, che ha previsto la vigenza dal primo giorno del mese successivo a quello di pubblicazione, avvenuta il 12.5.2004, è entrato in vigore il 1°/6/2004. Esso ha riguardato 101 dirigenti di seconda fascia sui 153 posti previsti dal decreto.

I provvedimenti di incarico dei dirigenti tecnici in servizio presso l'Amministrazione Centrale, per i quali sono previsti in organico 60 posti dall'art. 3, 1 c. DM 28/4/2004, sono ancora in corso di definizione.

A seguito della riorganizzazione degli Uffici Scolastici Regionali prevista dai 18 DD.MM. succitati, i Direttori generali dei medesimi Uffici hanno conferito ai dirigenti di seconda fascia gli incarichi dirigenziali non generali. La distribuzione e le presenze, in servizio sui 221 posti di cui all'allegato 6 del DM 28 aprile 2004 risultano dal seguente prospetto fornito dall'amministrazione centrale, la quale ha riferito di conoscere, allo stato, il numero dei presenti nell'ambito dell'U.S.C., ma non l'assegnazione fra gli Uffici della Direzione regionale e quelli dei C.S.A.

n.	Regione	Posti c/o Direz. Regionale	Posti presso i C.S.A.	Totale posti	Presenti al 31.12.2004
1	Abruzzo	4	4	8	2
2	Basilicata	3	2	5	1
3	Calabria	6	5	11	2
4	Campania	11	5	16	15
5	Emilia-Romagna	9	9	18	11
6	Friuli V. Giulia	4	4	8	3
7	Lazio	10	5	15	11
8	Liguria	4	4	8	2
9	Lombardia	11	12	23	12
10	Marche	3	5	8	4
11	Molise	3	2	5	2
12	Piemonte	8	8	16	6
13	Puglia	7	6	13	9
14	Sardegna	5	4	9	4
15	Sicilia	10	9	19	16
16	Toscana	10	10	20	13
17	Umbria	3	2	5	3
18	Veneto	7	7	14	2
	Totale	118	103	221	118

I Direttori generali degli Uffici scolastici regionali avevano provveduto a conferire gli incarichi ai dirigenti tecnici, per i quali sono previsti in organico 347 posti dall'allegato 5 al DM 28/4/2004.

Al 31 dicembre dell'anno 2004 erano in servizio 230 dirigenti tecnici: 208 dell'amministrazione, di cui 2 collocati in posizione di fuori ruolo; 6 dirigenti di altra amministrazione, incaricati ai sensi del comma 5-bis dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001; 16 estranei, incaricati ai sensi del comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001;

Nello stesso anno è stato conferito un incarico di livello dirigenziale non generale amministrativo, ai sensi del comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, a persona estranea all'amministrazione e sono stati conferiti 6 incarichi di reggenza a personale appartenente all'Area C – posizione economica C3.

A seguito delle seconde linee guida formulate dal Ministro con DM del 30 aprile 2004, con DM del 28 luglio 2004 è stato definito il procedimento di riorganizzazione degli Uffici Scolastici regionali, che ha trasformato i rapporti dell'amministrazione centrale con gli Uffici periferici ed ampliate le competenze di questi ultimi sul personale delle istituzioni autonome.

L'organizzazione degli U.S.R., determinata dal DPR n. 319 del 2000, risulta profondamente diversa da quella prevista dal DPR n. 347 del 2000.⁸³

In sostanza, nel DPR n. 319 è stato abrogato l'obbligo di sentire le regioni per l'articolazione dell'Ufficio scolastico regionale previsto dal DPR n. 370, riportando al centro il potere di organizzazione, sia pure tenendo conto delle proposte avanzate.⁸⁴

L'Amministrazione, il 19/4/2001, in sede di Conferenza Unificata con le regioni, le province, i comuni e le comunità montane, aveva, invero, sottoscritto un accordo sul documento recante [prime] "Linee-guida per i provvedimenti di articolazione degli uffici scolastici regionali".

Tale documento aveva demandato al Direttore Regionale l'organizzazione del proprio Ufficio, stabilendo una serie di criteri e di funzioni imprescindibili.

Successivamente il Ministro, il 30/4/2004, ha emanato un proprio decreto contenente le [seconde] Linee-guida per l'organizzazione degli uffici scolastici regionali e l'ipotesi di articolazione degli uffici, cui hanno fatto seguito le proposte dei diversi Direttori Generali regionali e, successivamente, i 18 decreti del Ministro, con cui è stata stabilita l'organizzazione di ciascun ufficio scolastico regionale.

Come precedentemente accennato, mentre il documento approvato dalla Conferenza Unificata per ciascuna area funzionale riportava le principali tematiche ad essa ascrivibili e consentiva ai Direttori Generali di accorpare negli uffici, determinati dal numero dei posti di funzione dirigenziale assegnati, le aree e le tematiche, il DM del Ministro da ultimo citato ha previsto ipotesi di articolazione della Direzione Generale regionale in dieci uffici corrispondenti ad altrettante aree.

Le ipotesi previste dalle linee-guida approvate con decreto, che elaboravano la possibilità di dieci uffici, oltre i C.S.A. territoriali, si sono, pertanto, rivelate più rigide.

In sostanza, nelle successive linee guida è stato introdotto un disegno di moltiplicazione degli Uffici periferici rispetto al personale dirigenziale realmente disponibile ed in contrasto con l'autonomia degli uffici precedentemente previsti e con l'autonomia scolastica.

Invero, per quanto concerne l'organizzazione sul territorio regionale, il documento approvato dalla Conferenza Unificata prevedeva Centri di servizi amministrativi in numero non superiore al rapporto da 1 a 100 delle istituzioni scolastiche, ma, qualora il numero risultante da tale rapporto fosse stato inferiore al numero delle province della Regione, comunque in numero pari a quello delle province. Inoltre, i C.S.A. avrebbero dovuto svolgere compiti amministrativi, realizzando la presenza dell'amministrazione sul territorio.

Erano stati previsti i Centri servizi per le istituzioni scolastiche (C.S.I.), in numero pari a quello delle province, il cui personale, proveniente dal ruolo dei docenti e dei dirigenti scolastici doveva essere utilizzato a tempo determinato e avrebbe dovuto svolgere compiti di promozione e assistenza per le istituzioni scolastiche.

Il DM in data 30 aprile 2004 ha previsto solo i Centri servizi amministrativi a livello provinciale e subprovinciale, costituenti semplici articolazioni, ovvero uffici, dell'Ufficio scolastico regionale. dislocati sul territorio che, inevitabilmente, hanno prodotto un ulteriore elemento di passaggio tra attività dell'amministrazione centrale, attività dell'amministrazione periferica, attività dei C.S.A. e attività delle Istituzioni scolastiche.

⁸³ La Sezione centrale del controllo sulla gestione, con deliberazione II collegio nell'adunanza del 23 giugno 2004, nel rilevare che il primo regolamento di organizzazione emanato nel quadro del d.lgs. n. 300 del 1999 era stato il DPR n. 347 del 2000, ha osservato che la costituzione dei nuovi uffici dirigenziali di livello dirigenziale generale in base allo stesso d.lgs. n. 300 del 1999 poteva avvenire con provvedimenti di organizzazione dell'ufficio solo in seguito all'emanazione di un ministeriale di natura non regolamentare. Viceversa si era fatto ricorso ad un atto non previsto dal Regolamento di organizzazione denominato "Linee guida" avente caratteristiche paritetiche, in quanto concordato con le rappresentanze di categoria, le Regioni e gli Enti locali, dal quale si pretendeva "forse" un effetto cogente per l'organizzazione degli Uffici scolastici regionali.

⁸⁴ Cfr. art. 8 comma 2 del DPR n. 319 del 2003 rispetto all'art. 6 comma 2 del DPR n. 347 del 2000;

Quanto ai compiti da essi svolti, appare evidente la differenza con i C.S.A. amministrativi che peraltro presupponevano anche i C.S.I.

Centri servizi amministrativi doc. C.U. del 19.4. 2001	Centri servizi amministrativi D.M. 28.4.2004
Funzioni amministrative di gestione dei ruoli provinciali, di reclutamento e di altre attività loro delegate; Attività di accoglienza, informazione, acquisizione pratiche amministrative, rilascio atti amministrativi, assistenza e consulenza giuridica; Realizzazione e sviluppo della missione attribuita agli uffici relazioni con il pubblico; Organizzazione e politiche di gestione delle risorse umane della scuola.	Assistenza agli istituti scolastici autonomi per le procedure amministrative e amministrativo-contabili; Gestione delle graduatorie e formulazione di proposte al Direttore Generale ai fini dell'assegnazione delle risorse umane ai singoli istituti scolastici autonomi; Supporto agli istituti scolastici per la progettazione e innovazione dell'offerta formativa e integrazione con gli altri attori locali; Supporto e sviluppo delle reti scolastiche; Incombenze delegate dal Direttori Generali regionali quali: Formazione e gestione delle graduatorie provinciali degli aspiranti all'incarico di presidenza; Riconoscimento, computo, riscatto e ricongiunzione di attività pregresse ai fini del trattamento previdenziale, per la parte non di competenza delle istituzioni scolastiche; Riconoscimento di infermità dipendenti da causa di servizio; Utilizzazione in altri compiti del personale dichiarato inidoneo per motivi di salute; Decadenza, dispensa, dimissioni, collocamento a riposo a domanda e d'ufficio del personale scolastico; Competenze residue in materia di trattamento di quiescenza; Gestione del contenzioso amministrativo e giurisdizionale; Compiti e attività, anche di carattere informale, finalizzati alla costituzione in ambito locale di interlocuzioni, collaborazioni e raccordi con gli enti, soggetti e organismi a vario titolo coinvolti e interessati nel settore dell'istruzione e della formazione.

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.

L'impegno assunto nel 2004 sulla massa della spesa per il personale, inserita nella ctg del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca scientifica nel corso del 2004, dal totale per categoria relativo ai redditi da lavoro dipendente, è risultato pari a 28.266,106 milioni, di cui stipendi 26.794,548 milioni.

La massa spendibile è risultata pari a 29.299,015 milioni, con autorizzazioni finali di cassa pari a 28.202,152 milioni, dei quali pagati in conto di esercizio 27.211,328 milioni.

Aggiungendo le spese per i buoni pasto, le mense e gli oneri riflessi, la somma pagata nel 2004 per i redditi da lavoro dipendente all'interno dello stato di previsione del MIUR è risultata pari a 35.380,378 milioni a fronte di una massa spendibile pari a 38.028,716 milioni. Vi sono state autorizzazioni finali per cassa pari a 36.736,435 milioni contro iniziali 35.380,884 milioni, con una differenza in meno pari a 923,551 milioni.

Sono stati impegnati 1.371,534 milioni per incentivi per l'offerta formativa e 50.509 milioni per buoni pasto e mense, dei quali ultimi 45.872 milioni.

Al lordo dei contributi sociali e figurativi a carico del datore di lavoro è risultata la spesa di 36.458,357 milioni. Per tali spese si è verificata una eccedenza di 128.739 milioni pari 249.273 milioni di lire, la quale, a sua volta, è una risultante di compensazioni fra eccedenze ed

economie verificatisi fra diversi centri di responsabilità tutti coincidenti con gli Uffici scolastici regionali.

Esaminando, infatti, la massa spendibile per Centri di Responsabilità, risulta che l'Ufficio scolastico regionale dell'Emilia e Romagna ha pagato in conto competenza, per spese correnti relative a strutture scolastiche, 2.047,768 milioni e allo stesso scopo, in conto residui, 72,647 milioni contro un'autorizzazione finale di cassa per 2.107,615 ed una eccedenza finale pari a - 235 milioni.

Stesso fenomeno, ma meno elevato, per le spese relative a strutture scolastiche in Umbria, dove, a fronte di autorizzazioni finali per cassa pari a 561,402 milioni sono stati pagati 551,375 milioni in conto competenza e in conto residui 18,239 milioni, con eccedenze per - 53 milioni.

Nelle Marche l'ufficio scolastico regionale ha pagato 984,738 in conto competenza e 31,038 in conto residui, con un'eccedenza di - 138 milioni.

Eccedenze più modeste si sono verificate per le spese correnti relative alle strutture scolastiche presso i Centri di responsabilità costituiti dagli uffici scolastici regionali del Molise (-28 milioni) e dell'Abruzzo (-55 milioni). Presso l'ufficio scolastico regionale della Campania si sono verificate eccedenze sia per le spese di personale dell'Ufficio (-5 milioni) sia per le spese del personale delle strutture scolastiche, con l'eccedenza record pari a - 1.476 milioni. Cospicue anche le eccedenze nei pagamenti delle spese di personale scolastico in Sardegna (-474 milioni) e della Sicilia (-792 milioni.). Tuttavia tali eccedenze sono ampiamente compensate dalle economie nei pagamenti di altri uffici scolastici regionali come nella Lombardia, nel Piemonte, nella Liguria, nel Veneto, nel Lazio e anche, a sfatare la tesi che le eccedenze si formino nelle regioni meno ricche e più popolose, nella Basilicata e nella Puglia.

Indubbiamente, un quadro da monitorare con attenzione, anche per la creazione di indicatori (rapporto personale di ruolo e non di ruolo, rapporto personale in servizio e studenti frequentanti, rapporto studenti nel primo ciclo con preiscrizione e senza preiscrizione), che deve essere messo a punto anche dagli organi di controllo interni.

Per quanto riguarda l'evoluzione della spesa nel quinquennio, i dati del SICO dal 2000 al 2003 ⁸⁵ relativamente agli oneri annuali retributivi relativi al personale della scuola - risultano tendenzialmente stabili nel triennio precedente l'esercizio 2004, mentre appaiono in crescita costante le competenze accessorie.

La voce relativa alla contrattazione integrativa mostra andamenti discontinui, dipendenti dal fatto che il Fondo unico di amministrazione è pagato a distanza di tempo, anche di anni, rispetto al periodo di riferimento del contratto stesso e non corrisponde alla competenza dell'esercizio. Inoltre, nello stesso esercizio, risultano pagate spettanze riferite a contratti diversi.

Il fenomeno del disallineamento temporale all'interno di tale voce di spesa è comune alle due categorie di personale, amministrativo e della scuola e, per alcuni esercizi, reca dati relativi al periodo di vigenza ad iniziare dal 1994, il che può contribuire a spiegare, in particolare per il personale scolastico, i fenomeni eccedentari in precedenza descritti.

Per quanto concerne la spesa per la contrattazione integrativa del personale ministeriale, la principale voce di spesa per i due Ministeri separati è costituita dall'art. 32 comma 2 del CCNL relativamente alla produttività collettiva.

Per quanto concerne le voci stipendiali, la categoria che ha inciso di più sul complesso della spesa nell'ambito della scuola è rappresentata dagli insegnanti elementari, seguita dai docenti di scuola secondaria di secondo grado. Per le amministrazioni ministeriali la percentuale maggiore, nell'ambito del Ministero della Pubblica istruzione, e delle corrispondenti voci

⁸⁵ Sistema CONoscitivo del Personale, dipendente dalle Amministrazioni pubbliche; i dati relativi agli esercizi 2001-2003 disponibili da maggio del 2005, di cui alla tabella allegata, non risultano valicati.

sommate per i due Ministeri nel 2002 è risultata essere relativa al personale con posizione economica B2.

Stessa prevalenza si riscontra, per l'insieme dei due Ministeri, e nell'ambito della scuola per le indennità e le competenze accessorie.

Per le voci di costo del lavoro oltre ai contributi a carico dell'amministrazione sulle "competenze fisse e accessorie", voce sempre maggioritaria e all'IRAP risultano rilevanti nella scuola le retribuzioni del personale a tempo determinato.

Nell'ambito delle voci per competenze fisse sommate nel 2003 per i due Ministeri la voce stipendiale maggiore risulta relativa al personale collocato in posizione economica C1 Super.

Si rinvia per una più ampia e diacronica consultazione alla tabella che segue.

Tabella 12

	(euro)			
	2000	2001	2002	2003
SCUOLA	SICO			
TAB.12 oneri annui voci retr. stipendiali	23.002.585.449	25.645.049.296	24.071.915.942	25.763.765.157
TAB.13 oneri annui indenn.comp.acc.	1.557.111.012	2.356.367.008	2.477.163.529	2.812.517.850
TAB.14 indennità missione altre spese	7.464.272.143	11.303.362.277	10.685.204.011	11.895.784.375
TAB.15 contrattazione integrativa		1.187.692.717	696.592.406	1.051.481.055
MPI			MIUR	
TAB.12 oneri annui voci retr. stipendiali	170.338.690	193.470.793	186.456.546	199.059.447
TAB.13 oneri annui indenn.comp.acc.	55.236.902	35.678.570	48.619.420	39.848.759
TAB.14 altri oneri conc.c. lav	59.347.392	113.942.600	103.886.582	127.283.376
TAB.15 contrattazione integrativa		51.964.816	23.549.191	43.043.088*
MURST				
TAB.12 oneri annui voci retr. stipendiali	10.259.690	11.681.010		
TAB.13 oneri annui indenn.comp.acc.	3.750.349	3.745.728		
TAB.14 altri oneri conc.c. lav	5.965.821	5.653.721		
TAB.15 contrattazione integrativa		3.418.858		
* dati di competenza				

Il C.C.N.L. del personale del comparto "Ministeri", sottoscritto il 16.2.1999 ha introdotto, all'art. 13, un nuovo sistema di classificazione del personale medesimo, prevedendo una serie di passaggi interni verticali e orizzontali di unità di personale in possesso di determinati requisiti⁸⁶.

Per quanto riguarda il Ministero della Pubblica Istruzione, quando è stato predisposto il testo del DPR n. 347 del 2000, l'amministrazione aveva già elaborato la pianta organica per Aree, ma il personale era rimasto ancora inquadrato per qualifiche funzionali e profili professionali. Il percorso negoziale, infatti, iniziato il 19 settembre 1999, è proseguito a gennaio 2000 con la Direttiva ministeriale cui è seguita la stipula del CCNI il 21/9/2000. Il contratto sul nuovo sistema professionale è stato stipulato il 10 maggio 2001.

Il 21/9/2000 il C.C.N.I. ha definito all'art. 16, comma 1, i criteri in base ai quali doveva essere rideterminato il nuovo sistema professionale del Ministero della pubblica istruzione,

⁸⁶ L'art. 13 dopo un lungo periodo di vigenza durato quasi venti anni, dalla legge n. 312 del 1980, ha abolito la distinzione dei dipendenti ministeriali introducendo le aree d'inquadramento. Il nuovo sistema è ispirato chiaramente ad una logica inversa a quella delle qualifiche funzionali, improntando a criteri di flessibilità il nuovo sistema di qualificazione del personale, attribuendo nel contempo a ciascuna Amministrazione dello Stato, nell'ambito della contrattazione collettiva integrativa nazionale, la facoltà d'individuare nuovi profili professionali in relazione alle proprie esigenze organizzative

articolato per aree funzionali e posizioni economiche, mentre nel successivo comma 2 ha individuato le aree di competenza professionale entro le quali collocare i profili professionali, demandando alla specifica Commissione prevista dallo stesso C.C.N.I. di procedere alla revisione dell'allora corrente sistema classificatorio, nonché all'individuazione dei nuovi profili, da definirsi poi in sede di concertazione collettiva nazionale. I lunghi tempi che hanno occupato la procedura hanno fatto sì che i dati relativi al personale in servizio non corrispondono alla pianta organica definita con il DPR n. 347 del 2000.

E' da tener presente che nel sistema previgente delle qualifiche funzionali e dei profili professionali ministeriali ai livelli esecutivi nel Ministero sussisteva una iperframmentazione delle specializzazioni, essendo previsti tra gli altri i profili di aggiustatore meccanico, conducente di automezzi speciali, idraulico, in contrasto con l'attuale tendenza normativa a procurarsi all'esterno tali forme di professionalità, mentre nei livelli più qualificati vi erano profili generici di tipo amministrativo ove, viceversa, con l'attuale grado di specializzazione delle professioni più elevate, si richiede una forma diversificata di specializzazione non facilmente reperibile nel contesto amministrativo esistente.

Dunque, da un lato vi sono state difficoltà nel ricollocare il personale nelle qualifiche di base e dall'altro problemi nel reperire le figure professionali, ed in particolare tecniche, per i nuovi compiti dell'amministrazione centrale di indirizzo coordinamento e controllo e di interfacciamento dell'utenza ai vari livelli di gestione dell'istruzione e dall'altro la disponibilità dell'amministrazione nel collocare il personale in profili carenti rispetto a profili eccedenti.

Con il C.C.N.I. dell'1/12/2003, l'Amministrazione ha proceduto agli inquadramenti e ha modificato, in conseguenza della decisione della Corte Costituzionale n. 194 del 16/5/2002 il precedente contratto del 21/9/2000⁸⁷. Peraltro gli inquadramenti stessi sono stati effettuati a far data dall'ultimo decreto di approvazione delle graduatorie, ovvero dall'11/2/2004, anziché dal 1/10/2001, come previsto dai bandi, e questo ha creato contenzioso ancora in corso.

7.2.3 Omogeneizzazione delle retribuzioni del personale delle aree.

Il C.C.N.L. 2002-2005, primo biennio economico 2002-2003, sottoscritto il 12.6.2003, ha previsto, nella dichiarazione congiunta n. 5, la possibilità di omogeneizzare l'indennità di amministrazione dei dipendenti provenienti da Ministeri accorpati, ai sensi del d.lgs. n. 300 del 1999, attraverso il ricorso a provvedimenti di legge, volti a finanziare tale operazione. Allo stato attuale per talune amministrazioni provvedimenti in tal senso sono già intervenuti; per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca non si è verificato.

La differenza di retribuzione accessoria, allo stato, è sfavorevole al personale in servizio presso l'ex Ministero della Pubblica Istruzione, in quanto il personale in servizio presso l'ex Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, anche in posizione di comando, ha diritto al trattamento accessorio previsto dalla legge istitutiva di quest'ultimo Ministero.

⁸⁷ Con questa Sentenza la Corte ha dichiarato illegittimo l'art. 3, commi 205, 206 e 207 della legge 28 dicembre 1995 n°549 (concernente misure di razionalizzazione della finanza pubblica, come modificato dall'art. 22 comma 1 lettere a) b) e c) della legge 13 maggio 1999 n. 133 (disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale) perché riservando un intero concorso al personale interno, la legge ha violato il principio dell'accesso per pubblico concorso in quanto anche il concorso in esame costituirebbe una forma di reclutamento che richiede un selettivo accertamento delle attitudini non restringibile ai soli dipendenti dell'amministrazione.

EVOLUZIONE QUANTITATIVA NELL'ULTIMO QUINQUENNIO DEL PERSONALE DEI LIVELLI:

Raffronto fra organici e presenze in servizio del MPI + MURST e MIUR

	ORGANICO							PERSONALE IN SERVIZIO									
	MPI			MURST		MIUR		MPI			MURST			MPI	MURST	MIUR	MIUR
																2003	2004
	DPR 347/00 (anni 2000/2002)			DPR 477/99 (anni 2000/2002)		DPR 319/03 (anno 2003)		2000	2001	2002	2000	2001	2002	2003 PRIMA DPR 319			
AREA A	110	540	650	43	153	540	693	731	708	641	28	26	13	622	32	654	381
B1	124	694	818	50	174	694	868	507	523	574	71	57	66	573	67	640	827
B2	316	1.684	2.000	97	413	1.684	2.097	3.270	3.180	3.163	85	66	46	3.151	58	3.209	1479
B3	343	1.824	2.167	82	425	1.824	2.249	334	341	340	85	79	70	341	69	410	1939
TOTALE AREA B	783	4.202	4.985	229	1.012	4.202	5.214	4.111	4.044	4.077	241	202	182	4.065	194	4.259	4245
C1	373	1.492	1.865	150	523	1.492	2.015	2.497	2.397	2.383	108	95	156	2.366	172	2.539	854
C2	300	1.200	1.500	80	380	1.200	1.580	61	59	61	53	45	70	103	28	131	1157
C3	194	806	1.000	70	264	806	1.070	427	395	432	42	36	37	420	46	466	967
TOTALE AREA C	867	3.498	4.365	300	1.167	3.498	4.665	2.985	2.851	2.876	203	176	263	2.889	247	3.136	2978
	1.760	8.240	10.000	572	2.332	8.240	10.572	7.827	7.603	7.594	472	404	458	7.576	473	8.049	7.604

Fonte: MIUR - Dipartimento per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione - Direzione generale per le risorse umane del Ministero, acquisti e affari generali