

Le politiche in materia di istruzione universitaria – cui sono integralmente dedicate le risorse stanziare nella relativa Missione - appaiono coerenti con gli obiettivi definiti nei documenti di programmazione che indicano, tra gli interventi prioritari, l'impegno: a distribuire una quota sempre crescente delle risorse sulla base di criteri di premialità, ad incentivare la ricerca scientifica e la didattica, ad avviare la prevista introduzione del bilancio unico e della contabilità economico patrimoniale, ad avviare le procedure per l'abilitazione nazionale dei docenti con l'obiettivo di valorizzare il personale accademico e i ricercatori più meritevoli, a promuovere gli interventi a favore degli studenti universitari attraverso nuovi strumenti di sostegno finanziario e di tutela del diritto allo studio, ed, infine, a procedere all'accreditamento dei corsi di studio valutando l'offerta formativa in base alla sua adeguatezza e alla congruità con le risorse dedicate.

Si tratta di misure che rispondono alle principali criticità da tempo rilevate e sono già in parte contenute nella legge n. 240 del 2010 in ordine alla quale risulta, ad oggi, sostanzialmente completato il quadro dei provvedimenti amministrativi e legislativi di attuazione.

Resta peraltro ancora problematico il sistema di finanziamento degli Atenei in relazione alla progressiva riduzione dei trasferimenti statali riconducibile sostanzialmente al Fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle Università statali, incrementato *una tantum* nel solo 2012, del quale è stata, tuttavia, prevista una sempre più consistente distribuzione meritocratica agli Atenei virtuosi.

Quanto infine alla missione "Ricerca e innovazione", le misure avviate per raggiungere nel 2020 un livello di spesa in ricerca e sviluppo pari al 1,53 del Pil (obiettivo modesto rispetto all'obiettivo comunitario del 3 per cento, ma coerente con i vincoli di finanza pubblica) si snodano in interventi di riorganizzazione della politica di settore (attraverso un recupero di programmazione strategica, l'introduzione di strumenti di semplificazione delle procedure e l'avvio delle attività di valutazione della ricerca), in un miglioramento dell'efficacia dei finanziamenti pubblici alla ricerca, nella migliore utilizzazione dei Fondi posti a disposizione dall'Unione europea e in azioni dirette ad incentivare gli investimenti nel settore produttivo, in particolare delle piccole e medie imprese.

Anche in tale settore non può non sottolinearsi la forte flessione degli stanziamenti per la ricerca del bilancio del MIUR (oltre il 13 per cento), che già registravano una riduzione, sia pure più contenuta, rispetto al precedente triennio.

Di particolare rilievo appare il contenimento delle risorse destinate alla ricerca industriale nel cui ambito l'avvio dei recenti progetti per lo sviluppo e il potenziamento di *cluster* tecnologici nazionali e l'avviso su *Smart Cities and Communities* nazionali, hanno prosciugato le risorse destinate alla concessione di contributi a fondo perduto, consentendo nei prossimi mesi solo interventi finanziati nella forma del credito agevolato che, pur rappresentando una modalità di responsabilizzazione delle imprese, risulta meno appetibile in momenti di crisi economica.

Quanto alle risorse stanziare nel programma destinato alla ricerca di base, anche in tal caso una parte rilevante è assorbita da attività avviate in precedenti esercizi, da specifiche iniziative previste per legge o da contributi ad Enti, Istituti, Associazioni nonché dal Fondo di funzionamento degli Enti di ricerca (FOE) che, con 1.652 milioni, rappresenta quasi oltre il 90 per cento delle risorse assegnate al programma.

Sempre meno significativa appare invece la quota destinata al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) che, nel 2012, al pari del precedente esercizio, fruisce di soli 82,2 milioni.

Quanto, infine, alla gestione delle risorse provenienti dalla Comunità europea riconducibili al PON (Programma Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività 2007-2013, si è proceduto nel 2012 ad una rimodulazione delle risorse al fine di recuperare i ritardi accumulati nell'attuazione dei Fondi strutturali e riprogrammare i Fondi per il rilancio dello sviluppo del Mezzogiorno.

2. Profili istituzionali e programmazione strategica

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è responsabile dell'istruzione nelle scuole di ogni ordine e grado, sia statali che non statali (limitatamente ai programmi), e delle politiche educative che poi vengono attuate e gestite localmente dagli Uffici Scolastici Regionali e dalle singole Istituzioni scolastiche; cura la vigilanza sulle Istituzioni universitarie, dotate di forte autonomia per dettato costituzionale ex art. 33 e destinatarie di rilevanti finanziamenti; sovrintende e promuove la ricerca dello Stato.

L'attribuzione alla responsabilità di un unico Dicastero delle politiche in materia di istruzione nei diversi gradi e di ricerca appare coerente con l'attuale scenario socio-economico che, nel privilegiare un più ampio concetto di apprendimento, richiede azioni finalizzate a migliorare l'offerta formativa, orientando i giovani alla prosecuzione degli studi e favorendo l'ingresso nel mondo del lavoro attraverso una più efficace interazione e collaborazione con le Istituzioni territoriali e il mondo delle professioni.

In continuità con tali obiettivi, assumono un rilievo specifico, nell'ambito delle competenze del Ministero, le iniziative volte a sostenere e qualificare la ricerca pubblica in funzione dell'economia della conoscenza, dell'innovazione e del recupero di competitività del sistema Paese, proseguendo nella qualificazione del capitale umano e del capitale tecnologico.

Nella stessa ottica si pone il forte orientamento alla ricerca impresso alle Istituzioni universitarie dalla nuova legge di riforma (legge n. 240 del 2010) attraverso la riorganizzazione dei Dipartimenti e i criteri di riparto delle risorse per il funzionamento.

La rilevanza di tali obiettivi acquista una significativa valenza alla luce della situazione italiana nella quale i dati rilevati appaiono particolarmente distanti dai valori medi europei¹.

Nell'ambito dell'istruzione secondaria², il tasso di abbandono scolastico, in forte diminuzione nel decennio, si attesta nel 2012 al 17,6 per cento (era il 18,2 per cento nel 2011) rispetto ad una media europea del 12,8 e ad un obiettivo europeo fissato al 10 per cento. Tale dato, pur avvicinandosi al *target* intermedio fissato per l'Italia nel 15 per cento, evidenzia valori fortemente differenziati sul territorio ove i dati più aggiornati (relativi al 2011) mostrano un certo ritardo nelle Regioni del Mezzogiorno (21,1 per cento) rispetto alle Regioni del centro e del centro nord (rispettivamente 15,2 e 15,9 per cento), nel cui ambito si rilevano valori anche molto positivi come in Umbria (11,6 per cento), nelle Marche (13 per cento) e in Abruzzo (13 per cento).

Valori inferiori alla media europea e molto distanti dall'obiettivo di Europa 2020, si rilevano anche nell'ambito dell'istruzione terziaria (assimilabile all'istruzione universitaria). La quota di popolazione nella fascia di età 30-34 anni che ha conseguito un'istruzione terziaria secondo gli *standard* internazionali (livello 5 e 6 dell'ISCED) risulta infatti pari al 21,7 per cento (un punto in più rispetto al 2010) a fronte di una media europea (35,8 per cento), cresciuta di 2,3 punti percentuali, e ad un obiettivo per il 2020 del 40 per cento (già raggiunto peraltro da alcuni Stati membri)³.

Quanto, infine, alle risorse investite in ricerca e sviluppo, le previsioni per il 2012 si attestano all'1,26 per cento del Pil ponendo il nostro Paese al di sotto della media europea (2 per cento) e dei principali *partners* europei e, in ogni caso, molto distante dagli obiettivi di "Europa 2020".

Rispondono a tali criticità le priorità politiche e gli indirizzi strategici indicati nei documenti di programmazione per l'esercizio in esame che, nelle attuali difficili condizioni

¹ Commissione europea COM (2010) 2020 del 3 marzo 2010. Tra le priorità indicate dalla Commissione europea rileva, in particolare, lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione che prevede, dal lato della ricerca, l'obiettivo del 3 per cento del Pil da investire in ricerca e sviluppo ed affronta, dal lato dell'istruzione, il problema dell'abbandono scolastico – del quale prevede una riduzione del tasso attuale al 10 per cento – e la necessità di accrescere la quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni che ha completato gli studi superiori, da portare ad almeno il 40 per cento nel 2020.

² Dati EUROSTAT 2000-2012. I livelli di educazione sono codificati secondo la classificazione ISCED (*International standard classification of education*).

³ Belgio, Danimarca, Irlanda, Spagna, Francia, Cipro, Lituania, Lussemburgo, Olanda, Finlandia, Svezia, Regno Unito, Islanda, Norvegia, Svizzera. Indici inferiori all'Italia si registrano solo in Macedonia e Turchia.

dell'economia, hanno richiesto un rafforzamento dell'attività, già avviata, di razionalizzazione della spesa corrente al fine di liberare risorse da investire in formazione e ricerca.

In tale direzione si sottolineano, accanto allo sforzo di mantenimento degli obiettivi di contenimento e razionalizzazione, le iniziative volte a sviluppare, in coerenza con gli obiettivi della Commissione europea, la valutazione della *performance* del sistema scolastico sia nell'ambito degli apprendimenti e delle competenze degli alunni sia sul fronte delle tecniche di valutazione delle scuole, dei dirigenti scolastici e dei docenti.

Anche le linee di indirizzo per l'Università, nell'ambito degli obiettivi definiti nella legge n. 240 del 2010, pongono l'accento sulle iniziative volte a garantire l'equilibrio tra l'autonomia di spesa riconosciuta agli Atenei con la responsabilità nell'uso delle risorse e la loro ottimale allocazione, attraverso assegnazioni finanziarie improntate a criteri di merito, nel cui ambito assumeranno un ruolo sempre più rilevante le valutazioni della ricerca e della didattica, svolte dall'ANVUR (Agenzia Nazionale per la Valutazione dell'Università e la Ricerca).

Più orientati alle misure di contrasto alla crisi economica appaiono gli obiettivi delle linee di indirizzo per la ricerca che, accanto alla continuità delle azioni specifiche già consolidate, mirano a migliorare la partecipazione italiana alle iniziative europee ed internazionali e ad ottimizzare l'utilizzo di fondi comunitari.

In tale quadro si inseriscono le iniziative adottate nell'ambito della nuova strategia di Europa 2020 che consistono nel migliorare ulteriormente la partecipazione al settimo programma quadro per le attività di ricerca e sviluppo tecnologico, completare la posizione italiana al prossimo programma quadro *Horizon 2020*, semplificare la normativa nazionale in materia di finanziamento della ricerca, favorire la partecipazione delle piccole e medie imprese ai programmi internazionali.

Una particolare attenzione è stata rivolta, in sede di definizione delle priorità politiche e degli obiettivi strategici, anche alla riorganizzazione della struttura amministrativa centrale e periferica e allo sviluppo dei servizi offerti dal sistema informativo, attraverso l'adozione di soluzioni conformi al nuovo Codice dell'amministrazione digitale.

Si tratta di obiettivi che hanno trovato una più organica definizione nell'ambito delle proposte fornite al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa, alcune delle quali successivamente attuate.

Le proposte formulate, in considerazione delle rigide misure di contenimento della spesa per il settore scolastico adottate nell'ultimo triennio e dei più ristretti margini di operatività nei confronti della spesa per il settore universitario e della ricerca (ove il MIUR svolge essenzialmente funzioni di indirizzo e finanziamento), si sono concentrate sull'organizzazione del Ministero; ambito in cui si è ritenuto ancora possibile effettuare significative operazioni di contenimento anche in funzione della progressiva devoluzione dei compiti amministrativi alle Regioni e agli Enti locali.

Sono state inoltre formulate proposte in tema di riduzione degli spazi dell'Amministrazione centrale⁴, di soppressione delle contabilità speciali degli uffici periferici del Ministero (che attualmente costituiscono un inutile strumento di transito delle risorse dal Ministero alle scuole), di una più efficace gestione del sistema dell'istruzione attraverso la rete con l'utilizzo e la semplificazione dei sistemi informativi e la dematerializzazione dei processi,

Tra gli altri possibili interventi sono stati individuati: il riordino e la razionalizzazione degli Enti pubblici di ricerca vigilati, con una aggregazione di Enti che operano in campi simili; la razionalizzazione della rete delle Università, attraverso lo stimolo ad operazioni di fusione tra piccoli Atenei e la soppressione di sedi; il dimensionamento delle Istituzioni scolastiche e la riduzione della frammentazione dei plessi scolastici; la definizione di *standard* di qualità nella scuola; il contenimento del personale scolastico all'estero ovvero non utilizzato nelle attività di docenza e supporto alla stessa.

⁴ Ciò, in base alla proposta, dovrebbe comportare a regime (dal 2014) una riduzione di oltre il 50 per cento delle spese per fitti passivi e dei costi di gestione degli immobili (mentre una riduzione del 10 per cento sarà possibile già dal 2013), oltre a una più efficace gestione della struttura ministeriale.

Anche le attività di valutazione e controllo della spesa svolte nel 2012 dai NAVS (Nuclei di Analisi e Valutazione della Spesa) si sono concentrate sulle principali determinanti di spesa suscettibili di razionalizzazione.

Di particolare rilievo si ritengono le analisi concernenti il fenomeno dei debiti pregressi e della complessiva esposizione debitoria del MIUR (nel 2011 i debiti fuori bilancio si riconducono alle tipologie “Cancelleria, spese postali, etc.” e “Reti, attrezzature tecniche informatiche”, per una quota superiore all’86 per cento), la quantificazione dei fabbisogni e costi *standard* delle strutture periferiche (che, allo stato, assorbono circa 80 miliardi l’anno, di cui oltre l’85 per cento per spese di personale); la valutazione delle attività rientranti nei programmi di spesa e la definizione di indicatori di risultato e indicatori di contesto, al fine di verificare l’utilizzo delle risorse finanziarie in essi stanziati.

Merita una segnalazione anche l’analisi, avviata nel 2012, dell’efficienza delle scuole primarie, operata sulla base di un approccio produttivistico in cui gli *input* della scuola si riconducono alla dotazione di risorse umane e finanziarie e gli *output* sono costituiti dai livelli di apprendimento degli studenti in matematica e in italiano, come rilevati dall’INVALSI⁵.

3. Analisi della struttura organizzativa

3.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi

Il MIUR, al pari degli altri Ministeri, è stato oggetto di una molteplicità di interventi di revisione degli organici, dettati, più da esigenze di immediata riduzione delle dotazioni organiche, che espressione di una logica di razionalizzazione, proiettata nel lungo periodo, da attuare attraverso l’unificazione delle strutture logistiche e strumentali e la rivisitazione delle strutture periferiche.

A seguito della ristrutturazione effettuata nel corso del 2009 in attuazione dell’art. 74 della legge n. 133 del 2008, la successiva legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione del DL 30 dicembre 2009, n. 194, ha reso necessario incidere nuovamente sulla organizzazione del Ministero con l’adozione del d.P.R. 3 giugno 2011, n. 132, contenente modifiche al d.P.R. n. 17 del 2009 di riorganizzazione del MIUR⁶.

Un secondo processo di razionalizzazione è stato disposto, in attuazione del DL 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148)⁷, con il dPCM del 22 giugno 2012 che ha confermato il contingente di personale di livello dirigenziale generale, stabilito dal d.P.R. n. 132 del 2011 in 34 unità; ha invece ridotto le strutture e i posti di funzione di livello dirigenziale non generale, definiti nel numero di 544 e le dotazioni organiche del personale delle aree prima, seconda e terza, rideterminate nel numero di 7.034.

Malgrado la consistente riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni del personale non dirigenziale, il grado di copertura degli organici mostra un valore negativo anche nel 2012, in particolare nell’ambito del personale dirigenziale di seconda fascia e del personale non dirigenziale, in relazione ai rigorosi limiti posti al *turnover* (art. 66, comma 7 della legge n. 133

⁵ Condotta su un campione di circa 1.000 scuole per l’a.s. 2009/2010, tale *Data Envelopment Analysis* (DEA) ha condotto alla stima dei punteggi di efficienza relativa, evidenziando, a fronte di un’efficienza media piuttosto elevata, differenze ancora rilevanti nei livelli dei singoli Istituti.

⁶ Detto provvedimento ha disposto un’ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale e delle relative dotazioni (34 unità di personale dirigente e 34 unità di dirigenti tecnici per un risparmio di 5,4 milioni) e una nuova rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale (con un risparmio di 29,7 milioni). Unitamente al taglio aritmetico dei posti di funzione dirigenziale non generale, sono state previste alcune modifiche nelle attribuzioni delle competenze delle singole Direzioni generali, al fine di ottenere un’organizzazione omogenea, idonea a garantire efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa.

⁷ Che ha previsto l’ulteriore riduzione, entro il 31 marzo 2012, degli uffici dirigenziali non generali e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore al 10 per cento di quelle rideterminate a norma del DL n. 194 del 2009, convertito con modificazioni, nella legge n. 25 del 2010, nonché la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale con contestuale riduzione in misura non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva risultante dalla riorganizzazione realizzata sempre a norma della legge n. 25 del 2010.

del 2008 come modificata dalla legge n. 122 del 2011) che ha consentito solo una parziale sostituzione delle consistenti cessazioni dal servizio registratesi negli ultimi esercizi.

Ampia resta, pertanto, la forbice tra la dotazione organica e il personale in servizio che, malgrado la contenuta mobilità in entrata, non evidenzia esuberi di personale nel 2012 né dovrebbe determinarne nel futuro in attuazione delle ulteriori misure di riorganizzazione disposte con il decreto legge n. 95 del 2012.

L'articolo 2, del citato decreto-legge ha imposto, infatti, a tutte le Amministrazioni dello Stato una ennesima riduzione complessiva delle dotazioni organiche, che si è concretizzata con l'adozione del dPCM del 22 gennaio 2013, pubblicato nella G.U. del 13 aprile 2013. Gli effetti sulla struttura organizzativa del Ministero appaiono, con tale ultima modifica, di un certo rilievo portando gli incarichi dirigenziali generali da 34 a 27 (con una contrazione di 7 posti)⁸ e gli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero da 544 a 413 posti di cui 191 dirigenti tecnici e 222 dirigenti amministrativi (con una contrazione di n. 131 uffici, misura, peraltro, superiore al 20 per cento).

Relativamente al personale di livello non dirigenziale, la dotazione organica passa da 7.034 posti a 5.978 unità, con una contrazione di 1.056 posti corrispondenti ad un risparmio pari a circa 35 milioni.

3.2. La riorganizzazione delle strutture periferiche

Nella nuova ottica di analisi e valutazione della spesa una particolare attenzione è stata rivolta all'andamento delle spese sostenute dagli Uffici Scolastici Regionali (USR) al fine di raggiungere una idonea allocazione delle risorse in relazione ai livelli di domanda del territorio e alle effettive funzioni ad essi affidate.

La tematica ha ad oggetto la possibile ridefinizione del modello organizzativo in relazione, da un lato, alle competenze proprie delle Regioni in materia di personale scolastico e, dall'altro, al progressivo accentramento della responsabilità della spesa per il personale (spesa di assoluta preminenza nell'ambito della missione "Istruzione scolastica") e della quota sempre maggiore delle risorse assegnate direttamente alle Istituzioni scolastiche⁹.

Nel corso del 2011 è stato, pertanto, definito un gruppo di lavoro interno al MIUR per analizzare le spese di funzionamento sostenute dagli Uffici Scolastici Regionali al fine di individuare criteri e parametri di riferimento tali da modularne l'evoluzione alla effettiva dimensione delle attività svolte.

Le prime valutazioni hanno evidenziato modalità di gestione organizzativa disomogenee sul territorio nazionale sia sotto il profilo delle spese di funzionamento per alunni (che mostra circa la metà degli USR posizionati ad un livello superiore ad un valore medio di riferimento), sia nel rapporto alunni per dipendente (che passa da un valore massimo della Lombardia ad un valore quasi quattro volte inferiore del Molise), sia nel rapporto metri quadri per dipendente (che evidenzia un solo USR in linea con gli *standard* di mercato).

Gli ampi margini di miglioramento nel dimensionamento delle sedi periferiche hanno formato oggetto, nell'ambito delle possibili misure di *spending review*, di una specifica proposta volta a ridefinire i compiti delle strutture territoriali, a promuovere il trasferimento di funzioni ad altri uffici territoriali del Governo, a ridimensionare le articolazioni provinciali degli Uffici

⁸ A seguito di pensionamenti anticipati dal 1° marzo 2013 il personale dirigenziale generale in servizio è pari a 26 unità (di cui n. 14 di ruolo di prima fascia; n. 8 dirigenti di seconda fascia incaricati di prima; n. 1 dirigente di altra Amministrazione ai sensi dell'articolo 19, comma 5 *bis*, del decreto legislativo n. 165 del 2001; n. 3 dirigenti nominati ex articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001).

⁹ A partire dall'esercizio 2011, in attuazione delle legge n. 196 del 2009 – nella parte in cui dispone che la realizzazione di ciascun Programma sia affidata ad un unico Centro di responsabilità – gli Uffici Scolastici Regionali hanno perso la qualifica di Centro di responsabilità e i relativi stanziamenti sono confluiti in un nuovo Programma "Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione" formalmente affidato al Dipartimento per la programmazione.

Scolastici Regionali, a definire infine uno *standard* di personale in relazione al carico di lavoro e alla dimensione di scala delle attività.

Risponde solo in parte a tali obiettivi il nuovo schema di riorganizzazione del Ministero predisposto ai sensi dell'articolo 2, comma 10 *ter*, del decreto-legge n. 95 del 2012 che, sollecitato da una nuova riduzione lineare del numero dei dirigenti e del personale amministrativo, determina un nuovo assetto della struttura organizzativa, sia centrale che periferica, mirando non solo ad una mera riduzione numerica di tutto l'apparato amministrativo, ma anche alla realizzazione di miglioramenti di carattere qualitativo-funzionale.

La riduzione dei 7 uffici dirigenziali generali si concretizza nella soppressione di due Direzioni generali in seno all'Amministrazione centrale e di cinque Direzioni generali presso gli Uffici Scolastici Regionali, attraverso la creazione di altrettanti Uffici Scolastici "interregionali". L'individuazione delle aree territoriali sulle quali operare un accorpamento interregionale ha tenuto, peraltro, conto, più che del carico operativo delle singole sedi, dei parametri concernenti la popolazione studentesca presente nei diversi territori regionali e la prossimità geografica delle Regioni.

Considerando come limite minimo per la presenza di un Ufficio Scolastico Regionale sul territorio una popolazione scolastica pari ad almeno 150.000 alunni in tutti gli ordini di scuola, si dovrebbero accorpare gli USR per l'Abruzzo e il Molise; gli USR per la Basilicata e la Puglia; gli USR per il Friuli-Venezia Giulia e per il Veneto; gli USR per la Liguria ed il Piemonte; gli USR per le Marche e l'Umbria.

3.3. La riorganizzazione degli organi collegiali

Ampio resta il numero degli organi collegiali che sono stati oggetto di ricognizione da parte del MIUR¹⁰ - e che fanno parte della proposta di riorganizzazione del Ministero, ancora in fase di determinazione - in relazione ai quali, tuttavia, come precisato dall'Amministrazione tutte le cariche rivestono il carattere onorifico, non comportando oneri e gravami a carico del bilancio.

¹⁰ Consiglio universitario nazionale (CUN), Consiglio nazionale studenti universitari (CNSU), Consiglio nazionale per l'alta formazione artistica e musicale (CNAM), Organo collegiale nazionale con funzioni di consulenza e di supporto tecnico-scientifico in materia di istruzione e formazione professionale, Comitato per il monitoraggio e la valutazione dell'alternanza scuola-lavoro, Osservatorio per l'edilizia scolastica, Commissione per la concessione di diplomi ai benemeriti della scuola, della cultura e dell'arte, Conferenze regionali delle Consulte per gli studenti, Forum regionali dei genitori, Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, Consiglio nazionale dei Presidenti delle consulte, Organi collegiali regionali, Comitati provinciali di educazione e prevenzione dei danni alla salute derivanti dall'uso di sostanze stupefacenti e psicotrope, Consulte provinciali degli studenti e i nuclei di coordinamento regionale, Gruppi di lavoro inter istituzionali provinciali (GLIP), Organi provinciali di garanzia, Comitati per la sicurezza, Commissioni provinciali, Gruppi di lavoro provinciali per l'*handicap*, Commissioni di lavoro regionali per l'*handicap* e l'integrazione, Forum nazionale delle associazioni studentesche, Forum nazionale delle associazioni dei genitori, Commissioni per lo scarto d'archivio, Comitato per la valutazione delle richieste di ammissione agli interventi di sostegno della ricerca scientifica e tecnologica (art. 7 del d.lgs. n. 297 del 1999), Commissione scientifica nazionale per l'Antartide (CSNA), Comitato tecnico-scientifico per la diffusione della cultura scientifica, Commissione di monitoraggio del programma nazionale di ricerche aerospaziali (PRORA), Comitato di esperti per la politica della ricerca (CEPR), Comitato nazionale dei garanti per la ricerca (CNGR), Commissione incaricata di esaminare i progetti di recupero, Commissione tecnico-consulativa di esperti per la formulazione del parere vincolante in materia di idoneità degli Istituti per la istituzione e attivazione di corsi di specializzazione in psicoterapia, Osservatorio nazionale della formazione medica specialistica, Commissione nazionale per la predisposizione dei quesiti per la prova scritta degli esami di Stato di abilitazione all'esercizio della professione di medico chirurgo, Commissione per la predisposizione dei quesiti per l'ammissione alle scuole di specializzazione per le professioni legali, Commissione tecnico-consulativa con il compito di esprimere parere obbligatorio in ordine alle istanze di riconoscimento delle scuole superiori per mediatori linguistici, Commissione nazionale con il compito di predisporre un archivio nazionale con almeno cinquemila quesiti a risposta multipla per l'ammissione dei medici alle scuole di specializzazione in medicina, Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, Comitato per lo sviluppo della cultura scientifica e tecnologica, Comitato nazionale per l'apprendimento pratico della musica.

3.4. Enti pubblici, Agenzie, Fondazioni, Associazioni e altri Organismi comunque denominati sottoposti alla vigilanza del Ministero

Le competenze affidate ad altri Enti o Organismi sottoposti alla vigilanza del MIUR nella materia dell'istruzione scolastica attengono sostanzialmente al nuovo sistema nazionale di valutazione della scuola, previsto dall'art. 2, comma 4-undecies, del DL n. 225 del 2010 ed attualmente costituito dall'Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca educativa (INDIRE ex Agenzia) e dall'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione e Formazione (INVALSI), cui l'art. 51 del DL n. 5 del 2012 ha affidato anche il coordinamento funzionale del sistema.

Nel settore dell'istruzione universitaria, gli Enti vigilati dal MIUR svolgono funzioni attinenti alla valutazione della didattica e della ricerca (ANVUR – Agenzia Nazionale per la Valutazione dell'Università e la Ricerca) e al diritto allo studio (Fondazione per il merito).

L'ANVUR, persona giuridica di diritto pubblico con autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, ha assorbito i due Organismi ministeriali precedentemente preposti alla valutazione universitaria, il CIRV e il CNVSU, ed è attualmente impegnata a svolgere la sua attività di valutazione dei risultati delle attività degli Atenei e degli Enti di ricerca nonché dell'efficacia e dell'efficienza dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione alle attività di ricerca e innovazione. Rilevanti appaiono le competenze in materia di reclutamento dei professori di I e di II fascia (d.lgs. n. 76 del 2012), di accreditamento iniziale e periodico dei corsi di studio e delle sedi universitarie e della valutazione periodica della qualità, dell'efficienza e dei risultati conseguiti dagli Atenei (d.lgs. n. 19 del 2012), di attuazione del progetto di Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR) 2004-2010.

La Fondazione per il merito - prevista dall'art. 9 del DL n. 70 del 2011 (convertito dalla legge n. 106 del 2011), istituita nell'ottobre 2012¹¹ e ancora non operativa - si configura quale strumento operativo di gestione del Fondo per il merito; Fondo istituito dall'art. 4 della legge n. 240 del 2010 al fine di promuovere l'eccellenza e il merito fra gli studenti universitari attraverso l'erogazione di premi di studio (a fondo perduto) e buoni studio (di cui una quota, determinata in relazione ai risultati accademici conseguiti, corrisposta in forma di prestito) nonché la costituzione di una garanzia per finanziamenti concessi agli studenti¹². La Fondazione, cui possono affluire anche altri capitali pubblici e privati, attua il coordinamento operativo della somministrazione delle prove nazionali *standard* – cui partecipano gli studenti dopo l'esame di maturità – e disciplina criteri e modalità di utilizzo del Fondo, inclusa la ripartizione delle relative risorse tra le differenti destinazioni.

Quanto infine al settore della ricerca, le competenze del MIUR si articolano in compiti di programmazione, promozione, finanziamento e controllo di attività in gran parte gestite dagli Enti di ricerca vigilati¹³ che assorbono più di due terzi delle risorse annualmente assegnate, nell'ambito della missione "Ricerca", ai Programmi di competenza del MIUR.

Con il d.lgs. n. 213 del 2009 è stata attuata la delega per il loro riordino prevista dall'art. 1 della legge n. 165 del 2007 (come modificato dall'art. 27 della legge n. 69 del 2009) i cui aspetti più rilevanti attengono: al riconoscimento di un'ampia autonomia statutaria; alla programmazione delle attività attraverso l'elaborazione di un piano triennale e di un Documento di visione strategica decennale; alla riduzione dei componenti degli organi e alle nuove modalità

¹¹ Per la costituzione del Fondo di dotazione della Fondazione, l'art. 9, co. 15, del DL n. 70 del 2011 ha autorizzato la spesa di 9 milioni per il 2011 e di 1 milione a decorrere dal 2012.

¹² I beneficiari delle provvidenze sono individuati, per gli iscritti al primo anno per la prima volta, mediante prove nazionali *standard* e, per gli iscritti agli anni successivi al primo, mediante criteri nazionali *standard* di valutazione.

¹³ Gli Enti di ricerca vigilati dal MIUR sono dodici: A.S.I. - Agenzia Spaziale Italiana; C.N.R. - Consiglio Nazionale delle Ricerche; I.N.R.I.M. - Istituto Nazionale di Ricerca Metrologica; I.N.D.A.M. - Istituto Nazionale di Alta Matematica; I.N.A.F. - Istituto Nazionale di Astrofisica; I.N.F.N. - Istituto Nazionale di Fisica Nucleare; I.N.G.V. - Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia; Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale-O.G.S.; Istituto Italiano di Studi Germanici; Consorzio per l'Area di Ricerca Scientifica e Tecnologica di Trieste; Museo Storico della Fisica e Centro di Studi e Ricerche "Enrico Fermi"; Stazione Zoologica "Anton Dohrn". Ad essi si affianca l'INVALSI - Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione e di Formazione -, qualificato Ente di ricerca dall'art. 2 del d.lgs. n. 286 del 2004 e riordinato con lo stesso d.lgs. n. 213 del 2009.

di designazione dei presidenti e dei membri dei consigli di amministrazione; alla possibilità di assumere attraverso chiamata diretta, nel limite del 3 per cento dell'organico, studiosi italiani o stranieri che si siano distinti per merito eccezionale; alla gestione coordinata delle infrastrutture di ricerca; ai nuovi strumenti di finanziamento e alla partecipazione al capitale di rischio; alla ripartizione dei contributi statali legata a valutazione e merito e all'introduzione di finanziamenti premiali dal 2011.

Sotto tale ultimo aspetto la disciplina di riordino ha infatti disposto che la ripartizione del Fondo ordinario per gli Enti di ricerca venga effettuata sulla base della programmazione strategica preventiva, nonché tenendo conto della valutazione della qualità dei risultati della ricerca, effettuata dall'Agenzia Nazionale di Valutazione dell'Università e della Ricerca (ANVUR).

In tale direzione il finanziamento previsto per il 2012, pari a 1.652 milioni, è stato ripartito tra gli Enti assicurando una quota pari all'8 per cento per finanziare i progetti bandiera, inseriti nella programmazione nazionale della ricerca, e i progetti di ricerca ritenuti di particolare interesse nell'ambito delle scelte strategiche e degli indirizzi della ricerca impartiti dal MIUR e una quota pari al 7 per cento (circa 124,5 milioni accantonati in attesa del decreto di riparto) per il finanziamento premiale di specifici programmi e progetti, anche congiunti, proposti dagli Enti.

Una quota rilevante dei finanziamenti si riconduce, inoltre, ad importi a destinazione vincolata, da intendersi come contributi straordinari, e alle procedure di assunzione straordinaria di ricercatori previsti nella legge finanziaria 2007 (30 milioni).

Al netto di tali voci resta comunque consistente la quota del Fondo destinata alla corresponsione dei contributi ordinari (circa l'85,8 del Fondo) che, in un ottica di *spending review* andrebbe prevalentemente finalizzata alla *mission* dei singoli Enti attraverso un contenimento delle spese di mero finanziamento, come peraltro indicato nel solo Statuto del CNR, che affida al Documento di visione strategica l'obiettivo di utilizzare il finanziamento ordinario per non più del 75 per cento per spese di personale e di limitare le assunzioni di personale amministrativo a non più del 10 per cento del *turnover* annuo utilizzato.

Ciò risulta, inoltre, in linea sia con le disposizioni che hanno esteso agli Enti di ricerca l'applicabilità delle misure di razionalizzazione delle sedi e di gestione coordinata delle infrastrutture nonché di contenimento dei consumi intermedi e di limitazioni alle procedure di *turnover* (decreto legge n. 95 del 2012) e sia con gli interventi volti ad accrescere il numero dei giovani ricercatori, esclusi dalle politiche di contenimento, al fine di riequilibrare la consistenza del personale, nel cui ambito si registra una ancora forte componente amministrativa rispetto alla consistenza del personale tecnologo e ricercatore.

Sempre nell'ambito degli Enti vigilati dal MIUR (assieme alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed altri Dicasteri) va, infine, sottolineata l'istituzione dell'Agenzia digitale per l'Italia (articolo 19 del DL 22 giugno 2012, n. 83, come modificato dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 134) preposta alla realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana, in coerenza con gli indirizzi elaborati dalla Cabina di regia di cui all'articolo 47 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, e con l'Agenda digitale europea¹⁴.

¹⁴ L'Agenzia, nell'ambito della ricerca, promuove la definizione e lo sviluppo di grandi progetti strategici di ricerca e innovazione connessi alla realizzazione dell'Agenda digitale italiana e in conformità al programma europeo *Horizon 2020*, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo delle comunità intelligenti, la produzione di beni pubblici rilevanti, la rete a banda ultra larga, fissa e mobile, tenendo conto delle singole specificità territoriali e della copertura delle aree a bassa densità abitativa, e i relativi servizi, la valorizzazione digitale dei beni culturali e paesaggistici, la sostenibilità ambientale, i trasporti e la logistica, la difesa e la sicurezza, nonché al fine di mantenere e incrementare la presenza sul territorio nazionale di significative competenze di ricerca e innovazione industriale.

4. Analisi finanziarie e contabili

4.1. Analisi della gestione delle spese

4.1.1. Andamenti e risultati contabili complessivi

Lo stato di previsione del MIUR¹⁵ evidenzia una dotazione finanziaria iniziale di competenza e di cassa pari rispettivamente a 52,1 miliardi e 52,6 miliardi (53,4 miliardi nel precedente esercizio) che raggiungono, rispettivamente i 53,1 miliardi e 54,2 miliardi in sede di previsioni definitive (54,1 miliardi e i 56 miliardi nel 2011), registrando una significativa riduzione rispetto al precedente esercizio.

Tale riduzione si concentra nella missione “Ricerca e innovazione” (-2,2 per cento), in relazione al mancato finanziamento del FAR; nella missione “Istruzione scolastica” (-1,5 per cento) in relazione alla stabilizzazione delle misure di razionalizzazione avviate nei precedenti esercizi (misure che hanno consentito una flessione degli stanziamenti di oltre il 7 per cento nel triennio precedente) e nella missione “Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche” (-12 per cento) che rispecchia le misure di contenimento della spesa di cui al decreto legge n. 78 del 2010 e al decreto legge n. 98 del 2011.

In leggera crescita risultano invece gli stanziamenti nella missione “L’Italia in Europa e nel mondo” (1,7 per cento) e nella missione “Istruzione universitaria” (2,3 per cento), anche in relazione all’esclusione del Fondo di finanziamento ordinario delle Università dai tagli previsti nella manovra 2012.

L’esercizio 2012 risente, in primo luogo, delle misure di contenimento disposte dall’art.10 comma 1 e 2 del DL n. 98 del 2011 (convertito in legge n. 111 del 2011) e dall’art.1 comma 1 e 2 del DL n. 138 del 2011 (convertito in legge n. 148 del 2011) che hanno trovato attuazione nell’art. 3 comma 1 e l’art. 4 da comma 67 a comma 70 e da comma 73 a comma 81 della legge n. 183 del 2011. Tali disposizioni hanno previsto, nel 2012, riduzioni degli stanziamenti relativi a spese rimodulabili per un ammontare di 131,1 milioni (concentrati nelle spese per consumi intermedi) e riduzioni degli stanziamenti delle spese non rimodulabili, conseguenti alle modifiche legislative definite nell’art. 4 della legge di stabilità 2012, per un ammontare di 78,7 milioni.

Di tale quota, 64,8 sono stati iscritti nello stanziamento del capitolo 1296, di nuova istituzione, denominato “Fondo da ripartire per la valorizzazione dell’istruzione scolastica, universitaria e dell’alta formazione artistica, musicale e coreutica” (art. 4, comma 88 della legge n. 183 del 2011) e destinato alle missioni dell’”Istruzione scolastica”, dell’”Istruzione universitaria” e della “Ricerca e innovazione”; Fondo non movimentato nel 2012 (e mantenuto in bilancio come residuo di lettera F in quanto subordinato alla verifica delle previste economie, la cui realizzazione, come esaminato nella parte relativa alla missione “Istruzione scolastica”, risente della battuta di arresto del processo di ridimensionamento della rete scolastica conseguente agli interventi della Corte Costituzionale del 2009 e del 2011.

Hanno inciso inoltre sull’esercizio 2012 le disposizioni dell’art. 1, comma 21 del DL n. 95 del 2012 convertito dalla legge n. 135 del 2012 che hanno previsto una nuova riduzione delle spese per l’acquisto di beni e servizi delle Amministrazioni centrali dello Stato i cui importi, pari a 24 milioni, sono stati accantonati e resi indisponibili nello stato di previsione della spesa del MIUR.

Ulteriori riduzioni degli stanziamenti si riconducono infine alle misure di contenimento disposte dal decreto-legge n. 78 del 2010 i cui effetti hanno inciso sul 2012 per 104,9 milioni dei quali più della metà a carico della missione “Istruzione scolastica” e 24 milioni sulla Missione “Istruzione universitaria” di cui oltre 7 milioni per gli interventi sul diritto allo studio.

¹⁵ Le risorse assegnate al Ministero sono destinate a garantire l’istruzione scolastica e universitaria nonché a promuovere la ricerca e l’innovazione e contribuire a diversi programmi di scambio culturale e scientifico con altri Paesi e si articolano in sei missioni nell’ambito delle quali l’istruzione scolastica, registra il peso finanziario predominante. Seguono le risorse dedicate all’istruzione universitaria e la ricerca scientifica, mentre risultano nettamente inferiori gli stanziamenti destinati alla missione l’Italia nell’Europa e nel mondo e quelle stanziati nelle missioni 32 (Servizi generali) e 33 (Fondi da ripartire).

Tali riduzioni non hanno incluso anche quelle specifiche di cui all'art. 6 del citato decreto-legge avendo il Ministero operato le riduzioni su capitoli diversi; ne è conseguita la necessità di rimodulare gli stanziamenti eccedenti i limiti di spesa previsti, le cui risorse sono state destinate ad altri impieghi.

Appare in ogni caso rilevante l'effetto di contenimento operato su tali forme di spesa, ritenute dal legislatore prioritariamente comprimibili, registrandosi minori spese rispetto al rendiconto 2009 pari a circa 20 milioni.

Risultano inoltre rispettati i limiti di spesa pari a 11,7 milioni rispetto ai quali il rendiconto registra impegni pari a 5,5 milioni, in relazione ai quali deve tuttavia segnalarsi la non trascurabile dimensione degli importi esclusi dal limite, che ammontano ad oltre 2,6 milioni.

La struttura contabile del consuntivo 2012 non si discosta significativamente da quella del precedente esercizio.

Nell'ambito della missione "Istruzione scolastica", si confermano le criticità conseguenti al mantenimento di quattro programmi di spesa per ciascuno dei quattro gradi in cui si divide l'istruzione scolastica di spesa. Come più volte sottolineato, tale struttura del bilancio non corrisponde all'organizzazione effettiva delle autonomie scolastiche che sostanzialmente si ripartiscono nel cosiddetto primo ciclo (infanzia, primaria e secondaria di primo grado) e secondo ciclo (l'istruzione secondaria di secondo grado).

Ciò anche in relazione al progressivo raggruppamento delle scuole del primo ciclo in Istituti comprensivi, che comprendono i primi tre gradi di istruzione appena elencati, o anche in circoli didattici, al cui interno sono attive sezioni di scuola dell'infanzia e di scuola primaria.

Si tratta infatti di un processo naturale che - malgrado la dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni contenute nel decreto legge n. 98 del 2011 che ne sancivano l'obbligatorietà¹⁶ - risponde ad una effettiva esigenza organizzativa delle Istituzioni scolastiche nel cui ambito tali aggregazioni continuano a crescere, rappresentando un modello ampiamente diffuso (gli Istituti comprensivi sono passati dai 3.529 dell'a.s. 2006-2007 ai 4.775 dell'a.s. 2012-2013 rappresentando il 77 per cento delle Istituzioni scolastiche del primo ciclo).

Tale disallineamento tra l'organizzazione effettiva del sistema dell'istruzione scolastica e i relativi Programmi di spesa comporta alcuni problemi nelle fasi di previsione e di rendiconto con riguardo alla corretta rappresentazione della spesa per ciascun Programma¹⁷; criticità emersa in più di un'occasione in sede di *auditing* finanziario contabile sui capitoli di spesa di competenza del MIUR.

Anche l'analisi della ripartizione delle risorse finanziarie tra i Centri di responsabilità, non presenta significative modifiche, allineandosi, almeno formalmente, alle disposizioni contenute nell'articolo 21, comma 2, della legge n. 196 del 2009, che prevede che la realizzazione di ciascun Programma venga affidata ad un unico Centro di responsabilità corrispondente all'unità organizzativa di I livello dei Ministeri.

A partire dall'esercizio 2011 la struttura del bilancio di previsione del Ministero è stata infatti semplificata togliendo la natura di autonomi Centri di responsabilità contabile ai 18 Uffici Scolastici Regionali che ora dipendono funzionalmente dal Dipartimento per l'istruzione e la programmazione.

Al fine di mantenere comunque un'evidenza particolare per le attività realizzate sul territorio, si è scelto di istituire un nuovo Programma - "Realizzazione degli indirizzi e delle

¹⁶ Corte Costituzionale, sentenza n. 147 del 2012.

¹⁷ Le principali criticità si riferiscono alla difficoltà nel ripartire sia in fase di previsione sia in fase di rendiconto: le spese fisse del personale dirigente e amministrativo (attribuibili unicamente alla singola autonomia scolastica e non anche, più specificamente, alle diverse scuole che la compongono, con la conseguente difficoltà di ripartire la relativa spesa fissa, se non in maniera stimata, tra i programmi di bilancio in cui si divide oggi il primo ciclo di istruzione); i Fondi per la remunerazione delle spese accessorie di personale e i Fondi attribuiti alle autonomie scolastiche per il loro funzionamento (anche tali Fondi sono attribuiti alle singole autonomie scolastiche e sono utilizzati per una moltitudine di finalità, la maggior parte delle quali non attribuibili ad uno specifico tra i gradi di istruzione compresi in ciascuna autonomia).

politiche in ambito territoriale in materia di istruzione” – formalmente affidato al Dipartimento per la programmazione, nel quale sono confluiti tutti gli stanziamenti che sino all’anno 2010 erano di pertinenza dei diversi Centri di responsabilità regionali¹⁸.

La tavola seguente illustra le sei missioni evidenziandone l’andamento finanziario nelle principali fasi contabili.

(in migliaia)

Missione	Esercizio	Residui Iniziali (RGS)	Stanziamen- to iniziale di competenza	Stanziamen- to definitivo di competenza	Impegni Lordi (RGS)	Stanziamen- to def. di cassa (Bilancio)	Pagato totale (RGS)	Pagato conto residui (RGS)
004.L'Italia in Europa e nel mondo	2009	9.404,69	120.213,41	155.143,74	153.687,74	164.584,56	158.080,01	7.275,15
	2010	4.363,19	136.106,59	163.584,78	163.505,87	169.138,94	162.995,16	2.884,43
	2011	4.548,90	133.454,53	169.088,19	168.111,20	172.978,14	167.032,55	3.087,83
	2012	5.441,74	132.566,33	172.405,66	171.434,16	177.612,28	172.181,86	4.351,97
017.Ricerca e innovazione	2009	2.261.619,08	2.445.941,53	2.806.452,06	2.705.716,05	4.058.135,81	2.303.724,86	893.044,43
	2010	2.551.068,12	2.299.413,07	2.357.329,81	2.357.354,82	3.162.951,31	2.760.825,89	1.263.469,47
	2011	2.415.728,44	2.246.582,81	2.309.508,68	2.306.864,69	2.907.091,92	2.550.870,18	1.108.802,45
	2012	1.493.904,06	1.995.224,43	2.003.638,88	2.003.527,65	2.509.941,48	2.326.829,20	899.315,04
022 Istruzione scolastica	2009	674.592,21	43.896.626,78	46.134.981,94	45.057.091,68	46.753.671,24	45.169.893,51	537.405,71
	2010	568.880,74	44.066.350,25	44.908.953,49	43.908.282,18	45.540.518,04	44.312.702,63	641.867,97
	2011	691.537,07	42.030.469,78	42.874.521,79	42.755.911,39	43.559.526,73	43.188.600,92	654.537,90
	2012	234.884,28	40.954.956,10	42.210.749,33	42.375.087,57	42.382.964,78	42.128.141,34	159.295,52
023 Istruzione universitaria	2009	2.940.603,91	8.553.064,99	8.897.620,22	8.886.170,13	10.134.247,33	9.143.284,18	2.598.567,02
	2010	2.563.602,90	7.909.295,31	8.392.340,05	8.415.196,75	10.033.914,91	9.284.339,34	2.253.254,75
	2011	1.621.106,99	8.005.962,68	8.010.371,36	7.948.137,91	8.551.142,64	8.400.839,89	1.084.040,22
	2012	988.711,37	8.194.800,59	8.196.612,30	8.181.905,29	8.597.127,67	8.070.424,69	793.529,48
032.Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	2009	28.839,02	80.560,30	115.886,80	111.719,48	172.672,81	116.069,41	27.097,52
	2010	24.713,08	90.083,05	100.773,90	99.630,66	126.879,58	105.709,01	23.229,29
	2011	14.252,59	60.690,64	71.497,59	70.684,53	85.750,18	75.549,27	13.215,36
	2012	8.107,17	64.492,91	62.403,14	63.029,17	70.500,14	59.401,73	6.319,35
033.Fondi da ripartire	2009	63.969,31	376.498,27	199.587,84	199.587,84	223.778,21	0,00	0,00
	2010	233.587,84	778.894,93	476.523,44	382.231,44	566.737,47	0,00	0,00
	2011	68.314,86	935.916,03	694.566,82	315.566,82	727.988,88	53.508,06	53.508,06
	2012	324.290,19	845.401,31	450.466,75	450.466,75	481.042,57	34.816,82	34.816,82
Totale	2009	5.979.028,22	55.472.905,27	58.309.672,61	57.113.972,92	61.507.089,95	56.891.051,98	4.063.389,83
	2010	5.946.215,88	55.280.143,21	56.399.505,46	55.326.201,71	59.600.140,26	56.626.572,04	4.184.705,92
	2011	4.815.488,85	53.413.076,48	54.129.554,42	53.565.276,54	56.004.478,50	54.436.400,87	2.917.191,82
	2012	3.055.338,82	52.187.441,66	53.096.276,06	53.245.450,60	54.219.188,92	52.791.795,64	1.897.628,18

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Il consuntivo, che registra indici coerenti con la natura delle relative spese, mostra impegni pari a 53,2 miliardi (53,5 nel 2011) e pagamenti pari a 52,8 miliardi (54,4 miliardi nel 2011) con un’incidenza sul volume del bilancio dello Stato pari a circa il 7 per cento.

La ulteriore flessione registrata nel 2012, sia in termini di impegni che di pagamenti rispecchia essenzialmente le misure di contenimento della spesa per il personale e le specifiche disposizioni dettate per la razionalizzazione del settore della scuola e della Università.

La dimensione e la rilevanza del fenomeno può meglio apprezzarsi dall’analisi economica del consuntivo del Ministero nel cui ambito più del 95 per cento delle risorse assegnate si riferisce a spese di parte corrente (di cui oltre il 78 per cento è assorbito dalla spesa per redditi da lavoro dipendente) mentre una quota rilevante della restante parte (14,7 per cento) viene

¹⁸ In sede di concreta applicazione del nuovo modello, sono emersi alcuni risvolti negativi che possono sintetizzarsi nella difficoltà di assicurare la corrispondenza tra la responsabilità nella realizzazione delle attività e quella nella gestione dei Fondi (posta invece a base della legge n. 196 del 2009) e nella mancata evidenza della suddivisione della spesa tra le diverse Regioni (sia per le risorse iscritte nel nuovo Programma sia per quelle facenti capo ad altri Programmi); trasparenza che potrebbe, tuttavia, recuperarsi in sede di predisposizione del *budget* economico (fase previsionale) e della rilevazione dei costi (rendiconto) di ciascun Ufficio Scolastico Regionale, considerato che la contabilità economica si tiene per centro di costo e dunque sostanzialmente a livello di singola Direzione generale.

trasferita ad altri soggetti ed in particolare alle Scuole, alle Università, e agli Enti di ricerca e finanzia comunque, in misura predominante, le spese per il personale.

Significativa appare, in primo luogo, la flessione degli impegni e dei pagamenti nell'ambito dei redditi da lavoro dipendente, pari, rispettivamente, a 0,9 miliardi e 1 miliardo, quasi interamente assorbiti dalla Missione "Istruzione scolastica" che rappresenta, sostanzialmente, l'intero comparto scuola¹⁹.

Si tratta di un andamento riconducibile agli effetti delle politiche avviate a decorrere dal 2009 che, in linea con gli obiettivi previsti, hanno consentito una effettiva riduzione dell'organico, unita ad un consistente ricambio di personale e ad una flessione strutturale del personale a tempo determinato.

Ciò peraltro non esclude che l'esaurimento della operatività del piano programmatico di cui all'art. 64 della legge n. 122 del 2008 e gli effetti conseguenti, da un lato, al riconoscimento della maturazione dell'anzianità economica per il personale scolastico per il 2011 (in deroga ai vincoli previsti per il restante personale pubblico) e, dall'altro, alla ricostruzione della carriera del personale precario assunto negli ultimi esercizi, possano nei prossimi anni determinare nuovi aumenti di spesa²⁰; aumenti comunque riassorbibili nel tempo dall'evoluzione del *turnover*, alla luce della rideterminazione della struttura delle retribuzioni conseguente al CCNL del 4 agosto 2011.

Le politiche per l'Università si riflettono sull'andamento dei trasferimenti di parte corrente, quasi interamente assorbiti dalle Amministrazioni pubbliche e concentrati nella missione "Istruzione universitaria", nella cui sfera si registra, rispetto al 2011, una crescita negli impegni (cui, tuttavia, corrispondono minori pagamenti per circa 320 milioni) relativi al Programma "Sistema universitario e formazione post universitaria" e un aumento, al netto dei tagli previsti nel decreto legge n. 78 del 2010, delle risorse dedicate al programma "Diritto allo studio".

Sempre nell'ambito dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche flettono significativamente le risorse destinate alla missione "Ricerca e innovazione" mentre crescono quelle relative alla missione "Istruzione scolastica" quasi interamente assorbite dai trasferimenti alle Istituzioni scolastiche non statali che, tuttavia, segnano un lieve decremento rispetto al 2011.

I consistenti tagli definiti nelle manovre finanziarie del 2011 e del 2012 hanno invece essenzialmente inciso sulle spese per i consumi intermedi (pari, tuttavia, al solo 1,8 per cento delle spese complessive del Ministero), che, tornati nel 2011 al livello degli anni precedenti, segnano una diminuzione di circa l'8,4 per cento in termini di impegni e del 15,8 per cento in termini di pagamenti.

Consistente appare anche nel 2012 la quota dei consumi intermedi ascrivibile alla missione "Istruzione scolastica" il cui andamento si riconduce, da un lato, ai tagli concentrati sui Fondi per il funzionamento delle Istituzioni scolastiche e alle minori risorse destinate agli uffici periferici dell'Amministrazione e, dall'altro, al forte miglioramento della gestione dei contratti di pulizia che ha consentito, pur nell'ambito delle misure di contenimento, un maggior finanziamento delle scuole (54,8 milioni) per far fronte a situazioni di sofferenza finanziaria.

Quanto alle spese in conto capitale il consuntivo registra, sia in termini di impegni che in termini di pagamenti, andamenti in flessione rispetto al precedente esercizio.

La quota più significativa si riconduce ai trasferimenti in conto capitale e si concentra nella missione "Ricerca e innovazione" che risente della riduzione degli stanziamenti del Programma relativo alla ricerca industriale.

¹⁹ La rilevanza di tale andamento trova conferma nella alta incidenza della quota del MIUR (circa il 44 per cento) sul complesso degli impegni e dei pagamenti per redditi da lavoro dipendente relativi all'intero bilancio dello Stato.

²⁰ Nella rilevazione effettuata dalla RGS nel conto annuale relativo all'esercizio 2011, sono state registrate circa 112.000 unità tra docenti e personale amministrativo per le quali si può ipotizzare che la ricostruzione di carriera avverrà nei quattro anni a far data dal passaggio in ruolo (considerando il tempo necessario del periodo di tirocinio e della prassi amministrativa) cui dovrebbe ricondursi una spesa per arretrati stimabile in circa 600 milioni.

In tale ambito la quota più consistente resta comunque destinata al finanziamento ordinario degli Enti di ricerca e al FIRST (Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica), mentre quote nettamente inferiori si indirizzano a specifici programmi (contributi a favore dell'ENEA e del CNR per lo sviluppo del tessuto produttivo del sud e finanziamento di centri e progetti di ricerca nel Mezzogiorno).

Il conto dei residui mostra importi iniziali riferiti ad anni precedenti pari a 3.111 milioni che si attestano, alla fine dell'esercizio, a più di 3.104 milioni dei quali circa due terzi di nuova formazione e poco più di un terzo si iscrive tra i residui di stanziamento.

L'analisi per missione evidenzia un contenuto aumento dell'ammontare dei residui relativi alla missione "Istruzione scolastica" (463,7 milioni), in particolare nei programmi dedicati alla istruzione del primo e del secondo ciclo, e nella missione "Istruzione universitaria" (1.068,2 milioni), sia nell'ambito del programma di finanziamento del sistema universitario sia in quello dedicato al diritto allo studio.

Un'inversione di tendenza si registra invece nella missione "Ricerca e innovazione" che, pur assorbendo la quota maggiore, registra un ammontare di residui in netta diminuzione (821,1 milioni, a fronte dei 1.549,5 milioni del 2011) nel cui ambito consistente, anche nel 2012, appare la quota dei residui di stanziamento (330,8 milioni).

Una forte crescita si rinviene, infine, nella missione "Fondi da ripartire" che registra residui pari a 735,5 milioni (324,2 nel precedente esercizio) interamente riferiti a residui di stanziamento, in relazione al ritardo nella ripartizione dei relativi stanziamenti.

4.1.2. Analisi delle criticità emerse dall'esame del rendiconto

In un'ottica di revisione della spesa pubblica volta ad individuarne margini di riduzione, migliorarne la qualità e riorientarne, qualora necessario, la direzione verso le politiche pubbliche prioritarie, appare utile una analisi della struttura e della dinamica del bilancio diretta ad evidenziare più nel dettaglio le principali anomalie rilevate o viceversa le migliori pratiche gestionali da utilizzare in contesti simili.

Le eccedenze e le economie di spesa. La sospensione per il triennio 2010-2012 della contrattazione collettiva, disposta con il decreto legge n. 78 del 2010, ha fortemente ridotto il fenomeno delle eccedenze di spesa che, viceversa, assumeva dimensioni preoccupanti proprio in sede di applicazione dei rinnovi contrattuali.

L'esercizio 2012 si chiude con una contenuta eccedenza di spesa complessiva (148 milioni) che rappresenta il saldo tra eccedenze di spesa, comunque rilevate, di circa 308 milioni, ed economie pari a 160 milioni.

Le eccedenze si riconducono, come di consueto, ai capitoli di spesa fissa destinati al pagamento delle retribuzioni del personale scolastico e trovano spiegazione nelle minori riduzioni della consistenza del personale nell'a.s. 2011-2012 rispetto agli obiettivi previsti in attuazione dell'art. 64 del decreto legge n.112 del 2008, come, più dettagliatamente, analizzato nel paragrafo dedicato alla Missione "Istruzione scolastica".

Le stesse ragioni stanno alla base della consistente flessione delle economie riconducibili alla gestione dei capitoli destinati alla valorizzazione e allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola le cui previsioni, utilizzabili solo a seguito della verifica del grado di raggiungimento dei previsti obiettivi di riduzione, hanno determinato minori economie nel 2011 e la mancata iscrizione della somma in bilancio nel 2012.

Situazione debitoria del Ministero e delle Istituzioni scolastiche. Un fenomeno di particolare rilievo, anche per la diffusione registrata nell'ultimo triennio, concerne, da un lato, l'emersione di debiti pregressi propri del Ministero e delle sedi periferiche e, dall'altro, la situazione deficitaria di alcune Istituzioni scolastiche, unita ad una anomala posizione creditoria di molte scuole nei confronti del Ministero e destinata, in ogni caso, a riflettersi sulla dimensione del finanziamento della spesa per l'istruzione scolastica.

La rilevazione, effettuata in applicazione del decreto legge n. 35 del 2013, ha preso in considerazione la situazione debitoria degli Uffici centrali e periferici, delle Istituzioni

scolastiche ed educative statali e delle Istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, con riferimento ai debiti verso terzi, scaduti alla data del 31.12.2012, a fronte di obbligazioni o prestazioni già ricevute per i quali non sussistono residui passivi anche perenti nel bilancio dello Stato o nel conto del Patrimonio.

La situazione debitoria degli Uffici centrali e periferici dell'Amministrazione è pari a 4,7 milioni (circa la metà rispetto ai debiti fuori bilancio censiti nel precedente esercizio) ascrivibili per la maggior parte a spese relative al funzionamento, come tali rientranti nell'ambito delle spese continuative e ricorrenti.

Pur considerando che il meccanismo di formazione dei debiti viene innescato dai progressivi tagli, anche in corso di anno, degli stanziamenti relativi alle spese rimodulabili, appare necessario approfondire le analisi delle procedure di spesa e dell'allocazione in bilancio delle poste sottostimate.

Particolare attenzione richiede l'esposizione debitoria segnalata dall'Amministrazione periferica che attiene a spese per canoni e utenze in relazione alla quali appaiono rilevanti le misure di razionalizzazione organizzative, in qualche caso già avviate, con la riduzione delle superfici utilizzate degli immobili assegnati agli USR dalle competenti Province e Regioni.

In crescita risulta anche l'esposizione debitoria verso la Tesoreria dello Stato, pari a circa 12,5 milioni, nel cui ambito la quota più consistente si riferisce a spese per liti, arbitraggi e risarcimenti; risultano invece smaltiti i debiti relativi al 2011 mediante un prelevamento dal Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine pari a 8,9 milioni.

Più complessa e nettamente superiore risulta invece l'esposizione debitoria delle scuole, risultante dal monitoraggio effettuato sulla base dei bilanci consuntivi degli Istituti, che raggiungono i 45,9 milioni al termine del 2012 (nettamente inferiori i debiti degli Istituti di alta formazione, artistica e musicale, pari a circa 47.700 euro).

Gli stessi, oltre ad essere relativi alle fattispecie riconducibili a debiti fuori bilancio (di modesta entità), si riconducono a residui passivi a fronte dei quali non si rinviene alcuna copertura da parte dello Stato o da altre fonti di entrata.

Ciò si riconduce al fenomeno in base al quale le scuole - che gestiscono direttamente le spese di funzionamento amministrativo e didattico, le spese per il personale supplente breve e saltuario e le spese per l'esternalizzazione dei servizi di pulizia - tendono ad iscrivere in bilancio residui attivi cui, peraltro, non corrisponde nel bilancio del MIUR alcun residuo passivo (neppure perento). Contribuisce a tale andamento l'insufficienza dei fondi destinati a spese obbligatorie (come ad esempio le supplenze brevi²¹ o i compensi ai componenti delle Commissioni di esame) e la prassi di utilizzare le disponibilità di cassa provenienti anche da altri soggetti o dalle famiglie senza peraltro iscrivere residui passivi per restituire i fondi utilizzati.

Rilevante accumulo di residui passivi. Strettamente connesso con il fenomeno della formazione dei debiti fuori bilancio è l'andamento dei residui passivi e la formazione dei residui passivi perenti che, se riferiti ad obbligazioni verso terzi giuridicamente perfezionate, rappresentano un'ulteriore fonte di debito dell'Amministrazione.

La formazione di tali residui è dovuta, nella maggior parte dei casi, ad una insufficiente assegnazione di cassa, che non ha consentito il completo smaltimento dei residui passivi pregressi iscritti nei precedenti esercizi finanziari.

Ciò sembrerebbe alla base del rilevante ammontare dei descritti residui passivi riferiti alle spese correnti nel cui ambito si registrano 784,1 milioni relativi alle spese per i redditi di lavoro dipendente (spese per la retribuzione fissa e accessoria del personale, buoni pasto, mensa scolastica, oneri sociali), nonché 192 milioni ascrivibili a spese per consumi intermedi che,

²¹ A fronte di un fabbisogno per supplenze brevi e saltuari pari a circa 800 milioni di euro l'anno da considerare incompressibile, a meno di modifiche legislative che consentano soluzioni alternative al tempo scuola, nel bilancio dello Stato sono stati iscritti per anni disponibilità pari ad euro 570 milioni, solo di recente incrementate sino quasi a coprire il fabbisogno.

accanto all'ammontare dei debiti fuori bilancio, offrono un più completo quadro dell'esposizione debitoria verso terzi.

Rilevante appare, inoltre, l'ammontare dei residui passivi pregressi nell'ambito dei trasferimenti correnti ed in conto capitale che tuttavia, pur indicando una sofferenza del sistema gestionale e contabile, non possono ritenersi sempre espressione di effettive posizioni debitorie.

Nell'ambito dei trasferimenti correnti, pari a oltre 779,5 milioni, più del 90 per cento si riferiscono al Fondo di finanziamento ordinario delle Università (capitolo 1694) che registra residui di nuova formazione pari ad oltre 662,3 milioni in relazione alla lentezza del procedimento di riparto delle risorse, a fronte di residui pregressi pari a soli 14,2 milioni (il consuntivo 2012 ha peraltro registrato una economia di cassa pari ad euro 289 milioni).

Quanto ai trasferimenti in conto capitale (950,4 milioni), consistente appare la quota ascrivibile alle risorse destinate al "Fondo ordinario per gli Enti ed Istituti di ricerca" (capitolo 7236) e al "Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica" (FIRST) (capitoli 7320 e 7245).

L'ammontare dei residui a carico del capitolo 7236 si riconduce al procedimento di riparto delle risorse il cui decreto è stato adottato sempre con notevole ritardo, ad esercizio finanziario ormai inoltrato²².

Relativamente alle risorse destinate alla ricerca, l'intero stanziamento del capitolo 7245 destinato alla ricerca di base (82,2 milioni) è stato conservato in bilancio, su richiesta del Ministero per l'impossibilità di impegnare le somme in questione, atteso il forte ritardo nell'adozione del decreto interministeriale di ripartizione del Fondo FIRST (decreto interministeriale n. 955 del 27/12/2012).

Quanto invece al capitolo 7320, concernente la ricerca industriale, i dati di rendiconto evidenziano residui pregressi pari al oltre 101 milioni (cui si affiancano 334,6 milioni di residui perenti) legati sostanzialmente alla procedura di ammissione, valutazione ed erogazione dei finanziamenti che prevede il coinvolgimento di una serie di soggetti (Comitato, esperto scientifico, Istituti di credito) che devono esprimersi sulla validità del progetto, sullo stato di attuazione dello stesso, nonché sulla solvibilità del creditore.

Si tratta di un fenomeno ricorrente nell'ambito dei progetti di ricerca. La natura stessa dei progetti, il cui avanzamento dipende da variabili indipendenti dalla volontà degli attuatori (si pensi ai progetti di ricerca farmaceutica o di biotecnologie legati spesso ai risultati di lunghi periodi di sperimentazione) non consente infatti previsioni di spesa certa sia a livello temporale che di impegno finanziario ed il finanziamento di progetti di ricerca richiede tempi di erogazione più lunghi rispetto a quelli di impegno delle risorse, in quanto legati alla durata degli stessi che spesso superano i tre anni.

Andamento dei residui perenti. Il fenomeno della perenzione dei residui, sia pur in diminuzione, si presenta consistente anche nel 2012.

L'ammontare totale di residui perenti registrati nel conto del patrimonio raggiunge i 5.893 milioni dei quali 486,4 milioni di nuova formazione, in netto calo rispetto all'andamento dell'esercizio precedente (883,3 milioni).

Una analisi per categorie economiche evidenzia un lieve calo dell'ammontare dei residui perenti di parte corrente, che rappresentano meno di un quinto del totale, e una forte crescita dei residui perenti di parte capitale.

Malgrado la più contenuta dimensione, non può non segnalarsi la criticità che evidenzia l'ammontare dei residui perenti di parte corrente, concernenti soprattutto i redditi di lavoro dipendente (186,7 milioni) e i consumi intermedi (106 milioni), cui si affiancano i residui perenti per trasferimenti correnti (189,7 milioni).

²² Nell'esercizio in esame il decreto di riparto è stato adottato con un certo anticipo rispetto agli anni passati (agosto 2012) consentendo l'attribuzione agli Enti delle assegnazioni ordinarie; registrano invece un maggior ritardo le assegnazioni straordinarie (progetti bandiera, progetti di interesse e progetti premiali) le cui risorse sono state conservate in bilancio in relazione al ritardo nell'adozione del decreto di riparto delle risorse destinate ai progetti premiali e alla necessità di una previa valutazione e approvazione del MIUR dei progetti bandiera.

Trattandosi verosimilmente di impegni relativi ad obbligazioni già scadute appare, da un lato, preoccupante l'ammontare cancellato dalle scritture contabili e si rilevano, dall'altro, contenute le somme richieste ed assentite (appena 1,8 milioni concentrati esclusivamente sui consumi intermedi e i trasferimenti correnti e nessuna reiscrizione relativamente a residui perenti per redditi di lavoro dipendente), cui peraltro non corrisponde nessun pagamento nel corso dell'esercizio.

Molto più consistenti i residui perenti di parte capitale (4.449,4 milioni cui si aggiungono altri 471 milioni di nuova formazione) concentrati quasi per intero nei trasferimenti alle altre pubbliche Amministrazioni e alle imprese ed ascrivibili, in gran parte, alla Missione "Ricerca e innovazione".

Trattandosi, come già evidenziato, di progetti pluriennali finanziati per intero ma pagati per stati di avanzamento lavori, le criticità in tal caso si riconducono essenzialmente alla forbice sempre più larga tra le somme richieste (656,7 milioni) e quelle assentite (38,5 milioni), cui corrispondono pagamenti per 29 milioni.

4.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie

L'analisi delle entrate, non evidenzia significative variazioni rispetto al precedente esercizio finanziario, confermando, da un lato, il numero e l'oggetto dei capitoli gestiti dal Ministero e, dall'altro, la limitata rilevanza delle entrate riconducibili ad un'effettiva attività di gestione a favore di terzi, i cui costi di gestione potrebbero trovare copertura nelle entrate riassegnate.

Quanto all'ammontare dei versamenti effettuati nel 2012, si registra una contenuta flessione o un leggero incremento in tutti i capitoli esaminati, in particolare sul capitolo 2598²³ (487.587 euro di cui è prevista la riassegnazione al Ministero), sul capitolo 3408²⁴ (584.067 da destinare al trattamento accessorio della dirigenza) e sul capitolo 3550 (19,3 milioni, a fronte dei 23,3 del precedente esercizio imputabili in massima parte a restituzioni di somme erroneamente percepite a seguito di pagamenti di retribuzioni o altri compensi).

In relazione al capitolo 3638 "Versamenti di somme da erogare al personale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nell'ambito del pagamento congiunto di competenze fisse ed accessorie, ai sensi dell'articolo 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), non corrisposte ai soggetti interessati", i versamenti totali 2012 sono pari ad oltre 810,9 milioni. Tale andamento si riconduce all'introduzione del cedolino unico, con il quale è stata unificata la procedura di pagamento al personale delle competenze fisse ed accessorie. A tal fine sono stati istituiti per ciascuna Amministrazione i capitoli di "cedolino unico" articolati in piani gestionali. Dovendo provvedere al pagamento di tali oneri esclusivamente sulla competenza dell'esercizio, è stato necessario istituire un apposito capitolo di entrata al quale far affluire le somme non utilizzate al 31/12/2012 per poi riassegnarle nell'anno successivo.

5. Le missioni e i programmi

5.1. La missione: Istruzione scolastica

La relazione - in coerenza con gli obiettivi strategici per il 2012, indicati nell'atto di indirizzo del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca - si sofferma, in particolare, sul completamento delle politiche di razionalizzazione e semplificazione dettate dall'art. 64 della legge n. 133 del 2008 (anche alla luce delle più recenti disposizioni contenute nelle

²³ Versamento degli importi corrispondenti a finanziamenti destinati alla realizzazione di progetti a carattere nazionale e regionale in materia di formazione e sviluppo dell'autonomia scolastica, non utilizzati dalle scuole statali per tre esercizi finanziari consecutivi.

²⁴ Somme relative ai compensi dovuti dai terzi per qualsiasi incarico conferito ai dirigenti del MIUR in ragione del loro ufficio da far confluire in apposito Fondo per essere destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza.