

mirano ad ottimizzare l'utilizzo di Fondi europei ed ad incentivare gli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione nel quadro normativo delineato nel DL n. 83 del 2012.

Una particolare attenzione è stata rivolta, in sede programmatica, 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.

Gli effetti sulla struttura organizzativa derivanti dall'applicazione del decreto-legge n. 95 del 2012 appaiono di un certo rilievo determinando una riduzione di 7 uffici dirigenziali generali, 132 uffici dirigenziali di livello non generale e 1.056 posti nell'ambito del personale di livello non dirigenziale.

La riduzione dei 7 uffici dirigenziali generali si concretizza, in particolare, nella soppressione di tre Direzioni generali in seno all'Amministrazione centrale e di quattro Direzioni generali presso gli Uffici Scolastici Regionali innescando, a livello periferico, un processo di razionalizzazione che ha portato all'attuale proposta di assegnare alcune Direzioni periferiche alla responsabilità di un dirigente di seconda fascia.

Ampio resta il numero degli organi collegiali, oggetto di ricognizione da parte del MIUR, che, pur non comportando oneri a carico del bilancio, richiedono una riorganizzazione, in linea con l'esigenza di semplificazione dei procedimenti amministrativi ed il recupero di risorse umane e strumentali da dedicare alle missioni istituzionali.

Il quadro degli Enti vigilati si concentra essenzialmente negli Enti di ricerca, oggetto di un profondo riordino nel biennio precedente, che, oltre al riconoscimento di un'ampia autonomia statutaria ed una programmazione più mirata alla *mission* di ciascun Ente, ha introdotto criteri di ripartizione dei contributi statali fondati, da un lato, su obiettivi strategici di ampio respiro e, dall'altro, su quote premiali. I dati di struttura evidenziano, peraltro, una forte disomogeneità che vede pochi Enti di grandi dimensioni ed Enti di piccole o piccolissime dimensioni e che ne suggerisce una razionalizzazione anche al fine di ottenere economie di scala.

L'analisi finanziaria del bilancio del MIUR ha evidenziato previsioni definitive pari 53.046 milioni, leggermente inferiori a quelle del precedente esercizio. L'andamento risulta, peraltro, disomogeneo tra le diverse missioni che fanno capo al Ministero: segnano infatti una crescita la missione "Ricerca e innovazione" (+31 per cento), che risente delle consistenti somme stanziare per il pagamento dei residui perenti, mentre flettono le altre missioni in relazione al consolidamento delle misure di razionalizzazione del settore e alla riduzione delle risorse per la valorizzazione del personale scolastico e per il miglioramento dell'offerta formativa (Istruzione scolastica) o per il venir meno di risorse aggiuntive *una tantum* (Istruzione universitaria) o in relazione alle misure di contenimento della spesa corrente (Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche).

Il contenimento delle risorse contribuisce al fenomeno concernente l'emersione di debiti pregressi propri del Ministero e delle sedi periferiche e della situazione deficitaria di alcune Istituzioni scolastiche (circa 50,7 milioni al termine dell'anno scolastico 2011-2012) di cui 44,2 milioni finanziati dal Ministero dell'economia e delle finanze e 6,6 oggetto del piano di rientro approvato nel mese di agosto 2013.

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, rappresentano un'ulteriore fonte di debito dell'Amministrazione.

La consistente crescita dei primi si riconduce, in particolare, al capitolo concernente il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale per la ricerca scientifica solo in parte movimentato nel corso dell'esercizio, mentre l'ammontare dei residui perenti di nuova formazione segna un netto calo rispetto all'anno precedente.

Passando all'esame delle politiche declinate nelle missioni e nei programmi affidati al Ministero, si rileva anche nel 2013, nell'ambito della missione "Istruzione scolastica", la difficoltà nel mantenere gli impegni di contenimento previsti in sede di determinazione dell'organico, ascrivibile, in particolare, agli effetti derivanti dalla sentenza della Corte

Costituzionale n. 80 del 2010 in materia di posti di sostegno, erodendo la quota delle economie da restituire al settore.

L'andamento delle principali determinanti del sistema conferma, tuttavia, la validità delle misure poste in essere in attuazione dell'art. 64 della legge n. 133 del 2008 che, nel periodo preso in considerazione, hanno consentito una sensibile riduzione della spesa corrente ed il conseguimento dei previsti obiettivi di razionalizzazione del sistema scolastico.

La flessione del personale in servizio e la nuova crescita del personale a tempo determinato richiede peraltro una coerente politica di immissioni in ruolo per rispondere ad una corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative.

Quanto agli interventi per l'edilizia scolastica, la complessità delle procedure e la pluralità degli attori e delle fonti di finanziamento richiede una semplificazione della normativa esistente che, nel rispetto delle specifiche competenze dello Stato e delle autonomie territoriali, eviti la frammentazione dei centri decisionali e delle procedure di individuazione degli interventi. Appare inoltre indispensabile la reale conoscenza dello stato degli edifici scolastici cui dovrebbe contribuire il nuovo Sistema nazionale delle anagrafi dell'edilizia scolastica (SNAES).

Le misure avviate 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 del Ministero e si riconducono alla distribuzione di una quota sempre crescente delle risorse sulla base di criteri di premialità, alla più rigorosa procedura di accreditamento dei corsi di studio ed alla promozione di interventi a favore degli studenti.

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, e in ritardo, il completamento del quadro normativo concernente i nuovi strumenti per il diritto allo studio universitario di cui al d.lgs. n. 68 del 2012.

Quanto, infine, alla missione "Ricerca e innovazione", le misure avviate per raggiungere nel 2020 un livello di spesa in ricerca e sviluppo pari all'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, in un miglioramento dell'efficacia dei finanziamenti pubblici alla ricerca, nella migliore utilizzazione dei Fondi posti a disposizione dall'Unione europea.

Anche in tale settore non può non sottolinearsi la flessione degli stanziamenti per la ricerca del bilancio del MIUR.

Di particolare rilievo appare il contenimento delle risorse destinate alla ricerca industriale nel cui ambito, la riduzione di 30 milioni a valere sulla contabilità speciale relativa al Fondo per le agevolazioni alla ricerca (disposta con la legge di stabilità 2013) e 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 disponibilità destinate alla concessione di contributi a fondo perduto, consentendo 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), mentre sempre meno significativa appare la quota destinata al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST).

Quanto, infine, alla gestione delle risorse provenienti dalla Comunità europea riconducibili al PON (Programma Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività 2007-2013, il quadro complessivo sull'attuazione del Programma che emerge nel triennio 2010-2013 segna il completamento della fase di programmazione cui corrisponde, tuttavia, una percentuale di realizzazione di circa il 59 per cento, più avanzata nell'ambito degli interventi avviati in

attuazione del bando per il sostegno di progetti di ricerca industriale e dei progetti di potenziamento strutturale e infrastrutturale delle università e degli Enti pubblici di ricerca.

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, in un'ottica diretta a favorire la crescita, richiede, pur nelle difficili condizioni dell'economia, maggiori sforzi per dare al Paese una dotazione di capitale umano adeguata ad una moderna economia.

I percorsi definiti per l'istruzione, la formazione, la ricerca e l'innovazione tecnologica rappresentano, infatti, come da ultimo ribadito nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2014, le leve più solide di cui un Governo dispone per raggiungere obiettivi di coesione sociale e sviluppo economico.

Una visione integrata delle diverse politiche e la molteplicità degli ambiti di intervento, richiedono tuttavia anche il coinvolgimento, nel rispetto del principio di sussidiarietà, dei diversi livelli di governo sul territorio; per la costruzione di un modello efficiente, si legge nella nota integrativa al disegno di legge di bilancio per l'anno 2013, il Ministero deve promuovere e stabilire nuove alleanze tra scuole, università, strutture formative, sedi della ricerca e dell'innovazione tecnologica, Enti territoriali, imprese e parti sociali in un percorso volto costantemente al miglioramento e all'innovazione del sistema.

Tali aspetti acquistano una ancor più significativa valenza alla luce dell'evoluzione della spesa pubblica sostenuta dagli altri Paesi europei negli specifici ambiti dell'istruzione e della ricerca e nel confronto con gli obiettivi in materia di istruzione, definiti nell'ambito della Strategia Europa 2020¹, a partire dal tasso di abbandono scolastico.

I dati più recenti sulla spesa sostenuta per ricerca e innovazione, raccolti a livello europeo, mostrano una contenuta evoluzione della spesa per ricerca e sviluppo che, attestandosi in circa 19,8 miliardi nel 2011 (19,6 miliardi nel 2010), si pone molto al di sotto delle spese sostenute non solo da Paesi tradizionalmente sensibili al tema (Stati Uniti e Giappone), ma anche dai principali *partners* europei².

Consistente appare il divario anche rispetto al livello prudenziale del *target* italiano della spesa in ricerca e sviluppo che fissa un obiettivo al 2020 dell'1,53 per cento del Pil e un obiettivo di medio termine dell'1,40 per cento.

I dati di previsione per il 2012 indicano, infine, un aumento contenuto della spesa per la ricerca e l'innovazione a valori correnti, sintesi di incrementi nelle Istituzioni pubbliche e nell'Università e diminuzioni nelle Istituzioni *no profit* e nelle imprese, seguite nel 2013 da un'ulteriore diminuzione nelle Istituzioni pubbliche e nelle imprese.

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 In termini di rapporto tra spesa per ricerca e sviluppo e Pil, l'Italia, con un indice dell'1,25 per cento nel 2011 ed un indice stimato dell'1,27 per cento nel 2012, si mantiene lontana sia dall'obiettivo comune dei Paesi europei all'interno della strategia Europa 2020 (3 per cento; superato solo da Regno Unito e Finlandia) che dalla media europea (2 per cento; superato da Belgio, Danimarca, Germania, Estonia, Francia, Olanda, Austria, Slovenia, Germania e Austria), attestandosi ad un livello inferiore a quasi tutti gli altri Paesi europei.

Anche i dati concernenti alla spesa pubblica per l'istruzione e alla formazione segnano, nei confronti europei, scostamenti significativi, non tanto in ordine all'ammontare delle spese sostenute, quanto in relazione all'andamento registrato e alle percentuali sul totale delle spese pubbliche.

Sotto il primo profilo infatti l'ammontare delle spese sostenute, pur in flessione (65,1 miliardi nel 2012 rispetto ai 70,5 miliardi del 2009), segue per dimensione soltanto la Germania, la Francia e il Regno Unito, che tuttavia spendono circa il doppio dell'Italia.

Nettamente inferiore alla media europea appare invece la percentuale della spesa per l'istruzione rispetto al complesso della spesa pubblica che passa dal 9,11 per cento del 2009 all'8,2 per cento del 2012 della spesa totale rispetto ad una media europea del 10,6 per cento, ponendo l'Italia in penultima posizione tra i 27 Paesi europei.

Sempre in relazione al settore istruzione, particolarmente distanti dai valori medi europei si presentano in Italia anche i principali indicatori di Europa 2020³.

Tali valori, anche alla luce del recente Rapporto dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) sullo stato del sistema universitario e della ricerca, sembrano ricondursi, da un lato, alla minore capacità dell'Università di attrarre giovani e, dall'altro, alla scelta del percorso di studi universitari che porta o meno gli studenti al conseguimento del titolo.

Rispondono a tali criticità le priorità politiche e gli indirizzi strategici indicati nei documenti di programmazione per l'esercizio in esame improntati ad un migliore utilizzo delle risorse disponibili e ad azioni di razionalizzazione della spesa che hanno trovato, in parte, espressione nelle disposizioni introdotte con il DL n. 69 del 2013 (convertito dalla legge n. 98 del 2013) e nel DL n. 104 del 2013 (convertito dalla legge n. 128 del 2013).

Le linee strategiche indirizzate al settore scolastico, accanto allo sforzo di mantenimento degli obiettivi di contenimento e razionalizzazione, si sono concentrate in iniziative a favore degli studenti (azioni di valutazione della *performance* del sistema scolastico con particolare attenzione agli apprendimenti e alle competenze degli alunni; azioni di orientamento scolastico e professionale al fine di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica; completamento della riforma dei cicli di istruzione e potenziamento dell'istruzione tecnico-professionale fino al livello post-secondario) ed in interventi aventi ad oggetto l'ammodernamento dell'intero sistema scolastico incentrati, in particolare, nell'innovazione digitale nella scuola e in interventi di edilizia scolastica e messa in sicurezza delle scuole.

Anche le linee di indirizzo per l'Università, nel quadro degli obiettivi definiti nella legge n. 240 del 2010, pongono l'accento sulla promozione della qualità e incremento di efficienza del sistema universitario e, in tale ambito, attribuiscono particolare rilievo alle procedure di accreditamento degli Atenei e dei corsi e alla piena operatività del nuovo sistema di finanziamento orientato al merito e agli equilibri di bilancio.

³ Nell'ambito dell'istruzione secondaria, il tasso di abbandono scolastico, in forte diminuzione nel decennio (27 per cento nel 1999), si attesta nel 2012 al 17,6 per cento (era il 18,2 per cento nel 2011) e nel 2013 viene stimato al 17,1 per cento rispetto ad una media europea del 12,8 e ad un obiettivo europeo fissato al 10 per cento. Tale dato, pur avvicinandosi al *target* fissato per l'Italia (17,9 per cento nel medio termine e 16 per cento al 2020), evidenzia valori fortemente differenziati sul territorio ove i dati più aggiornati (relativi al 2012) mostrano un certo ritardo nelle Regioni del Mezzogiorno (22 per cento nell'area della convergenza) rispetto alle Regioni del centro e del centro nord con punte significative in Sicilia (25,8 per cento), in Sardegna (24,7 per cento) e in Campania (22,2 per cento). Valori inferiori alla media europea e molto distanti dall'obiettivo di Europa 2020, si rilevano in Italia 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 nel 2012 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). I dati aggiornati al 2013 registrano un indice pari al 22,4 per cento a fronte di una media europea in ulteriore crescita (36,6), avvicinandosi all'obiettivo di medio termine pari al 23,6 per cento (il *target* 2020 è pari per l'Italia al 26 per cento).

Una particolare attenzione viene inoltre riservata alla promozione del diritto allo studio universitario attraverso un sistema integrato di politiche a sostegno degli studenti tra le quali un ruolo importante viene riservato alle azioni della Fondazione per il merito.

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 ad ottimizzare l'utilizzo di Fondi europei ed ad incentivare gli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione nel quadro normativo delineato nel DL n. 83 del 2012 (convertito dalla legge n. 124 del 2012).

In tale ambito si inseriscono le iniziative adottate nel quadro 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 e allo sviluppo dei servizi offerti dal sistema informativo, attraverso l'adozione di soluzioni conformi al nuovo Codice dell'amministrazione digitale.

In una logica di *spending review* sono state definite linee di azione volte a: razionalizzare l'organizzazione dell'Amministrazione centrale e periferica, avviare la dematerializzazione delle procedure amministrative in attuazione del piano previsto dal DL n. 95 del 2012 (convertito dalla legge n. 135 del 2012); razionalizzare la logistica; valorizzare le risorse interne.

Di particolare rilievo in tale direzione risultano anche le attività di valutazione e controllo della spesa svolte nel 2013 dai NAVS (Nuclei di Analisi e Valutazione della Spesa) che si sono concentrate sulle principali determinanti di spesa suscettibili di razionalizzazione.

Le priorità politiche e gli obiettivi strategici trovano espressione nella nota integrativa al bilancio 2013-2015 e nella Direttiva generale con l'assegnazione delle risorse, pari nel complesso a 53.046 milioni, nell'ambito dei programmi di spesa di competenza dei diversi Centri di Responsabilità.

Nell'ambito degli stanziamenti per la missione "Istruzione scolastica", emerge, in primo luogo, la rilevante quota delle risorse attribuite alle scuole per il loro finanziamento (40,2 miliardi, pari al 98,5 per cento degli stanziamenti) facenti capo ai programmi "Istruzione prescolastica, primaria, secondaria di primo grado e secondaria di secondo grado", di competenza del Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, il cui andamento risulta influenzato dalle politiche di razionalizzazione degli organici e dalla incidenza delle misure di contenimento sulle spese di funzionamento.

Rilevante appare inoltre la quota destinata al sostegno delle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale dell'istruzione (279,2 milioni).

Gli obiettivi strategici, espressione delle citate priorità politiche, possono fruire di circa 310 milioni dei quali 5,8 milioni destinati alla valorizzazione del merito e alla formazione del personale della scuola, 2,9 milioni destinati alla lotta alla dispersione scolastica (cui contribuiscono anche le risorse provenienti dai Fondi comunitari) e 14,8 milioni per il sostegno allo sviluppo dell'istruzione tecnico-professionale sino al livello terziario di competenza del Dipartimento per l'istruzione.

Circa 2,8 milioni sono invece destinati alla scuola digitale e 17,6 milioni alla gestione e al funzionamento del sistema informativo; l'ammodernamento e la razionalizzazione del patrimonio immobiliare scolastico fruisce invece dei residui provenienti da risorse in conto capitale dell'esercizio 2012 da trasferire alle Amministrazioni locali.

Gli stanziamenti destinati alla missione "Istruzione universitaria" (7,79 miliardi), affidata al dipartimento per l'Università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca, sono destinati per il 92 per cento all'obiettivo inteso a migliorare la qualità e l'efficienza

dell'attività didattica, di ricerca e gestionale attraverso soprattutto la razionalizzazione dei criteri di ripartizione dei trasferimenti alle università che assorbono quasi per intero le risorse stanziate.

Alla razionalizzazione e sviluppo del sistema AFAM sono assegnati 434 milioni mentre 168,4 milioni si riferiscono agli interventi per il diritto allo studio.

La missione "Ricerca e innovazione" prevede risorse per 2,6 miliardi interamente destinate allo sviluppo delle strategie per la crescita, per il rilancio e la valorizzazione della ricerca pubblica nel cui ambito gli obiettivi strategici, di contenuto generico, assorbono le risorse assegnate ai Programmi di riferimento in ordine ai quali si segnala l'aumento dei finanziamenti per la ricerca scientifica e tecnologica applicata, la sostanziale stabilità nella ricerca di base, le cui risorse restano assorbite per oltre l'88 per cento dal Fondo per il finanziamento degli Enti di ricerca, e una flessione degli stanziamenti nella ricerca per la didattica.

Alla riorganizzazione e ammodernamento del Ministero sono dedicate, infine, le risorse stanziate nel programma "Servizi e affari generali" (35,7 milioni), di competenza del Dipartimento per la programmazione, delle quali 20,3 milioni sono destinate alla dematerializzazione delle procedure amministrative e 2 milioni alla razionalizzazione degli spazi in uso all'Amministrazione centrale.

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 organizzativa, 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.

L'attuale struttura consegue al processo di razionalizzazione disposto, in attuazione del DL n. 138 del 2011 (convertito dalla n. 148 del 2011), 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.

L'articolo 2, del successivo DL n. 95 del 2012 convertito dalla legge n. 135 del 2012, ha imposto a tutte le Amministrazioni dello Stato un'ulteriore 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 portandosi gli incarichi dirigenziali generali da 34 a 27 (con una contrazione di 7 posti) e gli uffici dirigenziali di livello non generale 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.

A fronte di tale nuova dotazione organica, il nuovo schema di riorganizzazione del Ministero, predisposto ai sensi dell'articolo 2, comma 10^{ter}, del decreto-legge n. 95 del 2012, determina un nuovo assetto della struttura organizzativa, sia centrale che periferica.

La riduzione dei 7 uffici dirigenziali generali si concretizza, in particolare, nella soppressione di tre Direzioni generali in seno all'Amministrazione centrale (che passano da 12 a 9) e di quattro Direzioni generali presso gli Uffici Scolastici Regionali.

Sotto tale ultimo profilo la riduzione sottende una 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 scolastiche⁴.

Gli ampi margini di miglioramento nel dimensionamento delle sedi periferiche hanno formato oggetto, nell’ambito delle possibili misure di *spending review*, di una proposta, poi superata, di introdurre Uffici Scolastici “interregionali” e dell’attuale proposta di assegnare alcune Direzioni periferiche (4) alla responsabilità di un dirigente di seconda fascia⁵.

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 2013, 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 del DL n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, più volte modificato), che ha consentito solo una parziale sostituzione delle consistenti cessazioni dal servizio registratesi negli ultimi esercizi; sono state ridotte anche le procedure di mobilità in entrata in relazione alle quali l’Amministrazione ha manifestato l’intenzione di promuovere nuovi bandi in ingresso a conclusione del procedimento di riorganizzazione.

Sempre sotto il profilo organizzativo si segnalano le iniziative disposte dalla legge n. 190 del 2012 e in attuazione del d.lgs. n. 33 del 2013.

In relazione alle misure adottate per prevenire la corruzione e le altre forme di illecito, il Ministro ha adottato nel mese di gennaio 2014 il Piano triennale della prevenzione della corruzione (PTPC) 2013-2015, pubblicato sul portale del Ministero nella sezione “Trasparenza, Valutazione e Merito”⁶.

Nel corso dell’anno 2013, il responsabile per la prevenzione della corruzione, ha comunque proceduto a fornire indicazioni su alcuni degli aspetti cruciali quali: la trasparenza dell’attività amministrativa con particolare attenzione alla pubblicazione dei dati concernenti gli Enti vigilati; l’avvio del lavoro finalizzato all’elaborazione e all’adozione del Codice di comportamento del MIUR; la formazione dei dipendenti che operano nei settori particolarmente esposti alla corruzione; la definizione di azioni di sensibilizzazione presso l’utenza esterna.

Questioni interpretative ha inoltre sollevato l’Amministrazione nell’applicazione della normativa anticorruzione alle Istituzioni scolastiche anche sotto il profilo della individuazione del responsabile della prevenzione e della predisposizione del piano triennale, atteso che anche il Piano nazionale anticorruzione non contiene previsioni specifiche. Al riguardo deve tuttavia segnalarsi che, secondo le indicazioni del Ministro per la Pubblica amministrazione e la semplificazione, il piano nazionale anticorruzione è da ritenersi uno strumento “a sviluppo complessivo” e, quindi, attraverso un approfondimento istruttorio, da esso può derivare l’elaborazione, in tempi brevi, di una direttiva ulteriore, specifica per le Istituzioni scolastiche.

In merito al grado di attuazione del d.lgs. n. 33 del 2013, relativo al riordino della disciplina riguardante gli obblighi della pubblicità, nel corso del 2013, l’attività dell’Amministrazione si è concentrata nella ristrutturazione della sezione dedicata alla trasparenza all’interno del sito istituzionale ed in una conseguente rimodulazione dei contenuti proposti. Nel mese di gennaio 2014 è stato inoltre predisposto il Programma triennale per la trasparenza e l’integrità 2014-2016 che costituisce una sezione del PTPC.

⁴ A partire dall’esercizio 2011, in attuazione della 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.

⁵ Il relativo regolamento è stato ammesso al visto e alla registrazione dalla Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla legittimità delle Amministrazioni dello Stato con deliberazione in fase di deposito.

⁶ In quest’ambito sono state declinate specifiche misure quali: rotazione del personale; regime delle astensioni per conflitto di interesse; disciplina dello svolgimento di incarichi d’ufficio – attività ed incarichi extra istituzionali; incarichi dirigenziali: inconfiribilità e incompatibilità; disciplina per la formazione di commissioni interne per la selezione del personale e la scelta del contraente; disciplina della tutela del dipendente che effettua segnalazione di illecito; utilizzo dei patti di integrità.

3.2. La riorganizzazione degli organi collegiali

Ampio resta il numero degli organi collegiali, oggetto di ricognizione da parte del MIUR⁷, che, pur non comportando oneri e gravami a carico del bilancio (come precisato dall'Amministrazione tutte le cariche rivestono il carattere onorifico), necessitano di una nuova riorganizzazione, in linea con l'esigenza di semplificazione dei procedimenti amministrativi e il recupero di risorse umane e strumentali da dedicare alle missioni istituzionali.

3.3. 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 4undevicies, del DL n. 225 del 2010 (convertito dalla legge n. 10 del 2011) 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 (convertito dalla legge n. 35 del 2012), ha affidato anche il coordinamento funzionale del sistema.

Si tratta di Enti che rivestono la qualifica di Enti pubblici nazionali di ricerca vigilati dal Ministero il cui finanziamento proviene dal FOE - Fondo ordinario per gli Enti e le Istituzioni di ricerca gestito dal Dipartimento per l'Università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca.

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 CNVUSU, ed è attualmente impegnata a svolgere la

⁷ 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 (PRO.R.A.), 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.

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.

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 2012⁸ e ancora non operativa - si configura quale strumento operativo di gestione del Fondo per il merito, creato 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 studenti⁹. La Fondazione, cui potranno affluire anche altri capitali pubblici e privati, attuerà il coordinamento operativo della somministrazione delle prove nazionali *standard* – cui partecipano gli studenti dopo l'esame di maturità – e disciplinerà i criteri e le modalità di utilizzo del Fondo, inclusa la ripartizione delle relative risorse tra le differenti destinazioni¹⁰.

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 vigilati¹¹ 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 nel cui ambito di particolare rilievo appare la disposizione che subordina la ripartizione dei contributi statali a meccanismi di valutazione e merito e all'introduzione di finanziamenti di carattere premiale.

In tale direzione il finanziamento previsto per il 2013, pari a 1.768,4 milioni (erano 1.652 milioni nel 2012), 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 (circa 111,3 milioni) e una quota pari al 7 per cento (circa 121,9 milioni) 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 (circa 35,9 milioni).

Al netto di tali voci resta comunque consistente la quota del Fondo destinata alla corresponsione dei contributi ordinari (circa 1.437,7 milioni) che, in un'ottica di *spending review* andrebbe prevalentemente finalizzata alla *mission* dei singoli Enti attraverso un contenimento delle spese di mero finanziamento a favore di una quota maggiore dedicata alla progettualità.

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

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ La Fondazione per il merito è stata oggetto di analisi da parte della Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulle amministrazioni dello Stato: deliberazione n. 18 del 2013.

¹¹ 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.

turnover (decreto-legge n. 95 del 2012), sia con gli interventi volti ad accrescere in Italia il numero dei giovani ricercatori esclusi, in parte, dalle politiche di contenimento.

Sotto tale profilo, l'evoluzione del personale degli Enti evidenzia lo sforzo volto a riequilibrare la consistenza del personale privilegiando il peso delle risorse umane dedicate direttamente all'attività di ricerca che, tuttavia, resta ancora pari a circa il 50 per cento del personale. Il processo di acquisizione del personale di supporto tecnico e amministrativo, sia pur consistente, ha subito un rallentamento negli ultimi esercizi ampliando comunque la percentuale di tale personale con competenza tecnica (CTER) che supera il 50 per cento del complesso.

I dati di struttura evidenziano peraltro una forte disomogeneità che vede pochi Enti di grandi dimensioni ed Enti di piccole o piccolissime dimensioni (alcuni Enti utilizzano appena 2 o 3 dipendenti e fruiscono di risorse statali pari allo 0,05 del FOE) e che ne suggerisce una razionalizzazione anche al fine di ottenere economie di scala.

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 n. 83 del 2012) 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 europea.

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 MIUR¹² evidenzia una dotazione finanziaria iniziale di competenza pari a 51.140 milioni (52.187 milioni nel precedente esercizio) che raggiungono i 53.046 milioni (53.096 milioni nel 2012) in sede di previsioni definitive non registrando scostamenti rilevanti rispetto al precedente esercizio. Gli stanziamenti definitivi di cassa (54.085 milioni) mostrano un decremento rispetto al 2012 (54.219 milioni).

L'andamento risulta disomogeneo tra le diverse missioni che fanno capo al MIUR: segnano infatti una crescita la missione "Ricerca e innovazione" (+31 per cento) - che risente, da un lato, del taglio del FIRST in attuazione del DL n. 95 del 2012, dall'altro, delle consistenti somme stanziare per il pagamento dei residui perenti - e la missione "L'Italia in Europa e nel mondo; mentre flettono le altre missioni in relazione al consolidamento delle misure di razionalizzazione del settore e alla riduzione delle risorse per la valorizzazione del personale scolastico e per il miglioramento dell'offerta formativa (Istruzione scolastica) o al venire meno di risorse aggiuntive *una tantum* (Istruzione universitaria) o in relazione alle misure di contenimento della spesa (Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche).

L'esercizio 2013 risente, in primo luogo, delle misure di contenimento disposte dell'art. 1, comma 21 del DL n. 95 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 14 milioni, sono stati accantonati e resi indisponibili nello stato di previsione della spesa del MIUR. Ai sensi dell'art. 8, commi 3, 4 e *4bis* del medesimo decreto-legge è stata, inoltre, apportata una riduzione del contributo dello Stato per la ricerca scientifica di 698 mila euro circa e una riduzione dei trasferimenti statali agli Enti di ricerca vigilati dal MIUR (51,2 milioni per gli Enti destinatari del Fondo ordinario degli Enti di ricerca).

Ulteriori riduzioni, sempre in forza del medesimo decreto-legge, si riconducono alle disposizioni che demandano ai singoli Ministeri l'individuazione delle misure necessarie a realizzare una diminuzione della spesa in termini di saldo netto da finanziare pari, per il MIUR,

¹² Le risorse assegnate al Ministero 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 stanziare nelle missioni 32 (Servizi generali) e 33 (Fondi da ripartire).

a 182,9 milioni. Le misure indicate nell'art. 1, comma 5 della legge di stabilità 2013 hanno consentito una riduzione di spesa superiore all'obiettivo assegnato per un ammontare pari a 240,4 milioni in termini di saldo netto da finanziare che hanno inciso in particolare sul FIRST - Fondo per la ricerca scientifica e tecnologica (la cui autorizzazione di spesa è stata ridotta di 20 milioni); sul Fondo da ripartire per la valorizzazione dell'istruzione scolastica, universitaria e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (ridotto di 83 milioni), nonché sul Fondo disponibile per l'offerta formativa del settore scolastico (47,5 milioni), già fortemente ridotto in attuazione del CCNL del 13 marzo 2013, avente ad oggetto la concessione al personale della scuola dello scatto di anzianità relativo all'anno 2011.

Incidono, infine, anche sul 2013 le misure di contenimento disposte dal decreto-legge n. 78 del 2010 per un ammontare pari a 103,7 milioni dei quali più della metà a carico della missione "Istruzione scolastica" e 24 milioni sulla missione "Istruzione universitaria" nel cui ambito, tuttavia, erano esclusi gli stanziamenti del Fondo per il finanziamento ordinario delle università.

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; la conseguente eccedenza di stanziamento sui capitoli interessati dai limiti di spesa è stata utilizzata per altre spese non soggette a limiti e compatibili con l'oggetto dei capitoli o per storni di bilancio entro i limiti di flessibilità consentiti.

I limiti previsti dalla normativa di contenimento, come riferito dal competente Ufficio centrale del bilancio, si sono quindi attestati all'interno di quelli indicati dalla legge ma ampio è risultato l'ammontare delle spese considerate escluse dal tetto di spesa, in particolare nell'ambito delle spese di formazione ove a fronte di un limite di 8,9 milioni la parte eccedente ha raggiunto i 413,1 milioni ritenuti esclusi dal limite in quanto formazione di carattere obbligatorio per il MIUR ovvero prevista come tale da specifiche disposizioni di legge o contratto. Rilevanti risultano anche le eccedenze riscontrate nell'ambito delle spese di rappresentanza (2,8 milioni) e nell'ambito delle spese per studi e consulenze (1,6 milioni) in quanto relative a capitoli promiscui destinati ad accogliere anche spese diverse da quelle indicate dalla norma (ad es. spese per comunicazione istituzionale o spese relative a Fondi per attività di supporto alla programmazione).

La struttura contabile del consuntivo 2013 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. Come più volte sottolineato, tale struttura del bilancio non corrisponde all'organizzazione effettiva delle Istituzioni 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 includono 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.

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 (i 18 USR, prima autonomi Centri di Responsabilità, ora dipendono funzionalmente dal Dipartimento per l'istruzione e la programmazione).

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

ANDAMENTO DATI CONTABILI 2011- 2013

(in milioni)

Missione	Esercizio	Residui Iniziali (RGS)	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza	Impegni Lordi (RGS)	Stanziamiento def di cassa (Bilancio)	Pagato totale (RGS)	Pagato conto residui (RGS)
004 - L'Italia in Europa e nel mondo	2011	4,55	133,45	169,09	168,11	172,98	167,03	3,09
	2012	5,44	132,57	172,41	171,43	177,61	172,18	4,35
	2013	4,35	134,71	174,93	173,63	179,28	172,05	3,72
017 - Ricerca e innovazione	2011	2.415,73	2.246,58	2.309,51	2.306,86	2.907,09	2.550,87	1.108,80
	2012	1.493,90	1.995,22	2.003,64	2.003,53	2.509,94	2.326,83	899,32
	2013	821,15	1.909,11	2.626,82	2.627,11	2.892,95	2.263,66	577,37
022 - Istruzione scolastica	2011	691,54	42.030,47	42.874,52	42.755,91	43.559,53	43.188,60	654,54
	2012	234,88	40.954,96	42.210,75	42.375,09	42.382,96	42.128,14	159,30
	2013	463,70	40.945,82	42.114,00	42.440,41	42.408,79	42.218,14	263,11
023 - Istruzione universitaria	2011	1.621,11	8.005,96	8.010,37	7.948,14	8.551,14	8.400,84	1.084,04
	2012	988,71	8.194,80	8.196,61	8.181,91	8.597,13	8.070,42	793,53
	2013	1.068,30	7.780,04	7.791,67	7.784,71	8.246,63	7.805,73	894,29
032 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2011	14,25	60,69	71,50	70,68	85,75	75,55	13,22
	2012	8,11	64,49	62,40	63,03	70,50	59,40	6,32
	2013	11,40	48,40	49,97	51,15	61,38	53,85	7,80
033 - Fondi da ripartire	2011	68,31	935,92	694,57	315,57	727,99	53,51	53,51
	2012	324,29	845,40	450,47	450,47	481,04	34,82	34,82
	2013	735,47	322,88	288,89	288,48	296,76	180,31	180,31
Totale	2011	4.815,49	53.413,08	54.129,55	53.565,28	56.004,48	54.436,40	2.917,19
	2012	3.055,34	52.187,44	53.096,28	53.245,45	54.219,19	52.791,80	1.897,63
	2013	3.104,38	51.140,96	53.046,28	53.365,49	54.085,79	52.693,75	1.926,61

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

Il consuntivo, che registra indici coerenti con la natura delle relative spese, mostra impegni pari a 53,4 miliardi (53,2 nel 2012) e pagamenti pari a 52,7 miliardi (52,8 miliardi nel 2012) con un'incidenza sul volume del bilancio dello Stato pari a circa il 7 per cento.

La leggera crescita degli impegni lordi si riconduce, in particolare, alla missione "Ricerca e innovazione" e, in maniera molto più contenuta, alla missione "Istruzione scolastica"; scendono invece, le risorse impegnate nell'ambito della missione "Istruzione universitaria" in conseguenza della flessione degli stanziamenti definitivi. Analogo l'andamento dei pagamenti ove più rilevante appare la flessione nell'ambito della missione "Istruzione universitaria".

L'analisi economica del consuntivo evidenzia una sostanziale stabilità dei redditi da lavoro dipendente sul fronte degli impegni ed una leggera crescita nell'ambito dei pagamenti.

Tale andamento si riconduce in gran parte alla missione "Istruzione scolastica" che rappresenta, sostanzialmente, l'intero comparto scuola.

In tale ambito, alla flessione degli stanziamenti definitivi, corrisponde una crescita degli impegni e dei pagamenti in relazione alle difficoltà incontrate nell'esercizio 2013 nel mantenere gli impegni di contenimento previsti in sede di determinazione dell'organico, come esaminato nell'ambito del paragrafo 5.1 "La missione "Istruzione scolastica".

Non sembra, invece, aver influito sulle eccedenze di spesa la corresponsione, nel 2013, dello scatto stipendiale relativo all'anno 2011 che, a fronte dell'incremento dei capitoli stipendiali per un ammontare pari 855 milioni, ha determinato, tuttavia, una forte contrazione delle risorse destinate al trattamento accessorio in relazione alle variazioni di bilancio con cui sono state trasferite agli ordinari capitoli di spesa per il personale le risorse provenienti dal Fondo per l'offerta formativa relative agli anni precedenti (302 milioni) e alla competenza dell'esercizio 2013 (381 milioni).

Si riducono a tal fine anche le disponibilità destinate alla valorizzazione e allo sviluppo del personale della scuola provenienti dalle economie conseguenti al consolidamento delle misure di contenimento previste nell'art. 64 della DL n. 112 del 2008 (172 milioni).

Malgrado i consistenti tagli definiti nelle manovre finanziarie degli ultimi esercizi, le spese per i consumi intermedi (pari, tuttavia, al solo 1,9 per cento delle spese complessive del Ministero) si attestano su un valore leggermente superiore, in termini di impegni e di pagamenti, a quello registrato nel 2012.

Consistente appare nel 2013 la quota dei consumi intermedi ascrivibile alla missione "Istruzione scolastica" in crescita, rispetto al 2012, sia nell'ambito degli impegni che dei pagamenti, anche in relazione alla crescita del Fondo per il funzionamento delle Istituzioni scolastiche cui affluiscono, nel 2013, le risorse del Fondo per l'arricchimento e ampliamento

dell'offerta formativa ed altre risorse destinate a finanziare interventi concernenti il sistema istruzione e l'attuazione del piano programmatico.

In diminuzione invece le spese per i consumi intermedi nell'ambito delle altre missioni che, tuttavia, assorbono circa il 4,5 per cento degli stanziamenti.

La flessione delle risorse trasferite all'Università si riflette 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 2012, una diminuzione sia negli impegni che nei pagamenti; consistente, in particolare, risulta la contrazione degli impegni sia nel programma "Sistema universitario e formazione post-universitaria", sia nel programma "Diritto allo studio".

Sempre nell'ambito dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche crescono significativamente le risorse impegnate nella missione "Ricerca e innovazione" e quelle relative alla missione "Istruzione scolastica" quasi interamente assorbite dai trasferimenti alle Istituzioni scolastiche non statali (223 milioni).

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" nel cui ambito gli impegni più consistenti si riferiscono 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.

Il conto dei residui mostra importi iniziali riferiti ad anni precedenti pari a 3.104 milioni che si attestano, alla fine dell'esercizio, a più di 3.792 milioni dei quali circa due terzi di nuova formazione e poco più di un terzo tra i residui di stanziamento.

L'analisi per missione evidenzia un contenuto aumento dell'ammontare dei residui relativi alla missione "Istruzione scolastica" (672,7 milioni) e una leggera flessione nella missione "Istruzione universitaria" (1.027 milioni).

Una rilevante crescita si registra invece nella missione "Ricerca e innovazione" i cui residui passano dagli 821,1 milioni del 2012 ai 1.235,2 del 2013 nel cui ambito consistente, anche nel 2013, appare la quota dei residui di stanziamento.

Una nuova crescita si rinviene, infine, nella missione "Fondi da ripartire" che registra residui pari a 843,6 milioni (735,5 nel precedente esercizio).

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 un'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 periodo 2010-2013 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 2013 si chiude con una maggiore spesa complessiva pari a 319,2 milioni (148 milioni nel 2012) che rappresenta il saldo tra eccedenze di spesa di circa 1.668,2 milioni, ed economie pari a 1.349 milioni.

Le eccedenze si riconducono ai capitoli di spesa fissa destinati al pagamento delle retribuzioni del personale scolastico (di cui 1.282,1 milioni nell'ambito del programma "Istruzione primaria"; 287,5 milioni nell'ambito dell'"Istruzione secondaria di primo grado"; 93,7 milioni nell'ambito dell'"Istruzione di secondo grado") e trovano spiegazione nel parziale raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa di cui all'art. 64 del DL n. 112 del 2008. Ha, inoltre, contribuito la mancata attuazione degli interventi previsti per il personale

inidoneo al servizio per motivi di salute nell'ambito delle misure di contenimento previste nella legge di stabilità 2013.

Le economie di spesa, in crescita rispetto al precedente esercizio, si riconducono invece essenzialmente a spese di personale nell'ambito della istruzione prescolastica (oltre 1.318 milioni), a spese per supplenze a tempo determinato in tutti i gradi di istruzione, al funzionamento delle scuole statali e al Fondo di programmazione del sistema universitario (non erogato nel 2013).

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, dall'altro, la situazione deficitaria di alcune Istituzioni scolastiche.

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 le quali non sussistono residui passivi anche perenti nel bilancio dello Stato o nel Conto del patrimonio.

La situazione debitoria complessiva ammonta a 50,7 milioni dei quali 44,2 milioni sono stati richiesti ed assentiti dal Mef mentre 6,5 milioni si riferiscono a richieste non accolte, da finanziare con risorse proprie nell'ambito dei piani di rientro.

Dei 44,2 milioni, circa 2,5 milioni si riferiscono a debiti contratti dagli uffici centrali e periferici del MIUR, mentre 38,8 milioni si riferiscono ai debiti contratti dalle scuole.

Gli altri debiti rilevati e non finanziati si riferiscono in gran parte ad accertamenti medico legali richiesti dalle Istituzioni scolastiche alle ASL e a spese di funzionamento degli Uffici Scolastici Regionali, per i quali l'Amministrazione ha comunicato che si sta procedendo al pagamento sulla base di un piano di rientro approvato con d.i. del 1 agosto 2013.

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 un'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 725 milioni (784,1 milioni nel 2012) 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 228,6 milioni (193 milioni nel 2012) ascrivibili a spese per consumi intermedi che, 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 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 debitorie¹³.

¹³ Nell'ambito dei "trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche", pari a oltre 1.042,4 milioni (816 milioni nel 2012), si riducono i residui relativi al Fondo di finanziamento ordinario delle università che registra comunque un ammontare pari ad oltre 576,4 milioni in relazione alla lentezza del procedimento di riparto delle risorse (la componente premiale è stata assegnata solo a fine esercizio). Si registrano, invece, nuovi residui passivi concernenti i trasferimenti alle Istituzioni scolastiche non statali (223 milioni pari all'intero stanziamento) e le disponibilità relative al diritto allo studio (115,3 milioni). Nettamente inferiori rispetto al passato esercizio risultano i residui concernenti i trasferimenti in conto capitale in relazione all'anticipazione del riparto "Fondo ordinario per gli Enti ed Istituti di ricerca" intervenuto prima dell'estate 2013 e alla conservazione in bilancio dell'intero stanziamento a carico del

Consistente risulta anche nell'esercizio 2013 la quota dei residui nella categoria "contributi agli investimenti" nel cui ambito la ricerca industriale espone residui pari ad oltre 112,2 milioni e la ricerca di base 101,4 milioni 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. Inoltre 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.

La forte crescita dei residui passivi rispetto al precedente esercizio è, tuttavia, ascrivibile, in particolare, agli altri trasferimenti in conto capitale quasi interamente imputabili al capitolo concernente il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale per la ricerca scientifica che, a fronte di una assegnazione in termini di competenza e di cassa di 481,8 milioni (DMT del 16 luglio 2013), disponibile dal mese di agosto 2013, registra pagamenti per soli 12,5 milioni.

Andamento dei residui perenti.

Il fenomeno della perenzione dei residui, sia pur in diminuzione, si presenta consistente anche nel 2013.

L'ammontare totale di residui perenti registrati nel conto del patrimonio raggiunge i 3.879 milioni dei quali 41 milioni di nuova formazione, in netto calo rispetto all'andamento dell'esercizio precedente (439 milioni).

Un'analisi per categorie economiche evidenzia una riduzione dell'ammontare dei residui perenti di parte corrente, che rappresentano circa un quarto del totale, e una netta diminuzione dei residui perenti di parte capitale.

Per quanto concerne la parte corrente, la consistenza al termine dell'esercizio raggiunge 957 milioni, dei quali 34,2 milioni di nuova formazione, in forte crescita rispetto al 2012 (15,3 milioni) e concentrati, anche nel 2013, nei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche.

Malgrado la più contenuta dimensione, non può, tuttavia, non segnalarsi la criticità che evidenzia l'ammontare dei residui perenti di parte corrente, concernenti soprattutto i redditi di lavoro dipendente e i consumi intermedi.

Trattandosi verosimilmente di impegni relativi ad obbligazioni già scadute appare, da un lato, preoccupante l'ammontare cancellato dalle scritture contabili, e dall'altro si rilevano contenute le somme richieste ed assentite (circa 76 mila euro) cui corrispondono pagamenti per soli 57 mila euro.

Nettamente superiori risultano le somme richieste ed assentite nell'ambito dei trasferimenti correnti (2,3 milioni) cui corrispondono pagamenti per circa 500 mila euro.

Molto più consistenti si presentano i residui perenti di parte capitale (2.923 milioni) che tuttavia evidenziano una riduzione di circa il 21,6 per cento rispetto al 2012, in relazione all'entrata in vigore del DL n. 150 del 2013 (convertito dalla legge n. 15 del 2014) che ha prorogato, anche per gli esercizi 2013 e 2014, la facoltà di conservazione dei residui in bilancio per un ulteriore anno.

I residui perenti di nuova formazione si sono attestati a 6,7 milioni - misura notevolmente inferiore a quella dei residui dello scorso esercizio (423,8 milioni) - mentre i pagamenti

effettuati dall'Amministrazione a fronte delle richieste di reiscrizione presentate e assentite dal Mef (712,8 milioni) si attestano a 182,1 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, 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 2013, si registra un forte incremento sul capitolo 2598¹⁴ (897.364 euro di cui è prevista la riassegnazione al Ministero) e sul capitolo 3550 (52,1 milioni a fronte dei 19,3 milioni del precedente esercizio) imputabili in massima parte a restituzioni di somme recuperate dal MIUR a seguito di contenzioso (tra cui anche i recuperi da danno erariale), nonché somme di diverso importo genericamente effettuate a favore del bilancio dello Stato; un altrettanto netta diminuzione si registra sul capitolo 3408¹⁵ (176.513 euro da destinare al trattamento accessorio della dirigenza)

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 n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), non corrisposte ai soggetti interessati", i versamenti totali sono pari, anche nel 2013, ad oltre 1 miliardo. 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 31/12/2013 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 2013, indicati nell'atto di indirizzo del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca - si sofferma, in particolare, sul consolidamento delle politiche di razionalizzazione e semplificazione dettate dall'art. 64 del DL n. 112 del 2008 convertito dalla legge n. 133 del 2008 (anche alla luce delle successive disposizioni di contenimento della spesa), sulle iniziative a favore degli studenti (azioni di valutazione della *performance* del sistema scolastico con particolare attenzione agli apprendimenti e alle competenze degli alunni; azioni di orientamento scolastico e professionale al fine di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica; completamento della riforma dei cicli di istruzione e potenziamento dell'istruzione tecnico professionale fino al livello post secondario) e sugli interventi aventi ad oggetto l'ammodernamento dell'intero sistema scolastico incentrati, in particolare, in quelli di edilizia scolastica e messa in sicurezza delle scuole.

5.1.1. I programmi: "Istruzione prescolastica", "Istruzione primaria", "Istruzione secondaria di primo e di secondo grado".

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.