

ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

## MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

**1. Considerazioni di sintesi****2. L'analisi della gestione del 2018 per missioni, programmi e categorie economiche:** 2.1 *Le risorse finanziarie assegnate*; 2.2. *I risultati della gestione***3. I principali risultati del 2018 per missioni e programmi:** 3.1. *La missione "Istruzione scolastica"*: 3.1.1. I programmi: "Istruzione del primo ciclo" e "Istruzione del secondo ciclo"; 3.1.2. Il programma: "Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica"; 3.1.3. Il programma "Iniziative per lo sviluppo del sistema di istruzione scolastica e per il diritto allo studio"; 3.1.4. Il programma "Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione. 3.2. *La missione "Istruzione universitaria e formazione post-universitaria"*: 3.2.1. Il finanziamento degli atenei statali; 3.2.2. Le politiche del personale; 3.2.3. Gli interventi per il diritto allo studio; 3.3. *La missione "Ricerca e innovazione"***4. L'allocazione delle risorse nelle leggi di bilancio 2018 e 2019: un confronto****1. Considerazioni di sintesi**

Le politiche in materia di istruzione e ricerca, delineate nel DEF 2018, hanno risposto all'obiettivo, sollecitato anche dalla Commissione europea, di attenuare la discrasia, particolarmente accentuata nel nostro Paese, tra domanda e offerta di professionalità, attraverso l'attuazione di interventi significativi in tutte le aree di competenza.

Nel settore dell'istruzione scolastica, le azioni strategiche si sono proposte, in attuazione della legge n. 107 del 2015, di colmare i divari rimasti e consolidare gli investimenti più importanti nell'ambito, in particolare, degli interventi a favore del personale scolastico e degli studenti nonché delle principali misure, di carattere strutturale.

Nell'area dell'istruzione terziaria, a fronte del completamento e dell'entrata a regime della legge di riforma dell'università (legge n. 240 del 2010), di rilievo sono apparse le azioni dirette a favorire specifici interventi di finanziamento di carattere innovativo, le misure volte a riordinare i percorsi di reclutamento per favorire l'ingresso nel mondo della ricerca e le politiche relative al diritto allo studio.

Le direttrici indicate per il settore della ricerca si sono concentrate, nell'ambito del nuovo Programma Nazionale per la Ricerca 2015-2020, sull'obiettivo diretto a sostenere e qualificare la ricerca pubblica ed incentivare e valorizzare la contaminazione con il mondo imprenditoriale.

Il quadro programmatico sopra descritto ha assunto una più significativa valenza alla luce dei dati tratti dall'ultimo *Country Report Italy 2019* della Commissione europea che, pur sottolineando i progressi registrati, ha confermato le consuete criticità nel settore dell'istruzione e delle competenze ed ha segnalato ulteriori ritardi nel settore della ricerca e dell'innovazione.

L'attuazione delle priorità politiche e delle specifiche misure previste per il 2018 ha trovato rispondenza nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della

## LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

ricerca che, in termini di spesa finale, ha evidenziato, nel 2018, una dotazione finanziaria iniziale di competenza pari a 57.242 milioni che ha raggiunto i 60.148,1 milioni in sede di stanziamenti definitivi.

Nel confronto con il precedente esercizio si è evidenziato un incremento di circa il 5 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza, assorbiti, quasi interamente, dalla missione “Istruzione scolastica” e, in particolare, dai programmi destinati al funzionamento del sistema scolastico.

Una più modesta crescita, rispetto al 2017, hanno registrato gli stanziamenti della missione “Istruzione universitaria e formazione post-universitaria”, in relazione all’incremento delle risorse del FFO destinate al finanziamento dei dipartimenti di eccellenza, e gli stanziamenti della missione “Ricerca e innovazione”, riconducibili al Fondo ordinario per gli enti di ricerca e al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica.

L’analisi dei principali risultati del 2018 per missioni e programmi ha preso le mosse dalle misure poste in essere in attuazione della legge n. 107 del 2015 (c.d. Buona scuola) nel cui ambito la nuova articolazione dell’organico dell’autonomia (comprensivo dei posti dell’organico di fatto consolidati nell’organico di diritto) e gli interventi per il riassorbimento del precariato storico hanno prodotto risultati in linea con le esigenze didattiche e organizzative delle istituzioni scolastiche ma meno incisivi in ordine alla consistenza delle graduatorie ad esaurimento e al ricorso al personale a tempo determinato.

Positivo risulta lo stato di attuazione degli interventi aventi ad oggetto l’ammodernamento dell’intero sistema scolastico, incentrati sul completamento delle opere di edilizia scolastica (nel cui ambito risultano attivati tutti gli interventi programmati) e sull’attuazione del Piano nazionale scuola digitale (i dati dell’Osservatorio Scuola Digitale sottolineano la necessità di sviluppare ulteriormente le azioni concernenti gli ambienti digitali per la didattica, i registri elettronici e i contenuti digitali nonché le attività formative).

Sono proseguite, infine, le azioni previste a favore degli studenti, a partire dagli interventi volti al rafforzamento del collegamento tra scuola e lavoro, e quelle a favore degli insegnanti, tra cui l’avvio del Piano nazionale per la formazione.

Nell’area dell’istruzione terziaria, a fronte del completamento e dell’entrata a regime della legge di riforma dell’università (legge n. 240 del 2010), di rilievo sono risultate, nel 2018, l’attuazione delle disposizioni indirizzate al sostegno dell’attività di ricerca universitaria (finanziamento dei dipartimenti di eccellenza) e l’entrata in vigore della *no tax area* per gli studenti meritevoli, che ha prodotto tensioni sulla tenuta degli equilibri di bilancio degli atenei attesa l’insufficienza delle risorse statali stanziare per compensare la flessione delle risorse proprie.

L’analisi delle politiche del personale ha messo in luce il progressivo avvio del nuovo sistema nel cui ambito, pur a fronte della più ampia quota degli studiosi esterni in possesso dell’abilitazione scientifica, continua ad essere preponderante la chiamata dei professori e dei ricercatori a tempo indeterminato, in particolare, di quelli in servizio nella stessa università che bandisce il posto; modalità, quest’ultima, destinata ad esaurirsi nel 2017 ma più volte prorogata anche, da ultimo, dalla legge n. 145 del 2018, fino al 2021.

Quanto al reclutamento dei ricercatori a tempo determinato, le misure adottate hanno consentito una consistente crescita dei contratti di tipologia b), offrendo nuovi sbocchi professionali al personale impegnato nella ricerca.

Ancora in ritardo risulta, infine, lo stato di attuazione del d.lgs. n. 68/2012, malgrado l’incremento del Fondo integrativo speciale per il finanziamento delle borse di studio.

Nell’ambito della missione “Ricerca e innovazione” centrale continua ad essere il nuovo Programma Nazionale per la Ricerca il cui stato di attuazione ha evidenziato l’avvio di parte degli interventi previsti per il primo triennio (per un ammontare di risorse pari a 1.791,9 milioni), a partire dalle linee di azione finanziate con le risorse europee e con quelle derivanti dal Fondo di sviluppo e coesione, attesa la contrazione delle risorse assegnate al Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologia (FIRST).

ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

Una prima analisi del disegno di legge di bilancio per il 2019, nel confermare gran parte delle misure già avviate, ha evidenziato la rispondenza dei nuovi interventi solo ad alcuni degli obiettivi più ampi indicati nella Nota di aggiornamento del DEF 2018. Le nuove disposizioni non si inquadrano, inoltre, nella cornice di una nuova politica dell'istruzione e della ricerca, ma dettano norme volte, da un lato, ad integrare e modificare singoli istituti in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione delle risorse, dall'altro, a sostenere alcune misure a favore del diritto allo studio (incremento della dotazione organica della scuola primaria al fine di ampliare le possibilità di tempo pieno, incremento delle dotazioni organiche dei licei musicali, potenziamento delle misure per l'innovazione didattica e digitale nelle scuole).

Nell'ambito delle misure di razionalizzazione della spesa sono, invece, previsti due interventi destinati a ridimensionare alcuni istituti della legge di riforma della scuola quali: la riduzione dell'orario complessivo da destinare obbligatoriamente ai percorsi per le competenze trasversali (precedentemente alternanza scuola-lavoro) e la revisione del sistema di reclutamento dei docenti della scuola secondaria di primo e di secondo grado.

Anche la crescita degli stanziamenti della missione "Istruzione universitaria e formazione post-universitaria" risponde solo in parte agli obiettivi definiti nella Nota di aggiornamento al DEF 2018 e confermati nel recente DEF 2019.

L'intervento più significativo si riconduce, nell'ambito del piano straordinario di assunzioni nella Pubblica amministrazione, all'incremento del Fondo per il finanziamento ordinario delle università per l'assunzione di nuovi 1000 ricercatori, cui si aggiunge l'autorizzazione all'assunzione, in deroga alle vigenti facoltà, della medesima categoria di ricercatori.

Si tratta di misure, già adottate positivamente nei precedenti esercizi, la cui attuazione rischia, tuttavia, di non trovare immediata realizzazione, malgrado l'incremento per il solo 2019 del FFO, in relazione: al blocco delle assunzioni previste per il 2019 anche per gli atenei; agli accantonamenti delle dotazioni del bilancio dello Stato previsti, dalla stessa legge bilancio 2019 e alla rideterminazione del nuovo limite posto al fabbisogno finanziario delle università statali.

In relazione, infine, alla missione "Ricerca e innovazione", a fronte degli obiettivi diretti a rafforzare gli investimenti pubblici, ad incentivare lo strumento del partenariato pubblico-privato e a proseguire la partecipazione del sistema di ricerca italiano alle iniziative finanziate dalla Commissione europea, la legge di bilancio si limita ad incrementare la dotazione del Fondo per il finanziamento degli enti di ricerca e riconoscere un contributo straordinario al CNR (sostanzialmente finalizzato alla stabilizzazione del personale precario dell'ente); non mostrano, invece, rilevanti modifiche, rispetto all'ammontare della spesa a legislazione vigente, le risorse destinate al FISR e quelle destinate al FIRST.

## **2. L'analisi della gestione 2018 per missioni, programmi e categorie economiche**

### **2.1. Le risorse finanziarie assegnate<sup>1</sup>**

Le politiche in materia di istruzione e ricerca, delineate nel DEF 2018, sono state nuovamente oggetto delle Raccomandazioni formulate all'Italia da parte del Consiglio europeo con l'obiettivo di attenuare la discrasia, particolarmente accentuata nel nostro Paese, tra domanda e offerta di professionalità.

Promuovere la ricerca e l'innovazione, ampliare le competenze digitali, completare le infrastrutture di ricerca mediante investimenti meglio mirati ed accrescere la partecipazione all'istruzione terziaria professionalizzante si sono confermati obiettivi privilegiati anche nei

<sup>1</sup> I dati utilizzati per le analisi fanno riferimento al Rendiconto 2018 nell'ambito del quale si è data evidenza della spesa dello Stato al netto delle categorie economiche relative agli interessi passivi e redditi da capitale - cat. IX, alle poste correttive e compensative - cat. X, agli ammortamenti - cat. XI, alle acquisizioni di attività finanziarie - cat. XXXI e al rimborso delle passività finanziarie - cat. LXI, nonché della missione 34 - Debito pubblico - e del programma 29.005 - Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte. Per le analisi di confronto con gli esercizi precedenti, invece, si è fatto riferimento alla Riclassificazione del bilancio dello Stato appositamente operata dalla Ragioneria generale dello Stato.

## LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

documenti programmatici relativi all'esercizio considerato cui, tuttavia, ulteriore impulso risulta offerto dalla programmazione del nuovo Governo.

Nel settore dell'istruzione scolastica, le azioni strategiche per il 2018 si proponevano, in attuazione della legge n. 107 del 2015, di colmare i divari rimasti e consolidare gli investimenti più importanti nell'ambito, in particolare, degli interventi a favore del personale scolastico e degli studenti nonché delle misure, di carattere strutturale, dirette a consolidare il sistema nazionale di valutazione delle scuole, attuare tutte le attività connesse all'adozione del Piano nazionale per la scuola digitale e programmare ed attuare un nuovo piano di interventi di riqualificazione degli edifici scolastici.

Gran parte di tali obiettivi hanno trovato attuazione nella manovra finanziaria (legge n. 205 del 2017) che aveva previsto, da un lato, l'istituzione di una specifica sezione del Fondo da ripartire per l'attuazione dei contratti del personale delle Amministrazioni statali destinata alla progressiva armonizzazione della retribuzione di posizione dei dirigenti scolastici (comma 591), dall'altro, un complesso di norme relative al personale ATA destinate al rafforzamento della copertura amministrativa del servizio scolastico<sup>2</sup>.

Di rilievo anche le misure a favore dell'edilizia scolastica<sup>3</sup> e quelle relative al sostegno del collegamento della scuola con il mondo del lavoro<sup>4</sup>.

Nell'area dell'istruzione terziaria, a fronte del completamento e dell'entrata a regime della legge di riforma dell'università (legge n. 240 del 2010), di rilievo apparivano le azioni dirette a favorire specifici interventi di finanziamento di carattere innovativo, le misure volte a riordinare i percorsi di reclutamento per favorire l'ingresso nel mondo della ricerca e le politiche relative al diritto allo studio.

In tale direzione la manovra finanziaria per il 2018 ha previsto interventi diretti a modificare il trattamento economico dei professori universitari, sostituendo il sistema delle classi triennali con quello delle classi biennali (commi 629-630), ed a rifinanziare il FFO per l'assunzione di ricercatori a tempo determinato di categoria b) ed il loro eventuale consolidamento nella posizione di professore associato (comma 633).

A favore degli studenti sono state, infine, previste nuove integrazioni delle risorse destinate alle borse di dottorato e al Fondo per il diritto allo studio universitario (commi 636-639); disposizione quest'ultima che, in attesa della determinazione dei fabbisogni finanziari regionali (previsti nella precedente legge di stabilità), mirava a consentire un maggior grado di copertura delle richieste.

Le direttrici indicate per il settore della ricerca si sono concentrate, nell'ambito del nuovo Programma Nazionale per la Ricerca 2015-2020, sull'obiettivo diretto a sostenere e qualificare la ricerca pubblica ed incentivare e valorizzare la contaminazione con il mondo imprenditoriale, favorendo la partecipazione del mondo industriale al finanziamento di corsi di dottorato, di assegni di ricerca post-dottorato, di formazione di ricercatori presso le imprese, di iniziative di *social innovation* atte a sostenere progetti innovativi.

Tali obiettivi, declinati nella manovra finanziaria 2018, si sono tradotti in una serie di misure concernenti il personale<sup>5</sup> e interventi di sostegno economico agli enti di ricerca<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Nuovo concorso per l'assunzione di Direttori dei servizi generali e amministrativi; possibilità di sostituire gli assistenti amministrativi e gli assistenti tecnici dal trentesimo giorno di assenza; proroga dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa; proroga dei servizi di pulizia e degli interventi di mantenimento del decoro degli immobili.

<sup>3</sup> Nuove risorse a favore delle province e delle città metropolitane; nuove risorse destinate ai piccoli comuni da destinare alla messa in sicurezza degli edifici scolastici; ampliamento (fino a 400 milioni) degli spazi finanziari concessi agli Enti locali, nell'ambito dei patti di solidarietà nazionali, per interventi di edilizia scolastica; ulteriori risorse provenienti dal Fondo per il finanziamento degli investimenti (art. 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016), proroga del termine di alcuni pagamenti in materia di edilizia scolastica.

<sup>4</sup> Stanziamenti, a carico del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione (commi 110-112), dirette ai percorsi di istruzione e formazione professionale, all'alternanza scuola-lavoro ed ai contratti di apprendistato professionalizzante nonché l'incremento delle risorse finalizzate ad incrementare l'offerta formativa degli ITS anche in relazione al processo di Industria 4.0 (commi 67-68).

## ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

Di particolare rilievo, infine, le disposizioni, dettate dal d.l. n. 91 del 2017, aventi ad oggetto lo sviluppo di *Cluster* tecnologici nazionali per l'accelerazione e la qualificazione della programmazione nel campo della ricerca e innovazione a favore delle aree del Mezzogiorno.

Il quadro programmatico sopra descritto assume una più significativa valenza alla luce dei dati tratti dall'ultimo *Country Report Italy 2019* della Commissione europea che, pur sottolineando i progressi registrati, ha confermato le consuete criticità nel settore dell'istruzione e delle competenze<sup>7</sup> e ha segnalato ulteriori ritardi nel settore della ricerca e dell'innovazione<sup>8</sup>.

L'attuazione delle priorità politiche e delle specifiche misure previste per il 2018 ha trovato rispondenza nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca che, in termini di spesa finale, ha evidenziato, nel 2018, una dotazione finanziaria iniziale di competenza pari a 57.242 milioni (pari al 9,1 per cento delle spese finali dello Stato) di cui 54.134 milioni per spese correnti e 3.108 milioni per spese in conto capitale.

Nel confronto con le previsioni di competenza del bilancio 2017 si è registrato un incremento delle spese finali di 1.137,3 milioni mentre rispetto agli stanziamenti a legislazione vigente la manovra finanziaria per il 2018 (attuata con le sezioni I e II del disegno di legge di bilancio) ha determinato un incremento delle spese finali di 176,8 milioni<sup>9</sup>.

La crescita maggiore rispetto al bilancio a legislazione vigente si è registrata nella missione "Istruzione scolastica" (176,6 milioni) e si riconduce, principalmente, ai programmi "Istruzione del primo ciclo" e "Istruzione del secondo ciclo"<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Un nuovo incremento del FOE finalizzato all'assunzione di ricercatori negli enti di ricerca (comma 633), la costituzione di un fondo presso il MEF destinato alla stabilizzazione dei ricercatori e i tecnologi a tempo determinato in servizio negli enti di ricerca (commi 668-670), la proroga del termine per procedere ad assunzioni a tempo indeterminato relative alle cessazioni verificatesi negli anni 2009-2012 e 2013-2015.

<sup>6</sup> Nuovi criteri per l'assegnazione agli enti di ricerca della quota premiale del FOE (comma 648), ripartizione del Fondo per il finanziamento degli investimenti, costituzione di un fondo finalizzato a finanziare progetti di ricerca e innovazione da realizzare in aree strategiche per lo sviluppo del capitale immateriale (commi 1091-1093).

<sup>7</sup> Disparità regionali nella qualità dell'apprendimento (il numero di persone con risultati insufficienti è maggiore nelle Regioni del Sud); risultati variegati nel programma dell'OCSE per la valutazione internazionale degli studenti (in crescita la percentuale di studenti con risultati insufficienti in scienze e in lettura e in diminuzione, ma sempre al di sopra della media UE, la percentuale di studenti con risultati insufficienti in matematica); elevati tassi di abbandono, soprattutto per i nati fuori della UE, anche in riferimento agli obiettivi della Strategia di Europa 2020 (14 per cento nel 2017, a fronte di una media UE del 10,6 per cento e di un obiettivo 2020 inferiore al 10 per cento); parziale attuazione della riforma della scuola del 2015 (in particolare, nell'ambito della mobilità geografica degli insegnanti, della possibilità per i dirigenti di attribuire direttamente gli incarichi agli insegnanti, della valutazione del personale dirigente e docente, del ridimensionamento delle iniziative di scuola-lavoro); insufficiente finanziamento del sistema di istruzione superiore (con una spesa pubblica inferiore allo 0,3 per cento del PIL) e tassi di istruzione terziaria inferiori alla media UE (26,9 per cento rispetto ad una media UE del 39,9 per cento e ad un obiettivo Europa 2020 del 40 per cento); necessità di promuovere un sistema coordinato di formazione terziaria professionalizzante fondato sugli ITS; necessità di rafforzare l'apprendistato (che sta prendendo slancio) e l'apprendimento basato sul lavoro; necessità di incrementare il tasso di partecipazione all'apprendimento degli adulti, in particolare, di quelli scarsamente qualificati; necessità di migliorare le competenze digitali.

<sup>8</sup> Il livello di investimenti in Ricerca e Sviluppo (R&S) risulta ancora inferiore a quello degli altri paesi della UE (1,33 per cento del PIL a fronte di una media UE del 2,03 per cento e di un obiettivo di Europa 2020 per l'Italia di 1,5 per cento); resta accentuato il divario nel settore della spesa per R&S sia del settore privato (0,8 per cento del PIL a fronte del 1,4 per cento della media UE nel 2017) sia di quello pubblico, in calo dal 2017 (0,5 per cento del PIL rispetto allo 0,7 per cento della zona dell'Euro nel 2017); il capitale umano nel settore pubblico limita la capacità di valutare, selezionare e gestire i progetti di investimento; la scarsa capacità amministrativa del settore pubblico sia a livello nazionale sia locale rappresenta un ostacolo agli investimenti.

<sup>9</sup> Le misure legislative introdotte con l'articolato della Sezione I hanno determinato, in particolare, un effetto positivo di 264,7 milioni in parte compensato da riprogrammazioni e definanze operate nella Sezione II per un ammontare di 87,8 milioni; diminuzione, quest'ultima, che ha risentito anche delle riduzioni operate dal d.l. n. 148 del 2017 (40 milioni di cui 5 milioni alla missione "Istruzione scolastica", 30 milioni alla missione "Istruzione universitaria e formazione post-universitaria" e 5 milioni alla missione "Ricerca e innovazione") e di parte dei risparmi previsti nel dPCM del 28 giugno 2017 (86 milioni).

<sup>10</sup> Tra le variazioni positive più significative (192 milioni) si rilevano quelle relative Fondo di funzionamento delle istituzioni scolastiche conseguenti alla proroga delle convenzioni Consip relative all'acquisto dei servizi di pulizia delle scuole e degli interventi di mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili nonché alla proroga dei rapporti convenzionali attivati dall'Ufficio scolastico provinciale di Palermo per lo svolgimento di funzioni corrispondenti a quelle di collaboratore scolastico. Significative risultano, inoltre, le variazioni positive relative al

## LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Coerenti con le priorità politiche e gli obiettivi della legge di bilancio per il 2018 sono risultati anche gli stanziamenti del programma “Programmazione e coordinamento dell’istruzione scolastica<sup>11</sup>” e nel programma “Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio<sup>12</sup>”.

La missione “Istruzione universitaria e formazione post-universitaria” ha registrato una crescita rispetto al bilancio a legislazione vigente di circa 7,7 milioni all’esito di variazioni di segno positivo (18 milioni), in relazione ad interventi previsti nella Sezione I della legge di bilancio 2018 compensate in parte da effetti di segno negativo riconducibili alle rimodulazioni disposte nella Sezione II.

Nell’ambito del programma “Sistema universitario e formazione post-universitaria”, malgrado le nuove risorse previste per l’assunzione dei ricercatori (12 milioni) e per adeguare l’importo delle borse di studio concesse per la frequenza dei corsi di dottorato di ricerca (20 milioni, di cui 5 milioni a carico del Fondo per le cattedre universitari di merito “Giulio Natta”), le rimodulazioni operate dalla legge di bilancio hanno ridotto il Fondo di finanziamento ordinario delle università di circa 11 milioni rispetto alle dotazioni a legislazione vigente.

Nell’ambito del programma “Diritto allo studio nell’istruzione universitaria” è, invece, cresciuto ulteriormente il Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio universitarie raggiungendo i 234,2 milioni.

Lo stanziamento complessivo per la missione “Ricerca e innovazione”, articolata in un unico programma, ha registrato una flessione rispetto agli stanziamenti a legislazione vigente riconducibile alle rimodulazioni previste nella legge di bilancio - che hanno determinato riduzioni del Fondo ordinario per gli enti di ricerca - FOE (5 milioni), del Fondo integrativo speciale per la ricerca - FISR (7,5 milioni), dei contributi ad enti privati di ricerca (1,5 milioni), del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica - FIRST (1,5 milioni) - solo in parte compensate da variazioni di segno positivo (8 milioni), indirizzate, tuttavia, a specifici progetti.

Le previsioni iniziali del bilancio 2018 hanno subito un incremento di circa 2.906 milioni in conto competenza e 3.447 milioni in termini di cassa portando le previsioni definitive di competenza a 60.148 milioni e quelle definitive di cassa a 60.978 milioni.

Nel confronto con il precedente esercizio si evidenzia un incremento di 2.839,8 milioni (5 per cento) degli stanziamenti definitivi di competenza assorbiti quasi interamente dalla missione “Istruzione scolastica” (2.432 milioni) e, in particolare, dai programmi destinati al funzionamento del sistema scolastico.

Il programma “Programmazione e coordinamento dell’istruzione scolastica” ha risentito dell’incremento delle risorse destinate all’avvio del sistema integrato di educazione ed istruzione (224 milioni), delle ulteriori somme finalizzate al Fondo per l’incremento dell’organico dell’autonomia (50 milioni), delle risorse stanziate nel Fondo per il miglioramento dell’offerta formativa (229,7 milioni) e delle somme destinate all’edilizia scolastica (528 milioni

---

programma “Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l’istruzione e la formazione professionale” a seguito delle nuove risorse (10 milioni) stanziate per il Fondo per l’istruzione e la formazione tecnica superiore, la cui consistenza passa dai 13 milioni del 2017 ai 23,1 milioni del 2018. Quanto alle variazioni negative, che in parte hanno compensato la citata crescita, se ne è rilevata la concentrazione nell’ambito delle rimodulazioni operate nella parte II tra cui di rilievo appaiono quelle relative ai programmi “Istruzione del primo ciclo” e “Istruzione del secondo ciclo” (37,9 milioni a carico del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche e 18,8 milioni a carico del Fondo per la valorizzazione del merito del personale docente) e al programma “Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l’istruzione” (4 milioni a carico delle risorse per l’aggiornamento e la formazione dei docenti tramite la Carta elettronica).

<sup>11</sup> Nel cui ambito si segnalano le risorse (732,6 milioni, comprensivi delle risorse provenienti dalla ripartizione del fondo previsto dall’art.1, comma 140 della legge n. 232 del 2016) destinate al fondo unico per l’edilizia scolastica e i contributi alle Regioni per oneri di ammortamento dei mutui.

<sup>12</sup> Del programma fanno parte: le risorse (103 milioni) per la fornitura gratuita dei libri di testo, le risorse (224 milioni a carico del Fondo “La buona scuola”) destinate al Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione ed istruzione dalla nascita fino ai sei anni, le risorse (33,4 milioni a carico del Fondo “La buona scuola”) relative al Fondo unico per il *Welfare* dello studente e per il diritto allo studio e le risorse (2 milioni a carico del Fondo “La buona scuola”) per il Fondo per la promozione della cultura umanistica.

## ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

per il fondo unico e 220 milioni quali contributi alle Regioni per oneri di ammortamento dei mutui).

Le maggiori risorse contabilizzate nel programma “Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione” si è ricondotta interamente alle maggiori somme destinate ai rimborsi all’INAIL per prestazioni erogate agli alunni e al personale a seguito di infortuni (264,8 milioni) mentre gli incrementi registrati nei programmi di “Istruzione del primo e del secondo ciclo” si sono concentrati nelle somme relative ai redditi di lavoro dipendente.

Si segnalano, infine, le risorse destinate alla gratuità dei libri di testo (103 milioni) iscritte nel programma “Iniziativa per lo sviluppo del sistema di istruzione scolastica e per il diritto allo studio” e quelle (23 milioni) destinate al fondo per il finanziamento degli Istituti tecnici superiori iscritte nel programma “Istruzione post-secondaria degli adulti e livelli essenziali per l’istruzione e formazione professionale”.

Una più modesta crescita, rispetto al 2017, hanno registrato gli stanziamenti della missione “Istruzione universitaria e formazione post-universitaria” (4,4 per cento), imputati quasi interamente al programma “Sistema universitario e formazione post-universitaria” (in relazione all’incremento delle risorse del FFO destinate al finanziamento dei dipartimenti di eccellenza), e gli stanziamenti della missione “Ricerca e innovazione” (2 per cento) riconducibili al Fondo ordinario per gli enti di ricerca e alla ripartizione della quota del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica del 2018.

## 2.2. I risultati della gestione

Passando ad esaminare i risultati della gestione, il consuntivo, che ha registrato indici coerenti con la natura delle relative spese, ha mostrato impegni lordi pari a 59.998 milioni (56.864 milioni nel 2017) e pagamenti totali pari a 59.416 milioni (56.132 milioni nel 2017) registrando una consistente crescita delle risorse utilizzate (+5 per cento in termini di competenza e +6 per cento in termini di cassa).

L’analisi per missioni e programmi ha evidenziato, rispetto al 2017, una leggera crescita degli importi degli impegni nella missione “Ricerca e innovazione” (+1,5 per cento) e nella missione “Istruzione scolastica” (+5,9 per cento) concentrata, tuttavia, in valore assoluto, nel programma “Programmazione e coordinamento dell’istruzione scolastica” e nei programmi “Istruzione del primo e del secondo ciclo” (che contabilizzano le più significative misure adottate nel 2018); sono cresciuti gli impegni anche nella missione “Istruzione universitaria e formazione post-universitaria” (+4,3 per cento), in particolare, nel programma “Sistema universitario e formazione post-universitaria”.

I pagamenti totali hanno segnato, invece, una flessione nella missione “Ricerca e innovazione” (-0,8 per cento) mentre sono cresciuti nella missione “Istruzione scolastica” (+6 per cento) e nella missione “Istruzione universitaria e formazione post-universitaria” (+7 per cento).

L’analisi economica del consuntivo ha evidenziato un andamento in crescita delle spese correnti, sia sul fronte degli impegni (+5,2 per cento) sia su quello dei pagamenti (+6 per cento) concentrate, per gli impegni, in particolare, nella missione “Istruzione scolastica” e nella missione “Istruzione universitaria”; flettono, invece, nella missione “Ricerca e innovazione”.

Nell’ambito delle spese correnti hanno registrato un consistente incremento le spese per i redditi da lavoro dipendente sia sul fronte degli impegni (+4,5 per cento) sia nell’ambito dei pagamenti (+4,6 per cento) riconducibile, in gran parte, alla missione “Istruzione scolastica” che rappresenta, sostanzialmente, l’intero comparto scuola e ha risentito, da un lato, delle nuove immissioni in ruolo a seguito del consolidamento di 15.100 posti dell’organico di fatto in quello di diritto (in attuazione delle disposizioni previste nella legge di bilancio per il 2017 e nel d.l. n. 50 del 2017), nonché, in maggior misura, degli oneri derivanti dall’applicazione del nuovo CCNL del personale del comparto Istruzione e ricerca, siglato il 19 aprile 2018.

## LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

In flessione sono risultate, invece, le spese per i consumi intermedi (-4,9 per cento in termini di impegni, mentre sostanzialmente stabili rimangono i pagamenti), in particolare, nell'ambito della missione "Istruzione scolastica", in relazione agli effetti delle misure di riduzione della spesa, la cui tenuta, soprattutto nell'ambito delle spese per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, ha presentato, tuttavia, ampi margini di incertezza.

Consistente è risultata, inoltre, la crescita (+11 per cento) dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche (ed alle università in particolare) in relazione alle misure previste a favore del personale docente e ricercatore (nuovo regime della progressione stipendiale dei professori universitari, incremento del Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio universitarie, assunzione di ricercatori a tempo determinato nelle università e negli enti di ricerca, nuove risorse per la stabilizzazione dei ricercatori e dei tecnologi degli enti di ricerca).

Le spese in conto capitale, che hanno registrato un incremento in termini di impegni (+12,3 per cento) e una leggera diminuzione in termini di pagamenti (-2 per cento), si sono concentrate nei contributi agli investimenti nella missione "Ricerca e innovazione" (in gran parte assorbiti dai trasferimenti agli enti di ricerca) e nella missione "Istruzione scolastica" (in relazione all'attuazione del piano degli interventi di edilizia scolastica).

Il conto dei residui (3.623 milioni; erano 3.215 milioni nel 2017) registra un nuovo incremento anche in relazione all'andamento dei residui dell'esercizio<sup>13</sup>.

Cresce di misura anche l'ammontare dei residui perenti nel cui ambito, a fronte dell'eliminazione di 96,1 milioni per economie e 193,3 milioni per prescrizione, si registrano 158,9 milioni di nuove perenzioni di cui 82,9 milioni di parte corrente, riconducibili ai residui riferiti alla Carta dello studente, e 18,7 milioni in applicazione della sentenza del Consiglio di Stato (n. 6009/2018) relativa ai trasferimenti al Cineca.

Il totale dei residui presenti sull'anagrafe generale del conto del patrimonio ammonta a 2.678 milioni (erano 2.454 nel 2017).

Accanto ai residui passivi e ai residui perenti, la quantificazione dei debiti fuori bilancio e dei debiti verso la tesoreria contribuisce alla rappresentazione del quadro completo dell'esposizione debitoria del Ministero e delle sue strutture periferiche.

La situazione debitoria del MIUR peggiora ulteriormente nell'esercizio 2018 ove, a fronte di un aumento dei debiti verso la tesoreria (50,4 milioni nel 2018), cresce l'ammontare del debito fuori bilancio (1.088,6 milioni; erano 541,5 milioni nel 2017), nel cui ambito la parte più cospicua riguarda le somme dovute all'INAIL<sup>14</sup> (1.068,8 milioni, pari a ben il 98,6 per cento del totale) solo parzialmente coperto dall'ammontare trasferito in attuazione della legge di bilancio per il 2018 (795 milioni).

Quanto all'esposizione debitoria delle istituzioni scolastiche, tratta dai dati relativi ai consuntivi 2017, sono 2.002 le istituzioni scolastiche (su un totale di 8.074 istituzioni che hanno fornito i dati) in disavanzo finanziario mentre sono state 1.121 quelle destinatarie di erogazioni finanziarie a fronte di sofferenze. La rilevazione dell'ammontare dei residui attivi esistenti nei bilanci delle scuole ha, inoltre, evidenziato 503,5 milioni di residui attivi riconosciuti dal Ministero (di cui 35,6 milioni smaltiti) e ben 406,7 milioni non riconosciuti.

<sup>13</sup> I residui propri si riconducono, accanto al consueto slittamento del Fondo di finanziamento ordinario delle università, alle spese per l'aggiornamento e la formazione dei docenti (313,7 milioni), al Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e istruzione (209 milioni), al Fondo per l'edilizia scolastica (492,6 milioni), ai contributi alle Regioni per oneri di ammortamento mutui per l'edilizia scolastica (195,4 milioni), al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (137,6 milioni), ai contributi all'ESA (70 milioni), ai contributi per l'edilizia universitaria (66,1 milioni), mentre i principali residui impropri concernono il Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (77,2 milioni) e le somme a vario titolo indirizzate agli interventi in materia di edilizia scolastica.

<sup>14</sup> I rimborsi all'INAIL si riferiscono, invece, alle prestazioni erogate agli alunni e al personale a seguito di infortuni subiti nel corso del lavoro o delle esercitazioni, a carico del pertinente capitolo di bilancio (iscritto per memoria nella Tabella 7 del MIUR).

ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

### 3. I principali risultati del 2018 per missioni e programmi

#### 3.1. La missione “Istruzione scolastica”

##### 3.1.1. I programmi “Istruzione del primo ciclo” e “Istruzione del secondo ciclo”

Le risorse stanziare nei due programmi, introdotti nel precedente esercizio, e destinate alla conduzione degli istituti, al miglioramento dell’offerta formativa, alla valorizzazione del merito del personale docente ed alla garanzia della continuità del servizio scolastico, hanno evidenziato, al termine del 2018, un incremento sia delle somme impegnate (+4,4 per cento), sia, in minor misura, di quelle pagate (+4,7 per cento).

Significativa appare, in primo luogo, la crescita delle spese per i redditi da lavoro dipendente (+4,6 per cento in termini di impegni e +4,7 per cento in termini di pagamenti) - assorbite, quasi interamente, dalle competenze spettanti al personale scolastico - che hanno contabilizzato gli oneri derivanti dall’applicazione del nuovo CCNL del personale del comparto Istruzione e ricerca.

Ha contribuito alla crescita delle spese anche l’incremento delle risorse previste per il pagamento delle supplenze brevi e saltuarie (912,3 milioni; erano 885,9 milioni nel 2017) che, rispetto allo stanziamento iniziale (700,6 milioni), hanno fruito di ulteriori somme provenienti dal Fondo di funzionamento delle istituzioni scolastiche.

L’andamento della spesa sconta, infine, la distribuzione delle risorse destinate al merito del personale docente - di cui all’art. 1, commi 126 - 129 della legge n. 107 del 2015 (83,6 milioni) ed iscritte in un fondo (pari a 200 milioni annui) ripartito tra le istituzioni scolastiche - che, tuttavia, in relazione alle disposizioni contenute nel CCNL 2016-2018<sup>15</sup> e alle misure di contenimento della spesa adottate in attuazione del dPCM 28 giugno 2018, sono state decurtate nel 2018 di circa 88,8 milioni.

Hanno registrato, invece, una riduzione, rispetto al precedente esercizio le spese per i consumi intermedi sia in termini di impegno (-6 per cento) che in termini di pagamento (-3 per cento), assorbite in misura consistente dalle spese per il Fondo di funzionamento delle istituzioni scolastiche le cui risorse sono state, tuttavia, in parte assorbite dai capitoli relativi alle supplenze brevi e saltuarie per coprire un sopravvenuto maggior fabbisogno di spesa, rendendo in tal modo problematico il conseguimento degli obiettivi di risparmio previsti nel dPCM 27 giugno 2018 (36 milioni).

Le spese destinate al funzionamento amministrativo didattico hanno registrato, a fronte di stanziamenti definitivi pari a 254,1 milioni (283,2 milioni nel 2017), impegni lordi di uguale misura e pagamenti totali pari a 307,7 milioni (346,8 milioni nel 2017).

L’altra consistente utilizzazione del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche concerne la spesa per i servizi esternalizzati di pulizia e per il connesso programma di manutenzione (c.d. programma “scuole belle”<sup>16</sup>) i cui contratti, scaduti, sono stati prorogati, prima dal d.l. n. 50 del 2017 e, più di recente, dalla legge di bilancio per il 2018 in attesa dell’attivazione di una nuova convenzione Consip.

La legge di bilancio per il 2019, nell’abrogare le citate disposizioni, ha, tuttavia, previsto che, a decorrere dal 1 gennaio 2020, le istituzioni scolastiche ed educative statali dovranno svolgere i servizi di pulizia e ausiliari unicamente mediante ricorso a personale dipendente appartenente al profilo dei collaboratori scolastici e che, pertanto, i corrispondenti posti (accantonati ai sensi dell’articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della

<sup>15</sup> Va, al riguardo sottolineato che il nuovo CCNL del personale del comparto istruzione e ricerca ha finanziato una quota dell’incremento della retribuzione professionale docenti (RPD) utilizzando una parte del nuovo Fondo per il miglioramento dell’offerta formativa (MOF) attingendo, altresì, alle risorse stanziare nel Fondo per il merito del personale docente, previsto dall’art. 1, comma 126 della legge n. 107 del 2015, riportando nell’alveo della contrattazione nazionale un istituto introdotto e disciplinato da una norma di legge (Sezioni riunite in sede di controllo delibera n. 4 del 2018).

<sup>16</sup> Il Programma “Scuole belle” è nato dall’esigenza di coniugare il recupero del patrimonio edilizio scolastico con l’offerta di una continuità reddituale ai lavoratori ex LSU, dopo che l’attivazione della Convenzione CONSIP, su tutte le Regioni d’Italia, eccezion fatta per la Campania e la Sicilia, aveva generato risparmi consistenti per l’Amministrazione ma sofferenza reddituale per tali lavoratori.

## LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Repubblica 22 giugno 2009, n. 119) saranno nuovamente resi disponibili, in misura corrispondente al limite di spesa posto a base delle gare Consip, mentre giungerà a conclusione il programma “scuole belle”<sup>17</sup>.

### 3.1.2. Il programma “Programmazione e coordinamento dell’istruzione scolastica”

Nelle linee di attività assegnate al Programma – per il quale risultano stanziati 1.326,5 milioni (in netto aumento rispetto ai 754,3 milioni del 2017) e a cui corrispondono 1.272,8 milioni di impegni lordi e 504,8 milioni di pagamenti totali – un peso significativo rivestono gli interventi diretti alla messa in sicurezza degli edifici scolastici e alla costruzione di nuove scuole (la relativa azione ha previsto risorse per 769,6 milioni cui hanno corrisposto pagamenti per 236,3 milioni) e le azioni di supporto alla programmazione e al coordinamento dell’istruzione scolastica (la relativa azione ha previsto risorse per 518,4 milioni cui hanno corrisposto pagamenti per 242,4 milioni); di minor rilievo finanziario sono risultati, invece, gli interventi in materia di innovazione digitale delle scuole (la relativa azione ha previsto risorse per 33,8 milioni cui corrispondono pagamenti per 21,4 milioni).

Quanto agli interventi di edilizia scolastica, per il cui esame si rinvia al Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2019, si sottolinea, in questa sede, la rilevanza delle risorse finanziarie nazionali e comunitarie utilizzate e il progredito stato di avanzamento degli interventi, programmati sulle diverse fonti di finanziamento (registrano qualche ritardo gli interventi finanziati con i fondi della Protezione civile e l’avvio del programma “scuole innovative”).

Le azioni di supporto alla “Programmazione e al coordinamento dell’istruzione scolastica” si riconducono, da un lato, al fondo da destinare all’aumento dell’organico dell’autonomia, dall’altro, al nuovo Fondo per il miglioramento dell’offerta formativa costituito in attuazione dell’art. 40 del nuovo CCNL 2016-2018 del personale del comparto Istruzione e ricerca.

In relazione, infine, agli interventi in materia di innovazione digitale della scuola, di rilievo risulta l’avanzato stato di attuazione del Piano Nazionale Scuola Digitale previsto dalla legge n. 107 del 2015 (art.1. comma 56) nel cui ambito, a fronte delle 53 azioni previste, 16 risultano quelle concluse, 6 in via di conclusione e 13 le azioni in corso.

In attuazione della legge n. 145 del 2018 (art. 1, comma 752) è stata, inoltre, avviata, a carico delle disponibilità attribuite al piano, la costituzione delle equipe formative territoriali dirette a garantire la diffusione delle azioni in esso previste nonché per promuovere azioni di formazione del personale docente e di potenziamento delle competenze degli studenti.

I dati dell’Osservatorio Scuola Digitale hanno documentato un grado di digitalizzazione amministrativa avanzato a livello di singola scuola, con processi interamente digitalizzati o in gran parte digitalizzati in quasi tutte le aree misurate; è stata, peraltro, anche sottolineata la necessità di sviluppare ulteriormente le azioni concernenti gli ambienti digitali per la didattica, i registri elettronici e i contenuti digitali nonché le attività formative rivolte ai docenti e agli studenti.

### 3.1.3. Il programma “Iniziative per lo sviluppo del sistema di istruzione scolastica e per il diritto allo studio”

Il programma, cui sono stati assegnati 301,2 milioni (231 milioni nel 2017) quasi interamente impegnati e pagati, ha finanziato, in particolare, la promozione e il sostegno a

<sup>17</sup> A tal fine il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca è stato autorizzato ad avviare un’apposita procedura selettiva, per titoli e colloquio, finalizzata ad assumere alle dipendenze dello Stato, a decorrere dal 1° gennaio 2020, il personale impegnato per almeno 10 anni, anche non continuativi, purché includano il 2018 e il 2019, presso le istituzioni scolastiche ed educative statali, per lo svolgimento di servizi di pulizia e ausiliari, in qualità di dipendente a tempo indeterminato di imprese titolari di contratti per lo svolgimento dei predetti servizi.

ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

iniziative di educazione, compresa l'alternanza scuola-lavoro (la relativa azione ha stanziato risorse per 119,9 milioni) e il sostegno alle famiglie per il diritto allo studio (la relativa azione ha stanziato 157,5 milioni) cui seguono la lotta alla dispersione e il potenziamento dell'offerta formativa di inclusione scolastica, la valorizzazione e la promozione delle eccellenze e la cooperazione in materia culturale.

In relazione al rafforzamento del collegamento con il mondo del lavoro, nel corso della legislatura si è intervenuto più volte sulla disciplina dell'alternanza scuola-lavoro e sull'istituto dell'apprendistato anche se l'intervento più incisivo si è ricondotto alla legge n. 107 del 2015 che ha introdotto l'obbligatorietà del percorso negli ultimi tre anni della scuola secondaria autorizzando, a tal fine, una spesa di 100 milioni annui a decorrere dal 2016<sup>18</sup>.

La legge n. 145 del 2018 - bilancio 2019 ha, tuttavia, apportato ulteriori modifiche alla disciplina dettata dalla legge n. 107 del 2015 tra cui, in primo luogo, la norma che ha ridotto l'entità dell'orario complessivo da destinare obbligatoriamente ai percorsi per le competenze trasversali (precedentemente alternanza scuola-lavoro) nelle tre classi terminali dei corsi di studio della scuola secondaria di secondo grado, rinviando ad un successivo provvedimento l'individuazione degli interventi, pur necessari, finalizzati a rendere i percorsi il più possibile orientativi e di qualità.

Con riferimento ai contratti di apprendistato di cui all'art. 43, comma 5 del d.lgs. n. 81 del 2015, con d.m. 27 ottobre 2017, n. 851, è stata destinata una somma pari a 1 milione al fine di proseguire e diffondere le azioni di accompagnamento delle istituzioni scolastiche nella realizzazione di esperienze di apprendistato di 1° livello, in continuità con i percorsi progettuali avviati nell'anno scolastico 2016/2017, anche in attuazione dei decreti legislativi 13 aprile 2017, nn. 61 e 62. Nel 2018 gli studenti in apprendistato sono stati 734 (700 nel 2017).

Le iniziative per il diritto allo studio, accanto a interventi settoriali adottati nel corso della passata legislatura, si riconducono al d.lgs. n. 63 del 2017 che ha indicato le prestazioni di competenza dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali.

È stato, a tal fine, istituito il Fondo unico per il *welfare* dello studente e per il diritto allo studio (dotato di 30 milioni per il 2017, 33,4 milioni per il 2018 e 39,7 milioni dal 2019) per l'erogazione di borse di studio a favore degli studenti iscritti alle scuole secondarie di secondo grado, per l'acquisto di libri di testo, per la mobilità e il trasporto nonché per l'accesso a beni e servizi di natura culturale<sup>19</sup>.

In relazione alla dispersione scolastica, le più recenti rilevazioni della Commissione europea sul grado di attuazione della Strategia 2020 hanno evidenziato una significativa diminuzione del tasso di abbandono (14 per cento nel 2017) e un progressivo avvicinamento ai target europei (fissati al livello del 10 per cento), anche se restano forti squilibri territoriali, in particolare, nelle Regioni del Mezzogiorno.

Tale andamento, che riflette le iniziative legislative avviate nella passata legislatura nonché le misure previste autonomamente dal Ministero, si riconduce, dall'anno scolastico 2018/2019, anche all'avvio del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a due anni e delle iniziative per il diritto allo studio<sup>20</sup>.

Quanto, infine, al potenziamento dell'inclusione scolastica, inserito tra le priorità politiche per il 2018 e inquadrato nella cornice normativa dettata dai d.lgs. n. 63 e n. 66 del

<sup>18</sup> Al finanziamento dei percorsi "scuola - lavoro" sono state, inoltre, dedicate parte delle risorse del FSE relative al PON "Per la scuola" (nel 2018 è stato pubblicato il secondo bando per il potenziamento dei percorsi scuola - lavoro comprendenti: progetti di alternanza in filiera, progetti di alternanza in rete di piccole imprese e percorsi di alternanza in ambito interregionale o all'estero).

<sup>19</sup> Le risorse per il 2017 sono state ripartite tra le Regioni in proporzione al numero delle famiglie a rischio di povertà e al numero di studenti in condizioni di abbandono scolastico. Le Regioni hanno quindi provveduto all'individuazione degli studenti beneficiari per una quota di ammontare pari a 200-500 euro.

<sup>20</sup> Il sistema integrato di educazione di istruzione 0-6 anni - introdotto dal d.lgs. n. 65 del 2017 e costituito dai servizi educativi per l'infanzia (articolati in nidi e micronidi; sezioni primavera e servizi integrativi) e dalle scuole dell'infanzia - mira al progressivo ampliamento e alla progressiva accessibilità dei servizi educativi per l'infanzia con l'obiettivo tendenziale di raggiungere almeno il 33 per cento di copertura della popolazione sotto i tre anni di età e il 75 per cento dei Comuni nonché alla generalizzazione della scuola dell'infanzia e alla formazione del personale.

## LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

2017, la sua attuazione si è articolata in una pluralità di misure che comprendono un ulteriore finanziamento destinato: all'acquisto di sussidi didattici per le istituzioni scolastiche che accolgono studenti con abilità diversa (10 milioni), ad assicurare l'erogazione dei servizi e degli strumenti didattici agli studenti ricoverati in ospedale<sup>21</sup> nonché a garantire l'istruzione domiciliare (nell'anno scolastico 2017/2018 sono stati attivati 1.310 progetti).

Si segnala, in materia, la recente delibera della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (delibera n.13/2018) avente ad oggetto "Gli interventi per la didattica a favore degli alunni con disabilità e bisogni educativi speciali (anni 2012-2017)".

### 3.1.4. Il programma "Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione"

Il programma, che fruisce di 425,6 milioni (443,2 nel 2017) quasi interamente impegnati e pagati comprende, tra le principali attività, la definizione dell'organico dell'autonomia scolastica e le procedure di reclutamento nonché la formazione e l'aggiornamento in servizio del personale della scuola.

Nel rinviare al Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2019 l'analisi più approfondita delle politiche assunzionali, si sottolineano, in questa sede, i risultati prodotti dall'attuazione dei piani ordinari e straordinari di reclutamento che, in linea con le esigenze didattiche e organizzative delle istituzioni scolastiche, hanno consentito una consistente crescita del personale docente di ruolo, malgrado la forte dinamica delle cessazioni intervenute negli ultimi esercizi.

Meno incisivi rispetto alle aspettative sono risultati, invece, gli effetti sul ricorso al personale a tempo determinato (per effetto dell'esaurimento di alcune graduatorie di merito e della nomina di docenti di sostegno su posti in deroga) e sulla consistenza delle graduatorie ad esaurimento (che, pur ridotte di due terzi, risentono delle inclusioni con riserva conseguenti al contenzioso relativo all'inserimento dei diplomati magistrali).

In merito al reclutamento del personale docente va sottolineata la recente modifica del sistema di formazione iniziale e accesso ai ruoli previsto dal d.lgs. n. 59 del 2017, operata dalla legge di bilancio per il 2019 che ha previsto, in particolare, il venir meno del percorso triennale di formazione iniziale post concorso e l'abbandono degli ambiti territoriali a favore della nomina presso le istituzioni scolastiche ove si è svolto il periodo di prova.

Tra gli interventi della legge n. 107 del 2015 a favore del personale della scuola un particolare rilievo ha assunto, nel 2018, la formazione in servizio dei docenti di ruolo, cui è stato attribuito un carattere obbligatorio, permanente e strutturale.

Tale attività è stata definita dalle singole istituzioni scolastiche, in coerenza con un Piano nazionale di formazione per la cui attuazione sono stati stanziati 40 milioni annui a decorrere dal 2016, e ha fruito anche di una Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione da utilizzare per acquisti o iniziative di carattere culturale (per cui è stata prevista una spesa di 381 milioni annui)<sup>22</sup>.

## 3.2. La missione "Istruzione universitaria e formazione post-universitaria"

### 3.2.1. Il finanziamento degli atenei statali

Nel corso del 2018, la quota di risorse provenienti dal bilancio dello Stato trasferite agli atenei si iscrive interamente nella missione "Istruzione universitaria e formazione post-

<sup>21</sup> Nell'anno scolastico 2017/2018 hanno usufruito del servizio di scuola in ospedale 69.290 studenti prevalentemente della scuola dell'infanzia e primaria (70 per cento) e 6.000 studenti della scuola secondaria di secondo grado con l'ausilio di 740 docenti curricolari (con la presenza sul territorio di 18 scuole polo e 200 sezioni ospedaliere).

<sup>22</sup> In attuazione del Piano nazionale di formazione sono state finanziate 319 istituzioni scolastiche capofila di ambito territoriale per un ammontare pari al 26,1 milioni nell'anno scolastico 2016/2017, e 29,6 milioni negli anni scolastici 2017/2018 e 2018/2019, mentre i fondi stanziati per la Carta elettronica utilizzati nell'anno scolastico 2017/2018 ammontano a 351,2 milioni (con un incremento del 37 per cento rispetto all'anno scolastico precedente).

## ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

universitaria” che, nel complesso, ha segnato un incremento in termini di stanziamenti definitivi (circa 4,4 per cento) cui ha corrisposto un pari incremento delle somme impegnate (4,3 per cento) e un maggior aumento dei pagamenti totali (6,8 per cento).

In tale ambito, sono cresciute sia le spese sostenute nel programma “Sistema universitario e formazione post-universitaria” (4,4 per cento in termini di stanziamenti e 4,3 per cento in termini di impegni) sia, in misura minore, quelle dedicate al “Diritto allo studio nell’istruzione universitaria” (1,7 per cento in termini di stanziamenti e 3,5 per cento in termini di impegni).

Un’analisi, più dettagliata, dei capitoli di spesa dedicati al finanziamento del sistema universitario ha registrato, in particolare, una flessione dell’ammontare dei contributi alle università e agli istituti superiori non statali legalmente riconosciuti e una crescita del Fondo di finanziamento ordinario delle università statali che, dopo la riduzione registrata negli anni della crisi, ha segnato un progressivo incremento, passando dai 6.913,3 milioni del 2015 ai 7.340,6 milioni del 2018 (circa il 6 per cento).

Si tratta, peraltro, di nuove risorse che, destinate ad una specifica finalizzazione prevista da disposizioni legislative, hanno confermato l’ampiezza dei poteri di indirizzo, coordinamento e impulso che continuano ad essere esercitati a livello centrale su un sistema di governo caratterizzato normativamente da una spiccata autonomia.

Si sottolineano, in particolare, le risorse destinate ad incrementare la quota premiale (ripartita per circa i due terzi in relazione alla valutazione della ricerca)<sup>23</sup> e le risorse indirizzate a sviluppare le politiche assunzionali.

Sotto tale profilo, accanto al piano straordinario per l’assunzione dei professori di prima<sup>24</sup> e di seconda fascia<sup>25</sup>, si sono succedute una pluralità di disposizioni che hanno finanziato, in particolare, il reclutamento di ricercatori, soprattutto dei ricercatori c.d. di tipo b<sup>26</sup>, in linea con l’obiettivo di razionalizzare il percorso professionale del personale impegnato nella ricerca<sup>27</sup>.

Ulteriori incrementi del FFO finalizzati a specifici obiettivi si riconducono inoltre alle disposizioni aventi ad oggetto: l’attuazione di piani pluriennali di interventi integrati di orientamento pre-universitario, di sostegno didattico e di tutorato (legge n. 232 del 2016, art. 1, commi 265-266); il superamento del contenzioso in atto nei confronti delle università statali italiane da parte degli ex lettori di lingua straniera (legge n. 167 del 2015, art. 1, comma 11); le somme attribuite ai docenti universitari a compensazione del blocco degli scatti stipendiali (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 629).

Di particolare rilievo risultano, infine, le disposizioni previste nella legge n. 232 del 2016 diretta a finanziare le attività di ricerca di base (art. 1, comma 295), a finanziare i dipartimenti di eccellenza (art. 1, comma 314 e ss.) e a compensare il minor gettito derivante dalla contribuzione studentesca a seguito della introduzione della c.d. *no tax area* (art. 1, commi 252-266).

In relazione alla ricerca di base, l’investimento (45 milioni annui) - destinato ad una quota di ricercatori e professori di seconda fascia in servizio che non usufruivano di finanziamenti pubblici nazionali, europei e internazionali - è apparso consistente (pari nel complesso ai fondi annualmente destinati ai PRIN) anche se ne è stato previsto il frazionamento in quote individuali di appena 3.000 euro.

Complessa è risultata, inoltre, la procedura di individuazione dei beneficiari, affidata all’ANVUR, che, per ciascun settore scientifico disciplinare, ha predisposto l’elenco dei ricercatori che potevano chiedere il finanziamento sulla base della verifica della sussistenza

<sup>23</sup> Legge n. 190/2014, art. 1, comma 172; legge stabilità 2016.

<sup>24</sup> Legge n. 208/2015, art. 1, comma 206.

<sup>25</sup> Legge n. 220 del 2010, art. 1, comma 24 più volte modificata.

<sup>26</sup> Si tratta, in particolare, di ricercatori con un contratto triennale non rinnovabile - riservato a candidati che hanno usufruito dei contratti di cui alla lettera a) o di assegni di ricerca o di borse post-dottorato ovvero di analoghi contratti, assegni o borse in atenei stranieri - e che al termine del triennio, se in possesso dell’abilitazione scientifica nazionale, possono essere inquadrati nel ruolo dei professori associati.

<sup>27</sup> Legge n. 190 del 2014, art. 1, comma 347; legge n. 208 del 2015, art. 1, comma 247; legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 633; legge n. 145 del 2018, art. 1, comma 400.

## LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

delle singole condizioni di ammissione e della produzione scientifica individuale per ciascun settore.

La procedura si è svolta solo per l'esercizio 2017 e al termine delle operazioni, a fronte di 17.308 domande (circa il 47 per cento della platea degli aventi diritto), sono stati assegnati 9.466 finanziamenti (di cui 7.124 ai ricercatori) per un importo complessivo pari a 28,4 milioni (i restanti 16,6 milioni sono confluiti nel FFO).

La disponibilità del Fondo, progressivamente ridotta a soli 2 milioni (d.l. n. 50 del 2017 e legge n. 205 del 2017), è stata del tutto azzerata con il d.l. n. 119 del 2018 (convertito dalla legge n. 138 del 2018) con la conseguenza che la procedura non è stata nuovamente attivata nell'esercizio 2018 e 2019.

Di maggiore impatto è stata, invece, l'istituzione del Fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza (con uno stanziamento di 271 milioni) con lo scopo di introdurre un finanziamento quinquennale d'importo medio pari a 1,350 milioni (con un'addizionale di 250.000 euro per le aree scientifico-tecnologiche e medica) per 180 dipartimenti delle università statali che rispondevano a determinati requisiti di qualità della ricerca e capacità progettuale.

Anche in tal caso il procedimento per l'attribuzione dei finanziamenti si è snodato in fasi progressive con l'intervento dell'ANVUR (che sulla base dei risultati dell'ultima Valutazione della Qualità della Ricerca - VQR ha redatto la graduatoria dei dipartimenti sulla base di un apposito indicatore) e di una specifica Commissione che ha valutato le domande e i progetti dipartimentali di sviluppo presentati dai dipartimenti già individuati dall'ANVUR.

La graduatoria dei dipartimenti ammessi al finanziamento ha registrato un risultato ampiamente positivo, in particolare, per le università di Bologna, Firenze, Milano, Padova,

È attualmente in corso il monitoraggio sull'utilizzo della prima annualità delle risorse trasferite nel marzo 2018, anche ai fini dell'erogazione della quota relativa al 2019.

Quanto, infine, alla contribuzione studentesca, l'attuale quadro normativo è stato radicalmente modificato dalla legge di bilancio per il 2017 che, tra le misure destinate al "capitale umano", si è rivolta, in primo luogo, agli studenti universitari iscritti ai corsi di laurea e di laurea magistrale a ciclo unico introducendo una *no tax area* per gli studenti meritevoli con un indicatore ISEE al di sotto dei 13.000 euro<sup>28</sup>.

Per compensare gli effetti dell'introduzione di tale misura sui bilanci degli atenei, la legge ha previsto un incremento del FFO di 55 milioni per l'anno 2017 e di 105 milioni a decorrere dal 2018, ripartiti tra le università in proporzione al numero degli studenti esonerati dal pagamento di ogni contribuzione e del numero degli studenti esonerati dal pagamento del contributo onnicomprensivo annuale.

Le prime analisi dell'impatto effettivo della manovra sui bilanci universitari relativi all'anno 2017/2018 hanno evidenziato la difficile tenuta degli equilibri attesa l'insufficienza delle risorse statali a compensare la flessione delle risorse proprie, particolarmente accentuate nelle Regioni ove minori erano i livelli di sviluppo<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> La norma in questione ha previsto, in particolare, un intervento di revisione e sostituzione dell'attuale normativa in materia di contributi universitari (d.P.R. n. 1997 del 306) che, nel lasciare inalterate le norme di esonero e gradazione degli importi previsti nel d.lgs. n. 68 del 2012, ha introdotto un contributo onnicomprensivo annuale determinato da ciascuna università con un proprio regolamento nel rispetto dei principi di equità, gradualità e progressività, già previsti nella precedente normativa.

E' stato tuttavia previsto l'esonero dal contributo onnicomprensivo per gli studenti che appartengono ad un nucleo familiare il cui ISEE non supera i 13.000 euro, siano iscritti all'università di appartenenza da un numero di anni inferiore o uguale alla durata normale del corso e abbiano conseguito un adeguato numero di crediti formativi e ulteriori riduzioni sulla contribuzione dovuta per gli studenti che appartengono ad un nucleo familiare con un ISEE non superiore a 25.000 euro e soddisfano almeno uno degli altri requisiti di merito.

<sup>29</sup> Concorre, inoltre, ad accentuare tale fenomeno la limitata possibilità, attribuita agli atenei, di determinare liberamente gli importi delle tasse e dei contributi nei confronti degli studenti c.d. fuori corso ed a quelli appartenenti, ad un nucleo familiare con un ISEE superiore a 25.000 euro, attesa la attuale vigenza dell'art. 5 del d.P.R. n. 306 del 1997 in base al quale la contribuzione studentesca, al netto degli importi relativi agli studenti iscritti oltre la durata normale del corso di studio, non può comunque eccedere il 20 per cento dell'importo del finanziamento ordinario annuale dello Stato a valere sul FFO.

ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

Relativamente alla quota libera del Fondo di finanziamento ordinario, occorre distinguere tra la quota base e la quota premiale.

In relazione alla quota base un'importante modifica è intervenuta nel 2014 in relazione alla introduzione del costo standard per studente in corso, come parametro di riferimento per l'attribuzione di una quota progressivamente crescente dell'FFO, pari, nel 2018, al 22 per cento del Fondo.

Quanto ai criteri di calcolo, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 104 del 2017, è stata introdotta una nuova disciplina con il d.l. n. 91 del 2017 (convertito dalla legge n. 123 del 2017) che ha comunque fatto salve le assegnazioni già disposte nell'ambito del riparto del FFO per gli anni 2014-2016.

Riguardo alla quota premiale, pari nel 2018, a circa il 24 per cento del Fondo, il relativo ammontare (1,693 milioni) è stato ripartito per il 60 per cento in base ai risultati conseguiti nella valutazione della qualità della ricerca (VQR 2011-2014), per il 20 per cento in base alla valutazione delle politiche di reclutamento relative al triennio 2015-2017 e per il 20 per cento in base ai risultati relativi alla valutazione dell'autonomia responsabile delle università.

Tale ultimo criterio, introdotto con l'approvazione della programmazione relativa al triennio 2016-2018 (d.m. n. 635 del 2016), si riconduce alla rilevazione dei miglioramenti registrati nei risultati di due indicatori autonomamente scelti dagli atenei fra quelli individuati dal MIUR in tre gruppi concernenti la qualità dell'ambiente della ricerca, la qualità della didattica e le strategie di internazionalizzazione.

Si tratta di una importante novità rispetto alle precedenti programmazioni che impone massima attenzione nelle scelte da effettuare sia per la rilevanza delle somme da assegnare e sia perché gli indicatori prescelti verranno utilizzati dal MIUR per il riparto dell'FFO 2017 e 2018.

Nel rinviare alla scadenza del triennio le valutazioni degli effetti sulle politiche delle università, si può, da un lato, confermare l'utilizzo preponderante dei risultati della valutazione della ricerca (che continua, tuttavia, a rivestire un peso significativo anche a diversi anni di distanza dall'ultima rilevazione), dall'altro, sottolineare, in positivo, la forte spinta verso una valutazione degli atenei più attenta alle differenti realtà culturali, sociali e territoriali in cui operano, cui però si affianca la possibilità di svincolare per la prima volta una parte della quota premiale dai risultati della didattica che, al contrario, rappresenta una *mission* strategica del sistema.

### 3.2.2. Le politiche del personale

Anche su questo versante l'ambito di autonomia originariamente riconosciuto alle università si è progressivamente affievolito a seguito della introduzione di una nuova disciplina per la programmazione del fabbisogno del personale e per il reclutamento dei docenti e dei ricercatori.

Sotto il primo profilo, un ruolo centrale ha assunto l'individuazione delle risorse disponibili, corrispondenti ad una quota della spesa relativa al personale cessato dal servizio nell'anno precedente, che vengono assegnate annualmente dal MIUR ai singoli atenei in termini di "punti organico" sulla base del valore degli indicatori di sostenibilità finanziaria (definiti nel d.lgs. n. 49 del 2012) e dell'indicatore di sostenibilità economica e finanziaria, derivante dai precedenti e introdotto dal d.lgs. n. 47 del 2013.

L'analisi delle informazioni acquisite consente, in primo luogo, la verifica del valore degli indicatori di sostenibilità economica, il cui andamento ha evidenziato netti progressi negli ultimi esercizi per raggiungere, in media, una soddisfacente solidità economica nel corso del 2017 (numerosi sono comunque gli atenei che si collocano in prossimità del valore-soglia).

La valutazione del rispetto dei punti organico attribuiti al sistema universitario ha evidenziato, invece, una più complessa attuazione del meccanismo.

Come risulta dalla seguente tabella, nell'ultimo triennio, a fronte di 3.715,04 punti organico assegnati, ne risultano utilizzati circa il 35,7 per cento; consistente appare, pertanto, il

## LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

numero dei punti organico residui dovuto, in parte, alle difficoltà finanziarie in cui versano alcuni atenei, e, in parte, alla tempistica nell'assegnazione degli stessi da parte del MIUR.

Poche risultano invece le università (6 atenei) che hanno utilizzato un maggior numero di punti organico rispetto a quelli disponibili, rendendo necessari, al termine del 2017, piani di rientro per 5,86 punti.

TAVOLA 1

## PUNTI ORGANICO

anni	Punti assegnati	Punti utilizzati	Punti residui
2015	901,33	621,54	279,79
2016	1.193,68	496,35	697,33
2017	1.620,03	210,90	1.409,13
<b>Totale</b>	<b>3.715,04</b>	<b>1328,79</b>	<b>2.386,25</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR 2018

Passando ad esaminare il reclutamento dei docenti universitari abilitati, l'andamento delle chiamate da parte delle università a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010 ha evidenziato un progressivo avvio del nuovo sistema, entrato compiutamente a regime solo negli ultimi esercizi.

Rispetto al complesso delle chiamate effettuate, è cresciuta, in misura rilevante negli anni 2017 e 2018, la quota degli studiosi esterni in possesso dell'abilitazione scientifica, anche in relazione alla riserva di una quota di risorse corrispondenti ad almeno un quinto dei posti disponibili di professore di ruolo<sup>30</sup>.

Continua, tuttavia, ad essere preponderante, la quota dei professori di seconda fascia e dei ricercatori a tempo indeterminato in possesso dell'abilitazione (che assorbe l'82 per cento delle chiamate del 2017 e il 78,8 per cento delle chiamate del 2018) nel cui ambito rilevante appare la categoria del personale in servizio nella stessa università che bandisce il posto, come conferma anche il diffuso sfioramento del vincolo, posto dalla stessa legge n. 240 del 2010 (art. 24, comma 6), che, nell'ambito delle risorse disponibili per la programmazione, aveva consentito alle università di destinare a tale forma di chiamata fino alla metà delle risorse equivalenti a quelle necessarie per coprire i posti disponibili di professore di ruolo<sup>31</sup>.

Modalità, quest'ultima, destinata ad esaurirsi nel 2017 ma più volte prorogata, da ultimo, dalla legge n. 145 del 2018, fino al 2021.

Resta, pertanto, attualmente sullo sfondo l'orientamento degli atenei a reclutare candidati in possesso dell'abilitazione ma provenienti da altri atenei cui tuttavia risponde, almeno in parte, il meccanismo di finanziamento, già ricordato, dei dipartimenti di eccellenza le cui risorse devono essere utilizzate per almeno il 25 per cento per le chiamate di professori esterni all'università cui appartiene il dipartimento.

In relazione, infine, alle chiamate dirette, si tratta della forma di reclutamento finora meno utilizzata, sia pur in crescita, che ha suggerito una importante misura destinata al reclutamento di 500 professori di I e di II fascia<sup>32</sup>; misura che, tuttavia, non ha mai trovato attuazione e le cui risorse, destinate ad altri fini, sono state completamente prosciugate dalla legge di bilancio 2019.

Quanto al reclutamento dei ricercatori, il sistema scaturito dalla legge di riforma, pur in linea con le esperienze internazionali, complica il percorso di carriera nel ruolo di docente e

<sup>30</sup> I dati tratti dal sistema informativo del MIUR hanno evidenziato, al riguardo, solo 7 atenei che nell'ultimo triennio sono scesi al di sotto della soglia definita dall'art. 18, comma 4 della legge n. 240 del 2010, mentre numerosi risultano gli atenei che hanno superato la stessa.

<sup>31</sup> Le università che hanno utilizzato a tale fine più della metà dei punti organico disponibili nel 2016 sono 25, nel 2017 sono 14 e nel 2018 sono 12, cui, tuttavia, si aggiungono altri 5 atenei che si avvicinano alla detta soglia.

<sup>32</sup> La legge di stabilità per il 2016 ha, al riguardo, istituito un fondo denominato "Fondo per le cattedre universitarie del merito Giulio Natta".