2.10 La legge 16 gennaio 2003, n. 3 recante disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione:

- prevede che il Ministro IUR affidi alla Cassa depositi e prestiti la gestione dei fondi per la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari di cui alla legge 14 novembre 2000, n. 338 (art. 17);
- apporta alcune modifiche al d.lgs. n. 297 del 1999 che integrano le attività finanziabili di ricerca industriale e definiscono soluzioni amministrative per la gestione del fondo per le agevolazioni alla ricerca – FAR (articolo 18);
- estende agli enti pubblici di ricerca la possibilità, prevista per le università, di eseguire ricerche e consulenze per enti pubblici e privati e di ottenere anticipazioni da parte del Ministero per gli Affari Esteri sui finanziamenti per progetti di cooperazione allo sviluppo (articolo 19);
- autorizza il Ministro IUR a riservare una quota non inferiore al 30% delle disponibilità del FAR ai progetti individuati dalla legge 17 febbraio 1982, n. 46 (art. 21).

2.11 Il d.P.R. 28 febbraio 2003, n. 132, in attuazione dell'art. 2, comma 7, della legge 21 dicembre 1999, n. 508, emana la disciplina per l'esercizio dell'autonomia statutaria, regolamentare e organizzativa da parte delle istituzioni artistiche e musicali.

2.12 Si potrà notare come il 2002 abbia visto l'adozione di interventi normativi puntuali che molto spesso schermano misure amministrative che la gestione ha rilevato necessarie. Ciò è solo il prodotto della cultura prevalente del sistema amministrativo del nostro paese che ricorre alla copertura legislativa per sottrarsi alle responsabilità delle scelte amministrative ed evitare le verifiche di opportunità degli interventi proprie del controllo di gestione.

Altro sterile e defatigante esercizio si rivela l'inutile apposizione di termini e per l'esecuzione delle operazioni previste dalle norme, che, determinati nella durata quasi sempre fuori di ogni seria realtà amministrativa, nuove norme legislative sono costrette a prorogare ripetutamente.

Tab. 1

MIUR: istruzione universitaria - alta formazione artistica e musicale - ricerca.
ANDAMENTO DELLA GESTIONE - ESERCIZI 2000 – 2003

(milioni di euro)

ANNO	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	*incr.% def. su iniz.*	MASSA IMP.	IMPEGNI TOT.	*% imp.tot. su massa impegn.*	MASSA SPEND.	PREV. DEF. CASSA	*%prev.def. cassa su massa spend.*	PAGATO TOT.	*% pag.tot. su prev.def. cassa*	RESIDUI "F" TOT.	*% res "f" tot. su massa spend.*	*RESIDUI* TOT.	*% res tot. su massa spend.*	ECON. TOT.	*% econ. tot. su massa spend.*
2000	8.861	9.967	*12,48*	10.018	9.960	*99,42*	17.872	9.927	*55,54*	8.976	*90,42*	248	*1,39*	8.938	*50,01*	46	*0,26*
Scost. % su anno prec.	*3,25*	*7,95*		*6,02*	*4,06*		*13,62*	*14,31*		*15,31*		*390,82*		*12,14*		*-14,02*	
2001	10.382	11.046	*6,40*	11.294	10.941	*96,87*	19.984	11.628	*58,19*	10.369	*89,17*	446	*2,23*	9.396	*47,02*	219	*1,10*
Scost. % su anno prec.	*17,16*	*10,83*		*12,73*	*9,85*		*11,82*	*17,13*		*15,52*		*79,84*		*5,12*		*376,09*	
2002	9.970	10.165	*1,96*	10.612	10.449	*98,46*	19.584	11.826	*60,39*	10.418	*88,09*	35	*0,18*	8.868	*45,28*	298	*1,52*
Scost. % su anno prec.	*-3,97*	*-7,98*		*-6,04*	*-4,78*		*-2,00*	*1,70*		*0,47*		*-92,15*		*-5,62*		*36,07*	
2003	10.189																
Scost. % su anno prec.	*2,20*																

Tab. 2

ISTRUZIONE UNIVERSITARIA ED ALTA FORMAZIONE ARTISTICA E MUSICALE

(milioni di euro)

ANNO	2000	2001	2002	% Variazioni	
CLASSE COFOG	istruzione superiore	istruzione superiore	istruzione superiore	2001-2000	2002/2001
Stanziamenti definitivi CP	6.989	7.890	7.721	*12,89*	*-2,14*
Residui di stanziamento iniziali	0	31	61	*21.328,57*	*96,77*
Massa impegnabile	6.989	7.921	7.782	*13,10*	*-1,75*
Impegni totali su massa impegnabile	6.956	7.864	7.650	*13,04*	*-2,72*
Massa spendibile	11.316	12.984	12.995	*14,75*	*8,47*
Autorizzazioni di cassa	6.514	7.958	8.479	*22,16*	*6,55*
Pagamenti totali	6.269	7.665	7.971	*22,27*	*3,99*
Residui totali	5.043	5.223	4.853	*3,56*	*-7,08*
Economie totali	19	97	172	*405,40*	*77,32*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del rendiconto MIUR 2002

3. La gestione: risultati finanziari e contabili.

3.1 I dati del rendiconto MIUR.

3.1.1 Le tabelle espongono i dati essenziali che hanno caratterizzato la gestione delle risorse che il MIUR ha avuto a disposizione nell'anno 2002 destinate all'istruzione universitaria ed alla ricerca scientifica e tecnologica. I dati sono confrontati con quelli relativi ai due esercizi precedenti. La tabella 1 reca la totalità delle dotazioni finanziarie; la tabella 2 espone le dotazioni finanziarie assegnate al settore dell'istruzione universitaria e dell'alta formazione artistica e musicale[14].

Gli stanziamenti definitivi di competenza hanno raggiunto 10.165 milioni, ridotti di circa l'8% rispetto al 2001, anno che aveva registrato un indice di incremento sul 2000 di circa l'11%.

Nel corso dell'anno le disponibilità si sono elevate di circa il 2%; essendo quelle definite dalla legge di bilancio pari a 9.970 milioni, la crescita è nettamente inferiore a quella verificatasi nell'anno precedente, 6,40%.

La distinzione delle risorse nei due titoli delle spese correnti e in conto capitale, espressa dalle classificazioni adottate nello stato di previsione e nel rendiconto, risulta di scarsa attendibilità. Basti considerare che le spese per il personale universitario sono comprese nel titolo I, mentre quelle del personale degli enti di ricerca sono imputate al titolo II. Sulla circostanza si è più volte richiamata l'attenzione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, finora senza alcun esito. D'altra parte, sembra di poter proporre come oggetto di riflessione – nella prospettiva di più attendibili e significative informazioni da ricavare dai documenti di bilancio – la questione se la gran parte del personale, rappresentata dai docenti, dai tecnici, e dai ricercatori, che opera nelle università e nelle strutture di ricerca, portatore di un patrimonio di conoscenze e di capacità professionali di alta qualificazione scientifica, non debba essere considerata un valore capitale, con le conseguenze che ne deriverebbero per le classificazioni contabili delle relative spese, che dovrebbero comunque risultare coerenti con le convenzioni comunitarie.

[14] Il settore dell'istruzione universitaria ha potuto contare nel 2002 – valori monetari – su un volume di risorse diminuito di circa il 2% rispetto al 2001 e su un'effettiva erogazione incrementata di circa il 4%. 172 milioni hanno costituito economie determinate anche dalla perenzione amministrativa di un volume significativo di residui.

Ferme restando le precedenti osservazioni, il confronto 2002/2001 fa rilevare che le spese correnti sono cresciute dello 0,08% (2001, 6,2%) e quelle in conto capitale si sono ridotte di circa il 25% (2001, +1,8%).

L'andamento della distribuzione delle risorse tra i due titoli è ricavabile dal seguente prospetto:

(in milioni di euro)

PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA					
	2001	*%*	**2002**	*%*	***2002/2001***
Titolo I	7.451	*67*	7.457	*73*	*0,08*
Titolo II	3.595	*33*	2.708	*27*	*-24,67*
TOTALE	11.046	*100*	10.165	*100*	*-7,98*

La complessiva assegnazione 2002 costituisce l'1,5% della spesa finale dello Stato (10.165: 678.829 milioni di euro), segnando un forte regresso rispetto agli anni precedenti: 2001, 2,5%; 2000, 2,3%; 1999, 2,1%.

Nell'ambito della dotazione complessiva, 7.721 milioni costituiscono le risorse rese disponibili per l'istruzione e la ricerca universitaria; 2.444 milioni finanziano le attività di ricerca di enti pubblici e dei privati. L'insieme delle risorse impiegate nella ricerca – come già evidenziato negli anni passati – restano, nel bilancio MIUR, un dato non conoscibile a causa delle classificazioni adottate, che non evidenziano il volume finanziario destinato a sostenere la ricerca universitaria[15].

La tabella 3 espone, secondo i consueti parametri contabili, la scomposizione delle risorse tra le due aree: istruzione universitaria e ricerca non universitaria.

Tab. 3

(in milioni di euro)

	Totale a	Istr.universitaria b	ricerca non universitaria	*b/a*	*c/a*
Stanziamenti definitivi CP	10.165	7.721	2.444	*76*	*24*
Residui stanziamenti iniziali	446	61	385	*14*	*86*
massa imp.	10.612	7.782	2.830	*73*	*27*
Impegni tot/massa imp.	10.449	7.650	2.799	*73*	*27*
massa spendibile	19.584	12.995	6.589	*66*	*44*
Autonomia di cassa	11.826	8.479	3.347	*72*	*28*
Pagamenti totali	10.418	7.971	2.447	*77*	*33*
Residui totali	8.868	4.853	4.015	*55*	*45*
Economie totali	298	172	126	*58*	*42*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del rendiconto MIUR 2002.

La massa impegnabile nell'esercizio 2002 è stata di 10.612 milioni, (447 milioni residui di stanziamento +10.165 milioni stanziamenti definitivi di competenza). Gli impegni totali sono stati 10.449 milioni, corrispondendo ad oltre il 98% della massa impegnabile con un incremento di oltre un punto sul 2001; meno tre punti circa nel precedente esercizio rispetto al 2000.

I residui iniziali totali sono stati pari a 9.418 milioni[16], avendo superato il 48% della massa spendibile determinata in 19.584 milioni.

---

[15] Il documento governativo "Linee guida per la politica scientifica e tecnologica", approvato dal CIPE il 19 aprile 2002, stima la spesa delle università per la ricerca nell'anno 1999 pari a 3.627 milioni di euro (allegati-dati di base ed elementi di sintesi – pag. 3).

[16] Si segnala che i residui iniziali totali della gestione 2002 superano di 22 milioni i residui finali totali del 2001.

Essendo state le autorizzazioni di cassa 11.826 milioni, consentendo quindi erogazioni nel limite del 60% della massa spendibile, i pagamenti totali si sono elevati fino a 10.418 milioni raggiungendo l'indice dell'88% circa sulle autorizzazioni (2001, oltre 89%). I pagamenti sulla competenza sono stati 4.219 milioni, pari al 41% circa della dotazione.

Occorre comunque ricordare che le *performances* di questa Amministrazione superiori alla media si ricollegano al modulo gestionale, utilizzato con assoluta prevalenza, costituito dai trasferimenti di fondi alle università, agli enti di ricerca ed alle imprese.

I residui totali alla fine dell'esercizio corrispondono a 8.868 milioni, costituendo il 45% della massa spendibile e risultando diminuiti di circa il 6% rispetto ai dati iniziali dell'esercizio. L'indice omologo nel 2001 rilevava un incremento del 5%. Questi esiti debbono essere rapportati ai vincoli posti dalle autorizzazioni di cassa e dai limiti alle giacenze di tesoreria delle università e degli enti di ricerca.

I residui finali totali di stanziamento sono stati 35 milioni, essi risultano notevolmente ridotti rispetto ai 446 milioni del 2001 (92% circa) ed ai 248 milioni del 2000.

Le economie totali hanno raggiunto 298 milioni, di cui 128 a carico della competenza e 170 milioni dei residui degli anni precedenti. Questi dati contabili segnalano un'ulteriore accentuazione dell'appesantimento dell'azione amministrativa da ricollegarsi con la complessità delle procedure che ostacolano o quantomeno ritardano le scelte allocative e/o l'erogazione delle risorse.

L'affermazione è supportata dall'indice espresso dal confronto 2002/2001, che misura una crescita delle economie pari al 36%. Occorre però tenere conto che oltre il 91% delle economie sui residui sono dovute all'effetto della perenzione, pari a 154 milioni. Ne deriva che le effettive economie sono 144 milioni. Deve comunque essere considerato che il prodursi della perenzione, ove riferita a spese per investimenti, è spesso indice di scelte amministrative non felici sotto il profilo qualitativo. Dei 154 milioni di perenzioni, 119 si ricollegano a spese per investimenti (77%), delle quali 101 milioni pertinenti al Fondo agevolazioni per la ricerca (capitolo 8932).

3.1.2 Le missioni affidate al Ministero, come espresse dalla sua stessa denominazione, sono due, istruzione e ricerca (d.lgs. n. 300 del 1999 art. 49). Esse si scompongono nel disegno organizzativo dell'Amministrazione in diverse aree funzionali. Per ciò che interessa in questa sede, si tratta delle aree dell'istruzione superiore, costituita dall'istruzione universitaria in senso proprio e dall'alta formazione artistica musicale e coreutica, spesso denominata comprensivamente istruzione universitaria in ragione del volume di risorse assolutamente prevalente da essa assorbito, e dalla ricerca.

Per altro verso, l'istruzione universitaria comprende, come più volte negli anni scorsi si è fatto osservare, una quota di risorse impiegate nelle attività di ricerca svolte dagli atenei, che per l'inadeguatezza delle classificazioni del bilancio non si riesce a cogliere con precisione e che solo alcune rilevazioni statistiche tentano di indicare..

L'interesse generale del cittadino e delle autorità politiche è quello di conoscere l'entità delle risorse destinate alle due aree funzionali (istruzione universitaria e ricerca) ed i risultati conseguiti nella gestione delle stesse. Il primo passo in questa direzione è quello di poter contare su un quadro finanziario attendibile: ciò è quello che le classificazioni di bilancio non consentono di ottenere per due ordini di ragioni. Una, dovuta alle scelte del SEC95, che tra le "divisioni" contempla l'istruzione e non la ricerca, che risulta distribuita secondo non perspicui criteri tra le "divisioni"; l'altra, all'analisi delle funzioni obiettivo adottata nelle scritture contabili in questi anni e che risulta, nel bilancio e nel rendiconto 2002, giunta ad esiti di difficile utilizzabilità a causa delle modifiche apportate alle soluzioni classificatorie.

Le funzioni obiettivo sono tre; alle due presenti fin dal 1999 "servizi generali per le pubbliche amministrazioni" ed "istruzione" anche per il 2002 è stata confermata "affari

economici". La loro incidenza sul totale delle disponibilità (stanziamenti definitivi) esprime, rispettivamente, i seguenti valori: 20%, 76%, 4%.

L'auspicio, avanzato dalla Corte nelle precedenti relazioni sul rendiconto, a favore di una riconsiderazione di tale soluzione o, in alternativa, di produrre documenti informativi integrativi non è stato raccolto. A ciò deve aggiungersi la difficile praticabilità – innanzi evidenziata - della distinzione tra spese correnti e in conto capitale, che infatti presenta palesi incongruenze nelle classificazioni adottate (università–enti di ricerca).

L'analisi per categorie economiche, condotta secondo le classificazioni SEC95, nello stato di previsione MIUR assume significato esclusivamente ai fini della costruzione del quadro globale del bilancio dello Stato, mentre non esprime dati significativi ove si intendesse utilizzarla per valutazioni concernenti i destinatari finali delle risorse messe a disposizione. Ciò è dovuto alla circostanza che circa il 98% delle risorse sono trasferite alle università e agli enti di ricerca.

E' confermata la struttura dello stato di previsione articolata in tre centri di responsabilità costituiti, come per l'anno 2001, dal Dipartimento per la programmazione, il coordinamento e gli affari economici, dal Servizio affari generali, sistema informativo e statistico e dal Servizio studi e documentazione. La gestione da essi realizzata, esposta nei tratti essenziali nelle tabelle 4 e 5, redatte con riferimento alla massa impegnabile e alla massa spendibile, è raffrontata con gli andamenti del precedente esercizio.

Va inoltre osservato che al Dipartimento compete la gestione di oltre il 95% circa delle risorse attribuite al Ministero pertinenti ai settori dell'istruzione universitaria e della ricerca. Il dato rende evidente che un'analisi della spesa condotta con riferimento alla classificazione per centri di responsabilità non avrebbe alcun senso. Questo aspetto della struttura dello stato di previsione della spesa del Ministero dovrebbe essere riconsiderato e, nel breve periodo, esige di essere contemperato con l'adozione della contabilità economica per centri di costo[17]. Le unità previsionali di base sono divenute 32.

Tab. 4

MASSA IMPEGNABILE
2002 - 2001

(in milioni di euro)

Centri di responsabilità	Massa impegnabile			Impegni totali			Residui di stanziamento totali			*% Imp./masssa impegnabile*	
	2001	2002	%	2001	2002	%	2001	2002	%	*2001*	*2002*
Programmazione, coordinamento e affari economici	11.271	10.158	*-9,9*	10.919	10.117	*-7,34*	446	32	*-92,82*	*97*	*99,6*
Affari generali sistema informativo e statistico	20	452	*2.160*	19	330	*1.636,84*	0	3	-	*95*	*73*
Studi e documentazione	3	2	*-33,3*	3	1	*-66,66*	0	0	-	*1*	*50*
Totale	11.294	10.612	*-6,04*	10.941	10.449	*-4,50*	446	35	*-92.15*	*97*	*98*

[17] Del resto, la riconsiderazione di questi aspetti è imposta dalla nuova realtà del Ministero unificato istruzione, università e ricerca (MIUR), il cui assetto organizzativo risulterà definito dal regolamento di organizzazione (cfr. paragrafi 1 e 5 della parte generale).

Tab. 5

MASSA SPENDIBILE

2001 - 2002

(in milioni di euro)

C.d.R.	Residui iniziali		*2002/2001 %*	Massa spendibile		*2002/2001 %*	Autorizzazioni di cassa		*2002/2001 %*	Pagamenti totali		*2002/2001 %*	Economie totali		*2002/2001 %*	Residui totali finali		2002/2001 %	*%Pag. totali/Aut.di cassa*	
	2001	2002[18]		2001	2002		2001	2002		2001	2002		2001	2002		2001[16]	2002		*2001*	*2002*
Programmazione, coordinamento e affari economici	8.922	9356	*4,86*	19.944	19.069	*-4,39*	11.600	11.365	*-2,03*	10.346	10.084	*-2,53*	217	186	*-14,29*	9.382	8.799	*-6,21*	*89*	*89*
Affari generali sistema informativo e statistico	13	61	*369,23*	34	512	*1.405,88*	2,2	459	*1.986,36*	20	332	*1.560,00*	1	111	*11.000,00*	12	69	*475,00*	*91*	*72*
Studi e documentazione	3	1	*-66,66*	6	3	*-50,00*	6	2	*-66,66*	3	2	*-33,33*	1	1	*0*	2	0	*-100,00*	*50*	*74*
Totale	8.938	9.418	*5,37*	19.984	19.584	*-2,00*	11.628	11.826	*1,70*	10.369	10.418	*0,47*	219	298	*36,07*	9.396	8.868	*-5,62*	*89*	*88*

[18] Si veda la nota n. 16.

3.2 Note di auditing finanziario-contabile.

Si completa l'esposizione con brevi note di analisi di auditing finanziario-contabile su alcuni specifici fenomeni gestori.

3.2.1 Residui passivi.

Si rinvia a quanto esposto nella precedente relazione circa gli aspetti specifici di questo ramo di amministrazione e i fattori che concorrono a determinare il volume dei residui passivi.

- L'evoluzione, verificatasi nell'ultimo triennio, del rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile e degli indici propri della stessa massa spendibile e dei residui totali rende ragione della manovra finanziaria di cui sono state oggetto le risorse attribuite alle aree dell'istruzione universitaria e della ricerca. Gli indici riportati nel seguente quadro esprimono l'evoluzione dei volumi finanziari rispetto all'anno precedente.

ANNI	MASSA SPENDIBILE	AUTORIZZAZIONI DI CASSA/MASSA SPENDIBILE	RESIDUI TOTALI
2000	*13,62*	*55,54*	*12,14*
2001	*11,82*	*58,19*	*5,12*
2002	*-2,00*	*60,39*	*-5,62*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del rendiconto MIUR 2002.

- I dati rendono, con buona evidenza, come alla progressiva riduzione delle assegnazioni annuali di nuove risorse si sia fatto fronte mediante l'allentamento dei vincoli di cassa, che ha determinato una consistente diminuzione dei residui. Ciò per assicurare alle università e agli enti di ricerca un flusso di fondi di entità non dissimile da quella degli anni precedenti e per attenuare, nell'immediato, l'impatto negativo della riduzione della provvista finanziaria.

Questi concetti trovano elementi esplicativi nei paragrafi 1 e 4 di questa relazione e riscontro nei dati esposti nelle diverse tabelle.

3.2.2 Eccedenze.

Il pagamento delle retribuzioni al personale delle accademie di belle arti, degli istituti superiori musicali e coreutici e per le industrie artistiche ha determinato anche nel 2002 eccedenze. Il fenomeno ha riguardato le supplenze del personale docente e non docente, sia annuali che temporanee, e gli oneri sociali e trova riscontro contabile sui capitoli 5685, 5687 e 5690, che, nel complesso, denunciano eccedenze per 8.305 mila euro sui residui. Le supplenze nel 2001 avevano determinato eccedenze sia nel conto dei residui sia nella competenza.

Le cause genetiche dell'accaduto vanno rinvenute nell'intento di contenimento delle spese, che induce ad adottare un'ottica riduttiva in occasione della programmazione del numero di classi e corsi di studio da istituire e nella conseguente sottostima delle esigenze nel momento della formulazione delle previsioni di spesa.

3.2.3 Economie.

Il volume di economie prodottosi nel 2002 è nettamente il più elevato: infatti esso ha raggiunto l'indice dell'1,52% della massa spendibile, negli anni precedenti i valori erano stati di molto inferiori. Come si è visto, in valori assoluti le economie totali sono state 298 milioni, comprendenti 170 milioni sui residui e 128 milioni di competenza. Queste ultime sono ricollegabili, per 1.636 mila euro, all'annuale operazione di contenimento dei residui di stanziamento[19].

[19]dPCM 7 marzo 2003 in G.U. n. 90 del 17 aprile 2003.

Le economie in conto residui sono interessate, come detto nel paragrafo 3.1, dall'incidenza della perenzione amministrativa. In particolare, risulta confermato che nel settore della ricerca scientifica l'estenuante protrarsi dei tempi di realizzazione dei progetti di ricerca fa si che agli impegni di spesa non possano seguire in tempi ragionevoli le erogazioni: di qui la perenzione.

Il fenomeno ha principalmente interessato i capitoli 5496 – fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario (2 milioni circa); 5507 – fondo per il finanziamento ordinario delle università (28 milioni circa); 8917 – fondo speciale per lo sviluppo della ricerca di interesse strategico (16 milioni circa); 8932 - fondo per le agevolazioni alla ricerca (101 milioni circa); 8933 – centri e progetti di ricerca nel Mezzogiorno (2 milioni circa).

Un consistente volume di economie, pertinenti la competenza, presentano alcuni capitoli dell'UPB 26.1.1.2- accademie ed istituti superiori musicali, coreutici e per le industrie artistiche: esso supera 113 milioni di euro. L'evenienza, unitamente alle eccedenze prodottesi nel conto dei residui, innanzi descritte, dimostra una non accettabile approssimazione nella quantificazione delle risorse da apprestare per questo segmento di istruzione. Si sollecita l'Amministrazione a fornire elementi di chiarificazione e a definire con più adeguata puntualità le relative necessità finanziarie.

4. Attuazione degli indirizzi programmatici e normativi.

4.1 Istruzione universitaria.

Le realizzazioni di maggior rilievo, espresse dall'azione dell'Amministrazione condotta nel 2002, hanno riguardato la prosecuzione della messa a regime del nuovo disegno degli ordinamenti didattici delle università; il reclutamento dei docenti e dei ricercatori; l'attuazione del piano di sviluppo 2001-2003 mediante le assegnazioni delle relative risorse; il riparto e,per quanto consentito dalla disciplina degli accreditamenti da parte dello Stato e dall'ampiezza delle dotazioni di cassa del bilancio, l'erogazione delle dotazioni assicurate dagli altri molteplici strumenti di provvista degli atenei; le analisi ed i pareri elaborati dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU).

4.1.1 Gli ordinamenti didattici.

L'anno 2002 ha visto proseguire il processo di conversione degli ordinamenti didattici degli atenei nel nuovo assetto delineato dal dm n. 509 del 1999 secondo l'articolazione dei corsi nei due livelli della laurea triennale e della laurea specialistica: i crediti formativi acquisiti nella prima sono integralmente riconosciuti per il conseguimento della seconda.

Linee guida per l'attivazione dei corsi, in particolare, per la verifica della loro coerenza con le indicazioni del dm 8 maggio 2001 relativo al PSU 2001-2003 e del rispetto dei "requisiti minimi", sono state indirizzate ai Rettori ed al CNVSU con note n. 18 del 10 gennaio 2002 e n. 781 del 16 ottobre 2002.

Sul carattere e la valenza dispositiva di tali atti appare necessario un approfondimento in relazione all'art. 6, comma 2, della legge n. 168 del 1989 che stabilisce che le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento, escludendo l'applicabilità di disposizioni emanate con circolare.

Alla data del 23 gennaio 2003, come attestato dell'Amministrazione, erano stati inseriti nei regolamenti didattici complessivamente 2.708 corsi di laurea triennale, dei quali 2818 nell'anno accademico 2001-2002 e 890 nel successivo 2002–2003, e 1.837 corsi di laurea specialistica.

Quale strumento per la definizione dei contenuti e delle risorse necessarie per lo svolgimento dei corsi da parte delle università e del Ministero e, successivamente, per la loro conoscenza da parte degli studenti è stata creata la banca dati dell'offerta formativa che utilizza

procedure informatizzate. Nell'anno sono state affinate le procedure, in particolare per la valutazione dei corsi in sede ministeriale, per la programmazione degli accessi e le prescrizioni degli studenti, nonché per il finanziamento.

Come era nelle previsioni, nel 2002 si è verificata una riduzione delle richieste di nuove istituzioni di corsi; per quelli già istituiti sono state presentate 584 modifiche riguardanti i corsi di laurea triennale e 456 per quelli relativi alle lauree specialistiche. Quasi la totalità degli atenei ha richiesto, in presenza dei corsi di laurea triennale, l'istituzione dei relativi corsi di laurea specialistica.

La banca dati si rivela strumento di notevole utilità, oltre che in occasione dell'istituzione e delle successive modifiche dei corsi, per la possibilità in essa insita di cogliere l'evoluzione dell'offerta didattica del singolo ateneo dallo stadio potenziale, in seguito all'iscrizione dei corsi nei regolamenti didattici, all'offerta annuale effettiva. Infatti, le università, entro il 31 marzo di ogni anno, debbono indicare i corsi che, superata la verifica dei requisiti minimi (risorse di docenza e di strutture didattiche e logistiche disponibili), saranno attivati nel successivo anno accademico. Di ciò dà informazione la banca dati, consentendo agli studenti di conoscere prima dell'apertura delle iscrizioni il percorso formativo da seguire nei corsi per il conseguimento dei crediti formativi relativi ai diversi settori scientifico disciplinari e le connesse caratteristiche organizzative e logistiche[20].

La progressiva messa a punto della banca dati prevede che per l'anno accademico 2003-2004 sarà evidenziata per ogni corso la sussistenza o meno dei requisiti minimi; per l'a.a. 2004-2005 i corsi che dovessero rivelarsi deficitari non saranno compresi nell'archivio informatizzato e, conseguentemente, non potranno essere attivati.

L'altro strumento fondamentale per il governo consapevole del sistema universitario, di cui si dava notizia fin dallo scorso anno, l'anagrafe degli studenti, nel 2002 ha subito un arresto per l'intervento del Garante della riservatezza dei dati che ne ha finora impedito la realizzazione. Il Ministero ne aveva avviata l'istituzione, prevista dal comma 9 dell'art. 11 del dm 3 novembre 1999 n. 509 (regolamento di disciplina dell'autonomia didattica degli atenei), con la nota n. 62/v del 28 luglio 2000. Il dm 30 maggio 2001 individuava i dati essenziali relativi alla carriere degli studenti che devono essere presenti nei sistemi informativi. In relazione alle osservazioni del Garante il provvedimento non ha avuto attuazione[21].

L'anagrafe, che sarà progressivamente alimentata da tutti i dati e le informazioni concernenti lo sviluppo del corso di studi seguito da ciascun studente, consentirà di fornirgli una precisa e documentata attestazione per l'ingresso nel mercato del lavoro e delle professioni (certificato di supplemento al diploma).

La Corte, nel manifestare apprezzamento per la razionalità del percorso attuativo della riforma degli ordinamenti didattici intrapreso in questi ultimi anni dalle università e per l'accorta azione di supporto assolta dal Ministero, richiama all'attenzione degli attori (Atenei – CUN – Ministero – CNVSU), cui resta affidato lo svolgimento del processo, le responsabilità che essi assumono nella validazione dei corsi nei confronti degli studenti e dell'intera società

---

[20] Le informazioni contenute nella banca dati sono disponibili anche su supporto cartaceo in MIUR – Guida all'università e alle professioni 2002-2003 – IPZS – Roma novembre 2002. La pubblicazione rende la situazione all'8 ottobre 2002, mentre la banca dati è costantemente aggiornata ed è consultabile sul sito *http://offertaformativa.miur.it/corsi*. Viene fornito, con riferimento agli ambiti professionali presenti nel mercato del lavoro, il quadro complessivo del sistema universitario italiano: titoli accademici; classi che raggruppano i corsi di studio caratterizzati dai medesimi obiettivi formativi qualificanti e dalle attività formative indispensabili; crediti formativi; corsi di studio riferiti alle diverse aree disciplinari ed università nelle quali sono attivati; sbocchi professionali.

[21] La circostanza ha indotto l'Amministrazione a riconsiderare gli obiettivi dello strumento Anagrafe anche nella prospettiva della piena utilizzazione delle sue potenzialità per i fini del governo del sistema universitario con la garanzia della protezione dei profili di riservatezza inerenti i dati personali. Risulta allo studio la predisposizione di una norma legislativa che precisi le finalità, i limiti dello strumento e le modalità attuative.

nazionale, dovendo essere in ogni modo evitata la frustrazione della domanda di alta e qualificata formazione causata dalla dispersione e dalla inefficace utilizzazione delle risorse.

Secondo questa linea appare muoversi la procedura di modifica del dm n. 509 del 1999 attivata dal Ministro nell'aprile 2003 nei confronti del CSNU, del CUN e della CRUI.

La disciplina degli ordinamenti didattici va progressivamente completandosi: con decreto del 17 aprile 2003[22], in attuazione della previsione recata dall'art. 26, comma 5, della legge n. 289 del 2002, sono stati definiti i criteri e le procedure di accreditamento dei corsi di studio a distanza delle università statali e non statali e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare titoli accademici.

4.1.2 Il reclutamento dei docenti e dei ricercatori.

L'Amministrazione ha raccolto i dati concernenti i concorsi per il reclutamento dei docenti e dei ricercatori condotti dalla prima applicazione delle procedure disciplinate dalla legge n. 210 del 1998 al 31 dicembre 2002. Ciò consente l'avvio di una attenta riflessione sugli effetti che tali procedure, sostanzialmente governate dallo stesso corpo accademico, determinano sulla qualità scientifica dello stesso.

Nel periodo 1999-2002 sono stati banditi 15.222 concorsi per docenti di prima e seconda fascia (ordinari – associati) e per ricercatori, per un totale di 16.674 posti. I concorsi conclusi hanno costituito il 90,4%. I vincitori e gli idonei sono stati 24.982, esprimendo un *surplus* rispetto ai posti messi a concorso del 49,8%. I vincitori sono stati 14.586 (58,4%); gli idonei 10.396 (41,6%).

I vincitori hanno coperto l'87% dei posti; degli idonei, 8.181 (32,7%) sono stati "chiamati" a coprire i residui posti (13% circa) e 6.093 ulteriori posti resisi disponibili nel corso dell'espletamento dei concorsi. In sostanza, i concorsi (vincitori + idonei "chiamati") al 31 dicembre 2002 avevano consentito la copertura di un numero di cattedre superiore di oltre il 36% rispetto alla dotazione dei posti messi a concorso.

Il tempo medio di durata delle operazioni concorsuali (pubblicazione del bando – approvazione degli atti) va dai 306 giorni dei concorsi per professori ordinari, ai 311 degli associati, ai 266 dei ricercatori.

Il 90,2% dei vincitori dei concorsi per professori ordinari apparteneva ai ruoli dell'ateneo che aveva bandito il concorso. Per gli associati il dato omologo scende al 76,5%. Il 28,,4% dei vincitori dei concorsi per ricercatore proviene dai tecnici laureati.

Sulle procedure di reclutamento, ma, più complessivamente, anche sullo stato giuridico e sul trattamento economico dei docenti interviene lo schema di disegno di legge delega, diramato dal Ministero il 6 giugno 2003 per l'esame da parte del Consiglio dei Ministri.

4.1.3 Il fondo per il PSU.

Nella relazione dello scorso anno si è riferito circa le indicazioni programmatiche del piano di sviluppo per le università (PSU) 2001-2003 e delle vicende intercorse circa le sue dotazioni finanziarie[23]. Nel 2002 le risorse complessivamente disponibili sono state 176.931 migliaia di euro, costituite da 53.638 migliaia di euro quali residui 2001 e 123.293 migliaia di euro pertinenti alla competenza; esse sono state trasferite agli atenei per complessive 115.354 migliaia di euro (48.556 RS +66.798 CP) entro un limite di circa 65% delle disponibilità, delle quali correlativamente oltre il 33% hanno costituito residui della gestione annuale. Dei residui 2001 2.421 migliaia di euro sono stati dichiarate perente.

Tra le assegnazioni di più rilevante entità si ricordano quelle volte alla promozione e sostegno dell'innovazione didattica 38.066 migliaia di euro; al decongestionamento delle università statali di Roma 25.492 migliaia di euro; alla riduzione degli squilibri del sistema

[22] G.U. n. 98 del 29 aprile 2003.

[23] Si veda in questa relazione il paragrafo 1.4.

universitario tra Centro –Nord e Sud 19.621 migliaia di euro; alla promozione e consolidamento dei corsi di dottorato di ricerca e di attività di ricerca avanzata 10.803 migliaia di euro.

Con il decreto ministeriale 11 marzo 2003 (G.U. n. 77 del 2 aprile 2003) si è avviato il processo di decongestionamento dell'Università "La Sapienza" di Roma che può contare su un'assegnazione di 18.969 migliaia di euro per gli anni 2001-2002-2003.

I due seguenti prospetti espongono la dotazione complessiva, assicurata nel triennio 2001-2003, al P.S.U., evidenziandone le componenti consolidabili e non, e l'andamento della gestione del relativo capitolo di bilancio.

	V.A.	%
dotazione totale triennio[24]	371.789	*100,00*
non consolidabili	303.501	*81,63*
consolidabili	68.288	*18,37*

La distinzione segnalata nel prospetto è importante non solo per il suo contenuto sostanziale riferito all'entità delle risorse che lo Stato si impegna a mettere a disposizione delle università ogni anno e quelle assegnate *una tantum*, ma anche perché quelle consolidabili sono riservate alle università statali.

(in migliaia di euro)

Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario					
	2001 cap. 1256 - MURST a	2002 cap. 5496 - MIUR b	*b/a*	2003 cap. 5496 - MIUR c	*c/b*
Prev. Def. CP	131.696[25]	123.293	*- 2.56*	Prev. Iniz. 121.964	*- 1,08*
RS	56.965	53.638	*- 5,84*	59.156	*10,29*
Pagamenti CP	83.842	66.798	*- 20,33*		
RS	51.182	48.556	*- 5,13*		
Residui CP	47.854	56.495	*18,05*		
RS	5.783	2.661	*- 53,99*		

Il confronto 2002/2001 segnala la riduzione delle disponibilità, che appare proseguire nel 2003, e la forte contrazione dei fondi trasferiti alle università.

Va segnalato che il Ministero ha posto allo studio una complessiva modifica dei moduli finanziari propri della programmazione dello sviluppo e del finanziamento ordinario del sistema universitario.

4.1.4 Il fondo per il finanziamento ordinario delle università.

Il decreto 24 aprile 2002 ha definito i criteri per le assegnazioni alle università del fondo di finanziamento ordinario (FFO)[26] per l'anno 2002, stabilendo essenzialmente:
1. consolidamento del FFO 2001; 2. assegnazione della residua quota di riequilibrio 2001 per le università con valore di FFO inferiore al 5% a quello effettivo con destinazione alle infrastrutture tecnologiche, alle strutture ed ai servizi per gli studenti, alle attività di orientamento e tutorato; 3. conferma del modello di riequilibrio 1998 ed accelerazione del processo per le università con uno scostamento superiore al 10%; 4. quota (riduzione) del FFO consolidato da destinare al riequilibrio pari al 9% (8,5% nel 2001); 5. sottrazione delle

[24] Si veda quanto segnalato nelle note 8 e 10.
[25] Si veda quanto segnalato nelle note 8 e 10.
[26] dm 24 aprile 2002, registrato il 25 maggio 2002, registro n. 2 foglio n.75.

università che si collochino nell'intervallo +/-5% (+/-7% nel 2001) del FFO agli interventi di riequilibrio; che viene invece disposto per quelle che presentino valori superiori al 5%; 6. determinazione della dotazione complessiva per il riequilibrio in 48,5 milioni di euro; 7. destinazione di 2,5 milioni di euro all'incentivazione della mobilità dei docenti; 8. destinazione di 8,2 milioni di euro all'incentivazione, in parti uguali, del numero di laureati che hanno conseguito il titolo con una durata degli studi più prossima a quella legale e dalla minore percentuale di "abbandono" degli studi tra il primo e secondo anno di iscrizione.

Il FFO nel 2002 ha potuto contare su una dotazione di competenza di 6.209 milioni di euro, che ha recato un incremento di 46 milioni rispetto al 2001 (+7,5%). A tale dotazione si è unito un volume di residui, proveniente dalla gestione 2001, pari a 4.408 milioni di euro. Tali risorse sono state trasferite agli atenei per complessivi 6.680 milioni di euro, utilizzando al 100% l'autorizzazione di cassa. Il finanziamento destinato ai consorzi universitari è stato pari a 39.251 mila euro, confermando l'entità complessiva del 2001[27].

Al 31 dicembre 2002 i residui ammontavano a 3.910 milioni di euro di cui 327 provenienti dagli esercizi precedenti, corrispondenti al 37% della massa spendibile (10.617 di euro).

La gestione 2001 aveva trasferito alle università 6.128 milioni di euro, 3.956 provenienti dai residui degli anni precedenti e 2.172 dalla competenza. L'incremento 2002/2001 è pari al 9%.

Il seguente prospetto – tabella 6 - espone i dati contabili per gli ultimi cinque esercizi relativi alla gestione dei fondi iscritti sul capitolo MURST 1263 - anni 1998 - 2001 e sul capitolo MIUR 5507 per il 2002. Esso consente di rilevare il valore nominale delle risorse finanziarie rese disponibili annualmente e le variazioni rispetto all'esercizio precedente. Occorre aver presente che al capitolo sono imputate, oltre alle spese per il FFO, quelle concernenti i consorzi universitari e i contratti con studiosi stranieri.

[27] Il finanziamento è stato articolato in due quote di 8.263 mila euro (21%) e 30.988 mila euro (79%) rispettivamente, destinate a 21 consorzi operanti nelle diverse aree disciplinari, che ricevono un contributo medio di circa 400 mila euro, ed ai tre consorzi di super-calcolo CINECA, CILEA e CASPUR, in cui contributi nel 2002 sono stati: 21.475, 4.934, 4.578 mia euro. Le singole assegnazioni costituiscono la risultante dell'applicazione di parametri di riparto ispirati a criteri valutativi delle attività e, per i tre consorzi di supercalcolo, anche dei servizi svolti a favore del sistema universitario e della ricerca.
Appare auspicabile che l'Amministrazione fornisca adeguate informazioni sulle attività svolte da tali organismi a dimostrazione della vitalità degli stessi.

Tab. 6

Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO) e dei consorzi: *capitolo 1263 MURST anni 1998-2001; capitolo 5507 MIUR anno 2002.*
milioni di euro

ANNI		Prev.def.	Pagamenti	Residui	Economie
1998	RS	2.665	2.477	188	-
	CP	5.135	2.093	3.042	-
	TOT/MS	7.800	4.570	3.230	-
1999	RS	3.230	2.999	199	32
	CP	5.629	1.994	3.635	-
	TOT/MS	8.859	4.993	3.834	32
	INCR%	*13,58*	*9,25*	*18,70*	
2000	RS	3.834	3.525	295	14
	CP	5.829	1.741	4.088	-
	TOT/MS	9.663	5.266	4.383	14
	INCR%	*12,35*	*5,46*	*14,32*	*-56,25*
2001	RS	4.383	3.956	391	36
	CP	6.189	2.172	4.017	-
	TOT/MS	10.572	6.128	4.408	36
	INCR%	*9,41*	*16,37*	*0,59*	*157,14*
2002	RS	4.408	4.053	327	28
	CP	6.209	2.627	3.582	-
	TOT/MS	10.617	6.680	3.909	28
	INCR%	*0,43*	*9,01*	*-11,32*	*-22,22*

La legge finanziaria 2003 (tabella C) destina al FFO 6.225 milioni di euro per lo stesso anno e 6.235 milioni di euro per ciascuno degli anni 2004 e 2005.

Per la ricostruzione del quadro finanziario completo delle risorse destinate al funzionamento ordinario delle università occorre tener conto che alla dotazione del FFO 2002 (6.209 milioni di euro) debbono essere aggiunti 75 milioni di euro resi disponibili dal DL n. 212 del 2002, per un totale di 6.284 milioni di euro. Parimenti, per il 2003, la disponibilità complessiva al momento è pari a 6.300 milioni di euro, costituita da 6.225 milioni di euro delle previsioni iniziali alle quali si sommano 75 milioni di euro della quota annuale del D.L. n. 212. Sul punto si rinvia a quanto detto nel paragrafo 2.6. Occorre, infine, ricordare lo specifico finanziamento destinato all'Università di Trento, che nel 2002 ha raggiunto 13.878 mila euro (cap. 5545).

Alle università non statali sono stati accreditati contributi per 89.863 mila euro, di cui 1.033 quali residui 2001 e 88.830 a carico della competenza. I residui dell'esercizio 2002 sono pari a 29.366 mila euro.

4.1.5 Il fabbisogno e le giacenze degli atenei.

A partire dal 1997 a motivo delle consistenti giacenze in tesoreria (circa 4.650 milioni di euro) è stata rigorosamente contenuta la disponibilità di cassa dei capitoli di spesa destinati al finanziamento delle università. In applicazione dell'articolo 47 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 sono stati chiusi i conti fruttiferi che erano alimentati dalle entrate proprie degli atenei e dei dipartimenti[28] e, nello stesso tempo, è stata adottata una più stringente disciplina per gli accreditamenti provenienti dal bilancio dello Stato. Successivamente, come conferma e sviluppo

[28] Per i dipartimenti sono stati chiusi anche i conti infruttiferi.

degli indirizzi programmatici, la legge finanziaria 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388 art. 56) ha stabilito che le università concorrano alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2001–2003 garantendo che il fabbisogno finanziario non sia superiore in ciascun anno al fabbisogno dell'esercizio precedente incrementato del 4% per ciascun anno.

I tratti essenziali della disciplina sono: a) per ciascun ateneo è determinata l'entità delle risorse statali prelevabile annualmente dal conto di tesoreria (limite di fabbisogno); b) l'erogazione da parte dello Stato è consentita quando la giacenza del conto (infruttifero) presenta un valore non superiore al 14% delle assegnazioni dell'esercizio precedente. Questo limite riguarda le risorse del FFO, dell'edilizia e i pagamenti relativi ai mutui con oneri a carico dello Stato[29]; c) ciascuna erogazione relativa al FFO non può superare il 25% delle assegnazioni di competenza dell'anno precedente; d) i trasferimenti complessivamente disposti dallo Stato non possono superare la differenza tra il fabbisogno di ciascun ateneo ed il 90% della giacenza accertata al 31 dicembre dell'anno precedente.

L'applicazione di queste disposizioni determina una rilevante massa di residui, negli ultimi anni, stabilmente superiore al 40% della massa spendibile; nel 2002 tale indice risulta ridotto al 37%. Si vedano i dati delle tabelle 1 e 6. Essa non riuscirebbe ad essere ridimensionata neppure dalla concessione di una più elevata disponibilità di cassa, non utilizzabile in presenza dei vincoli descritti.

Il contenimento dei residui sarebbe ottenibile, ove fosse possibile consentire una più ampia capacità di spesa da parte degli atenei, elevando il limite annuale del fabbisogno. Infatti, in una serie di casi, essi vengono a trovarsi nelle condizioni di dover procrastinare i pagamenti all'anno successivo o di ricorrere ad anticipazioni bancarie.

La rigida disciplina che regola i trasferimenti di risorse dal bilancio dello Stato verso quello degli atenei, ora descritta, non riesce ad assicurare da parte di questi ultimi il raggiungimento dell'obiettivo del fabbisogno. Esso, complessivamente fissato nel 2002 a 7.588,09 milioni di euro, non è stato acquisito per uno scarto medio dell'1,19%, 7.497,97 milioni di euro, parimenti a quanto avvenuto nel 2000, anno nel quale lo scarto era stato però inferiore, essendosi fermato allo 0,7%. L'obiettivo era stato invece superato dello 0,6% nel 2001.

29 atenei hanno realizzato un obiettivo inferiore a quello assegnato, registrando uno scarto tra l'1,2% e il 12,3%; 18, parimenti non raggiungendo l'obiettivo, si sono collocati nell'intervallo 0,1% - 1%; 3 hanno raggiunto l'obiettivo; 13 lo hanno superato con uno scarto compreso tra lo 0,1% e l'1,8%. Il minore utilizzo è da attribuire ad entrate proprie acquisite a fine esercizio ed a mancati pagamenti, soprattutto relativi a spese per l'edilizia[30].

Correlativamente, le risultanze delle giacenze di tesoreria rivelano che esse nell'ultimo triennio sono tornate a crescere: nel 2000 era state 684,7 milioni di euro; nel 2001 722,64 milioni (+5,5%); nel 2002 sono salite a 893,08 milioni (+ 23,6% sull'anno precedente).

4.1.6 Il fondo integrativo per il sostegno dell'impegno didattico dei docenti.

Le risorse del capitolo 5552 sono destinate al fondo integrativo per l'incentivazione dell'impegno didattico dei docenti e dei ricercatori ed alla concessione di assegni di ricerca. La prima destinazione di spesa ha come obiettivo l'adeguamento quantitativo ed il miglioramento qualitativo dell'offerta formativa e del rapporto studenti/docenti, nonché il sostegno di iniziative

---

[29] D.m. 27 febbraio 2001 in G.U. n. 66 del 20 marzo 2001; d.m. 1° marzo 2002 in G.U. n. 79 del 4 aprile 2002.

[30] I dati riportati nel testo sono stati forniti dall'Amministrazione. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze indica il fabbisogno prodottosi al 31 dicembre 2002, in 7.507 milioni di euro. Esso è relativo ai pagamenti delle università, dei politecnici a gestione diretta, dei dipartimenti e dei centri con autonomia finanziaria e contabile. Il fabbisogno 2003 è stato quantificato in 7.779 milioni di euro.

di orientamento e di tutorato. I relativi criteri di riparto sono stati definiti con il dm 5 luglio 2002[31].

Il dm 5 giugno 2002[32] ha disciplinato il riparto della dotazione finanziaria, pari a 26.598 mila euro, per gli assegni di ricerca volti a favorire la formazione di giovani ricercatori.

Nel corso dell'esercizio 2002 sono stati trasferiti complessivamente alle università l'intera dotazione proveniente dai residui 2001, pari a 47.204 mila euro, e 31.055 mila euro della competenza 2002. Una somma entità equivalente ai residui 2001 ha costituito residui anche per la gestione 2002 (47.204 mila euro).

Secondo i criteri individuati dai due decreti innanzi citati l'assegnazione delle risorse agli atenei statali e non statali ha fatto riferimento:

- al numero di studenti inscritti nell'a.a. 2000-2001 ed ai docenti in servizio al 31 dicembre 2000;
- ai corsi di laurea attivati a.a. 2001-2002, purché coerenti con i requisiti minimi e con almeno 26 studenti immatricolati;
- alle somme spese per attività di orientamento e tutorato;
- alla effettiva utilizzazione di almeno un terzo delle assegnazioni disposte nel triennio 1999-2001.

E' stato infine riconosciuto un privilegio per gli atenei che abbiano resa disponibile una maggiore quota di fondi propri.

Nel 2002 gli assegni di ricerca hanno superato le 8.000 mila unità.

4.1.7 I progetti di ricerca universitaria di interesse nazionale.

Dal 2002 i fondi destinati al finanziamento dei progetti di ricerca universitaria di interesse nazionale (PRIN) sono esposti in un apposito capitolo – 8969. In precedenza la relativa previsione di spesa era cumulata con quella riguardante l'edilizia universitaria e le grandi attrezzature iscritta sul capitolo 8957.

I PRIN sono cofinanziati per il 30% dagli atenei e per il 70% dal MIUR. L'erogazione del finanziamento avviene in unica soluzione al termine della procedura di selezione e previa acquisizione della certificazione del Rettore circa la disponibilità della quota dell'ateneo. La procedura di esame, di valutazione da parte di revisori, dei quali è assicurato l'anonimato e, in caso positivo, di assegnazione dei fondi è gestita in via telematica. L'assegnazione delle risorse avviene nell'esercizio di pertinenza. Sono previsti una rendicontazione sia scientifica che finanziaria e il monitoraggio dei risultati.

La procedura 2002, apertasi nel febbraio con il bando, è stata portata a termine nell'ottobre, assicurando il cofinanziamento di 857 progetti a fronte dei 2.418 presentati (35% circa), per un importo complessivo di 133.868 mila euro. I vincoli che presiedono al trasferimento dei fondi hanno consentito l'accreditamento di 81.139 mila euro, mentre 48.672 mila euro hanno costituito residui.

Nell'esercizio risultano inoltre accreditati 83.847 mila euro provenienti dai residui 2001 del capitolo 8957[33].

4.1.8 Il diritto allo studio.

Per agevolare e sostenere l'esercizio del diritto allo studio da parte dei giovani il Ministero utilizza essenzialmente due strumenti di diverso volume finanziario: il fondo di intervento integrativo da ripartire tra le Regioni per la concessione dei prestiti d'onore e l'erogazione di borse di studio ed una dotazione destinata all'assegnazione di contributi ai collegi universitari legalmente riconosciuti.

---

[31] Registrato il 29 luglio 2002 registro n. 5 foglio n. 399.

[32] Registrato il 29 luglio 2002 registro n. 5 foglio n. 397.

[33] Si veda quanto descritto nella nota 37.

Nel 2002 il primo ha potuto contare su 129 e 126 milioni di euro, rispettivamente, residui e competenza; il secondo su 27 milioni di euro come competenza.

Le risorse, destinate, in ultima istanza, alla concessione delle borse di studio da parte delle Regioni, risultano ad esse trasferite per 126 milioni di euro sulle disponibilità dei residui 2001, mentre 126 milioni di euro della competenza hanno costituito, nella totalità, residui della gestione 2002.

A tale esito si è pervenuti attraverso i seguenti passaggi:

1. il Presidente del Consiglio dei Ministri ha emanato, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 390 del 1991, il decreto 9 aprile 2001[34] che individua i criteri di riparto del fondo per il triennio 2001/2003 volti ad assicurare l'uniformità di trattamento degli studenti delle istituzioni statali e private;
2. il 28 dicembre 2001 il PCM ha disposto il riparto del fondo per l'anno 2001;
3. il 19 aprile 2002 il Ministero ha trasferito alle Regioni e alle Province autonome 126 milioni di euro costituenti la quasi totalità dei residui 2001. La parte rimanente, pari a circa 3 milioni, è stata trasferita il 21 febbraio 2003;
4. il 28 novembre 2002 la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome ha formulato il proprio parere in ordine al riparto delle risorse 2002;
5. il 10 marzo 2003 con decreto del PCM[35] viene stabilito che i trasferimenti a carico del Fondo sono destinati dalle Regioni e dalle Province autonome alla concessione delle borse di studio sino all'esaurimento delle graduatorie degli idonei, con priorità per gli studenti di prima immatricolazione; le somme trasferite sono utilizzate nell'a.a. 2002/2003; è inoltre disposto il riparto delle disponibilità della competenza 2002;
6. il 21 marzo 2003 il Ministero, tenuto conto del mancato rispetto dei termini prescritti dal dPCM 9 aprile 2001 per l'erogazione delle borse di studio nell'anno 2002, ha autorizzato il trasferimento alle Regioni di circa 63 milioni di euro, pari al 50% dei residui 2002.

La descrizione degli adempimenti amministrativi della gestione induce ad alcune notazioni.

Le risorse finanziarie messe a disposizione annualmente dallo Stato vengono trasferite alle Regioni con almeno un anno di ritardo: la circostanza è determinata dalla procedura oltremodo complessa, che consta di ripetuti interventi di diversi attori, né i provvedimenti esplicitano le ragioni che li inducono ad attivarsi solo al termine dell'esercizio.

Appare in particolare difficilmente giustificabile la sequenza: provvedimento definitorio dei criteri di riparto – provvedimento di riparto che spesso introduce ulteriori criteri.

Ma è in ordine allo stesso ruolo dell'Amministrazione Centrale dello Stato in questo campo che si avverte la necessità di una riflessione. La relativa area funzionale da oltre un trentennio è attribuita alle Regioni e l'evoluzione impressa all'ordinamento dalla riforma costituzionale del 2001 di certo non ha rimesso in discussione la scelta operata agli inizi degli anni '70 del secolo scorso. E' quindi urgente che si effettui una verifica dell'effettivo spessore funzionale dell'azione spiegata dagli apparati ministeriali nel trasferimento dei fondi dal bilancio dello Stato alle Regioni.

Ciò anche al fine di valutare se sia preferibile - stabiliti in sede centrale livelli essenziali di prestazioni in rapporto alle differenti condizioni di reddito degli studenti, come esige la Costituzione - attribuire direttamente le risorse alla finanza regionale.

---

[34] G.U. n. 172 del 26 luglio 2001. Più specificamente, il decreto ha stabilito i criteri per la determinazione del merito e delle condizioni economiche degli studenti, le tipologie minime ed i relativi livelli degli interventi delle Regioni, gli indirizzi per la riqualificazione della spesa, nonché i criteri secondo i quali effettuare il riparto per garantire una coerenza tra i principi di uniformità di trattamento e la distribuzione tra le Regioni delle risorse finanziarie statali.

[35] Registrato il 29 aprile 2003 registro n. 4 foglio n. 58; G.U. n. 127 del 4 giugno 2003.