ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XIV**
N. **3**

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2002)

Trasmessa alla Presidenza il 26 giugno 2003

VOLUME II

MINISTERI PER L'ISTRUZIONE, L'UNIVERSITÀ, LA RICERCA E LA CULTURA

(Tomo IV)

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2002

La relazione deliberata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, si articola nei seguenti volumi:

- ***DECISIONE*** sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2002
- ***Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2002***

Volume I

Premessa
Finanza pubblica: Andamenti e tendenze generali della finanza pubblica; Il bilancio dello Stato: risultati del 2002; Legislazione di spesa e mezzi di copertura.

Strumenti: Organizzazione della pubblica amministrazione; Personale; Attività contrattuale.

Volume II

I risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa

Presidenza del Consiglio dei ministri
Attività normativa del Governo

Ministeri istituzionali: Ministero della giustizia; Ministero degli affari esteri; Ministero dell'interno; Ministero della difesa.
Ministeri finanziari: Ministero dell'economia e delle finanze; Aree depresse.
Ministeri per le politiche sociali: Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Previdenza; Ministero della salute; Servizio Sanitario Nazionale.
Ministeri per l'istruzione, l'università, la ricerca e la cultura: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; Ministero per i beni e le attività culturali.
Ministeri per i settori produttivi: Ministero delle comunicazioni; Ministero delle politiche agricole e forestali; Ministero delle attività produttive.
Ministeri per l'assetto del territorio e le infrastrutture: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

- ***APPENDICE STATISTICA AI VOLUMI DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2002***

- ***IL CONTO DEL PATRIMONIO***

- ***DECISIONI E RELAZIONI SUI RENDICONTI GENERALI DELLE REGIONI E PROVINCE AD AUTONOMIA SPECIALE:*** Friuli Venezia-Giulia; Trentino Alto-Adige; Provincia autonoma di Bolzano; Provincia autonoma di Trento

AVVERTENZA

Per la prima volta i dati finanziari esposti nella relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato sono espressi in euro. Parimenti in euro (e in eurolire per il periodo antecedente al I° gennaio 1999) sono forniti i dati degli esercizi precedenti contenuti nelle serie storiche.

Queste ultime risentono dei mutamenti intervenuti nell'assetto degli apparati ministeriali e dei relativi stati di previsione, passati nel 2002 da diciotto a quattordici.

Tali modifiche, ininfluenti a livello di macroaggregati di bilancio, incidono sulla analisi storica della spesa di taluni ministeri.

Si è scelto, peraltro, di non procedere alla riclassificazione della relativa spesa secondo le nuove articolazioni ministeriali, nel presupposto che tale intervento avrebbe comportato un eccessivo grado di discrezionalità nel trattamento dei capitoli di spesa derivanti da più ministeri e confluiti in un unico stato di previsione.

Si segnala, inoltre, che l'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema integrato RGS-CDC al 30 maggio 2003, data di presentazione del rendiconto generale dello Stato.

INDICE
Volume II

Ministeri per l'istruzione, l'università, la ricerca e la cultura

Avvertenza metodologica ..... *Pag.* 9

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ..... » 13

1. Sintesi e conclusioni ..... » 15
2. Istruzione scolastica ..... » 16
3. Università e ricerca ..... » 17
4. I dati finanziari complessivi e per servizi ..... » 18
5. L'assetto della struttura ministeriale ..... » 23

Parte I: Istruzione scolastica ..... » 27

1. Indirizzi programmatici ed obiettivi ..... » 29
2. I provvedimenti normativi di attuazione e gli atti amministrativi generali ..... » 30
3. I risultati della gestione ..... » 38
4. La valutazione del sistema istruzione: il rendimento economico dell'istruzione ..... » 52
5. Gli indicatori di valutazione delle politiche scolastiche: gli indicatori di risultato ..... » 56
6. Indicatori di impatto ..... » 67
7. Il percorso di attuazione ..... » 76

Parte II: Università e ricerca ..... » 101

1. Profili programmatici ..... » 103
2. Il quadro normativo ..... » 109
3. La gestione: risultati finanziari e contabili ..... » 114
4. Attuazione degli indirizzi programmatici e normativi ..... » 120
5. Il personale MIUR delle aree istruzione universitaria e ricerca . » 152

Ministero per i beni e le attività culturali ..... » 153

1. Sintesi e conclusioni ..... » 154
2. Il nuovo assetto delle competenze derivante dalla modifica della Costituzione ..... » 156
3. Gli obiettivi dell'azione amministrativa ..... » 158
4. I risultati economico-finanziari ..... » 160
5. L'attività svolta ..... » 175
6. La valutazione dell'attività sulla base della misurazione dei risultati ..... » 183
7. Affidabilità e regolarità della gestione ..... » 187

AVVERTENZA METODOLOGICA[1]

La Corte ha rinunciato a costruire una propria struttura di programma per funzioni, pur restando aperti seri problemi metodologici in vista di una classificazione funzionale più coerente e rigorosa.

Un lavoro comune Corte-Ragioneria, al quale potrà essere associato l'ISTAT, dovrà essere impostato per la struttura di bilancio 2004-2005.

Infatti l'analisi funzionale della Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2002, si è basata sulle funzioni obiettivo delineate dalla Ragioneria per l'esercizio 2003 e ribaltate sul 2002.

Le funzioni obiettivo sono costruite a partire dalle *classi* - terzo livello - della classificazione funzionale europea COFOG. Si segnalano di seguito, alcuni limiti della classificazione funzionale adottata.

La significatività del rendiconto per funzioni è ridotta a causa della scarsa omogeneità di imputazione dei capitoli di spesa alle funzioni obiettivo nei diversi Ministeri.

Una costante negativa è costituita dalle funzioni denominate *Supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione* – identificate dal codice 91 - previste per ciascuna *classe* di terzo livello, anche se tale tipologia di spesa non è contemplata dalla COFOG, in base alla quale tutte le spese devono essere assegnate alle funzioni operative. A questi quarti livelli risultano imputate, nella maggior parte dei casi, quote rilevanti delle spese di funzionamento, mentre in altri casi ci si ritrovano anche specifiche voci di investimento come la manutenzione delle stazioni del Corpo forestale. Il peso di questa funzione è pari nel complesso all'1,3% degli stanziamenti, con valori importanti per i ministeri: Interno (15,4%), Affari esteri (11,1%), Beni e attività culturali (11,5%) e Giustizia (7,8%).

[1] L'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato RGS-CdC il 30 maggio 2003. Non si tiene conto, pertanto, delle modifiche apportate al rendiconto successivamente alla predetta data.

L'altra funzione da rivedere in una più rigorosa impostazione è quella denominata *Risorse da assegnare nell'ambito della Pa* - individuata dal codice 1.6.1.4. Si ricorda che la classe COFOG 1.6.1 è relativa ai *Servizi pubblici generali non altrove classificati,* mentre i trasferimenti tra i diversi livelli amministrativi vengono contemplati dalla *classe* 1.8.1. Il peso della funzione 1.6.2.4 sul complesso delle Amministrazioni è pari al 2% degli stanziamenti, e comprende anche spese destinate a specifici interventi, come quelli per le servitù militari, o per il disinquinamento di origine industriale suscettibili di una migliore classificazione aderente a specifiche funzioni.

Da sottolineare è l'assenza, per ciascun comparto, di una funzione relativa ai sistemi informativi settoriali (per la sanità, il mercato del lavoro, l'agricoltura) nonostante siano espressamente evidenziati dalla COFOG.

Nello specifico delle singole Amministrazioni si riportano alcuni esempi:

- per il ministero dell'Interno si rileva un'eccessiva concentrazione della spesa sovrastimata per le funzioni tipiche dell'Amministrazione. Per esempio le spese per lo stoccaggio di materiali e attrezzature per la protezione civile sono state imputate alla *classe* Ordine pubblico e sicurezza (3.1.1). Al contrario, non è stata evidenziata una funzione relativa all'immigrazione e le relative risorse sono state assegnate a generiche funzioni come *Minoranze etniche* (10.7.1.2) e *Assistenza sociale per particolari categorie* (10.7.1.1.), in quest'ultima sono compresi i fondi destinati alla lotta alla droga, al sostegno agli immigrati e all'assistenza alle vittime dell'usura.
- Per il ministero della Giustizia non viene evidenziata l'assistenza sanitaria ai detenuti. Le relative spese sono state imputate: per i detenuti adulti nella generica funzione *Amministrazione penitenziaria* (3.4.1.1.), per i minori nella funzione *Prevenzione, devianza e risocializzazione dei minori* (3.4.1.2.).
- Per la Difesa non vengono esplicitati con apposite funzioni i fondi destinati alla giustizia militare e alle accademie e scuole militari.
- Per gli Affari esteri non viene colta la differenza contemplata dalla COFOG tra la gestione diretta della cooperazione economica con i Paesi in via di sviluppo

(*classe* 1.2.1) e gli aiuti attraverso gli organismi internazionali (1.2.2.). Infatti gli aiuti vengono genericamente attribuiti a due funzioni: *Cooperazione allo sviluppo in ambito bilaterale* (1.2.1.1) e *Cooperazione allo sviluppo in ambito multilaterale* (1.2.2.1).

- Per la componente del ministero dell'Economia e delle finanze relativa all'ex Tesoro, in materia di transazioni relative al debito pubblico viene adottata una generica funzione *Oneri del debito pubblico* (1.7.1.1), che assorbe ben il 57% delle somme stanziate per l'amministrazione. Si ritiene, invece, che le funzioni avrebbero dovuto essere articolate per le diverse operazioni connesse al debito pubblico, come: il pagamento degli interessi, la sottoscrizione e l'emissione dei titoli del debito pubblico, l'ammortamento.
- Per la componente dell'ex amministrazione finanziaria del ministero dell'Economia, la spesa del dipartimento delle politiche fiscali risulta concentrata per oltre il 70% degli stanziamenti e degli impegni effettivi sulla funzione *Gestione dei tributi*, risultando imputato a questa anche il complesso dei capitoli di spesa destinati ai rimborsi delle imposte ed alle poste correttive dell'entrata che assommano risorse per circa 32.000 milioni di euro. Alla funzione *Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità,* di esclusiva pertinenza del dipartimento, vengono indistintamente attribuiti anche i fondi destinati alle Agenzie fiscali. Questo comporta la non assoluta significatività dell'analisi funzionale per la spesa del dipartimento.
- Per il ministero del Lavoro e delle politiche sociali non è stata prevista una funzione relativa ai trasferimenti alle gestioni previdenziali, che vengono imputati alla *classe* Protezione sociale non altrimenti classificabile (10.9.1).
- Per il ministero della *Salute* non sono state previste funzioni relative alla farmacovigilanza, attività che ricopre un'importanza notevole, e all'assistenza sanitaria diretta svolta presso gli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera.
- Per il ministero dei Beni e le attività culturali le funzioni non corrispondono alle missioni istituzionali dell'amministrazione, essendo articolate per *beni* (archeologici, artistici e storici, archivistici,) senza alcuna evidenziazione delle

attività istituzionali come la promozione, la valorizzazione e la conservazione dei beni stessi.

In ragione dei limiti riscontrati per alcune amministrazioni si è proceduto ad analisi per *unità di voto* e capitoli di spesa, e non è stato possibile costruire serie storiche per effettuare confronti con le risultanze degli esercizi precedenti. Si è proceduto a confronti temporali a livello dei *centri di responsabilità,* anche per alcune amministrazioni, sottoposte nel 2002 ad accorpamenti di dicasteri diversi, o a riforme nell'organizzazione interna.

Sono state svolte analisi particolari riferite alla spesa per l'immigrazione, la protezione civile e gli interventi per le aree depresse, attraverso l'aggregazione dei capitoli di spesa del complesso delle amministrazioni centrali.

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

1. Sintesi e conclusioni: *1.1 profili evolutivi.*
2. Istruzione scolastica.
3. Università e ricerca.
4. I dati finanziari complessivi e per servizi: *4.1 I dati finanziari e contabili generali MIUR.*
5. L'assetto della struttura ministeriale: *5.1 Profili evolutivi delle funzioni ministeriali ed il regolamento di organizzazione.*

Parte I – Istruzione scolastica:
1. Indirizzi programmatici ed obiettivi: *1.1 I documenti di programmazione economica e finanziaria;*
2. I provvedimenti normativi di attuazione e gli atti amministrativi generali: *2.1 Le disposizioni normative intervenute nel 2002; 2.2 La nota preliminare; 2.3 Le direttive ministeriali.*
3. I risultati della gestione: *3.1 La gestione finanziaria e contabile:* 3.1.1 La classificazione per funzioni obiettivo secondo le classi COFOG; 3.1.2 La classificazione per centri di responsabilità; 3.1.3 La classificazione per categorie economiche; *3.2 La spesa per l'istruzione e gli effetti del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 29 novembre 2002; 3.3 L'analisi di economia dell'amministrazione: la spesa pubblica per l'istruzione.*
4. La valutazione del sistema istruzione: il rendimento economico dell'istruzione.
5. Gli indicatori di valutazione delle politiche scolastiche: gli indicatori di risultato: *5.1 La dispersione scolastica:* 5.1.1 Gli abbandoni; 5.1.2 I ritardi nella carriera scolastica; *5.2 Le ripetenze*; *5.3 Il successo scolastico:* 5.3.1 I diplomati; 5.3.2 I risultati dei diplomati.
6. Gli indicatori di impatto: *6.1 Tasso di precariato*; *6.2 Tasso di integrazione:* 6.2.1 Tasso di integrazione dei disabili; 6.2.2 Tasso di integrazione degli alunni extra comunitari; *6.3 Tasso di dimensionamento delle unità scolastiche; 6.4 Il tasso di femminilizzazione nella scuola.*
7. Il percorso di attuazione: *7.1 Il processo di riforma; 7.2 La razionalizzazione della rete scolastica e gli andamenti della popolazione scolastica; 7.3 Gli istituti comprensivi; 7.4 La riforma dell'Amministrazione; 7.5 L'attività contrattuale; 7.6 Il personale:* 7.6.1 I contratti collettivi di lavoro; 7.6.2 La gestione del personale; 7.6.3 I dirigenti scolastici; 7.6.4 L'organico del personale docente; 7.6.5 Le variazioni dell'organico del personale; 7.6.6 Rapporto alunni-docenti; 7.6.7 Il personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Parte II - Università e ricerca:

1. Profili programmatici: *1.1 Il Dpef 2002-2004 e la legge finanziaria 2002 (28 dicembre 2001, n. 448); 1.2 Nota preliminare e direttive 2002; 1.3 Il Dpef 2003-2006 e la legge finanziaria 2003 (27 dicembre 2002, n. 289); 1.4 La programmazione dello sviluppo del sistema universitario:* 1.4.1 Il triennio 2001-2003; 1.4.2. Il P.S.U. nelle leggi finanziarie 2002 e 2003; *1.5 Il programma nazionale della ricerca.*

2. Il quadro normativo.

3. La gestione: risultati finanziari e contabili: *3.1 I dati del rendiconto MIUR; 3.2 Note di auditing finanziario – contabile:* 3.2.1 Residui passivi; 3.2.2 Eccedenze; 3.2.3 Economie.

4. Attuazione degli indirizzi programmatici e normativi: *4.1 Istruzione universitaria:* 4.1.1 Gli ordinamenti didattici; 4.1.2 Il reclutamento dei docenti e dei ricercatori; 4.1.3 Il fondo per il PSU; 4.1.4 Il fondo per il finanziamento ordinario delle università; 4.1.5 Il fabbisogno e le giacenze degli atenei; 4.1.6 Il fondo integrativo per il sostegno dell'impegno didattico dei docenti; 4.1.7 I progetti di ricerca universitaria di interesse nazionale; 4.1.8 Il diritto allo studio; 4.1.9 L'edilizia universitaria; 4.1.10 Le fondazioni universitarie; *4.2 Monitoraggio e valutazione del sistema universitario; 4.3 Ricerca scientifica e tecnologica:* 4.3.1 I dati finanziari; 4.3.2 Il finanziamento degli enti pubblici di ricerca; 4.3.3 Rassegna dei principali strumenti di intervento; 4.3.3.1 Il fondo per gli investimenti della ricerca di base (FIRB); 4.3.3.2 Il fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR); 4.3.3.3 Il fondo speciale per lo sviluppo della ricerca di interesse strategico (FSSRIS); 4.3.3.4 Il fondo integrativo speciale per la ricerca (FISR); 4.3.3.5 Il P.O.N. ricerca, sviluppo tecnologico ed alta formazione.

5. Il personale MIUR delle aree istruzione universitaria e ricerca: *5.1 Il controllo interno.*

(migliaia di euro)

Centro di responsabilità	Stanziamenti definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti totali	Residui totali	Economie totali
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	24.090	32.650	*601*	19.540	19.131	23.718	5.401	8.291
2. Sviluppo dell'istruzione	106.849	212.256	*262*	71.919	70.331	1.857.635	258.594	-764.817
3. Servizi del territorio	235.881	542.669	*16.146*	163.579	159.859	364.210	733.580	368.693
4. Servizio affari economico finanziari	368.442	443.203	*13.428*	356.942	24.661	88.350	356.692	18.020
5. Servizio automazione informatica	14.329	14.531	*56*	12.647	11.792	11.809	23.058	4.212
6. Servizio per la comunicazione	16.602	16.725	*34*	14.625	14.455	7.845	8.128	1.988
7. Ufficio scolastico regionale per la Lombardia	4.782.197	4.803.647	*16.034*	4.788.850	4.776.919	4.530.096	320.160	-6.654
Ufficio scolastico regionale	2.331.015	2.337.510	*8.791*	2.389.450	2.384.587	2.246.275	166.210	-58.435
9.Ufficio scolastico regionale per la Liguria	808.783	810.290	*2.253*	820.084	818.778	762.532	62.809	-9.623
10.Ufficio scolastico regionale per il Veneto	2.649.155	2.655.334	*9.791*	2.662.273	2.657.004	2.535.782	145.469	-11.738
11.Ufficio scolastico regionale per l'Emilia Romagna	2.077.816	2.084.711	*6.215*	2.032.695	2.032.479	1.902.339	148.000	45.120
12.Ufficio scolastico regionale per il Friuli Venezia-Giulia	694.563	696.500	*2.223*	694.090	694.005	653.487	45.660	896
13.Ufficio scolastico regionale per la Toscana	2.046.522	2.052.959	*6.611*	2.006.053	2.001.778	1.886.366	156.671	41.496
14.Ufficio scolastico regionale per l'Umbria	555.570	557.274	*2.802*	549.610	547.230	517.897	36.078	5.960
15.Ufficio scolastico regionale per il Lazio	3.393.106	3.408.534	*39.895*	3.327.051	3.321.699	3.137.922	224.171	66.055
16.Ufficio scolastico regionale per le Marche	997.386	997.640	*5.820*	964.693	963.094	907.843	62.581	34.733
17.Ufficio scolastico regionale per il Molise	256.109	257.626	*2.847*	256.920	255.784	243.436	15.581	-810
18.Ufficio scolastico regionale per l'Abruzzo	937.516	939.444	*18.402*	924.798	922.638	870.276	60.492	14.566
19.Ufficio scolastico regionale per la Puglia	3.020.231	3.033.468	*55.421*	3.053.329	3.045.791	2.891.822	199.603	-33.098
20.Ufficio scolastico regionale per la Campania	4.579.444	4.602.346	*127.913*	4.822.805	4.813.726	4.517.398	367.000	-243.361
21.Ufficio scolastico regionale per la Basilicata	554.368	556.518	*8.960*	554.390	548.426	519.880	39.945	-22
22.Ufficio scolastico regionale per la Calabria	1.885.495	1.893.523	*35.780*	1.892.701	1.888.992	1.785.680	126.129	-3.511
23.Ufficio scolastico regionale per la Sardegna	1.316.268	1.320.972	*12.036*	1.302.734	1.300.072	1.222.499	90.770	13.533
24.Ufficio scolastico regionale per la Sicilia	3.763.076	3.781.665	*49.876*	3.942.823	3.936.899	3.730.756	244.868	-179.747
25. Programmazione, coordinamento e affari economici	9.711.949	11.364.791	*3.795.990*	9.703.010	9.695.977	10.083.564	8.799.281	185.708
26. Affari generali e sistema informativo	451.390	458.867	*1.784*	333.322	329.895	332.418	68.861	111.119
27. Studi e documentazione	1.895	2.265	*12*	1.379	1.372	1.685	188	844
TOTALE AMMINISTRAZIONE	**47.580.045**	**49.877.921**	***4.239.985***	**47.662.313**	**47.237.376**	**47.633.520**	**12.765.979**	**-390.580**

1. **Sintesi e conclusioni.**

1.1 Profili evolutivi.

Il d.lgs. n. 300 del 1999 ha disposto l'unificazione dei Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica contestualmente all'avvio della XIV legislatura, avvenuto alla fine del primo semestre dell'anno 2001. Essa è venuta sostanzialmente a coincidere con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, disposta dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, che per la materia istruzione ha confermato la

distribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni delineata fin dal 1948: artt. 33, comma 2; 117, commi 2 lett. n) e 3; 116, comma 3.

L'importante innovazione introdotta è rappresentata dal riconoscimento costituzionale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, che è venuta ad affiancarsi al diritto di darsi ordinamenti autonomi delle istituzioni di alta cultura, università ed accademie: artt. 117, comma 3 e 33, ultimo comma.

Il contesto costituzionale riferito alla materia istruzione si completa con l'obbligo per lo Stato di istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi, i cui livelli di prestazioni devono essere tali da garantire il rispetto dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale: artt. 33, comma 2; 34; 117, commi 2 e 3; 119 in coerenza con i principi fondamentali dettati dagli artt. 2, 3, 4.

I contenuti e le caratteristiche dei servizi da rendere esigono quindi che il *focus* dell'attenzione sia posto nell'organizzazione della loro distribuzione sul territorio. Grande importanza acquista infatti il disegno territoriale delle articolazioni organizzative espresso dalle reti degli istituti scolastici e degli atenei. Ne consegue che la stessa Amministrazione deve riconsiderare il suo ruolo di supporto negli uffici distribuiti sul territorio e contenerlo in funzione delle esigenze di programmazione, di indirizzo, di provvista finanziaria, nell'articolazione centrale.

L'esame dei risultati complessivi della gestione 2002 condotta dal Ministero fa emergere la conferma di alcuni aspetti sui quali si era già richiamata l'attenzione negli anni scorsi ed alcuni segni di novità.

Le relazioni della Corte inducono a non indugiare sulle segnalazioni già proposte, che in assenza di elementi o di interventi che le contraddicano, finiscono col costituire punti di riferimento per i correttivi dell'azione amministrativa.

2. Istruzione scolastica.

Per l'area dell'istruzione scolastica nell'anno 2002 è proseguito il periodo di transizione verso un nuovo modello legislativo caratterizzato dall'avvio di modifiche dell'assetto organizzativo del sistema di istruzione e di formazione.

Con la legge n. 53 del 28 marzo 2003 è stata affidata al Governo la delega per la definizione, con appositi decreti legislativi, di norme generali sull'istruzione e di livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale; le previsioni di tale legge segnano una linea di discontinuità rispetto alle linee ispiratrici della legge di riforma dei cicli scolastici, che viene abrogata.

Nell'attesa dei cambiamenti organizzativi, le norme di riferimento non sono state modificate ed il sistema istruzione appare diretto ad accrescere l'attenzione verso la valorizzazione professionale del capitale umano, il recupero del disagio giovanile, lo sviluppo dell'istruzione e della formazione tecnica superiore e l'adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

L'attuazione del processo di riforma del sistema scolastico avviato negli anni scorsi, soprattutto con l'adeguamento degli assetti organizzativi e strutturali per un efficace e funzionale esercizio dell'autonomia scolastica, ha quindi necessità di porsi in coerenza con gli indirizzi della legge n. 53 del 2003.

La riforma dell'amministrazione stenta a trovare una stabile definizione con riflessi sulla continuità delle attività di supporto ed orientamento necessarie per il pieno svolgimento del processo di autonomia delle istituzioni scolastiche.

Ad incidere sulla situazione di transizione è intervenuta la ricordata riforma costituzionale, che ha ridefinito l'assetto delle competenze tra Stato, regioni ed enti locali,

ponendo il sistema scolastico in una situazione di attesa dei successivi interventi legislativi applicativi[1].

A supporto del monitoraggio del processo di gestione della riforma, in particolare dell'attuazione dell'autonomia scolastica, e di regolazione dei processi di incentivazione sono stati istituiti organismi specializzati di valutazione dell'istruzione e dei programmi di intervento normativo.

La concreta realizzazione della riforma dell'istruzione è condizionata anche dalla valorizzazione del ruolo dei dirigenti scolastici e dei docenti e dalla riqualificazione dell'edilizia scolastica.

Il numero dei docenti nel quinquennio 1998-2002, anziché diminuire di quasi 32.000 unità, è aumentato di circa 30.000 con un tasso di incremento difforme dalle previsioni delle norme finanziarie e non direttamente proporzionale all'incremento intervenuto nella popolazione scolastica.

Nel corso del 2002 è stata emanata la legge n. 145 riguardante il conferimento delle funzioni dirigenziali. Essa ha avuto ricadute sul sistema scolastico a livello centrale e regionale, in quanto ha inciso sulla continuità del processo di attuazione del decentramento amministrativo anche in campo scolastico, pervenuto di recente a nuovi livelli territoriali di organizzazione e di gestione presso gli uffici dirigenziali regionali.

Data la non elevata produzione normativa di settore, è proseguita l'ordinaria gestione, con applicazione delle normative pregresse che hanno trovato attuazione secondo gli obiettivi già individuati. Ciò è avvenuto, ad esempio, per l'autonomia scolastica (regolamento di cui al d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275), per le disposizioni di sostegno dell'autonomia (legge n. 440/1997) e per le norme di razionalizzazione della rete scolastica.

3. Università e ricerca.

Per l'istruzione universitaria e la ricerca l'anno 2002 ha costituito, insieme, un periodo di messa a regime delle modifiche apportate negli ultimi anni agli ordinamenti didattici degli atenei ed agli assetti organizzativi della rete degli enti di ricerca e di riflessione sugli esiti che quelle modifiche iniziano ad esprimere. Infatti, appare avviata da parte del Governo un'azione propositiva verso gli organi della comunità universitaria per raccogliere, coordinare e fornire adeguate soluzioni alle esigenze di messa a punto di alcuni aspetti della disciplina generale degli ordinamenti didattici, soprattutto nell'obiettivo di definire al meglio i rapporti tra i diversi livelli dei corsi universitari e dei titoli accademici cui essi danno luogo.

---

[1] In materia di istruzione e di formazione professionale, il modificato articolo 117 della Costituzione prevede che lo Stato abbia competenza esclusiva sulle norme generali dell'istruzione (lettera *n*), mentre definisce materia concorrente tra Stato e Regioni l'istruzione, indistintamente intesa, con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale – che vengono pertanto riconosciute proprie ed esclusive della competenza regionale – e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche – che assurge quindi al rango di riconoscimento costituzionale.
Il medesimo articolo 117 dispone altresì che "nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa....". Alla Regioni viene altresì rimessa la potestà legislativa sulle materie di legislazione concorrente, mentre allo Stato viene riconosciuta la potestà regolamentare nelle materie di legislazione esclusiva.
Il precedente articolo 117 limitava la potestà legislativa delle regioni, tra l'altro, all'istruzione artigiana e professionale e all'assistenza scolastica, oltre alle materie espressamente trasferite dalla competenza statale per effetto di legge ordinarie.
Pur essendo previsto che il nuovo articolo 117 della Costituzione potrà dispiegare i suoi effetti con norme di attuazione successiva, nell'immediato ha tuttavia inciso direttamente sul nuovo disegno di legge di riforma del sistema di istruzione e di formazione che, rispetto alla precedente legge di riforma dei cicli scolastici (n. 30/2000), ha dovuto esplicitamente prevedere il nuovo impianto di un secondo canale formativo, parallelo a quello proprio dell'istruzione scolastica, da assegnare al sistema regionale e da riconoscere a tutti gli effetti anche ai fini dell'assolvimento dell'obbligo scolastico.

Altrettanto è avvenuto in vista della definizione di un nuovo stato giuridico e del relativo trattamento economico per i docenti e ricercatori universitari, unitamente allo studio di un nuovo sistema per il programma di sviluppo e per il finanziamento ordinario delle università.

Per gli enti di ricerca il Governo è stato in grado di accelerare i tempi di una nuova ristrutturazione, che interviene negli assetti organizzativi degli enti a distanza di pochi anni. Evidentemente specifiche valutazioni non sono possibili, ma un invito sembra lecito formulare per consentire un periodo minimo di stabilità per gli apparati, quali anche gli enti di ricerca appartengono, onde non esporre le loro energie al rischio di esaurirsi in processi senza termine di definizione di assetti organizzativi sempre nuovi e delle relative procedure amministrative.

4. I dati finanziari complessivi e per servizi.

Dell'intera dotazione finanziaria che lo Stato ha destinato all'insieme delle politiche pubbliche nel 2002 – 678.829 milioni di euro (spese finali – stanziamenti definitivi) – il 7,4% ha riguardato le politiche per l'istruzione e la ricerca per una somma di 50.434 milioni[2]. Negli anni 2001 e 2000 l'indice aveva raggiunto l'11%.

La Tabella 4 espone, esclusivamente per il settore istruzione, la destinazione delle risorse per gli anni 2000-2001-2002 in relazione ai gradi in cui esso si articola. Ciò consente di cogliere, in termini più diretti le effettive destinazioni di spesa che si raggruppano nella COFOG 9 e di evidenziarne l'incidenza, richiamando l'attenzione sull'entità dei rispettivi volumi di spesa e sulla loro evoluzione negli anni.

Nel 2002 la distribuzione delle disponibilità finanziarie tra i diversi gradi di istruzione risulta: scuola materna 9,7%; scuola elementare 26,8%; scuola media 17,8%; scuola secondaria superiore 26,9%; istruzione superiore 16,4%. Rispetto al 2001 si rileva la crescita delle risorse per la scuola materna e la scuola elementare. Gli stanziamenti sono in calo per la scuola secondaria, sia inferiore che superiore, e per l'istruzione superiore.

I dati più significativi evidenziano che nel 2002 la spesa statale per l'istruzione ha raggiunto:

stanziamenti definitivi	45.219 milioni
pagamenti totali	45.270 milioni

rappresentando, rispettivamente, il 6,6% (s.d.) e il 7,4% (p.t.) delle spese finali totali dello Stato. Entrambi gli indici risultano in calo rispetto al 2001: del 3,2% e del 3,8%.

Per una esatta percezione degli effettivi movimenti di cassa che incidono sulla tesoreria statale occorre considerare che una quota significativa dei pagamenti non è direttamente erogata ai destinatari finali, ma è solo trasferita alle unità organizzative decentrate di spesa incaricate della gestione delle relative risorse.

Dell'anzidetto volume di risorse il MIUR ha gestito per le aree dell'istruzione scolastica e dell'università:

stanziamenti definitivi	45.115 milioni pari ad oltre il 99%
pagamenti totali	45.171 milioni pari ad oltre il 99%

[2] Questa somma è frutto di un'elaborazione della Corte dei conti sui dati del rendiconto generale dello Stato 2002, che considera le risorse destinate alla COFOG 9 – istruzione – 45.219 milioni –cui sono aggiunte quelle delle funzioni obiettivo di secondo livello pertinenti al settore ricerca, 5.215 milioni, al netto della quota "ricerca" (11 milioni) già compresa nella COFOG 9.

Occorre però ricordare che una quota, al momento non precisabile, è utilizzata per finanziare la ricerca svolta dalle università.

Il differenziale rispetto al totale della spesa statale – stanziamenti definitivi 104 milioni – è costituito dalle risorse destinate all'edilizia scolastica (Ministeri Economia e Finanze, Infrastrutture e Trasporti), ed ai Ministeri degli Affari Esteri (scuole all'estero) e delle Comunicazioni (formazione post-universitaria).

Per il settore della ricerca è stata eseguita un'elaborazione sui dati del rendiconto volta a conoscere l'entità delle risorse che lo Stato rende disponibili. L'elaborazione riflette i criteri seguiti nelle classificazioni COFOG, e quindi ne sconta i condizionamenti ed i limiti. Con queste avvertenze è dato conoscere:

stanziamenti definitivi	5.225 milioni; (2001, 4.536 milioni)
pagamenti totali	4.522 milioni; (2001, 3.775 milioni)

Come già chiarito, nel rendiconto MIUR è possibile conoscere solo il volume finanziario messo a disposizione della ricerca *non universitaria*, pari al 5,1% sia per gli stanziamenti definitivi che per i pagamenti totali dell'intera dotazione ministeriale:

stanziamenti definitivi	2.444 milioni; (2001, 3.165 milioni);
pagamenti totali	2.447 milioni; (2001, 2.713 milioni).

Questi importi, che risultano in calo, costituiscono, rispettivamente, il 47% e il 54% delle disponibilità globali che lo Stato mette a disposizione.

Tab. 4

Stanziamenti definitivi

(in milioni di euro)

Gradi di istruzione	2000		2001		2002	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
scuola materna	3.078	*7,4*	3.406	*7,9*	4.410	*9,7*
scuola elementare	10.573	*25,3*	11.219	*25,8*	12.110	*26,8*
scuola media	8.408	*20,1*	8.434	*19,4*	8.075	*17,8*
scuola secondaria superiore	11.699	*28,0*	11.813	*27,2*	12.163	*26,.9*
istruzione superiore	7.306	*17,5*	8.026	*18,5*	7.438	*16,4*
istruzione non altrimenti classificabile	698	*1,7*	538	*1,2*	1.023	*2,3*
TOTALE	41.764	*100,0*	43.436	*100,0*	45.219	*100,0*

Il prospetto mette a raffronto i valori assoluti e gli indici percentuali espressi dalle risorse assegnate negli anni 2000 – 2001 – 2002 ai diversi gradi di istruzione in rapporto alla dotazione globale della funzione istruzione.

4.1 I dati finanziari e contabili generali MIUR:

Tav. 1

MIUR

ANDAMENTO DELLA GESTIONE – ESERCIZI 2000-2002

(in migliaia di euro)

ANNO	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	*Incr. % def. Su iniz.*	MASSA IMPEGN.	IMPEGNI TOTALI	*% imp.tot. su massa impegn.*	MASSA SPENDIB.	PREV. DEF. CASSA	*% prev.def. cassa su massa spend.*	PAGATO TOTALE	*% pag.tot. su prev.def. cassa*	RESIDUI "F" TOTALI	*% res "f" tot. Su massa spend.*	RESIDUI TOTALI	*% res tot. Su massa spend.*	ECON. TOTALI	*% econ. Tot. Su massa spend.*
2000	42.505.241	44.345.089	*4*	44.409.493	41.587.662	*94*	53.781.773	44.551.546	*83*	42.799.921	*96*	7.891.405	*15*	10.766.018	*20*	215.834	*0*
2001	43.517.110	46.219.327	*6*	46.550.468	49.024.707	*105*	57.068.803	46.907.650	*82*	50.174.258	*107*	9.320.726	*16*	12.396.005	*22*	-5.501.460	*-10*
Scost. % su anno prec.	*2*	*4*		*5*	*18*		*6*	*5*		*17*		*18*		*15*		*-2.649*	
2002	45.691.715	47.580.045	*4*	48.052.071	47.681.109	*99*	60.008.919	49.877.921	*83*	47.633.520	*96*	8.660.599	*14*	12.765.979	*21*	-390.580	*-1*
Scost. % su anno prec.	*5*	*3*		*3*	*-3*		*5*	*6*		*-5*		*-7*		*3*		*-93*	
2003	47.143.387																
Scost. % su anno prec.	*3*																

Tav. 2

ISTRUZIONE SCOLASTICA *

ANDAMENTO DELLA GESTIONE – ESERCIZI 2000-2002

(in migliaia di euro)

ANNO	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	*Incr. % def. Su iniz.*	MASSA IMPEGN.	IMPEGNI TOTALI	*% imp.tot. su massa impegn.*	MASSA SPENDIB.	PREV. DEF. CASSA	*% prev.def. cassa su massa spend.*	PAGATO TOTALE	*% pag.tot. su prev.def. cassa*	RESIDUI "F" TOTALI	*% res "f" tot. Su massa spend.*	RESIDUI TOTALI	*% res tot. Su massa spend.*	ECON. TOTALI	*% econ. Tot. Su massa spend.*
2000	33.636.362	34.367.079	*2*	34.380.880	31.815.655	*93*	35.897.559	34.614.152	*96*	33.816.712	*98*	1.537.782	*4*	1.912.658	*5*	168.189	*0*
2001	33.126.728	35.163.973	*6*	35.246.835	38.273.844	*109*	37.072.219	35.269.487	*95*	39.796.520	*113*	2.497.774	*7*	2.997.297	*8*	-5.721.597	*-15*
Scost. % su anno prec.	*-2*	*2*		*3*	*20*		*3*	*2*		*18*		*62*		*57*		*-3.502*	
2002	35.721.973	37.414.811	*5*	37.440.457	37.232.118	*99*	40.425.253	38.051.997	*94*	37.215.854	*98*	2.817.701	*7*	3.897.650	*10*	-688.251	*-2*
Scost. % su anno prec.	*8*	*6*		*6*	*-3*		*9*	*8*		*-6*		*13*		*30*		*-88*	
2003	36.953.953																
Scost. % su anno prec.	3																

** I dati esposti comprendono le risorse gestite dal CDR Gabinetto e uffici di diretta collaborazione del Ministro*

Tav. 3

ISTRUZIONE UNIVERSITARIA - RICERCA

ANDAMENTO DELLA GESTIONE - ESERCIZI 2000-2002

(in migliaia di euro)

ANNO	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	*incr. % def. su iniz.*	MASSA IMPEGN.	IMPEGNI TOTALI	*% imp.tot. su massa impegn.*	MASSA SPENDIB.	PREV. DEF. CASSA	*% prev.def. cassa su massa spend.*	PAGATO TOTALE	*% pag.tot. su prev.def. cassa*	RESIDUI "F" TOTALI	*% res "f" tot. su massa spend.*	RESIDUI TOTALI	*% res tot. su massa spend.*	ECON. TOTALI	*% econ. tot. su massa spend.*
2000	8.868.879	9.978.010	*13*	10.028.613	9.772.007	*97*	17.884.214	9.937.394	*56*	8.983.209	*90*	6.353.623	*36*	8.853.360	*50*	47.645	*0*
2001	10.390.382	11.055.354	*6*	11.303.633	10.750.863	*95*	19.996.584	11.638.163	*58*	10.377.738	*89*	6.822.952	*34*	9.398.708	*47*	220.137	*1*
Scost. % su anno prec.		*17*	*11*		*13*	*10*		*12*	*17*		*16*		*7*		*6*		*362*	
2002	9.969.743	10.165.234	*2*	10.611.614	10.448.991	*98*	19.583.666	11.825.924	*60*	10.417.666	*88*	5.842.898	*30*	8.868.329	*45*	297.671	*2*
Scost. % su anno prec.	- *4*	- *10*		- *12*	- *7*		- *50*	- *14*		- *4*		*46*		*6*		*4.429*	
2003	10.189.434																
Scost. % su anno prec.	2																

Le tre precedenti tavole forniscono, per il Ministero nella sua globalità e, mediante scomposizione, per le aree istruzione scolastica e università – ricerca, i dati finanziari e contabili della gestione 2002. Essi sono messi a confronto con i due esercizi precedenti. Qui si richiamano solo le informazioni più significative, facendo rinvio alle due parti, nelle quali si articola questa relazione, per un esame analitico e la discussione di alcuni aspetti essenziali emergenti dagli esiti della gestione.

Le nuove risorse assegnate al Ministero nel 2002 hanno raggiunto 47.580 milioni di euro, registrando un incremento del 3% sul 2001; i pagamenti risultano ridotti del 5% e sono stati 47.634 milioni, nel 2001 erano aumentati del 17%. I residui totali sono stati 12.766 milioni, cresciuti del 3%, ma secondo un indice nettamente inferiore a quello registrato nel 2001, 15%.

Anche nel 2002 si sono verificate eccedenze di spesa, che, nel volume finale complessivo del Ministero, risultano in parte compensate dalle economie e determinate in 391 milioni.

La lettura delle tabelle consente di cogliere in modo immediato i dati più rilevanti.

In via di sintesi, per l'area istruzione scolastica si evidenzia: la crescita delle previsioni definitive rispetto al 2001 del 6%; i pagamenti ridottisi di altrettanto; le eccedenze di spesa diminuite sull'anno precedente di 88 punti percentuali. I fenomeni amministrativi da esse sottesi sono illustrati nella parte I.

L'assegnazione di risorse per le aree dell'università e della ricerca si è ridotta del 10 % sul 2001, anno nel quale era aumentata dell'11%. I pagamenti hanno subito un decremento di 4 punti, che si confronta con la crescita del 16% registrata un anno prima. Il volume delle economie si eleva di anno in anno, ma esso, in notevole percentuale, fa schermo al fenomeno dei pagamenti non effettuati su impegni di spesa formalmente assunti a causa di sopravvenute difficoltà di ordine amministrativo e che successivamente potrebbero essere di nuovo richiesti dai rispettivi creditori (perenzione amministrativa).

La Corte, pur attenta alla tenuta complessiva degli equilibri della finanza pubblica, richiama l'attenzione sulla considerazione che la provvista di un adeguato volume di risorse per l'istruzione e la ricerca costituisce esigenza non eludibile per il mantenimento del tessuto sociale del Paese e per la piena valorizzazione del suo capitale umano.

5. L'assetto della struttura ministeriale.

5.1 Profili evolutivi delle funzioni ministeriali ed il regolamento di organizzazione.

La relazione sul rendiconto 2001 ha descritto le linee evolutive della struttura ministeriale, il cui disegno organizzativo appariva in divenire per l'avvenuta riunificazione dei due rami di amministrazione (istruzione – università e ricerca), disposta dal d.lgs. n. 300 del 1999, per il rinnovo della delega legislativa[3], richiesto dal nuovo Esecutivo della XIV legislatura, volto all'introduzione di modifiche nell'organizzazione del Governo, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e degli enti pubblici e, soprattutto, per il nuovo quadro istituzionale delineato dalle modifiche al titolo V della Parte II della Costituzione.

L'anno trascorso non ha apportato innovazioni, soprattutto, a causa del protrarsi dei tempi di perfezionamento del regolamento organizzativo del Ministero, nonostante il procedimento risultasse già avviato nel maggio 2002.

La direttiva generale sull'azione amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002[4], emanata dal Ministro, prevedeva, a livello centrale, un modello organizzativo costituito da tre dipartimenti preposti, rispettivamente, all'istruzione; all'università ed all'alta formazione artistica e musicale; alla ricerca, articolati in dieci direzioni generali e sei servizi (affari finanziari e bilancio; affari internazionali; comunicazione; personale del Ministero; organizzazione e studi; sistemi informativi), cui venivano affidati compiti strumentali di interesse comune ai dipartimenti ed alle strutture periferiche (uffici scolastici regionali).

[3] Legge 6 luglio 2002, n. 137.

[4] Atto n. 5117/MR del 25 gennaio 2002.

L'Amministrazione periferica veniva costituita da 18 uffici scolastici regionali di livello dirigenziale generale con sede nei capoluoghi di regione e compiti di supporto e consulenza rivolti esclusivamente agli istituti scolastici, posti in collegamento funzionale con il Dipartimento Istruzione.

Tali sono infatti i contenuti del regolamento di organizzazione sottoposto al controllo di legittimità della Corte. Esso reca inoltre una dotazione organica comprendente 845 dirigenti, dei quali 39 dirigenti generali (4,6%), e 10.572 unità del rimanente personale. Sulla dotazione complessiva di 11.417 unità i dirigenti costituiscono il 7,4%. Il provvedimento non comporta nuove spese, essendo l'entità numerica della dotazione la risultante delle precedenti dotazioni dei due rami confluiti. Essa per le qualifiche non dirigenziali è così distribuita: 7% nella categoria A; 49% nella categoria B; 44% nella categoria C; per il 22% nell'amministrazione centrale; per il 78% nell'amministrazione periferica.

La nuova configurazione organizzativa dovrebbe risultare coerente con l'evoluzione delle funzioni statali del settore in conseguenza del processo che ha condotto al riconoscimento dell'autonomia delle istituzioni universitarie e degli enti di ricerca e delle scuole. Esse si concretano essenzialmente nella determinazione del quadro di riferimento generale, nella definizione di criteri, parametri e standard, in particolare, per quanto riguarda il livello dei servizi da fornire (cfr. Cost. art. 117 comma 2 lett. m) e nel raccordo con l'ordinamento comunitario e le organizzazioni internazionali.

Ed in effetti, secondo stadi di diverso avanzamento per ciascuno dei vari comparti che compongono il Ministero, l'Amministrazione centrale va progressivamente perdendo la connotazione di organo di diretta esecuzione degli interventi, che sono trasferiti agli organi periferici e, soprattutto, agli istituti scolastici ed universitari ed agli enti di ricerca, dotati ormai di un'ampia sfera di autonomia. L'Amministrazione Centrale resta quindi caratterizzata dall'esercizio delle funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento, assistenza, monitoraggio e verifica.

In attesa del riordino degli uffici di diretta collaborazione ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 300 del 1999, il regolamento emanato con il d.P.R. 26 marzo 2002, n. 128 ha adottato le soluzioni organizzative previste dal d.P.R. 1° dicembre 1999, n. 477 per il MURST con alcuni adattamenti concernenti il numero dei vice capi degli uffici di gabinetto e legislativo, l'ufficio stampa, il servizio di controllo interno, la segreteria del vice ministro, il numero massimo di unità del personale portato a 295 unità.

Come già detto, a giugno 2003 la definizione del nuovo assetto organizzativo del Ministero a seguito della riunificazione risulta non portata a compimento. Infatti, anche la struttura del bilancio, come conformata nel rendiconto 2002 e nello stato di previsione 2003, espone la mera giustapposizione dei centri di responsabilità esistenti presso i due rami di amministrazione di provenienza (Ministero della pubblica istruzione – MURST).

Il Consiglio di Stato – Sezione consultiva per gi atti normativi – nell'adunanza del 30 settembre 2002 ha dato parere favorevole allo schema di regolamento di organizzazione, valutando coerente con un sistema di istruzione fondato sull'autonomia il nuovo assetto proposto e la sua articolazione nei tre dipartimenti preposti alle aree dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Nello stesso tempo il Consiglio ha segnalato alcuni aspetti di criticità, indicati nell'aumento del numero delle direzioni centrali (6) nei Dipartimenti dell'università e della ricerca e nei 6 servizi extradipartimentali,la cui numerosità non appare giustificata traducendosi in sovrapposizioni (affari internazionali). Pur riconoscendo necessaria una continuità organizzativa con i precedenti assetti, il Consiglio ha evidenziato come il dettato del nuovo articolo 117 Cost. imponga una riconsiderazione della rete periferica degli uffici statali istituiti in ciascuna regione, dovuta, oltre che alle funzioni affidate alle Regioni ed ai Comuni, all'innovazione introdotta dal comma 3 che attribuisce espressamente – al pari dell'art. 33 u.c. per le università e le istituzioni di alta cultura – l'autonomia alle istituzioni scolastiche,

mentre allo Stato compete la disciplina generale (Cost. art. 117 comma 2. lett. m-n) al fine di garantire sul territorio i livelli essenziali di qualità e quantità del servizio istruzione da configurarsi come sistema nazionale. L' impianto organizzativo periferico delineato non risulta quindi in linea con l'assetto che la nuova Costituzione esige e dovrà essere rivisto alla luce della disciplina generale da emanarsi e delle funzioni delle Regioni, dei Comuni e delle Istituzioni Scolastiche.

Il regolamento è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri ed emanato con il d.P.R. 30 dicembre 2002. La relazione ed anche lo stesso regolamento nelle premesse danno atto che l'assetto delineato non è definitivo dovendo essere rivisto conseguentemente all'adeguamento della disciplina generale del sistema istruzione in coerenza con le disposizioni costituzionali degli articoli 33, comma 2, e 117.

Il procedimento di controllo di legittimità è stato definito dalla Sezione centrale di controllo – I e II Collegio – della Corte con la delibera n. 6 del 27 marzo - 23 aprile 2003.

La Sezione, rilevando nel provvedimento una essenziale realizzazione dei principi contenuti nel d.lgs. n. 300 del 1999, ha ritenuto di ammettere al visto ed alla conseguente registrazione l'atto con esclusione delle parti circa le quali sono state accertate illegittimità, specificamente indicate. In sintesi, è stata ritenuta illegittima l'istituzione, come strutture esterne rispetto ai dipartimenti, dei sei servizi strumentali perché tale soluzione organizzativa contrasta con i principi desumibili degli articoli 49, 50 e 51 del d.lgs. n. 300 del 1999. Queste disposizioni, conformando in linea generale l'assetto per i ministeri strutturati su base dipartimentale, non lasciano spazio all'esercizio di una specifica autonomia che individui diverse soluzioni organizzative per le attività di ordine strumentale, per le quali il modello dipartimentale è esaustivo.

Parimenti, sono state ritenute illegittime alcune altre disposizioni, in particolare quelle riguardanti gli uffici di livello dirigenziale non generale a supporto dell'esercizio delle attribuzioni dei capi Dipartimento, per le quali, pur essendo stata riconosciuta l'esigenza rappresentata dall'Amministrazione, si è rilevato che l'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 300 del 1999 dispone che l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale avvenga con decreto ministeriale non regolamentare.

Il regolamento, a seguito della pronuncia della Corte, eccettuate le parti ritenute illegittime, ha assunto carattere definitivo; tuttavia, non è stato dato corso alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Al momento, quindi, l'assetto organizzativo dei due rami di amministrazione, confluiti all'inizio della XIV legislatura (giugno 2001) nel MIUR, risulta tuttora retto dai regolamenti propri di ciascuno di essi: d.P.R. 6 novembre 2000, n. 347 per l'amministrazione scolastica (ex Ministero della Pubblica Istruzione); d.P.R. 1° dicembre 1999, n. 477 per l'amministrazione statale di supporto alle università ed alla ricerca (ex MURST). Solo gli uffici di gabinetto e di diretta collaborazione hanno acquisito un disegno unitario, definito dal d.P.R. n. 128 del 2002, già ricordato.

PARTE I

ISTRUZIONE SCOLASTICA

1. Indirizzi programmatici ed obiettivi.

Il 2002 è stato caratterizzato da una situazione di non continuità con il processo attuativo della riforma del sistema scolastico, avviato negli anni precedenti, proseguita nel 2003 con l'approvazione della legge n. 53 del 28 marzo 2003 di delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale.

E' stata data applicazione alle disposizioni previste nel complesso processo di riforma del sistema educativo, che si connette ad un più ampio progetto di riforma ordinamentale con competenze conferite alle regioni, alle province ed ai comuni in materia di istruzione e di formazione professionale, e nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 sono stati riconosciuti ampi ambiti di competenza esclusiva regionale nella predetta materia ed è stata, tra l'altro, prevista la competenza legislazione esclusiva dello Stato per l'emanazione di disposizioni dirette a garantire su tutto il territorio nazionale livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali, ed alla legislazione "concorrente" in materia di istruzione scolastica nel rispetto dei principi di autonomia delle istituzioni scolastiche.

L'anno 2002 è stato un anno di transizione verso un nuovo modello organizzativo scolastico e per il completamento del quadro complessivo della riforma.del sistema educativo.

In questa fase gli elementi normativi più significativi sono stati rappresentati dalle leggi finanziarie che hanno riguardato il sistema scolastico con obiettivi di razionalizzazione della spesa per l'istruzione.

Gli obiettivi essenziali, desumibili dai documenti di programmazione generale e dalla vigente legislazione in materia, possono essere riassunti: a) la piena attuazione dell'autonomia scolastica; b) la riforma degli ordinamenti; c) l'istituzione di un servizio nazionale di valutazione dell'istruzione; d) la formazione professionale del personale dirigenziale scolastico e docente; e) l'innalzamento dell'obbligo scolastico; f) la razionalizzazione della rete scolastica; g) la prevenzione della dispersione scolastica; h) l'incremento del numero dei diplomati con adeguamento dell'offerta formativa alle nuove esigenze della società; i) lo sviluppo dell'istruzione e della formazione tecnica superiore; l) l'educazione degli adulti; m) l'adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Altri obiettivi concernono il conseguimento di un livello di competenze per il rilascio del diploma che sia pari a quello in campo internazionale riconosciuto, l'integrazione tra scuola-lavoro- formazione professionale, l'educazione permanente.

1.1 I documenti di programmazione economica e finanziaria.

Il Dpef 2000-2003 ha previsto, secondo una impostazione che prevede un sistema di sviluppo integrato di istruzione e di formazione, alcuni obiettivi prioritari quali l'integrazione dell'offerta formativa e la complementarità del sistema formativo integrato con il mercato ed il mondo del lavoro, l'inclusione dei soggetti svantaggiati con la riduzione e l'eliminazione della dispersione e degli abbandoni scolastici, la concreta attuazione del diritto allo studio, il rafforzamento dei compiti di orientamento, il sostegno dell'autonomia scolastica e di quella didattica degli atenei, il potenziamento degli enti di formazione, la costruzione di un sistema di crediti formativi e di valutazione dell'apprendimento, la gestione decentrata delle azioni formative anche con gli strumenti della programmazione negoziata, la diffusione della formazione a distanza, la riqualificazione dell'edilizia scolastica pubblica ed universitaria, il completamento del piano di investimento delle tecnologie informatiche al quale si accompagnano corsi di informatica in diversi cicli scolastici ed uso delle tecnologie nella didattica, nonché la promozione della ricerca e sviluppo e del trasferimento tecnologico.

Il Dpef 2001-2003, sulla base dell'esigenza di garantire una stretta connessione tra sviluppo e crescita economica ed investimento sul capitale umano, ha previsto come obiettivi prioritari l'espansione della scolarità e la connessa lotta ai fenomeni di dispersione, l'elevamento dell'obbligo scolastico, l'introduzione dell'obbligo formativo a 18 anni, il progressivo allineamento delle risorse tecnologiche delle scuole a quelle europee.

Il Dpef 2001-2004, che ha indicato tra le priorità per sfruttare nella maniera migliore le opportunità offerte dai processi di innovazione il sostegno alle infrastrutture immateriali della nuova economia, quali la scuola, la formazione e la ricerca, ha previsto come obiettivi prioritari l'informatizzazione della rete scolastica, l'alfabetizzazione e la formazione dei docenti nell'ambito del Piano di azione per la società dell'informazione.

Il Dpef 2002-2006 ha previsto una particolare attenzione per l'incremento del capitale umano con la riforma del sistema educativo nazionale, con un adeguamento dei sistemi di istruzione e di ricerca nell'ambito di un assetto federalista dello Stato ed ha fissato alcuni obiettivi prioritari quali la costituzione di un servizio di valutazione per la definizione di standard di qualità e per la valutazione del sistema scolastico e dei livelli finali di apprendimento degli studenti, la riforma degli ordinamenti scolastici e l'interazione tra il sistema educativo ed il sistema produttivo, con lo sviluppo degli strumenti per il conseguimento dell'obbligo formativo a diciotto anni, nonché a fornire opportunità di formazione nel corso della vita.

Il Dpef 2003-2006 ha posto particolare attenzione alla riorganizzazione del sistema scolastico ed al potenziamento delle strutture e dei servizi ed il progetto di cambiamento, sostenuto da un piano pluriennale di misura finanziarie, prevede alcuni obiettivi essenziali, quali la riforma degli ordinamenti e gli interventi connessi con la loro attuazione, l'istituzione di un servizio nazionale di valutazione dell'istruzione, lo sviluppo delle tecnologie multimediali, la valorizzazione professionale del personale docente e amministrativo e l'autoaggiornamento, le misure volte a prevenire il disagio giovanile per la piena realizzazione del diritto-dovere di istruzione e formazione, gli interventi per lo sviluppo dell'istruzione e la formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti, l'adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

2. I provvedimenti normativi di attuazione e gli atti amministrativi generali.

Delineati gli indirizzi programmatici e gli obiettivi occorre ora analizzare come gli stessi si siano concretati nell'azione governativa del 2002, con riferimento ai diversi provvedimenti normativi.

Gli articoli 49, 50 e 51 del d.lgs. n. 300 del 1999 hanno previsto, nell'ambito della riforma organizzativa di cui agli articoli 11 e 12 della legge n. 59 del 1997, l'istituzione di un Ministero dell'istruzione e della ricerca per lo svolgimento dei compiti di competenza statale per l'istruzione non universitaria, per l'istruzione universitaria, per la ricerca scientifica e tecnologica.

Con l'articolo 7, comma 12 e 13, della legge 28 marzo 2003 n. 53, sono state abrogate la legge 10 febbraio 2000 n. 30 di riforma dei cicli scolastici e la legge n. 9 del 1999 di innalzamento dell'obbligo scolastico[1].

Nella predetta legge, di delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale[2], è stata prevista l'emanazione, di intesa con la Conferenza unificata di cui all'art.

---

[1] E' stato emanato tuttavia con decreto del 13 dicembre 2001 il regolamento concernente l'adempimento dell'obbligo scolastico che prevede l'affidamento, oltre che ai dirigenti scolastici, ai sindaci dei comuni di residenza dei soggetti interessati di compiti di vigilanza dell'adempimento dell'obbligo di istruzione, con la previsione della predisposizione, entro il 30 settembre, di un piano di prevenzione della dispersione scolastica.

[2] Con la predetta legge viene disposta delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi in materia di sviluppo dell'autonomia scolastica; istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema scolastico; sviluppo tecnologie

8 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281, di appositi decreti legislativi in materia di istruzione e formazione professionale e la predisposizione di un piano programmatico di interventi finanziari a sostegno della riforma degli ordinamenti a seguito dell'autonomia scolastica, dell'istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema scolastico, dello sviluppo delle tecnologie multimediali e dell'alfabetizzazione nelle tecnologie informatiche, della valorizzazione professionale del perdonale docente, delle iniziative di formazione iniziale e continua del personale, del rimborso delle spese di autoaggiornamento sostenute dai docenti, della valorizzazione professionale del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario, degli interventi di orientamento contro la dispersione scolastica, degli interventi per lo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore, degli interventi di adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Nella citata legge è prevista l'articolazione del sistema educativo di istruzione e di formazione nella scuola dell'infanzia (di durata triennale), in un primo ciclo (di durata triennale) comprendente la scuola primaria e quella secondaria di primo grado ed un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei e quello dell'istruzione e formazione professionale.

Una novità è costituita dalla possibilità di consentire alle famiglie l'iscrizione dei propri figli alla prima classe della scuola primaria o alla scuola dell'infanzia in anticipo rispetto alla normale età prevista (a regime potranno iscriversi bambini che compiono l'età richiesta, anziché entro il 31 dicembre, entro il 30 aprile dell'anno successivo).

In attesa dell'emanazione dei predetti decreti legislativi, possono esprimersi riserve circa la stima degli oneri finanziari connessi all'abbassamento dell'età minima per l'iscrizione al primo anno della scuola primaria; la relazione tecnica individua la platea degli interessati sulla base degli alunni iscritti all'ultimo anno della scuola materna, criterio non persuasivo in quanto non trattandosi di scuola dell'obbligo tale platea potrebbe essere molto più ampia, tenendo anche conto del numero dei bambini iscritti in scuole private. L'adozione di prudenziali criteri di quantificazione che tengano conto del numero dei bambini di cinque anni, che possono avere diritto all'iscrizione sulla base della nuova normativa, potrebbe portare alla revisione degli oneri finanziari previsti in ragione dell'esigenza di garantire comunque la funzionalità del riformato sistema educativo.

---

multimediali e informatiche; sviluppo dell'attività notoria e delle competenze ludico- sportive degli studenti; valorizzazione del personale docente; formazione iniziale e continua del personale; concorso alle spese di autoaggiornamento dei docenti; valorizzazione professionale del personale amministrativo, tecnico e ausiliario; interventi contro la dispersione scolastica; interventi per l'istruzione tecnica superiore e per adulti; adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Per l'emanazione dei predetti decreti legislativi sono fissati i seguenti criteri:

a) assicurare a tutti il diritto all'istruzione ed alla formazione per almeno dodici anni o comunque fino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età, garantendo l'integrazione degli alunni portatori di handicap;

b) articolare il sistema educativo in scuola dell'infanzia, primo ciclo (scuola primaria e secondaria di primo grado) e secondo ciclo (licei, istruzione e formazione professionale)[2].

Per l'emanazione dei decreti legislativi è prevista una complessa procedura, con la partecipazione della Conferenza unificata Stato- Regioni, in ragione delle implicazioni sulle competenze dei provvedimenti in questione e delle competenti Commissioni parlamentari.

Tra le disposizioni previste nei predetti decreti, vi è la rideterminazione delle funzioni (con riconoscimento di maggiore autonomia) e della struttura dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema d'istruzione[2], in funzioni di verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze degli studenti e sulla qualità dell'offerta formativa[2]; l'esigenza di rafforzare sistemi di valutazione del prodotto scolastico è dettata da una serie di motivazioni connesse alle richieste del mercato del lavoro, alla maggiore attenzione dell'opinione pubblica circa l'efficienza degli investimenti scolastici e l'aggiornamento dei programmi di insegnamento, alle crescenti richieste di attività parascolastiche, ai confronti con i sistemi scolastici di altri Paesi[2]. Il rilancio dell'attività dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema d'istruzione potrebbe contribuire a migliorare le valutazioni della qualità dei sistemi scolastici anche in relazione all'individuazione di rimedi contro la disoccupazione, specialmente quella giovanile.

Tenuto conto della forte portata innovativa della prospettata riforma sull'assetto organizzativo del sistema scolastico sembra opportuna la previsione di adeguati sistemi di valutazione degli oneri finanziari nei prossimi anni che siano in grado di supportare le scelte di revisione e di aggiustamento delle attuali disposizioni.

2.1 Le disposizioni normative intervenute nel 2002.

Nella legge 28 dicembre 2001 n. 448 (legge finanziaria per il 2002) sono state previste una serie di disposizioni dirette ad una razionalizzazione nella determinazione della dotazione e nella gestione del personale delle istituzioni scolastiche, per un contenimento della spesa complessiva sostenuta per il settore scolastico. E' stata, anzitutto, stabilita la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche in ragione dell'esigenza di ottimizzazione delle risorse, sulla base della consistenza numerica degli alunni iscritti, alla dimensione oraria ed alle caratteristiche dei curricoli obbligatori, secondo parametri definiti con decreto del Ministro, di concerto con quello dell'economia e delle finanze[3].

Vengono, inoltre, previsti, nel quadro di una razionalizzazione della spesa pubblica e di una riorganizzazione della rete scolastica, controlli degli interventi per il sostegno agli alunni portatori di handicap e l'assegnazione delle relative funzioni agli Uffici scolastici regionali.

Per un migliore impiego delle risorse professionali, la legge prevede altresì che i dirigenti scolastici possano assegnare al personale docente in servizio nelle istituzioni senza orari aggiuntivi all'orario cattedra a copertura delle ore residue risultanti.

E' demandata alle istituzioni scolastiche autonome la sostituzione del personale assente fino a 30 giorni, sulla base delle risorse umane e finanziarie disponibili ovvero con opportune scelte organizzative, secondo una disposizione che introduce un elemento di flessibilità che può arricchire le prerogative delle istituzioni autonome con migliore finalizzazione delle risorse umane.

Dall'applicazione di tale disposizione è stato previsto un miglioramento del rapporto alunni/docenti tale da determinare una riduzione di personale pari a 33.847 unità nel triennio 2003-2005; il conseguimento di tale obiettivo è condizionato, sia pure nell'arco del triennio previsto, dal successo degli interventi diretti a limitare l'assunzione di personale a tempo determinato. Dalle risultanze finali dell'esercizio 2002 tale obiettivo non appare ancora conseguito; difatti, la spesa per supplenze è risultata incrementata per alcune tipologie (temporanee fino al termine dell'attività didattica) secondo un meccanismo di formazione del precariato che si conferma di difficile governabilità.

E' stata prevista, inoltre, la riconduzione dell'insegnamento di una lingua straniera nella scuola elementare all'interno del piano di studi obbligatorio e dell'organico di istituto.

Nella legge 27 dicembre 2002 n. 289 (legge finanziaria per il 2003) sono previste disposizioni dirette ad una razionalizzazione in materia di organizzazione scolastica, quali la riconduzione a 18 ore settimanali delle cattedre costituite con orario inferiore, la definizione di criteri e di parametri per la definizione delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici con una riduzione complessiva del sei per cento nel triennio 2003- 2005, la restituzione a compiti di istituto del personale scolastico amministrativo, tecnico ed ausiliario utilizzato presso i distretti scolastici, la sottoposizione ad accertamenti medici del personale scolastico collocato fuori ruolo o utilizzato in altri compiti per inidoneità permanente a compiti di istituto con la possibilità di transito nei ruoli dell'amministrazione e con la fissazione di un termine massimo per il mantenimento nella posizione attuale, la fissazione di procedure più rigorose per l'attivazione di posti di sostegno in deroga. Dall'applicazione delle disposizioni relative al personale permanentemente inidoneo al servizio di istituto sono previste economie di spesa destinate ad incrementare le risorse per la valorizzazione professionale del personale docente.

---

[3] La determinazione di tale dotazione è effettuata, per ciascuna regione, dal dirigente preposto all'ufficio scolastico regionale, su proposta del dirigente dell'istituzione scolastica.

Nel corso del 2002, in applicazione dell'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998[4], le Regioni hanno cominciato ad operare in materia di determinazione del calendario scolastico[5].

Nel 2002, dopo il necessario assestamento, le istituzioni scolastiche hanno cominciato ad avere contezza del proprio ruolo e degli spazi consentiti dall'esercizio delle nuove competenze riconosciute in campo organizzativo e didattico.

La previsione contenuta nell'articolo 3 del Regolamento di affidare alle istituzioni scolastiche il compito autonomo di definire il piano dell'offerta formativa (POF) sulla base delle esigenze formative proprie della comunità scolastica a cui le stesse sono preposte, ha costituito un momento di valorizzazione del sistema autonomistico e di riconoscimento della particolare responsabilità in campo formativo e sociale[6].

Le istituzioni scolastiche[7], con l'attuazione dell'articolo 9, sono state poste in condizione di esercitare le competenze proprie per l'ampliamento e l'arricchimento dell'offerta formativa, e di avvalersi eventualmente dell'apporto di altri soggetti pubblici e privati presenti sul territorio con i quali interagire anche mediante forme di accordo e convenzione[8].

---

[4] L'art. 138 di tale decreto legislativo, norma di attuazione della legge 59/1997, individua tra i compiti in campo scolastico affidati alle Regioni la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, la programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie; la definizione della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione, la suddivisione, sulla base anche delle proposte degli Enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa, la determinazione del calendario scolastico, i contributi alle scuole non statali, le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite).

[5] Per quanto riguarda il successivo articolo 139 del decreto legislativo, il primo comma, relativo alle nuove competenze degli Enti territoriali nella determinazione della rete scolastica, aveva trovato piena attuazione nella fase di dimensionamento delle istituzioni scolastiche negli anni 1999 e 2000, il comma successivo, invece, relativo a competenze dei medesimi Enti territoriali per interventi di integrazione e supporto alle azioni delle istituzioni scolastiche ha consentito loro di avviare una sinergia di interventi per l'ampliamento e l'arricchimento dei piani dell'offerta formativa delle istituzioni scolastiche in una logica di sistema d'istruzione integrato.

[6] Gli articoli 4 e 5 del medesimo decreto regolamentare hanno consentito altresì alle medesime istituzioni di operare con ampia flessibilità organizzativa e didattica per corrispondere meglio agli obiettivi delineati dal Piano dell'offerta formativa di istituto.

[7] In attuazione del disposto di cui all'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, il Governo viene delegato ad emanare uno o più decreti legislativi per dare attuazione compiuta a quella legge. In applicazione dell'articolo 21 della medesima legge 59/1997 la delega prevede la riforma degli organi collegiali scolastici territoriali da disporsi entro 18 mesi dall'entrata in vigore, cioè entro il febbraio 2004.

Tale rinvio, che annulla definitivamente un precedente progetto di riforma, si accompagna con i ritardi nella definitiva approvazione della riforma degli organi collegiali di istituto, prospettate da disegni di legge non pervenuti a definitiva approvazione parlamentare.

Viene così determinarsi una limitazione nell'esercizio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche che dal 1° settembre 2002 operano in regime provvisorio, avvalendosi di organi collegiali cui la legge non ha ancora conferito prerogative e competenze adeguate alla natura del nuovo regime autonomistico.

[8] Un altro aspetto innovativo della riforma autonomistica è rappresentato dalle nuove competenze riconosciute alle istituzioni scolastiche autonome relativamente alla gestione amministrativo-contabile. Nel corso del 2001 è stato emanato, per trovare attuazione dal 2002, il decreto interministeriale 1 febbraio2001, n. 44 che fornisce apposite istruzioni sulla gestione.

Le parti di maggiore innovazione riguardano non tanto gli aspetti finanziari e contabili, per i quali le istruzioni tendono a razionalizzare ed integrare competenze esistenti, quanto in particolare l'attività negoziale consentita alle scuole in forza della nuova personalità giuridica acquisita e del regime autonomistico proprio. Basti pensare, in proposito, che la capacità negoziale riconosciuta alle istituzioni scolastiche può riguardare contratti di prestazione d'opera, contratti di sponsorizzazione, di fornitura di siti informatici o di loro concessione in uso, contratti di comodato, di mutuo, di locazione finanziaria, oppure progetti integrati di istruzione e formazione.

Pur annunciato e atteso, è stato rinviato al 2002-2003 l'avvio delle procedure di controllo sulla regolarità amministrativo-contabile da affidare ai collegi dei revisori dei conti; tale attivazione dei sistemi di controllo affidati ai revisori potrà contribuire a determinare in senso compiuto il processo di innovazione dell'autonomia delle scuole, in considerazione del fatto che per la prima volta la maggior parte di loro si troverà a dovere rendere conto delle proprie scelte istituzionali, prima ancora che degli adempimenti di esecuzione e quindi suggerire, orientare o fornire indirettamente linee di comportamento amministrativo più aderenti alle vigenti disposizioni normative e più

È tuttavia rimasto sostanzialmente in attesa di attuazione tutto l'articolo 8 del Regolamento che riguarda la definizione dei curricoli e in particolare, a carico del Ministro dell'istruzione, la definizione degli obiettivi generali e specifici di apprendimento, della quota nazionale delle discipline e le attività didattiche, e degli orari, nonché la definizione degli standard di qualità del sistema formativo e la definizione del sistema di valutazione. Tali interventi, di grande rilevanza, potranno essere meglio definiti all'interno di più ampia determinazione dell'intero sistema di istruzione, connesso a processi di riforma del medesimo sistema.

Dopo decenni di irregolare avvio dell'anno scolastico e di sforzi dell'Amministrazione scolastica per assicurare alle scuole la regolarità delle lezioni, con le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 255/2001, convertito con modificazioni nella legge 30 agosto 2001, n. 333 è stata apportata una modifica radicale nella procedura di nomina del personale scolastico, fissando tempi congrui di definizione di tutti i contratti individuali del personale a tempo indeterminato o con supplenza annua.

La norma ha consentito l'immissione in ruolo effettiva di migliaia di docenti, compresi quelli che, nel precedente anno scolastico, avevano mantenuto un rapporto di lavoro a tempo determinato, pur essendo titolari, ai soli effetti giuridici, di una contratto di lavoro a tempo indeterminato ed ha assicurato la necessaria tempestività delle procedure di attuazione.[9]

Nel contempo la legge definisce con interpretazione autentica una serie di precedenti disposizioni connesse alla legge n. 124/1999 sul precariato che avevano dato luogo a procedure di contenzioso[10].

E' stata, inoltre, riconosciuta ai dirigenti scolastici delle istituzioni autonome la competenza ad istituire nuove classi, eventualmente ritenute indispensabili e sono fissati termini per il completamento delle procedure di assunzione a tempo indeterminato, di utilizzazione di assegnazioni provvisorie e quelli di durata annuale riguardanti il personale di ruolo docente, amministrativo, tecnico ed ausiliari, per sopraggiunte situazioni di variazioni di fatto della popolazione scolastica iscritta, senza modifiche del numero e della composizione dei posti e delle cattedre[11]. Sono stati unificati i ruoli provinciali del personale educativo degli educandati e dei convitti, con la previsione di graduatorie provinciali unificate e la distinzione tra alunni convittori ed alunne convittrici ai soli fini dell'individuazione dei posti di organico[12].

Sono state sottoposte agli obblighi di programmazione per le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 39 della legge 27 dicembre 1997 n. 449 le assunzioni del personale amministrativo, ausiliario e tecnico delle istituzioni scolastiche.

Nel corso del 2002 è stata approvata, inoltre, la legge 22 novembre 2002 n. 268 di conversione in legge del decreto legge 25 settembre 2002 n. 212 con cui sono state introdotte

---

rispondenti agli obiettivi dell'autonomia e alla piena valorizzazione delle risorse umane e strumentali di cui le istituzioni scolastiche sono dotate.

[9] L'esigenza di far fronte agli obblighi formativi di una quantità rilevantissima di docenti di prima nomina (oltre sessantamila) ha indotto a ricorrere alla formazione in ingresso, in forma assistita a distanza, mediante progetti di e-learning sperimentati dall'Istituto Nazionale di Documentazione per l'Innovazione e la Ricerca Educativa di intesa con il Ministero.

[10] Nonostante tali interventi interpretativi abbiano dato finalmente certezza del diritto in taluni settori e per gruppi di personale con rapporto di lavoro determinato, non sono venute a mancare nel corso del 2002 ulteriori elementi rivendicativi che hanno dato luogo a nuove impugnative e a pronunce di Tribunali amministrativi, facendo intravedere come il futuro della scuola italiana si apra ancor più di prima ad una stagione di pesanti e crescenti situazioni di "precariato".

[11] Il termine per la formazione delle classi per l'anno scolastico 2001- 2002 è fissato al 31 agosto 2001, e limitatamente alle comunicazioni relative alla formazione delle classi dal dirigente scolastico al dirigente territorialmente competente è stabilito il termine del 31 luglio 2001.

[12] Viene fissato al 31 luglio di ciascun anno il termine per il completamento delle procedure per le assunzioni a tempo indeterminato, per le utilizzazioni e per le assegnazioni provvisorie e per i provvedimenti di durata annuale del personale docente, amministrativo, ausiliario e tecnico; entro lo stesso termine sono previsti gli incarichi di presidenza delle istituzioni scolastiche e le nomine dei supplenti annuali e fino al termine delle attività didattiche.

disposizioni urgenti relative al personale docente della scuola. In particolare, viene imposta al personale in situazione di soprannumero la partecipazione a corsi di riconversione professionale con l'obbligatoria accettazione dell'insegnamento per il quale si è realizzata la riconversione ed è stata prevista una più rigorosa interpretazione ed applicazione in tema di accorpamenti e sdoppiamenti di classi.

Oltre a disposizioni per la salvaguardia della posizione giuridica del personale del comparto scuola nominato prima dell'entrata in vigore del contratto nazionale di lavoro, è prevista l'assegnazione di maggiori risorse agli uffici scolastici regionali per sostenere gli oneri derivanti dai contratti stipulati dagli enti locali per le funzioni amministrative, tecniche ed ausiliarie nelle istituzioni scolastiche.

Sono state, infine, dettate disposizioni per la validità e per l'equipollenza dei diplomi rilasciati e dai crediti formativi conseguiti presso le Accademie ed i Conservatori di musica; con ordinanza ministeriale del 19 giugno 2002 sono state dettate le disposizioni relative ai trasferimenti del personale docente e non docente, in applicazione del contratto collettivo decentrato nazionale del 31 maggio 2002.

2.2 La nota preliminare.

La nota preliminare alla tabella dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione relativa all'esercizio 2002 tiene conto dell'attuazione del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300, circa l'istituzione del Ministero dell'istruzione, università e ricerca e l'articolazione in uffici scolastici regionali; sono state quindi ripartite le spese secondo il nuovo assetto contabile previsto dal citato decreto legislativo in ragione dell'articolazione degli uffici scolastici regionali quali centri di responsabilità amministrativa ai fini della gestione delle risorse finanziarie.

Nell'allegato tecnico della nota sono indicati i riferimenti alla struttura del bilancio riformato a seguito della legge n. 94 del 1997 e sono riportate le motivazioni delle variazioni rispetto al precedente esercizio con separata evidenziazione della componente non legislativamente vincolata.

Gli obiettivi strategici sono suddivisi in tre sezioni: per l'istruzione, per le università e le istituzioni di alta formazione artistica e musicale, per la ricerca; per ogni sezione vengono riportati in apposita scheda gli obiettivi, l'oggetto e la durata presumibile di raggiungimento dell'obiettivo[13].

Essi però non sono tradotti nei conseguenti indirizzi di azione amministrativa e in obiettivi da perseguire nella gestione annuale da parte dei dirigenti circa il livello dei servizi e degli interventi; al di là di qualche elemento innovativo di qualche significatività, la nota preliminare allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio 2002 non consente di evidenziare gli obiettivi che l'Amministrazione intende conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, con la predisposizione di indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati degli interventi programmati e per lo svolgimento del controllo di gestione.

---

[13] Per la parte relativa all'istruzione sono indicate le priorità connesse al processo di riforma: la riforma degli ordinamenti scolastici; la costituzione del sistema di valutazione nazionale; la riforma del Ministero (definizione dei compiti rispetto alle Regioni ed agli enti locali, adeguamento delle strutture centrali e periferiche, anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica); l'attuazione della legge sulla parità scolastica prevista dalla legge n.62 del 2000; gli interventi formativi del personale dell'amministrazione; gli interventi formativi del personale della scuola; il potenziamento della cultura dell'autonomia scolastica; l'avvio dell'anno scolastico 2002- 2003; la prevenzione ed il contrasto della dispersione scolastica; l'istruzione e la formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti; il monitoraggio e la valutazione dell'assetto organizzativo ed operativo degli uffici scolastici e dei risultati del sistema scolastico; l'automazione informatica e l'innovazione tecnologica; le politiche europee ed internazionali; l'adeguamento dei sistemi contabili al nuovo assetto dell'amministrazione.

Ne consegue una difficile realizzazione di un controllo di gestione che svolga un monitoraggio dei risultati prefissati senza poter fare riferimento ad un dettagliato documento di programmazione operativa degli obiettivi dell'azione amministrativa con indicazione della qualità e quantità dei risultati attesi[14].

2.3 Le direttive ministeriali.

Il 25 gennaio 2002 è stata emanata (n. 5117) la direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione, in congruo anticipo rispetto al precedente esercizio (aprile), anche se non accompagnata dall'introduzione di meccanismi di monitoraggio necessari per una valutazione dei risultati prefissati in relazione agli obiettivi strategici.

Gli obiettivi strategici sono suddivisi in sezioni: per l'istruzione, per le università e le istituzioni di alta formazione artistica e musicale, per la ricerca, per i controlli, la comunicazione e l'attività internazionale.

Per quanto riguarda l'istruzione, tra gli elementi di priorità indicati per l'esercizio 2002, si segnalano di qualche innovazione rispetto alle precedenti direttive: la riforma degli ordinamenti scolastici; il potenziamento del sistema di valutazione nazionale dell'istruzione affidato all'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione ed all'Istituto Nazionale di Documentazione per l'Innovazione e la Ricerca Educativa; la riforma del Ministero; l'attuazione delle disposizioni in tema di parità scolastica; la formazione, l'aggiornamento e la riconversione del personale in funzione dell'innovazione normativa; il potenziamento dell'autonomia scolastica; la prevenzione ed il contrasto del disagio scolastico; la promozione delle attività motorie e sportive; lo sviluppo del sistema integrato e della formazione tecnica superiore per la realizzazione dell'obbligo formativo; il monitoraggio e la valutazione dell'assetto organizzativo ed operativo degli uffici scolastici e dei risultati del sistema educativo; l'automazione informatica e l'innovazione tecnologica; l'analisi dei processi di convergenza delle politiche educative dei Paesi membri dell'Unione Europea.

Al Servizio di controllo interno viene affidato, oltre al supporto agli uffici centrali e regionali nella valutazione dei dirigenti, lo svolgimento dei compiti previsti dal decreto legislativo n. 286 del 1999 e dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 novembre 2001. Viene previsto il supporto tecnico del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici per la valutazione e la verifica dell'attuazione dei piani e programmi di intervento.

In data 15 maggio 2002, è stata emanata quella riguardante gli interventi prioritari ed i criteri generali per la ripartizione delle somme, il monitoraggio, il supporto e la valutazione delle somme destinate all'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi, previsti dalla legge 18 dicembre 1997 n. 440.

La parte prevalente delle somme è destinata all'ampliamento dell'offerta formativa nel quadro dell'autonomia scolastica e del sistema formativo integrato, allo sviluppo

---

[14] La nota preliminare alla tabella dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione relativa all'anno 2003 è stata emanata tenendo conto delle aree funzionali individuate dall'art. 50 del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300.

Gli obiettivi strategici sono suddivisi in quattro sezioni: per l'istruzione, per l'università, per la ricerca e per l'alta formazione; per ogni sezione vengono riportate le missioni con carattere prioritario.

Per la sezione istruzione le missioni prioritarie sono state individuate nelle seguenti:

- la prosecuzione dell'azione di riforma del sistema educativo;
- la revisione e la razionalizzazione delle dotazioni organiche del sistema istruzione nell'ottica del miglioramento della qualità dei servizi;
- il raccordo tra il sistema dell'istruzione e quello della formazione professionale;
- la realizzazione di iniziative di forte contrasto dei disagi e delle patologie connesse alla condizione giovanile;
- la formazione del personale in funzione delle innovazioni normative;
- il potenziamento delle iniziative di informatizzazione dei servizi della scuola e dell'amministrazione.

dell'insegnamento delle lingue comunitarie, all'innalzamento del livello di scolarità e del tasso di successo scolastico; altri interventi prioritari sono quelli destinati all'integrazione scolastica per gli alunni portatori di handicap, alla professionalizzazione degli istituti professionali, all'obbligo formativo, all'istruzione e formazione tecnica superiore ed all'educazione permanente degli adulti.

In data 27 giugno 2002 è stata emanata la direttiva per la formazione ed aggiornamento del personale della scuola, che ha definito, sulla base del contratto integrativo nazionale stipulato il 9 maggio 2002, gli obiettivi formativi prioritari, la ripartizione delle risorse finanziarie, il ruolo dei diversi livelli (scuole, uffici scolastici regionali, amministrazione centrale) nel perseguimento degli obiettivi formativi di sistema.

La parte prevalente delle somme è destinata alle istituzioni scolastiche per i bisogni individuati nel piano dell'offerta formativa, tenendo conto della consistenza delle istituzioni scolastiche e del numero degli operatori scolastici; altri finanziamenti sono destinati agli uffici scolastici regionali ed a supporto dei processi di innovazione normativa.

In data 17 giugno 2002 è stata emanata, in applicazione del contratto collettivo nazionale integrativo stipulato il 5 giugno 2002, la direttiva concernente i criteri e le modalità per i rimborsi delle spese di autoaggiornamento sostenute dal personale docente a seguito di iniziative di formazione promosse da enti accreditati o qualificati, di corsi di specializzazione universitaria, di stages presso aziende, di acquisto di libri e sottoscrizione di abbonamenti a riviste specializzate, di acquisto di software didattici, di abbonamenti a siti telematici e canoni.

In data 24 luglio 2002 è stata emanata, in applicazione dell'art.10 del contratto integrativo nazionale per il personale della dirigenza scolastica, la direttiva concernente la formazione e l'aggiornamento dei dirigenti scolastici, definendo gli obiettivi prioritari coerenti con le linee strategiche e di sviluppo funzionali al sostegno dei processi di innovazione.

L'80% delle risorse viene destinato alle iniziative di formazione realizzate a livello regionale ed il 20% ad interventi finalizzati, promossi dall'amministrazione centrale, ed attuati anche in collaborazione con gli uffici scolastici regionali.

E' previsto un sistema di monitoraggio e di valutazione dell'efficacia degli interventi formativi, destinato a rilevare prioritariamente i fabbisogni formativi, i programmi di formazione ed aggiornamento realizzati a livello regionale, la presenza ed il funzionamento dei centri di servizio per il supporto professionale, i nuovi modelli di formazione.

Il 14 gennaio 2003 è stata emanata (n. 231) la direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione per il 2003, anch'essa suddivisa in quattro sezioni: per l'istruzione, per le università e le istituzioni di alta formazione artistica e musicale, per la ricerca pubblica, industriale e universitaria, per l'amministrazione e gli uffici a carattere trasversale; per ogni sezione sono riportati in apposita scheda gli obiettivi, l'oggetto e durata presumibile di raggiungimento degli obiettivi.

Per quanto riguarda l'istruzione, tra gli elementi di priorità indicati, si segnalano di qualche innovazione rispetto al precedente esercizio: lo sviluppo delle tecnologie multimediali; la valorizzazione professionale del personale docente ed amministrativo; le misure dirette a prevenire il disagio giovanile; l'adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Anche in tale direttiva non sono previsti meccanismi di monitoraggio indispensabili per una valutazione dei risultati e non sono delineate indicazioni programmatorie operative, tenendo conto delle innovazioni normative ed organizzative intervenute nelle materie di competenza dell'amministrazione.

3. I risultati della gestione.

3.1 La gestione finanziaria e contabile.

Gli stanziamenti complessivi di competenza, inizialmente fissati in 35.721 milioni di euro, relativi pressoché integralmente alle sole spese correnti hanno raggiunto, in seguito all'assestamento e alle ulteriori variazioni disposte in via legislativa o amministrativa, i 37.414 milioni di euro, la differenza tra previsione iniziale e definitiva è pari a 1.692 milioni di euro ed esprime uno scostamento di gran lunga superiore a quello verificatosi nel precedente esercizio (incremento del 6% nel 2001). L'incremento è principalmente dovuto alle spese destinate agli uffici scolastici per la retribuzione del personale docente e per il funzionamento delle istituzioni scolastiche.

Il provvedimento legislativo di approvazione del bilancio per l'esercizio 2002 ha tenuto conto dell' avvenuta fusione dei Ministeri dell'istruzione e di quello per l'università e la ricerca, prevista dal d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300 ed ha esposto in centri di responsabilità differenti le spese gestite dai due ex Ministeri (23 per l'ex pubblica istruzione, 3 per l'ex università e ricerca e Gabinetto).

Rispetto al 2001 - stanziamenti definitivi pari 33.623 milioni di euro - le disponibilità finanziarie per il 2002 (37.414 milioni di euro) sono state incrementate di 3.791 milioni di euro.

Dall'analisi delle tabelle che espongono la formazione e l'utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile si desumono gli elementi che hanno caratterizzato la gestione.

La massa impegnabile risulta pari a 37.440 milioni di euro, con un aumento di 2.194 milioni in valore assoluto nei confronti dell'esercizio precedente (2001, 35.246 milioni di euro) e comprende quasi esclusivamente risorse destinate alla spesa corrente (37.013 milioni di euro), ad eccezione di 426 milioni di euro della parte capitale.

Gli impegni effettivi totali sono stati nel 2002, 37.232 milioni di euro (nel 2001 38.259 milioni di euro), con un rapporto del 99,23% sulla massa impegnabile, segnando una diminuzione rispetto al 2001, anno in cui tale rapporto esprimeva il 108,5%. Ne risulta comunque una buona capacità di spesa dell'Amministrazione.

I pagamenti totali hanno raggiunto i 37.215 milioni di euro con un rapporto sulla massa spendibile (40.425 milioni di euro) - intesa come somma degli stanziamenti definitivi di competenza e dei residui iniziali propri e di stanziamento- del 79,38% (107,34% nel 2001); la diminuzione dei pagamenti è anche conseguente all'applicazione delle disposizioni riguardanti il contenimento della spesa pubblica. Nei confronti delle autorizzazioni di cassa, contenute in 38.051 milioni di euro (rapporto sulla massa spendibile del 83,12% (95,13% nel 2001), i pagamenti sono stati pari al 95,50%.

Gli elementi di maggiore rilevanza per la gestione del Ministero sono costituiti dai ricorrenti fenomeni di eccedenze di pagamento su diversi capitoli di spesa, riguardanti oneri di personale, per stipendi o per retribuzioni al personale direttivo, docente e non docente della scuola, amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Le eccedenze hanno riguardato per la maggior parte spese classificate nello stato di previsione come obbligatorie, alle quali si sono aggiunti gli oneri connessi e le spese per la retribuzione del personale della scuola, per supplenze annuali e temporanee e quelle per l'insegnamento della religione.

L'entità del fenomeno è pressoché costante nel corso degli anni: nel 2000 le eccedenze sono state di 2.354 milioni di euro in conto residui e 48,3 milioni di euro in conto competenza; nel 2001 di 2.788 milioni di euro in conto residui e 3.308,7 milioni di euro in conto competenza; nel 2002 le eccedenze sono state di 1.009,8 milioni di euro in conto residui e 400 milioni di euro in conto competenza. L'eccedenza di cassa al termine dell'esercizio è stata di 2.079,5 milioni di euro.

Le eccedenze hanno riguardato l'amministrazione centrale e la quasi totalità delle direzioni regionali, con significativa rilevanza in alcune di esse: Sicilia (oltre 91 milioni di euro), Calabria (oltre 90 milioni di euro), Veneto (oltre 51 milioni di euro), Piemonte (oltre 49 milioni di euro), Puglia (23,8 milioni di euro).

Nell'allegata tabella 1 sono riportati i capitoli per i quali si sono verificate eccedenze di pagamento, distintamente in termini di eccedenze per competenza, residui e cassa.

Oltre alle eccedenze di pagamento si sono verificate consistenti eccedenze di impegno su diversi capitoli di spesa, in parte coincidenti con quelli aventi eccedenze di pagamento, e riguardanti spese di funzionamento, quali oneri di personale, per stipendi o per retribuzioni al personale direttivo, docente e non docente della scuola, amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Un'analisi delle cause del verificarsi delle predette eccedenze deve tenere conto della peculiarità del sistema di pagamento delle spese in questione per le quali provvede ai pagamenti l'amministrazione periferica del tesoro sulla base di ruoli di spesa fissa predisposti dal Ministero per l'istruzione e delle difficoltà già segnalate dalla Corte nelle relazioni degli scorsi esercizi circa la mancanza di efficaci raccordi tra le scritture contabili dell'Amministrazione del Tesoro nonché di adeguate previsioni delle effettive esigenze finanziarie per il funzionamento del sistema istruzione, tenuto anche conto che, in seguito all'applicazione della disposizione impartita dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze del 21 gennaio 2003 attuativa delle disposizioni contenute nel decreto legge n. 194 del 2002 convertito con modificazioni nella legge n. 246 del 2002, non hanno avuto corso diversi provvedimenti di variazione di bilancio ancora non ammessi a registrazione dopo il 31 dicembre 2002[15].

Per quanto attiene alle eccedenze verificatesi in conto residui, tale risultanza è conseguente alla contabilizzazione nel corso dei predetti esercizi di oneri finanziari (stipendi per il personale docente, supplenze annuali e temporanee, imposte sulla produzione, oneri sociali a carico dell'amministrazione) verificatasi in prossimità della chiusura dell'esercizio secondo meccanismi, che dovrebbero essere oggetto di attenta verifica, che hanno consentito pagamenti in conto residui per la parte dei ruoli emessi e non pagati nell'esercizio precedente[16].

Le predette eccedenze, che costituiscono sostanzialmente una mera scritturazione contabile differita di evenienze contabili verificatisi nel precedente esercizio, hanno inciso in modo ragguardevole sui risultati complessivi della gestione del Ministero.

Le motivazioni del fenomeno si rinvengono in disfunzioni organizzative nell'ambito delle procedure di pagamento dell'amministrazione del tesoro, in particolare nella carenza di raccordi tra gli uffici periferici che effettuano i pagamenti su ruoli di spesa fissa ed il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che ha il compito di provvedere all'approntamento delle necessarie disponibilità finanziarie, ed anche nella scarsa affidabilità delle previsioni di bilancio proposte dalla stessa Amministrazione dell'istruzione; l'avviata informatizzazione delle procedure di pagamento sulla base di ruoli di spesa fissa potrebbe consentire, anche se parzialmente, il superamento delle difficoltà di raccordo tra le scritture contabili degli uffici

---

[15] In particolare 10 decreti di variazione di bilancio sono stati ritirati presso la Corte dei conti da parte dell'Amministrazione a seguito della predetta disposizione; tra i capitoli di spesa compresi in tali provvedimenti vi sono quelli per i quali si sono verificate eccedenze di impegno e di pagamento.

[16] A partire dal 1 gennaio 2003, a seguito del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 31 ottobre 2002, ha avuto applicazione il nuovo sistema di pagamento degli stipendi stipendi e degli altri assegni fissi e continuativi amministrati con ruoli di spesa fissa, mediante ordini collettivi di pagamento emessi in forma dematerializzata. In particolare, è previsto che l'erogazione degli stipendi e degli altri assegni fissi e continuativi a carico del bilancio dello Stato e amministrati con ruolo di spesa fissa e' disposta dal Centro nazionale di elaborazione e servizi del Sistema informativo del Ministero dell'economia e delle finanze con ordini collettivi di pagamento tratti sui competenti capitoli di spesa, da estinguersi in via ordinaria mediante bonifici da accreditare ai conti correnti bancario o postale intestati ai beneficiari.

della stessa Amministrazione del tesoro, nonché l'avvio di un attento monitoraggio delle effettive esigenze delle unità operative scolastiche.

La proliferazione delle eccedenze di pagamento nei capitoli di spesa gestiti dalle direzioni regionali, di recente istituzione, costituisce fenomeno che desta preoccupazione e che deve costituire oggetto di attenta riflessione dell'amministrazione per l'approntamento di un più efficace sistema previsionale delle esigenze finanziarie delle istituzioni scolastiche.

Una revisione delle procedure di pagamento su ruoli di spesa fissa dovrebbe comportare comunque una più stretta connessione, in sede di gestione e di rendicontazione dei flussi informativi[17] sulle spese effettuate, tra amministrazione centrale e scolastica periferica, ponendo a disposizione delle istituzioni scolastiche un quadro chiaro ed aggiornato delle risorse finanziarie loro assegnate per lo svolgimento dell'attività scolastica.

Le difficoltà rilevate nella gestione delle spese per il funzionamento dell'amministrazione scolastica periferica, che hanno comportato nel 2002 diverse eccedenze di pagamento negli Uffici scolastici regionale, devono essere tenute presenti in vista del trasferimento di competenze alle regioni in materia di istruzione e di formazione professionale a seguito dell'attuazione del titolo V della Costituzione.

Di particolare consistenza nel 2002 le eccedenze verificatesi per il pagamento delle spese per supplenze temporanee fino al termine dell'attività didattica che pongono in evidenza la difficile governabilità del fenomeno del precariato, sulle cui cause la Corte si è già espressa nelle relazioni dei precedenti esercizi; tra di esse si ricordano la discrasia tra organico di diritto e funzionamento di fatto all'inizio di ogni anno scolastico, la copertura dei posti resi vacanti in conseguenza di esoneri dall'insegnamento, i comandi, le aspettative, gli esoneri per altre cause e l'utilizzazione di docenti non specializzati nel settore del sostegno.

La proliferazione di personale precario, conseguente all'applicazione di meccanismi applicativi di disposizioni normative del settore dell'istruzione, si ripercuote negativamente sul piano della corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative, anche se costituisce un fenomeno che è connaturato al funzionamento delle istituzioni scolastiche, nel senso che l'utilizzazione di personale supplente è condizione essenziale per la copertura delle esigenze di loro funzionalità, determinando la formazione di personale precario che costituisce una forma occupazionale di giovani laureati.

Tuttavia, le difficoltà evidenziate nella riduzione delle cause di formazione del precariato dovrebbero indurre ad abbandonare la previsione di forme di copertura finanziaria basate su riduzioni di personale supplente e rivedere i meccanismi che ne consentono la determinazione.

Per quanto concerne i capitoli promiscui, nello stato di previsione del Ministero la loro consistenza complessiva è stata di euro 530.627.321, 00, con impegni per 424.349.652,28 euro, uno stanziamento definitivo di cassa di euro 687.437.165, 00 e pagamenti per 306.628.661,16. euro.

I 21 capitoli promiscui sono raggruppabili in tre tipologie:

a) comprendenti compensi ed indennità relativi alle commissioni di concorso ed i rimborsi spese di trasporto ai membri estranei al Ministero di consigli, comitati e commissioni per le relazioni internazionali (1220). Non appare ispirato a criteri di trasparenza la commistione delle spese per il funzionamento di consigli, comitati e commissioni per le relazioni internazionali con quelle previste per le commissioni di concorso.
b) affidamento di studi e ricerche in tema di istruzione, all'organizzazione di convegni e congressi, alla valutazione del servizio scolastico, alla partecipazione ad attività di studio, di formazione e di sperimentazione svolte in collaborazione anche con organismi internazionali, ad interventi realizzati da università, enti ed istituti vigilati dal Ministero

[17] Attualmente il sistema di monitoraggio è svolto dal servizio per l'automazione informatica e l'innovazione tecnologica con dati acquisiti al sistema informativo direttamente dalle istituzioni scolastiche che attribuiscono le supplenze.

(1227). La commistione di spese riferite ad attività di studio con quella per la valutazione del servizio scolastico e con quella per interventi realizzati da enti vigilati dal Ministero non consente una chiara individuazione delle risorse gestite per ciascuna delle predette attività.

c) sussidi a favore di istituzioni ausiliarie ed integrative della scuola elementare, a biblioteche scolastiche, ad enti ed associazioni che ne promuovono la diffusione, spese per la partecipazione alla realizzazione del sistema scolastico integrato, contributi per il mantenimento delle scuole elementari parificate (1473, 2183, 2374, 2556, 2738, 2925, 3108, 3303, 3485, 3667, 3849, 4031, 4213, 4395, 4582, 4769, 4950, 5133, 5315). Vi sono compresi i contributi destinati al funzionamento delle istituzioni scolastiche parificate ed alla realizzazione del sistema scolastico integrato ed i contributi destinati agli enti ed associazioni di carattere educativo, nonché quelli per l'organizzazione di conferenze e di convegni riguardanti l'educazione elementare.

Residui di stanziamento

La spesa relativa al capitolo 1832 si riferisce al fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali.

Per quanto riguarda i capitoli 7568, 7648, 7728, 7968, 8048, 8368, 8448, essi attengono tutti alle spese per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale in materia di sicurezza nelle scuole, e la loro formazione è connessa alla complessità delle procedure applicative delle disposizioni in materia di sicurezza nelle scuole.

Capitoli fondo

Sono diversi i capitoli fondo in gestione del Ministero ed attengono alla distribuzione di risorse destinate a migliorare la produttività e l'efficacia dei servizi, all'ampliamento dell'offerta formativa, alla retribuzione accessoria del personale della scuola in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto scuola[18].

Capitoli per memoria

Sono stati complessivamente 207 capitoli di spesa successivamente implementati, per un importo complessivo di euro 36.880.436, 00 in termini di stanziamento, euro 33.332.249, 09 in termini di impegni, di euro 469.098.304, 43 in termini di residui iniziali, di euro di 5.165, 00 in

---

[18] Per quanto riguarda il capitolo 1604 riguarda il fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi.
Il capitolo 1722 si riferisce alle spese per il monitoraggio, il supporto e la valutazione delle iniziative finanziate con il fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi.
Il capitolo 5248 attiene alla quota del fondo unico di amministrazione da utilizzare per l'erogazione degli incentivi al personale per la realizzazione degli obiettivi e programmi di incremento della produttività secondo i meccanismi previsti dalle disposizioni contenute nel decreto legislativo n.165 del 2001, e successive modificazioni ed integrazioni.
I capitoli 1174 e 1810 si riferiscono alle spese per il monitoraggio, il supporto e la valutazione delle iniziative finanziate con il fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi.
Il capitolo 1671 attiene al fondo per la compilazione o la traduzione e la stampa di libri di testo per gli istituti superiori con lingua di insegnamento slovena nonché per la stampa di libri di testo in lingua slovena per la scuola dell'obbligo.
Il capitolo1695 riguarda il fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi.
Le spese relative al capitolo 1821 attengono al fondo da ripartire per la retribuzione accessoria del personale della scuola in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto scuola.
Il capitolo 1822 attiene al fondo da ripartire per la mensa gratuita al personale della scuola materna, elementare e media.
Il capitolo 1832, come già detto, si riferisce al fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali.

termini di stanziamento iniziale di cassa, di euro 161.950.305, 00 in termini di stanziamento definitivo di cassa e di euro 125.159.981, 08 in termini di pagamenti.

Si tratta di capitoli iscritti in bilancio senza stanziamento e che sono giustificati da esigenze finanziarie che non è possibile quantificare al momento della presentazione ed approvazione del bilancio. Si ricorda che per l'iscrizione dello stanziamento è necessaria l'approvazione parlamentare ovvero la delega al Ministro per l'economia e per le finanze di disporre variazioni in corso di esercizio. L'istituzione di capitoli per memoria poteva ritenersi giustificato allorquando era ammesso il principio della rassegnazione a capitoli di spesa di somme in corrispondenza del verificarsi di determinate entrate; l'applicazione di tale istituto, abrogato con RD 10 febbraio 1923 n. 357, è stato ripristinato dall'art. 5 della legge n. 468 del 1978, secondo il quale "restano valide le disposizioni legislative che prevedono la rassegnazione ai capitoli di spesa di particolari entrate".

Vanno, pertanto, analizzate le ragioni sostanziali che hanno determinato l'iscrizione dei capitoli per memoria sopra indicati.

Per quanto riguarda il capitolo 1290 (2.169.119 euro), esso attiene al pagamento di residui passivi perenti, il 1376 (2.475.655 euro) al pagamento di interessi e rivalutazione monetaria per ritardati pagamenti a favore di creditori, il 1401 (1.500.914 euro), il 2673 (2.144.441 euro), il 2855 (1.455.483 euro), il 3238 (3.246.886 euro), il 3602 (2.043.020 euro), il 4148 (1.158.743 euro), il 5250 (2.159.422 euro) al pagamento di spese per liti, conseguente a spese sostenute per ricorsi avanzati dal personale.

Capitoli con rilevanti scostamenti tra stanziamenti iniziali e definitivi

La scarsa affidabilità delle previsioni di bilancio proposte dalla stessa Amministrazione dell'istruzione è dimostrata dalla rilevanza degli scostamenti tra previsioni iniziali e definitive in diversi capitoli di spesa riguardanti attività diverse comunque ampiamente prevedibili e programmabili, quali iniziative per l'attuazione del sistema formativo integrato con riferimento alla formazione tecnica superiore e all'educazione degli adulti[19], spese per l'espansione dell'offerta formativa e della domanda di istruzione delle scuole paritarie[20], iniziative finalizzate alla comunicazione del processo di riforma in materia di istruzione e di formazione, spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica, contributi alle imprese per realizzare la terziarizzazione dei servizi presso le istituzioni scolastiche, spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole[21].

---

[19] Con direttiva del 6 agosto 2002 sono state definite le prorità strategiche nelle attività dell'Istituto Nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione e solo da tale data è stata consentita al medesimo Istituto di programmare la propria attività di valutazione.

[20] Con decreto del 18 settembre 2002, nell'ambito degli interventi prioritari previsti dalla direttiva ministeriale n. 53 del 2002, sono statie assegnate 1.032.913 euro alla specifica formazione del personale preposto alla direzione delle scuole paritarie.

[21] Capitolo 1210 (spese per le attività affidate all'Istituto nazionale per la valutazione del sistema istruzione ed all'Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e per la ricerca educativa per la documentazione), da 0 a 5.670.542 euro.

Capitolo 1211 (spese per l'espansione dell'offerta formativa e della domanda di istruzione delle scuole paritarie), da 0 a 6.197.482 euro.

Capitolo 1381 (oneri sociali a carico dell'amministrazione sulle retribuzioni corrisposte al personale dipendente), da 3.353.355 a 7.174.994 euro.

Capitolo 1394 (spese per il potenziamento della cultura musicale e sportiva; spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 2.983.837 euro.

Capitolo 1434 (compensi ed indennità per il miglioramento dell'offerta formativa) da 0 a 54.212.337 euro.

Capitolo 1442 (iniziative per l'attuazione del sistema formativo integrato con riferimento alla formazione tecnica superiore e all'educazione degli adulti) da 0 a 61.660.320 euro.

Capitolo 1474 (contributi alle scuole non statali delle regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige) da 0 a 4.380.019 euro.

Capitolo 1512 (spese per progetto pilota di istruzione riservato ai giovani atleti italiani praticanti sport invernali) da 0 a 2.000.000 euro.
Capitolo 1645 (manutenzione, riparazione ed adattamento di locali e dei relativi impianti) da 76.893 a 4.276.893 euro.
Capitolo 1994 (iniziative finalizzate alla comunicazione del processo di riforma in materia di istruzione e di formazione) da 0 a 7.746.853 euro.
Capitolo 2152 (spese relative alla fruizione della mensa gratuita da parte del personale della scuola dell'infanzia, elementare e media) da 0 a 8.302.901 euro.
Capitolo 2164 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 15.616.108 euro.
Capitolo 2343 (spese relative alla fruizione della mensa gratuita da parte del personale della scuola dell'infanzia, elementare e media) da 0 a 4.756.190 euro.
Capitolo 2355 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 7.837.675 euro
Capitolo 2526 (spese relative alla fruizione della mensa gratuita da parte del personale della scuola dell'infanzia, elementare e media) da 0 a 1.743.729 euro.
Capitolo 2537 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 2.670.846 euro
Capitolo 2707 (spese relative alla fruizione della mensa gratuita da parte del personale della scuola dell'infanzia, elementare e media) da 0 a 2.914.311 euro.
Capitolo 2719 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 8.401.041 euro
Capitolo 2894 (spese relative alla fruizione della mensa gratuita da parte del personale della scuola dell'infanzia, elementare e media) da 0 a 3.626.256 euro.
Capitolo 2906 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 6.612.008 euro
Capitolo 3089 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 2.170.941 euro
Capitolo 3272 (spese relative alla fruizione della mensa gratuita da parte del personale della scuola dell'infanzia, elementare e media) da 0 a 3.784.149 euro.
Capitolo 3284 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 6.330.749 euro
Capitolo 3636 (spese relative alla fruizione della mensa gratuita da parte del personale della scuola dell'infanzia, elementare e media) da 0 a 5.705.284 euro.
Capitolo 3648 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 10. 753.615 euro
Capitolo 4194 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 3.188.494 euro
Capitolo 4376 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 10.884.512 euro
Capitolo 4931 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 6.121.632 euro
Capitolo 5114 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 4.415.317 euro
Capitolo 5296 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 13.207.258 euro
Capitolo 5463 (spese per attività di accompagnamento dei programmi operativi comunitari) da 0 a 2.464.613 euro.
Capitolo 7145 (contributi alle imprese per realizzare la terziarizzazione dei servizi presso le istituzioni scolastiche) da 0 a 10.677.330 euro.
Capitolo 7490 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 11.249.857 euro.
Capitolo 7545 (spese per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale in materia di sicurezza nelle scuole) da 0 a 2.553.576 euro.
Capitolo 7572 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 5.159.022 euro.
Capitolo 7732 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 6.640.752 euro.
Capitolo 7810 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 4.336.700 euro.
Capitolo 7972 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 4.291.431 euro.
Capitolo 8132 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 8.507.094 euro.
Capitolo 8210 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 2.165.646 euro.
Capitolo 8372 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 2.257.021 euro.
Capitolo 8452 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 8.349.064 euro.
Capitolo 8532 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 15.974.349 euro.
Capitolo 8585 (spese per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale in materia di sicurezza nelle scuole) da 0 a 2.315.300 euro.

Economie sui residui propri

Si sono verificate per i seguenti capitoli, con relative finalità, e per gli importi indicati:

A) Spese per studi e ricerche in materia di istruzione e per l'organizzazione di incontri e convegni : cap. 1042 (1.814 510,89 euro)
B) Spese per aggiornamento del personale: cap. 1212 (1.068.735,96 euro); cap. 1612 (1.531.776,77 euro)
C) Imposte dovute all'imposta regionale sulle attività produttive: cap. 1236 (54.510.268,25 euro)
D) Oneri sociali a carico dell'amministrazione sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti: cap. 1237 (26.267.866 euro)
E) Spese per supplenze brevi del personale docente: cap. 1421
F) Compensi ed indennità per il miglioramento dell'offerta formativa: cap. 1434 (270.437.966,24 euro); cap.3810 (1.537.492,19 euro); cap. 4174 (1.392.367,80 euro); cap. 4911 (2.784.735,59 euro)
G) Spese per la partecipazione alla realizzazione del sistema pre scolastico integrato, contributi per il funzionamento delle scuole non statali): cap 1473 (21.803.128,88 euro)
H) Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo: cap. 1863 (2.451.989,65 euro).
I) Compensi e indennità per il miglioramento dell'offerta formativa: cap.2518 (1.264.802,95 euro).

I residui totali, costituiti esclusivamente da residui propri, pari a 3.897 milioni di euro sono notevolmente aumentati rispetto al precedente esercizio (2.996 milioni di euro nel 2001) e riguardano pressoché esclusivamente i residui propri (3.479 milioni di euro).

Gli impegni effettivi di competenza sono stati complessivamente pari a 37.210 milioni di euro; i pagamenti in conto competenza sono risultati pari a 34.810 milioni di euro.

Il tasso di smaltimento dei residui di precedenti esercizi è notevolmente mantenuto diminuito (69,22%) rispetto ai livelli notevoli (213,89%) raggiunti nel precedente esercizio 2001.

3.1.1 La classificazione per funzioni obiettivo secondo le classi COFOG.

Nel rendiconto 2002 le spese sono esposte secondo centri di responsabilità e per funzioni obiettivo in applicazione della riclassificazione prevista dalla legge 3 aprile 1997 n. 94 e dal decreto legislativo di attuazione 7 agosto 1997 n. 279.

I risultati complessivi sono esposti secondo una classificazione, concordata con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, che prevede l'imputazione dei capitoli di spesa del Ministero in questione alle COFOG di 3 livello ed un riferimento ai centri di responsabilità che coincidono con gli Uffici ed i Servizi dell'Amministrazione centrale e regionale.

L'applicazione dei criteri di classificazione articolata per unità previsionali di base, centri di responsabilità e funzioni obiettivo secondo le classi COFOG allo stato di previsione del Ministero non sembra consentire una chiara e significativa esposizione dei risultati della gestione e necessita di una attenta riconsiderazione, essendo l'attuale classificazione ancora

---

Capitolo 8692 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 4.638.908 euro.
Capitolo 8772 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 3.277.868 euro.
Capitolo 8850 (spese per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale in materia di sicurezza nelle scuole) da 0 a 2.159.500 euro.
Capitolo 8852 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 8.945.718 euro.

meno idonea rispetto a quella adottata nel precedente esercizio 2001 a rappresentare elementi significativi della gestione.

Difatti, vengono esposte le spese per centri di responsabilità con imputazione della quota parte delle spese relative alle funzioni obiettivo per ordini di istruzione, quali istruzione prescolastica, primaria, secondaria di primo grado, secondaria di secondo grado (tecnica, professionale, licei), senza tuttavia consentire rilevazioni in grado di accompagnare una valutazione delle politiche scolastiche. Inoltre, non vengono evidenziate le spese destinate alle supplenze, che pure costituiscono uno dei punti critici nella gestione del sistema scolastico.

La parte preponderante delle risorse è destinato agli uffici scolastici regionali per le erogazioni di stipendi a favore del personale in attività di servizio ed al funzionamento delle istituzioni scolastiche e l'attuale classificazione non consente, tra l'altro, di valutare gli effetti della ricaduta delle risorse destinate alla contrattazione integrativa sulle componenti fisse ed accessorie del personale amministrativo, docente e non docente.

Di ausilio per una migliore valutazione delle politiche scolastiche potrebbe essere l'adozione di una imputazione delle spese per funzioni obiettivo di 4° livello, nella quale dovrebbero essere comprese le spese per il personale di ruolo, quelle per il supporto e vigilanza delle istituzioni scolastiche, incrociata con quella funzionale che consente di distinguere tra spese destinate, per la maggior parte, agli oneri di personale rispetto a quelle per il supporto o funzionamento delle istituzioni scolastiche.

Potrebbe rilevarsi utile la classificazione di quarto livello riferita alle spese connesse all'autonomia scolastica, che consente di valutare gli effetti finanziari dell'attuazione di uno dei punti salienti della riforma del sistema scolastico.

Secondo i dati del 2002, per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità si hanno i seguenti valori in termini di massa impegnabile da porre in relazione al totale dell'Amministrazione (C.d.R. dall'1 al 24) 37.440 milioni di euro:

- Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro: 24 milioni di euro, essenzialmente riferiti all'indirizzo politico;
- Dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione: 106, 8 milioni di euro, riferiti alla cooperazione e promozione in materia culturale (2.447 mila euro, al supporto all'attività istituzionale dell'istruzione prescolastica e primaria con 3.539 mila euro, al supporto all'attività istituzionale dell'istruzione secondaria con 1.786 mila euro, al supporto all'attività istituzionale dell'istruzione secondaria di secondo grado con 2.670 mila euro, ricerca per la didattica dei servizi ausiliari dell'istruzione con 5.671 mila euro, ricerca per la didattica per lo sviluppo dell'istruzione con 3.138 mila euro, programmazione e coordinamento dell'istruzione con 86,7 milioni di euro; tale ultima voce, inclusa tra l'istruzione non altrimenti classificabile istruzione, non consente una chiara evidenziazione delle attività ad essa connesse e si presenta priva di concreta significatività;
- Servizi nel territorio: 241,9 milioni di euro, riferiti anch'essa principalmente all'attività di programmazione e coordinamento dell'istruzione con 154,8 milioni di euro, seguita dall'istruzione elementare con 21,5 milioni di euro, dalla scuola media inferiore con 14,1 milioni di euro, dall'istruzione tecnica con 7,5 milioni di euro, dal supporto all'attività istituzionale dell'istruzione secondaria superiore con 4,7 milioni di euro;
- Servizio affari economico finanziari: 380,7 milioni di euro, riferiti essenzialmente all'attività di programmazione e coordinamento dell'istruzione con 342,7 milioni di euro, seguita dal supporto all'attività istituzionale dell'istruzione prescolastica e primaria con 15,2 milioni di euro, dal supporto all'attività istituzionale dell'istruzione secondaria superiore con 11,4 milioni di euro; dal supporto all'attività istituzionale dell'istruzione secondaria inferiore con 7,6 milioni di euro;

- Servizio automazione informatica: 14,3 milioni di euro, riferiti pressoché esclusivamente all'attività di programmazione e coordinamento dell'istruzione con 12,9 milioni di euro;
- Servizio per la comunicazione: 16,6 milioni di euro, riferiti pressoché esclusivamente all'attività di programmazione e coordinamento dell'istruzione con 14,9 milioni di euro;

Seguono le risorse destinate agli uffici scolastici regionali per la gestione dei diversi gradi di istruzione prescolastica e primaria, secondaria inferiore e secondaria superiore, che vengono indicati in ordine decrescente rispetto alle risorse gestite:

- Ufficio scolastico regionale per la Lombardia con 4.782,2 milioni di euro
- Ufficio scolastico regionale per la Campania con 4.579,4 milioni di euro
- Ufficio scolastico regionale per la Sicilia con 3.763 milioni di euro
- Ufficio scolastico regionale per il Lazio con 3.394,7 milioni di euro
- Ufficio scolastico regionale per la Puglia con 3.021,5 milioni di euro
- Ufficio scolastico regionale per il Veneto con 2.658,7 milioni di euro
- Ufficio scolastico regionale per il Piemonte con 2.331 milioni di euro
- Ufficio scolastico regionale per l'Emilia Romagna con 2.077,8 milioni di euro
- Ufficio scolastico regionale per la Toscana con 2.047,7 milioni di euro
- Ufficio scolastico regionale per la Calabria con 1.885,5 milioni di euro
- Ufficio scolastico regionale per la Sardegna con 1.316,2 milioni di euro
- Ufficio scolastico regionale per le Marche con 997,3 milioni di euro
- Ufficio scolastico regionale per l'Abruzzo con 937,5 milioni di euro
- Ufficio scolastico regionale per la Liguria con 809 milioni di euro
- Ufficio scolastico regionale per il Friuli con 694,5 milioni di euro
- Ufficio scolastico regionale per l'Umbria con 555,9 milioni di euro
- Ufficio scolastico regionale per la Basilicata con 554,7 milioni di euro
- Ufficio scolastico regionale per il Molise con 256,3 milioni di euro

Per tutti i gradi di scuole le maggiori risorse sono quelle destinate per la scuola elementare, seguita dalla scuola secondaria inferiore e da quella secondaria superiore, nel cui ambito le spese sono essenzialmente destinate all'istruzione classica, scientifica e magistrale ed all'istruzione tecnica.

Per quanto riguarda la classificazione dei risultati complessivi in termini di massa spendibile, che consente di rilevare la capacità di pagamento dell'Amministrazione, dai dati relativi all'esercizio 2002 emerge con chiarezza il notevole incremento dei residui propri finali per le spese gestite dagli uffici scolastici regionali, che denota una ridotta capacità di spesa ed un appesantimento nella gestione dei successivi esercizi, in parte conseguente al rinvio dei pagamenti in applicazione dei già citati provvedimenti legislativi ed amministrativi.

Nell'allegata tabella 3 sono riportati i dati riferiti ai predetti uffici scolastici, con l'indicazione dei dati riferiti ai residui propri iniziali e di quelli finali, al termine dell'esercizio 2002.

Secondo gli indicatori finanziari, che dimostrano la capacità e rapidità di utilizzazione delle risorse disponibili, che riportano i dati secondo la classificazione economica vi è una buona percentuale di impegni totali rispetto alla massa impegnabile e dei pagamenti totali rispetto alla massa spendibile, specialmente con riferimento alle spese di funzionamento, che costituiscono la parte preponderante delle risorse gestite dal Ministero.

Elevata la velocità di gestione della spesa negli uffici scolastici regionali, specialmente per le spese di funzionamento, data dal rapporto tra i pagamenti di competenza rispetto ai relativi impegni; tale velocità appare ridotta per le spese relative ad interventi.

3.1.2 La classificazione per centri di responsabilità.

In apposite tavole, concernenti la formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile, viene posto in evidenza l'andamento della gestione per ciascuna funzione obiettivo e centro di responsabilità e, in particolare, la rispettiva ponderazione nei confronti del volume complessivo delle risorse finanziarie destinate nel 2002 al sistema scolastico a carico dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione[22].

Nel 2002 sono classificati i 23 centri di responsabilità, dei quali 18 riferiti ad uffici scolastici regionali ed i rimanenti facenti riferimento al dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione, al dipartimento dei servizi nel territorio, al servizio per gli affari economico-finanziari, al servizio per l'automazione informatica, al servizio per la comunicazione; rispetto al precedente esercizio, sono state ampiamente ripartite le risorse agli uffici scolastici regionali, prima gestite dal dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione e quindi non sono possibili utili raffronti con le risultanze degli anni precedenti.

I Dipartimenti ed i servizi centrali assorbono appena lo 0,8% della totalità degli impegni effettivi e gli Uffici scolastici regionali oltre il 91%, ribaltando la situazione esistente nel precedente esercizio in cui il dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione assorbiva l'88,7% della totalità degli impegni effettivi totali. Ne consegue che la parte preponderante delle risorse viene gestita direttamente dagli Uffici scolastici regionali, residuando all'Amministrazione centrale compiti di indirizzo e di coordinamento.

A queste percentuali corrispondono i seguenti valori assoluti da porre in relazione al totale dell'Amministrazione, 37.232, 1 milioni di euro:

- Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione: 19, 1 milioni di euro
- Dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione: 70,3 milioni di euro
- Dipartimento per i servizi nel territorio: 165,9 milioni di euro
- Servizio affari economico finanziari: 37 milioni di euro
- Servizio automazione informatica: 11,8 milioni di euro
- Servizio per la comunicazione: 14,4 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Lombardia: 4.776,6 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per il Piemonte: 2.384,3 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Liguria: 818,6 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per il Veneto: 2.658,4 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per l'Emilia Romagna: 2.032,3 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per il Friuli Venezia Giulia: 693,9 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Toscana: 2.002,8 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per l'Umbria: 547,5 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per il Lazio: 3.323 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per le Marche: 963 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per il Molise: 255,9 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per l'Abruzzo: 922,5 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Puglia: 3.046,8 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Campania: 4.813,3 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Basilicata: 548,7 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Calabria: 1.888,8 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Sardegna: 1.299,9 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Sicilia: 3.936,5 milioni di euro

[22] Va ricordato che vengono stanziate risorse a favore del sistema scolastico anche da parte di comuni e di province, per finalità specifiche quali l'edilizia scolastica, il trasporto degli alunni, le mense, per il personale ausiliario, nonchè da parte delle regioni per interventi diretti ad assicurare l'esercizio del diritto allo studio.

Ponendo a raffronto i dati relativi ai pagamenti rispetto agli impegni si osserva che il centro di responsabilità "dipartimento sviluppo dell'istruzione" ha una alta percentuale di pagamenti totali pur in presenza di una ridotta massa impegnabile, anche in relazione allo smaltimento dei residui del precedente esercizio in cui le spese erano per la maggior parte, come si è visto, allocate nel predetto Dipartimento. In misura inferiore la medesima situazione si è verificata per il Dipartimento dei servizi nel territorio e per il Servizio Affari economico finanziari.

Negli Uffici scolastici regionali la capacità di spesa è stata elevata, anche tenendo conto della bassa percentuale di residui del precedente esercizio in gestione ai predetti Uffici.

Per quanto riguarda i residui totali al 31 dicembre 2002, pari a 3.897,6 milioni di euro, il centro di responsabilità "dipartimento servizi nel territorio", con 733,6 milioni di euro, assorbe il 18,82% del totale dei residui complessivi; in termini assoluti, i residui totali più elevati si sono concentrati nell'Ufficio scolastico regionale per la Campania con 367 milioni di euro e nella Lombardia con 320,1 milioni di euro, seguite dall'Ufficio scolastico regionale per la Sicilia con 244,8 milioni di euro.

3.1.3 La classificazione per categorie economiche.

In apposite tavole vengono riportate le spese dell'esercizio 2002 secondo analisi economica: redditi di lavoro dipendente, consumi intermedi, imposte pagate sulla produzione, trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche, trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private, trasferimenti correnti ad estero, interessi passivi e redditi da capitale, poste correttive e compensative, altre uscite correnti, investimenti fissi lordi e acquisti di terreni, contributi agli investimenti, contributi agli investimenti ad imprese.

In tali tavole viene esposto l'incrocio delle funzioni obiettivo di primo, secondo e terzo livello con le categorie economiche per gli stanziamenti definitivi, la massa impegnabile, gli impegni effettivi di competenza, la massa spendibile, i pagamenti totali, i residui.

Occorre considerare la peculiarità costituita dalla destinazione della spese del sistema scolastico che riguarda per oltre il 97% la retribuzione del personale in servizio. Di qui la ridotta significatività dell'analisi per categorie economiche, dalla quale si rileva che i redditi da lavoro dipendente in termini di impegni effettivi totali (33.454 milioni di euro) rappresentano circa l'89,8% della spesa totale (37.232 milioni di euro).

Nell'ambito delle retribuzioni da lavoro dipendente le spese di maggiore consistenza sono quelle per stipendi, e poi quelle per incentivi per l'offerta formativa.

La categoria di ulteriore rilevante consistenza è stata quella per trasferimenti (7.517 milioni di euro), seguita dalle imposte sulla produzione (2.180 milioni di euro).

Anche in termini di pagamenti la maggiore consistenza ha riguardato i redditi da lavoro dipendente con 33.463 milioni di euro, seguite dai trasferimenti con 7.785 milioni di euro e dalle imposte sulla produzione con 2.186 milioni di euro.

Secondo valori assoluti in termini di impegni effettivi e pagamenti totali, per i redditi di lavoro dipendente per categorie e per centri di responsabilità, si riportano i seguenti dati:

- Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione: 13,7 e 13,5 milioni di euro
- Dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione: 13,5 e 1.726,7 milioni di euro conseguenti al pagamento dei residui pregressi
- Dipartimento per i servizi nel territorio: 82,7 e 112,6 milioni di euro
- Servizio affari economico finanziari: 16,4 e 50,9 milioni di euro
- Servizio automazione informatica: 2,8 e 2,8 milioni di euro
- Servizio per la comunicazione: 1,2 e 1.2 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Lombardia: 4.322,6 e 4.125,1 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per il Piemonte: 2.156,6 e 2.040,5 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Liguria: 743,7 e 696,3 milioni di euro

- ufficio scolastico regionale per il Veneto: 2.377 e 2.260 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per l'Emilia Romagna: 1.820,9 e 1.729 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per il Friuli Venezia Giulia: 631,1 e 598,4 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Toscana: 1.808,4 e 1.716,5 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per l'Umbria: 498,8 e 474,6 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per il Lazio: 2.994,7 e 2.841,2 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per le Marche: 880,5 e 830 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per il Molise: 233 e 220,5 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per l'Abruzzo: 828,6 e 781,5 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Puglia: 2.731,1 e 2.592,9 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Campania: 4.280,2 e 4.013,6 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Basilicata: 520,5 e 490,6 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Calabria: 1.706,9 e 1.606 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Sardegna: 1.178,6 e 1.108,6 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Sicilia: 3.601,1 e 3.429,5 milioni di euro

3.2 La spesa per l'istruzione e gli effetti del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 29 novembre 2002.

In applicazione delle disposizioni contenute nel decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 29 novembre 2002, che ha previsto il contenimento nel limite dell'85% degli stanziamenti di competenza, il Ministero per l'istruzione, l'università e le ricerca ha ridotto le spese per l'importo complessivo di 652,32 milioni di euro in conto competenza e 717,42 milioni di euro in conto residui.

La misura della riduzione non è avvenuta in modo proporzionale per le diverse unità previsionali di base, ma si è concentrata sulle poste di bilancio che presentavano disponibilità finanziarie in prossimità della chiusura dell'esercizio finanziario.

Ne sono stati coinvolti provvedimenti conclusivi di complesse procedure che hanno richiesto l'intervento di soggetti esterni, come nel caso dei corsi per l'istruzione e la formazione tecnica superiore (IFTS) per l'obbligo formativo e per l'attivazione dei corsi per l'educazione degli adulti (EDA) per i quali è prevista la concessione di un contributo nazionale previ accordi con le regioni che non si sono potuti perfezionare prima dell'applicazione delle disposizioni del decreto in questione, con conseguente azzeramento dello stanziamento (61,51 milioni di euro).

Altro caso ha riguardato la lunghezza della procedura per la definizione e per la sottoscrizione della contrattazione integrativa prevista per la destinazione dei 35 milioni di euro destinati, in applicazione dell'articolo 16, comma 3, della legge 28 dicembre 2001 n. 448, al rimborso delle spese di autoaggiornamento sostenute dai docenti.

Le spese afferenti all'esercizio 2002 per il pagamento di oneri connessi al funzionamento dell'amministrazione, come utenze, canoni e fitti, e non pagate potrebbero riversarsi nell'esercizio 2003, oltre che in violazione dei principi di competenza finanziaria, con appesantimento delle relative risultanze gestionali.

L'applicazione del decreto in questione ha comportato la riduzione di 56,10 milioni di euro delle assegnazioni per il funzionamento amministrativo- didattico degli istituti scolastici, con particolare riferimento alle somme destinate alla realizzazione dei piani dell'offerta formativa (POF), nonché delle somme destinate al miglioramento della situazione igienica e di sicurezza degli edifici scolastici, previsto dalla legge n. 626 del 1994.

Inoltre, la riduzione di 41,86 milioni di euro ha riguardato le somme necessarie per il subentro, da parte degli istituti scolastici ai sensi della legge n. 124 del 1999, nei contratti di appalto delle pulizie e di 28,61 milioni di euro ha avuto come oggetto il finanziamento necessario per la terziarizzazione dei servizi di pulizia nelle scuole.

3.3 L'analisi di economia dell'amministrazione: la spesa pubblica per l'istruzione.

La spesa per l'istruzione negli ultimi anni viene riconosciuta come un investimento in ragione del mutato approccio tra attività di formazione ed apparato produttivo del Paese.

Nel corso del 2002 è proseguita l'attività dell'Istituto Nazionale di Valutazione del Sistema dell'istruzione per la realizzazione di un progetto (ASPIS) per la costruzione di un conto di finanziamento delle risorse finanziarie destinate al sistema scolastico e per la stima dei costi delle scuole nel confronto tra costi sostenuti e risultati scolastici.

Le risorse pubbliche destinate al sistema scolastico provengono da diversi soggetti pubblici che intervengono in misura differenziata sulla base delle rispettive competenze specifiche.

La spesa pubblica per l'istruzione nel 2001, secondo dati forniti dal SISTAN, è stata di circa 61.673 milioni di euro (54.259 nel 2000), che costituisce il 5,05% (4,6% nel 2000) rispetto al PIL, con una tendenza ad un lieve incremento rispetto ai precedenti esercizi. Tale percentuale è inferiore a quella media europea (5,1%) nel 2001. Rappresenta, inoltre, il 10,5% della spesa pubblica, con un lieve incremento rispetto ai precedenti esercizi (9,88% nel 1999 e 10,01% nel 2000).

Tra i Paesi con percentuale inferiore rispetto alla media il Giappone (4,7%) ed il Regno Unito (4,9%) e tra quelli con percentuale superiore gli Stati Uniti (6,4%) e la Francia (6,2%).

La spesa pubblica per studente nelle scuole pubbliche, calcolata la spesa pubblica imputabile a prestazioni di servizi presso le scuole pubbliche con il corrispondente numero degli alunni, sempre secondo dati forniti dal SISTAN, è stata nel 2001 (secondo valori a prezzi correnti) pari a 6.057 euro, in aumento rispetto ai precedenti esercizi (5.147 nel 1999 e 5.279 nel 2000).

Nell'ambito della spesa per la scuola pubblica, esclusa quindi la formazione regionale e l'università, le dimensioni di spesa sono state di circa 48.790 euro, in consistente aumento rispetto ai precedenti esercizi (41.249 nel 1999 e 42.510 nel 2000), con una incidenza percentuale rispetto alla spesa pubblica che dopo 10 anni torna a superare la soglia dell'8 per cento (8,31%; 7,69% nel 1999 e 7,84% nel 2000).

Occorre tenere presente che a partire dal 2000 vi sono stati cambiamenti contabili connessi al nuovo sistema di classificazione economica delle spese in quanto con l'applicazione del nuovo sistema dei conti europeo (SEC 95) è stata ridefinita la classificazione economica delle spese del bilancio dello Stato e per quanto riguarda le spese di personale è stata prevista la categoria "redditi da lavoro dipendente" che non comprende alcune voci in precedenza contabilizzate nella categoria delle spese per il "personale in attività di servizio"; tra le spese escluse la posta più significativa è costituita dall'imposta regionale sulle attività produttive (4,3%), confluita nella categoria "imposte di produzione".

La spesa per il settore della scuola ha registrato un aumento nel corso dell'ultimo anno, passando dall'incidenza sul PIL del 3,64% nel 2000 al 4% del 2001, invertendo una tendenza alla diminuzione registrata nel corso degli ultimi quattro anni.

Secondo la fonte di finanziamento la spesa di maggiore consistenza è stata di 40.800 milioni di euro per lo Stato (83,6%).

Spesa pubblica per l'istruzione scolastica secondo la fonte finanziamento

(milioni di euro)

Anni	Stato	Regioni	Enti locali	Totale
1991	26.915	325	6.339	33.580
1992	28.364	439	6.500	35.303
1993	28.465	308	6.797	35.570
1994	28.897	406	6.659	35.963
1995	29.732	387	6.647	36.766
1996	30.944	441	7.366	38.750
1997	28.614	726	7.969	37.310
1998	31.575	1.010	7.548	40.133
1999	32.514	904	7.830	41.249
2000	34.731	928	6.851	42.510
2001	40.800	1.085	6.906	48.790

Nella valutazione circa la forte incidenza della spesa statale rispetto a quella degli enti territoriali è da considerare l'impatto in termini di spesa conseguente al passaggio nei ruoli statali del personale ausiliario, tecnico ed amministrativo già amministrato dagli enti locali.

Secondo dati forniti dal SISTAN, con riferimento alla spesa pubblica per settore di istruzione scolastica, rispetto al PIL ed alla spesa pubblica complessiva, l'incidenza del totale dei livelli scolastici è stata pari al 3,99% rispetto al PIL e dell'8,28% rispetto al totale della medesima spesa.; all'interno di tale spesa l'incidenza più alta è data dalla scuola secondaria superiore (1,28% rispetto al PIL e 2,66% rispetto al totale della spesa pubblica), seguita dalla scuola elementare (rispettivamente 1,20% e 2,50%).

Analizzando la composizione della spesa pubblica per l'istruzione scolastica secondo il settore di sovvenzionamento nel 2001, il totale complessivo della spesa per l'istruzione è stata di 94.195.874 milioni di lire, di cui lire 93.249,6 miliardi di spese dirette e 946.196 milioni di lire per trasferimenti al settore privato.

Di questi, circa 73.220 miliardi di lire per spese di personale, 15.341,7 miliardi di spese correnti diverse e 4.687,8 miliardi di spese in conto capitale. La spesa più consistente è stata quella relativa alla scuola secondaria superiore (23.930,7 miliardi di lire) ed a quella elementare (21.813,1 miliardi di lire).

La spesa corrente del Ministero dell'istruzione, secondo dati del SISTAN, in termini di categorie economiche nel 2001 è stata di 37.984 milioni di euro, con un incremento del 19,3% rispetto al 2000.

All'interno di tale spesa l'incidenza più alta è data dai redditi da lavoro dipendente con 32.983 milioni di euro, con un incremento del 18,2% rispetto all'esercizio 2000 (28.739 milioni di euro), seguita dalle imposte pagate sulla produzione con 2.224 milioni di euro, con un incremento del 62,9% rispetto al precedente esercizio (1.366 milioni di euro) e quindi dai consumi intermedi con 1.099 milioni di euro, con una diminuzione del 2,7% rispetto al precedente esercizio (1.129 milioni di euro).

4. La valutazione del sistema istruzione: il rendimento economico dell'istruzione.

L'esigenza di valutare la produttività e l'efficacia del sistema scolastico ha assunto rilevante importanza nel quadro dell'avviata riforma degli ordinamenti in relazione alle esigenze di misurazione degli aspetti qualitativi dell'istruzione, degli effetti finanziari ed economici dei processi che determinano il profitto finale della scuola, anche in relazione agli effetti della dotazione di un livello acquisito di istruzione sulle potenzialità di reddito degli individui.

L'esigenza di introdurre sistemi di valutazione del prodotto scolastico è dettata da una serie di motivazioni connesse alle richieste del mercato del lavoro, alla maggiore attenzione dell'opinione pubblica circa l'efficienza degli investimenti scolastici e l'aggiornamento dei programmi di insegnamento, alle crescenti richieste di attività parascolastiche, ai confronti con i sistemi scolastici di altri Paesi. Certamente la crisi dell'occupazione è stato fattore decisivo per valutazioni della qualità dei sistemi scolastici anche in relazione all'individuazione di rimedi contro la disoccupazione, specialmente quella giovanile.

La valutazione è importante anche per rilevare gli effetti del sistema scolastico in stretta connessione con lo sviluppo del sistema economico del Paese ed ha portato organismi specializzati come il CENSIS che nel rapporto annuale per il 2002 dedica spazi di analisi sui processi formativi in relazione alle dinamiche di sviluppo e di trasformazione del sistema produttivo.

Secondo tale rapporto, il livello di apprendimento acquisito può rappresentare un vero e proprio investimento il cui rendimento è superiore ai costi connessi alla prolungata permanenza all'interno dei processi formativi. L'acquisizione di un titolo di studio costituisce solo uno dei fattori di rafforzamento del potere contrattuale dei singoli individui, in quanto, anche ai livelli più alti di istruzione, la preferenza è accordata dal mercato del lavoro alle componenti più forti dell'occupazione come i maschi nelle classi centrali d'età rispetto alla componente femminile e alla relativa componente anziana.

Secondo i dati contenuti in tale rapporto, in Italia chi possiede una laurea ottiene un guadagno relativo maggiore del 27,0% rispetto a chi possiede il titolo di studio della scuola superiore; nella classe d'età compresa fra i 30 e i 44 anni, il vantaggio comparativo scende al 26,0%. I lavoratori che invece non hanno nemmeno il diploma ottengono in media un guadagno pari al 58,0% di quello di chi si è diplomato.

Tab. 15 - Guadagni relativi della popolazione con reddito da lavoro *(val. %)*

	SCUOLA SECONDARIA INFERIORE		SCUOLA SUPERIORE SECONDARIA		ISTRUZIONE DI LIVELLO UNIVERSITARIO	
	25-64 anni	30-44 anni	25-64 anni	30-44 anni	25-64 anni	30-44 anni
Italia	58,0	57,0	100,0	100,0	127,0	126,0
Francia	84,0	84,0	100,0	100,0	150,0	155,0
Germania	75,0	78,0	100,0	100,0	143,0	141,0
Regno Unito	67,0	68,0	100,0	100,0	159,0	161,0
Spagna	80,0	72,0	100,0	100,0	144,0	133,0
Svezia	89,0	88,0	100,0	100,0	131,0	131,0
Stati Uniti	63,0	64,0	100,0	100,0	172,0	169,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Ocse, 2002

Come rilevabile dai dati riportati nella tabella la Svezia presenta in media la distanza minore fra i guadagni relativi: fatto 100 il guadagno di chi possiede il titolo di scuola superiore, un lavoratore con titolo inferiore ottiene un guadagno pari all'89,0%, mentre un laureato ne ottiene uno del 31,0% superiore. I laureati americani ottengono guadagni superiori almeno del 70,0% rispetto a chi non è laureato, mentre in Francia il vantaggio è pari al 50,0% e nel Regno Unito intorno al 60,0%.

In Italia, rispetto ad un uomo occupato, con un'età compresa fra i 30 e i 44 anni e un titolo di studio inferiore, la donna riesce ad ottenere un guadagno pari al 71,0%. Nel caso del diploma il guadagno scende al 69,0% e nel caso della laurea arriva soltanto al 56,0%.

Secondo l'ultima indagine Istat sui diplomati, in Italia un diplomato che svolge un lavoro continuativo e a tempo pieno, a tre anni di distanza dal diploma, ottiene una retribuzione media mensile pari a 831 euro; nel caso si tratti di un maschio la retribuzione sale a 889 euro, nel caso di una donna la retribuzione è pari a 764 euro (tab.17).

Tab 17 - Retribuzione media mensile dei diplomati che svolgono un lavoro continuativo a tempo pieno iniziato dopo il diploma e grado di soddisfazione relativo ad alcuni aspetti del lavoro svolto *(v.a. in euro e val. %)*, 2001

	RETRIBUZIONE MEDIA MENSILE			GRADO DI SODDISFAZIONE RELATIVO A:		
	Maschi economico	Femmine di carriera	Totale svolte	Trattamento	Possibilità	Mansioni
Nord	914	822	867	80,6	66,5	85,0
Centro	914	752	837	75,7	62,3	82,5
Mezzogiorno	844	644	771	70,0	56,3	77,2
Italia	889	764	831	76,1	62,3	81,9

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, 2002

La retribuzione media al Sud è pari a 771 euro, che diventano 844 nel caso di diplomati maschi e 644 (con una differenza di 200 euro) nel caso di diplomate donne. Al Nord a fronte di una retribuzione media di 867 euro, gli uomini ottengono 914 euro e le donne 822 (in questo caso la differenza fra uomini e donne è pari a 86 euro).

Anche il grado di soddisfazione che si ottiene dal lavoro riflette questo stato di cose: in media i diplomati meridionali si dichiarano meno soddisfatti dei propri omologhi al Centro e al Nord, sia per ciò che riguarda il trattamento economico (70,0% contro l'80,6% del Nord), sia per le opportunità di carriera (56,3% contro il 66,5%) che il lavoro ottenuto consente, sia, infine per le mansioni svolte (77,2% contro l'85,0%).

L'intensificazione degli investimenti in capitale umano è particolarmente significativa in presenza di scostamenti significativi nei livelli di formazione iniziale con cui le proprie risorse entrano nel mercato del lavoro.

Prendendo a riferimento l'incidenza percentuale di individui diplomati sul totale di classi di età corrispondenti in piena età lavorativa, i dati Ocse segnalano quote sensibilmente inferiori a quelle dei principali paesi industrializzati: ad esempio, a fronte del 57,0% e del 39,0% di italiani diplomati, nelle classi di età comprese, rispettivamente, tra i 25 e 34 e i 45 e 54 anni, negli Stati Uniti ed in Germania si ha una maggiore presenza di diplomati (88,0% e 85,0% tra i più giovani, e 89,0% e 83,0% per i 45-54enni).

La dotazione di un livello acquisito di istruzione influisce in maniera determinante sulle potenzialità di reddito degli individui: in Italia i laureati ottengono un guadagno relativo maggiore del 27,0% rispetto a chi possiede il titolo di studio della scuola superiore, mentre nel Regno Unito è del 59%, in Francia del 50% e in Spagna del 44%.

Inoltre in Italia un diplomato che svolge un lavoro continuativo e a tempo pieno, a tre anni di distanza dal diploma, ottiene una retribuzione media mensile pari a 831 euro; nel caso si tratti di un maschio la retribuzione sale a 889 euro, nel caso di una donna la retribuzione è pari a 764 euro.

La distanza assoluta e relativa cresce diversamente nelle regioni italiane. La retribuzione media al Sud è pari a 771 euro, che diventano 844 nel caso di diplomati maschi e 644 (con una differenza di 200 euro) nel caso di diplomate donne. Al Nord a fronte di una retribuzione media di 867 euro, gli uomini ottengono 914 euro e le donne 822 (in questo caso la differenza fra uomini e donne è pari a 86 euro).

Secondo le risultanze di una ricerca svolta dal Ministero nel corso degli anni 2000 e 2001, il tasso di crescita dei Centri Territoriali Permanenti per l'istruzione e la formazione in età adulta, rispetto all'anno scolastico 1999-2000, è pari al 9,6%, per un numero complessivo di 539 centri distribuiti sul territorio nazionale.

Il dato più significativo è quello relativo alla dimensione ragguardevole dell'utenza e alle sue caratteristiche; nello specifico, gli utenti dei predetti Centri risultano essere più di 383.000, con un aumento rispetto all'anno precedente che sfiora i 24 punti percentuali. L'utenza straniera aumenta del 12%, e si redistribuisce tra l'offerta rivolta al complesso della popolazione (corsi di istruzione e corsi brevi, con 31.962 utenti stranieri) ed i corsi di integrazione linguistica e sociale specificamente rivolti agli immigrati (38.246 utenti).

Circa la quantità e qualità dei corsi erogati e alla tipologia dell'utenza dai risultati della ricerca emerge che i Centri sono diffusi, anche se non in maniera omogenea, su tutto il territorio nazionale e che sono stati utilizzati quasi 4000 docenti (di cui il 28,46% di scuola elementare ed il 71,54% di scuola media), dei quali poco più di tre quarti è a tempo indeterminato.

Sono stati attivati complessivamente più di 17 mila corsi, con un notevole incremento rispetto all'anno precedente ed i corsi brevi modulari di alfabetizzazione funzionale, che sono l'elemento forte dell'attuale educazione degli adulti, rappresentano i tre quarti dell'offerta formativa complessiva (12.286).

Gli iscritti sono stati complessivamente pari a quasi 400 mila persone, di cui più del 70% (284.922) nei corsi brevi modulari di alfabetizzazione funzionale; in particolare, gli iscritti ai corsi brevi sono prevalentemente donne (64,22%), hanno tra i 25 e i 40 anni, (46,72%), si dichiarano occupati (54,97%) e sono in possesso di un diploma di istruzione secondaria superiore o di laurea (60,73%).

Il dato complessivo mostra una tendenza allo sviluppo diffuso degli interventi di educazione degli adulti, segno, tra l'altro, di una crescita sempre più forte della domanda e di una capacità, altrettanto crescente, di risposta dei territori, un significativo incremento dei corsi destinati al potenziamento dell'alfabetizzazione funzionale, così come indicato in Europa con riferimento all'adozione di misure destinate a promuovere occupabilità e cittadinanza attiva.

Emerge dalla ricerca una particolare fisionomia dell'utenza, costituita prevalentemente da donne e sempre meno caratterizzata come "utenza debole".

Tali dati meritano ulteriore approfondimento ed implementazione per consentire una piena valutazione circa l'efficacia degli interventi di educazione degli adulti realizzati in questi anni[23].

---

[23] E' possibile ricavare utili indicazioni, per la configurazione futura dell'educazione degli adulti, anche in rapporto all'obiettivo complessivo di crescita occupazionale fissato dal Governo: raggiungere - entro il 2006 - un livello del tasso di occupazione complessivo pari al 58,5% (5 punti in più rispetto al 2000) a fronte di una media europea del 70%.

E' possibile, comunque, ricavare utili indicazioni, per la configurazione futura dell'educazione degli adulti, anche in rapporto all'obiettivo complessivo di crescita occupazionale fissato dal Governo: raggiungere - entro il 2006 - un livello del tasso di occupazione complessivo pari al 58,5% (5 punti in più rispetto al 2000) a fronte di una media europea del 70%.

L'apprendimento lungo l'intero arco della vita (lifelong learning) è diventato lo strumento centrale per consentire ai cittadini di affrontare le sfide emergenti della complessità, utilizzando nuove risorse comunicative, interpretative e più genericamente relazionali. Per quanto concerne l'Italia, dal Rapporto europeo sugli indicatori di lifelong learning emerge che l'Italia si colloca tra quel gruppo di nazioni che sono state in grado di fornire dati statistici su 10 dei 15 indicatori individuati (assieme a Inghilterra, Svezia, Danimarca, Finlandia, Germania, Belgio e Portogallo), mostrando una buona capacità di monitoraggio del sistema.

Dai dati della predetta rilevazione, in relazione ai singoli indicatori, che sono stati elaborati utilizzando indagini statistiche compiute a livello internazionale (Ocse/Pisa 2001; Iea 2001; Eurostat, Labour Force Survey 2001, ecc.), l'Italia risulta in una posizione inferiore alla media dei paesi campione in rapporto a livello di alfabetizzazione linguistica e matematica, possesso di competenze trasversali, capacità di imparare ad apprendere, familiarità con le nuove strumentazioni tecnologiche e grado di partecipazione al sistema educativo e formativo in età adulta.

E' tuttavia recente la costruzione di un sistema generale di lifelong learning, di cui fanno parte a pieno titolo anche la formazione continua del lavoratore[24] e l'educazione permanente del cittadino. La programmazione del Fondo Sociale Europeo 2000-2006 prevede a tale proposito un finanziamento complessivo di 534, 8 milioni di euro destinato a sviluppare la formazione permanente.

Anche al di fuori delle strutture istituzionali, nel settore dell'istruzione e formazione permanente cosiddetta "non formale", già da alcuni anni continuano a proliferare iniziative interessanti, che vedono coinvolti in particolar modo il mondo dell'associazionismo e le organizzazioni di volontariato e promozione sociale[25].

L'analisi dei livelli di partecipazione ad attività di formazione continua mette in evidenza una situazione non ancora soddisfacente e, infatti, nel settore pubblico, nonostante un incremento tra 2000 e 2001 del peso della spesa per formazione sul totale delle retribuzioni rispetto agli anni precedenti, l'incidenza della spesa è appena superiore all'1%, soglia superata in modo evidente soltanto dalle Autorità (2,42%), mentre per le altre amministrazioni pubbliche è più bassa: Camere di Commercio (1,39%), Enti pubblici (1,25%) e Organi dello Stato (1,16%).

---

[24] Secondo il rapporto ISTAT per il 2002 l'Italia non vanta una lunga e consolidata tradizione nell'ambito della formazione sul lavoro. È da meno di un decennio che si è cominciato a delineare il nuovo assetto istituzionale della formazione continua nel settore privato con il varo della legge 236/93 e la progressiva destinazione del contributo aziendale dello 0,30% del monte salari alle attività di formazione continua. Con la finanziaria del 2001 sono stati istituiti, dando attuazione all'art. 17 della legge 196/97, i *Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua*, principalmente alimentati con il gettito derivante dal contributo sopra menzionato, e sono stati, inoltre, stanziati circa 51 milioni di euro per il loro avvio, mentre a disposizione di Regioni e Province Autonome sono stati messi 93 milioni di euro. Notevole è il contributo fornito alla costruzione di un sistema di formazione continua da parte del Fondo Sociale Europeo. La programmazione per il 2000-2006 dedica alla fp continua nel settore pubblico e privato, in media il 20% della disponiblità complessiva.

[25] Basti pensare al peso e alla capillarità che è venuta ad assumere l'esperienza delle università popolari e della terza età, di cui ad oggi si può stimarne la numerosità in circa 700 sedi operative, per un volume di utenza annuale di circa 180.000 iscritti.

5. Gli indicatori di valutazione delle politiche scolastiche: gli indicatori di risultato.

Il sistema di istruzione e formazione, a differenza di altri settori dell'Amministrazione pubblica, non si presta facilmente ad essere valutato nelle sue risultanze complessive, nella sua "produttività", a causa di una serie di variabili e di dipendenze non oggettivamente individuabili e misurabili.

La "materia lavorata" è rappresentata infatti dai ragazzi, persone con propria, se pur non completa, autonomia e indipendenza, da una parte destinatari del servizio ma, dall'altra, soggetti che concorrono anche all'azione formativa che li riguarda.

Altri soggetti che concorrono alla riuscita dell'azione scolastica sono le famiglie che interagiscono in modo diverso e autonomo con il servizio offerto dalla scuola, concorrendo con intensità variabile all'efficacia dell'intervento educativo dell'istituzione.

Infine il contesto sociale e culturale di riferimento gioca spesso un ruolo determinante e condizionante per il raggiungimento degli obiettivi educativi e di istruzione perseguiti dal sistema scolastico.

La scuola italiana non dispone di un sistema organico e compiuto di valutazione e di misurazione che consenta di valutarne gli aspetti qualitativi, l'efficacia della sua azione complessiva, la "produttività" dei suoi interventi formativi.

I primi elementi fondanti di un nuovo sistema di valutazione sono contenuti nell'articolo 8 del Regolamento sull'autonomia scolastica (d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275), ma, se si escludono forme di sperimentazione attuate dall'ex-Cede di Frascati (ora Invalsi, Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione), non sono ancora stati avviati gli elementi costituitivi del nuovo sistema.

La riforma del sistema di istruzione e di formazione indicata nella legge delega n. 53 del 28 marzo 2003, prevede all'articolo 3 del nuovo testo normativo, la costituzione del sistema di valutazione nazionale da affidare all'Invalsi con forme di intervento valutativo esterno e di supporto all'autovalutazione di istituto.

Nella prospettiva quindi la scuola italiana potrebbe disporre di un sistema di valutazione nazionale, utile anche per conoscere in modo più corretto e trasparente gli esiti della propria azione educativa, per impiegare e utilizzare al meglio le risorse strumentali e professionali di cui dispone, per conseguire migliori obiettivi formativi, finalizzando meglio la propria funzione e il proprio servizio.

Il sistema di valutazione potrà contribuire a rendere oggettivi gli esiti delle rilevazioni e delle verifiche, sottraendoli alla discrezionalità di valutazione e di giudizio, sostenendoli con azioni di monitoraggio sistematiche e continuative.

In attesa di tale evenienza, sono attualmente disponibili semplici indicatori di risultato che possono fornire elementi di conoscenza e di valutazione su taluni aspetti del sistema scolastico. Si tratta di indicatori non esaustivi della materia, ma comunque utili per settoriali conoscenze del mondo scolastico.

In particolare, tenendo anche conto degli elementi a disposizione rilevati dal Ministero, tali indicatori possono afferire al successo scolastico e agli esiti finali dei percorsi di istruzione.

5.1 La dispersione scolastica.

Il termine dispersione scolastica connota i diversi aspetti del mancato successo scolastico, quali ripetenza, ritardo, abbandono, saltuarietà di frequenza e non frequenza scolastica.

Nella sua negatività complessiva connota la carenza di regolarità, quale condizione necessaria di base per conseguire esiti positivi da parte degli alunni.

Le singole situazioni individuali, rappresentate nel loro insieme, consentono di identificare situazioni, aree di rischio e territori che, in base alla intensità del fenomeno di dispersione, evidenziano condizioni negative nelle quali agiscono cause diverse di natura sociale, culturale ed economica che concorrono a determinare le patologie scolastiche.

Le aree a rischio di dispersione scolastica possono essere quindi identificate per farne oggetto di intervento integrato per progetti di recupero e arricchimento formativo.

5.1.1 Gli abbandoni.

Gli abbandoni possono essere intesi come assenza totale di frequenza in presenza di iscrizione regolare o ritiro da scuola in corso d'anno oppure per quantità di assenze che non hanno consentito la valutazione finale agli scrutini.

Nella scuola elementare gli abbandoni costituiscono ormai un fatto pressoché fisiologico, pari allo 0,08% dell'intera popolazione scolastica nel 2002.

Sempre nella scuola elementare era dieci anni pari allo 0,15%. Quel dato, di per sé già molto contenuto, si è praticamente dimezzato dal 1992 al 2002.

L'abbandono con conseguente non valutazione agli scrutini finali non ha nemmeno rilevanza statistica. Le situazioni rilevate nelle diverse aree geografiche del Paese sono sostanzialmente simili.

Per la scuola media il dato complessivo è più consistente, anche se non di grande rilevanza. Gli abbandoni costituiscono in questo settore un fenomeno, pur se contenuto, con particolari accentuazioni in talune aree geografiche.

Nel 2002 gli abbandoni nella scuola media hanno raggiunto la percentuale dello 0,33% sull'intera popolazione scolastica del settore, facendo registrare un decremento significativo nel decennio 1992-2002, pari a quasi un punto percentuale (0,97%): era 1,30% nel 1992.

Le situazioni degli abbandoni non sono tuttavia uguali sul territorio. Al Sud e nelle Isole gli abbandoni nel 2002 sono compresi tra lo 0,59 e lo 0,57% , mentre al Nord e al Centro la percentuale oscilla tra lo 0,11 e lo 0,17%. Ma dieci anni prima al Sud e nelle Isole il tasso di abbandono era molto più alto, raggiungendo rispettivamente il 2,09% e il 3,13%.

Molto più complessa e consistente è invece la situazione degli abbandoni negli istituti di istruzione secondaria superiore, se pur interessati dal 1999 al sostegno dell'obbligo scolastico nel primo anno di corso.

Il fenomeno degli abbandoni, riferito a tutti gli anni di corso con esclusione delle classi dell'ultimo anno, è stato di seguito esaminato per le diverse tipologie di istituto comprese nelle aree geografiche del Paese, con raffronto tra il 2001 e il 2002.

Il tasso di abbandono è particolarmente elevato negli istituti scolastici delle Isole con un incremento dal 2001 al 2002. La media nazionale (4,62% nel 2002) è sostanzialmente stabile con un lieve incremento rispetto all'anno precedente.

Al Centro e al Sud gli abbandoni hanno fatto registrare una flessione compresa tra lo 0,24 e lo 0,33%. Gli estremi del Paese (Nord e Isole) si toccano nell'incremento degli abbandoni, ma sono probabilmente divergenti nelle ragioni che le originano. I ragazzi del Nord spesso abbandonano la scuola attratti da lavori facili e retribuiti; quelli del Sud spesso abbandonano perché anche la scuola non dà loro prospettive di vita e di occupazione.

Tasso di abbandono negli istituti secondari superiori

Aree geografiche	00-01	01-02	Differenza
Nord	4,09	4,35	+ 0,26
Centro	3,66	3,42	- 0,24
Sud	4,97	4,64	- 0,33
Isole	6,38	7,14	+ 0,76
Italia	**4,54**	**4,62**	**+ 0,08**

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Se si pone attenzione specifica ai singoli istituti, si riscontra che nel 2002 i tassi di abbandono più elevati hanno riguardato nell'ordine gli istituti professionali (8,93%), gli artistici

(5,90%), i tecnici (4,61%), i magistrali (3,18%), i licei classici (2,31%) e quelli scientifici (1,84%).

Nel 2001, con esclusione dei licei scientifici, i tassi erano stati ovunque minori per tutte le tipologie scolastiche presenti nel settore della secondaria di II grado.

Se si pone attenzione all'andamento dei tassi di abbandono nei diversi tipi di istituto con riferimento alle aree geografiche, si constata che nel 2002 negli istituti del Nord vi è stata una diminuzione degli abbandoni nei licei classici e scientifici, mentre si è registrato un incremento del tasso in tutti gli altri tipi di istituto.

NORD - Abbandoni negli istituti di istruzione secondaria II grado

Tipo d'istituto	*00-01*	*01-02*	*differenza*
Licei classici	2,17	1,84	- 0,33
Licei scientifici	2,25	1,77	- 0,48
Istituti magistrali	3,04	3,36	+ 0,32
Istituti tecnici	3,37	3,82	+ 0, 45
Istituti professionali	7,49	8,51	+ 1,02
Istituti artistici	4,35	5,27	+ 0,92
Totale	**4,09**	**4,35**	**+ 0,26**

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

In particolare gli abbandoni negli istituti professionali, già consistenti nel precedente anno, hanno fatto registrare un significativo incremento (+1,02%).

Al Centro la situazione degli abbandoni è risultata ben diversa da quella registrata negli istituti del Nord, a cominciare dal fatto che complessivamente il tasso di abbandono è diminuito dal 2001 al 2002 di 0,24%.

Gli istituti di istruzione professionali, pur rappresentando in assoluto il settore che registra il maggior numero di abbandoni in corso d'anno, ha fatto registrare nel 2002 un miglioramento di 1,28 rispetto al 2001.

CENTRO - Abbandoni negli istituti di istruzione secondaria II grado

Tipo d'istituto	*00-01*	*01-02*	*differenza*
Licei classici	0,96	2,42	+ 1,46
Licei scientifici	2,62	2,24	- 0,38
Istituti magistrali	2,74	2,05	- 0,69
Istituti tecnici	3,24	3,44	+ 0,20
Istituti professionali	7,10	5,82	- 1,28
Istituti artistici	3,96	4,78	+ 0,82
Totale	**3,66**	**3,42**	**- 0,24**

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

In situazione di miglioramento con minori tassi di abbandono rispetto all'anno precedente sono stati anche i licei scientifici (- 0,38%) e gli istituti magistrali (-0,69%).

Da notare il consistente aumento degli abbandoni anche nei licei classici.

L'andamento degli abbandoni negli istituti del Sud è risultato nel 2002 del tutto simile a quello riscontrato per lo stesso anno negli istituti scolastici del Centro.

Complessivamente gli abbandoni nel 2002 sono diminuiti dello 0,33%, passando dal 4,97% al 4,64%.

Come avvenuto nelle istituzioni scolastiche superiori del Centro, gli istituti professionali, pur rimanendo di gran lungo quelli che ogni anno registrano i più alti indici di abbandono, hanno avuto una diminuzione del fenomeno pari all'1,78%, seguiti dai licei scientifici e dagli istituti magistrali.

Sono risultati in aumento gli abbandoni negli istituti artistici (+3,99), negli istituti tecnici (+0,50%) e, ancora una volta e in maniera sensibile, nei licei classici (+1,07).

SUD - Abbandoni negli istituti di istruzione secondaria II grado

Tipo d'istituto	*00-01*	*01-02*	*differenza*
Licei classici	1,80	2,87	+ 1,07
Licei scientifici	1,75	1,52	- 0,23
Istituti magistrali	2,75	2,63	- 0,12
Istituti tecnici	4,51	5,01	+ 0,50
Istituti professionali	11,26	9,48	- 1,78
Istituti artistici	3,44	7,43	+ 3,99
Totale	**4,97**	**4,64**	**- 0,33**

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Negli istituti scolastici delle Isole complessivamente nel 2002 è stato registrato un aumento generalizzato degli abbandoni. Il tasso di abbandono complessivo, che era già nel 2001 il più alto presente nelle diverse aree geografiche del Paese, è ulteriormente aumentato, passando dal 6,38% al 7,14%, con un incremento di 0,76%.

In quasi tutti gli istituti è stato registrato un aumento dell'indice di abbandono che ha toccato il 12,64% negli istituti professionali (+2,72%) e il 5,84% negli istituti magistrali (+1,71%).

Anche gli istituti tecnici, che avevano fatto registrare nel 2001 un alto tasso di abbandono (7,99%), nel 2002 hanno incrementato l'indice di abbandono (+0,25%).

Unica eccezione tra tutti sono risultati i licei classici che si sono attestati nel 2002 su un indice di 2,17% con un decremento dello 0,10%.

ISOLE - Abbandoni negli istituti di istruzione secondaria II grado

Tipo d'istituto	*00-01*	*01-02*	*differenza*
Licei classici	2,27	2,17	- 0,10
Licei scientifici	1,99	2,39	+ 0,40
Istituti magistrali	4,13	5,84	+ 1,71
Istituti tecnici	7,99	8,24	+ 0,25
Istituti professionali	9,92	12,64	+ 2,72
Istituti artistici	6,92	7,26	+ 0,34
Totale	**6,38**	**7,14**	**+ 0,76**

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

5.1.2 I ritardi nella carriera scolastica.

Un altro aspetto della dispersione scolastica è data dalle ripetenze che gli alunni accumulano nel corso della loro carriera scolastica. La ripetenza costituisce uno iato nel cammino dello studente e caratterizza nell'insieme dei casi rappresentati in ciascuna istituzione il tasso di insuccesso della popolazione scolastica interessata.

Nella scuola elementare la percentuale dei ritardi nei cinque anni di corso in cui si sviluppa questo ordine di scuola ha fatto registrare nel 2002 un indice pari al 2,56%.

Sotto questo valore si trovano molte regioni meridionali (Basilicata, Molise, Puglia, Campania e Sardegna).

Con indice di ritardo scolastico piuttosto accentuato si sono venute a trovare la Sicilia (3,43), l'Umbria (3,13) e la Calabria (3,05).

Sotto la media nazionale si sono trovate prevalentemente regioni del centro-nord.

Alunni di scuola elementare in ritardo scolastico - % sul totale degli alunni

Regioni	*Ritardo in scuola elementare*
Basilicata	1,17
Molise	1,38
Puglia	1,47
Campania	1,80
Sardegna	1,97
Abruzzo	2,17
Liguria	2,24
Emilia R.	2,55
ITALIA	**2,56**
Veneto	2,72
Piemonte	2,77
Toscana	2,78
Lombardia	2,79
Friuli V.G.	2,81
Lazio	2,88
Marche	2,99
Calabria	3,05
Umbria	3,13
Sicilia	3,43

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Nella scuola media gli alunni in ritardo scolastico sono percentualmente di valore di gran lunga maggiore a quello registrato nella scuola elementare (10%).

Puglia con il 7,50% e Sardegna con il 15,83% rappresentano gli estremi di questo fenomeno negativo. Nelle situazioni meno svantaggiate, a causa di più bassi di ritardo scolastico, si trovano le stesse regioni (Puglia, Basilicata, Molise e Campania) che per le scuole elementari avevano fatto registrare indici più bassi.

Fa eccezione in questo la Sardegna che registra per la scuola media le situazioni più negative, a differenza di quanto rilevato per la scuola elementare.

Alunni di scuola media in ritardo scolastico - % sul totale degli alunni

Regioni	*Ritardo in scuola media*
Puglia	7,50
Marche	7,81
Umbria	7,87
Basilicata	7,90
Molise	7,91
Abruzzo	8,08
Campania	8,08
Emilia R.	8,66
Veneto	9,57
Lombardia	9,76
Toscana	9,96
ITALIA	**10,01**
Lazio	10,36
Liguria	10,37
Calabria	10,51
Friuli V.G.	10,51
Piemonte	11,48
Sicilia	13,31
Sardegna	15,83

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Negli istituti di istruzione secondaria l'indice complessivo di ritardo scolastico, riferito a tutte le annualità di corso, tende ad aumentare ancora per ovvie ragioni di accumulazione, raggiungendo nella media complessiva nazionale il 23,67%.

La presenza del fenomeno sul territorio nazionale, trascinato anche dalle situazioni degli anni scolastici precedenti, conferma sostanzialmente le situazioni regionali già rilevate per l'indice di ritardo della scuola media.

Ancora una volta la Sardegna occupa il posto peggiore nella graduatoria degli indice di ritardo scolastico con il 39,46%.

In posizione più contenuta e al di sotto della media nazionale si trovano il Molise (17,79), la Campania (18,74), le Marche, l'Umbria, la Puglia e la Calabria.

Alunni di istituti superiori in ritardo scolastico - % sul totale degli alunni

Regioni	*Ritardo in istituti superiori*
Molise	17,79
Campania	18,74
Marche	19,84
Umbria	19,94
Puglia	20,62
Calabria	20,67
Emilia R.	22,65
Lombardia	23,11
Lazio	23,19
ITALIA	**23,67**
Veneto	24,14
Toscana	24,17
Basilicata	24,80
Sicilia	24,89
Abruzzo	25,41
Piemonte	25,50
Liguria	28,31
Friuli V.G.	28,82
Sardegna	39,46

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

I tradizionali meccanismi di recupero, quali corsi serali, corsi di orientamento, corsi di recupero, possibilità di sostenere gli esami come candidati esterni, non sembrano averlo ridotto in modo significativo; contribuisce all'uscita definitiva dei giovani dal sistema scolastico l'attuale articolazione del sistema scolastico e formativo che non offre valide alternative a coloro che non superano il processo di selezione.

Raffrontando i dati con quelli di altri Paesi, europei ed internazionali, viene in evidenza la rigidità del sistema formativo, caratterizzato da corsi orientati agli studi universitari.

Punti critici del sistema scolastico sono stati individuati nelle modalità di passaggio tra un ciclo di studi e l'altro, e nell'insufficiente attività di orientamento, nel momento del passaggio dalla scuola dell'obbligo alle scuole superiori, che non consentirebbe allo studente di scegliere in modo consapevole il percorso formativo da intraprendere.

Il tasso di conseguimento del titolo di studio secondario superiore in Italia, secondo dati ISTAT, è tra i più bassi (73%) rispetto alla maggior parte dei Paesi europei (Paesi Bassi 93%, Germania 92%, Francia 85%); tale dato è influenzato dalla particolare struttura del sistema formativo italiano ove è scarsa l'incidenza dei corsi di formazione professionale brevi ed orientati a fornire competenze utilizzabili nel mondo del lavoro.

L'elevata propensione alla frequenza di cicli lunghi contribuisce a determinare un tasso di conseguimento di un titolo secondario che consente l'accesso all'Università che è tra i più alti di Europa (71%, Paesi Bassi 60%, Germania 33%, Francia 52%).

5.2 Le ripetenze.

Tale indicatore, relativo alle non ammissioni formalmente disposte dagli insegnanti nei confronti di alunni con gravi debiti formativi, consente di misurare la qualità del percorso scolastico e le difficoltà incontrate dagli alunni nell'apprendimento ed anche nel recepimento dei modelli di insegnamento proposti. Per una valutazione più approfondita sull'efficacia dei modelli di insegnamento occorre, tuttavia, affinare ulteriormente tale indicatore, depurandolo di elementi distorsivi, quali le ripetenze degli alunni con handicap o con difficoltà di apprendimento.

Nel dibattito che ha accompagnato la discussione del testo di riforma in Parlamento la questione è stata oggetto di particolare attenzione a proposito della strutturazione dei settori scolastici in bienni didattici che dovrebbero comportare la non ammissione solamente al termine del biennio, senza interruzioni intermedie. Ordini del giorno approvati da diversi parlamentari hanno richiamato la ripetenza comunque, anche nel corso del biennio didattico, per garantire "serietà" agli studi e togliere alibi al disimpegno degli alunni.

Ancora una volta la questione delle ripetenze, come si vede, chiama in causa aspetti della valutazione formativa nei riguardi della quale si confrontano scuole di pensiero che annettono importanze diverse ai comportamenti e ai livelli di apprendimento raggiunti.

Attualmente le non ammissioni alle classi successive avvengono su decisione dei consigli di classe che si pronunciano con la sola componente docenti.

TASSI DI RIPETENZA SCUOLA ELEMENTARE STATALE
ANNO SCOLASTICO 2001-02

	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno	Totale
Totale Nazionale	0,48	0,36	0,24	0,21	0,37	0,33

TASSI DI RIPETENZA/PLURIRIPETENZA SCUOLA MEDIA STATALE
ANNO SCOLASTICO 2001- 02

	1° anno	2° anno	3° anno	Totale	I° pluri	2° pluri	3° pluri	Totale
Totale complessivo	4,89	3,56	2,64	3,73	0,57	0,62	0,52	0,57

TASSI DI RIPETENZA SCUOLA SECONDARIA II GRADO STATALE
ANNO SCOLASTICO 2001-02

	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno	Totale
Totale Nazionale	9,30	7,42	7,79	6,38	2,45	6,99

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Nella scuola elementare la non ammissione è proposta dagli insegnanti di classe e avviene su decisione conforme del consiglio di interclasse della scuola.

Nell'anno 2002 le non ammissioni hanno raggiunto percentuali diverse secondo gli ordini di scuola di riferimento. La media nazionale (percentuale respinti sul totale degli alunni iscritti) nella scuola elementare è stata dello 0,36%, contro una media nella scuola secondaria di I grado del 4,10%. Negli istituti superiori la media di respinti nel 2002 è stata del 15,33%.

Nella scuola elementare il successo scolastico è parzialmente rilevabile dal tasso di ripetenza che è notoriamente molto contenuto anche per la caratteristica del settore fortemente caratterizzato da attenzione maggiore verso i processi educativi, da organizzazione didattica per l'individualizzazione dell'insegnamento, da sostegno ai diversi livelli di apprendimento degli alunni.

Il tasso di ripetenza nella scuola elementare ha un andamento decrescente nel corso delle classi, con un massimo dello 0,48% per le prime classi ed un minimo dello 0,21% nelle quarte classi, con un incremento allo 0,37% per le quinte classi.

Accertato quindi che la ripetenza nella scuola primaria, come avvenimento eccezionale, costituisce nell'insieme un fenomeno circoscritto, è comunque interessante rilevare in quali momenti critici dell'itinerario scolastico tende ad emergere e quale evoluzione esso ha avuto nel tempo recente.

Se si esamina il tasso di ripetenza registrato nelle diverse classi di corso, si può notare come il momento critico sia quello del primo anno con tasso di ripetenza più elevato (0,44%), seguito dal secondo anno con flessione nel biennio successivo e nuovo incremento del tasso nell'anno finale.

Raffrontando l'andamento del tasso di ripetenza rispetto al precedente anno scolastico 2000-2001 si rilevano scarti minimi nell'anno scolastico 2001-2002, con lievissimi aumenti nelle prime classi ed altrettanto lievissime diminuzioni nelle terze, quarte e quinte classi.

Se nella scuola elementare il fenomeno della ripetenza è molto contenuto ed in ulteriore flessione, nella scuola media invece, pur anch'esso in lieve flessione, assume valori molto più rilevanti. Trattandosi, nell'uno e nell'altro caso, di scuola dell'obbligo non si può non rilevare come il dato nel suo complesso e nella sua incidenza negativa debba costituire per il sistema scolastico una ragione di riflessione e di analisi sulle proprie finalità istituzionali e formative.

Il tasso di ripetenza nella scuola media ha un andamento decisamente decrescente nel corso delle classi, passando dal 4,89% delle prime, al 3,56% delle seconde ed al 2,64% delle terze.

Da un raffronto del tasso di ripetenza rispetto al precedente anno scolastico 2000-2001 si rilevano scarti decrescenti nel corso delle classi, passando da una diminuzione dello 0,81% delle prime, a quella dello 0,30% delle seconde ed a quella dello 0,12% delle terze classi.

Tale indice consente di misurare il livello qualitativo del percorso scolastico nella scuola elementare e delle difficoltà incontrate dagli alunni nel passaggio all'ordine di scuola superiore.

Dai dati esposti risulta la concentrazione delle difficoltà iniziali degli alunni transitati nella scuola secondaria di primo grado, e la conferma delle difficoltà incontrate dagli alunni nel passaggio tra ordini di scuole con profili ordinamentali, pedagogici, didattici e disciplinari profondamente diversi[26].

Non può escludersi, sia pure per le situazioni verificatesi in alcune regioni (Campania e Basilicata) l'ipotesi di una possibile causa-effetto dell'alta ripetenza nel 1° anno di corso della scuola media rispetto alla sequenza valutativa degli alunni della quinta elementare; cioè che il basso tasso di ripetenza registrato nell'ultimo (o negli ultimi) anno di corso nella elementare sia la causa di una necessaria selezione che viene attuata l'anno dopo.

Potrebbe quindi verificarsi che ad alto tasso di ripetenza in quinta classe elementare corrisponda l'anno dopo un abbassamento del tasso in 1.a media (e viceversa).

Nel procedere negli anni si determina a carico di un medesimo alunno l'accumulo di ripetenze che, soprattutto a cominciare dalla scuola media, assumono un'incidenza significativa.

Il tasso di pluripetenza nel corso dell'anno scolastico 2000-2001 si è attestato intorno allo 0,60%, con un andamento crescente tra le prime (0,57%) e le seconde classi (0,62%) ed invece decrescente nelle terze classi (0,52%).

Da un raffronto del tasso di pluripetenza rispetto al precedente anno scolastico 1999-2000 si rilevano scarti decrescenti nel corso delle classi, passando da una diminuzione dello 0,23% delle prime, a quella dello 0,19% delle seconde ed a quella dello 0,11% delle terze.

Raffrontando il tasso di ripetenza a quello di pluripetenza si rileva una tendenza diffusa all'incremento del tasso di pluriripetenza, che potrebbe far ritenere che, in presenza della

---

[26] Non può escludersi, sia pure per le situazioni verificatesi in alcune regioni (Campania e Basilicata) l'ipotesi di una possibile causa-effetto dell'alta ripetenza nel 1° anno di corso della scuola media rispetto alla sequenza valutativa degli alunni della quinta elementare; cioè che il basso tasso di ripetenza registrato nell'ultimo (o negli ultimi) anno di corso nella elementare sia la causa di una necessaria selezione che viene attuata l'anno dopo.

diminuzione del tasso di ripetenza, non avviene l'espulsione o l'abbandono dei pluriripetenti dal sistema scolastico.

Alunni respinti nell'anno

Regioni	*Alunni di elementare*	*Alunni di media*	*Alunni di istituti superiori*
Abruzzo	0,36	3,43	13,24
Basilicata	0,27	2,73	14,16
Calabria	0,25	3,70	12,58
Campania	0,24	3,61	15,35
Emilia R.	0,46	2,46	13,65
Friuli V.G.	0,32	4,58	15,87
Lazio	0,31	3,87	15,55
Liguria	0,29	3,87	15,81
Lombardia	0,21	3,87	16,99
Marche	0,25	3,10	10,39
Molise	0,38	2,89	11,26
Piemonte	0,54	4,62	16,12
Puglia	0,23	3,34	13,80
Sardegna	0,22	7,88	22,95
Sicilia	0,59	6,49	18,30
Toscana	0,33	3,28	15,37
Umbria	0,34	2,92	10,58
Veneto	0,30	3,38	12,40
ITALIA	**0,36**	**4,10**	**15,33**

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Nella scuola elementare le regioni che hanno mostrato più "severità" raggiungendo le percentuali più alte di respinti sono state la Sicilia con lo 0,59% e il Piemonte con lo 0,54%.

Le meno "severe" sono state la Lombardia e la Sardegna rispettivamente con lo 0,21 e lo 0,22% di respinti.

La scuola secondaria di I grado (4,10% di respinti) ha avuto nella Sardegna la regione più severa (7,88% di respinti) e nell'Emilia la regione più "clemente" (2,46%).

Negli istituti di istruzione secondaria i respinti nei diversi anni di corso sono stati il 15,33% degli studenti iscritti, con punte del 22,95% in Sardegna e solamente del 10,39% nelle Marche.

I passaggi ai successivi gradi di scuola rappresentano sempre un momento critico nella storia scolastica degli alunni. In particolare nella scuola secondaria di II grado l'impatto con la nuova organizzazione genera abbandoni, ripetenze e insuccesso formativo.

L'innalzamento dell'obbligo scolastico, determinato dalla legge n. 9/1999 con conseguente frequenza generalizzata del primo anno di corso degli istituti di istruzione secondaria, ha suggerito al ministero dell'Istruzione di rilevare le eventuali criticità nel passaggio dal 1° al 2° anno di corso che rappresenta il momento di superamento della frequenza obbligata.

Dalla rilevazione condotta risulta che nel 2002 il tasso di passaggio per avvenuta promozione è stato pari all'80% (media nazionale); il che sta a significare che il restante 20% di studenti ha abbandonato nel corso dell'anno, è stato non ammesso alla classe successiva oppure è passato ad altra scuola.

Quel 20% di dispersione non rappresenta certamente un dato molto confortante.

Quattro regioni hanno comunque avuto situazioni peggiori, che si sono attestate al di sotto della media nazionale: la Sardegna e la Campania al sud rispettivamente con il 72% (dispersione pari al 28%) e il 78% di tasso di passaggio (22% di dispersione), il Piemonte e la Lombardia al nord con il 78% e il 79% di tasso di passaggio.

Il Molise, meglio di tutte, è stata la regione con il più alto tasso di passaggio al 2° anno di corso (90%).

Tasso di passaggio al 2° anno
Istruzione secondaria II grado

	Tasso di passaggio al 2° anno di corso
Sardegna	72%
Campania	78%
Piemonte	78%
Lombardia	79%
ITALIA	**80%**
Lazio	81%
Liguria	81%
Sicilia	81%
Toscana	81%
Puglia	83%
Veneto	83%
Abruzzo	84%
Emilia Romagna	84%
Friuli Venezia	84%
Calabria	85%
Basilicata	86%
Marche	87%
Umbria	89%
Molise	90%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

5.3 Il successo scolastico.

L'esito positivo del percorso scolastico costituisce indubbiamente, nel suo insieme, uno degli elementi di misurazione del livello di salute del sistema, oltre che, beninteso, dell'accertamento dei livelli di apprendimento individuali degli alunni.

La conclusione dell'itinerario scolastico, con l'esame finale di Stato al termine del percorso di istruzione secondaria, rappresenta certamente uno dei momenti di verifica del corso di studi.

La rilevazione finale dell'esame di Stato è stata eseguita sul dato quantitativo (percentuale di diplomati-maturi) e su quello qualitativo (% dei diplomati con votazione massima e percentuale con votazione minima).

5. 3.1 I diplomati.

Su circa 400 mila studenti che nel 2002 hanno sostenuto l'esame di Stato secondo la nuova formula di commissioni esaminatrici composti da membri interni con presidenza esterna, è stato diplomato il 96,84% degli studenti, che equivale a dire che solamente 3 studenti su 100 non sono stati dichiarati "maturi".

Al di sotto di tale media si sono trovati gli istituti di diverse regioni: la Sardegna con il 95,05%, la Liguria (95,23%), il Lazio, il Piemonte, la Lombardia, la Toscana, la Basilicata e l'Abruzzo.

Meglio di tutti hanno fatto gli istituti scolastici della Campania che, con una percentuale del 98,01% hanno sostanzialmente escluso dal riconoscimento di maturità finale solamente 2 studenti su 100.

Diplomati 2002

	% diplomati
Sardegna	95,05
Liguria	95,23
Lazio	95,63
Piemonte	96,04
Lombardia	96,25
Toscana	96,41
Basilicata	96,59
Abruzzo	96,61
ITALIA	**96,84**
Sicilia	96,92
Veneto	97,16
Molise	97,20
Umbria	97,31
Friuli V.G.	97,44
Puglia	97,50
Emilia R.	97,65
Calabria	97,89
Marche	97,97
Campania	98,01

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

5.3.2 I risultati dei diplomati.

Se si pone attenzione alla qualità della maturità conseguita, cioè alla votazione attribuita all'esame finale di Stato, risulta che nel 2002 poco più dei quattro quinti degli studenti si sono situati in posizioni intermedie, uno studente su sedici ha conseguito votazioni di eccellenza e uno su nove si è dovuto accontentare della votazione minima.

Ha infatti conseguito la votazione massima il 6,56% dei diplomati, mentre ha conseguito la votazione minima l'11,94%.

Le situazioni rilevate nelle varie regioni non sono state uniformi. In Emilia Romagna, Marche, Puglia e Umbria si è superato l'8% di diplomati con il massimo di votazione; in Calabria si è addirittura superato il 9%.

Friuli Venezia Giulia e Lombardia sono finite sotto il 5%.

Per quanto riguarda invece le votazioni minime, c'è da rilevare che Sardegna e Campania si sono attestate a valori superiori al 14% di diplomati con la Basilicata che ha superato il 16%.

Sotto il 10% di diplomati con votazioni minime sono state l'Emilia, il Friuli, le Marche e il Veneto.

Votazioni minime e massime dei diplomati

	% diplomati con massima votazione	% diplomati con minima votazione
Abruzzo	6,40	13,78
Basilicata	6,00	16,23
Calabria	9,14	11,10
Campania	6,22	14,58
Emilia R.	8,77	8,41
Friuli V.G.	4,38	9,60
Lazio	5,82	13,19
Liguria	7,09	12,01
Lombardia	4,80	11,35
Marche	8,69	8,93
Molise	5,66	12,07
Piemonte	6,06	10,44
Puglia	8,15	12,70
Sardegna	5,61	14,13
Sicilia	7,00	12,98
Toscana	6,44	10,51
Umbria	8,64	10,30
Veneto	5,63	9,10
ITALIA	**6,56**	**11,94**

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

6. Indicatori di impatto.

Il sistema scolastico ha una sua immediata visibilità nelle strutture distribuite sul territorio, e gli elementi che lo identificano concretamente sono identificati dai luoghi e dalle forme con cui il servizio si attua, nonché dalle persone coinvolte nelle prestazioni. Prima ancora della valutazione degli esiti del servizio stesso, della sua efficacia e dei processi che lo accompagnano, è necessario conoscere, se pur prevalentemente sotto l'aspetto quantitativo, gli elementi principali di struttura del sistema che possono essere identificati, nell'ordine, dalle unità amministrative presenti sul territorio (istituzioni scolastiche autonome), nei punti di erogazione del servizio (plessi, scuole), nelle unità organizzative del servizio (classi, sezioni), nei fruitori del servizio stesso (bambini e alunni) e nelle risorse professionali direttamente impegnate nell'offerta formativa (docenti e personale scolastico).

Le dinamiche che negli anni hanno accompagnato la definizione di questi elementi fino agli attuali assetti sono correlate sostanzialmente a due cause di fondo: le modifiche naturali dei fenomeni demografici che si ripercuotono direttamente anche sugli assetti del servizio, e le politiche di intervento delle Amministrazioni per razionalizzare, qualificare e riformare il servizio stesso.

I due fattori, tra di loro interagenti, determinano, di anno in anno, gli assestamenti del sistema, la cui conoscenza attuale consente, oltre agli aspetti immediatamente rilevabili, di valutare anche correlazioni interne tra i dati di struttura.

L'adozione di sistemi di valutazione del prodotto scolastico è, anzitutto, connessa alle richieste occupazionali, all'accresciuta attenzione all'esterno ed all'interno del sistema di istruzione circa l'efficienza degli investimenti scolastici e l'aggiornamento dei programmi di insegnamento, alle crescenti richieste delle famiglie di attività parascolastiche, ai raffronti con i sistemi scolastici di altri Paesi.

La maggiore attenzione verso la qualità delle istituzioni scolastiche, dei loro prodotti, della loro organizzazione e dei loro standard, genera una proliferazione di progetti e ricerche diretti alla valutazione del prodotto scolastico, secondo metodologie di valutazione di qualità del sistema scolastico, che tengono conto dell'accezione di "qualità" mutuata da altri contesti con analoghi, anche se non sovrapponibili, problemi di ottimizzazione di assetti organizzativi.

La valutazione educativa a tutto campo si riferisce all'esame del processo istruzionale, comprensivo dell'esame della qualità dei "curricula" e dell'azione formativa; in tale processo, strutturato a diversi livelli e di durata pluriennale, confluiscono la verifica dell'efficacia, l'innovazione e la sperimentazione di programmi formativi.

Vengono proposti alcuni indicatori di impatto del sistema scolastico al quale si correlano indicatori di misurazione del prodotto scolastico. Per l'anno 2002 vengono proposti quali indicatori il tasso di precariato, quello di integrazione degli alunni disabili, di integrazione dei cittadini extra- comunitari e il tasso di dimensionamento delle unità scolastiche, dei plessi e delle classi.

6.1 Tasso di precariato.

Il tasso di precariato è dato dal rapporto tra il numero di personale a tempo determinato, con contratto di durata annuale, rispetto a quello a tempo indeterminato e consente di misurare il grado di stabilità del personale dell'amministrazione scolastica e di valutare l'apporto del personale supplente nei confronti dello svolgimento dell'attività didattica. Dal rapporto nel corso degli anni scolastici tra personale a tempo determinato e quello indeterminato viene posta in evidenza l'attività di inquadramento in ruolo del personale docente precario in applicazione di specifiche disposizioni normative.

TASSO PRECARIATO

Anno scolastico	Personale a tempo indeterminato (a)	Personale a tempo determinato (b)	Totale personale (c)	% (b/a)	% (b/c)
1999/2000	714.598	78.875	793.473	11,04	9,94
2000/2001	698.808	117.084	815.892	16,75	14,35
2001/2002	736.134	96.915	833.049	13,16	11,63

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica: "Le serie storiche delle principali grandezze del sistema scolastico statale"(1997/98-2001/02).

Dall'analisi dei predetti dati può desumersi che nel corso dell'ultimo anno si è avuto un aumento, in controtendenza rispetto al precedente anno, del numero del personale a tempo indeterminato di circa 38.000 unità e vi è stata invece una diminuzione di quasi 20.000 unità di personale a tempo determinato.

Il rapporto tra il numero del personale a tempo determinato rispetto al totale del personale dell'amministrazione scolastica è diminuito nell'ultimo anno, passando dal 14,35 all'11,6%, a dimostrazione di una diminuzione del precariato a seguito delle immissioni in ruolo del personale.

Il rapporto tra il numero del personale a tempo determinato rispetto a quello indeterminato è anch'esso diminuito nell'ultimo anno, passando dal 13,2% all'11,6%.

Tasso di precariato dei docenti a.s. 2001/02*

Area geografica	Scuola materna	Scuola elementare	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
NORD OVEST	11,81	10,97	16,17	17,09	14,22
NORD EST	14,24	11,16	15,19	16,54	14,18
CENTRO	8,73	7,22	11,59	13,45	10,55
SUD	6,39	5,79	9,30	11,83	8,67
ISOLE	10,40	8,42	13,84	16,02	12,51
Totale nazionale	**9,33**	**8,50**	**12,76**	**14,58**	**11,61**

* rapporto % tra docenti con contratto di lavoro a tempo determinato e totale docenti

Docenti scuola materna.

Se si considera inoltre, sempre nell'ambito dei soli insegnanti, la differenza esistente circa il rapporto di lavoro instaurato (contratto a tempo indeterminato o determinato), si registra una situazione di complessiva non conseguita stabilità per il perdurare di consistente tasso di docenti con contratto a tempo determinato, anche se la situazione registrata può essere conseguenza di una condizione congiunturale in via di superamento, stante lo svolgimento, nell'anno considerato, delle procedure di reclutamento.

Nel 2001-2002 tale tasso di precarietà e di non stabilità del rapporto di lavoro è sceso dall'11% al 9,33% del totale complessivo di docenti in servizio nelle scuole materne statali.

Nelle aree del Nord Est il tasso ha raggiunto il 14%, mentre nelle aree meridionali ha oscillato tra il 9 ed il 10%.

Va osservato infine che, se si fa riferimento al solo personale a tempo indeterminato, il personale di ruolo è andato diminuendo di numero, a causa probabilmente della impossibilità di attivare pienamente il turn over.

Docenti scuola elementare.

Vi è stato nel settore della scuola elementare una situazione di complessiva non stabilità per il perdurare di consistente tasso di docenti con contratto determinato.

Anche questa situazione, come per altri ordini di scuola, è conseguente ad una condizione congiunturale in via di superamento, stante lo svolgimento, nell'anno considerato, delle procedure di reclutamento.

Nel 2001/02 tale tasso di precarietà e di non stabilità del rapporto di lavoro è stato pari all'8,5% (9,5% nel 2000) del totale complessivo di docenti in servizio nelle scuole elementari.

La situazione tuttavia non è affatto omogenea sul territorio nazionale dove il nord raggiunge tassi di precarietà tra il 1° e l'11%, mentre il Sud non raggiunge il 6%.

Docenti scuola secondaria di primo grado.

Si registra anche per il settore della scuola media, in termini più accentuati, una situazione complessiva di non stabilità per il perdurare del consistente tasso di docenti con contratto a tempo determinato.

Anche questa situazione, come per altri ordini di scuola, è conseguente ad una condizione congiunturale in via di superamento, stante lo svolgimento, nell'anno considerato, delle procedure di reclutamento.

Nel 2001/02 tale tasso di precarietà e di non stabilità del rapporto di lavoro è stato quasi del 12,76% (15% nel 2000) del totale complessivo di docenti in servizio nelle scuole secondarie di I grado, equivalente ad un docente con rapporto precario ogni sette insegnanti in servizio.

La situazione non è affatto omogenea sul territorio nazionale dove il nord raggiunge alti tassi di precarietà tra il 15 ed 16%, mentre il Sud non raggiunge il 10%.

Docenti scuola secondaria di secondo grado.

Anche per il settore della scuola secondaria di secondo grado si è avuta una situazione complessiva di non stabilità, più evidente che in altri settori, per il perdurare del consistente tasso di docenti con contratto determinato.

Anche questa situazione, come per altri ordini di scuola, è conseguente ad una condizione congiunturale in via di superamento, stante lo svolgimento, nell'anno considerato, delle procedure di reclutamento.

Nel 2001/2002 tale tasso di precarietà e di non stabilità del rapporto di lavoro è stato del 14,58% del totale complessivo di docenti in servizio nelle scuole secondarie di II grado.

La situazione non è affatto omogenea sul territorio nazionale dove il nord e le Isole raggiungono tassi di precarietà tra il 16 ed il 17%, mentre il Sud non raggiunge l'12%.

Docenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato e determinato a.s. 2001/2002

		Scuola materna	Scuola elementare	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	**Totale docenti**	Docenti di Accademie e Conservatori
Docenti con contratto a tempo indeterminato	Su posto normale	76.154	229.410	157.744	227.625	**690.933**	**5.855**
	Su posto di sostegno	3.839	17.220	15.939	6.262	**43.260**	-
	Totale	**79.993**	**246.630**	**173.683**	**233.887**	**734.193**	-
Docenti con contratto a tempo determinato annuale	Su posto normale	2.886	4.067	5.513	6.892	**19.358**	-
	Su posto di sostegno	650	2.622	1.197	557	**5.026**	-
	Totale	**3.536**	**6.689**	**6.710**	**7.449**	**24.384**	-
Docenti con contratto a tempo determinato fino al termine delle attività didattiche	Su posto normale	2.116	6.979	13.011	27.057	**49.163**	-
	Su posto di sostegno	2.583	9.245	5.677	5.403	**22.908**	-
	Totale	**4.699**	**16.224**	**18.688**	**32.460**	**72.071**	-

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Sulle cause di formazione del precariato la Corte si è già espressa nelle relazioni dei precedenti esercizi; tra di esse si ricordano la discrasia tra organico di diritto e funzionamento di fatto all'inizio di ogni anno scolastico, come evidenziato nella sottoindicata tabella 4.

Organico di diritto e di fatto del personale docente – anno 2002

Tab. 4

	materna	elementare	media	superiore	totale
Organico diritto	83.724	255.107	178.799	238.248	755.878
A tempo indeterminato	79.993	248.571	173.683	233.887	736.134
A tempo determinato	8.235	23.373	25.398	39.909	96.915
Totale docenti – organico di fatto	88.228	271.944	199.081	273.796	833.049
Differenza Organico diritto/organico di fatto	4.504	16.837	20.282	35.548	77.171
%	5,8%	21,8%	26,3%	46,1%	100,0%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

A fronte di un organico di diritto di 755.878 docenti ne sono stati utilizzati di fatto 833.049, cioè 77.171 più del previsto. In particolare gli istituti di istruzione secondaria di II grado hanno assorbito il 46% di questa dote integrativa, mentre la scuola materna se ne è avvalsa soltanto per il 5,8%.

Altre cause del fenomeno del precariato sono la copertura dei posti resi vacanti in conseguenza di esoneri dall'insegnamento; comandi, aspettative ed esoneri per altre cause; utilizzazione di docenti non specializzati nel settore del sostegno.

La proliferazione di personale precario, conseguente all'applicazione di meccanismi applicativi di disposizioni normative del settore dell'istruzione si ripercuote negativamente sul piano della corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative.

6.2 Tasso di integrazione.

Una caratteristica significativa della scuola italiana è quella dell'integrazione. Il termine può fare intendere sia la situazione di alunni di diversa cultura sia quella di alunni di diversa condizione personale psicofisica.

Nel primo caso i ragazzi provenienti da altre nazioni, figli di extracomunitari, come avviene per le loro famiglie, cercano l'integrazione nel sistema scolastico per conseguire condizioni di parità e di uguaglianza negli apprendimenti e nelle conoscenze per realizzare il loro diritto di cittadinanza attiva.

Nel secondo caso si tratta di minori per i quali, secondo i principi della legge n. 104/1992, reclamano il diritto allo studio e all'educazione in una condizione di inserimento e di piena relazione con gli altri alunni.

Su questo secondo fronte il sistema scolastico nazionale è impegnato da molti anni mediante due interventi specifici: la dimensione delle classi con presenza di disabili e l'impiego di personale specializzato con funzione di sostegno.

Gli indicatori di questi due interventi costituiscono un modo indiretto per valutare, soprattutto dal punto di vista quantitativo, l'efficacia del risultato dell'integrazione dei disabili[27].

6.2.1 Tasso di integrazione dei disabili.

Alunni portatori di handicap.

La presenza di alunni portatori di handicap nelle classi delle scuole italiane costituisce un elemento strutturale del sistema, consolidatosi negli anni e rafforzato dalle norme di attuazione della legge quadro sull'handicap n. 104/1992.

Correlate al problema degli inserimenti vi sono numerose altre problematiche che coinvolgono responsabilmente le Amministrazioni centrali e territoriali, quali, ad esempio, quella del personale docente di sostegno, i servizi di supporto, le barriere architettoniche.

Nell'anno 2002 i portatori di handicap inseriti nelle scuole statali non speciali sono stati 132.402 con una incidenza sul totale degli alunni pari all'1,81%. In valori assoluti è la scuola elementare a registrare la maggior quantità di presenze (55.471); in termini di incidenza percentuale sul totale degli alunni frequentanti è la scuola media ad avere il tasso di presenza più elevato (2,67%).

Alunni in situazione di handicap per tipo di scuola statale
Anno 2002

Tipo di scuola	Alunni in situazione di handicap	Incidenza sul totale degli alunni
Infanzia	10.507	1,11%
Elementare	55.471	2,19%
Media	45.551	2,67%
Secondaria II grado	20.873	0,98%
Totale	132.402	1,81%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

[27] In queste valutazioni va tenuto presente il fatto che, per effetto dell'art. 40 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 finanziaria 1998, il numero di docenti di sostegno di cui normalmente può disporre nell'organico di diritto ciascuna provincia è calcolato in rapporto alla complessiva popolazione scolastica in numero di un docente di sostegno ogni 138 alunni iscritti.

La situazione dell'integrazione di alunni disabili può essere così sinteticamente rappresentata:

a.s. 2001/2002

Situazione di inserimento di alunni portatori di handicap

Indicatori	materna	elementare	media	Sec. II grado	TOTALE
Alunni in situazione di handicap	10.507	55.471	45.551	20.873*	132.402
Totale alunni frequentanti	947.986	2.534.209	1.704.479	2.421.303	7.607.977
Docenti di sostegno	7.072	29.087	22.813	12.222	71.194

Rapporto Alunni in situazione di handicap/docenti di sostegno

Rapporti	materna	elementare	Media	sec. II grado	TOTALE
Alunni in situazione di handicap/docenti di sostegno	1,48	1,90	1,99	1,70	1,85

Rapporto Totale alunni frequentanti/docenti di sostegno

Rapporti	materna	elementare	media	sec. II grado	TOTALE
Totale alunni frequentanti/docenti di sostegno	134,04	87,12	74,71	198,11	106,86

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Il primo elemento valutativo che emerge dagli indicatori sopra esposti è quello della quantità complessiva di alunni disabili inseriti.

Se si considera l'insieme degli alunni disabili inseriti, dalla scuola materna alla scuola secondaria di II grado, si può rilevare come siano in quantità pari ad un disabile ogni 60 alunni presenti. Un rapporto che negli anni è andato abbassandosi sempre più.

Il sostegno.

Se si mettono in rapporto le quantità di alunni disabili con quelle dei docenti di sostegno preposti, si può rilevare che mediamente vi sono due alunni disabili per ogni docente di sostegno utilizzato. Un rapporto che tende ad elevarsi con il passaggio nei diversi ordini di scuola, innalzandosi dall'148 della materna all'199 della secondaria di I grado.

Se si considera che fino a qualche anno la norma generale (mai rispettato nell'organico di fatto) prevedeva un rapporto di un docente di sostegno ogni quattro alunni disabili inseriti, si può ben rilevare la consistenza di un risultato nettamente favorevole per gli alunni.

Va rilevato che gli effetti della legge n. 69/2000 per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni con handicap hanno iniziato a prodursi nell'anno scolastico 2001-2002.

Le risorse professionali per il sostegno.

L'obiettivo di determinare le risorse professionali necessarie al sostegno secondo il parametro di una unità docente ogni 138 alunni iscritti (art. 40 legge n. 449/1997) in un arco di tempo definito, trova nel 2001-2002 applicazione per il quarto anno.

Il rapporto riguarda l'insieme della popolazione scolastica dalle materne alle secondarie di secondo grado in ciascuna provincia. Spetta infatti al provveditore agli studi determinare la distribuzione dei docenti di sostegno secondo le necessità individuate in ciascun settore.

Obiettivo è determinare una distribuzione di risorse professionali più equilibrata tra i diversi territori.

Il raffronto tra le diverse situazioni provinciali, considerate nell'insieme di tutti gli ordini di scuola interessati (dalla materna alla secondaria di II grado), mette in evidenza una situazione non ancora omogenea, nonostante costituita sulla base di parametri comuni.

6.2.2 Tasso di integrazione alunni extra-comunitari.

La presenza di alunni stranieri nelle scuole italiane rappresenta ormai un fenomeno di dimensioni consistenti, se pur variamente distribuito nelle diverse aree del Paese, al quale la scuola è chiamata a far fronte non più in termini di emergenza ma con interventi strutturali e programmati.

Nel 2002 gli alunni stranieri hanno raggiunto il numero complessivo di quasi 182 mila unità, con particolare presenza nelle scuole elementari.

Alunni stranieri inseriti nei diversi ordini di scuola – anno 2002

	materna	elementare	media	superiori	Totale
Alunni	36.806	76.607	44.182	24.062	181.657
%	20,3%	42,2%	24,3%	13,2%	100,0%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Dopo la prima fase migratoria che ha visto prevalentemente presenti in Italia cittadini adulti soli o con gruppi, nella seconda fase, di espansione e consolidamento, si vanno costituendo nuclei familiari con crescente presenza di minori, molti dei quali nati nel nostro Paese.

I talune realtà scolastiche di territori fortemente interessati alla presenza di cittadini stranieri con nuclei familiari, l'incidenza di alunni di nazionalità non italiana è alta e raggiunge mediamente anche il 6%, senza contare singole scuole o classi con elevatissima presenza di alunni stranieri, quasi maggioritaria rispetto alla popolazione indigena.

La media nazionale registra una presenza, rispetto agli alunni italiani, pari al 2,31%, ma vi sono situazioni regionali diametralmente opposte, quali ad esempio, quelle dell'Emilia Romagna (4,80%) e della Campania (0,30%).

Alunni stranieri iscritti presenti nelle scuole – anno 2002

Regioni	Alunni	% stranieri su popolazione scolastica
Emilia Romagna	22.814	4,80
Umbria	4.836	4,31
Lombardia	44.949	3,80
Marche	7.961	3,80
Toscana	14.884	3,71
Liguria	22.901	3,66
Friuli Venezia G.	6.339	3,48
Veneto	4.650	3,41
Piemonte	17.235	3,21
Lazio	14.714	2,34
Italia	181.767	2,31
Abruzzo	3.235	1,62
Puglia	4.719	0,65
Calabria	1.904	0,55
Sicilia	4.709	0,53
Molise	216	0,44
Basilicata	422	0,40
Sardegna	864	0,34
Campania	2.293	0,30

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

I ragazzi provenienti da altre nazioni, figli di extracomunitari, come avviene per le loro famiglie, cercano l'integrazione nel sistema scolastico per conseguire condizioni di parità e di uguaglianza negli apprendimenti e nelle conoscenze al fine di realizzare il loro diritto di cittadinanza attiva.

E' in forte crescita l'incidenza degli alunni con cittadinanza non italiana sulla popolazione scolastica, che ha raggiunto nell'anno scolastico 2001- 2002, secondo dati forniti dal Ministero, il 2,36% (l'1,84% nel precedente anno scolastico); in termini assoluti sono 181.767 (147.406 nel precedente anno scolastico) gli alunni con cittadinanza non italiana, dei quali 80.622 (64.342 nel precedente anno scolastico) di cittadinanza europea e 101.145 (83.064 nel precedente anno scolastico) quelli di cittadinanza extra- europea. Nell'anno scolastico 2000-2001, l'incidenza era dell'1,84%, il numero complessivo degli alunni stranieri era di 147.406, dei quali 64.432 di cittadina europea e 83.064 di cittadinanza extra- europea. La maggiore concentrazione di alunni è avvenuta nel Nord Est, con il 4,06%, nel Nord Ovest, con il 3,60%, seguita dal Centro con il 3,13%; bassa la percentuale nel Sud (0,58%) e nelle Isole (0,49%).

Sempre secondo dati del Ministero, relativi alla distribuzione percentuale degli alunni con cittadinanza non italiana per continente di appartenenza, la prevalenza è degli alunni con cittadinanza europea non appartenenti all'Unione Europea (41,64%), seguiti da quelli con cittadinanza africana (28,43 %), asiatica (15,05%), ed americana (12%).

Da un'analisi più dettagliata per Paesi europei di provenienza, risulta di gran lunga prevalente il numero degli alunni dell'Albania (32.268), seguiti a distanza da quelli della Romania (8.804), della Serbia (8.511), della Macedonia (5.035), dell'ex Russia (4.971), della Bosnia (2.686) e della Polonia (2.533).

Per quanto riguarda i Paesi africani, risulta maggioritario il numero degli alunni del Marocco (28.072), e quindi a distanza della Tunisia (4.187), del Ghana (3.025) e dell'Egitto (2.546).

Per quanto attiene ai Paesi asiatici, prevalente il numero degli alunni della Cina (9.795), seguiti da quelli delle Filippine (4.194), dell'India (3.833) e del Pakistan (2.278).

Per quello che concerne i Paesi americani, è maggiore il numero degli alunni del Perù (4.822), seguiti da quelli dell'Ecuador (4.345) e del Brasile (2.639).

Secondo una serie storica degli alunni di cittadinanza non italiana negli ultimi cinque anni, per i sei Paesi con maggiore concentrazione, per l'Albania si è passati da 4.141 dell'anno scolastico 1995- 1996 a 32.268 dell'anno scolastico 2001- 2002, per il Marocco da 7.655 a 28.272, per la Serbia da 9.266 a 18.577, per la Cina da 2.941 a 9.795, per la Romania da 885 a 8.804 e per l'ex Russia da 660 a 4.871.

Per una valutazione della capacità del sistema scolastico di rispondere alle esigenze di apprendimento degli alunni con cittadinanza non italiana, possono essere utili i risultati di elaborazioni svolte dal Ministero circa l'incidenza del successo scolastico per le scuole elementari e per quelle secondarie di primo grado; secondo tali dati, il tasso di successo scolastico per la scuola elementare è salito dal 95,99% del 1999- 2000 al 96,64% del 2000-2001, e per la scuola secondaria di primo grado dall'86,20 all'88,42%.

Circa la distribuzione degli alunni per ordini e grado di scuole, la maggiore concentrazione è nelle scuole elementari (2,99%), in quelle secondarie di primo grado (2,70%) ed in quelle materne (2,62%).

In termini assoluti e per Paesi di provenienza, la maggiore concentrazione di alunni è nelle scuole elementari del Nord Est di alunni di cittadinanza europea non appartenenti all'Unione europea (10.324); sempre nelle scuole elementari del Nord Ovest e del Centro è una rilevante concentrazione di alunni provenienti dalla medesima area geografica, rispettivamente di 10-023 e di 9.438 alunni.

Sulla base delle proiezioni dei dati, sulla base delle informazioni diffuse dall'ISTAT, è presumibile che nei prossimi anni saranno i nuovi nati dei nuclei di stranieri stabilizzati in Italia

a rafforzare in modo sensibile la presenza di alunni con cittadinanza non italiana nel sistema scolastico, presenza che tende a potenziarsi a seguito del progressivo miglioramento del livello di scolarizzazione degli stranieri.

Pur tenendo conto degli effetti dei recenti provvedimenti di razionalizzazione dell'ingresso di immigrati in Italia, nei prossimi anni è possibile un ulteriore incremento annuo degli alunni stranieri per effetto dei processi di ricongiungimento dei ragazzi ai parenti stabilitisi nel nostro Paese.

6.3 Tasso di dimensionamento delle unità scolastiche.

Le istituzioni scolastiche, dopo le complesse azioni di dimensionamento messe in atto tra il 1999 e il 2000 in funzione dell'avvio del nuovo regime di autonomia (art. 21 della legge n. 59/1997), si trovano sostanzialmente in una fase di assestamento di impianto che nel 2002 le ha viste principalmente proiettate ad azioni di organizzazione interna. Eventuali modifiche, anche rapportate alle riforme generali del sistema scolastico, potrebbero essere avviate nel 2004-2005 con diretta competenza dei soggetti (Regioni ed Enti locali) che sul territorio hanno competenza diretta nella determinazione dei servizi pubblici.

Nel 2002 hanno funzionato 10.788 istituzioni scolastiche autonome statali, alla diretta dipendenza di un dirigente scolastico, la nuova figura di capo d'istituto costituita contestualmente con il nuovo regime autonomistico.

Istituzioni scolastiche 2002

Regione	Totale istituti primo ciclo	Totale istituti secondo ciclo	Totale istituzioni scolastiche
Piemonte	485	199	684
Lombardia	936	369	1.305
Liguria	165	74	239
Veneto	512	231	743
Friuli Venezia G.	138	68	206
Emilia Romagna	383	177	560
Toscana	369	187	556
Umbria	119	59	178
Marche	187	95	282
Lazio	648	307	955
Abruzzo	205	89	294
Molise	62	30	92
Campania	1.007	366	1.373
Puglia	653	273	926
Basilicata	127	54	181
Calabria	430	173	603
Sicilia	867	319	1.186
Sardegna	295	130	425
Totale	**7.588**	**3.200**	**10.788**

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Le dimensioni di tali istituzioni sono rapportate alla popolazione scolastica, secondo parametri uguali per i diversi settori scolastici (da 500 a 900 alunni, con particolari eccezioni per i territori montani e le piccole isole).

Una particolarità del dimensionamento operato, per corrispondere alla applicazione dei richiamati parametri, riguarda l'assemblamento di scuole appartenenti anche a ordini e gradi diversi. Nel primo ciclo di istruzione sono stati costituiti molti istituti comprensivi di scuola

materna, elementare e media, organizzati in un'unica istituzione scolastica. Nel secondo ciclo sono stati costituiti istituti superiori che hanno unificato istituti di tipo e grado diversi (licei, tecnici, ecc.).

Vi è da rilevare come il primo tipo di unificazione (gli istituti comprensivi) sembra realizzare concretamente forme di continuità verticale e significative interazioni tra ordini di scuola diversi, il secondo tipo, invece, realizza raramente sinergie orizzontali e progettazioni comuni, caratterizzandosi spesso come mera formula organizzativa senza effetti innovativi, forse anche per la breve esperienza di funzionamento fin qui attivata.

6.4 Il tasso di femminilizzazione nella scuola.

Una caratteristica significativa della scuola italiana è quella della femminilizzazione, termine con il quale si intende rilevare l'alta percentuale femminile tra i docenti di ogni ordine e grado.

Il mondo della scuola è popolato prevalentemente da donne, anche se la loro presenza si distribuisce diversamente tra le varie tipologie di personale. Mentre è molto elevata nel corpo docente (circa 82%), si riduce al 61% nel personale amministrativo, tecnico ed ausiliario, al 35% tra i dirigenti scolastici e al 19% nel personale educativo. Inoltre è possibile constatare forti differenze anche tra gli ordini scuola. Infatti, mentre nella scuola primaria quasi la totalità dei docenti è donna (oltre il 99% nella scuola dell'infanzia e il 95% in quella elementare), in quella secondaria la percentuale scende al 75% nel I grado e al 59% nel II grado. Analogo il discorso per i dirigenti scolastici: mentre sono donne il 46% dei direttori didattici e dei capi degli istituti comprensivi, la stessa percentuale per i capi degli istituti di II grado è del 24%.

Il tasso di femminilizzazione si presenta in aumento nel 2002 rispetto al 2001 per tutte le diverse tipologie di personale, in disparte la scuola dell'infanzia dove ha raggiunto livelli massimi (99,34%): nella scuola elementare dal 95,18 al 95,30%, nella scuola secondaria di primo grado dal 74,78 al 75,09%, nella scuola secondaria di secondo grado dal 58,59 al 58,85%, nel personale educativo dal 18,65 al 18,75%, nei dirigenti scolastici della scuola elementare ed in quella secondaria di primo grado dal 45,82 al 46,38%, nei dirigenti della scuola secondaria di secondo grado dal 23,78 al 24,45%.

7. Il percorso di attuazione.

7.1 Il processo di riforma.

Il processo di riforma del sistema scolastico, avviato negli anni scorsi, è proseguito soprattutto con interventi diretti all'adeguamento degli assetti organizzativi e strutturali delle strutture regionali e delle istituzioni scolastiche in funzione dell'esercizio dell'autonomia scolastica.

Alla riforma degli ordinamenti scolastici si è accompagnata l'istituzione di organismi di valutazione dell'istruzione e dei programmi di intervento normativo, in grado di supportare il monitoraggio del processo di attuazione dell'autonomia scolastica e la regolazione dei processi di incentivazione dei risultati conseguiti, in termini quantitativi e qualitativi, nella gestione della riforma.

Nel processo di riforma del sistema dell'istruzione sono contenute disposizioni dirette ad incentivare l'ampliamento delle possibilità formative nei luoghi di lavoro e le possibilità di formazione esterna, nel processo di continua crescita diretto a sostenere gli aspetti formativi durante l'intero corso della vita.

La concreta realizzazione della riforma dell'istruzione è condizionata, oltre che dal processo di valorizzazione del ruolo dei dirigenti scolastici e dei docenti, dalle possibilità di finanziamento dell'edilizia scolastica nell'ambito delle competenze delle Regioni e degli enti locali.

L'applicazione nel sistema scolastico a livello centrale e regionale delle disposizioni relative alle modifiche di incarico delle dirigenze in atto (spoil system) ha avuto indirettamente riflessi sulla continuità del processo di attuazione del decentramento amministrativo anche in campo scolastico, tenuto conto dei nuovi livelli territoriali di organizzazione e di gestione presso gli uffici dirigenziali regionali.

7.2 La razionalizzazione della rete scolastica e gli andamenti della popolazione scolastica.

Nell'anno scolastico 2001-2002 la popolazione accolta nelle scuole statali è stata complessivamente di circa 7 milioni e 608 mila unità. Scuola elementare e istituti superiori, con circa 2,5 di alunni ciascuno, rappresentano i settori più popolati, grazie soprattutto alla durata quinquennale dei corsi di studio.

Popolazione scolastica delle scuole statali – anno 2002

	Materna	Elementare	media	superiori	Totale
Alunni	947.986	2.534.209	1.704.479	2.421.303	7.607.977
%	12,5%	33,3%	22,4%	31,8%	100,0%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Il dato complessivo di popolazione di per sé non è indicativo di significative situazioni meritevoli di considerazione. Se viene rapportato, per ciascun ordine di scuola, alla presenza dell'offerta di servizio sul territorio e al dimensionamento delle classi organizzate nelle scuole, può consentire valutazioni più precise sull'organizzazione del servizio e sulle sue ricadute formative.

Area geografica	Scuola materna		
	Variazione a.s 1999/00 – 1998/99	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01
NORD OVEST	5.403	5.128	4.630
NORD EST	2.667	3.570	3.069
CENTRO	2.522	2.917	4.158
SUD	-5.269	149	-492
ISOLE	2.687	-1.152	603
Totale nazionale	**8.010**	**10.612**	**11.968**

Area geografica	Scuola elementare		
	Variazione a.s 1999/00 – 1998/99	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01
NORD OVEST	1.055	3.277	1.562
NORD EST	2.999	4.057	2.939
CENTRO	-63	2.040	-262
SUD	-12.824	-15.814	-19.087
ISOLE	-6.314	-8.085	-9.996
Totale nazionale	**-15.147**	**-14.525**	**-24.844**

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Area geografica	Scuola secondaria di I grado		
	Variazione a.s 1999/00 – 1998/99	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01
NORD OVEST	2.032	3.932	8.622
NORD EST	283	4.957	7.335
CENTRO	194	2.544	5.977
SUD	-1.679	-6.227	-1.884
ISOLE	-1.850	-3.091	-126
Totale nazionale	**-1.020**	**2.115**	**19.924**

Area geografica	Scuola secondaria di II grado		
	Variazione a.s 1999/00 – 1998/99	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01
NORD OVEST	6.975	4.327	8.377
NORD EST	435	2.098	2.278
CENTRO	-1.516	644	2.967
SUD	3.130	9.287	12.595
ISOLE	1.209	4.990	12.932
Totale nazionale	**10.233**	**21.346**	**39.149**

Area geografica	Totale		
	Variazione a.s 1999/00 – 1998/99	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01
NORD OVEST	15.465	16.664	23.191
NORD EST	6.384	14.682	15.621
CENTRO	1.137	8.145	12.840
SUD	-16.642	-12.605	-8.868
ISOLE	-4.268	-7.338	3.413
Totale nazionale	**2.076**	**19.548**	**46.197**

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Per effetto della legge di innalzamento dell'obbligo scolastico (n. 9/1999) dall'anno 1999-2000 gli alunni licenziati dalla scuola media e con frequenza di soli otto anni di scuola, sono stati assoggettati ad un altro anno di obbligo, che ha comportato la frequenza almeno del primo anno di istituti superiori.

L'anno scolastico 2001-2002 è stato quindi il terzo anno di attuazione della nuova norma, il che ha consentito di rilevare l'andamento del nuovo regime normativo con riferimento all'anno 1998-1999, ultimo del precedente ordinamento che prevedeva solamente otto anni di obbligo scolastico.

Nel 1998-1999, anno che precede l'attuazione del nuovo obbligo scolastico, gli studenti degli istituti di istruzione secondaria erano stati in tutto 2.420.402 con la seguente distribuzione per anno di corso:

Studenti istituti istruzione sec. II gr. a.s. 1998-1999

Classi	*Alunni*	*%*
Prima	557.239	23,0%
Seconda	529.471	21,9%
Terza	492.906	20,4%
Quarta	448.727	18,5%
Quinta	392.059	16,2%
Totale	2.420.402	100,0%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Si può rilevare come la distribuzione degli alunni nei diversi anni di corso tenda gradualmente a diminuire, per effetto degli abbandoni e della dispersione scolastica, al punto che tra anno iniziale e anno finale vi è una differenza, in punti percentuali, di quasi 7 punti, equivalenti ad una diminuzione di oltre 165 mila studenti.

Dei 2.420.402 studenti, presenti alla vigilia del nuovo regime normativo di innalzamento dell'obbligo scolastico, il 35,9% frequenta istituti di istruzione classica, scientifica o magistrale complessivamente considerati, il 39,8% istituti tecnici, il 20,6% istituti professionali e il restante 3,7% istituti artistici.

Studenti per anno di corso nei diversi tipi di istituto secondario – anno 1998-1999

	Istruzione Classica, Scientifica e Magistrale	Istruzione Tecnica	Istruzione Professionale	Istituti d'arte e licei artistici	Totale
Prima	189.032	217.467	128.122	22.618	557.239
Seconda	187.616	203.508	117.176	21.171	529.471
Terza	180.972	193.951	99.637	18.346	492.906
Quarta	169.118	181.140	82.008	16.461	448.727
Quinta	143.123	167.444	70.692	10.800	392.059
Totale	**869.861**	**963.510**	**497.635**	**89.396**	**2.420.402**
%	*35,9%*	*39,8%*	*20,6%*	*3,7%*	*100%*

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

L'innalzamento dell'obbligo scolastico non rappresenta solamente un fenomeno di natura quantitativa, destinato ad incrementare i livelli ordinari di popolazione scolastica; può infatti rappresentare per migliaia di studenti, obbligati a proseguire gli studi, un'opzione particolare di scelta rispetto agli standard tradizionali in cui, pur con flessibilità annue, si riversano le iscrizioni e le frequenze dei corsi di istruzione secondaria.

Complessivamente la popolazione iscritta ai corsi di istruzione secondaria di II grado nei tre anni di nuovo obbligo è aumentata di numero. L'aumento è stato modesto (circa mille unità), ma è da considerare comunque buono, se si tiene conto del fatto che i corsi di studio della precedente fascia dell'obbligo registrano un calo costante annuo di iscrizioni.

In particolare nel primo anno di corso gli studenti iscritti nel 2001-2002 sono risultati di numero maggiore di circa 36 mila unità rispetto all'anno che ha preceduto l'attuazione dell'innalzamento dell'obbligo.

Studenti istituti istruzione sec. II gr. a.s. 2001-02

Classi	*Alunni*	*%*
Prima	593.010	24,5%
Seconda	515.201	21,3%
Terza	487.644	20,1%
Quarta	437.642	18,1%
Quinta	387.806	16,0%
Totale	**2.421.303**	**100,0%**

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Con riferimento alle singole tipologie di istituto, l'istruzione classica, scientifica e magistrale ha fatto registrare nei primi tre anni di corso una situazione di maggior mantenimento (prosieguo degli istituti dopo il primo anno) con una variazione percentuale di un punto rispetto al 1998-99, passando dal 63,8% di studenti dei primi tre anni di corso rispetto al totale complessivo dei cinque anni di corso, al 64,8%.

I tecnici hanno anch'essi fatto registrare una situazione di consistente mantenimento (dal 69,3% al 71%); lieve mantenimento negli artistici (dal 65,3% al 65,9%); leggera flessione nei professionali (dal 69,5% al 68,7%).

Può essere interessante rilevare come la nuova leva di studenti obbligata alla frequenza scolastica si è distribuita nei vari tipi di istituto secondario.

Poiché queste nuove leve possono essere presenti, oltre che nelle prime classi, anche nei successivi due anni di corso, si possono mettere a confronto le quote percentuali di presenza degli studenti iscritti ai primi tre anni del 1998-1999 e del 2001-2002.

Studenti per anno di corso nei diversi tipi di istituto secondario – anno 2001-02

	Istruzione Classica, Scientifica e Magistrale	Istruzione Tecnica	Istruzione Professionale	Istituti d'arte e licei artistici	Totale
Prima	195.505	220.367	153.437	23.701	593.010
Seconda	176.691	192.981	124.832	20.697	515.201
Terza	172.478	186.291	109.640	19.235	487.644
Quarta	161.673	170.532	88.068	17.369	437.642
Quinta	150.155	155.654	70.431	11.566	387.806
Totale	**856.502**	**925.825**	**546.408**	**92.568**	**2.421.303**
%	*35,4%*	*38,2%*	*22,6%*	*3,8%*	*100,0%*

Complessivamente la popolazione scolastica dei primi tre anni di corso nel 1998-1999 rappresentava il 65,3% del totale complessivo di studenti della secondaria di II grado; nel 2001-02 ha costituito il 65,9% del totale.

La variazione percentuale intervenuta nel periodo considerato è stata poco significativa (+0,6%) e consente quindi di valutare più attendibilmente le variazioni delle scelte operate verso i vari tipi di istituto.

Sono stati gli istituti professionali ad avere il maggior incremento delle nuove leve scolastiche soggette all'obbligo. Infatti nel 1998-1999 accoglievano il 21,8% del totale degli studenti iscritti ai primi tre anni di corso di tutti i tipi di istituto, mentre nel 2001-2002 ne hanno accolto il 24,3% con un incremento del 2,5%. Lieve aumento anche per gli istituti di istruzione artistica passati dal 3,9% al 4,0%.

Gli istituti tecnici e quelli dell'istruzione classica, scientifica e magistrale hanno fatto registrare una flessione rispettivamente dell'1,3% e dell'1,2%.

a.s.	Classica, scientifica, magistrale	Tecnica	Professionale	Artistica	Totale
1998-1999	35,3%	38,9%	21,8%	3,9%	100%
2001-2002	34,1%	37,6%	24,3%	4,0%	100%
Variazione	- 1,2%	- 1,3%	+ 2,5%	+ 0,1%	

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Si può trarre questa sintetica conclusione circa l'attuazione dell'innalzamento dell'obbligo: i nuovi studenti obbligati hanno preferito scegliere soprattutto gli istituti professionali, ma hanno avuto all'interno una modesta capacità di continuazione agli studi, mentre negli istituti di istruzione tecnica e in quelli della classica, scientifica e magistrale si è registrato un minor gradimento di scelta ma una maggior capacità di mantenimento nel prosieguo degli studi.

7.3 Gli istituti comprensivi.

Meritano particolare attenzione gli istituti comprensivi, di origine recente (1994), previsti per corrispondere a particolari esigenze del territorio (legge sulle comunità montane) e adottati infine come modello funzionale alla riforma del sistema scolastico per il 1° ciclo.

Racchiude in sé le potenzialità per sostenere i processi ci continuità tra settori, per favorire la flessibilità organizzativa e un proficuo impiego di risorse professionali.

In occasione del dimensionamento delle istituzioni scolastiche in vista del passaggio all'autonomia (art. 21 delle legge n. 58/1997), le Regioni e gli Enti territoriali preposti, a cui la legge aveva riconosciuto la competenza primaria di determinazione, l'opzione dei comprensivi ha trovato ampia accoglienza anche per i centri urbani e le grandi città.

Tuttavia sul territorio nazionale hanno attualmente una presenza difforme, se pur ampiamente diffusa (43,3% di media) con punte significative in alcune regioni dove raggiungono e superano il 70% (Marche e Molise).

In sette regioni su diciotto (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Molise, Basilicata e Sicilia) più delle metà delle istituzioni scolastiche del 1° ciclo sono istituti comprensivi.

Per contro, vi sono regioni che hanno adottato la formula in condizioni minime, come, ad esempio, la Liguria (21,8%) e la Puglia (23,9%).

Tali diversi modelli organizzativi sono destinati a contribuire, nella prospettiva dell'attuazione della riforma, in modo differenziato agli obiettivi dell'innovazione in ragione della diversa distribuzione dei comprensivi sul territorio.

Istituzioni scolastiche del 1° ciclo di istruzione – anno 2002

Regione	Circoli didattici	Scuole medie	Istituti comprensivi	Totale istituzioni 1° ciclo	% ist. Comprens.
Molise	14	4	44	62	71,0%
Marche	47	14	126	187	67,4%
Basilicata	34	17	76	127	59,8%
Lombardia	284	146	506	936	54,1%
Sicilia	300	121	446	867	51,4%
Veneto	159	91	262	512	51,2%
Emilia Romagna	121	69	193	383	50,4%
Sardegna	92	69	134	295	45,4%
Toscana	130	73	166	369	45,0%
Friuli Venezia G.	43	33	62	138	44,9%
Calabria	137	100	193	430	44,9%
Italia	2.702	1.603	3.283	7.588	43,3%
Piemonte	189	100	196	485	40,4%
Abruzzo	78	48	79	205	38,5%
Lazio	265	146	237	648	36,6%
Umbria	46	31	42	119	35,3%
Campania	406	272	329	1.007	32,7%
Puglia	279	218	156	653	23,9%
Liguria	78	51	36	165	21,8%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

La previsione normativa di costituzione di una scuola di base unica e unitaria, contenuta nella legge n. 30/2000 di riforma dei cicli, legittimava, prima del dimensionamento delle istituzioni, una strutturazione in verticale delle istituzioni quale condizione preparatoria della riforma. In effetti l'accorpamento in un unico istituto comprensivo non corrisponde al modello di scuola unitaria, in quanto mantiene separati gli ordinamenti delle scuole accorpate, ma può rappresentare una condizione organizzativa funzionale alla riforma.

La risposta fornita con le procedure di dimensionamento è stata positiva, corrispondendo quindi ai criteri indotti dalla legge sui cicli scolastici.

La situazione assestata al 2000-2001 registra l'esistenza di 3.283 istituti comprensivi sull'intero territorio nazionale. Per quanto riguarda le situazioni regionali la Lombardia ha il maggior numero di istituti comprensivi (505), seguita dalla la Sicilia (447) e dalla Campania (330).

La scelta operata dalle Regioni e dalle Conferenze dei Comuni determina indubbiamente per le istituzioni scolastiche una situazione di maggior complessità organizzativa che, in considerazione della sopravvenuta condizione autonomistica, può tuttavia rappresentare una potenzialità di ampliamento e di arricchimento dell'offerta formativa pur nella oggettiva difficoltà di gestione.

7.4 La riforma dell'Amministrazione.

Non si è ancora conclusa la procedura di emanazione del regolamento concernente la riforma della scuola, emanato ai sensi dell'articolo 21, comma 10, della legge 15 marzo 1997 n. 59, che, dopo l'approvazione del Governo il 15 marzo 2001, è stato sottoposto per due volte

al parere del Consiglio di Stato[28], anche per verificarne la compatibilità con le disposizioni contenute nell'articolo 117 della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, nonché all'esame delle competenti commissioni parlamentari e del Consiglio Nazionale della pubblica istruzione.

L'accorpamento dei ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca, previsto nel processo di riforma di cui al decreto legislativo 300 del 1999, non ha ancora trovato piena attuazione[29] e l'assetto organizzativo è rimasto sostanzialmente immutato[30], con negativi riflessi sull'assestamento dell'Amministrazione centrale destinata a svolgere funzioni di indirizzo generale e di valutazione del sistema, affrancandosi dalla tradizionale competenza gestionale e organizzativa centralizzata del precedente sistema, secondo i principi del federalismo solidale.

Il regolamento sul nuovo assetto organizzativo del Ministero, approvato con d.P.R. 30 dicembre 2002, ha assunto carattere definitivo dopo l'esame della Sezione del controllo della Corte nella seduta del 27 marzo 2003.

La Sezione, nell'ammettere a visto il predetto regolamento, ha escluso la regolarità della previsione di servizi di supporto ai compiti settorialmente propri dell'amministrazione[31] quali strutture esterne rispetto ai dipartimenti, in quanto non compatibili con il decreto legislativo n. 330 del 1999, applicativo delle disposizioni contenute negli articoli 11 e 12 della legge n. 59 del 1997.

La stessa Sezione ha ritenuto di escludere la possibilità che con il regolamento in questione si possano individuare uffici di livello dirigenziale non generale, competendo la disciplina a provvedimenti di natura non regolamentare.

Nel 2002 è proseguita l'applicazione della riforma dell'Amministrazione scolastica con il pieno avvio del regime di autonomia delle istituzioni scolastiche pur con le difficoltà conseguenti alla soppressione dei provveditorati agli studi su base provinciale, confluiti nella struttura organizzativa degli uffici scolastici regionali, potevano svolgere compiti di supporto ed orientamento di cui le istituzioni medesime hanno bisogno in particolare nella fase di prima attuazione dell'autonomia, tenendo conto della prospettiva, in relazione a dichiarazioni programmatiche del Ministro in sede parlamentare, di affidamento diretto alle medesime istituzioni della gestione del piano di formazione del personale con conseguente utilizzazione delle risorse umane ed economiche.

Con decreto del 1 ottobre 2002 è stato istituito, in posizione di autonomia, un servizio di controllo interno che opera in collegamento con l'ufficio di statistica e che riferisce annualmente al Ministro, con proposte dirette al miglioramento della funzionalità del Ministero.

---

[28] La Sezione consultiva del Consiglio di Stato nell'adunanza del 20 dicembre 2002 ha ritenuto che l'emanazione del predetto regolamento sia compatibile con la richiamata norma costituzionale e l'iter approvativo è ripreso nel corso del 2003, non escludendo, tuttavia, elementi di criticità connessi con l'aumento del numero delle direzioni generali e dell'esigenza di revisione dell'impianto organizzativo periferico alla luce della emananda disciplina generale relativa alla funzioni delle Regioni e dei Comuni ed elle istituzioni scolastiche.

[29] L'attuale separazione dei due tronconi dell'Amministrazione dell'istruzione e dell'università è dimostrata dalla sussistenza di due separati Uffici centrali di bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze per lo svolgimento dei previsti compiti di riscontro e di controllo.

[30] L'attuale organizzazione del Ministero è quella prevista nel d.P.R. 6 novembre 2000 n.347.

[31] Il Ministero, in applicazione del dm 30 gennaio 2001, si articola in due Dipartimenti (per lo sviluppo dell'istruzione e per i servizi del territorio), in tre Servizi (per gli affari economico- finanziari, per l'attuazione informatica e l'innovazione tecnolgica, per la comunicazione) e in un Ufficio Stralcio per gli istituti di cultura per l'applicazione della legge 21 dicembre 1999 n.508. I Dipartimenti si articolano in sette uffici complessivi di livello di dirigente generale. I Servizi, che sono strutture specializzate con compiti di supporto ai Dipartimenti ed agli uffici scolastici regionali, si articolano in uffici di livello dirigenziale non generale.

I nuovi uffici scolastici regionali hanno iniziato a svolgere, pur con difficoltà organizzative e disfunzioni gestionali[32], i delicati e complessi compiti ad essi affidati, con particolare riguardo a quelli di garantire impulso e di coesione al nuovo sistema delle autonomie scolastiche, di identità nazionale dei percorsi formativi, di uniformità degli standard di qualità del servizio e di uguaglianza dei criteri di sviluppo del sistema educativo.

La piena autonomia delle istituzioni scolastiche è condizionata dalla sufficienza dei mezzi finanziari con margini di utilizzabilità degli avanzi di gestione e dalla rigidità dei meccanismi contrattuali che prevedono quote scarsamente incisive per la gestione delle parti accessorie del salario di natura premiale (produttività, raggiungimento degli obiettivi, efficienza) nelle scuole.

7.5 L'attività contrattuale.

Nel corso del mese di novembre 2002 è stato stipulato un contratto di locazione con la società Eurocostruzioni, per la durata di sei anni, di un immobile sito in località Fiano Romano con il pagamento di un canone annuo di euro 260.400.

E' scaduto alla fine del 2002 il contratto, stipulato nel dicembre 2001 con il raggruppamento temporaneo di imprese, con mandataria Electronic Data Systems Limited[33], un atto aggiuntivo diretto a garantire, con una spesa di 140 miliardi, la prosecuzione delle attività di gestione del sistema informativo del Ministero fino alla fine dell'esercizio 2002, in attesa dell'espletamento della gara di appalto per l'affidamento della predetta gestione e per consentire il regolare funzionamento delle istituzioni scolastiche ed il corretto svolgimento dei procedimenti amministrativi.

E' stato prorogato il contratto concernente la gestione del monitoraggio del sistema informativo, al fine di consentire l'elaborazione della relazione finale, e comunque entro tre mesi dalla data di scadenza (31 dicembre 2002) del contratto del gestore del sistema medesimo; per la verifica dei risultati conseguiti dal gestore nella fornitura e nell'erogazione dei servizi stessi è previsto l'affidamento ad apposita struttura costituita da funzionari del Ministero ed esperti esterni.

E' in corso di espletamento[34] la procedura di aggiudicazione della gara di appalto, della durata di due anni, relativo all'impianto di un'anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica articolata per regioni, per la raccolta e la gestione dei dati relativi agli edifici scolastici, compresi quelli relativi alle scuole non statali.

7.6 Il personale.

7.6.1 I contratti collettivi di lavoro.

Con il contratto collettivo nazionale di lavoro per il periodo 1 settembre 2000-31 dicembre 2001, sottoscritto in data 10 gennaio 2002, è stata prevista una disciplina per la retribuzione dei dirigenti scolastici una tipica retribuzione dirigenziale, suddivisa in stipendio base, indennità di posizione e di risultato, che deve tenere conto delle dimensioni, complessità gestionale, articolazione strutturale e funzionale dell'istituzione scolastica, delle responsabilità implicate dall'incarico, degli eventuali specifici requisiti richiesti per lo svolgimento dell'attività di competenza, del contesto socio- economico e territoriale nel quale si colloca l'istituzione scolastica; occorre tenere presente che i nuovi compiti di tipo manageriale vengono

---

[32] E' emblematico rilevare che nel corso del 2002 per quasi tutti gli uffici scolastici regionali si sono realizzate cospicue eccedenze nei capitoli di spese ad essi affidate e ciò denota difficoltà sul piano organizzativo gestionale dei nuovi uffici che non sono stati nelle condizioni di acquisire un quadro completo, aggiornato ed attendibile delle esigenze finanziarie delle istituzioni scolastiche.

[33] Il raggruppamento temporaneo di imprese è costituito dall'Electronic Data Systems Limited, dall'EDS Electronics Data Systems Italia S.p.A. e dalle Ferrovie dello Stato S.p.A.

[34] Il bando è stato spedito in data 13 marzo 2002 ed il sistema di aggiudicazione previsto è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa con riferimento per il 60% alle caratteristiche tecniche ed al 30% al prezzo.

a sovrapporsi a quelli tradizionali di coordinamento della didattica e della ricerca e di predisposizione del piano di offerta formativa.

Tra gli elementi qualificanti del contratto, vi è l'indicazione che l'aggiornamento e la formazione professionale continua del dirigente scolastico ne caratterizzano l'identità professionale, da consolidare in una prospettiva aperta anche alla dimensione ed alle esperienze europee ed internazionali.

La verifica dei risultati e la valutazione della dirigenza scolastica è affidata agli uffici scolastici regionali secondo criteri ispirati a trasparenza, pubblicità e partecipazione.

Le Sezioni riunite di questa Corte nel rendere certificazione positiva dei costi contrattuali hanno espresso perplessità conseguenti alla previsione a carico di ciascun fondo gli oneri connessi con la stipula dei contratti di assicurazione per rischi, beneficio non riconducibile alla retribuzione in senso stretto e tanto meno della parte accessoria dalla stesa finalizzata ad incrementare la produttività.

In data 23 settembre 2002 è stato sottoscritto, in applicazione dell'art. 7 del contratto collettivo nazionale dell'area della dirigenza scolastica del 1 marzo 2002, il contratto collettivo nazionale integrativo nel quale è prevista la costituzione dei fondi regionali, previsti dall'art. 42 del medesimo contratto nazionale, per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato.

Nella sequenza contrattuale sottoscritta in data 16 aprile 2003, in applicazione dell'art. 45 del contratto collettivo nazionale, è stato sottoscritto il 1 marzo 2002, riguardante i dirigenti scolastici all'estero.

Con il contratto collettivo nazionale di lavoro per l'anno scolastico 2002-2003, sottoscritto in data 29 maggio 2002, è stata prevista una disciplina delle utilizzazioni e delle assegnazioni provvisorie del personale docente, educativo, ausiliario, tecnico ed amministrativo che è diretta al reimpiego qualificato del personale in soprannumero, in piena realizzazione degli obiettivi formativi e curriculari previsti per ciascun ordine di scuole, assicurando la continuità didattica e la valorizzazione delle competenze professionali.

Nelle operazioni di utilizzazione e di assegnazione provvisoria del personale docente sono previste precedenze per particolari condizioni di salute, familiari o per lo svolgimento di cariche di pubbliche amministrazioni.

Inoltre, con l'accordo, stipulato l'8 marzo 2002, è stata data sequenza contrattuale per il personale ausiliario, tecnico ed amministrativo all'art. 18 del contratto collettivo nazionale del 15 marzo 2001 del comparto scuola, con la previsione di uno specifico profilo di "coordinatore amministrativo" con compiti di responsabilità e di coordinamento di aree e settori organizzativi e di vicariato e di uno di "coordinatore tecnico" con specifica professionalità nei processi tecnologici, procedure ed attività di tipo informatico.

In data 6 giugno 2002 è stato sottoscritto il contratto collettivo relativo alla ripartizione regionale dei 130 miliardi derivanti dall'applicazione dell'art. 50, comma 3, della legge 23 dicembre 2000 n. 388, che ha previsto l'utilizzazione in sede di contrattazione integrativa delle somme previste nell'articolo 29 del contratto collettivo nazionale del 26 maggio 1999.

In data 12 settembre 2002 è stato sottoscritto il contratto collettivo nazionale integrativo, concernente l'applicazione dell'art. 18, comma 4, del contratto collettivo nazionale di lavoro del 15 marzo 2001, relativo al secondo biennio economico 2000- 2001 del personale del comparto scuola, che ha stabilito le modalità di ripartizione delle risorse e la costituzione del fondo a livello regionale e centrale.

In data 23 settembre 2002 è stato sottoscritto l'accordo sui criteri di ripartizione dei 120.850.914,39 euro per le funzioni obiettivo di cui all'art. 37 del contratto collettivo nazionale integrativo del comparto scuola del 31 agosto 1999.

Inoltre, in data 15 novembre 2001 è stato stipulato il contratto quadro per la revisione transitoria della ripartizione dei distacchi e permessi alle organizzazioni sindacali

rappresentative nel comparto scuola. Le Sezioni Riunite di questa Corte nel rendere certificazione positiva sulla quantificazione dei costi contrattuali ha fatto presente che l'operazione consistente nel cumulare alcuni minuti di permessi sindacali, non usufruiti dagli interessati per aumentare il numero dei distacchi può rilevarsi in taluni casi non priva di oneri per l'erario, in quanto il distacco, cioè la sottrazione definitiva di una unità lavorativa, non sempre può essere fronteggiato con la normale elasticità e flessibilità dell'organizzazione, tenendo presente che per il comparto scuola è indispensabile, per garantire il funzionamento del servizio, ricorrere alla sostituzione di personale docente ed ausiliario, tecnico ed amministrativo con supplenti e precari per l'inero anno scolastico.

7.6.2 La gestione del personale.

Secondo dati forniti dal Ministero, sono 1.236 le unità di personale in servizio presso l'amministrazione centrale, distribuito tra le diverse strutture, con prevalenza del Dipartimento dei servizi del territorio con 415 unità, seguito dal Dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione con 292 unità.

Carenze significative sono state rilevate, sempre secondo la medesima fonte, nella copertura degli organici del personale in servizio presso le direzioni regionali dell'amministrazione scolastica periferica: rispetto ad un organico di 10.000 unità sono presenti 7.594 unità, con una vacanza di 2.406 unità, con una punta massima di 376 unità mancanti nella regione Lombardia, seguita dalla regione Veneto con 203 unità. L'entità della carenza è più facilmente desumibile ponendo a raffronto il dato dei posti vacanti con quello degli organici: nella regione Lombardia la scopertura è pari al 37,94% (376 unità su 991 di organico) e nel Veneto è pari al 35,24% (203 unità su 576 di organico).

Sono state assegnate nel corso del 2002 n. 606 posizioni dirigenziali, delle quali 175 per l'amministrazione centrale e 431 quella degli uffici scolastici regionali.

7.6.3 I dirigenti scolastici.

Nell'anno scolastico 2001-2002 sono stati 10.767 unità, delle quali 2.661 assegnati ai circoli didattici, 3.276 agli istituti comprensivi, 1.595 alle istituzioni scolastiche di primo grado e 2.363 a quelle di secondo grado ed infine 872 unità agli istituti comprensivi di istruzione superiore.

Rispetto ai 10.767 posti in organico 9.341 sono coperti con titolari e per 1.426 posti sono assegnati incarichi o reggenze.

Con decreto del 12 dicembre 2002 è stata rideterminata la dotazione organica dei dirigenti scolastici, ripartita secondo la dimensione regionale e per settori formativi di ogni ordine e grado di scuola.

Notevole è stato l'impegno profuso per le assunzioni a tempo determinato, anche se sono stati evidenziati ritardi nella compilazione delle graduatorie di istituto, che pure costituiscono documenti esenziali per un corretto ed efficace avvio di funzionamento del sistema scolastico.

7.6.4 L'organico del personale docente.

La risorsa professionale rappresenta indubbiamente l'elemento centrale dell'intero sistema scolastico nazionale, ma rappresenta nel contempo un rilevante onere finanziario che va amministrato con criteri di efficienza e di efficacia.

Uno dei principali impegni dell'Amministrazione è sempre stato quello di controllare la spesa e di far coincidere il più possibile la previsione con la situazione di fatto.

La particolare complessità del sistema scolastico, la mobilità del personale, il turn over, nonché, soprattutto, l'esigenza di garantire un servizio formativo efficiente a tutela dei diritti dei minori, non rendono facile il mantenimento degli assetti e la riduzione delle sacche di precariato e di discontinuità formativa.

L'obiettivo che si cerca di perseguire, a questo proposito, è quello di far coincidere il più possibile l'organico di diritto dei docenti con l'organico di fatto.

Nel 2002 l'organico di diritto del personale docente, determinato all'inizio del 2001 anche in attuazione delle norme di legge finanziarie, è stato di quasi 756 mila unità.

Posti di docente in organico di diritto – anno 2002

	materna	elementare	media	superiore	totale
Posti di docente	83.724	255.107	178.799	238.248	755.878
	11,1%	33,7%	23,7%	31,5%	100,0%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

I posti di insegnante elementare rappresentano un terzo dell'intero organico di diritto; quelli di scuola secondaria di II grado più del 31%.

I posti di insegnante nell'organico di diritto comprendono tutte le tipologie contemplate: posti normali, posti di sostegno, cattedre, specialisti. Non comprendono quindi i posti costituiti limitatamente all'anno scolastico di sostegno in deroga; non comprendono nemmeno i posti dei docenti per l'insegnamento della religione cattolica.

La maggior parte dei posti di docente costituiti in organico di diritto sono coperti da docenti con contratto a tempo indeterminato. La vacanza di posto determinata per cessazione dal servizio viene colmata normalmente con nuove nomine, ma l'eventuale sospensione delle nomine in ruolo può determinare il rinvio di assunzione e la conseguente nomina di personale a tempo determinato con rapporto di lavoro per l'intero anno.

Vi sono inoltre posti di organico che si rendono disponibili per l'impiego diverso o per l'assenza del personale (comandi, mandati amministrativi, distacchi sindacali, aspettative, ecc.) con conseguente determinazione di assunzione di personale a tempo determinato con rapporto di lavoro annuo.

Infine, la costituzione di fatto limitatamente all'anno di nuovi posti (posti di sostegno, sdoppiamento di classi, esoneri dei docenti vicari, ecc.) rende necessaria l'assunzione di altro personale con contratto a tempo determinato.

La quantità di personale con contratto a tempo determinato, oltre a fornire la misura del grado di precarietà complessiva del sistema scolastico, consente di individuare il livello di stabilità di ciascun settore scolastico.

Nel 2002 il personale con contratto a tempo determinato (nomina annua e nomina fino al termine della attività scolastiche), con esclusione dei docenti impegnati nelle supplenze brevi e di quelli preposti all'insegnamento della religione cattolica, sono stati in tutto quasi 97 mila.

Personale docente con contratto annuo a tempo determinato – anno 2002

	materna	elementare	media	superiore	totale
A tempo determinato	8.235	23.373	25.398	39.909	96.915
%	8,5%	24,1%	26,2%	41,2%	100,0%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Gli istituti di istruzione secondaria di II grado, con quasi 40 mila docenti a tempo determinato, hanno utilizzato il 41,2% dell'intera risorsa umana, mentre la scuola materna, in condizioni di maggior stabilità, ne ha utilizzato solamente l'8,5% (equivalenti a 8.235 persone).

Complessivamente il personale docente, a tempo indeterminato (736.134 unità) e a tempo determinato (96.915) impiegato nel 2002 è stato di 833.049 unità. Il personale di ruolo ha rappresentato circa l'88,5% del personale utilizzato.

7.6.5 Le variazioni dell'organico del personale docente.

Nell'arco del quadriennio che va dalla fine del 1997 all'inizio dell'anno scolastico 2001-2002, le diverse leggi finanziarie hanno previsto riduzione dei posti di organico, a cominciare dalla legge Finanziaria 1998 (legge 27 dicembre 1997, n. 449) che all'articolo 40 ha disposto: "*Il numero dei dipendenti del comparto scuola deve risultare alla fine dell'anno 1999 inferiore del 3% rispetto a quello rilevato alla fine dell'anno 1997*", precisando ulteriormente che per tale computo dovevano essere inclusi anche i supplenti annuali e i supplenti temporanei.

Successivamente la legge finanziaria 2000 (legge 23 dicembre 1999, n .488) all'articolo 21 ha disposto che "*Il numero dei dipendenti del comparto della scuola deve essere ridotto, al 31 dicembre 2000, di una percentuale non inferiore alll per cento rispetto a quello dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 1999...*".

I decrementi attesi avrebbero dovuto essere complessivamente pari al 4% rispetto agli organici registrati alla fine del 1997.

Nella determinazione normativa è compreso tutto il personale della scuola, compreso quindi anche il personale ausiliario, tecnico ed amministrativo (ATA). Tuttavia per quest'ultimo non è possibile provvedere alla comparazione secondo gli indici percentuali di decremento attesi, in quanto, per effetto della legge n. 124/1999, è stato compreso tra gli organici statali anche il personale ATA proveniente dagli Enti locali.

La comparazione e la valutazione circa l'attuazione delle norme finanziarie possono, dunque, essere effettuati solamente con riferimento al personale docente.

La verifica circa l'attuazione delle norme finanziarie nel periodo 1998-2001 riguarda il numero di persone (docenti in servizio) con contratto a tempo indeterminato e con contratto a tempo determinato (supplenti annui o fine al termine delle attività).

Una prima verifica, propedeutica a questa, può riguardare gli organici di diritto, cioè i posti di docente definiti in vista dell'anno scolastico di riferimento.

Questa verifica ha, pertanto, preso in considerazione gli organici definiti per l'anno scolastico 1997-1998 (prima di base di riferimento per gli interventi di riduzione disposti dalla legge finanziaria 1998) e li ha confrontati con quelli definiti per l'anno scolastico 2001-2002, termine di intervento delle diverse norme finanziarie intervenute in materia.

Va precisato che, rispetto al dato di riferimento iniziale, è intervenuta dall'anno scolastico 1999-2000 l'attuazione della legge n. 9/1999 di innalzamento dell'obbligo scolastico con effetti non preventivati di possibile ampliamento degli organici dei docenti degli istituti di istruzione secondaria che hanno dovuto accogliere i nuovi obbligati.

La comparazione tra l'organico di diritto iniziale e quello finale viene effettuata, quindi, sia sul totale complessivo dei posti sia sulle specifiche situazioni dei diversi settori scolastici, anche per rilevare eventuali compensazioni intervenute a seguito dell'attuazione della richiamata legge di innalzamento dell'obbligo scolastico.

Il dato nazionale di riferimento per il 1997-1998 risultava di 736.836 posti di insegnante, di cui:

1998	*materna*	*elementare*	*media*	*superiore*	*Totale*
Posti	78.247	245.937	178.830	233.822	736.836

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

In tale organico complessivo non sono stati computati i posti di organico delle province di Trento e di Bolzano che successivamente hanno acquisito piena autonomia di determinazione in materia.

La stima del decremento di organico per il 2001-2002, prevista complessivamente nel 4% dei 736.836 posti del 1997-98, è pertanto di circa 29.473.

In effetti, dopo l'applicazione dell'ultima legge finanziaria (2001) interessata alla riduzione di organico, la situazione all'inizio dell'anno scolastico 2001-2002 con conseguenze valide per l'anno 2002, la situazione di organico di diritto è risultante la seguente:

2002	*materna*	*elementare*	*media*	*superiore*	*Totale*
Posti	83.724	255.107	178.799	238.248	755.878

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

La differenza finale, anziché di decremento (il 4% circa) è stata di incremento quasi del 3%.

I posti avrebbero dovuto diminuire, come detto, di 29.473; sono risultati invece aumentati di 19.052 unità. La differenza finale, rispetto alla previsione attesa, è stata dunque di 38.525.

La variazione di posti di organico intervenuta nel periodo considerato (1998-2002) non ha dato gli esiti attesi, ed anzi ha fatto segnare un esito di netto opposto a quello voluto.

Tuttavia le legge finanziarie considerate avevano individuato come obiettivo la riduzione dell'organico di fatto, riferito al personale in servizio, sia con contratto a tempo indeterminato sia con rapporto annuo di lavoro.

Complessivamente il personale docente al 31 dicembre 1997 era costituito da 803.052 unità. In base alla previsione normativa contenuta nelle citate leggi finanziarie, avrebbe dovuto diminuire quindi circa di 32 mila unità. Dopo l'applicazione della legge Finanziaria 2001 il personale docente in servizio è risultato aumentato di circa 30 mila unità.

Lo sbilanciamento effettivo è stato quindi di 62 mila unità.

La verifica conclusiva ha dato questo risultato:

Personale di ruolo e non di ruolo in servizio

anno scolastico	*materna*	*elementare*	*media*	*superiore*	*totale*
1997-1998	81.273	263.346	201.427	257.006	803.052
2001-2002	88.228	271.944	199.081	273.796	833.049
Differenza	6.955	8.598	- 2.346	16.790	**29.997**

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Se si eccettua la scuola materna per la quale la riduzione d'organica viene normalmente esclusa, tanto da giustificare, quindi, un possibile incremento (come di fatto avvenuto), gli altri settori avrebbero dovuto registrare un decremento diffuso, soprattutto nella scuola elementare e nella scuola media.

Le 32 mila unità in decremento avrebbero dovuto compensare anche il fisiologico incremento della scuola materna; nella scuola elementare avrebbe dovuto esserci, in rapporto alla dotazione organica, una riduzione di circa 12-13 mila posti, mentre nella scuola media potevano essere previsti 9-10 mila posti in meno. Negli istituti superiori, a popolazione costante senza aumento per l'applicazione del nuovo obbligo scolastico, avrebbero dovuto esserci circa 11-12 mila.

Per un più analitico esame dei settori scolastici, con riferimento alle diverse situazioni regionali e alla composizione interna dell'organico di fatto (docenti di ruolo e non), si è proceduto ad una comparazione organica, a cominciare dalla scuola materna, il settore meno coinvolto nella previsione di decremento del numero di docenti.

Il numero dei docenti di scuola materna è passato dagli 81.273 del 1997-98 agli 88.228 del 2001-2002, con un incremento di 6.955 unità, pari a circa 8,6%.

Di queste quasi 7 mila unità in più, quasi 3 mila sono docenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato; gli altri 4 mila in più sono invece supplenti annui o temporanei fino al termine delle attività didattiche (esclusi gli altri supplenti temporanei).

Personale docente di scuola materna 1998 – 2002

	1997-1998			*2001-2002*			
Regione	*Ruolo*	*Non ruolo*	*Totale*	*Ruolo*	*Non ruolo*	*Totale*	*differenza*
Calabria	4.907	83	4.990	4.818	121	4.939	**-51**
Basilicata	1.406	69	1.475	1.429	65	1.494	**19**
Molise	623	13	636	622	37	659	**23**
Abruzzo	2.548	74	2.622	2.533	127	2.660	**38**
Umbria	1.418	14	1.432	1.423	79	1.502	**70**
Liguria	1.532	150	1.682	1.629	193	1.822	**140**
Friuli Venezia G.	1.324	59	1.383	1.437	166	1.603	**220**
Marche	2.619	104	2.723	2.705	242	2.947	**224**
Sardegna	2.772	156	2.928	3.005	265	3.270	**342**
Puglia	7.770	394	8.164	7.858	718	8.576	**412**
Toscana	4.638	170	4.808	4.720	530	5.250	**442**
Lazio	6.218	388	6.606	6.438	612	7.050	**444**
Piemonte	4.953	366	5.319	5.197	609	5.806	**487**
Campania	11.989	769	12.758	12.336	953	13.289	**531**
Emilia Romagna	3.088	189	3.277	3.277	566	3.843	**566**
Veneto	3.179	189	3.368	3.338	605	3.943	**575**
Sicilia	8.300	660	8.960	8.818	1.108	9.926	**966**
Lombardia	7.795	347	8.142	8.410	1.239	9.649	**1.507**
Italia	**77.079**	**4.194**	**81.273**	**79.993**	**8.235**	**88.228**	**6.955**

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

L'unica regione che nel periodo considerato ha fatto registrare una flessione nel numero di docenti è stata la Calabria, seguita da altre regioni del sud con ridotti incrementi quantitativi.

La Lombardia, con oltre 1.500 unità di personale in più, è stata di gran lunga la regione con il maggior aumento di docenti di scuola materna.

Nel medesimo periodo considerato i bambini di scuola materna statale sono passati dai quasi 918 mila ai 948 mila con un incremento di oltre 30 mila unità, pari al 3,3%. Se si considera che nel periodo considerato, il numero del personale docente ha avuto un incremento dell'8,6%, si può ritenere che l'offerta formativa è stata potenziata rispetto alla domanda di servizio.

Bambini iscritti alle scuole materne statali 1998-2002

a.s.	1997-98	2001-01	differenza	%
Bambini	917.881	947.986	30.105	+ 3,3%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Il numero dei docenti di scuola elementare è passato dai 263.346 del 1997-98 ai 271.944 del 2001-2002, con un incremento di 8.598 unità, pari a circa 3,3%. Le 8,5 mila unità in più sono ripartite per 4 mila unità all'interno dei docenti con contratto a tempo indeterminato e per le restanti 4,5 mila tra il personale con contratto a tempo determinato.

Personale docente di scuola elementare 1998 – 2002

	1997-98			*2001-02*			
Regione	*Ruolo*	*Non ruolo*	*Totale*	*Ruolo*	*Non ruolo*	*Totale*	*differenza*
Calabria	12.837	441	13.278	11.917	453	12.370	-908
Campania	30.499	3.182	33.681	31.184	2.070	33.254	-427
Sardegna	8.011	569	8.580	7.871	669	8.440	-140
Basilicata	3.502	141	3.643	3.402	153	3.555	-88
Abruzzo	5.940	263	6.203	5.881	270	6.151	-52
Umbria	3.505	196	3.701	3.531	171	3.702	1
Molise	1.583	47	1.630	1.539	100	1.639	9
Puglia	18.947	1.557	20.504	19.139	1.520	20.659	155
Marche	6.091	338	6.429	6.035	583	6.618	189
Sicilia	25.760	2.531	28.291	26.064	2.462	28.526	235
Liguria	5.377	548	5.925	5.542	618	6.170	245
Piemonte	17.299	1.234	18.533	17.332	1.630	18.962	429
Friuli Venezia G.	4.573	271	4.844	4.773	576	5.349	505
Lazio	21.427	1.854	23.281	22.637	1.569	24.206	925
Toscana	12.576	894	13.470	13.231	1.296	14.527	1.057
Emilia Romagna	13.904	1.086	14.990	14.332	1.792	16.124	1.134
Veneto	18.239	1.295	19.534	18.709	2.434	21.143	1.609
Lombardia	34.475	2.354	36.829	35.542	5.007	40.549	3.720
Italia	**244.545**	**18.801**	**263.346**	**248.571**	**23.373**	**271.944**	**8.598**

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Come già accaduto per i docenti di scuola materna, anche per quelli di scuola elementare è stata la Calabria la regione che più di tutte ha corrisposto alla previsione normativa di riduzione del numero dei docenti (-908). A seguire, sempre con segno negativo di decremento, vi sono altre regioni del sud (Campania –427, Sardegna –140, Basilicata –88 e Abruzzo –52).

La Lombardia, come già per i docenti di scuola materna, anche per quelli di scuola elementare è quella che, in controtendenza, ha fatto registrare il maggior incremento di personale insegnante in termini assoluti (3.720 docenti in più). Con elevati aumenti del numero dei docenti, registrati al termine del periodo considerato, vi sono stati il Veneto (+1.609), l'Emilia Romagna (+1.134) e Toscana (+1.057).

Nel periodo considerato (1997-2001), gli alunni iscritti alle scuole elementari statali sono passati dalle 2.618.077 unità a 2.534.209 con una variazione in diminuzione di oltre 35 mila, pari ad un decremento dell'1,4%.

Alunni iscritti alle scuole elementari statali 1998-2002

a.s.	1997-98	2001-01	differenza	%
Alunni	2.569.882	2.534.209	- 35.673	- 1,4%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Come registrato per la scuola materna statale, anche nella scuola elementare non vi è stata corrispondenza, in un rapporto direttamente proporzionale, tra variazione del numero dei docenti e variazione del numero degli alunni.

Mentre la variazione demografica nella scuola elementare ha registrato un tasso negativo pari all'1,4%, la variazione di organico di fatto invece ha fatto registrare un tasso positivo superiore al 3%.

Il settore della scuola media è stato l'unico a far registrare, nel complesso nazionale, un decremento nel periodo considerato. Infatti i 201.427 docenti in servizio a vario titolo alla fine

del 1997 sono risultati nel 2001-02 199.081, con un decremento di 2.345 unità, pari ad una flessione di poco più dell'1%.

I docenti con contratto a tempo indeterminato sono diminuiti di oltre 13 mila unità, mentre quelli con contratto a tempo determinato sono aumentati di quasi 11 mila unità.

Personale docente di scuola media 1998–2002

	1997-98			*2001-02*			
Regione	*Ruolo*	*Non ruolo*	*Totale*	*Ruolo*	*Non ruolo*	*Totale*	*differenza*
Puglia	16.005	764	16.769	14.604	1.298	15.902	-867
Campania	26.164	1.726	27.890	24.574	2.572	27.146	-744
Calabria	10.152	646	10.798	9.118	973	10.091	-707
Sardegna	7.124	887	8.011	6.225	1.126	7.351	-660
Lazio	16.301	1.050	17.351	15.008	1.821	16.829	-522
Piemonte	11.538	1.099	12.637	10.644	1.644	12.288	-349
Basilicata	2.906	233	3.139	2.590	309	2.899	-240
Liguria	3.904	420	4.324	3.644	523	4.167	-157
Abruzzo	4.266	278	4.544	3.975	430	4.405	-139
Sicilia	22.587	1.766	24.353	21.048	3.254	24.302	-51
Marche	4.301	297	4.598	4.006	552	4.558	-40
Molise	1.251	57	1.308	1.115	155	1.270	-38
Umbria	2.343	187	2.530	2.233	334	2.567	37
Veneto	13.026	1.212	14.238	12.291	2.072	14.363	125
Toscana	8.960	522	9.482	8.465	1.189	9.654	172
Friuli Venezia G.	3.028	280	3.308	2.914	571	3.485	177
Emilia Romagna	9.152	779	9.931	8.763	1.651	10.414	483
Lombardia	23.889	2.327	26.216	22.466	4.924	27.390	1.174
Italia	**186.897**	**14.530**	**201.427**	**173.683**	**25.398**	**199.081**	**-2.346**

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Sono state ancora una volta le regioni del sud a far registrare una flessione del numero dei docenti di scuola media con la Puglia in testa (-867 docenti nel periodo considerato), seguita dalla Campania (-744), dalla Calabria (-707) e dalla Sardegna (-660).

Con risultati negativi di flessione nel numero dei docenti si sono trovati anche il Lazio, il Piemonte e altre regioni dell'Italia centrale.

In controtendenza, ancora una volta, la Lombardia che ha fatto registrare un aumento di 1.174 unità di personale docente di scuola secondaria di I grado, seguita dall'Emilia Romagna con un aumento di 483 persone. Altre regioni settentrionali hanno fatto registrare un saldo attivo nel numero di insegnanti di scuola media.

Come per gli altri ordini di scuola precedente, è stato operato un confronto tra l'andamento demografico relativo alla scuola media nel periodo interessato e la variazione degli organici del personale docente intervenuta di fatto.

I decrementi intervenuti nella dinamica demografica e in quella di organico di fatto hanno seguito la medesima direzione: sono stati infatti entrambi di segno negativo, anche se lievemente più marcato quello relativo al calo di docenti (-1,2%) cui ha corrisposto una diminuzione del numero di alunni pari a circa lo 0,5%.

Alunni iscritti alle scuole medie statali 1998-2002

a.s.	1997-98	2001-01	Differenza	%
Alunni	1.712.243	1.704.479	- 7.764	- 0,5%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

La scuola media, più della scuola elementare e della scuola materna, si è avvicinata all'attuazione degli obiettivi delle norme finanziarie.

Gli istituti di istruzione secondaria di II grado sono il settore che ha fatto registrare la maggior variazione, positiva, nel numero di docenti nel periodo considerato.

Erano infatti 256.906 i docenti, di ruolo e supplenti annui alla fine del 1997; sono risultati nell'anno scolastico 2001-02 273.796 con un incremento di 16.890 unità, pari ad un tasso di variazione pari al 6,6%.

I docenti con contratto a tempo determinato (supplenti annuali e supplenti temporanei fino al termine delle attività didattiche) sono aumentati di quasi 5 mila unità; quelli con contratto a tempo determinato sono stati nel 2001-2002 quasi 12 mila più del 1997.

Personale docente di istituti II grado 1998–2002

	1997-1998			*2001-2002*			
Regione	*Ruolo*	*Non ruolo*	*Totale*	*Ruolo*	*Non ruolo*	*Totale*	*differenza*
Basilicata	3.478	573	4.051	3.334	666	4.000	-51
Molise	1.721	231	1.952	1.660	257	1.917	-35
Umbria	3.901	363	4.264	3.658	638	4.296	32
Abruzzo	6.276	499	6.775	6.073	744	6.817	42
Sardegna	8.192	2.050	10.242	8.521	1.798	10.319	77
Marche	7.004	593	7.597	6.595	1.111	7.706	109
Liguria	5.229	539	5.768	5.116	764	5.880	112
Friuli Venezia G.	4.433	717	5.150	4.529	982	5.511	361
Toscana	13.649	1.185	14.834	13.041	2.267	15.308	474
Calabria	11.481	1.051	12.532	11.666	1.504	13.170	638
Lazio	23.483	2.300	25.783	23.386	3.238	26.624	841
Veneto	16.207	2.524	18.731	16.502	3.162	19.664	933
Emilia Romagna	13.961	1.427	15.388	13.630	2.723	16.353	965
Piemonte	13.305	2.732	16.037	14.290	2.955	17.245	1.208
Puglia	19.869	1.838	21.707	20.314	2.788	23.102	1.395
Campania	27.751	2.060	29.811	28.527	3.640	32.167	2.356
Lombardia	27.077	4.476	31.553	29.008	6.259	35.267	3.714
Sicilia	21.791	2.940	24.731	24.037	4.413	28.450	3.719
Italia	**228.908**	**28.098**	**256.906**	**233.887**	**39.909**	**273.796**	**16.890**

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

L'aumento di docenti, ancora una volta, non è stato omogeneo sul territorio nazionale. La Lombardia si è collocata ai primi posti per aumento di docenti (+3.714 unità) insieme alla Sicilia (+3.719). Ancora una volta sono state però le regioni del sud o del centro a far registrare un decremento oppure un incremento poco significativo.

Sembrano essere state soprattutto le regioni piccole a rimanere su una posizione di sostanziale stabilità.

L'incremento demografico, registrato nel periodo di riferimento e dovuto soprattutto all'innalzamento dell'obbligo scolastico a decorrere dal 1990-2000, è stato complessivamente del 9,2%.

Va rilevato che nel medesimo periodo, unico caso tra tutti i settori scolastici, il parallelo incremento del numero dei docenti interessati, pur se positivo, è stato del 6,6%.

Alunni iscritti agli istituti di istruzione secondaria II grado 1998-2002

a.s.	1997-98	2001-01	differenza	%
Alunni	2.399.094	2.421.303	+ 22.209	+ 9,2%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Riassumendo per tutti gli ordini di scuola, si può osservare che nel periodo considerato la popolazione scolastica iscritta nella istituzioni statali è passata da 7.599.100 unità alla fine del 1997 a 7.607.997 all'inizio dell'anno 2001-02, con un incremento minimo di 8.877 unità, pari alla variazione positiva dello 0,12%.

Nel medesimo periodo, quindi, i docenti, che avrebbero dovuto diminuire di quasi 32 mila unità, sono aumentati esattamente di 29.997 persone, passando da 803.052 di fine 1997 a 833.049 all'inizio del 2001-2002, con un tasso di incremento del 3,7% che, oltre ad essere difforme da quanto stabilito dalle norme finanziarie, è risultato comunque non direttamente proporzionale all'incremento intervenuto nella popolazione scolastica.

7.6.6 Rapporto alunni/docenti.

Come è noto, l'Italia detiene il primato negativo, tra i Paesi dell'Unione, di uno dei rapporti più bassi del numero di docenti in rapporto al numero degli alunni.

Il Ministro per l'istruzione, nel discorso di presentazione del suo mandato alla Camera nel luglio 2001 ha evidenziato lo scarto del livello italiano rispetto a quello europeo.

Il dato non va assunto in termini assoluti, perché quel rapporto nasconde altre situazioni non omogenee tra i Paesi europei, quali, ad esempio, gli orari scolastici giornalieri, l'assistenza individuale o di piccolo gruppi a favore di alunni disabili, ecc.

Riteniamo opportuno procedere alla determinazione del rapporto alunni/docenti, utilizzando a riferimento il numero complessivo del personale in servizio (organico di fatto), anziché quello riferito ai posti di organico (organico di diritto).

La media nazionale, riferita a tutti gli ordini di scuole, nel 2002 è stata di 9,13 alunni per ogni insegnante utilizzato. La scuola media ha fatto registrare, con 8,56, il rapporto più basso, mentre la scuola dell'infanzia (materna) quello più alto (10,74).

Rapporto alunni/docenti nei diversi ordini di scuola – anno 2002

	materna	elementare	Media	superiore	totale
Alunni	947.986	2.534.209	1.704.479	2.421.303	7.607.977
personale docente	88.228	271.944	199.081	273.796	833.049
Rapporto alunni/docenti	10,74	9,32	8,56	8,84	9,13

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Con decreto interministeriale n. 131 del 18 dicembre 2002 sono state determinate, tenendo conto delle disposizioni previste nell'articolo 22 della legge n. 448 del 2001, le dotazioni organiche del personale docente per l'anno scolastico 2002- 2003.

Tali dotazioni sono state previste anche in relazione alle esigenze di funzionamento delle istituzioni scolastiche rapportate al numero degli alunni ed alla distribuzione degli stessi nelle classi nonché, per la scuola elementare e quella materna, della configurazione degli organici funzionali, e, per l'istruzione secondaria, con riguardo all'entità dei curriculi relativi ad ogni ordine e grado di scuola, alle condizioni di funzionamento delle singole istituzioni scolastiche ed alla necessità di garantire interventi a sostegno degli alunni in particolari situazioni di disagio.

In particolare, sono state ridotti 2.500 posti per la scuola elementare, 2.000 cattedre per l'istruzione secondaria di primo grado e 4.000 cattedre per l'istruzione secondaria di secondo grado.

E' previsto un meccanismo di verifica e di monitoraggio dell'applicazione delle predette disposizioni, affidato agli uffici scolastici regionali per assicurare la rispondenza delle dotazioni agli obiettivo formativi nel rispetto dei contingenti di posti assegnati ed all'amministrazione

centrale per verificare l'andamento delle operazioni, anche sotto il profilo dell'incidenza della spesa e della rigorosa osservanza della normativa riguardante la materia[35].

7.6.7 Il personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Il personale in servizio nelle scuole statali di ogni ordine e grado nell'anno scolastico 2001-2002 è stato di 245.989 unità, delle quali 191.992 di ruolo, 9.509 supplenti annuali e 44.488 supplenti nominati fino al termine delle attività didattiche.

Con ordinanza ministeriale del 27 maggio 2002 sono state indette procedure concorsuali per titoli, di cui all'art. 554 del decreto legislativo 16 aprile 1994 n. 297 per l'aggiornamento e l'integrazione delle graduatorie permanenti provinciali concernenti il personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

E' proseguita la delicata e complessa procedura prevista dall'art. 8 della legge n. 14 del 1999 che ha previsto, a partire dal 1 settembre 2000, il passaggio nei ruoli dell'amministrazione dello Stato del personale degli enti locali assegnato a prestare servizio presso le istituzioni scolastiche.

Per la stabilizzazione di quasi sedici mila lavoratori socialmente utili, già impegnati nelle scuole, con l'affidamento ad imprese e consorzi di imprese dei servizi di pulizia, con decreto del 27 luglio 2001 è stato reso indisponibile il 25% dei posti di organico delle scuole interessate per le operazioni di sistemazione e di nomina del personale statale (circa 13.238 posti su un totale di 264.891 in organico).

Sono stati affidati quasi mille incarichi di collaborazione coordinata e continuativa nell'ambito delle mansioni del profilo di assistente amministrativo o tecnico, con conseguente indisponibilità del 50% dei posti corrispondenti.

Del personale in questione circa il 78% è a tempo indeterminato, il 4% supplenti annuali ed il rimanente 18% circa fino al termine delle attività didattiche; il fenomeno delle supplenze è molto evidente nelle regioni del Nord, con una punta massima nel Friuli (28% circa).

Secondo dati forniti dal sistema informativo del Ministero, relativi all'anno scolastico 2001- 2002, sono state 61.661 le unità di personale con contratto a tempo determinato, così distribuite: 15.710 unità sia nelle regioni del Nord Ovest che in quelle del Sud, 12.172 unità nel Centro, 11.218 unità nel Nord Est, 6.851 unità nelle Isole.

[35] Con riferimento all'anno scolastico 2002- 2003 dalle risultanze dei dati finali della gestione, con specifico riferimento al fenomeno, di cospicua rilevanza, delle eccedenze di pagamento per oneri di personale per stipendi o per retribuzioni al personale direttivo, docente e non docente della scuola, amministrativo, tecnico ed ausiliario, spese per supplenze annuali e temporanee e quelle per l'insegnamento della religione.

Tab. 1

ECCEDENZE ISTRUZIONE SCOLASTICA

(in euro)

Capitolo	Denominazione	Pagato competenza	Eccedenza competenza	Pagato residui	Eccedenza residui	Eccedenza di cassa
1176	SPESE PER L'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA E PER LE ATTIVITA' ALTERNATIVE ALL'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA CONSEGUENTI ALL'ATTUAZIONE, DA PARTE DELLO STATO ITALIANO, DELL'INTESA TRA AUTORITA' SCOLASTICA ITALIANA E CEI, DI CUI AL DECRETO	0,00	0,00	17.867.007,76	4.466.477,40	17.867.007,76
1232	SPESE PER LE SUPPLENZE TEMPORANEE CONFERITE SINO AL TERMINE DELL'ATTIVITA' DIDATTICA DEL PERSONALE DOCENTE E NON DOCENTECON ESCLUSIONE DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE	0,00	0,00	93.078.152,52	90.495.868,02	93.078.152,52
1233	SPESE PER LE SUPPLENZE ANNUALI DEL PERSONALE DOCENTE E NON DOCENTE CON ESCLUSIONE DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE	0,00	0,00	44.095.317,14	21.898.583,70	21.896.891,14
1234	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE AMMINISTRATIVO, TECNICO ED AUSILIARIO CON ESCLUSIONE DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE	0,00	0,00	0,00	0,00	90.163.957,52
1235	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE DIRETTIVO E DOCENTE CON ECLUSIONE DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE	0,00	0,00	361.700.052,74	337.451.695,94	361.700.052,74
1237	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	0,00	0,00	1.100.792.529,66	551.297.126,64	1.100.777.083,66
1377	STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SO CIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE	21.557.224,84	0,00	663.141,45	663.141,45	77.258,28
1381	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	6.523.874,40	0,00	10.583.090,54	3.587.492,97	0,00
2145	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	279.896.760,57	104.812,59	1.683.670,11	0,00	0,00
2149	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AI DIRIGENTI SCOLASTICI, AL PERSONALE DOCENTE, EDUCATIVO, AMMINISTRATIVO, TECNICO ED AUSILIARIO, A TEMPO INDETERMINATO, CON ESCLUSIONE DELL'IRAP E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIO NE.	2.618.386.495,77	20.019.216,80	0,00	0,00	20.019.216,80
2336	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	138.749.737,10	4.168.562,10	816.518,36	0,00	4.725.584,46

Capitolo	Denominazione	Pagato competenza	Eccedenza competenza	Pagato residui	Eccedenza residui	Eccedenza di cassa
2338	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AI DIRIGENTI SCOLASTICI, AL PERSONALE DOCENTE, EDUCATIVO, AMMINISTRATIVO, TECNICO ED AUSILIARIO, A TEMPO INDETERMINATO, CON ESCLUSIONE DELL'IRAP E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIO NE.	1.322.698.615,42	44.032.891,42	0,00	0,00	44.032.891,42
2519	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	47.006.401,77	359.412,77	175.802,24	0,00	535.215,01
2521	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AI DIRIGENTI SCOLASTICI, AL PERSONALE DOCENTE, EDUCATIVO, AMMINISTRATIVO, TECNICO ED AUSILIARIO, A TEMPO INDETERMINATO, CON ESCLUSIONE DELL'IRAP E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIO NE.	458.533.997,27	4.266.576,74	0,00	0,00	4.266.576,74
2700	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	174.231.437,99	27.227.147,99	0,00	0,00	26.888.726,99
2701	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	523.973.093,09	25.999.710,09	0,00	0,00	25.064.134,09
2835	STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SO CIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	8.823.312,21	51.390,21	0,00	0,00	51.390,21
2887	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	120.074.918,18	4.829.875,18	702.381,39	0,00	5.252.554,57
2890	SPESE PER L'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA E PER LE ATTIVITA' ALTERNATIVE ALL'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTO LICA, CON L'ESCLUSIONE DELL'IRAP E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	20.240.723,32	1.195.010,14	0,00	0,00	1.195.010,14
3082	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AI DIRIGENTI SCOLASTICI, AL PERSONALE DOCENTE, EDUCATIVO, AMMINISTRATIVO, TECNICO ED AUSILIARIO, A TEMPO INDETERMINATO, CON ESCLUSIONE DELL'IRAP E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIO NE.	385.696.489,33	15.226.430,33	0,00	0,00	15.226.430,33
3265	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	118.649.906,66	4.654.807,66	0,00	0,00	4.386.807,66
3447	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	32.289.283,95	3.306.128,95	186.440,94	0,00	1.126.329,89
3629	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	193.994.629,75	7.480.767,75	687.769,78	0,00	8.168.537,53
3632	SPESE PER L'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA E PER LE ATTIVITA' ALTERNATIVE ALL'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTO LICA, CON L'ESCLUSIONE DELL'IRAP E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	43.485.877,65	237.946,19	0,00	0,00	237.946,18
3993	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	14.989.479,93	721.045,93	85.731,84	0,00	776.665,77

Capitolo	Denominazione	Pagato competenza	Eccedenza competenza	Pagato residui	Eccedenza residui	Eccedenza di cassa
4175	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	53.604.489,65	1.982.993,65	184.375,00	0,00	1.995.508,65
4357	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	177.238.272,88	24.229.348,86	996.761,81	0,00	23.990.704,69
4544	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	274.074.600,67	20.346.522,64	1.539.558,00	0,00	17.253.230,67
4546	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AI DIRIGENTI SCOLASTICI, AL PERSONALE DOCENTE, EDUCATIVO, AMMINISTRATIVO, TECNICO ED AUSILIARIO, A TEMPO INDETERMINATO, CON ESCLUSIONE DELL'IRAP E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIO NE.	2.695.299.746,77	72.743.669,77	0,00	0,00	72.743.669,77
4732	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	118.978.671,18	13.466.548,18	0,00	0,00	13.466.548,18
4865	STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SO CIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	9.379.054,64	774.607,64	0,00	0,00	774.607,64
4912	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	11.460.876,07	7.031.526,07	1.059.172,01	0,00	7.875.420,08
5094	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	75.989.796,42	2.572.463,90	445.185,85	0,00	2.571.825,27
5277	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	236.782.640,10	22.488.803,10	1.321.613,20	0,00	20.816.280,30
5279	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AI DIRIGENTI SCOLASTICI, AL PERSONALE DOCENTE, EDUCATIVO, AMMINISTRATIVO, TECNICO ED AUSILIARIO, A TEMPO INDETERMINATO, CON ESCLUSIONE DELL'IRAP E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIO NE.	2.259.667.698,47	70.550.859,89	0,00	0,00	70.550.859,89
	TOTALE	**12.442.278.106,05**	**400.069.076,54**	**1.638.664.272,34**	**1.009.860.386,12**	**2.079.553.076,55**

Tab. 2

Residui propri iniziali e residui propri finali degli uffici scolastici regionali

(milioni di euro)

Ufficio scolastico regionale	Residui propri iniziali	Residui propri finali
Lombardia	61,4	307,9
Campania	61,6	357,5
Sicilia	52,8	258,5
Lazio	33,4	278,5
Puglie	36,7	195,1
Veneto	18,7	140,0
Piemonte	23,0	161,1
Emilia Romagna	17,6	147,6
Toscana	36,7	152,2
Calabria	22,8	122,2
Sardegna	10,5	87,9
Marche	7,7	60,9
Abruzzo	7,8	58,2
Liguria	6,4	68,9
Friuli Venezia Giulia	5,4	45,4
Umbria	3,5	33,6
Basilicata	5,0	33,9
Molise	1,8	14,4

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

PARTE II

UNIVERSITA' E RICERCA

1. Profili programmatici.

1.1 Il Dpef 2002 – 2004 e la legge finanziaria 2002 (28 dicembre 2001, n. 448).

1.1.1 Il Dpef 2002 individua, quali obiettivi prioritari dell'azione di governo, la formazione di capitale umano e lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione tecnologica.

L'incremento del capitale umano dovrà effettuarsi all'interno di un giusto rapporto tra spesa pubblica, istruzione e competitività che inverta la logica che ha finora ispirato le politiche educative.

Nel settore universitario obiettivi specifici sono: il completamento dell'autonomia attuata attraverso la riforma della complessiva offerta formativa; il potenziamento e il rilancio dei programmi di ricerca; il completamento del programma di decongestionamento degli atenei sovraffollati.

Per la ricerca il Dpef pone l'obiettivo di raggiungere un livello di spesa – rispetto al PIL – pari all'attuale media europea (1999 ITALIA 1,07% EUROPA 1,92%). Dovrà esser dedicata particolare attenzione alla valutazione dei risultati ottenuti.

La creazione di un nuovo regime per la proprietà intellettuale dei ricercatori pubblici viene ritenuta presupposto per un più agevole reperimento di risorse finanziarie. La mobilità dei ricercatori e la costituzione di incubatori come strumento per le applicazioni pratiche dei risultati della ricerca sono ulteriori linee di intervento da privilegiare.

1.1.2 La legge finanziaria 2002 reca le seguenti disposizioni che appaiono riferirsi anche alle università ad agli enti di ricerca.

Art. 19, comma 1: Come per gli altri destinatari della norma, per l'anno 2002, alle università, limitatamente al personale tecnico ed amministrativo, ed agli enti di ricerca, che non abbiano rispettato le disposizioni del patto di stabilità interno per l'anno 2001, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Tra le misure volte a ridurre la spesa di funzionamento della Pubblica Amministrazione, ad incrementare l'efficienza e la qualità dei servizi alcune, per la loro generica formulazione, sembrano avere tra i loro potenziali destinatari anche gli enti pubblici di ricerca. Tra di esse quelle delineate dall'art. 28, che infatti reca la rubrica "trasformazione e soppressione di enti pubblici", nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 2 della legge 6 luglio 2002, n. 137 e dall'art. 34, comma 23, della legge finanziaria 2003 (27 dicembre 2003, n. 289).

Con appositi regolamenti ex articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 il Governo individua, entro il 30 giugno 2003, gli enti e gli organismi pubblici, le agenzie, vigilati dallo Stato, ritenuti indispensabili, disponendone la trasformazione in società per azioni o in fondazioni di diritto privato, la fusione o l'accorpamento con enti od organismi che svolgono attività analoghe o complementari. Scaduto inutilmente il suddetto termine, gli enti, gli organismi e le agenzie per i quali non si sia provveduto sono soppressi e posti in liquidazione.

Non è possibile in questa sede entrare in una più approfondita disanima della disposizione sulla quale la Corte sarà chiamata a pronunciarsi circa i diversi profili di legittimità che la sua applicazione sottende. Qui se ne evidenziano solo due a titolo di semplice prospettazione problematica. Uno generale, concretantesi nella necessità di individuare l'area degli organismi destinatari della norma, la cui istituzione è quasi sempre stabilita da norme legislative, operazione da condurre in applicazione di criteri non espressamente formulati. L'altro specifico: se la clausola di esclusione "compiti di garanzia di diritti di rilevanza costituzionale", prevista dal comma 2 lett. c-bis), possa riferirsi agli enti di ricerca ex articoli 9 e 33 della Costituzione, come indurrebbe a far ritenere la legge n. 168 del 1989 articoli 8 e 17. Per questo ultimo profilo, una risposta affermativa sembra possa trarsi dall'obiettivo, enunciato nelle Linee guida per la politica scientifica e tecnologica del Governo – 19 aprile 2002 -, di assicurare spazi adeguati per la irrinunciabile attività di ricerca libera e dalla specifica azione di riordino dei principali enti di

ricerca, condotta in attuazione della delega legislativa concessa dalla legge n. 137 del 2002 (cfr. paragrafo 4.3).

Infine, la norma che dispone la soppressione e la messa in liquidazione degli enti, organismi e agenzie per i quali non sia stato adottato, entro il termine previsto, alcun provvedimento di trasformazione, fusione o accorpamento sembra non aver alcun effettiva possibilità di applicazione a causa della totale incertezza, determinata dalla sua formulazione, nell'individuazione dei soggetti destinatari finendo col lasciare al Governo uno spazio discrezionale di intervento non ancorato ad alcun criterio definito con sufficiente concretezza.

Art. 29 (misure di efficienza delle Pubbliche Amministrazioni). Le Pubbliche Amministrazioni sono autorizzate, al fine di ottenere economie di gestione, ad acquistare sul mercato i servizi finora prodotti direttamente dalle stesse, a costituire soggetti di diritto privato ai quali affidare lo svolgimento di servizi, ad attribuire a soggetti di diritto privato lo svolgimento di servizi.

Regolamenti governativi dovranno definire la tipologia dei servizi trasferibili, le modalità per l'affidamento, i criteri per l'esecuzione del servizio e per la determinazione delle tariffe e le clausole di carattere finanziario.

Art. 32, comma 2. I contributi ad enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi saranno iscritti in un'unica unità previsionale di base, da ripartirsi con decreto del Ministro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari.

La dotazione annua della UPB è determinata, ex art. 11, comma 3, lett. d) della legge n. 468 del 1978, per gli anni 2002 – 2003 – 2004. La dotazione attuale è ridotta del 10,43%.

Art. 45, comma 1. Sono autorizzati nel triennio 2002 – 2004 limiti di impegno finalizzati al decongestionamento degli atenei (cap. 8957), nei seguenti termini:

(in migliaia di euro)

2002	2003	anno terminale
3.665		2016
	19.158	2017

Art. 48, comma 1 (misure di sostegno degli investimenti in ricerca e sviluppo).

Viene prevista la concessione di un credito d'imposta per il 2002 per le imprese ubicate nelle aree territoriali individuate dalla Commissione Europea nella misura max dell'85%, elevabile al 100% per le piccole e medie imprese svolgenti attività industriale, dell'incremento delle spese per ricerca e sviluppo rispetto alla media dei tre esercizi precedenti, nel rispetto dei criteri e limiti stabiliti dalla Commissione Europea e previa specifica autorizzazione. Le modalità di applicazione sono dettate con decreto del Ministro delle attività produttive di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il prospetto espone il complesso delle risorse assegnate secondo i diversi moduli espressi dalle tabelle della legge finanziaria:

(in migliaia di euro)

TABELLE	2002	2003	2004
A	197.065	293.527	300.550
B	70.217	71.282	7.500
C	8.227.740	7.981.505	7.868.639
D	[25.823]	[80.051]	[389.925]
F*	682.522	694.272	663.647
Totale	9.177.544	9.040.586	8.840.336

**Gli importi della Tabella F scontano gli effetti della Tabella D*

1.2 Nota preliminare e direttive 2002.

Nel disegno di legge concernente il bilancio di previsione dello Stato per il 2002 (AS n 700 – tab. 7)[1] la nota "politica" è sostanzialmente mancante. Per le aree d'interesse in questa sede la nota si limita ad indicare come obiettivi il compimento dell'architettura degli studi universitari, il potenziamento dell'attività didattica, il rifinanziamento del fondo agevolazioni per la ricerca, l'incremento del cofinanziamento dei progetti di ricerca universitari di rilevante interesse nazionale.

Lo "spaccato tecnico", redatto a cura della Ragioneria generale dello Stato, reca la mera illustrazione dei dati finanziari e contabili in ordine alla competenza, ai residui ed alle autorizzazioni di cassa.

Tenendo conto delle peculiarità funzionali dei rami di amministrazione preposti all'istruzione universitaria ed alla ricerca – assoluta preponderanza dei compiti di programmazione, coordinamento e di assegnazione di risorse rispetto a quelli immediatamente operativi, di diretta realizzazione degli interventi - l'esame della direttiva 2001 aveva fatto constatare come essa si caratterizzasse per espressioni sufficientemente concrete che valevano a cogliere in termini di migliore concretezza gli obiettivi posti e i risultati attesi.

Ciò non si verifica per la direttiva 2002, adottata dal Ministro, a seguito della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 novembre 2001[2], con atto del 25 gennaio 2002[3].

La direttiva è stata elaborata tenendo presenti le proposte formulate dai direttori dei centri di responsabilità ed è indirizzata, per le aree dell'istruzione universitaria e della ricerca, ai direttori del Dipartimento per la programmazione, il coordinamento e gli affari economici, del Servizio centrale per gli affari generali e per il sistema informativo e statistico e del Servizio studi e documentazione. Sono definiti gli obiettivi assegnati alle tre strutture nella prospettiva della riunificazione con i servizi dell'istruzione scolastica a seguito della costituzione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, secondo il disposto del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, tuttora non giunta a compimento per il mancato perfezionamento del regolamento di organizzazione.

Il documento è il primo diretto alla riunificata amministrazione dell'istruzione, dell'università e della ricerca costituita all'avvio della XIV^ legislatura. Esso è anzitutto volto a comporre in un assetto organizzativo coerente gli apparati amministrativi preesistenti nella prospettiva del disegno che sarà definito dal regolamento organizzativo. La direttiva è infatti articolata in quattro sezioni dedicate all'istruzione, all'università, alla ricerca, alle attività di controllo, comunicazione e internazionale; i dirigenti generali suoi destinatari, a loro volta, individueranno le linee di indirizzo operativo per i dirigenti degli uffici dipendenti.

La distribuzione delle risorse umane e finanziarie fa riferimento, per ragioni di correntezza amministrativa, per le prime, alle dotazioni assegnate alle preesistenti articolazioni organizzative; per le seconde, a quelle iscritte nelle unità previsionali di base dello stato di previsione 2002 riferite ai centri di responsabilità.

La direttiva prevedeva che la nuova struttura ministeriale e l'individuazione degli uffici dirigenziali sarebbe dovuta avvenire, in applicazione dell'assetto delineato dallo schema di regolamento di organizzazione, entro il primo semestre 2002.

La sezione seconda "università e istituzioni di alta cultura", dopo aver ricordato il processo evolutivo del settore, individua le sue missioni prioritarie: riarticolazione del modello dei corsi di studio 3+2; qualificazione dell'offerta formativa; riduzione del tasso di abbandono degli studi e dei tempi di conseguimento dei titoli da parte degli studenti; elevazione dell'occupabilità degli studi universitari; aumento del numero dei laureati da portare a livelli

---

[1] Divenuto legge 28 dicembre 2001, n.449.

[2] G.U. n. 18 del 22 gennaio 2002.

[3] Registrato alla Corte dei conti il 10 aprile 2002 reg. n. 1, foglio n. 244.

europei. Ad esse correla gli obiettivi: monitoraggio; banca dati dell'offerta formativa (posti – laboratori – alloggi – biblioteche – borse di studio); verifica delle risorse per l'attivazione dei corsi secondo i requisiti minimi; incentivazione delle politiche per il diritto allo studio; adozione di nuovi criteri per la ripartizione delle risorse destinate all'incentivazione dei docenti a sostegno delle attività di orientamento e tutorato; incremento della chiamata di docenti italiani attualmente all'estero.

Per l'area dell'alta formazione artistica e musicale, in attuazione della riconosciuta autonomia statutaria delle istituzioni del settore, è prevista l'emanazione dei regolamenti ex art. 2 della legge n. 508 del 1999 per il riordino dei percorsi formativi, la riqualificazione delle strutture, il reclutamento del personale, la programmazione e il trasferimento delle funzioni amministrative.

Per l'area della ricerca, gli obiettivi prevedono la razionalizzazione degli assetti degli enti di ricerca, la concentrazione delle responsabilità decisionali, la ridefinizione della missione degli enti, il finanziamento della ricerca universitaria *solo* per progetti. Missioni prioritarie sono l'aggiornamento delle linee guida per il piano nazionale della ricerca e il riordino degli strumenti di sostegno pubblico alle imprese.

Alla direttiva sono allegati alcuni prospetti che sintetizzano in termini non sufficientemente concreti per ciascuno dei centri di responsabilità, obiettivi, tempi e risultati da conseguire.

Il documento risulta eccessivamente analitico, dilungandosi a descrivere quanto avvenuto negli anni passati negli assetti ordinamentali dei due settori, ed evitando di porre in relazione gli obiettivi posti ai dirigenti con gli esiti cui le riforme hanno condotto nella qualità e nella quantità dei servizi. Le generiche espressioni utilizzate traducono indirizzi politici ma non effettivi obiettivi di azione amministrativa, oltretutto senza alcun ricorso ad indici quantitativi e qualitativi. Si continua a proporre azioni di riordino anche nei casi in cui si è provveduto solo da qualche anno senza fornire indicazioni concrete sul da farsi da parte dei dirigenti.

Risulta nel complesso una scarsa attenzione per gli aspetti del monitoraggio e della valutazione. Situazione confermata anche per il 2003, come emerso nel corso del procedimento per la registrazione della direttiva relativa al 2003. L'Amministrazione ha affermato che i documenti concernenti il sistema di monitoraggio dell'applicazione della direttiva e il sistema di valutazione dei dirigenti sono in fase di predisposizione in vista della loro emanazione dopo il perfezionamento del regolamento di organizzazione. Il che rende evidente come questi due aspetti per il 2002 non siano stati considerati.

Come previsto, il capo del dipartimento per la programmazione, il coordinamento degli affari economici ha adottato a sua volta il programma di attività 2002, determinato ai sensi dell'art. 5, comma 5 lett. a), del d.lgs. n. 300 del 1999, da svolgersi da parte dei direttori generali del Servizio per l'autonomia universitaria e gli studenti e del Servizio per lo sviluppo e il potenziamento dell'attività di ricerca.

1.3 Il Dpef 2003-2006 e la legge finanziaria 2003 (27 dicembre 2002, n. 289).

1.3.1 Il Dpef 2003-2006 e la successiva nota di aggiornamento (30 settembre 2002) recano specifiche indicazioni per le aree dell'istruzione superiore e della ricerca. Tra le principali riforme sociali e istituzionali da affrontare è menzionata l'università insieme alla scuola e ai beni culturali.

Gli obiettivi dell'azione di governo sono la modernizzazione ed il potenziamento del sistema educativo nazionale, il miglioramento dei livelli generali e individuali di apprendimento. Quali misure atte a perseguire gli obiettivi vengono indicate:

- per l'alta formazione artistica e musicale, la realizzazione degli ordinamenti autonomi delle istituzioni;

- per l'università, l'aumento del numero dei laureati, la riduzione dei tempi di conseguimento dei titoli e del tasso di abbandono degli studi;
- per la ricerca, il potenziamento, anche con risorse ordinarie, del volume delle dotazioni onde portare la quota nazionale della spesa sul PIL al livello della media europea.

Nei prossimi quattro anni, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, l'incremento delle risorse sarà orientato prioritariamente:

- a supporto della riforma degli ordinamenti didattici e delle attività di orientamento, di tutorato, di internazionalizzazione;
- alla copertura delle tasse versate alle università legalmente riconosciute per garantire agli studenti capaci ma privi di mezzi il diritto di scelta;
- al miglioramento delle infrastrutture edilizie e tecnologiche ;
- agli incentivi per le università che utilizzano più proficuamente i fondi per la ricerca.

L'applicazione di rigorose tecniche e metodologie di valutazione *ex ante ed ex post* dovrà consentire un più efficace sostegno delle attività di ricerca, in specie di quella di base; dello sviluppo delle tecnologie chiave a carattere multisettoriale; della trasformazione delle nuove conoscenze in valore aggiunto della produzione industriale, in particolare delle PMI; del potenziamento delle reti infrastrutturali e della partecipazione ai progetti di ricerca internazionali. In termini finanziari, gli intendimenti del Governo dovrebbero tradursi, nel rispetto dei vincoli della finanza pubblica, nell'aumento delle risorse del prossimo quadriennio dall'attuale 0,6% verso l'1% del PIL.

1.3.2 La legge finanziaria 2003, oltre le disposizioni riguardanti la generalità delle amministrazioni e degli organismi pubblici (artt. 24 e 28, c. 1 e 2, disciplina degli acquisti di beni e servizi ed utilizzazione delle offerte CONSIP; art. 34 definizione degli organici e misure per le assunzioni di personale)[4], reca le seguenti previsioni direttamente riferentisi ai settori in discorso.

Art. 23, c. 2. Le dotazioni relative agli enti indicati nella tabella C sono rideterminate con una riduzione complessiva del 2,5% rispetto alla legislazione vigente. Analoga riduzione è disposta per gli stanziamenti di bilancio destinati al finanziamento di enti pubblici diversi.

Art. 26, c. 5. La disciplina dell'accreditamento dei corsi universitari a distanza e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare i relativi titoli accademici sarà dettata da un apposito decreto ministeriale sulla base di specifici criteri.

Art. 34, c. 12. Le idoneità acquisite nelle procedure di valutazione comparativa per professori universitari, ordinari e associati, sono prorogate per l'anno 2003.

Art. 34, c. 16. All'Istituto Nazionale per la Fisica della Materia è assegnato per il 2003 un finanziamento di 5 milioni di euro.

Art. 56. Nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze è istituito il fondo per i progetti di ricerca per il quale è prevista un'assegnazione di 225 milioni di euro nel 2003 e di 100 milioni di euro a decorrere dal 2004[5].

Il volume di risorse assegnate, secondo i diversi moduli delle tabelle della legge finanziaria, è esposto nel seguente prospetto.

---

[4] L'art. 2 del D.L. 9 maggio 2003, n. 105 ha modificato il comma 13 dell'art. 34 della legge n. 289 del 2002 ampliando agli enti di ricerca, alle università ed alle scuole superiori ad ordinamento speciale la possibilità di assunzioni di personale a tempo determinato per l'attuazione di progetti di ricerca purché la relativa spesa non gravi sui fondi di funzionamento ordinario.

[5] Si veda il Dpcm 7 aprile 2003, in G.U. n. 133 dell'11 giugno 2003, che dispone il riparto del fondo, assegnando 175 milioni di euro al MIUR e 50 milioni di euro al Ministero della Salute.

(in migliaia di euro)

TABELLE	2003	2004	2005
Tab. A	286.527	241.951	248.951
Tab. B	9.350	9.100	9.100
Tab. C	8.227.914	8.286.124	8.286.124
Tab. D	[120.000]	[140.000]	[168.405]
Tab. F*	360.019	355.564	470.804
TOTALE	**8.883.810**	**8.892.739**	**9.014.979**

** Gli importi della Tabella F scontano gli effetti della Tabella D.*

Inoltre l'art. 79 autorizza nel triennio 2003-2005 limiti di impegno per complessivi 549.785.136 euro, ripartiti in 348.337.743 euro con destinazione università e ricerca e 201.447.393 euro per l'edilizia universitaria.

1.4 La programmazione dello sviluppo del sistema universitario.

1.4.1 Il triennio 2001-2003. La legge finanziaria 2001 (tabella C) ha destinato allo sviluppo del sistema universitario 245 mld (circa 127 milioni di euro) per ciascuno degli anni 2001-2002-2003 per un totale di 735 mld (circa 380 milioni di euro) segnando un incremento di circa il 56% rispetto alla dotazione del triennio precedente (410 mld).

Con decreto 29 dicembre 2000[6], a conclusione della prima fase del procedimento di programmazione, il Ministro ha indicato gli obiettivi del sistema universitario e la destinazione delle risorse secondo le seguenti quote percentuali:

- innovazione didattica 41,381% pari a circa 154 milioni di euro;
- alta formazione 25,966% pari a circa 97 milioni di euro;
- centri di eccellenza della ricerca 12,245% pari a circa 45 milioni di euro;
- riduzione degli squilibri territoriali 10, 204% pari a circa 38 milioni di euro;
- decongestionamento dei megatenei 10,204% pari a circa 38 milioni di euro.

Circa il 18% (70 milioni di euro) di queste risorse si tradurrà, partire dal 2004, in un incremento, di pari importo, del FFO delle università (risorse consolidabili), mentre l'82% (310 milioni di euro) costituisce finanziamenti *una tantum*.

Il successivo decreto 8 maggio 2001[7] ha individuato le iniziative da realizzare, gli strumenti, le modalità (istituzione, soppressione o trasformazione dei corsi, facoltà o atenei; risorse; accordi di programma; iniziative cofinanziate), e i criteri di ripartizione delle risorse. Nel paragrafo 4.1 si dà conto dei provvedimenti che sono seguiti, di assegnazione e di erogazione dei finanziamenti alle università nel corso della gestione 2002.

1.4.2 Il piano di sviluppo delle università nelle leggi finanziarie 2002 e 2003. La legge finanziaria 2002 ha ridotto (tabella C) le dotazioni relative al piano di sviluppo delle università (PSU), determinate dalla legge dell'anno precedente, del 2, 45% per il 2002 e del 3,70% per il 2003, rendendo così disponibili, rispettivamente, 239 e 236 mld, rispetto ai previsti 245 mld di lire per ciascuno dei due anni.

Tale circostanza ha costretto il Ministero a rideterminare la ripartizione delle risorse finanziarie per gli anni 2002 e 2003 disposta dal dm 8 maggio 2001. A ciò si è proceduto mediante l'adozione del dm 4 marzo 2002, che ha individuato, rispettivamente per i due anni, in 123.292.722 e 121.964.000 euro le nuove disponibilità[8]. Conseguentemente, il Capo del

---

[6] Pubblicato sulla G.U. n. 48 del 27 febbraio 2001.

[7] Registrato il 19 giugno 2001 registro n. 4 foglio n. 141; S.O.G.U. n. 195 del 23 agosto 2001.

[8] Registrato il 26 marzo 2002, registro n. 1 foglio n. 208. Si segnala che la disponibilità relativa all'anno 2002 è indicata nella tabella C della legge finanziaria pari a 123.293.000 euro, mentre lo stanziamento stabilito nello stato di previsione del Ministero – capitolo 5496 - (legge 28 dicembre 2001, n. 449 e decreto MEF 31 dicembre 2001) risulta di 123.292.722 euro. Il decreto 4 marzo 2002 si è conformato a quest'ultimo importo.

Dipartimento della programmazione, il coordinamento e gli affari economici, per motivi di correntezza operativa, con atto del 24 aprile 2002[9], ha riprodotto i contenuti del dm 8 maggio 2001 tenendo conto delle dotazioni rideterminate e dell'adozione della moneta europea.

Le risorse, quindi, messe a disposizione per il piano di sviluppo delle università dalle leggi finanziarie 2001 e 2002 sono state, rispettivamente, 126.532[10] e 123.293 mila euro; la legge finanziaria 2003 (tab. C) ha confermato per lo stesso anno lo stanziamento di 121.964 mila euro e previsto un'assegnazione di 121.724 mila euro per ciascuno degli anni 2004 e 2005.

La legge finanziaria 2002 (tab. F) rimodula le dotazioni (limiti di impegno) destinate agli interventi di decongestionamento degli atenei in circa 100 mld (51.645 mila euro) per il 2002 e in circa 145 mld (74.886 mila euro) per ciascuno degli anni 2003 e 2004, che successivamente la legge finanziaria 2003 ha ridotto di 1.500 mila euro per entrambi gli anni.

1.5 Il programma nazionale della ricerca.

Nel corso del 2002 è proseguita la realizzazione degli interventi previsti dal Programma Nazionale della Ricerca (PNR) approvato dal CIPE il 21 dicembre 2000. Di essi si dà notizia nel paragrafo 4.3. Il 19 aprile 2002 il CIPE ha approvato le linee guida del nuovo Programma, avviandone il procedimento di definizione, delineato dal d.lgs. n. 204 del 1998 articoli 1 e 2. Il Ministro, in luogo di procedere all'aggiornamento del PNR, ha ritenuto – al fine di evidenziare gli indirizzi della politica della ricerca del nuovo Governo – di formulare nuove linee-guida in vista del Dpef, 2003-2006 che ne ha recepito strategie e meccanismi di intervento.

Le priorità individuate riguardano i sistemi di produzione ed i settori: ICT; agroalimentare; salute; beni culturali; energia; ambiente; trasporti.

Gli investimenti aggiuntivi dello Stato che il Ministro propone per il quadriennio 2003-2006 ammontano a 27.447 mld (=14.175 milioni di euro), atti a stimolare un cofinanziamento di 18.298 mld (=9.450 milioni di euro). Il rapporto spesa/PIL salirà all'1,75% dall'attuale 1% circa.

Il Dpef e la successiva legge finanziaria per il 2003 hanno tradotto le proposte del Ministro in impegni programmatici e, per quanto reso possibile dalle condizioni della finanza pubblica, in allocazioni di risorse finanziarie.

2. Il quadro normativo.

2.1 La relazione riguardante il rendiconto 2001 constatava un rallentamento nella produzione normativa per le aree dell'istruzione universitaria e della ricerca, auspicando che si cogliesse l'occasione per una riflessione sugli assetti organizzativi del sistema ricerca e sui meccanismi procedurali, particolarmente complessi, di assegnazione ed erogazione delle risorse. L'anno 2002 è trascorso senza interventi di rilievo.

In continuità con l'esposizione della precedente relazione ci si sofferma sulle principali innovazioni intervenute.

2.2 Corrisponde ad uno degli indirizzi programmatici del Dpef 2002-2004 la disposizione dettata dall'articolo 7 della legge 12 ottobre 2001, n. 383. Essa riconosce al ricercatore pubblico dipendente la proprietà esclusiva dell'invenzione brevettabile di cui è autore. Ciò comporta per

---

[9] S.O.G.U. n. 130 del 5 giugno 2002: riproduzione del testo del d.m. 8 maggio 2001 (programmazione del sistema universitario per il triennio 2001-2003) con le modifiche necessarie in relazione all'adozione dell'euro ed alle riduzioni apportate dalla legge finanziaria 2002.

[10] Diversamente, la legge di approvazione del bilancio dello Stato per l'anno 2001 (23 dicembre 2000 n. 389), nell'ambito della tabella 19-MURST ha recato per l'U.P.B. 2.1.2.1 - piani e programmi di sviluppo dell'università, - contenente l'unico capitolo 1256, una previsione iniziale di competenza di 255 mld. di lire (132 milioni di euro circa), dotazione che ha costituito anche la previsione definitiva dell'esercizio. In sostanza, nel 2001 si riscontra una diversità fra l'indicazione della L.F. e la dotazione del capitolo di bilancio 1256 MURST; negli anni 2002 e 2003 le due leggi (finanziaria e di bilancio) recano, per il cap. 5507 MIUR, quantificazioni coincidenti.

il ricercatore, non solo il diritto alla paternità della scoperta, ma anche la titolarità e l'esercizio dei connessi diritti patrimoniali, che le norme ordinarie (R.D. 29 giugno 1939, n. 1127) hanno finora attribuito al datore di lavoro, università o pubblica amministrazione. Nel caso il ricercatore non dia inizio allo sfruttamento industriale dell'invenzione entro cinque anni dal rilascio del brevetto, il relativo diritto passa alla pubblica amministrazione.

Le università e le pubbliche amministrazioni stabiliscono l'importo massimo del canone per la concessione a terzi dell'uso dell'invenzione ad esse spettante. L'inventore ha diritto ad almeno il 50% dei proventi.

2.3 L'articolo 4 del D.L. 7 febbraio 2002, n. 8, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2002, n. 56, reca alcune misure di adattamento della normativa concernente la riforma universitaria.

E' stato prorogato al 19 aprile 2003 il termine entro il quale le università debbono adeguare gli ordinamenti didattici dei corsi di studio alla nuova disciplina degli studi universitari (laurea triennale, laurea specialistica). Per assicurare continuità nella valutazione delle scelte didattiche degli atenei è parimenti protratto al 30 aprile 2003 il mandato degli attuali componenti il CUN. Agli statuti delle università è demandata la disciplina dell'elettorato attivo per le cariche accademiche e la composizione degli organi collegiali.

Il termine del 19 aprile 2003 è stato ulteriormente spostato al 19 ottobre 2003 dall'art. 7bis del D.L. n. 212/2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 268/2002, di cui si dirà più avanti.

2.4 La normativa vigente per l'ammissione in Italia dei cittadini extra-comunitari ha determinato la necessità di stabilire una deroga alle quote massime annuali dei flussi in favore dei docenti di scuole e università straniere operanti nel nostro paese: legge 24 maggio 2002, n. 103.

2.5 Il D.L. 10 giugno 2002, n. 107, convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2002, n. 173, interviene su singoli aspetti della normativa di accesso alle professioni. Essi riguardano: le prove degli esami di Stato indetti per gli anni 2002 e 2003 per i laureati dell'ordinamento previgente la riforma; le prove di ammissione alle scuole di specializzazione per le professioni legali per l'a.a. 2002–2003; l'iscrizione nei registri dei praticanti per l'esercizio delle professioni di dottore commercialista e di ragioniere e perito commerciale; la proroga della composizione, non oltre il 30 giugno 2004, dei consigli degli ordini professionali.

2.6 La legge 11 luglio 2002, n. 148 ha autorizzato la ratifica e l'esecuzione della Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea, fatta a Lisbona l'11 aprile 1997.

L'esecuzione della Convenzione ha comportato anche la necessità di alcune misure di adeguamento dell'ordinamento interno.

La competenza per il riconoscimento dei cicli e dei periodi di studio svolti all'estero e dei titoli di studio stranieri ai fini dell'accesso all'istruzione superiore è attribuita alle Università. Il riconoscimento, invece, per fini professionali e per l'accesso ai pubblici impieghi è riservato alle Amministrazioni dello Stato secondo procedure che saranno disciplinate da un apposito regolamento di esecuzione.

2.7 A seguito della mancata approvazione da parte delle Camere dei disegni di legge d'iniziativa governativa AC 2238, recante "disposizioni concernenti la scuola, l'università e la ricerca scientifica", e AC 2988, riguardante "disposizioni per l'università e l'alta formazione artistica e musicale", quest'ultimo volto a consentire l'utilizzazione dei fondi assegnati dalla legge

finanziaria 2002, il Governo ha emanato il decreto legge 25 settembre 2002, n. 212, convertito, con modificazioni, nella legge 22 novembre 2002, n. 268 concernente "misure urgenti per la scuola, l'università e la ricerca scientifica e tecnologica e l'alta formazione artistica e musicale". Esso infatti incorpora gran parte delle disposizioni dei disegni di legge indicati.

Per le aree dell'istruzione universitaria, della ricerca e dell'alta formazione artistica e musicale l'articolo 4 dispone la destinazione degli stanziamenti previsti dalle tabelle A e B della legge finanziaria.

Il comma 1 assicura alle università statali una disponibilità complessiva di 375 milioni di euro per cinque anni dal 2002 al 2006 secondo quote annuali di 75 milioni mediante l'utilizzazione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale (tab. B) di pertinenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze voce" regolazioni debitorie".

L'intervento si ricollega alla situazione debitoria in cui versano le università statali nei confronti delle banche, al cui credito sono state indotte a ricorrere a causa della mancata copertura dal 1995 da parte dello Stato degli oneri relativi alla progressione economica per anzianità (classi e scatti) dei docenti e dei ricercatori. Infatti, a partire dal 1995 le dotazioni annuali del fondo di funzionamento ordinario (FFO) destinato alle università non hanno considerato tali necessità. L'accaduto risulta in contrasto con l'articolo 5, comma 2, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, che stabilisce che il FFO deve comprendere le disponibilità finanziarie a copertura degli incrementi di retribuzione del personale docente[11].

Il finanziamento straordinario non risulta adeguato rispetto all'entità della situazione debitoria come attestata dalla Ragioneria Generale dello Stato, che valuta in 524 milioni di euro le effettive necessità per il periodo 1995-2000, e realizzato secondo modalità tecniche che suscitano perplessità.

Si vedano i lavori parlamentari relativi alla conversione in legge del decreto e la nota tecnica n. 111 del 4 novembre 2002 redatta dai Servizi Bilancio dello Stato e Commissioni della Camera dei Deputati.

Il volume di risorse assegnate comporta per le università l'impossibilità di eliminare una parte del debito già accumulato pari a 149 milioni di euro (524–375). A ciò realisticamente deve aggiungersi che la natura di tali oneri (incrementi delle retribuzioni) fa prevedere che le università continueranno a trovarsi nella condizione di dover ricorrere al credito delle banche, ove non si provveda – nella linea di quanto accaduto nel 2003 per la dotazione del fondo di funzionamento ordinario (FFO-cap. 5507 Tab. C legge finanziaria 2003), che passa a 6.225 milioni di euro(previsioni iniziali) rispetto ai 6.196 del 2002 – ad un adeguato rifinanziamento, come impone l'articolo 5, comma 2, della legge n. 537 del 1999[12].

Inoltre il decreto legge, a fronte della spesa disposta per il quinquennio 2002-2006 (375 milioni di euro) si limita a disporne la copertura per i soli anni 2002-2004 ponendola a carico del fondo speciale di conto capitale, ritenendola coerente con la classificazione economica delle spese dello Stato – SEC 95 che comprende le regolazioni debitorie quali spese in conto capitale[13].

---

[11] Occorre, d'altronde, aver presente che le leggi finanziarie degli ultimi anni stabiliscono che gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali del personale delle università e gli oneri per la corresponsione dei miglioramenti economici ai professori e ricercatori universitari siano a carico delle stesse università nell'ambito delle disponibilità dei propri bilanci (cfr., ad es., art. 16, comma 7, della legge n. 448 del 2001). Queste norme, in relazione alle disposizioni recate dall'art. 5, comma 2, della legge n. 537 del 1993 e dell'art. 4 comma 1 del D.L. n. 212 del 2002, convertito, con modificazioni, nella legge n. 268 del 2002, pongono problemi interpretativi di non scarso rilievo.
E' infatti necessario che le disposizioni citate siano racordate in una coerente linea interpretativa, avendo presente che la soluzione cui si perverrà sarà comunque incidente sull'autonomia finanziaria dell'università.

[12] Per la ricostruzione aggiornata delle risorse messe a disposizione delle università per il proprio funzionamento si veda il paragrafo 4.

[13] Infatti i 75 milioni di euro costituenti la quota 2002 del finanziamento straordinario sono stati iscritti nello stato di previsione MIUR mediante imputazione ad un'apposita UPB 25.2.3.7-capitolo 9010- Fondo per la sanatoria di

La considerazione non può essere ritenuta convincente a motivo della sostanziale natura retributiva degli oneri in discorso e della conseguente loro iscrizione alle spese correnti e, per l'assorbente constatazione, che ai termini della stessa classificazione SEC95 il FFO delle università è iscritto nella parte corrente della spesa codice economico 4.2.5.

Quanto esposto è coerente con le osservazioni avanzate dalla Corte SS.RR. nella delibera n. 10 del 18-21 marzo 2003 concernente le leggi di spesa approvate nel III quadrimestre 2002.

Il comma 2 utilizza lo stanziamento della tabella A MIUR disponendo l'incremento dei fondi a favore delle università non statali destinati alle borse di studio per gli studenti in applicazione del dPCM 9 aprile 2001 che, per esigenze di uniformità di trattamento, ha compreso tra i destinatari gli studenti delle università non statali: 10 milioni di euro dal 2002.

Il comma 3 utilizza lo stanziamento della tabella B MIUR: 1 milione di euro per il 2002 da destinare ad interventi edilizi per le istituzioni statali di alta formazione artistica e musicale. In precedenza la spesa era posta a carico delle Province, che hanno provveduto solo fino all'anno 2000 (legge 21 dicembre 1999, n. 508).

Il comma 4bis integra le finalità del fondo per l'incentivazione per l'impegno didattico dei professori e ricercatori universitari.

L'articolo 5 disciplina, in adesione ad una sollecitazione della Corte, i compensi per gli incaricati della selezione e valutazione dei programmi e progetti di ricerca.

L'articolo 5bis consente l'utilizzazione dei 90 miliardi di lire, assegnati dalla legge finanziaria 2001 (art. 108, comma 7) al FAR per ciascuno degli anni 2001, 2002, 2003 per la concessione di crediti di imposta alle imprese industriali impegnate in attività di ricerca e sviluppo, anche alle altre finalità individuate dal d.lgs n. 297 del 1999.

L'art. 6 disciplina la valenza dei titoli rilasciati dalle istituzioni anche pareggiate di alta formazione artistica e musicale.

L'art. 7 dispone: - il potenziamento dei servizi di orientamento e tutorato e di formazione culturale degli studenti da parte delle università (comma 1); - misure amministrative per l'accelerazione dell'istruttoria dei progetti per la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari (comma 2); - la proroga del mandato dei componenti del Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari (comma 2bis).

Dell'articolo 7bis si è già detto al punto 2.3.

2.8 Il D.L. 25 ottobre 2002, n. 236, convertito, con modificazioni, nella legge 27 dicembre 2002, n. 284 - art. 4 - dispone che gli enti previdenziali fino al 31 dicembre 2005 destinano una ulteriore quota non inferiore al 25% dei fondi annualmente disponibili in via prioritaria alla realizzazione o all'acquisto di immobili destinati alle esigenze di edilizia universitaria, anche per uso residenziale, e degli istituti pubblici di ricerca, da concedere in uso anche mediante locazione finanziaria agli enti interessati.

L'art. 6 bis, nella prospettiva del riordinamento dell'Istituto Nazionale della Montagna, lo sottopone alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'istruzione università e ricerca, e ne stabilisce la decadenza degli organi.

2.9 L'art. 9 del D.L. 24 dicembre 2002, n. 282, convertito, con modificazioni nella legge 21 febbraio 2003, n. 27 dispone, per il soddisfacimento delle prioritarie esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, l'integrazione dei collegi di revisione degli enti ed organismi pubblici di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 con un componente nominato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Tale disposizione dovrebbe ritenersi operativa anche nei confronti delle università e degli enti pubblici di ricerca.

---

situazioni debitorie delle università, appartenente al titolo II° - spese in conto capitale. Altrettanto avviene nello stato di previsione 2003.

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.

Le Regioni concederebbero quindi le borse di studio all'esito di procedure selettive in attuazione di piani di intervento, concordati con le istituzioni universitarie, definiti in coerenza con le caratteristiche e la provenienza della popolazione studentesca.

Come contributo alla discussione su questo delicato aspetto della vita universitaria e strumento per la diretta percezione dei volumi di risorse impegnate dallo Stato e dalle Regioni nel quadriennio 1998-2001, del numero degli studenti beneficiari delle borse e della entità media di queste è stato costruito il seguente quadro.

(in milioni di euro)

Disponibilità per la concessione delle borse di studio e studenti idonei e beneficiari[36]									
	1998	1999	% INCR	2000	% INCR	2001	% INCR	2002	% INCR
risorse statali	62	77	*24*	103	*34*	129	*25*	126	*-2*
risorse regionali	32	52	*62*	93	*79*	89	*-4*		
TOTALE	94	129	*37*	196	*52*	218	*11*		
studenti idonei	116.453	122.750	*5*	149.964	*22*	167.656	*12*		
studenti beneficiari	79.061	97.088	*23*	118.754	*22*	131.176	*10*		
beneficiari/idonei	*67,89*	*79,09*	*16*	*79,19*	*0,1*	*78,24*	*-1*		
disponibilità virtuale per studente idoneo (euro)	807	1.051	*30*	1.307	*24*	1.300	*-0,5*		
disponibilità per studente beneficiario (euro)	1.189	1.329	*12*	1.650	*24*	1.662	*7*		
TOTALE studenti iscritti	1.676.996	1.676.702	*0,2*	1.684.992	*5*	1.686.826	*11*		
idonei/iscritti	*6,9*	*7,3*	*6*	*8,9*	*22*	*9,9*	*11*		
beneficiari/iscritti	*4,7*	*5,8*	*23*	*7*	*21*	*7,8*	*11*		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR ed ISTAT-Annuario statistico italiano 2002.

Tra le altre possono essere colte alcune principali informazioni.

Le risorse complessive sono progressivamente aumentate: il picco di crescita si è avuto nel 2000 52%; nel 2001 si sono raggiunti i 218 milioni di euro. I finanziamenti statali nel 2001 sono stati pari a 129 milioni di euro, nel 2002 sono diminuiti del 2%; quelli resi disponibili dalle Regioni, dopo essersi elevati fino a 93 milioni di euro nel 2000 – indice di incremento 79% - sono calati del 4% nel 2001.

Il numero di studenti, sia riconosciuti idonei che beneficiari a seguito delle selezioni, è sempre in crescita secondo indici di incremento annuo che si collocano nello spettro 5-22%. Il rapporto più favorevole tra beneficiari ed idonei è quello pertinente all'anno 2000 circa il 79,2%. Il 7,8% è il miglior rapporto tra beneficiari e iscritti totali ai corsi di diploma e di laurea raggiunto nell'anno 2001. Il più elevato incremento dei beneficiari si è prodotto tra 1999 e 1998: 23%.

Circa l'entità del beneficio economico ottenibile o ottenuto dagli studenti sono stati calcolati due valori uno, per così dire, virtuale riferito agli idonei, che è stato di 1307 euro nel 2000, e l'altro effettivo relativo ai beneficiari che evidenzia come la borsa di studio più consistente sia stata quella del 2001 con 1662 euro. Si consideri, però, che i dati finanziari esposti nella tabella esprimono valori correnti.

4.1.9 L'edilizia universitaria.

Gli interventi di edilizia universitaria hanno potuto contare su assegnazioni che, complessivamente, hanno riguardato risorse (comprese quelle relative a specifiche finalizzazioni

[36] La tabella costituisce solo un primo tentativo di correlare i dati esposti ed ha pertanto un carattere del tutto sperimentale. Soprattutto, al momento, i riferimenti temporali sottesi ai dati non sono completamente in linea: comunque, le informazioni che si ricavano dalle relazioni tra di essi dovrebbero risultare sostanzialmente attendibili. Il Servizio statistico del Ministero e l'ISTAT sono chiamati a verificare l'elaborazione offerta ed a predisporne una revisione su basi scientificamente corrette. Sull'argomento si veda Euro Student – le condizioni di vita e di studio degli studenti universitari italiani – Quaderni del CNVSU – ed. il Mulino – 2002.

e a singoli atenei) per 842.917 mila euro, di cui 547.346 mila residui della gestione degli anni precedenti[37] e 295.571 mila della competenza 2002. Rispetto alle assegnazioni 2001 (847.263 mila euro) si è verificata una riduzione del 3,25%.

Le disponibilità effettivamente trasferite alle università, ai collegi universitari ed all'Istituto Nazionale di Astrofisica (INAF) in conto degli osservatori astronomici sono ammontate a 357.361 mila euro (251.641 mila residui[38] e 105.990 mila competenza), segnando un'utilizzazione dell'autorizzazione di cassa pari al 73%. Ovviamente, in coerenza con il decremento delle assegnazioni, anche gli accreditamenti denunciano un calo di quasi il 4% sul 2001 (372.365 mila euro).

Nel contesto delle disponibilità complessive il fondo generale per l'edilizia universitaria (capitolo 8957) è stato dotato in conto competenza di 127.615 mila euro; le relative assegnazioni sono state disciplinate dai criteri definiti dal dm 19 settembre 2002, secondo il seguente riparto: edilizia sportiva 3%; collegi universitari 3%; istituzioni universitarie non parametrabili (Università per stranieri di Perugia e Siena, Scuola Normale Superiore e Scuola Superiore di Studi Sociali S.Anna di PISA e SISSA di Trieste) 4,5%; osservatori 2%; edilizia generale universitaria 87,5%.

Questi i tratti essenziali, finanziari e contabili, della gestione 2002, mentre l'attuazione concreta degli interventi finanziati è stata oggetto delle indagini portate a compimento in questi ultimi anni dalla Sezione Centrale del controllo, di esse si è gia fatto cenno nelle relazioni degli anni precedenti[39].

Da ultimo, la stessa Sezione (delibera n. 11/2003 del 19 dicembre 2002 – 21 febbraio 2003), utilizzando necessariamente un metodo campionario, ha portato la propria attenzione sulle opere di edilizia universitaria compiute e non compiute. A motivo dei profili di interesse generale che essi rivestono se ne sintetizzano gli obiettivi e le principali conclusioni.

L' indagine è stata diretta ad accertare: 1) la rispondenza dei processi realizzatori ai principi in materia di appalti di opere pubbliche applicabili alle università; 2) la normativa effettivamente applicata a tali processi e quella applicabile; 3) gli scostamenti riscontrati fra i risultati previsti e quelli attuati, traendo le conseguenti valutazioni sotto i profili temporali e di costo e correlandoli alle modalità seguite; 4) le comparazioni effettuabili tra le varie ipotesi realizzative in base alle regole, anche non giuridiche, di buona amministrazione rispetto ai fini assegnati, per trarne le conseguenze a livello di sistema.

Le metodiche della programmazione e delle distribuzione dei finanziamenti hanno destato perplessità per i seguenti aspetti.

A) Secondo la previsione delle norme (legge 6 marzo 1976, n. 50 articoli 1, commi 5,6,8 e 2)[40] i programmi, che debbono privilegiare il completamento di opere già iniziate e le opere immediatamente cantierabili, sono approvati e quindi finanziati dal Ministero sulla base delle proposte degli atenei nella prospettiva di un'azione di riequilibrio delle dotazioni edilizie.

Disattendendo, invece, le norme di legge che prevedono la redazione dei programmi sulla base delle proposte delle università, delle quali il programma nazionale costituisce il coordinamento, definito secondo criteri di fattibilità e di adeguatezza delle risorse disponibili, il Ministero distribuisce le risorse invertendo l'ordine logico del procedimento di redazione del

---

[37] E' però necessario tener conto che sino all'esercizio 2001 i fondi del capitolo 7109 MURST - divenuto nel 2002 8957 MIUR – erano destinati anche al finanziamento di progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale, che invece nel 2002 sono stati finanziati con le disponibilità del capitolo 8969 di nuova istituzione. Ciò ha comportato che nel conto dei residui della gestione 2002 del capitolo 8957, 89.012 e 83.847 mila euro hanno in realtà costituito, rispettivamente, assegnazioni (impegni) e accreditamenti (pagamenti) destinati al finanziamento dei PRIN, dovendosi quindi intendere ridotto di pari importi il volume di risorse provenienti dai residui utilizzato per interventi edilizi.

[38] Si veda la nota 37.

[39] Sezione del controllo – III collegio – delibera n. 79 del 3 maggio 2000; adunanza plenaria – delibera n. 15 del 10 febbraio 2000.

[40] Si vedano anche le leggi 25 giugno 1985, n. 331; 21 dicembre 1986, n. 910; 23 dicembre 1993, n. 537.

programma. I criteri sono definiti in decreti annuali seguiti dai decreti di riparto per le singole sedi e solo successivamente viene richiesto alle università di formulare il programma edilizio in funzione del finanziamento attribuito, all'infuori cioè della programmazione generale dell'ateneo. Ciò costringe gli atenei ad una programmazione postuma delle esigenze da soddisfare e delle opere da realizzare, che frequentemente muta destinazione da un esercizio all'altro.

B) Il mancato raggiungimento dell'obiettivo del riequilibrio – pur dando atto della complessità del tema in ordine alle sue molteplici implicazioni ed alla numerosità dei soggetti pubblici coinvolti – o almeno le forti difficoltà del suo perseguimento rendono evidenti le insufficienze dell'azione di governo; in particolare, inadeguatezza dei soggetti cui sono affidati i ruoli principali (Ministero – CRUI) nel definire un programma concertato in termini realistici (obiettivi – risorse – procedure – tempi) e di portarlo a compimento entro un quadro di razionalizzazione e di sviluppo del sistema universitario, che tenga conto delle effettive esigenze di alta formazione e di avanzamento della ricerca scientifica espresse dalla società e di coinvolgimento e corresponsabilizzazione delle autonomie locali.

C) L'effettiva esecuzione delle opere è risultata in numerosi casi svincolata da qualsiasi previsione e programmazione dei tempi della loro realizzazione. Il che spesso ne fa emergere la irrealistica definizione e l'impossibilità di rispettare i termini stabiliti. I costi e i tempi di realizzazione risultano definiti non secondo fasi individuate con riferimento a programmi di opere, ma solo *ex post* sulla base delle disponibilità finanziarie.

Di norma l'erogazione dei finanziamenti dovrebbe avvenire in coerenza con lo stato di avanzamento dei lavori. Al contrario, l'assegnazione dei fondi da parte del Ministero avviene secondo criteri che prescindono da una verifica delle opere effettivamente realizzate rispetto a quelle finanziate, sia delle destinazioni dei fondi statali erogati nel tempo a fronte di programmi non realizzati o realizzati solo parzialmente. Si determinano così la mancata rispondenza tra criteri astratti di assegnazione delle risorse e le esigenze degli atenei in rapporto allo stato delle realizzazioni e la frammentazione dei lavori in molteplici rapporti contrattuali. Ne consegue, in una serie di casi, la mancata attuazione dei programmi che espone le università all'esercizio del potere di revoca dei finanziamenti da parte del Ministero. Quest'ultimo ha continuato ad esercitare tale potere come "criterio di efficienza", quando la norma che lo prevede non è compatibile con i criteri distributivi previsti dall'art. 5 della legge n. 537 del 1993.

D) In applicazione dell'autonomia gestionale le scritture contabili dei bilanci delle università non distinguono le risorse destinate all'edilizia trasferite dallo Stato da quelle tratte dalle entrate proprie e non consentono di rilevare nei consuntivi gli esercizi di provenienza delle economie di spesa iscritte nella competenza del bilancio dell'anno successivo. E' così impossibile individuare i flussi finanziari concernenti la gestione dei programmi finanziati dal Ministero. A ciò si aggiunge l'effetto dell'applicazione della perenzione amministrativa: cancellazione dal bilancio dei residui non pagati entro un determinato periodo di tempo, che vengono reiscritti nella competenza dell'anno nel quale i creditori sono in condizione di chiederne il pagamento. Ne risulta una situazione di opacità dei flussi, nella quale l'inutilizzazione delle risorse resta sommersa.

Se in genere la disciplina dell'attività contrattuale non si sottrae ai principi delle norme nazionali e comunitarie, frequentemente i lavori risultano affidati a trattativa privata in assenza di espresse motivazioni.

E) Aspetto di particolare delicatezza è la verifica dei limiti di indebitamento del bilancio universitario per spese di investimento - 15%, secondo il disposto dell'art. 7, comma 5, legge n. 168 del 1989 e dell'art. 3 legge n. 430 del 1991.

Gli atenei hanno la possibilità di contrarre mutui per investimenti nel rispetto del vincolo che la rata di ammortamento annuo non superi il 15% dei contributi di funzionamento inclusi quelli per l'edilizia. La legge n. 430 del 1991 ha ampliato la base finanziaria di riferimento

dell'indice percentuale alle tasse e ai contributi studenteschi. Ora accade che l'articolo 5 della legge n. 537 del 1993 ha definito *ex novo* i canali di finanziamento delle università stabilendo che il fondo di finanziamento ordinario includa l'elevato volume costituito dalla spesa per il personale. Si è quindi determinata una situazione che richiede un opportuno intervento legislativo volto a contemperare l'esigenza di ottenere un quadro di certezza amministrativa con un rigoroso esercizio dell'autonomia gestionale da parte delle università.

4.1.10 Le fondazioni universitarie.

Al fine di acquisire beni e servizi alle migliori condizioni di mercato e di svolgere attività strumentali e di supporto alla didattica e alla ricerca, le università statali sono autorizzate (art. 59, comma 3, legge 23 dicembre 2000, n. 388) a costituire fondazioni di diritto privato senza fini di lucro. Esse, secondo la disciplina specificata dal regolamento[41], operano esclusivamente nell'interesse delle università: è esclusa la possibilità di distribuire utili.

Tra le tipologie di attività che le fondazioni possono svolgere si segnalano il sostegno finanziario anche mediante la raccolta di fondi, la realizzazione e gestione di strutture edilizie, il supporto al trasferimento tecnologico dei risultati delle ricerche. Tali attività per espressa indicazione legislativa non possono in nessun caso surrogare le funzioni istituzionali che restano riservate alle università.

Le fondazioni, aperte alla partecipazione di soggetti pubblici e privati, possono costituire o partecipare a consorzi, associazioni, fondazioni nonché a società di capitali, strumentali a strutture di ricerca, alta formazione e trasferimento tecnologico nel limite del 50% del capitale sociale.

L'opportunità offerta non sembra finora aver incontrato l'interesse della maggior parte degli atenei. Al momento sono state riconosciute 6 fondazioni, delle quali una promossa da un'istituzione non statale; per una è in corso il relativo procedimento: tutte sono costituite presso istituzioni di non elevate dimensioni. È ancora presto per esprimere una valutazione circa l'effettiva idoneità dello strumento ad inserirsi utilmente nelle complesse dinamiche del mondo universitario.

4.2 Monitoraggio e valutazione del sistema universitario.

4.2.1 L'attività dell'apposito Comitato, proseguita nel 2002, è stata centrata sugli aspetti essenziali del governo del sistema universitario con riguardo sia ai termini dell'offerta formativa resa disponibile dagli atenei sia alla definizione dei criteri di assegnazione delle risorse finanziarie.

Il Comitato ha, innanzitutto, corrisposto alla previsione del decreto 8 maggio 2001 riguardante il piano di sviluppo delle università (art. 18, comma 3), presentando la relazione tecnica sull'assetto del sistema universitario con evidenziazione della corrispondenza dei corsi inseriti nella banca dati dell'offerta formativa ai requisiti minimi (DOC 4/02). Si tratta di una ricognizione di grande utilità, oltre che per le più immediate misure da adottare da parte degli atenei e del Ministero, ai fini delle valutazioni e delle decisioni da assumere per la razionalizzazione del sistema in occasione della programmazione per il triennio 2004-2006.

Notevole interesse presentano i documenti 5 e 7/02 che rendono il parere del Comitato circa i criteri per la determinazione della disponibilità di posti per gli studenti nei corsi ad accesso limitato e un programma di lavoro, discusso con il CNSU, sulla valutazione della didattica.

Il Comitato – come già evidenziato nelle precedenti relazioni – accentua il carattere di agenzia che svolge un servizio di assistenza tecnica per il Ministero, come dimostrano anche i

[41] DPR 24 maggio 2001, n. 254 (G.U. n. 152 del 3 luglio 2001); si veda anche parere del Consiglio di Stato – Sezione consultiva per gli atti normativi – n. 109 del 23 aprile 2001.

compiti che ad esso vengono affidati nel contesto del procedimento di programmazione secondo le ultime proposte di modifica. A questo si accompagna un'importante funzione di elaborazione di metodologie e di proposte di soluzioni operative nei confronti delle università ai fini del monitoraggio e della valutazione delle attività e del servizio formativo messo a disposizione degli studenti.

Per altro verso, ciò che la collettività e i decisori politici attendono è una pronuncia sulla qualità e la quantità dei servizi forniti dalle singole sedi universitarie e dal sistema nel suo insieme. Pronuncia che deve provenire da un organismo che sia collocato in posizione di autonomia sia nei confronti delle università che del Ministero. Ciò non si verifica per il Comitato che – come attestano i rapporti da esso prodotti – risulta compartecipe delle scelte di governo operate dal Ministero[42].

Il regolamento che disciplina il procedimento di programmazione prevede che il Comitato predisponga ogni anno un rapporto sullo stato di attuazione della programmazione e, al termine di ciascun triennio, un rapporto sul risultati ottenuti da trasmettere al Parlamento ed al Ministro (d.P.R. 27 gennaio 1998, n. 25, art. 2, comma 8). Tale adempimento non risulta assolto, cosicché la riduzione del tasso di dispersione degli studenti e della divaricazione tra aree territoriali, l'ampliamento e qualificazione dell'offerta formativa, il decongestionamento dei megatenei, l'introduzione dei nuovi cicli didattici, l'avvio dei percorsi formativi di eccellenza ed il miglioramento del rapporto numerico docenti/studenti finiscono di triennio in triennio per rivelarsi obiettivi ripetuti, ma non raggiunti, omettendosi anche di dar conto almeno del grado di avvicinamento agli stessi.

Altra notazione riguarda la scarsa attenzione finora dimostrata per la ricostruzione del quadro finanziario del sistema universitario.

4.2.2 La diminuzione della capacità attrattiva del sistema universitario sembra essersi arrestata: anche nell'anno accademico 2001-2002 si è registrata una crescita degli iscritti di circa 15 mila unità, come avvenuto nel 2000-2001.

ISTITUZIONI UNIVERSITARIE

STATALI	
università	58
scuole superiori	3
per stranieri	2
TOTALE	63
PRIVATE	14
TOTALE COMPLESSIVO	77

Nel complesso, gli studenti universitari risultano aumentati di 14.792 unità, passando da 1.687.237 del precedente a.a. a 1.702.029: l'incremento conferma all'incirca lo stesso indice percentuale rilevato lo scorso anno +0,9%[43].

Le università su circa 1,7 milioni di iscritti, di cui circa 1 milione in corso, hanno prodotto circa 174 mila laureati o diplomati, di cui solo circa 38 mila sono riusciti a concludere gli studi entro la durata legale dei corsi (22%). Rispetto al precedente anno accademico i laureati o diplomati sono aumentati di circa 14 mila unità ed oltre 7 mila studenti in più hanno concluso gli studi in corso. Questi incrementi sono inferiori a quelli riscontrati nell' a.a. 2000-2001,

[42] Note ministeriali 13 novembre 2001 n. 1701 e 10 gennaio 2002 n. 18 indirizzate dal Ministro, la prima, al Comitato e, la seconda, alle università ed allo stesso Comitato.

[43] Nell'anno accademico 2001-2002 il numero massimo di visti di ingresso e di permessi di soggiorno per l'accesso all'istruzione universitaria degli studenti stranieri residenti all'estero presso gli atenei statali e privati è stato fissato in 22.019 unità dal decreto MAE-MI-MIUR 19 dicembre 2001 in G.U. n. 89 del 2002.

rispettivamente, di circa il 30% ed il 50%. Gli studenti che sono riusciti a concludere gli studi entro la durata legale sono cresciuti del 2%.

La distribuzione delle immatricolazioni per gruppi di corsi di laurea e di diploma segna due significative novità, pur confermando la maggiore concentrazione nei corsi di giurisprudenza, economia, ingegneria e scienze politiche.

Il gruppo politico-sociale sale al primo posto dal quarto (+3% circa), seguito da quello economico, che perde circa un punto percentuale. Regrediscono ancora le matricole di giurisprudenza: -2%. Le matricole di ingegneria diminuiscono di circa l'1%.

Più specificamente, nell'anno accademico 2001–2002 (dati al 31 gennaio 2002) gli iscritti ai corsi di diploma e di laurea sono stati

anni accademici	in corso		fuori corso		totale		immatricolati	
	totale	di cui donne	totale	di cui donne	totale	di cui donne	totale	di cui donne
2000-2001	998.614	558.385	688.623	379.110	1.687.237	937.495	295.518	162.073
2001-2002	1.053.320	587.396	648.709	359.479	1.702.029	946.875	331.288	180.699
VAR.	*5,48*	*5,19*	*-5,80*	*-5,18*	*0,88*	*1,00*	*12,10*	*11,49*

Gli iscritti in corso e quelli fuori corso hanno costituito, rispettivamente il 62% e il 38% del totale; le donne raggiungono circa il 56%; mentre gli immatricolati sono stati il 19,5%. Rispetto al precedente a.a., gli iscritti in corso guadagnano 3 punti percentuali, gli immatricolati 2; la presenza femminile resta invariata. Sempre con riferimento all'a.a. 2000-2001 il totale degli iscritti cresce quasi dell'1%; gli immatricolati aumentano di oltre 12 punti; gli studenti in corso segnano un incremento di oltre il 5%; i fuori corso sono diminuiti del 6% circa.

Le due tabelle seguenti espongono la distribuzione degli iscritti e dei laureati e diplomati per gruppi di corso. I valori percentuali relativi agli iscritti ed agli immatricolati rivelano l'evoluzione dell'orientamento degli studenti nei diversi campi disciplinari[44].

L'accentuazione del calo di interesse per gli studi giuridici, che nell'anno considerato ha toccato l'11,5%, tuttora non mette in discussione la prima posizione occupata tra gli iscritti che supera il 15% (2000-2001: 16%).

I laureati e diplomati sono stati 173.710, di cui il 57% donne e solo il 43% uomini. Di essi ben il 78% erano studenti fuori corso che sono riusciti a concludere gli studi, in alcuni casi con oltre tre anni di ritardo (55%). Sul precedente a.a. i laureati e i diplomati aumentano dell'8,6%; le donne crescono dell'1% e i laureati fuori corso diminuiscono del 2%.

[44] Secondo l'ISTAT il numero dei corsi per 10 mila ragazzi in età di iscrizione universitaria (19-25 anni) ha raggiunto nell'a.a. 1999/2000 l'indice 5; nell'a.a. 1994/1995 era stato 2,6 (Rapporto annuale 2001 pag. 265 – IPZS, maggio 2002).

Studenti iscritti per Gruppi di corso. Valori assoluti e percentuali - a.a. 2001/2002

Corsi di Laurea triennale, Corsi di Laurea Specialistica a ciclo unico e Corsi di Studio del vecchio ordinamento

Gruppo di Corso	Studenti Iscritti							Di cui immatricolati per la prima volta al sistema universitario		
	In corso		Fuori corso, ripetenti e sotto condizione		Totale					
	Totale	Donne	Totale	Donne	Totale	Donne	%	Totale	Donne	%
AGRARIO	26.227	11.682	14.769	6.631	40.996	18.313	2,4	7.035	2.701	2,1
ARCHITETTURA	42.310	20.883	33.318	15.820	75.628	36.703	4,4	12.976	6.126	3,9
CHIMICO-FARMACEUTICO	38.303	24.684	17.655	10.928	55.958	35.612	3,3	9.796	6.122	3,0
DIFESA E SICUREZZA	407	56	0	0	407	56	0,0	383	56	0,1
ECONOMICO-STATISTICO	139.549	65.350	92.483	44.160	232.032	109.510	13,6	45.665	21.001	13,8
EDUCAZIONE FISICA	14.787	6.021	989	458	15.776	6.479	0,9	4.511	1.660	1,4
GEO-BIOLOGICO	46.084	28.076	23.640	14.338	69.724	42.414	4,1	16.097	9.559	4,9
GIURIDICO	122.702	70.076	133.628	79.625	256.330	149.701	15,1	38.105	20.888	11,5
INGEGNERIA	129.920	23.073	81.293	12.538	211.213	35.611	12,4	37.178	6.043	11,2
INSEGNAMENTO	56.541	51.118	27.970	25.536	84.511	76.654	5,0	15.970	14.141	4,8
LETTERARIO	92.296	62.442	72.572	52.746	164.868	115.188	9,7	29.105	19.070	8,8
LINGUISTICO	56.040	46.724	35.339	31.073	91.379	77.797	5,4	18.882	15.474	5,7
MEDICO	81.802	52.273	28.657	16.474	110.459	68.747	6,5	21.696	14.549	6,5
POLITICO-SOCIALE	126.337	76.904	54.239	31.821	180.576	108.725	10,6	46.731	28.662	14,1
PSICOLOGICO	48.186	39.278	13.479	10.863	61.665	50.141	3,6	14.547	11.486	4,4
SCIENTIFICO	31.829	8.756	18.678	6.468	50.507	15.224	3,0	12.611	3.161	3,8
TOTALE STUDENTI	1.053.320	587.396	648.709	359.479	1.702.029	946.875	100,0	331.288	180.699	100,0

Corsi di Laurea Specialistica (con esclusione dei corsi a ciclo unico)

Gruppo di Corsi di Studio	Studenti Iscritti					
	In corso		Fuori corso, ripetenti e sotto condizione*		Totale	
	Totale	Donne	Totale	Donne	Totale	Donne
ARCHITETTURA	25	8	0	0	25	8
CHIMICO-FARMACEUTICO	2	0	0	0	2	0
ECONOMICO-STATISTICO	29	14	0	0	29	14
GEO-BIOLOGICO	2	2	0	0	2	2
INGEGNERIA	298	57	0	0	298	57
LETTERARIO	130	100	0	0	130	100
LINGUISTICO	4	4	0	0	4	4
POLITICO-SOCIALE	37	28	0	0	37	28
SCIENTIFICO	19	4	0	0	19	4
TOTALE STUDENTI	546	217	0	0	546	217

dati al 31.01.02

(*) studenti **sotto condizione** sono da considerarsi coloro per i quali, al momento della rilevazione, non era stato ancora deciso a quale anno di corso dovesse essere accettata l'iscrizione o il trasferimento

Studenti laureati e diplomati per Gruppi di corso. Valori assoluti e percentuali - anno solare 2001

Corsi di Laurea triennale e Corsi di Studio del vecchio ordinamento

Gruppi di Corsi di Studio	Laureati e Diplomati			di cui Laureati e Diplomati Fuori Corso							
				da 1 anno		da 2 anni		da 3 anni o più		Totale	
	Totale	Donne	%	Totale	Donne	Totale	Donne	Totale	Donne	Totale	Donne
AGRARIO	3.834	1.658	2	893	443	712	314	1.270	456	2.875	1.213
ARCHITETTURA	8.329	4.158	5	987	555	967	501	5.865	2.826	7.819	3.882
CHIMICO-FARMACEUTICO	5.765	3.537	3	1.446	963	976	620	1.615	876	4.037	2.459
ECONOMICO-STATISTICO	29.741	14.358	17	5.290	2.721	5.131	2.462	13.527	6.254	23.948	11.437
EDUCAZIONE FISICA	3.812	1.913	2	699	326	359	163	728	350	1.786	839
GEO-BIOLOGICO	6.571	4.164	4	1.556	1.028	1.149	716	2.134	1.299	4.839	3.043
GIURIDICO	25.351	14.571	15	3.138	1.939	4.173	2.595	13.330	7.836	20.641	12.370
INGEGNERIA	21.248	4.866	12	4.162	1.052	3.971	944	9.740	2.122	17.873	4.118
INSEGNAMENTO	6.084	5.537	4	1.435	1.317	1.327	1.213	2.430	2.190	5.192	4.720
LETTERARIO	15.572	11.817	9	2.587	2.009	3.142	2.424	7.883	6.012	13.612	10.445
LINGUISTICO	8.723	7.959	5	1.659	1.516	1.823	1.648	4.389	4.024	7.871	7.188
MEDICO	14.167	9.388	8	2.237	1.360	968	568	1.768	891	4.973	2.819
POLITICO-SOCIALE	15.050	9.435	9	3.497	2.532	3.025	1.994	5.949	3.293	12.471	7.819
PSICOLOGICO	4.691	3.889	3	1.314	1.110	914	735	1.403	1.139	3.631	2.984
SCIENTIFICO	4.772	1.981	3	917	405	837	373	2.022	817	3.776	1.595
TOTALE STUDENTI	173.710	99.231	100	31.817	19.276	29.474	17.270	74.053	40.385	135.344	76.931

dati al 31.01.02

Personale di ruolo delle università - a.a.2001/2002

Università	Ordinari		Associati		Ricercatori		Totale		Personale tecnico-amministrativo		Totale complessivo	
	Totale	Donne	Totale	Donne	Totale	Donne	Totale	Donne	Totale	Donne	Totale	Donne
Università statali	16.298	2.394	17.180	5.155	19.040	8.165	52.518	15.714	54.709	28.166	107.227	43.880
Università non statali	581	71	688	168	1.042	412	2.338	658	6.144	3.631	8.482	4.28
Totale	16.879	2.465	17.868	5.323	20.082	8.577	54.856	16.372	60.853	31.797	115.709	48.169

dati al 31.12.01

Personale a contratto delle università - a.a. 2001/2002

Università	Docenti a contratto		Esperti, collaboratori linguistici e lettori		Personale tecnico-amministrativo(1)		Totale	
	Totale	Donne	Totale	Donne	Totale	Donne	Totale	Donne
Università statali	16.218	5.256	1.619	1.150	8.545	4.893	26.382	11.299
Università non statali	4.957	1.460	208	155	562	401	5.727	2.016
Totale	21.175	6.716	1.827	1.305	9.107	5.294	32.109	13.315

(1)a.a.2000/2001

Ponendo a confronto i dati degli studenti rispetto a quelli dei docenti universitari emergono alcuni interessanti elementi. I dati sono aggiornati al 1° gennaio 2002.

I docenti e ricercatori universitari sono stati complessivamente 54.856, dei quali 52.518 nelle università statali e 2.338 in quelle non statali. A tale numero vanno aggiunti 16.218 docenti a contratto nelle università statali e 4.957 unità in quelle non statali.

La maggiore consistenza è costituita dai ricercatori con 20.082 unità, quindi dai professori associati con 17.868 unità ed infine dai professori ordinari con 16.879 unità.

Il numero medio di studenti per docente, per il sistema universitario nella sua globalità (istituzioni statali e private), nell'a.a. 2001-2002 è stato pari a 30,4 (35,1); relativamente ai soli docenti di ruolo, l'indice si eleva a 49 studenti (54,5). Nelle università statali i due indici sono stati 32,1 (32,7) e 47,7; nelle università private 17 e 83,4.

Il rapporto tra laureati e diplomati e docenti è di circa il 5% (5,2); l'indice scende a circa il 3% (3,3) se si comprendono i docenti a contratto. Nelle università statali i docenti di ruolo si confrontano con 4,7 laureati e diplomati; i docenti nel loro complesso con 3,8 laureati e diplomati. I docenti di ruolo delle università private si raffrontano ciascuno a 12,7 laureati e diplomati; l'indice scende a 2,6 se si comprendono i docenti a contratto. Gli indici riportati tra parentesi si riferiscono al precedente a.a.

Il personale tecnico amministrativo di ruolo al 31 dicembre 2001 è stato pari a 60.853 unità, registrando un aumento di 5.946 dipendenti, pari all'11% circa.

La consistenza numerica del personale è in crescita: i docenti e ricercatori di ruolo risultano aumentati di circa 5 mila unità; i docenti a contratto di circa 4 mila unità. Notevole l'incremento dei professori ordinari che, in seguito alla conclusione dei concorsi, aumentano di circa 4 mila unità, cui si correla una lieve diminuzione dei professori associati.

4.2.3 Sulla condizione occupazionale dei laureati nei primi tre anni dal conseguimento del titolo sono disponibili i dati dell'indagine curata dal Consorzio interuniversitario ALMA LAUREA. Essa, nella sua ultima edizione – marzo 2003 – ha riguardato un contingente di 44.925 laureati negli anni 2001-2000-1999. Entro i limiti costituiti dalla composizione del contingente (rappresentativo per il 2001 di 22 atenei) e dalla sua distribuzione nel territorio è possibile fermare l'attenzione su alcuni dati più significativi.

Nel periodo 1995-2002 l'andamento del tasso di occupazione ha registrato i seguenti andamenti: per i giovani della fascia di età 25-34 anni, 6,6%; per i diplomati di scuola secondaria superiore, 3,7%; per i laureati, 12%.

Nel 2002 l'occupazione ad un anno dalla laurea è stata del 61,1%; la percentuale più elevata è ottenuta dagli ingegneri 83%. Dopo tre anni i laureati occupati diventano il 79%.

Ad un anno dalla laurea i laureati in cerca di occupazione sono il 16,7%; nel 1998 erano il 25,1%. Coloro che sono in formazione post-laurea sono il 22%; nel 1998, 19%.

I disoccupati dopo un anno dalla laurea sono il 14%; dopo due anni, 9%; dopo tre anni 5%.

Le diverse posizioni acquisite nella professione dopo tre anni dalla laurea sono così rappresentate: impiegato di alta/media qualificazione, 43,4%; direttivo/quadro, 3,2%; lavoratore in proprio, 7,4%; libero professionista, 8,7%; imprenditore, 1,3%; collaboratore, 14,7%; insegnante, 9,3%; impiegato esecutivo, 5,5%.

4.3 Ricerca Scientifica e tecnologica.

4.3.1 I dati finanziari.

Di recente, la Corte – Sezione del controllo sugli enti – ha riferito circa il controllo eseguito in ordine al principale ente della rete scientifica del nostro paese, il Consiglio Nazionale delle

Ricerche, per le attività svolte nel 2001[45]. Le relazione ha collocato le risultanze emerse dal controllo nel più generale contesto determinato dalle condizioni in cui versano le istituzioni scientifiche e dalle posizioni che l'Italia raggiunge nelle classifiche espresse dalle statistiche internazionali. Quanto approfonditamente rappresentato rivela una sostanziale convergenza con gli esiti delle attività istruttorie sottese alla presente relazione e con le considerazioni in essa espresse circa gli aspetti ordinamentali e finanziari che caratterizzano in questi anni, con particolare evidenza per il 2002, il settore pubblico della ricerca. E' del tutto ovvio quindi sottolineare come quanto evidenziato in questa sede integri, con privilegiato riferimento alla gestione MIUR 2002, le notazioni di sistema svolte dalla Sezione del controllo sugli enti.
Si ricorda ancora come gli enti pubblici di ricerca siano oggetto di un riordino che sopravviene a distanza di quattro anni dopo quello del 1999: sulla base della delega concessa dal Parlamento (legge 6 luglio 2002, n. 137) il Governo ha disposto il riordino del CNR (d.lgs 4 giugno 2003, n. 127) e dell'ASI (d.lgs 4 giugno 2003, n. 128); a breve dovrebbero essere pubblicati i decreti concernenti altri enti. Ove sia dato agli enti di svolgere le loro attività nei nuovi assetti organizzativi per periodi di tempo di sufficiente durata, sarà possibile verificare la validità delle soluzioni adottate.

Nel 2002 il volume di risorse per attività di ricerca non direttamente trasferite alle università, cioè destinate a finanziare gli interventi considerati nel PNR, è stato pari, nel bilancio MIUR, a 6.589 milioni (massa spendibile), di cui 2.444 milioni erano costituiti dagli stanziamenti definitivi di competenza. Questa disponibilità ha dato luogo a 2.447 milioni di pagamenti, 4.015 milioni di residui e ad economie per 126 milioni, l'assoluta prevalenza delle quali deriva dall'effetto della perenzione amministrativa sui residui degli anni precedenti (cfr. tabella 3).

Se ne ricava che i tempi necessari per la valutazione dei progetti, per la trasposizione amministrativa e per la loro esecuzione consentono un'effettiva erogazione dei finanziamenti nel limite di circa il 37% della dotazione (2001, 39%). Degno di nota che l'1,9% viene collocato in economia. (2001, 1,7%).

Nell'anno 2001 gli omologhi parametri contabili avevano espresso questi dati: 7.012 milioni massa spendibile, di cui 3.156 milioni stanziamenti definitivi; pagamenti per 2.713 milioni; residui per 4.176 milioni ed economie per 123 milioni.

Nel 2002 la dotazione degli stanziamenti definitivi è ridotta del 23% (2001, +6%); i pagamenti sono diminuiti del 10%(2001, +7%); i residui del 4% (2001, +12%).

4.3.2 Il finanziamento degli enti pubblici di ricerca.

Dai rendiconti del Ministero si ricava che i principali enti pubblici di ricerca nel 2001 hanno ottenuto l'erogazione di 1.613 milioni di euro, mentre 1.254 milioni hanno costituito residui; nel 2002 i trasferimenti a loro favore sono stati 1.648 milioni ed i residui 1.200 milioni: gli importi cumulano le risorse pertinenti ai conti dei residui e della competenza.

Tale è l'esito contabile della provvista delle risorse, della definizione dei criteri di riparto e del riparto stesso definiti dal Ministero.

Come è noto, negli ultimi anni gli stanziamenti destinati ai singoli enti sono andati confluendo in un unico fondo istituito nello stato di previsione del Ministero (art. 7 d.lgs. n. 204 del 1998).

Momento senza dubbio centrale nell'azione del Ministero a sostegno della ricerca è il finanziamento degli enti in coerenza con la valutazione dei loro programmi e degli esiti cui questi pervengono.

Nei due anni considerati, rispettivamente, il 59% ed il 69% delle somme riscosse dagli enti risulta costituito da residui dei precedenti esercizi: ciò evidenzia che l'esercizio annuale non

[45] Determinazione n. 25 del 13-15 maggio 2003.

rappresenta il riferimento temporale per l'attuazione dei programmi, che invece si dilata negli anni. Anche se si tiene conto della intrinseca natura delle attività di ricerca e dell'impossibilità, quindi, di esigerne lo svolgimento entro rigidi termini, cui collegare il trasferimento dei fondi, è l'intero procedimento di provvista finanziaria, di esame dei programmi, di riparto e distribuzione dei finanziamenti a presentare profili di criticità difficilmente controvertibili.

Un aspetto sul quale occorre soffermarsi è dato dalla circostanza che il riparto deve essere effettuato sulla base dei programmi pluriennali predisposti dagli enti ed approvati dal Ministero in coerenza con le indicazioni del P.N.R..

Questa previsione, la cui razionalità, in via assoluta, è incontestabile, non considera l'effetto moltiplicatore dei condizionamenti, dei ritardi, delle disfunzioni procedurali dovuti all'interagire dei diversi procedimenti, se non delle situazioni di stallo che si producono nei casi in cui solo la definizione di un procedimento consente di poter avviare quello ad esso connesso. Ciò accade nel caso in discussione, nel quale la mancata definizione del P.N.R. e dei suoi aggiornamenti ostacola la messa a punto dei programmi degli enti e quindi l'adozione dell'annuale riparto dei finanziamenti da parte del Ministro. L'esito di tutto ciò, accentuato dalla numerosità dei passaggi di cui consta ciascun procedimento, conduce l'Amministrazione a presentare al Parlamento il piano di riparto nella seconda metà dell'agosto 2002 ed il Ministro, acquisiti i pareri delle commissioni parlamentari, ad emanare il relativo decreto il 30 ottobre 2002 per finanziare le attività di ricerca programmate dagli enti per lo stesso anno. Gli effetti disfunzionali della situazione descritta sono parzialmente contenuti dalla clausola del decreto che indica agli enti, per i due anni successivi, la base finanziaria di riferimento, determinata nel 90% dell'assegnazione 2002, per la predisposizione dei bilanci di previsione[46].

La ricostruzione delle disponibilità 2001 e 2002, tratta dai rendiconti ed esposta nel seguente prospetto, dimostra come il volume complessivo sia restato sostanzialmente invariato (1.593 -1.594 milioni per la competenza). Infatti, il Ministro, nella presentazione al Parlamento[47] del piano di riparto, ha messo in risalto l'inadeguatezza delle risorse finanziarie poste a disposizione degli enti che non permette di realizzare una concreta ipotesi programmatica di sviluppo pluriennale, auspicando un significativo e consistente intervento che unisca all'incremento delle dotazioni la razionalizzazione e la riorganizzazione del sistema degli enti di ricerca mediante l'eliminazione di duplicazioni, frammentazioni e/o sovrapposizioni di attività.

Nell'immediato viene richiesta la collocazione del fondo per gli enti di ricerca nella tabella D, in luogo di quella attuale - Tabella C - che ne impedisce l'impegnabilità per l'intero triennio e lo espone alla rimodulazione annuale. Al contrario, l'inserimento nella tabella D, mediante la possibilità di impegno per il triennio, rende possibile da parte degli enti e dello stesso Ministero l'adozione di scelte programmatiche tempestive: misura, quindi, che potrebbe concorrere ad ovviare le disfunzioni innanzi evidenziate incidenti sulla concreta operatività delle attività di ricerca.

---

[46] L'art. 56 della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria 2001) stabilisce che gli enti di ricerca 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 5% per ciascun anno.

[47] Nota n. 1012 del 19 agosto 2002.

DISPONIBILITÀ DESTINATE AGLI ENTI DI RICERCA: anni 2001 - 2002

(in milioni di euro)

2001	CAP.7345 - INFN a		CAP. 7349 - INFM b		CAP. 7351 - fondo ordinario c		Disponibilità totali a+b+c		
	PAG	RS	PAG	RS	PAG	RS	PAG	RS	TOT
CP	72	215	38	-	546	722	656	937	1.593
RS	186	99	-	-	771	218	957	317	1.274
TOTALE	258	314	38	-	1.317	940	1.613	1.254	2.867

2002	CAP.8916 - INFN a		CAP. 8920 - INFM b		CAP. 8922-fondo ordinario c		Disponibilità totali a+b+c			
	PAG	RS	PAG	RS	PAG	RS	PAG.	RS	TOT	*Var. 2002/2001*
CP	-	-	13	-	492	1.089	505	1.089	1.594	*0,06*
RS	215	99	-	-	928	12	1.143	111	1.254	*-1,57*
TOTALE	215	99	13	-	1.420	1.101	1.648	1200	2.848	*-0,66*

Gli enti che sono stati destinatari del più elevato volume di risorse sono stati l'INFN con 287 milioni circa; il CNR con 543 milioni circa e l'ASI con 638 milioni circa; quest'ultimo ha ottenuto anche la tempestiva approvazione del piano spaziale nazionale 2003-2005[48].

La ristrettezza delle disponibilità ha indotto l'Amministrazione ad accantonare anche per il 2002[49] la riduzione del 5%, prevista dall'art. 51, comma 9, della legge n. 449 del 1997, sulle assegnazioni di taluni enti diretta a trasferire risorse al FSSRIS per il finanziamento di progetti di ricerca. La misura prevista dalla disposizione citata, a fronte della non facile contingenza finanziaria in cui versano gli enti, appare non realistica e, oltre tutto, richiede l'impegno di energie amministrative da parte degli enti e dei ministeri in uno sterile esercizio di giro fondi.

Le non ampie disponibilità finanziarie suggeriscono, infine, di riconsiderare la destinazione di un volume di risorse di buona consistenza (impegni per 13 milioni come residui e 21 milioni come competenza), iscritte sul capitolo 5483 e distribuite ad una molteplicità di enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi per contributi alle loro attività, che spesso si traducono in somme poco significative. Perplessità suscita anche l'estrema genericità della denominazione del capitolo.

4.3.3 Rassegna dei principali strumenti di intervento.

Nella relazione dello scorso anno si è detto dei diversi strumenti di intervento a disposizione del Ministero e della distribuzione delle risorse tra di essi.

Con riferimento a tale contesto si espone una rassegna delle iniziative più significative della gestione 2002.

4.3.3.1 Il fondo per gli investimenti della ricerca di base (FIRB).

A decorrere dall'anno 2001 è istituito il Fondo per gli investimenti della ricerca di base, destinato a finanziare progetti e centri di alta qualificazione scientifica. La provvista del Fondo è stabilita in 39 milioni di euro per il triennio 2001-2003 a carico del Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR) (legge n. 388 del 2000 art. 104, comma 3).

Il dm 8 marzo 2001[50] ha dettato criteri e modalità procedurali per l'assegnazione delle risorse finanziarie del FIRB. Le disponibilità annuali sono ripartite con decreto ministeriale, in coerenza con i criteri del PNR, a sostegno di attività volte all'ampliamento delle conoscenze scientifiche e tecniche non connesse a specifici ed immediati obiettivi industriali o commerciali.

Nel 2001 la dotazione del fondo è stata elevata a 387 milioni di euro mediante l'assegnazione straordinaria di una quota del ricavato della gara per le licenze UTMS. Successivamente (2002), la non ancora avvenuta conclusione delle procedure di selezione ha consentito, in occasione della annuale operazione di contenimento dei residui di stanziamento, di decurtare di circa 77 milioni di euro la disponibilità che è risultata ridotta a 310 milioni[51].

Nel 2002 il fondo ha potuto contare (capitolo 8947) su una dotazione di competenza di 13 milioni di euro per il finanziamento, a seguito di apposite procedure selettive, di progetti autonomi di ricerca di base liberi ("a sportello"); progetti di ricerca di base su bandi; progetti autonomi di ricerca di base su quota riservata (5%) dei programmi strategici; progetti per la realizzazione di infrastrutture di ricerca.

Dai dati di rendiconto si ricava che, a seguito delle vicende descritte nella relazione dello scorso anno, la complessiva dotazione sulla quale il FIRB ha potuto contare dalla sua istituzione è stata integralmente trasfusa nella gestione 2002. Tali risorse risultano costituite da 310

---

[48] Dm 1° agosto 2002 in G.U. n. 255 del 30 ottobre 2002.

[49] Si veda nella relazione al rendiconto 2001 il paragrafo 5.3.3.3

[50] S.O.G.U. n. 204 del 3 settembre 2001.

[51] Il d.P.C.M. 20 marzo 2002 – schema di conservazione dei residui di stanziamento relativi all'esercizio 2001 – ha eliminato dal bilancio MIUR la somma di 92.045,9 migliaia di euro, pari al 20% della richiesta di conservazione avanzata dall'Amministrazione e corrispondente a circa 178 mld di lire (G.U. n. 92 del 19 aprile 2002).

milioni di euro, residui dell'esercizio 2001 e da 13 milioni pertinenti alla competenza 2002. La gestione 2002 si è conclusa con pagamenti per 29 milioni di euro a carico dei residui e con circa 294 milioni di residui totali. Questi dati, per la gran parte, trovano riscontro nel decreto 24 luglio 2002, che ha ammesso a finanziamento una serie di progetti per un impegno complessivo di circa 130 milioni di euro[52].

Il 12 marzo 2003 è stato assunto sulle anzidette disponibilità l'impegno di 4.964 migliaia di euro per un lotto di progetti ammessi a finanziamento e sono state definite le modalità di erogazione, di monitoraggio delle attività e di controllo dei risultati conseguiti[53].

L'Amministrazione evidenzia come lo strumento si sia rivelato idoneo a sostenere iniziative di collaborazione tra mondo scientifico e imprese nella ricerca di base e ad agevolare l'inserimento di giovani ricercatori (ne sono previsti circa 900). La selezione dei progetti è avvenuta mediante la valutazione operata da revisori internazionali, ai quali è stato assicurato l'anonimato, avvalendosi di procedure telematiche.

4.3.3.2 Il fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR).

Il 2002 ha costituito il secondo anno di operatività della disciplina dettata dal d.lgs n. 297 del 1999: essa consente un complesso di interventi, mediante procedure più snelle a sostegno della ricerca industriale. Di particolare interesse è l'emersione della capacità di integrare le esigenze di innovazione nei processi e nei prodotti industriali espresse dalle imprese con la ricerca pubblica. A quest'ultima, a sua volta, si offre l'opportunità di far assumere alle proprie attività la veste di vere e proprie iniziative imprenditoriali, con il possibile coinvolgimento delle amministrazioni locali.

Nel corso 2002 sono stati ammessi a finanziamento 266 progetti per un costo di oltre 700 milioni di euro, le risorse impegnate hanno raggiunto 515 milioni di euro. Le iniziative riguardano, accanto alle attività di ricerca, anche la formazione professionale di tecnici qualificati e la realizzazione di infrastrutture.

L'erogazione di circa 60 milioni di euro attraverso le forme di agevolazione automatica ha consentito 484 assunzioni di personale nelle PMI, il sostegno a 581 contratti di ricerca commissionati da imprese a strutture pubbliche di ricerca, la concessione di 43 borse di studio.

221 progetti hanno concluso positivamente l'istruttoria, restando in attesa del finanziamento per un impegno complessivo di 550 milioni di euro.

Per 1.251 progetti, comportanti un costo di 4.200 milioni di euro, è in corso l'istruttoria: l'intervento finanziario richiesto sarebbe di circa 3.200 milioni di euro. Ciò evidenzia l'assoluta insufficienza delle risorse.

Nell'anno 2002 194 progetti si sono conclusi: il 95% (184) con esito positivo; il 4% (8) con esito negativo e l'1% (2) risulta interrotto. I progetti conclusisi positivamente hanno ottenuto un sostegno finanziario di circa 236 milioni di euro, di cui 89 (38%) nella forma del contributo, a fronte di un costo di oltre 452 milioni. L'agevolazione complessiva ha superato l'indice del 52%. I progetti che hanno avuto esito negativo o che sono stati interrotti hanno utilizzato circa 9 milioni di euro pari al 4% circa delle risorse pubbliche messe a disposizione per i 194 progetti.

La disciplina amministrativa del FAR è stata definita dal Ministro con il decreto 10 giugno 2002, che ne ha regolamentato procedure e modalità di funzionamento.

I criteri di conduzione della gestione 2002 e il riparto delle risorse tra i diversi strumenti operativi e le sezioni del FAR nazionale e aree depresse sono stati adottati con due atti entrambi in data 13 novembre 2002. Il primo è la direttiva per la ripartizione emanata dal vice Ministro. Gli indirizzi cui il Capo del Dipartimento è chiamato ad attenersi sono così indicati: assicurare adeguate disponibilità per gli strumenti maggiormente innovativi e di stimolo sul tessuto

[52] G.U. n. 219 del 18 settembre 2002.
[53] G.U. n. 82 dell'8 aprile 2003.

produttivo a livello locale e per i progetti autonomi delle imprese; riservare almeno 25 milioni di euro a specifiche iniziative di programmazione; valutare la possibilità di sospendere la ricezione dei progetti autonomi in attesa dell'acquisizione di nuove risorse.

Con il secondo atto si è proceduto al riparto di 1.232.029.488,78 euro costituenti le dispon-ibilità del FAR prodotte dalle gestioni dei precedenti esercizi, dall'80% dei rientri prevedibili per gli anni 2002, 2003 e 2004, dalle quote degli stanziamenti di bilancio per gli stessi anni non ancora utilizzate[54].

Rispetto al riparto 2001 è possibile cogliere alcune novità. Anzitutto le risorse complessive si sono ridotte del 6,1%; esse risultano ripartite tra la sezione nazionale e quella aree depresse in termini essenzialmente diversi: nel 2001 secondo una distribuzione sostanzialmente paritaria, rispettivamente 49,7% e 50,3%; nel 2002 la sezione nazionale ottiene il 73,5% e le aree depresse il 26,5%. La circostanza consegue alla diretta assegnazione alle Regioni disposta dal CIPE delle risorse della legge n. 488 del 1992.

Non può non rilevarsi come continui ad accadere[55] che gli atti di guida della gestione annuale siano adottati negli ultimi mesi dell'anno. L'Amministrazione è chiamata a renderne ragione e a pronunciarsi sulla coerenza dei finanziamenti concessi e/o erogati nel corso dell'anno rispetto agli indirizzi tardivamente forniti.

Le seguenti cinque tabelle espongono i dati essenziali della gestione 2002.

La tabella 7 mette in relazione le risorse disponibili con la distribuzione operata tra i vari strumenti di intervento, articolata nelle sezioni nazionale ed aree depresse.

Il riparto tra gli strumenti evidenzia che l'assoluta prevalenza delle disponibilità, in coerenza con l'indirizzo fornito dal vice Ministro, è destinata ai progetti autonomi, circa l'83%, segnando un incremento di 2 punti sul 2001; di altrettanto si eleva l'indice percentuale riguardante la promozione delle assunzioni di ricercatori e il conferimento di borse di studio per il dottorato di ricerca (7%).

La tabella 8 dà conto delle assegnazioni effettuate nella gestione 2002, distribuite per strumento, per un totale di circa 1.375 milioni di euro[56].

Le tabelle 9-10-11 espongono le erogazioni disposte, presentate in modo di poter conoscere la distribuzione dei finanziamenti per settori produttivi, articolata per attività finanziabili; tipo di intervento; strumento.

Il complesso di risorse erogate ha superato il 62% della dotazione (nel 2001, 49,1%); il 25% circa (37%)[57] è assorbito dal settore elettronico, seguito dal settore meccanico con circa il 23% (19%). Tra le attività finanziabili, la formazione di personale di ricerca assorbe solo il 2,7% (3,36%), dato che esprime la scarsa propensione delle aziende ad impegnarsi in questa direzione e la perdurante difficoltà ad integrarsi con le università. Le attività di ricerca richiamano risorse per oltre il 92%, come nell'anno precedente.

Tra i tipi di intervento, il contributo alla spesa assorbe oltre la metà delle assegnazioni: 58% (52% circa), seguito dal credito agevolato con il 29% (32,1%) e dal contributo in conto interessi con l'11% (16%). Tra gli strumenti i progetti autonomi hanno acquisito erogazioni per oltre il 65% (70%).

---

[54] G.U. n. 296 del 18 dicembre 2002.

[55] Si veda la relazione sul rendiconto 2001 paragrafo 5.3.3.2.

[56] Il totale delle assegnazioni supera la dotazione esposta nel decreto di riparto (1.232 milioni) perché i provvedimenti di assegnazione emessi nell'anno 2002 hanno utilizzato anche le disponibilità residue del "riparto" 2001.

[57] Le percentuali tra parentesi si riferiscono agli indici dell'anno precedente.

Il confronto tra le gestioni 2002 e 2001 fa rilevare come il volume delle assegnazioni si sia elevato di oltre il 44% e quello delle erogazioni del 20%. Ciò attesta l'impegno dell'Amministrazione nell'azione di promozione e sostegno a favore dei processi innovativi della produzione industriale del paese.

Tab. 7

RIPARTO FONDO AGEVOLAZIONI ALLA RICERCA (FAR) ANNO 2002[(1)].

(in migliaia di euro)

		Riferimento art. dm593/2000	TOTALI PER STRUMENTO						DISPONIBILITA'				
									STANZIAMENTI BILANCIO			DISPONIBILITA'	
									STATO PREVISIONE MURST ANNI 2001 - 2002 - 2003		STATO PREVISIONE ALTRI MINISTERI ANNO 2002	DISPONIBILITA' AL 31.12.2001 FSRA ED ECONOMIE GESTIONE RIPARTO 2001	
			TOTALE		*Sezione NAZIONALE*		*Sezione AREE DEPRESSE*		Nazionale	Aree depresse	Indistinto	Nazionale	Depresse
a	PROGETTI AUTONOMI (compresi quelli della LEGGE46/82 e della LEGGE488/92) (2)	*5,6,8,9*	989.812,09	80,34%	731.233,89	80,68%	258.578,20	79,40%	223.718,01	195.026,00		507.515,88	63.552,20
b	PROGETTI IN AMBITO DI PROGRAMMI O ACCORDI INTERGOVERNATIVI DI COOPERAZIONE (compresi i progetti EUREKA)	*7*	70.000,00	5,68%	60.000,00	6,62%	10.000,00	3,07%	60.000,00	10.000,00			
c	PROGETTI AUTONOMI PER IL RIORIENTAMENTO E IL RECUPERO DI COMPETITIVITA' DI STRUTTURE DI RICERCA INDUSTRIALE E ANNESSA FORMAZIONE	*10*	*25.822,84	2,10%	20.822,84	2,30%	5.000,00	1,54%			25.822,84		
d	PROGETTI AUTONOMI PROPOSTI DA COSTITUENDE SOCIETA' (Spin Off)	*11*	5.165,00	0,42%	5.165,00	0,57%	0,00	0,00%	5.165,00	0,00			
e	PROGETTI DI RICERCA E FORMAZIONE IN CONFORMITA' A BANDI MURST	*12*	**0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00		
f	SPECIFICHE INIZIATIVE DI PROGRAMMAZIONE	*13*	25.822,00	2,10%	25.822,00	2,85%	0,00	0,00%	25.822,00	0,00			
g	AGEVOLAZIONE PER ASSUNZIONE DI PERSONALE DI RICERCA, COMMESSE DI RICERCA, BORSE DI STUDIO PER DOTTORATI DI RICERCA	*14*	***87.797,55	7,13%	46.481,00	5,13%	41.316,55	12,69%	46.481,00		41.316,55		
h	AGEVOLAZIONE PER IL DISTACCO TEMPORANEO DI PERSONALE DI RICERCA	*15*	500,00	0,04%	400,00	0,04%	100,00	0,03%	400,00	100,00			
i	PREMI PER PROGETTI GIA' FINANZIATI NELL'AMBITO DI PROGRAMMI QUADRO COMUNITARI	*16*	500,00	0,04%	400,00	0,04%	100,00	0,03%	400,00	100,00			
l	ATTIVITA' ISTRUTTORIA E GESTIONALE ISTITUTI DI CREDITO		14.300,00	1,16%	7.000,00	0,77%	7.300,00	2,24%	7.000,00	7.300,00			
m	ATTIVITA' DI VALUTAZIONE, MONITORAGGIO, ACCERTAMENTO ecc.		12.310,00	1,00%	9.060,00	1,00%	3.250,00	1,00%	9.060,00	3.250,00			
	TOTALI		1.232.029,49	100,00%	906.384,73	100,00%	325.644,75	100,00%	378.046,01	215.776,00	67.139,39	507.515,88	63.552,20

(1)Disposto con decreto del Capo Dipartimento 13 novembre 2002
(2) Le risorse ripartite comprendono anche interventi relativi alla legge 488/92, gestiti sul Cap. 8932 e non sul Fondo Agevolazioni alla Ricerca
(*) stanziamento Ministero Lavoro, e Politiche Sociali
(**) Sulle disponibilità previste dal PON Ricerca
(***) Di cui 41.316.552 su stanziamento MEF e 46.481.000 art. 108 legge 388/2000

Tab. 8°

FONDO AGEVOLAZIONI ALLA RICERCA: ASSEGNAZIONI (IN MIGLIAIA DI EURO) SUDDIVISE PER STRUMENTO - ANNO 2002

Strumenti	Assegnazioni	% sul totale FAR	% sul totale generale
Progetti autonomi (legge n. 46 del 1982 e art. 5 D.M. 593 del 2000)	573.868,81	52,07%	41,72%
Cooperazione internazionale (Eureka) (art. 7 del D.M. 593 del 2000)	71.738,19	6,51%	5,22%
Progetti autonomi attività di formazione (legge n. 67 del 1988)	9.013,61	0,82%	0,66%
Progetti di ricerca e formazione in conformità a bandi MURST (art. 12 D.M. 593 del 2000)	366.029,96	33,21%	26,61%
Assunzioni ricercatori/Commesse/borse di studio (art. 14 D.M. 593 del 2000)*	65.581,13	5,95%	4,77%
Distacco temporaneo di ricercatori (art. 15 D.M. 593/2000)	1.342,79	0,12%	0,10%
Premi per progetti già finanziati nell'ambito di programmi quadro comunitari (art. 16 D.M. 593 del 2000)	1.801,02	0,16%	0,13%
Progetti autonomi per il riorientamento e il recupero di competitività di strutture di ricerca industriale e annessa formazione (legge 451 del 1994 e art. 10 D.M. 593 del 2000)	7.391,01	0,67%	0,54%
Spinn off (art. 11 D.M. 593 del 2000)	2.427,31	0,22%	0,18%
Programmi Nazionali di Ricerca (legge 46 del 1982, art. 10)	2.991,36	0,27%	0,22%
TOTALE FAR	**1.102.185,18**	**100,00%**	**80,13%**
Legge 488/92	**273.264,90**		**19,87%**
TOTALE GENERALE	**1.375.450,08**		**100,00%**

N.B. Il totale delle assegnazioni 2002 si riferisce agli impegni assunti nei provvedimenti di assegnazione emessi nell'anno sia sulle disponibilità residue del "riparto" dell'anno 2001 (vedi art. 5 legge n. 449 del 1997 e art. 14 legge n.196 del 1997), sia sulle disponibilità del "riparto" dell'anno 2002.
di cui 47.688.052,02 di credito d'imposta

Tab. 9

FONDO SPECIALE RICERCA APPLICATA, FONDO PER LE AGEVOLAZIONI ALLA RICERCA E CAPITOLO 8932
ANNO 2002

EROGAZIONI (migliaia di euro) differenziate per settori e per attività finanziabili

		ATTIVITA' FINANZIABILI							
		Ricerca(1)		Formazione(2)		Eureka		TOTALE erogato per settori	
SETTORI INDUSTRIALI	Alimentare	21.929,83	3,09%	1.934,45	9,34%	780,42	2,22%	24.644,7	3,22
	Tessile	20.638,49	2,91%	567,97	2,74%	2.687,42	7,66%	23.893,9	3,12
	Siderurgico e metallurgico	8.381,77	1,18%	386,23	1,87%	0,00	0,00%	8.768	1,14
	Meccanico	163.309,55	22,99%	2.241,08	11,69%	8.800,80	25,09%	174.531,4	22,78
	Elettromeccanico	19.391,76	2,73%	163,29	0,79%	1.430,63	4,08%	20.985,7	2,74
	Elettrico	10.959,99	1,54%	258,48	1,25%	0,00	0,00%	11.218,5	1,46
	Elettronico	168.438,71	23,71%	3.408,06	16,46%	18.342,66	52,28%	190.189,4	24,83
	Strumenti e apparecchi scientifici	17.100,83	2,41%	463,70	2,24%	446,47	1,27%	18.011,0	2,35
	Aeronautico e missilistico	4.744,24	0,67%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	4.744,2	0,62
	Cantieristica	1.767,47	0,25%	95,31	0,46%	0,00	0,00%	1.862,8	0,24
	Chimico e petrolchimico	43.550,53	6,13%	902,65	4,36%	2.037,87	5,81%	46.491,0	6,07
	Farmaceutico	65.882,90	9,28%	2.913,62	14,07%	518,12	1,48%	64.314,6	9,05
	Informatica	22.831,52	3,21%	1.636,32	7,90%	0,00	0,00%	24.467,8	3,19
	Varie	87.627,37	12,34%	3.248,59	15,69%	38,51	0,11%	90.914,5	11,87
	Intersettoriali	53.726,58	7,56%	2.308,18	11,15%	0,00	0,00%	56.034,8	7,31
TOT. erogato per attività finanziabili		710.281,54	100,00%	20.707,92	100,0%	35.082,89	100,00%	766.072,36	100,00%

(1) di cui 128,565,42 milioni di euro sul Cap. 8932 relativo ai progetti LEGGE 488/92
(2) di cui 3.695,98 milioni di euro sul Cap. 8932 relativo ai progetti LEGGE 488/92

Tab. 10

FONDO SPECIALE RICERCA APPLICATA, FONDO PER LE AGEVOLAZIONI ALLA RICERCA E CAPITOLO 8932
ANNO 2002
EROGAZIONI (migliaia di euro) differenziate per settori e per intervento

		attività finanziabili									
		contributo alla spesa(1)		credito agevolato		contributo in conto interessi		contributo		TOT. erogato per settori	
SETTORI	Alimentare	2.162,501	4,78%	3.278,57	1,49%	203,63	0,24%	0,0	0,00%	24.644,70	3,22%
	Tessile	16.543,02	3,74%	7.350,86	3,3%4	0,00	0,00%	0,0	0,00%	23.893,88	3,12%
	Siderurgico e metallurgico	1.410,19	0,32%	3.113,90	1,42%	4.243,91	5,03%	0,0	0,00%	8.768,00	1,14%
	Meccanico	86.835,79	19,62%	75.461,39	34,32%	12.234,25	14,50%	0,0	0,00%	174.531,43	22,78%
	Elettromeccanico	12.340,97	2,79%	7.499,56	3,41%	1.145,14	1,36%	0,0	0,00%	20.985,67	2,74%
	Elettrico	5.901,07	1,33%	3.754,40	1,71%	1.563,00	1,85%	0,0	0,00%	11.218,47	1,46%
	Elettronico	95.644,23	21,61%	48.019,24	21,84%	46.525,96	55,13%	0,0	0,00%	190.189,43	24,83%
	Strumenti e apparecchi scientifici	11.997,07	2,71%	5.794,71	2,64%	219,21	0,26%	0,0	0,00%	18.010,99	2,35%
	Aeronautico e missilistico	89,49	0,02%	1.526,86	0,69%	3.127,88	3,71%	0,0	0,00%	4.744,24	0,62%
	Cantieristica	1.163,91	0,26%	698,88	0,32%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	1.862,79	0,24%
	Chimico e petrolchimico	26.236,15	5,93%	17.020,17	7,74%	3.234,71	3,83%	0,0	0,00%	46.491,04	6,07%
	Farmaceutico	46.773,36	10,57%	12.600,46	5,73%	9.940,82	11,78%	0,0	0,00%	69.314,63	9,05%
	Informatica	20.433,39	4,62%	4.034,46	1,83%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	24.467,85	3,19%
	Varie	42.146,68	9,52%	27.679,38	12,59%	1.835,05	2,17%	19.253,36	100,00%	90.914,46	11,87%
	Intersettoriali	53.872,92	12,17%	2.049,77	0,93%	112,07	0,13%	0,0	0,00%	56.034,76	7,31%
TOT. erogato per intervento		442.550,74	100,00%	219.882,62	100,00%	84.385,63	100,00%	19.253,36	100,00%	766.072,35	100,00%

(1) di cui 132.261,40 mi8lioni di euro sul Cap. 8932 relativo al progetto LEGGE 488/92

Tab. 11

FONDO SPECIALE RICERCA APPLICATA, FONDO PER LE AGEVOLAZIONI ALLA RICERCA E CAPITOLO 8932
ANNO 2002

EROGAZIONI (migliaia di euro) differenziate per settori e per strumento

SETTORI	Attività finanziabili													
	Progetti autonomi		Progetti Nazionali di Ricerca		Parchi scientifici e tecnologici		Contratti di interessa di P.A.		Legge 488/92		dm n. 593/00		TOTALE Erogato per settori	
Alimentare	8.828,65	1,76%	3.278,91	5,42%	4.575,11	29,12%	2.109,58	8,39%	2.033,95	1,54%	3.818,53	12,63%	24.644,70	3,22%
Tessile	13.359,44	2,66%	5.783,31	9,56%	0,0	0,00%	799,83	3,18%	3.951,32,99	2,99%	0,0	0,00%	23.893.88	3,12%
Siderurgico e metallurgico	8.381,77	1,67%	386,23	0,64%	0,0	0,00%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	0,0	0,00%	8.788,00	1,14%
Meccanico	135.406,87	26,96%	6.192,14	10,23%	0,0	0,00%	5.820,67	23,14%	27.111,8	20,50%	0,0	0,00%	174.531,43	22,78%
Elettromeccanico	15.142,47	3,02%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	0,00	0,00%	5.843,2	4,42%	0,0	0,00%	20.985,67	2,74%
Elettrico	7.291,79	1,45%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	2.675,69	10,64%	1.251,0	0,95%	0,0	0,00%	11.218,47	1,46%
Elettronico	158.913,75	31,64%	8.787,19	14,52%	942,63	6,00%	4.258,73	18,93%	17.287,1	13,07%	0,0	0,00%	190.189,43	24,83%
Strumenti e apparecchi scientifici	11.882,68	2,37%	4.350,51	7,19%	0,0	0,00%	155,81	0,62%	1.622,0	1,23%	0,0	0,00%	18.010,99	2,35%
Aeronautico e missilistico	4.744,24	0,94%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	0,0	0,00%	4.744,24	0,62%
Cantieristica	1.100,44	0,22%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	125,24	0,50%	637,1	0,48%	0,0	0,00%	1.882,79	0,24%
Chimico e petrolchimico	32.930,19	6,56%	9.151,89	15,12%	0,0	0,00%	2.593,63	10,31%	1.815,3	1,37%	0,0	0,00%	46.491,04	6,07%
Farmaceutico	47.462,14	9,45%	6.229,32	10,29%	0,0	0,00%	1.463,43	5,82%	14.159,7	10,71%	0,0	0,00%	69.314,83	9,05%
Informatica	7.291,57	1,45%	311,00	0,51%	0,0	0,00%	0,00	0,00%	18.885,3	12,75%	0,0	0,00%	24.467,85	3,19%
Varie	44.857,78	8,93%	10.791,57	17,83%	518,92	3,30%	4.191,01	18,88%	4.137,46	3,13%	26.417,72	87,37%	90.914,46	11,87%
Intersettoriali	4.600,58	0,92%	5.255,66	8,68%	9.674,83	61,58%	957,60	3,81%	36.646,2	28,88%	0,0	0,00%	58.034,78	7,31%
TOT. Erogato per strumento	**502.194,35**	**100,00%**	**60.517,74**	**100,00%**	**15.711,50**	**100,00%**	**25.151,12**	**100,00%**	**132.281,40**	**100,00%**	**30.236,25**	**100,00%**	**766.072,35**	**100,00%**

4.3.3.3 Il fondo speciale per lo sviluppo della ricerca di interesse strategico (FSSRIS).

Nelle relazioni sui precedenti rendiconti sono state descritte le vicende che hanno riguardato questo strumento finanziario, che ormai appare del tutto obsoleto.

Nell'anno 2002, sul capitolo 8917 risultano disposti pagamenti per circa 34 milioni sui residui pari a 112 milioni. Tali pagamenti sono relativi a progetti finanziati negli anni precedenti, che prevedono tempi di erogazione protratti fino al 2005. 78 milioni hanno costituito residui, dei quali 12 sono stati dichiarati perenti. Ciò può riferirsi anche alla difficile praticabilità delle procedure amministrative adottate e alla ridotta disponibilità della comunità scientifica verso tale modulo di finanziamento.

Conseguentemente, come detto nel paragrafo 5.3.2, anche nel 2002 il Ministero non ha previsto per il capitolo 8917 alcuna dotazione di competenza, evitando agli enti la decurtazione del 5% dei rispettivi fondi ordinari.

4.3.3.4 Il fondo integrativo speciale per la ricerca (FISR).

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio 2000 (paragrafo 5.4.4) si è detto dell'istituzione, disposta dall'articolo 1, comma 3, del d.lgs. n. 204 del 1998, e delle procedure amministrative relative al fondo integrativo speciale per la ricerca, la cui dotazione è iscritta nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

I dati tratti dai rendiconti degli anni dal 1999 al 2002 e dallo stato di previsione 2003 forniscono gli esiti contabili della gestione delle risorse assegnate al fondo.

(in migliaia di euro)

Anni/Cap.	Residui iniziali	Previsioni definitive competenza	Pagamenti		Residui finali	Economie
			residui	competenza		
1999/7841	-	25.823	-	-	25.823	-
2000/7672	25.823	25.823	-	-	51.646	-
2001/7672	51.646	61.975	-	-	90.897[58]	22.724
2002/7310	90.638	30.987	1.183	-	120.223	219
2003/7310	120.223	25.823				

Negli anni 1999-2002 la dotazione complessiva del fondo ha superato i 144 milioni di euro; nel 2002 sono stati erogati 1.183 mila euro (0,08%); negli stessi anni sono stati collocati in economia circa 23 milioni di euro (16% circa). Al 31 dicembre 2002 il cumulo dei residui ha superato l'83% della complessiva dotazione del fondo.

Gli aspetti di irrazionalità emergenti dai dati esigono che i Ministeri dell'Economia e delle Finanze e dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca rendano ragione delle circostanze che determinano la situazione e dell'inerzia dimostrata nel rimuoverle. Solo, infatti, in data 17 dicembre 2002 sono stati emanati i bandi per i tre programmi strategici del PNR e l'invito a presentare progetti per la realizzazione del Centro euromediterraneo sui cambiamenti climatici[59], per una dotazione complessiva di circa 31 milioni di euro.

4.3.3.5 Il P.O.N. ricerca, sviluppo tecnologico ed alta formazione.

Al MIUR è affidata la realizzazione del programma operativo "ricerca, sviluppo tecnologico, alta formazione" (P.O.N.) nelle regioni del Mezzogiorno (obiettivo 1) per il periodo 2000-2006.

Il P.O.N.[60] conta su un volume di risorse pari a 2.039 milioni di euro, nel quale il cofinanziamento comunitario (F.E.S.R – F.S.E.) raggiunge il 59%, la spesa pubblica italiana il

[58] I rendiconti 2001 e 2002 evidenziano un disallineamento (90.897-90.638=259) tra i residui finali 2001 ed i residui iniziali 2002.

[59] I bandi e l'invito sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, rispettivamente, n. 10 del 14 gennaio 2003 e n. 11 del 15 gennaio 2003.

[60] Decisione della Commissione C (2000) 2343 8/8/2000.

26% (525 milioni di euro) e l'apporto dei privati il 16% (322 milioni di euro). Esso prevede, mediante apposite procedure selettive, l'attuazione di progetti di ricerca industriale, di servizi volti all'innovazione del tessuto produttivo, il potenziamento delle strutture di ricerca, la qualificazione di capacità professionali di elevato livello.

Lo stato di avanzamento al 31 dicembre 2002 esprime un indice complessivo (2000-2001-2002) di impegni assunti superiore al 79%, dei quali oltre il 53% relativi alla gestione 2002. Le erogazioni alla stessa data ammontano a circa il 10%.

In particolare, nel corso dell'ultimo anno il Ministero ha individuato i progetti di ricerca e formazione (agro-industria, ambiente, beni culturali, trasporti) da ammettere al finanziamento per un costo complessivo di circa 520 milioni di euro, assicurando un apporto di circa 366 milioni (70%). Le attività di alta formazione hanno ottenuto 244 milioni di euro e le infrastrutture di ricerca, a fronte di un costo di 69 milioni, 53 milioni (77%).

Gli impegni assunti al 31 dicembre 2002, pari a circa 1.614 milioni di euro, trovano copertura in circa 263 milioni assicurati dalla partecipazione dei privati (16%); in 408 milioni resi disponibili dai fondi pubblici (25%) e in 944 milioni di risorse comunitarie (58%).

Alla stessa data le erogazioni hanno superato i 205 milioni di euro, cui hanno fatto fronte i privati, i fondi pubblici e quelli comunitari secondo le percentuali 14%, 22%, 63%. Il 53% delle erogazioni è avvenuto nel 2002: 109 milioni circa.

La provvista delle risorse pubbliche italiane avviene a carico del fondo rotativo per le politiche comunitarie istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

5. Il personale MIUR delle aree istruzione universitaria e ricerca.

Nel corso dell'anno 2002 il personale addetto presso il Ministero ai servizi dell'istruzione universitaria della ricerca e dell'alta formazione artistica e musicale è stato costituito da 433 unità dei ruoli dell'Amministrazione così articolate: 34 dirigenti, di cui 6 di prima fascia e 387 appartenenti alle diverse qualifiche funzionali e 12 (q.f.) in posizione di comando da altre amministrazioni. 10 dipendenti delle qualifiche funzionali e 5 dirigenti sono in servizio presso altre amministrazioni in posizione di comando o di fuori ruolo.

Questo personale ha comportato una spesa complessiva di 18.964 migliaia di euro al netto delle ritenute erariali, previdenziali e assistenziali a carico dei dipendenti. La spesa risulta composta da 16.886 migliaia di euro riferita agli stipendi, alle retribuzioni e agli assegni fissi e 2.078 migliaia di euro ai compensi accessori pari a circa l'11% della spesa totale.

5.1 Il controllo interno.

Le funzioni di controllo interno, come emerge dalle indagini condotte dalla Corte[61], non sono sostanzialmente assolte né ai fini del controllo di gestione, né per la valutazione dei dirigenti né del controllo strategico. Si ricorda quanto segnalato nel paragrafo 1.2.

[61] Da ultimo, si veda Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato – Collegi I e II – deliberazione n. 15 del 7-26 maggio 2003.

Ministero per i Beni e le Attività Culturali

1. Sintesi e conclusioni.
2. Il nuovo assetto delle competenze derivante dalla modifica della Costituzione.
3. Gli obiettivi dell'azione amministrativa.
4. I risultati economico-finanziari: *4.1 La spesa statale per le attività ricreative, culturali e di culto; 4.2 I dati del rendiconto 2002; 4.3 Le entrate derivanti dai proventi per i servizi resi; 4.4 Gli indicatori contabili e finanziari; 4.5 Analisi delle spese per funzioni obiettivo; 4.6 Analisi delle spese per centri di responsabilità; 4.7 Le contabilità speciali.*
5. L'attività svolta: *5.1 La produzione normativa; 5.2 Le modifiche organizzative; 5.3 Il personale impiegato;. 5.4 L'attività contrattuale; 5.5 L'obiettivo dell'informatizzazione.*
6. La valutazione dell'attività sulla base della misurazione dei risultati.
7. Affidabilità e regolarità della gestione.

(migliaia di euro)

Centro di responsabilità	Stanziamenti definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti totali	Residui totali	Economie totali
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	15.721	21.792	*1.588*	15.111	14.889	14.185	8.181	2.635
2. Segretariato generale	418.888	488.221	*206.923*	373.091	353.294	291.834	856.271	108.896
3. Beni librari e istituti culturali	213.434	280.860	*80.777*	210.396	207.962	215.668	182.546	11.387
4. Beni archeologici	369.253	443.322	*120.958*	549.400	520.523	544.688	330.745	-153.965
5. Archivi	198.508	236.032	*44.542*	194.966	192.366	167.312	119.864	14.615
6. Beni architettonici e paesaggio	421.251	410.377	*250.535*	406.111	306.239	160.220	440.216	27.529
7. Spettacolo dal vivo	500.499	519.456	*19.326*	451.370	448.814	435.868	96.157	57.915
8. Cinema	67.329	93.337	*76.554*	62.688	62.328	59.234	38.046	5.405
9. Patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico	253.060	245.121	*48.619*	242.662	213.843	84.689	201.729	13.344
10. Architettura e arte contemporanee	21.047	26.614	*16.201*	19.835	16.555	12.220	17.477	2.211
TOTALE AMMINISTRAZIONE	**2.478.989**	**2.765.132**	***866.023***	**2.525.631**	**2.336.812**	**1.985.920**	**2.291.232**	**89.974**

1. Sintesi e conclusioni.

Il perdurare del processo di attuazione delle norme di riforma di cui ai decreti legislativi n. 368 del 1998 e n. 300 del 1999, che nell'anno 2001 non aveva di fatto posto il Ministero per i beni e le attività culturali in condizione di operare nella normalità, ha inciso negativamente anche sulla gestione 2002, non avendo consentito il pieno perseguimento degli obiettivi programmati.

In presenza di un quadro di riferimento notevolmente mutato per effetto dei decreti citati è mancata, in sostanza, la capacità di porre in essere comportamenti adeguati concernenti sia i metodi di azione che i tempi di realizzazione.

Con tali decreti infatti sono state attribuite al menzionato Dicastero prima le competenze del Ministero dei beni culturali ed ambientali e della Presidenza del Consiglio in materia di spettacolo, sport ed impiantistica sportiva e poi quelle in tema di diritto d'autore, di disciplina della proprietà letteraria e di promozione delle attività culturali gestite dalla medesima Presidenza del Consiglio.

Oltre alla consistenza delle competenze acquisite, rilevanti sono state anche le modifiche organizzative delle strutture centrali e periferiche operate dal d.P.R. 29 dicembre 2000, n. 441, (regolamento di organizzazione), adottato in attuazione degli stessi decreti legislativi, che ha previsto, a livello centrale, un segretariato generale, otto direzioni generali (in luogo delle cinque in precedenza esistenti) ed istituti con autonoma funzione di ricerca, indirizzo e coordinamento tecnico e, a livello periferico, una estesa articolazione di uffici più rispondente al nuovo assetto dell'Amministrazione centrale.

Va ricordato che le recenti modifiche al titolo V della Costituzione hanno reso inoltre necessario l'adeguamento della riforma già in corso di attuazione, che il Governo dovrà predisporre, in tempi brevi, in virtù della delega conferita con la legge 6 luglio 2002, n. 137. Particolarmente coinvolto risulterà ancora una volta il Ministero per i beni e le attività culturali: l'art. 10 della legge prevede infatti l'adozione di uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali, di cinematografia, di teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo dal vivo, di sport, di proprietà letteraria e diritto d'autore.

Per agevolare il perseguimento degli obiettivi fissati, sarebbe comunque necessario che in

sede di attuazione della delega fosse chiarita la portata delle disposizioni recate dal nuovo articolo 117 della Costituzione (modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), relative alla titolarità delle competenze in ordine alla "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali ed alla promozione ed organizzazione di attività culturali", atteso che i documenti di programmazione dell'attività 2002 hanno individuato nell'incremento della fruizione dei beni culturali il fattore economico-produttivo determinante per la creazione di occasioni di sviluppo delle attività con riflessi positivi anche sui conti pubblici.

In ogni modo, ad avviso della Corte, le innovazioni costituzionali introdotte con il titolo V devono indurre ad una adeguata ponderazione dell'esigenza di rafforzare la diffusione sul territorio dell'amministrazione, evitando non proficue evoluzioni in senso centralistico della stessa.

Cause di natura diversa, ma sempre direttamente riconducibili agli effetti dovuti ai mutamenti organizzativi, hanno originato alcuni impedimenti operativi.

La ristrutturazione del bilancio di previsione del Ministero- effettuata nel luglio 2001 per la introduzione delle occorrenti variazioni di bilancio nelle unità previsionali di base e nei pertinenti capitoli, ricollocati nei nuovi centri di responsabilità (gabinetto, segretariato generale, otto direzioni) – ha prodotto difficoltà di gestione nell'esercizio successivo. E' infatti accaduto - per quanto riguarda, in modo particolare, la gestione dei fondi assegnati con il criterio della divisione percentuale alle Direzioni generali titolari delle competenze del soppresso Ufficio centrale B.A.A.A.S. – che i dirigenti delle strutture hanno dovuto perseguire gli obiettivi programmati utilizzando, sotto il profilo organizzativo, procedimenti già avviati e predisposti con modalità definite da altri e, sotto il profilo contabile della spesa, gestire consistenti residui passivi o utilizzare fondi in comune con diversi servizi per la poco chiara ripartizione delle competenze.

Inoltre, i numerosi compiti in precedenza attribuiti ad altre amministrazioni hanno comportato inevitabili tempi tecnici di "acquisizione", potendo spesso essere proficuamente assolti solo con la collaborazione di altri soggetti esterni di natura sia pubblica che privata (scuola, imprenditoria, associazioni culturali).

Sembra tuttavia che le maggiori difficoltà sul piano operativo siano derivate all'Amministrazione dalla consistente revisione organizzativa dell'apparato periferico, che ha determinato un nuovo assetto di rapporti non solo tra Amministrazione centrale e uffici periferici ma anche tra organi periferici stessi, investiti dei più onerosi compiti di realizzazione.

Deve, peraltro, rilevarsi che il riordino della struttura periferica – disposto normativamente al fine di attuare il decentramento amministrativo – risultava indispensabile, considerata la consistenza del patrimonio culturale italiano e presumibilmente produrrà in breve, unitamente alla prevista riduzione delle procedure, risultati positivi in termini di efficienza e di economicità dell'azione amministrativa.

Peraltro, va positivamente valutata l'attività volta ad attuare le disposizioni del decreto legislativo n. 286 del 1999 relative alla istituzione ed al funzionamento degli organismi di controllo interno.

A fronte di numerose difficoltà di ordine generale e particolare il SECIN ha predisposto il "sistema di valutazione dei dirigenti", articolato nelle fasi di individuazione, assegnazione e gestione degli obiettivi, di consuntivazione e misurazione dei risultati finali, di analisi degli scostamenti e determinazione del punteggio, di valutazione finale dei risultati conseguiti dai dirigenti; ha inoltre definito sia lo standard che ogni centro di responsabilità dovrà utilizzare nel controllo di gestione al fine di consentire la più efficace gestione delle risorse assegnate ai centri stessi che i metodi di monitoraggio dell'andamento gestionale sotto il profilo tecnico, economico e finanziario.

Comunque, anche le risultanze del bilancio consuntivo danno segno delle difficoltà - sopra rappresentate - che l'Amministrazione ha incontrato nel corso dell'esercizio.

Gli stanziamenti destinati alla funzione obiettivo di secondo livello "attività culturali" - che ha assorbito l'82,6% dei mezzi finanziari assegnati al Dicastero nel 2002 per la realizzazione della divisione COFOG 8 (attività ricreative, culturali e di culto), non hanno superato in termini percentuali l'assegnazione dell'anno precedente.

Alla "inadeguata disponibilità" (rispetto ai rilevanti compiti istituzionali) si sono sommati gli effetti del decreto taglia-spese del Ministro dell'economia e delle finanze del 29 novembre, che ha determinato una diminuzione del 15% degli stanziamenti di parte corrente e la trasformazione in residui nella stessa misura di quelli in conto capitale ed ha comportato sensibili tagli su alcuni capitoli destinati a coprire spese essenziali per il funzionamento dell'Amministrazione centrale, per la manutenzione del patrimonio culturale e per l'operatività del sistema bibliotecario nazionale.

Peraltro, gli indicatori contabili e finanziari pongono in evidenza un carente andamento della gestione, presentando scostamenti in senso negativo, sia con riguardo ai dati degli esercizi finanziari precedenti relativi all'Amministrazione che rispetto al generale comportamento della spesa statale.

Come già accaduto, la "divergenza" rispetto agli indici percentuali relativi all'intero bilancio dello Stato non riguarda tanto la fase dell'impegno delle risorse quanto quella della determinazione del limite ai pagamenti e del successivo momento dell'erogazione effettiva.

Infatti, mentre risulta molto elevata la "capacità di impegno", stimata in termini percentuali nella misura del 93,9%, - valore questo che si dimostra superiore a quello rilevato per il complesso della spesa statale (90,6%) - il quadro degli altri indicatori conferma la mancanza di connessione tra impegni e pagamenti.

In sostanza, la sequenza massa spendibile-autorizzazioni di cassa-pagamenti dimostra che all'Amministrazione sono concessi (da tempo) limiti di spesa particolarmente bassi rispetto ai valori prevalenti nel complesso della spesa statale; il rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile, già disceso nel 2001 al di sotto del 60%, risulta ora pari al 63,3%, a fronte di un valore medio per la spesa statale dell'86,5%.

Anche la capacità di utilizzazione, da parte del Ministero, dei limitati margini concessi alla propria possibilità di spesa risulta ridotta, mentre in passato l'indicatore che rapporta i pagamenti totali alle autorizzazioni di cassa era sostanzialmente allineato alla media statale. In effetti, nel 2002 il medesimo indicatore ha raggiunto solo il 71,8% (86,9% nel 2001) con un considerevole scarto rispetto alla media statale attestata sull'87,5%.

Più consistente, sempre con riguardo all'intero bilancio statale (90,8%), si dimostra lo scostamento tra fase di impegno e di pagamento sia relativamente alle erogazioni di cassa effettuate in conto competenza dell'anno, con una incidenza globale del 63,5% (68,7% nel 2001), sia con riguardo all'indicatore di rapporto tra pagamenti in conto residui e residui iniziali, che è risultato pari al 26,6% contro il 40,7% della media della spesa statale.

Attenua in parte il giudizio negativo espresso l'analisi dei dati percentuali degli indicatori contabili riferiti alle singole funzioni obiettivo, dalla quale emerge che il minore "scarto" rispetto alla spesa del bilancio dello Stato si riscontra proprio per la funzione di terzo livello "attività culturali", che da sola – come già segnalato - assorbe la maggiore percentuale degli stanziamenti definitivi 2002 e costituisce quindi il più rilevante obiettivo istituzionale dell'Amministrazione.

2. Il nuovo assetto delle competenze derivante dalla modifica della Costituzione.

Prima di individuare quali siano stati per l'anno 2002 gli obiettivi delle politiche pubbliche di settore ed i risultati raggiunti dall'Amministrazione, è opportuno delineare la nuova ripartizione di competenze in tema di beni ed attività culturali disposta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e porre anche brevemente in evidenza la connessa problematica di natura interpretativa ed applicativa.

Va ricordato che, in presenza della piena competenza legislativa dello Stato nella specifica materia, il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, sul "conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni ad agli enti locali", ha fornito con l'art. 148 una classificazione/definizione delle attività di natura pubblica relative ai citati beni. Ai sensi di questo articolo la tutela è finalizzata a "riconoscere, conservare e proteggere i beni", la gestione deve, "mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, assicurare la fruizione dei beni concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e valorizzazione", la valorizzazione ha lo scopo di "migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni e di incrementare la fruizione", la promozione, infine, è diretta a "suscitare e sostenere le attività culturali".

Il successivo art. 149 precisa poi che le funzioni e i compiti di tutela dei beni culturali sono riservate allo Stato mentre le regioni e gli enti locali concorrono con quest'ultimo all'attività di conservazione dei beni culturali.

In sostanza, il decreto delegato, nel delineare le nozioni di "tutela, gestione e valorizzazione"- attività tutte finalizzate alla fruizione collettiva dei beni culturali – ha ritenuto necessario, pur in presenza di una forte connessione e complementarietà delle relative funzioni, porre per l'esercizio delle competenze amministrative una distinzione tra le finalità di tutela da un lato e quelle di gestione e valorizzazione dall'altro, attribuendo le prime in via esclusiva allo Stato e prevedendo per le seconde la necessaria collaborazione degli enti territoriali locali.

Tale assetto di competenze era stato in sostanza confermato dal d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, - istitutivo del Ministero per i beni e le attività culturali - e dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, sulla riforma dell'organizzazione del Governo, i quali si limitano ad affermare che sono "di spettanza dello Stato le funzioni di tutela, di gestione e di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali".

Sul delineato quadro normativo ha inciso la riforma del titolo V della Costituzione che, nel riformulare l'art. 117, ha conservato allo Stato la competenza legislativa esclusiva in ordine alla "tutela dei beni culturali" ed ha inserito tra le materie di legislazione concorrente quella relativa "alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali ed alla promozione e organizzazione di attività culturali".

La nuova formulazione della ripartizione delle competenze legislative apre alcune problematiche che, indubbiamente, necessitano di un sollecito chiarimento interpretativo per quanto concerne, in particolare, la spettanza dell'esercizio dell'attività di gestione , così come definita dall'art. 148 del citato d.lgs. n. 112.

Senza una precisa indicazione sull'attuale attribuzione delle competenze regolamentari ed amministrative in argomento, l'azione dell'Amministrazione trova inevitabilmente difficoltà di realizzazione, atteso che i documenti di programmazione dell'attività 2002 individuano nell'incremento della fruizione dei beni culturali - perseguibile anche attraverso il miglioramento della gestione - il fattore economico-produttivo determinante per creare occasioni di sviluppo con riflessi positivi anche sui conti pubblici.

In effetti, non potendosi configurare l'attività di gestione come fatto autonomo rispetto alle iniziative di tutela e di valorizzazione, ponendosi spesso in rapporto di strumentalità rispetto ad esse, il concetto di "gestione" va inevitabilmente agganciato - almeno come opzione prevalente se non esclusiva – a quello di tutela o di valorizzazione, per una più definita ripartizione di competenze normative ed amministrative (in tale senso si è espresso anche il Consiglio di Stato con parere del 17 ottobre 2002 reso a seguito di adunanza plenaria).

Non sembra che la problematica in precedenza evidenziata sia stata del tutto considerata nella predisposizione dei documenti di programmazione dell'attività e della gestione relativi all'anno 2002.

Peraltro, il delineato assetto delle competenze sarà di nuovo modificato in sede di attuazione della legge 6 luglio 2002, n. 137, che ha delegato il Governo ad emanare entro diciotto mesi norme per una nuova organizzazione amministrativa in linea con i recenti

mutamenti costituzionali.

3. Gli obiettivi dell'azione amministrativa.

Secondo le previsioni del Dpef 2002-2006 il settore dei beni e delle attività culturali è chiamato ad esercitare "un ruolo determinante nella realizzazione dell'obiettivo primario di crescita strutturale dell'economia". Sebbene tale specifico obiettivo sia evidenziato solo tra gli intenti programmatici per il rilancio del Mezzogiorno, dal contesto generale del documento appare chiaramente confermata l'esigenza - già individuata negli atti di programmazione precedenti - di potenziare gli interventi a sostegno dei beni e delle attività culturali, in quanto capaci di condizionare i fattori essenziali di sviluppo. La strategia specifica di settore deve essere quindi diretta a creare un funzionale collegamento dell'attività di salvaguardia del patrimonio e di valorizzazione delle attività culturali con lo sviluppo della produttività, dell'occupazione e della formazione del capitale umano, per incrementare contestualmente il gettito delle entrate extratributarie.

Contrariamente al passato, la nota preliminare allo stato di previsione per l'anno 2002 – predisposto sulla base della nuova struttura organizzativa del Ministero (d.P.R. 29 dicembre 2000, n. 441) - dando attuazione all'art. 2, comma 4, della legge n. 468 del 1978, come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge n. 94 del 1997, oltre a contenere lo "spaccato tecnico", in linea con le previsioni del Dpef indica sia gli obiettivi generali da raggiungere sia quelli da ottenere a livello di singoli servizi, con una dettagliata definizione degli indicatori di efficienza e di efficacia che si intendono utilizzare per la valutazione dei risultati.

Atteso che le rilevazioni statistiche dimostrano la crescente espansione delle richieste turistiche nelle città d'arte (e quindi del relativo indotto), la stessa nota individua, come migliore strategia di intervento, "la valorizzazione dei beni ed il rilancio dei consumi e delle produzioni culturali", risultato questo da perseguirsi con il "rapido compimento del processo di modernizzazione della macchina amministrativa" e con la "ridefinizione delle missioni istituzionali del Ministero" per un ruolo più dinamico dell'Amministrazione, finalizzato alla crescita della domanda di settore. Si richiede inoltre una chiara "distinzione tra interventi rivolti alla tutela ed alla salvaguardia del patrimonio artistico e culturale affidati al Ministero e tra gestione delle relative attività, che possono essere concesse all'imprenditoria privata", allo scopo di "proseguire nel miglioramento dei servizi resi all'utenza con l'apertura di nuove sedi museali ed espositive ed il prolungamento degli orari di apertura".

A tale fine l'art. 33 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, (legge finanziaria 2002) dispone l'adozione di un regolamento, ex art. 17 della legge n. 400/1988, per dare in concessione a soggetti diversi da quelli statali la gestione di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica e alla valorizzazione del patrimonio artistico, con il quale dovranno essere stabilite le procedure ed i criteri di affidamento ed i compiti dei concessionari.

In sostanza, abbandonata la logica della spesa incrementale con un forte contenimento della stessa, in linea con il progetto costruito dal documento di programmazione, "il Ministero intende promuovere tutte quelle misure volte a liberare da ogni sorta di vincolo un patrimonio artistico e culturale che è in grado di produrre ricchezza, attraendo nella sua orbita operatori privati, imprese, amministrazioni regionali e locali e tutti quei soggetti giuridici ed economici il cui ausilio appare indispensabile per rendere competitivi i beni ed i servizi culturali".

Va subito evidenziato che la nota preliminare allo stato di previsione 2002 (come peraltro la direttiva ministeriale sull'azione amministrativa), comunicata alla Presidenza del Senato il 29 settembre 2001, nell'enunciare il sopra menzionato intento programmatico, sembra in sostanza non considerare il nuovo assetto istituzionale recato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, già noto al momento della presentazione del documento finanziario.

La nota preliminare 2003, invece, pur in assenza dei decreti delegati da adottarsi ai sensi della legge 6 luglio 2002, n. 137, sulla riorganizzazione dell'apparato statale, prende in esame

"le conseguenze" organizzative e funzionali, che possono derivare dalla citata riforma, evidenziando anche la problematicità della corretta attuazione delle norme contenute nel titolo V, atteso che – come in precedenza accennato - la funzione di tutela e quella di valorizzazione dei beni culturali non sono sempre agevolmente separabili.

Dopo avere enunciato le strategie della politica settoriale, la nota preliminare individua analiticamente i numerosi obiettivi di carattere generale che, in sintesi, vengono di seguito indicati:

- ampliamento della cooperazione con soggetti pubblici e privati per l'attuazione di programmi quadro, ottimizzazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali con interscambio tra i diversi settori operativi ai fini della contrazione delle spese, attuazione di una programmazione funzionale e gestione produttiva di tutte le risorse amministrate anche al fine di perseguire risultati soddisfacenti in termini di entrate;
- realizzazione del piano di catalogazione dei beni culturali anche mediante l'uso di tecnologie avanzate;
- puntuale e completa attuazione del programma delle manifestazioni di elevato contenuto culturale che producono una azione integrata sul territorio;
- sviluppo delle iniziative volte a qualificare l'architettura e l'urbanistica contemporanee;
- ottimizzazione delle condizioni di accesso, di fruizione e di conoscenza dei beni culturali ed ambientali, anche tramite il potenziamento dei programmi di formazione ed aggiornamento del personale e delle attività svolte in partnerariato con la scuola;
- dotazione di idonei sistemi informatici e dei relativi programmi di gestione in ausilio all'attività amministrativa ed alla promozione del patrimonio culturale.

Anche la direttiva annuale per l'azione amministrativa e per la gestione dei beni e delle attività culturali, adottata il 5 febbraio 2002 dal Ministro ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo 29 del 1993 e successive modificazioni, non sembra compiutamente considerare le modifiche istituzionali intervenute per effetto della legge di modifica costituzionale, pur avendola citata in premessa.

Il documento è articolato nel rispetto degli indirizzi fissati dal Presidente del Consiglio dei Ministri con atto del 15 novembre 2001, volti alla omogeneizzazione delle direttive dei singoli Ministri per il perseguimento degli obiettivi di politica pubblica generale e realizzabili, in particolare, con l'ammodernamento della macchina amministrativa, considerato elemento necessario per soddisfare le esigenze di sviluppo economico, sociale e civile.

A tale fine, dopo avere indicato gli indirizzi prioritari per "la costruzione di nuovi ed appropriati strumenti di analisi e di gestione" – presupposto fondamentale per il conseguimento degli obiettivi finali – la direttiva ministeriale fissa i criteri direttivi a cui il Servizio di controllo interno, posto in condizioni di operare dall'inizio del 2002, deve conformarsi nell'esercizio dei compiti istituzionali di valutazione e controllo strategico di cui al d.lgs. n. 286 del 1999. Nella medesima ottica e per lo sviluppo del Ministero, nel triennio viene privilegiato l'impiego delle tecnologie informatiche e telematiche che deve concretizzarsi in progetti per il censimento, catalogazione e digitalizzazione del patrimonio culturale, per l'acquisizione di servizi informatici, per l'informatizzazione dei processi amministrativi ed operativi, per la formazione tecnico-informatica del personale.

Nel quadro di politica economica e di finanza pubblica delineato dal Dpef e dalla nota preliminare al bilancio di previsione vengono poi indicati gli obiettivi generali dell'Amministrazione costituiti dalle politiche di settore, dalla semplificazione amministrativa, dal miglioramento della qualità dei servizi, da realizzarsi nel rispetto dell'obiettivo primario del contenimento della spesa.

In particolare, per quanto concerne le politiche di settore si intende "portare rapidamente a compimento il processo di modernizzazione in modo da realizzare quel salto di qualità necessario a promuovere una gestione più dinamica, mirata alla produzione di ricchezza anche

rafforzando la cooperazione con gli enti locali, le altre amministrazioni pubbliche ed i privati".

L'obiettivo della semplificazione amministrativa va invece perseguito mediante la catalogazione dei beni culturali e la dotazione di sistemi informatici idonei a consentire "un proficuo e concreto livello di interscambio e di comunicazione", obiettivo che, peraltro, deve essere raggiunto con il rispetto del limite del contenimento della spesa, ottenibile con una più definita progettazione degli interventi, con le verifiche ed i collaudi in corso d'opera e con il razionale utilizzo degli edifici assegnati all'amministrazione centrale e periferica.

La direttiva indica in conclusione quali devono essere gli strumenti per il miglioramento della qualità dei servizi:

- la gestione volta a produrre anche risultati soddisfacenti in termini di entrate,
- la realizzazione di manifestazioni che privilegiano l'elevato profilo culturale volte anche a sviluppare un'azione integrata sul territorio,
- l'ottimizzazione delle condizioni di accesso, di fruizione e di conoscenza dei beni culturali ed ambientali, con il potenziamento dell'offerta dei servizi aggiuntivi e l'avvio del "portale della cultura",
- la formazione e l'aggiornamento del personale per accrescere la qualificazione e la produttività,
- il potenziamento delle attività svolte in partnerariato con la scuola per migliorare il livello di conoscenza del patrimonio culturale ed ambientale.

Nell'ambito degli obiettivi generali vengono poi assegnati ai diversi centri di responsabilità gli specifici obiettivi di settore e definiti i parametri per la verifica del perseguimento dei risultati.

In conclusione, la direttiva precisa che nel termine di quarantacinque giorni saranno indicati i programmi, i piani e le azioni, da realizzarsi a cura dei centri di responsabilità in relazione agli obiettivi specifici assegnati.

Il quadro delineato consente di affermare che l'atto di programmazione del Ministro - tempestivo e funzionalmente strutturato - ponendosi nella linea tracciata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri e dagli altri atti di programmazione più generali, ha rappresentato per l'Amministrazione un effettivo strumento di indirizzo dell'azione amministrativa anche in presenza di un assetto di competenze Stato/Regioni non ancora del tutto definito.

4. I risultati economico-finanziari.

4.1 La spesa statale per le attività ricreative, culturali e di culto.

In sede di relazione al parlamento la Corte dei Conti – come è noto - nell'effettuare l'analisi finanziaria del bilancio consuntivo segue da anni la classificazione COFOG per funzioni obiettivo fino al terzo livello adottata in sede OCSE, che consente di identificare i comparti di attività in cui si articolano le aree di intervento dell'intero sistema istituzionale. Per l'analisi estesa al quarto livello, è utilizzato quest'anno, per la prima volta, lo schema di classificazione elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato, che adotta criteri metodologici notevolmente diversi da quelli seguiti dalla Corte dei Conti ed esposti nelle relazioni sul rendiconto degli scorsi anni. In particolare, per il Ministero per i beni e le attività culturali (BAC), la differenza sostanziale consiste nella scelta della RGS di identificare le funzioni di quarto livello con le tipologie di beni oggetto dell'attività del Ministero, facendo così coincidere, in larga misura, tale disaggregazione con quella per Centri di responsabilità amministrativa e non con le "missioni istituzionali". Si tratta, pertanto, di un approccio suscettibile di miglioramenti che potranno derivare della collaborazione in atto tra Corte e RGS.

Nell'anno 2002 il Ministero per i beni e le attività culturali ha partecipato alla realizzazione di tre funzioni obiettivo di primo livello, relative in particolare ai "servizi generali delle pubbliche Amministrazioni (COFOG 1), alla "protezione dell'ambiente" (COFOG 5), alle

"attività ricreative, culturali e di culto" (COFOG 8). La prima funzione, iscritta in bilancio senza finanziamento, è stata poi attivata nel corso dell'anno; in termini percentuale tuttavia incide in modestissima misura sulla disponibilità complessiva del Ministero. Anche di scarso rilievo risulta l'assegnazione di mezzi finanziari, e quindi la possibilità realizzativa, per le attività inerenti la "protezione dell'ambiente", peraltro gestite da numerosi dicasteri, oltre quello competente in modo specifico nella materia.

I compiti istituzionali del BAC sono, quindi, quasi del tutto ricompresi nella divisione ottava della classificazione, che nel 2002 ha assorbito il 95,1% del consuntivo dello stesso Ministero, mentre alla funzione "protezione dell'ambiente" è stato riservato solo il 4,5% degli interi stanziamenti. Per la realizzazione della funzione-obiettivo "attività ricreative, culturali e di culto" il bilancio dello Stato 2002 ha nel complesso destinato 8.813.210 migliaia di euro (nel 2001 6.081.967 migliaia di euro), con un incremento del 28,7% rispetto all'anno precedente, affidando al Ministero dei beni e delle attività culturali la gestione del 26,7% degli stanziamenti totali (63,7% nel 2001) pari a 2.357.201 migliaia di euro, mentre al Ministero dell'economia e delle finanze sono stati attribuiti mezzi finanziari per 6.169.245 migliaia di euro, con una incidenza del 70% sempre rispetto alla dotazione dell'intero settore statale; quote notevolmente minori dell'ordine del 2,1% e dello 0,7% sono state rispettivamente attribuite al Ministero delle comunicazioni che ha gestito 182.861 migliaia di euro ed al Ministero delle infrastrutture con assegnazione limitata a 57.339 migliaia di euro (tabella 1).

Si rileva dai dati esposti che il considerevole aumento, riportato rispetto al passato, degli stanziamenti relativi alla sopra menzionata funzione di primo livello è stato interamente destinato alle "attività ricreative" che, anche in termini assoluti, assorbono la maggiore quota di disponibilità, assegnata per il 93,7% al Ministero dell'economia e delle finanze.

Le risorse stanziate a favore del dicastero finanziario risultano pure considerevolmente destinate ai "servizi radiotelevisivi e di editoria" (90,3% sul totale della FOB di secondo livello) relativamente ai quali, in sostanza, il Ministero per i beni e le attività culturali non esercita alcuna competenza.

Quest'ultimo invece nell'esercizio delle competenze relative alle "attività culturali"- alle quali è stato destinato l'82,6 dell'intera disponibilità assegnata allo stesso per la realizzazione della COFOG 8 - ha gestito il 97% del complesso dei fondi iscritti a tale scopo nel bilancio dello Stato, con una irrilevante variazione rispetto all'anno precedente (96,4%).

Tab. 1

Stanziamenti definitivi di competenza

(migliaia di euro)

FO II livello	Totale FO	Bac	% su tot	% su FO	Economia e finanze	% su tot	% su FO	Comunicazioni	% su tot	% su FO	Infrastrutture e trasporti	% su tot	% su FO	Altre amministrazioni *	% su tot	% su FO
8.1	**4.276.322**	269.351	*11,4*	*6,3*	4.006.971	*65*	*93,7*	0	-	-	0	-	-	0	-	-
8.2	**2.008.081**	1.947.057	*82,6*	*97*	500	*0*	*0*	0	-	-	44.700	*78*	*2,2*	15.824	*34*	*0,8*
8.3	**2.242.835**	36.549	*1,6*	*1,6*	2.024.457	*32,8*	*90,3*	181.829	*99,4*	*8,1*	0	-	-	0	-	-
8.4	**180.696**	0	-	-	137.317	*2,2*	*76*	0	-	-	12.639	*22*	*7*	30.740	*0,3*	*17*
8.5	**96.380**	95.348	*4*	*98,9*	0	-	-	1.032	*0,6*	*1,1*	0	-	-	0	-	-
8.6	**8.896**	8.896	*0,4*	*100*	0	-	-	0	-	-	0	-	-	0	-	-
Totale	**8.813.210**	**2.357.201**	*100*	*26,7*	**6.169.245**	*100*	*70*	**182.861**	*100*	*2,1*	**57.339**	*100*	*0,7*	**46.564**	*100*	*0,5*

* Difesa, Interno, Affari esteri

8.1 Attività ricreative
8.2 Attività culturali
8.3 Servizi radiotelevisivi e di editoria
8.4 Servizi di culto e altri servizi per le comunità
8.5 Ricerca e sviluppo per attività ricreative, culturali e di culto
8.6 Attività ricreative, culturali e di culto non altrimenti classificabili

4.2 I dati del rendiconto 2002.

Gli stanziamenti definitivi di competenza assegnati al Ministero, dell'ordine di 2.478.988 migliaia di euro – che nel 2001 avevano avuto un consistente incremento rispetto al 2000 (13% circa) – hanno registrato una diminuzione di 228.795 migliaia di euro, con una percentuale dell'8,4 in meno rispetto all'anno precedente (tabella 2).

Gli impegni totali (su competenza e su residui), che raggiungono 2.475.375 migliaia di euro, hanno segnato un minimo decremento , così come la dinamica dei pagamenti, quantificati in 1.985.921 migliaia di euro, in diminuzione del 13,6% rispetto al 2001, in linea peraltro con l'andamento verificatosi nei passati esercizi.

Già questi primi riscontri di sintesi delle risultanze contabili dimostrano la difficoltà di adeguamento dell'Amministrazione alle complesse novità connesse alla riorganizzazione interna, di seguito dettagliatamente esaminate.

Va inoltre rilevato che la limitata capacità di spesa, in presenza di una massa spendibile che ha raggiunto 4.367.126 migliaia di euro, si è tradotta in una consistente lievitazione dei residui totali finali di entità pari a 2.291.231 migliaia di euro, con un aumento di circa il 17,7% rispetto al 2001 (1.876.152 migliaia di euro), anno nel quale si era già verificato un aumento del 5% rispetto all'esercizio precedente. Immodificate rimangono quindi le condizioni che sono alla base della formazione dei residui perenti che nel 2002 sono risultati di 687 migliaia di euro.

Per quanto riguarda gli stanziamenti definitivi del Ministero per il 2002 risulta infine interessante osservare il grado percentuale di concentrazione dei fondi nei singoli capitoli, che consente una sommaria verifica sulla "trasparenza" del bilancio e sulla capacità di programmazione dell'Amministrazione (tabella 3).

In proposito si rileva che su un solo capitolo, dei complessivi 551 capitoli di bilancio, è concentrato il 10,1% della disponibilità finanziaria del Ministero; i primi cinque capitoli per dimensioni quantitative assorbono il 31,3% delle intere risorse, mentre con i primi trenta si raggiunge la soglia del 49,1%.

Nel compiere l'esame delle risultanze del rendiconto - che dimostrano, come già accennato, una difficoltà gestionale dell'Amministrazione - vanno tuttavia considerati gli effetti prodotti dal decreto 29 novembre 2002 del Ministro dell'economia e delle finanze. Adottato ai sensi della legge 31 ottobre 2002, n. 246 nonché dell'atto di indirizzo del Presidente del Consiglio, il medesimo decreto ha posto per l'anno 2002 il limite dell'85% degli stanziamenti di competenza e delle autorizzazioni di cassa nell'assunzione degli impegni di spesa e nell'emissioni dei titoli di pagamento.

L'atto del Ministro dell'economia ha quindi comportato una diminuzione del 15% degli stanziamenti di parte corrente e la trasformazione in residui nella stessa misura di quelli in conto capitale.

Poiché all'entrata in vigore del decreto ministeriale la disponibilità finanziaria complessiva dell'Amministrazione era inferiore al 15% degli stanziamenti totali di bilancio, il Ministro dell'economia ha effettuato il taglio sui capitoli che presentavano disponibilità fino al loro completo svuotamento. A quella data, pertanto, si è verificato il blocco degli impegni e dei pagamenti.

Un riesame dell'applicazione del decreto, richiesto dall'Amministrazione, ha consentito a chiusura di esercizio (31 dicembre) il disaccantonamento di stanziamenti su alcuni capitoli e l'Amministrazione ha quindi provveduto ad assumere nei termini i relativi impegni.

I tagli apportati dal decreto ministeriale hanno riguardato essenzialmente capitoli destinati a coprire spese per il funzionamento dell'Amministrazione centrale, per la manutenzione del patrimonio culturale e per l'operatività del sistema bibliotecario nazionale. Per alcune di queste spese – in particolare per quelle in economia per le quali di norma la fase dell'impegno e del pagamento coincidono - alla data del 29 novembre 2002 il sottostante rapporto contrattuale era già pervenuto a conclusione senza che si fosse provveduto all'assunzione dell'impegno

contabile, con una "esposizione" non sorretta da corrispondente copertura.

Pertanto, per adempiere gli obblighi assunti si è provveduto (o dovrà provvedere) mediante il "riconoscimento di debito" o con ricorso ad accordi transattivi con l'utilizzo dei fondi iscritti nel bilancio 2003, la cui disponibilità risulta, peraltro, meno consistenti rispetto all'anno precedente.

Maggiormente interessati dagli effetti del decreto taglia spese risultano i capitoli 1911 per il "funzionamento, adeguamento e gestione del servizio bibliotecario informatico", 2781 per la "dotazione bibliografica", 2795 per la "custodia, manutenzione, conservazione, restauro e valorizzazione dei beni architettonici", 3770 per la "manutenzione, conservazione e restauro dei beni artistici e storici e 3991 per il "funzionamento del centro per la documentazione".

Tab 2

(migliaia di euro)

	Stanziamenti definitivi di competenza	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui totali finali	Residui perenti
1.6.1. Servizi pubblici generali non altrimenti classificabili	1.467	1.468	1.468	1.467	1.118	350	1
5.4.1. Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici	96.450	110.953	105.991	94.208	26.890	79.945	7
5.5.1. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	23.870	27.416	25.922	23.395	6.287	20.041	2
8.1.1. Attività ricreative	269.351	1.038.400	329.241	241.467	189.441	768.108	143
8.2.1. Attività culturali	1.947.057	2.972.834	2.132.455	1.960.446	1.631.518	1.336.844	519
8.3.1. Servizi radiotelevisivi e di editoria	36.549	70.065	47.095	37.894	26.171	40.603	0
8.5.1. Ricerca e sviluppo per attività ricreative, culturali e di culto	95.348	130.083	109.799	108.434	96.532	39.166	16
8.6.1. Attività ricreative, culturali e di culto non altrimenti classificabili	8.896	15.907	13.162	8.064	7.964	6.174	-
Totale amministrazione	**2.478.988**	**4.367.126**	**2.765.133**	**2.475.375**	**1.985.921**	**2.291.231**	**687**

Tab 3

(migliaia di euro)

cap.	denominazione	F.O.	cdr	stanz. comp.	% di concentr.
3192	Quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare a favore delle fondazioni lirico-sinfoniche	8217	7	251.346	10,1
2215	Stipendi ed altri assegni fissi al personale al netto dell'imposta regionale sulle attivita' produttive e degli oneri so ciali a carico dell'amministrazione.	82191 8213 85153	4	151.301	6,1
7153	Somma da erogare per l'ammortamento dei mutui ventennali concessi dalla cassa depositi e prestiti per la realizzazione d egli interventi destinati a ospitare gli incontri del campionato mondiale di calcio, a soddisfare le esigenze dei campio nati delle di	8112	2	146.446	5,9
3194	Quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attivita' teatrali di prosa	8219	7	121.289	4,9
8335	Spese per il recupero, la salvaguardia, il restauro, la valorizzazione e la manutenzione del patrimonio architettonico; ivi comprese spese per lavori di ammodernamento di adeguamento strutturale e funzionale e di valorizzazione nonche' per il restauro, la	8212 82191	6	105.130	4,2
1502	Contributo straordinario al comitato olimpico nazionale italiano (coni) per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali e il potenziamento dell'attivita' sportiva	8112	2	103.291	4,2
3611	Stipendi ed altri assegni fissi al personale al netto dell'imposta regionale sulle attivita' produttive e degli oneri so ciali a carico dell'amministrazione.	82191	9	98.020	4,0
2450	Stipendi ed altri assegni fissi al personale al netto dell'imposta regionale sulle attivita' produttive e degli oneri so ciali a carico dell'amministrazione.	8215 85155	5	85.184	3,4
8312	Interventi per restauro e valorizzazione di monumenti di proprieta' non statale, medioevali, moderni o aventi riferiment o con la storia politica, militare, letteraria, artistica e culturale in genere anche in attuazione di accordi di progra mma	8212	6	78.287	3,2
3193	Quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attivita' musicali in italia e all'este ro	8219	7	76.356	3,1

un solo capitolo	**251.346**	**10,1**
primi cinque	**775.512**	**31,3**
primi dieci	**1.216.651**	**49,1**
primi venti	**1.636.630**	**66,0**
primi trenta	**1.862.976**	**75,2**
Totale amm.ne	**2.479**	
Totale capitoli	**551**	

C.d.R.

1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro
2	Segretariato generale
3	Direzione generale per i beni librari e gli istituti culturali
4	Direzione generale per i beni archeologici
5	Direzione generale per gli Archivi
6	Direzione generale per i beni architettonici e il paesaggio
7	Direzione generale per lo spettacolo dal vivo
8	Direzione generale per il cinema
9	Direzione generale per il patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico
10	Direzione generale per l'architettura e l'arte contemporanee

4.3 Le entrate derivanti dai proventi per i servizi resi.

E' stato in precedenza evidenziato che gli atti di programmazione, ed in particolare la direttiva del Ministro sull'azione amministrativa, pongono tra gli obiettivi generali di interesse prioritario la migliore gestione delle risorse culturali per conseguire incrementi dei proventi erariali.

L'andamento nell'ultimo triennio delle entrate extratributarie, che riguardano in sostanza quelle derivanti dai servizi resi dall'Amministrazione per i beni e le attività culturali, è rappresentato nella tabella che segue (tabella 4).

Nella parte delle entrate del bilancio dello Stato sono iscritti dieci capitoli i cui proventi sono introitati ai fini della riassegnazione al Ministero; tuttavia in uno solo di questi (cap.2584) nel 2002 è affluito il 95,7% delle entrate del settore (84.725 migliaia di euro), con una diminuzione del 13,7% rispetto all'anno precedente.

Gli introiti per la vendita dei biglietti d'ingresso per accesso ai monumenti, musei, gallerie e scavi archeologici dello Stato sono risultati nello stesso anno pari a 59.218 migliaia di euro, che rappresentano il 66,9% delle entrate complessive, con un modesto aumento dello 0,5% sul 2001, anno nel quale invece si era verificato un significativo incremento (+ 4.955 migliaia di euro rispetto al 2000).

Costituiscono invece il 13,2% delle entrate i proventi per canoni di concessione ed altre somme derivanti dai servizi aggiuntivi, offerti al pubblico a pagamento, istituiti presso musei, biblioteche ed archivi di Stato; il loro importo è stato pari a 11.655 migliaia di euro con un incremento annuo dell'11%.

In sensibile diminuzione risultano invece le entrate per "somme versate da enti e privati per scopo determinato rientrante nei fini istituzionali dell'amministrazione statale delle antichità e belle arti" che hanno consentito l'acquisizione erariale di 13.388 migliaia di euro, pari al 15,1% degli introiti annuali, con un notevole decremento del 100,3% rispetto all'esercizio precedente.

Va infine rilevato che, nonostante le agevolazioni fiscali previste, di poca consistenza sono state le somme relative ad erogazioni liberali versate da soggetti privati - per la partecipazione alla realizzazione delle attività culturali dello Stato, o di quelle a cui lo Stato concorre finanziariamente, da destinare a favore del fondo per le iniziative e le attività culturali di cui al comma 5 dell'art. 2 della legge 8 ottobre 1997, n. 352, - che, seppure in aumento, hanno costituito una minima parte delle entrate, fissata nella misura dello 0,03 %.

Nel complesso sono state acquisite entrate per 88.499 migliaia di euro, con un decremento totale del 13,2%. Dette entrate se rapportate alla dotazione finanziaria di competenza assegnata nell'anno al Ministero (2.478.988 migliaia di euro), costituiscono un indice di copertura dell'ordine del 3,6% con andamento negativo rispetto al passato (nel 2000/2001 era stato rispettivamente raggiunto l'indice del 4,2% e del il 3,7%).

Tab 4

(migliaia di euro)

Capitolo	Denominazione	2000	% sul tot.	2001	% sul tot.	% 2001/2000	2002	% sul tot.	% 200/2001
2584	**Somme da introitare ai fini della riassegnazione al ministero BAC**	**82.443**	***95,94***	**96.345**	***96,20***	***16,86***	**84.725**	***95,74***	*-13,71*
art.1	*Introiti derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso per accesso ai monumenti, musei, gallerie e scavi archeologici dello Stato*	53.976	***62,81***	58.931	***58,84***	***9,18***	59.218	***66,91***	*0,49*
art.2	*Quota del 2% - maggiorata del 5% - dovuta da amministrazioni dello Stato, anche con ordinamento autonomo, nonché da regioni, province e comuni e da tutti gli altri enti pubblici che non hanno provveduto a destinare all'abbellimento artistico nelle costruzioni e ricostruzioni di edifici pubblici la stessa quota del 2% della spesa totale prevista nel progetto*	11	***0,01***	0	***0,00***	***-99,33***	0	***0,00***	*-25,00*
art.3	*Canoni di concessione ed altre somme derivanti dai servizi aggiuntivi offerti al pubblico a pagamento istituiti presso musei, biblioteche e archivi di Stato*	9.877	***11,49***	10.372	***10,36***	***5,02***	11.655	***13,17***	*11,01*
art.4	*Somme versate da enti e privati per scopo determinato rientrante nei fini istituzionali dell'amministrazione statale delle antichità e belle arti*	18.572	***21,61***	26.822	***26,78***	***44,42***	13.388	***15,13***	*-100,34*
art.5	*Somme anticipate per le spese da sostenere per il funzionamento delle commmissioni previste dalla legge 1.6.1939, n. 1089 e dall'art. 15 della legge 29.6.1939, n. 1497*	0	***0,00***	0	***0,00***	***0,00***	2	***0,00***	*100,00*
art.6	*Somme relative a erogazioni liberali versate da soggetti privati, italiani e stranieri, comprese le associazioni ed i comitati , per la partecipazione alla realizzazione delle attività culturali dello Stato o di quelle di cui lo Stato concorre finanziariamente, da destinare a favore del fondo per le iniziative e le attività culturali di cui al comma 5, art. 2, della legge 8.10.1997, n. 352*	7	***0,01***	8	***0,01***	***16,40***	27	***0,03***	*68,85*
art.7	*Somme versate da enti e privati, a titolo di contributo, da destinare al restauro dei beni culturali nei territori delle regioni marche e umbria interessate dalla crisi sismica iniziata il 26.9.1997*	0	***0,00***	211	***0,21***	***0,00***	430	***0,49***	*50,87*
art.8	*Erogazioni liberali a favore delle amministrazioni statalilper lo svolgimento dei compiti istituzionali e per la realizzazione di programmi culturali nei settori dei beni culturali e dello spettacolo ai sensi dell'art.38 della legge 21.11.2000, n. 342*	-	-	0	***0,00***	***0,00***	5	***0,01***	*100,00*
3680	**Entrate eventuali e diverse concernenti il ministero BAC**	**3.393**	***3,95***	**3.763**	***3,76***	***10,91***	**3.606**	***4,07***	*-4,36*
altri capitoli *		**94**	***0,11***	**40**	***0,04***	*-57,61*	**168**	***0,19***	*76,37*
Totale		**85.929**	***100,00***	**100.147**	***100,00***	***16,55***	**88.499**	***100,00***	*-13,16*

* Comprende i capitoli 2281, 2282, 2283, 2580, 2931, 3290, 3682, 3996

4.4 Gli indicatori contabili e finanziari.

Pur tenendo nella giusta considerazione i già descritti esiti sulla gestione 2002 del decreto taglia-spese, deve in ogni caso rilevarsi l'andamento parzialmente negativo, anche con riguardo agli esercizi finanziari precedenti, degli indicatori contabili, che presentano scostamenti rispetto al generale comportamento della spesa statale (tabella 5).

Come rilevato già nella relazione dello scorso anno, va tuttavia precisato che lo scarto rispetto alla media della spesa statale non riguarda la fase dell'impegno delle risorse ma quella della determinazione del limite ai pagamenti (autorizzazioni di cassa) e del successivo momento dell'erogazione effettiva.

Risulta, infatti, molto elevata la "capacità di impegno" - espressa dal rapporto tra gli impegni totali e la massa impegnabile (costituita dagli stanziamenti di competenza dell'anno e dai residui di stanziamento provenienti da esercizi precedenti) – stimata in termini percentuali nella misura del 93,9%, valore questo che si dimostra superiore sia a quello rilevato per il complesso della spesa statale dello stesso esercizio (90,6%) sia a quelli rilevati nelle precedenti gestioni finanziarie dello stesso Ministero.

E' stato già osservato che tale "fattore positivo" merita tuttavia una verifica avente ad oggetto le situazioni sostanziali poste a base degli impegni, che non possono limitarsi a registrare una mera prenotazione di risorse al fine di scongiurare la perdita dei fondi.

In effetti, il quadro degli altri indicatori conferma con evidenza la difficoltà della gestione delle fasi successive all'impegno e quindi la mancanza di connessione tra impegni e pagamenti.

La sequenza massa spendibile-autorizzazioni di cassa-pagamenti rivela innanzi tutto che all'Amministrazione sono concessi da tempo limiti di spesa (le autorizzazioni di cassa) particolarmente bassi rispetto ai valori prevalenti nel complesso della spesa statale. Il rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile, già disceso nel 2001 al di sotto del 60%, risulta ora pari al 63,3%, a fronte di un valore medio per la spesa statale dell'86,5%.

D'altra parte, la definizione dei limiti di cassa, effettuata nella fase di elaborazione del bilancio di previsione, deve basarsi sulle effettive capacità realizzative del Ministero valutate con riguardo agli andamenti finanziari rilevati negli esercizi precedenti (in particolare, all'ammontare dei residui passivi), in presenza di un volume di risorse teoricamente erogabili ben superiore ai ritmi della spesa gestibili in un solo anno.

Si dimostra ridotta, rispetto agli anni precedenti, anche la capacità di utilizzazione, da parte del Ministero, dei limitati margini concessi alla propria possibilità di spesa. Mentre in passato l'indicatore che rapporta i pagamenti totali alle autorizzazioni di cassa era sostanzialmente allineato alla media statale, nel 2002 il medesimo ha raggiunto solo il 71,8% (86,9% nel 2001) con un considerevole scarto rispetto alla media statale relativa allo stesso anno attestata sull'87,5%.

Lo scarto rispetto alla media statale appare particolarmente pronunciato nel comparto della spesa in conto capitale (investimenti fissi e trasferimenti), dove il rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa supera appena il 50%, nonostante una limitazione delle risorse rese disponibili per le erogazioni, anch'essa molto forte (il rapporto autorizzazioni di cassa/massa spendibile risulta inferiore al 40%).

Più consistente, sempre con riguardo alla media della spesa statale (90,8%), si dimostra lo scostamento tra fase di impegno e di pagamento con riferimento alle erogazioni di cassa effettuate in conto competenza dell'anno, con una incidenza globale del 63,5% (68,7% nel 2001). Estremamente basso infine è risultato l'indicatore di rapporto tra pagamenti in conto residui e residui iniziali, che si è attestato al 26,6% contro il 40,7% della media della spesa statale.

Esaminando l'articolazione dei dati percentuali degli indicatori contabili riferiti alle singole funzioni obiettivo si può, tuttavia, osservare che il minore scarto rispetto a quelli relativi alla spesa del bilancio dello Stato si riscontra proprio con riguardo alla funzione di terzo livello

"attività culturali", che da sola assorbe il 78,5% degli stanziamenti definitivi 2002 e costituisce quindi il più rilevante obiettivo istituzionale dell'Amministrazione.

Pertanto, il giudizio negativo sulla gestione va in parte attenuato, atteso che il trend degli indicatori inerenti detta funzione obiettivo presenta minori scostamenti anche rispetto ai dati rilevati negli esercizi precedenti per la stessa Amministrazione.

Anche gli indicatori che riguardano la funzione "ricerca e sviluppo delle attività ricreative e culturali" mostrano, rispetto al contesto generale, aspetti positivi. I rapporti percentuali, infatti, non solo attestano una crescita rispetto alla gestione precedente, ma si pongono anche al livello più alto se messi a confronto con gli indicatori relativi alle altre funzioni obiettivo gestite del Ministero.

Valori poco elevati registrano gli indicatori pagamenti/impegni/residui inerenti altre funzioni ("protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici", "ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente"), che però incidono sul totale delle dotazioni finanziarie del Ministero in misura quasi irrilevante.

Tab 5

INDICATORI CONTABILI

FO di III livello	Impegni totali/massa impegnabile			Autorizzazioni di cassa/massa spendibile			Pagamenti totali/autorizzazioni di cassa			Pagamenti in c.competenza/impegni competenza			Pagamenti residui/residui iniziali		
	2000	2001	**2002**	2000	2001	**2002**	2000	2001	**2002**	2000	2001	**2002**	2000	2001	**2002**
Servizi pubblici generali non altrimenti classificabili	100,0	0,0	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	81,6	0,0	**76,2**	100,0	0,0	**76,2**	79,8	0,0	**0,0**
Affari generali economici e commerciali *	100,0	100,0	-	100,0	1,8	-	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-
Affari generali del lavoro *	100,0	100,0	-	95,8	80,1	-	73,5	47,8	-	66,6	25,7	-	82,7	89,4	-
Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici	99,3	82,9	**96,0**	62,4	76,9	**95,5**	88,8	64,1	**25,4**	81,0	67,1	**22,8**	14,9	40,0	**40,0**
Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	87,2	0,0	**94,2**	21,5	0,0	**94,6**	96,6	0,0	**24,3**	73,8	0,0	**21,9**	5,2	0,0	**38,8**
Servizi sportivi e ricreativi **	100,8	100,0	-	25,1	25,1	-	72,9	83,9	-	2,3	40,7	-	21,8	14,0	-
Attività ricreative, culturali e di culto			**88,5**			**31,7**			**57,5**			**79,6**			**12,8**
Attività culturali	98,4	94,2	**94,0**	76,6	69,1	**71,7**	89,3	88,3	**76,5**	72,5	72,7	**68,3**	58,3	43,9	**36,6**
Servizi radiotelevisivi e di editoria	100,0	100,0	**89,0**	29,3	29,6	**67,2**	64,0	24,6	**55,6**	39,4	5,8	**61,3**	10,3	7,8	**19,8**
Ricerca e sviluppo per attività ricreative, culturali e di culto	96,6	97,3	**106,0**	82,8	69,7	**84,4**	86,7	85,6	**87,9**	77,0	81,9	**82,7**	38,7	19,6	**35,5**
Attività ricreative, culturali e religiose non altrimenti classificabili	92,8	95,7	**90,6**	78,1	73,3	**82,7**	61,6	76,8	**60,5**	53,4	81,4	**83,9**	50,2	26,0	**17,1**
Vecchiaia *	100,0	100,0	-	100,0	0,0	-	50,2	0,0	-	0,0	0,0	-	100,0	0,0	-
Totale Amministrazione	**98,6**	**94,8**	**93,9**	**66,1**	**59,0**	**63,3**	**87,7**	**86,9**	**71,8**	**68,1**	**68,7**	**63,5**	**43,8**	**30,8**	**26,5**
Totale spesa bilancio Stato	**93,1**	**95,9**	**90,6**	**85**	**86,1**	**86,5**	**90,8**	**93,4**	**87,5**	**88,3**	**90,4**	**90,8**	**44,2**	**47,2**	**40,7**

* FO non presente nel 2002

4.5 Analisi delle spese per funzioni obiettivo.

Da quanto precede deriva che l'articolazione delle dotazioni del Ministero per funzioni obiettivo di terzo livello non offre dettagliati elementi di analisi a causa del peso preponderante della funzione "attività culturali", che da sola incide per il 78,5% sugli stanziamenti definitivi di competenza, per il 79,2% sugli impegni e per l'82,2% sui pagamenti (tabella 6).

Per le altre funzioni dello stesso livello è destinato il 10,9% dei rimanenti stanziamenti per l'attività ricreativa, l'1,5% per i servizi radiotelevisivi e di editoria, il 3,8% per la ricerca e lo sviluppo delle attività ricreative e culturali e lo 0,4% per le attività ricreative e culturali non altrimenti classificabili.

Peraltro, l'analisi delle funzioni obiettivo spinta fino al quarto livello per quest'anno non può fornire elementi informativi di rilievo

Come già ricordato, nelle precedenti relazioni al Parlamento per effettuare detta analisi veniva utilizzata la classificazione elaborata, d'intesa con le Amministrazioni, dalla Corte dei Conti che, facendo riferimento alla gestione trasversale delle competenze, consentiva una attendibile valutazione sulle scelte di destinazione delle risorse alle diverse missioni assegnate al Ministero, atteso che gli interventi dell'Amministrazione erano inclusi in categorie omogenee.

Per la prima volta, ci si avvale ora della classificazione per funzioni di quarto livello, utilizzata dalla Ragioneria generale dello Stato per la predisposizione del bilancio di previsione, che però fa riferimento quasi esclusivamente alle funzioni dei centri di responsabilità. Pertanto, innanzi tutto, in assenza delle serie storiche, non appare possibile effettuare un funzionale raffronto dei dati finanziari con quelli relativi agli esercizi precedenti.

Inoltre, a causa della mancanza di una nota metodologica, non sono noti i criteri seguiti dalla RGS per l'inclusione delle diverse funzioni obiettivo nei quarti livelli.

In effetti, le funzioni obiettivo elaborate dalla RGS non sono costruite con riguardo alle missioni istituzionali del Ministero, non risultando in tale modo descrittive dell'attività realizzata (si cita ad esempio la circostanza che le spese di funzionamento sono aggregate tutte in una singola voce, mentre dovrebbero essere ripartite nelle diverse funzione).

Tanto premesso si rileva - con riferimento alle funzioni-obiettivo di quarto livello – che il rendiconto 2002, nell'ambito della funzione "attività culturali", indica una prevalenza di stanziamenti di competenza nel "settore dello spettacolo" (23,3%) a cui sono destinati 577.182 migliaia di euro, seguito nell'ordine dai "beni archeologici" (13,5%) con 333.757 migliaia di euro e dai "beni architettonici e culturali" (9,9%) con 246.169 migliaia di euro. Stanziamenti minori sono stati attribuiti ai "beni archivistici" (7,1%), ai "beni librari" (6,8%), ai "beni artistici e storici" (6,7%): per la realizzazione della prima funzione obiettivo sono stati stanziati 175.189 migliaia di euro, per le altre due funzioni rispettivamente 168.512 e 166.396 migliaia di euro. Destinazione di fondi notevolmente minore è stata disposta per il "sostegno e vigilanza alle attività culturali" (1%), per la tutela dei "beni demoetnoantropologici" (0,2%) e per la "vigilanza, prevenzione, e repressione in materia di patrimonio culturale" (0,1%).

Gli elementi forniti sono descrittivi solo dell'aspetto quantitativo dei mezzi finanziari stanziati. Si è infatti già osservato che in assenza di un raffronto tra la composizione percentuale del consuntivo 2002 e quella degli anni precedenti - raffronto che avrebbe evidenziato l'andamento dell'assegnazione delle quote alle diverse tipologie di interventi -.non risulta agevole comprendere se la struttura della spesa rifletta le priorità da assegnare alle diverse attività o piuttosto l'andamento dei rifinanziamenti annuali.

Tab. 6

(migliaia di euro)

FOB	Denominazione	Stanziamenti definitivi	% su tot. Amm.	Impegni totali	% su tot. Amm.	Pagamenti totali	% su tot. Amm.
8.1.1	**Attività ricreative**	**269.351**	*10,9*	**241.467**	*9,7*	**189.441**	*9,5*
8.1.1.2	attività ricreative	265.526	*10,7*	237.194	*9,5*	187.555	*9,4*
8.1.1.91	supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione	3.825	*0,2*	4.273	*0,2*	1.886	*0,1*
8.2.1	**Attività culturali**	**1.947.058**	*78,5*	**1.960.446**	*79,2*	**1.631.517**	*82,2*
8.2.1.1	beni librari	168.512	*6,8*	170.939	*6,9*	173.919	*8,8*
8.2.1.2	beni architettonici e monumentali	246.169	*9,9*	173.309	*7,0*	124.135	*6,3*
8.2.1.3	beni archeologici	333.757	*13,5*	524.699	*21,2*	468.159	*23,6*
8.2.1.4	beni artistici e storici	166.396	*6,7*	148.337	*6,0*	88.633	*4,5*
8.2.1.5	beni archivistici	175.189	*7,1*	169.698	*6,8*	144.921	*7,3*
8.2.1.6	vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	3.651	*0,1*	3.607		2.957	*0,1*
8.2.1.7	sostegno e vigilanza ad attività culturali	24.597	*1,0*	24.874	*0,1*	25.933	*1,3*
8.2.1.9	settore dello spettacolo	577.182	*23,3*	514.938	*1,0*	498.748	*25,1*
8.2.1.10	beni demoetnoantropologici	4.657	*0,2*	4.703	*20,7*	3.659	*0,2*
8.2.1.91	supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione	246.948	*10,0*	225.342	*0,2*	100.453	*5,1*
8.3.1	**Servizi radiotelevisivi e di editoria**	**36.550**	*1,5*	**37.895**	*1,5*	**26.171**	*1,3*
8.3.1.1	Trasmissioni radiofoniche e televisive	7.007	*0,3*	7.835	*0,3*	3.444	*0,2*
8.3.1.2	Editoria	16.337	*0,7*	16.086	*0,6*	14.242	*0,7*
8.3.1.91	supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione	13.206	*0,5*	13.974	*0,6*	8.485	*0,4*
8.5.1	**Ricerca e sviluppo per attività ricreative, culturali e di culto**	**95.348**	*3,8*	**108.434**	*4,4*	**96.531**	*4,9*
8.5.1.51	ricerca per i beni librari	14.024	*0,6*	13.908	*0,6*	11.798	*0,6*
8.5.1.52	ricerca per i beni architettonici e monumentali	3.130	*0,1*	2.979	*0,1*	1.962	*0,1*
8.5.1.53	ricerca per i beni archeologici	34.221	*1,4*	51.465	*2,1*	50.111	*2,5*
8.5.1.54	ricerca per i beni artistici e storici	1.950	*0,1*	2.083	*0,1*	1.173	*0,1*
8.5.1.55	ricerca per i beni archivistici	24.804	*1,0*	24.380	*1,0*	20.531	*1,0*
8.5.1.57	ricerca per i beni demoetnoantropologici	1.066	*0,0*	1.192	*0,0*	524	*0,0*
8.5.1.58	ricerca per il settore dello spettacolo	4.434	*0,2*	1.190	*0,0*	547	*0,0*
8.5.1.91	supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione	11.719	*0,5*	11.237	*0,5*	9.885	*0,5*
8.6.1	**Attività ricreative, culturali e di culto non altrimenti classificabili**	**8.896**	*0,4*	**8.064**	*0,3*	**7.964**	*0,4*
8.6.1.91	supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione	4.228	*0,2*	3.757	*0,2*	3.776	*0,2*
8.6.1.92	indirizzo politico	4.668	*0,2*	4.307	*0,2*	4.188	*0,2*
Totale FO di III livello		**2.357.203**	*95,1*	**2.356.306**	*95,2*	**1.951.624**	*98,3*
Totale amministrazione		**2.478.989**	*100,0*	**2.475.376**	*100,0*	**1.985.920**	*100,0*

4.6 Analisi delle spese per Centri di responsabilità.

Come è noto il decreto legislativo n. 368 del 1998 ha attribuito al Ministero per i beni e le attività culturali, oltre alle competenze già gestite dal Ministero dei beni culturali ed ambientali, altre funzioni esercitate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (spettacolo, rapporti con organismi sportivi, diritti d'autore e proprietà letteraria).

Il d.P.R. n. 441 del 2000, adottato in attuazione dei decreti legislativi n. 368 del 1998 e n. 300 del 1999, nel dettare le norme regolamentari di riorganizzazione della struttura amministrativa centrale del Ministero, ha previsto l'istituzione di dieci centri di responsabilità - rappresentati, oltre che dall'Ufficio di gabinetto, da un segretariato generale ed otto direzioni generali - in luogo dei 7 centri in precedenza esistenti. Già il bilancio di previsione 2001 era strutturato tenendo presente la nuova organizzazione dell'Amministrazione.

Le risultanze della ripartizione fra i centri di responsabilità degli stanziamenti 2002 pongono in luce alcune scelte innovative rispetto al passato (tabella 7).

La più rilevante riguarda senza dubbio il C.d.R. "D.G. per i beni archeologici", che nel 2001 con l'attribuzione di 836.467 migliaia di euro aveva gestito il 30,9% delle risorse del Ministero. Lo stanziamento definitivo è risultato pari a 369.253 migliaia di euro, che determina una decurtazione di fondi di 467.214 migliaia di euro ed un decremento della disponibilità del 55,9% rispetto all'anno precedente.

Consistenti riduzioni degli stanziamenti sono state anche applicate per le attività gestite dal C.d.R. "D.G. per i beni librari e gli istituti culturali"(-28,9%) e dal C.d.R. "D.G. per il cinema" (-38,5%) rispettivamente assegnatari di 213.434 migliaia di euro (8,6% del totale) e di 67.329 migliaia di euro (2,6% del totale).

Il maggiore incremento percentuale rispetto al totale degli stanziamenti, passati dal 2,9 al 10,2, si registra invece per le attività gestite della "D.G. per il patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico con la disponibilità di 253.060 migliaia di euro, che rappresenta la più alta variazione annuale in termini percentuali con riguardo al dati 2001 (+220,7%).

Di minore dimensione, ma sempre di notevole incidenza percentuale, risulta il finanziamento per le attività gestite dal C.d.R. "D.G. per l'architettura e l'arte contemporanee", passato dalle 8.598 migliaia di euro del 2001 alle 21.047 migliaia di euro, con un incremento percentuale rispetto allo stesso anno del 144,8%.

Nessuna o modesta variazione – riguardo alla disponibilità totale del Ministero – si evidenzia per gli stanziamenti assegnati al Gabinetto (0,0%), al Segretariato generale (2,6%) ed alle altre Direzioni generali (Archivi +0,3%, Beni architettonici +6%, Spettacolo dal vivo +3%).

Va infine rilevato che, in termini assoluti, i mezzi finanziari più consistenti sono stati attribuiti ai C.d.R. "D.G. per lo spettacolo dal vivo" (500.499 migliaia di euro), e "Segretariato generale" (418.888 migliaia di euro) che insieme alla "D.G. per i beni architettonici ed il paesaggio"(421.251 migliaia di euro) hanno complessivamente gestito il 54,1% dei fondi stanziati in bilancio.

Tab. 7

(migliaia di euro)

C.d.R.	2001	% su tot.	2002	% su tot.	% 2002 2001
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	15.300	*0,6*	15.721	*0,6*	*2,8*
Segretariato generale	387.956	*14,3*	418.888	*16,9*	*8,0*
Direzione generale per i beni librari e gli istituti culturali	300.112	*11,1*	213.434	*8,6*	*-28,9*
Direzione generale per i beni archeologici	836.467	*30,9*	369.253	*14,9*	*-55,9*
Direzione generale per gli archivi	207.655	*7,7*	198.508	*8,0*	*-4,4*
Direzione generale per i beni architettonici e il paesaggio	296.644	*11,0*	421.251	*17,0*	*42,0*
Direzione generale per lo spettacolo dal vivo	466.732	*17,2*	500.499	*20,2*	*7,2*
Direzione generale per il cinema	109.410	*4,0*	67.329	*2,7*	*-38,5*
Direzione generale per il patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico	78.908	*2,9*	253.060	*10,2*	*220,7*
Direzione generale per l'architettura e l'arte contemporanee	8.598	*0,3*	21.047	*0,8*	*144,8*
Totale	**2.707.784**	*100,0*	**2.478.990**	*100,0*	*-8,4*

4.7 Le contabilità speciali.

L'utilizzo delle "contabilità speciali" nella gestione dei mezzi finanziari assegnati al Ministero per i beni e le attività culturali costituisce un fenomeno contabile di particolare rilievo sia per la incidenza delle assegnazioni, in relazione agli stanziamenti totali assegnati al Ministero stesso e sia per la particolarità delle procedure da adottarsi.

Per tale motivo la Corte da anni richiama l'attenzione dell'Amministrazione sulla esigenza di effettuare attenti monitoraggi e controlli su dette gestioni, a cui sono preposti i dirigenti degli organi periferici (soprintendenze, biblioteche, archivi).

Va in breve ricordato che la caratteristica essenziale e tipica delle contabilità speciali è la gestione di cassa, con la quale si ottiene la massima agilità nella spesa dei fondi assegnati. I titolari delle contabilità possono così effettuare pagamenti utilizzando fondi pertinenti a capitoli diversi rispetto a quelli cui ineriscono le spese disposte, ovviando alla contingente indisponibilità della cassa. Ciò costituisce una mera anticipazione, in attesa che l'Amministrazione centrale reintegri la dotazione del capitolo deficitario, dal momento che il titolare della contabilità nella redazione del rendiconto resta obbligato a rispettare l'imputazione delle spese ai corrispondenti capitoli. I fondi trasferiti alle contabilità sono mantenuti nella disponibilità delle stesse fino alla realizzazione degli interventi, ottenendone in tale modo il definitivo svincolo dalle regole della rendicontazione di competenza.

Per il bilancio dello Stato l'ordine di accreditamento destinato ad alimentare la contabilità speciale, nel momento della commutazione in quietanza di entrata della contabilità stessa, è considerato estinto, configurandosi come pagamento effettuato.

In realtà, i fondi trasferiti escono dal bilancio dello Stato ma in relazione ad essi solo successivamente saranno assunti obblighi giuridici di pagare nei confronti dei terzi a carico delle disponibilità acquisite dalle contabilità speciali.

Da ciò consegue che l'insussistenza dei residui nel bilancio dello Stato non costituisce di per sé indizio certo che i relativi programmi di interventi siano effettivamente attuati, dovendosi in tali casi riferirsi ai dati gestionali dei centri autonomi di spesa.

Passando ad un sommario esame dei dati relativi alle contabilità dell'anno 2002 va

rilevato che nella precedente relazione - non essendo l'Amministrazione ancora in possesso dei dati per il 2001 relativi alle biblioteche - gli esiti delle gestioni riguardavano il solo centro di responsabilità "beni archeologici, architettonici, artistici e storici", peraltro abbastanza significativi, essendo a questo attribuita la maggiore disponibilità globale dei fondi.

I dati che seguono si riferiscono a tutte le contabilità speciali istituite (tabella 8).

Le assegnazioni disposte sulla competenza 2002, che ammontano a 380.552 migliaia di euro, risultano diminuite del 21,9% rispetto all'anno precedente (nel 2001 487.019 migliaia di euro). Le disponibilità totali, pari a 1.390.631 migliaia di euro, risultano tuttavia leggermente incrementate (nel 2001 1.348.469 migliaia di euro), a causa dell'aumento del debito trasportato al 1° gennaio 2002 (1.010.079 migliaia di euro) con un aumento percentuale del 17,3% rispetto all'anno precedente (861.450 migliaia di euro al 1° gennaio 2001).

Sono stati effettuati pagamenti per 599.413 migliaia di euro, che hanno attestato l'indice percentuale di erogazione della spesa, rispetto alle disponibilità totali, al 43,1%, con un incremento del 20,3 rispetto al 2001, anno nel quale i pagamenti erano stati pari a 498.381 migliaia di euro.

Va tuttavia rilevato che anche nell'esercizio 2002 l'indice espresso dall'insieme delle contabilità speciali risulta notevolmente inferiore rispetto a quelli di erogazione della spesa propria delle gestioni di competenza e di cassa del Ministero.

Occorre comunque considerare che la diversa entità dei pagamenti contabilizzati in bilancio non è sempre espressione della reale evoluzione della relativa spesa in termini di effettive erogazioni da parte della Tesoreria, presso la quale possono risultare giacenti accreditamenti di bilancio, ovvero verificarsi deflussi di disponibilità accumulate in precedenti periodi, senza ovviamente che questi ultimi diano luogo a corrispondenti registrazioni di bilancio.

Tab. 8

CONTABILITA' SPECIALI

(migliaia di euro)

	2001	% su disp. Tot.	2002	% su disp. Tot.	% 2000 2001
Debito trasportato al 1° gennaio	861.450	63,9	1.010.079	72,6	17,3
Assegnazioni	487.019	36,1	380.552	27,4	-21,9
Disponibilità totali	**1.348.469**	100,0	**1.390.631**	100,0	3,1
Pagamenti compreso inestinti	498.381	37,0	599.413	43,1	20,3
Resto al 31 dicembre al netto inestinti	850.088	63,0	782.846	56,3	-7,9

5. L'attività svolta.

5.1 La produzione normativa.

Contrariamente a quanto accaduto nell'anno precedente, nel corso del 2002 e nei primi mesi del 2003 non è stata prodotta un'attività normativa di interesse per il Ministero che risulti di particolare rilievo.

Infatti, a parte il d.P.R. 30 maggio 2002, n. 142, che pone il regolamento per le agevolazioni di credito alle imprese operanti nel settore editoriale, i decreti presidenziali e ministeriali adottati in questo anno si limitano ad apportare modifiche a precedenti atti normativi o a regolare l'attività di contribuzione a sostegno dei settori gestiti dall'Amministrazione.

Tale ultima finalità è stata fondamentalmente assolta con i decreti ministeriali n. 47 dell'8 febbraio (modificato dal successivo decreto n. 241 del 19 settembre), n. 188 del 21 maggio, n. 155 del 25 giugno e n. 224 del 4 settembre, che hanno rispettivamente fissato i criteri annuali e le modalità di erogazione dei contributi a favore della danza e delle attività musicali, teatrali e cinematografiche con utilizzazione degli stanziamenti allocati nel Fondo unico per lo spettacolo

di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163.

Oltre al dPCM 27 novembre 2002, istitutivo del "Comitato interministeriale per il libro", devono essere segnalati sia il d.P.R. 13 marzo 2002, n. 69, e il d.P.R. 30 aprile 2002, n. 132, che dettano rispettivamente i regolamenti "per l'assunzione di atleti nei gruppi sportivi del Corpo di polizia penitenziaria" e "per la semplificazione delle modalità di certificazione dei corrispettivi per le società e le associazioni sportive dilettantistiche" e sia, per quanto di specifico interesse per l'Amministrazione, il d.P.R. 23 settembre 2002, n. 250, che, a modifica ed integrazione del d.P.R. 10 maggio 1998, n. 76, in parte regolamenta i criteri e le procedure per l'utilizzazione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale.

Con riferimento poi ai primi mesi del 2003 non risultano adottati altri atti normativi di interesse ai fini della realizzazione degli specifici obiettivi definiti dagli atti di programmazione.

Notevole interesse riveste invece il citato d.P.R. n. 142, recante la disciplina per l'applicazione delle nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali contenute nella legge 7 marzo 2001 n. 62 ed , in particolare, per il funzionamento del "fondo per la promozione del libro e dei prodotti editoriali di elevato valore culturale", istituito da tale legge e finalizzato all'assegnazione di contributi per contrarre mutui con oneri a carico dello Stato, utilizzabili per lo sviluppo dell'attività di produzione, distribuzione e vendita del libro e dei prodotti editoriali di elevato valore culturale nonché per la loro diffusione all'estero. Quanto all'uso delle risorse del fondo la stessa legge prevede che parte di esse debbano essere conferite alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, secondo i criteri fissati con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali.

In particolare, il regolamento di attuazione disciplina le modalità ed i termini di presentazione o di rigetto delle domande, le modalità di attestazione dei requisiti e delle condizioni di concessione dei contributi, gli adempimenti ed i termini delle attività istruttorie, l'organizzazione ed il funzionamento del comitato, le modalità di verifica finale della corrispondenza degli investimenti effettuati, della loro congruità economica e dell'inerenza degli investimenti alle finalità del progetto.

5.2 Le modifiche organizzative.

All'inizio del 2002 l'attività normativa di riordino dell'Amministrazione, a livello centrale e periferico, era giunta da poco a conclusione; le innovazione apportate, di notevole incidenza, riguardano sia le competenze che l'articolazione organizzativa.

Si deve ricordare che il decreto legislativo n. 368 del 1998, istitutivo del Ministero per i beni e le attività culturali (art. 11 della legge n. 59 del 1997), ha attribuito a tale dicastero le competenze già esercitate dal Ministero dei beni culturali ed ambientali e quelle in materia di spettacolo, sport ed impiantistica sportiva spettanti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri; ha inoltre previsto una struttura ministeriale costituita da un segretario generale e da "non più di dieci uffici dirigenziali generali", articolando poi l'apparato periferico con l'istituzione di sovrintendenze regionali al fine di assicurare il necessario coordinamento tra i numerosi organi decentrati dell'Amministrazione.

Successivamente, con il capo XII (artt. 52, 53, 54) del decreto legislativo n. 300 del 1999 sono state in sostanza confermate le citate previsioni normative e contestualmente trasferite le funzioni in tema di diritto d'autore, di disciplina della proprietà letteraria e di promozione delle attività culturali al momento gestite dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria istituito presso la Presidenza del Consiglio.

La disegnata riforma, peraltro, di fatto ha avuto avvio il 29 dicembre 2000 con l'adozione del d.P.R. n. 441 che, in attuazione dei menzionati decreti legislativi, ha posto il regolamento di organizzazione. A livello centrale sono state istituite, oltre al segretariato generale, otto direzioni generali, in luogo delle cinque in precedenza esistenti ed alcuni istituti centrali con autonome funzioni di ricerca, indirizzo e coordinamento tecnico nei settori dell'inventariazione,

catalogazione, conservazione e restauro. L'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici è stato infatti articolato in tre direzioni generali (beni archeologici, beni architettonici e paesaggio, patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico), alle quali si è aggiunta quella per l'architettura e l'arte contemporanee.

A livello periferico, a seguito del nuovo assetto organizzativo dell'apparato centrale, si è resa necessaria la riarticolazione dell'intera struttura.

Alle istituite direzioni corrispondono ora su base regionale le soprintendenze per i beni architettonici e per il paesaggio, per il patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico, per i beni archeologici, per i beni archivistici; organi periferici del Ministero sono anche gli archivi di stato, le biblioteche statali, i musei e gli altri istituti di conservazione dotati di autonomia. Infine, ai sensi della legge n. 823 del 1939 - non modificata nella relativa parte - i musei, le gallerie, i monumenti ed in genere i beni statali di interesse culturale, definiti "strutture organizzative dell'istituto periferico soprintendenza", agiscono con risorse umane e finanziarie assegnate sulla base della dotazione organica degli uffici da cui dipendono e della programmazione delle risorse dell'Amministrazione. Come già accennato, tutto l'apparato periferico è coordinato dalle Soprintendenze regionali, pure queste di nuova istituzione.

Nel maggio del 2001 il Ministro per i beni e le attività culturali, dando esecuzione all'art. 2, comma 3 del d.P.R. n. 441, ha fissato l'articolazione delle strutture del Segretariato e delle Direzioni e disposto quindi l'istituzione di 49 uffici di livello dirigenziale non generale, provvedendo anche all'individuazione delle relative competenze.

Il processo di riorganizzazione è poi proseguito nel settembre successivo con l'adozione del decreto ministeriale che ha assegnato agli uffici il personale dirigenziale e le relative funzioni. In precedenza, gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro avevano trovato regolamentazione in un decreto ministeriale, mentre una direttiva aveva indicato le linee guida per il funzionamento del servizio di controllo interno.

Infine, a seguito del dPCM del 28 novembre dello stesso anno, che ha definito le nuove piante organiche e la dotazione delle aree funzionali, nel dicembre successivo è stato messo a regime l'assetto organizzativo già avviato nell'anno precedente con l'assegnazione del personale alle nuove strutture operative.

Va valutato in quale misura il descritto processo di riorganizzazione possa avere influito sulla gestione del bilancio 2002, considerata la progressione cronologica dello stesso e l'ampiezza della sua articolazione.

Nella precedente relazione è stato posto in evidenza come il Ministero non avesse potuto operare in condizioni di normalità, con conseguente negativa incidenza sul perseguimento delle attività istituzionali programmate, atteso che gli interventi di gestione erano stati adottati da una struttura amministrativa sottoposta a rilevanti innovazioni, divenute di fatto operative nel corso di tutto l'esercizio finanziario.

Si deve rilevare che anche nel 2002 l'attuazione della riforma organizzativa – la cui fase di avvio, come detto, è iniziata proprio all'inizio dello stesso anno – ha incontrato obiettive difficoltà attribuibili a cause di natura diversa.

Innanzi tutto, ha proiettato alcuni effetti negativi nell'esercizio successivo la ristrutturazione del bilancio di previsione del Ministero, effettuata nel luglio 2001 con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, richiesta dalla riorganizzazione e necessaria per introdurre le occorrenti variazioni di bilancio, in termini di competenza e di cassa, nelle unità previsionali di base e nei pertinenti capitoli, ricollocati nei dieci centri di responsabilità amministrativa (gabinetto, segretariato generale, otto direzioni). E' infatti accaduto - per quanto riguarda, in modo particolare, la gestione dei fondi assegnati, con il criterio della divisione percentuale, alle Direzioni generali titolari delle competenze del soppresso Ufficio centrale B.A.A.A.S. – che i dirigenti delle strutture hanno dovuto non solo perseguire gli obiettivi

programmati utilizzando procedimenti già avviati e predisposti con modalità da altri definite, ma anche gestire consistenti residui passivi ed utilizzare fondi in comune con altri servizi per la poco chiara ripartizione delle competenze. In proposito va citata – solo a titolo di esempio – la problematicità nell'assegnazione delle competenze alla Direzione del patrimonio storico artistico ed alla Direzione per i beni architettonici, relativamente a sedi museali collocate in edifici di interesse architettonico, che ha dato luogo ad una lunga attività, protrattasi nel corso dell'intero anno, per la messa a punto di idonei criteri di valutazione.

Inoltre, le numerose attribuzioni di nuova spettanza – si è già detto, gestibili di fatto solo dall'inizio dell'anno – hanno comportato inevitabili tempi tecnici di "acquisizione", potendo sovente essere correttamente esercitate solo con la collaborazione di altri soggetti esterni di natura pubblica e privata (scuola, imprenditoria, associazioni culturali).

In effetti, alle competenze ereditate dalla Presidenza del Consiglio relative allo spettacolo, ai rapporti con gli organismi sportivi, al diritto d'autore e proprietà letteraria, si sono infatti aggiunti i nuovi impegni dell'Amministrazione in tema di arte ed architettura contemporanee, necessari per corrispondere alla improcrastinabile esigenza di unificare la funzione di salvaguardia dell'intero patrimonio culturale con il sostegno e la diffusione dell'attività creativa contemporanea.

Tuttavia, è da ritenere che la situazione innovativa affrontata con maggiore difficoltà dall'Amministrazione sia stata la consistente revisione organizzativa dell'apparato periferico, che ha definito il nuovo assetto di rapporti tra Amministrazione centrale e uffici periferici e tra organi periferici stessi, investiti peraltro di ulteriori compiti operativi.

L'istituzione delle Soprintendenze regionali ha infatti significativamente modificato la ripartizione delle competenze tra centro e periferia, con attribuzione agli istituiti organi dei compiti di raccordo tra le funzioni statali e locali, di organizzazione dell'attività dei dirigenti periferici di settore, di adozione dei vincoli monumentali ed archeologici.

E' anche proseguito nel corso dell'anno il processo di riorganizzazione periferico, iniziato al termine del 2001 con l'istituzione di soprintendenze territoriali (il dm del 12 dicembre aveva attribuito alle stesse la competenza in ordine ai procedimenti di cui ai titoli I e II del d.lgs. n. 490 del 1999) e di soprintendenze speciali (per i poli museali di Napoli, Firenze e Venezia) dotate di autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile, per soddisfare le esigenze di funzionamento sorte nell'attuazione dalla politica di fruizione dei beni culturali.

Il riordino della struttura periferica dell'Amministrazione, che è diretto ad attuare il decentramento amministrativo – da considerarsi indispensabile a causa della consistenza del patrimonio culturale italiano – unitamente alla prevista riduzione dei tempi procedurali, presumibilmente produrrà in breve risultati positivi in termini di efficienza e di economicità dell'azione amministrativa.

Deve infine segnalarsi che sembra positivamente avviata l'attuazione delle disposizioni recate dal decreto legislativo n. 286 del 1999 sulla istituzione ed il funzionamento degli organismi di controllo interno.

Nel maggio del 2002, con la nomina di tutti i componenti del Collegio di direzione del Servizio di controllo interno, è effettivamente iniziata la fase operativa, peraltro condizionata – a giudizio dello stesso SECIN – "da numerose difficoltà di ordine generale e particolare", che hanno reso problematica, in modo specifico, l'effettuazione del controllo strategico, non realizzabile senza la fattiva collaborazione dei centri di responsabilità.

Riferisce infatti il citato Servizio che, pur avendo tutte le Direzioni generali proceduto all'individuazione delle strutture adibite al controllo di gestione, le relazioni da queste elaborate "non hanno registrato la novità del nuovo metodo di indagine, evidenziando un taglio descrittivo dell'attività svolta in gran parte limitato ad una mera elencazione di adempimenti procedurali; risultano quindi del tutto assenti elementi informativi di specifico interesse come la finalità dei provvedimenti assunti, i criteri utilizzati per la scelta degli obiettivi, gli effetti che le attività

poste in essere dalle strutture hanno prodotto nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità".

Tuttavia, nel corso dell'anno sono stati parzialmente raggiunti alcuni obiettivi indicati dalla direttiva del Ministro, la cui realizzazione era stata affidata al SECIN.

E' infatti attualmente in sede di adozione il decreto ministeriale che stabilisce, con l'accordo delle organizzazioni sindacali, il "sistema di valutazione dei dirigenti", articolato nelle fasi di individuazione, assegnazione e gestione degli obiettivi, di consuntivazione e misurazione dei risultati finali, di analisi degli scostamenti e determinazione del punteggio, di valutazione finale dei risultati conseguiti dei dirigenti.

Inoltre, per la definizione dello standard da utilizzare nel controllo di gestione, è stato predisposto per ogni centro di responsabilità un modello di controllo direzionale per obiettivi che dovrebbe consentire una più efficace gestione delle risorse assegnate ed il monitoraggio dell'andamento gestionale sotto il profilo tecnico, economico e finanziario.

In conclusione, deve essere ricordato che il processo di riorganizzazione del Ministero – fino ad ora solo parzialmente realizzato – è ora sottoposto ad ulteriori modifiche in seguito dell'approvazione della legge 6 luglio 2002, n. 137, che ha delegato il Governo ad emanare, entro diciotto mesi, norme per un nuovo assetto amministrativo in linea con i recenti mutamenti costituzionali.

In particolare, l'art. 10 della citata legge prevede l'adozione di uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali, di cinematografia, di teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo dal vivo, di sport, di proprietà letteraria e diritto d'autore.

Sembra che la previsione di un ambito di riforma così ampio, associata agli effetti del decreto taglia spese, abbia prodotto negli ultimi mesi dell'anno un effettivo rallentamento dell'attività decisionale e gestionale, in attesa di conoscere quale sarà il nuovo assetto di rapporti che deriverà dall'attuazione della delega.

5.3 Il personale impiegato.

Il dPCM del 28 novembre 2001, che ha messo a regime la nuova struttura organizzativa dell'Amministrazione, ha definito la consistenza complessiva dell'organico del personale non dirigente - fissata nella misura di 24.978 unità (prima della riforma 24.986 unità) - senza apportare mutamenti di rilievo rispetto alla situazione precedente, rimodulando invece in forma consistente la distribuzione del personale nelle diverse aree funzionali e posizioni economiche.

Infatti, per quanto riguarda le aree funzionali B e C la dotazione delle posizioni più elevate (B3/2 e C3/2) è stata potenziata, con una diminuzione della disponibilità di quelle più basse (B1 e C1) di circa il 50% rispetto alla situazione antecedente, modificazione questa che produce, ad organico completo, un incremento della spesa fissa. Al momento non è consentito valutare se tale redistribuzione corrisponda ad esigenze di migliore funzionalità o ad aspettative di natura sindacale.

La citata "rimodulazione", in attesa dell'avvio dei percorsi di riqualificazione ed aggiornamento, ha conseguentemente creato una vistosa carenza di organico nelle posizioni economiche C3 (22,7%), C2 (60,8%), B3 (70,3) e B2 (24,1%) ed una pari vistosa eccedenza nelle posizioni C1 (37,3%) e B1 (52,9%).

Come previsto dalla contrattazione collettiva, l'Amministrazione al termine dello scorso anno ha posto in essere le procedure necessarie per attivare il diffuso processo di riqualificazione del personale, prodromico alla successiva progressione dello stesso nelle diverse fasce retributive, con la previsione di una attività formativa che dovrà interessare circa sedicimila partecipanti. In conclusione, la collocazione in diversa posizione retributiva interesserà 7.452 dipendenti.

Anche nella presente occasione la Corte auspica che l'opportunità formativa, determinata

dalla modifiche legislative sull'assetto organizzatorio dell'Amministrazione, costituisca motivo per un funzionale arricchimento della professionalità di tutto il personale, costituito peraltro per circa il 60% da dipendenti in servizio negli istituti d'arte (musei, gallerie, monumenti, siti archeologici), spesso sprovvisti delle specifiche conoscenze necessarie per l'espletamento delle mansioni attribuite.

Al 31 dicembre 2002 i posti non dirigenziali in organico erano stati coperti in misura di 22.115 unità, con una carenza rispetto all'organico di 2.563 dipendenti, che determina rispetto al passato un'ulteriore riduzione dell'indice percentuale di copertura.

Va segnalato che i nuovi assunti - nel numero complessivo di 63 - in assenza di procedure concorsuali, appartengono tutti alle categorie protette; le posizione di comando o fuori ruolo presso altre amministrazioni del personale del Ministero sono state in tutto 480, mentre 265 dipendenti di altre Amministrazioni hanno prestato servizio presso il BAC.

A seguito della riorganizzazione dell'Amministrazione è stato invece notevolmente potenziato il numero dei dirigenti - passato da 238 a 425 unità – che, peraltro, operano in maggioranza in sedi periferiche.

Alla stessa data sopra citata del 2002 risultavano attribuiti 8 incarichi di dirigente di prima fascia e 239 di seconda (aumento di 1 unità rispetto all'anno precedente), oltre a quello di Segretario Generale.

Dei dirigenti di seconda fascia, 45 erano assegnati alle strutture che non hanno articolazioni periferiche (Gabinetto, Segretariato Generale, Direzione per l'Architettura e l'Arte contemporanee, Direzione per lo Spettacolo dal vivo, Direzione per il Cinema) mentre gli altri 194 reggevano uffici dell'Amministrazione centrale o periferica incardinati nelle altre Direzioni Generali o Istituti centrali previsti dal d.P.R. 29 dicembre 2000, n. 441. In particolare, i dirigenti che operavano negli uffici periferici erano così distribuiti: 28 nella Direzione per i Beni architettonici e per il paesaggio, 19 nella Direzione per i Beni archeologici, 18 nella Direzione per il Patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico, 49 nella Direzione per gli Archivi e 24 nella Direzione per i Beni librari e gli Istituti culturali. Risultavano anche conferiti 17 incarichi di Soprintendente regionale, 4 di Soprintendente di polo museale, 1 di responsabile della Soprintendenza autonoma di Roma. Infine, non avevano sottoscritto il contratto 5 dirigenti, mentre altri 4 erano stati restituiti al ruolo unico della dirigenza presso la Presidenza del Consiglio.

In conclusione, deve anche ricordarsi che, al fine di consentire in via permanente il prolungamento dell'orario di apertura al pubblico anche nei giorni festivi di musei, gallerie, monumenti, siti archeologici, archivi e biblioteche, la legge 23 dicembre 2000, n. 388, (legge finanziaria 2001) ha disposto l'assunzione temporanea a tempo parziale di personale (fino a 1500 unità) ed assegnato, per un triennio, 100 miliardi annui a decorrere dall'anno 2000. Nell'anno 2002 gli oneri per il personale del progetto di apertura prolungata, oltre a trovare ulteriore finanziamento nelle maggiori entrate acquisite con i biglietti di ingresso e con i proventi di cui alla legge n. 78 del 1997, hanno comportato l'utilizzo di buona parte dello stanziamento complessivo del fondo unico di amministrazione.

La legge 28 dicembre 2001, n. 448, (legge finanziaria 2002) ha poi autorizzato il Ministero ad avvalersi, fino al 31 dicembre 2002, del personale già assunto a tempo determinato per le attività connesse alla ricostruzione delle zone colpite da eventi calamitosi e per l'apertura pomeridiana dei siti di interesse culturale.

5.4 L'attività contrattuale.

L'Amministrazione non è in possesso di elementi sull'attività contrattuale effettuata nella sua globalità per quanto concerne l'aspetto tipologico ed economico; manca in sostanza un quadro di sintesi che consenta valutazioni sia sulla conformità delle scelte compiute con riguardo alle previsioni normative in materia che sulla ricaduta della spesa in termini di domanda nell'ambito del sistema economico generale.

Possono quindi essere fornite solo parziali informazioni che riguardano l'attività contrattuale posta in essere da alcuni centri di responsabilità.

Sono tuttavia disponibili notizie di carattere generale sull'attuazione da parte dell'Amministrazione dell'art. 26 della legge n. 488 del 1999, atteso che il Ministero ha fornito elementi alla Sezione centrale del controllo della Corte dei Conti per una indagine sui risultati, in termini di riduzione di spesa, relativamente agli acquisti di beni e servizi effettuati con adesione alle convenzioni CONSIP.

Sembra - a giudizio dei centri di responsabilità interpellati (che però hanno espresso difformi valutazioni) – che il regime di convenzione non sempre contribuisca all'ottimizzazione della spesa, a causa dei prezzi superiori a quelli praticati da ditte non convenzionate, della scadente qualità dei prodotti e del protrarsi dei tempi di consegna.

Peraltro, le esigenze istituzionali dell'Amministrazione, non soddisfatte per l'incompletezza della gamma dei beni inseriti in convenzione, hanno spesso reso necessario il ricorso al libero mercato per acquisti con carattere di urgenza e necessità o di strumenti specifici ed al procedimento di spesa in economia di cui al d.P.R. 20 agosto 2001, n. 384.

In ogni modo, l'Amministrazione si è avvalsa costantemente delle convenzioni CONSIP per il noleggio di autovetture di servizio e di macchine fotocopiatrici come anche per la fornitura di servizi nei casi in cui non vi erano accordi contrattuali di durata pluriennale con il Provveditorato generale dello Stato.

Per quanto riguarda poi i contratti di lavori pubblici, stipulati dai numerosi organismi periferici del Ministero, relativi agli interventi di recupero, restauro e conservazione di beni architettonici e monumentali risultano applicate le norme della legge n. 109 del 1994, come modificata dalla recente legge n. 166 del 2002, e del regolamento n. 554 del 1999. Per questa tipologia di interventi nella scelta del contraente è stata correttamente utilizzata la procedura di aggiudicazione per pubblico incanto o più raramente per appalto concorso, mentre per il restauro di beni artistici il cottimo fiduciario è risultato del tutto prevalente.

In merito all'attività contrattuale dei singoli centri di responsabilità deve evidenziarsi che, al fine di raggiungere l'obiettivo programmatico annuale di "crescita delle collezioni d'arte contemporanea di rilevanza nazionale" (per colmare le lacune retrospettive e per acquisire le espressioni di creatività del presente), la Direzione per l'architettura e l'arte contemporanee, avvalendosi della consulenza di un comitato tecnico, ha provveduto, nonostante le difficoltà di ordine procedurale, all'acquisto di numerose opere. Tuttavia, a causa del decreto taglia spese, altri acquisti, già deliberati dall'Amministrazione e pervenuti nella fase di stipula del contratto, sono stati sospesi per la riduzione delle disponibilità.

La Direzione per i beni librari e gli istituti culturali ha invece proseguito l'attività contrattuale avviata nell'anno precedente per risolvere i problemi logistici delle biblioteche statali, concernenti l'adeguamento strutturale, funzionale ed impiantistico dei locali alla norme di prevenzione, di sicurezza del lavoro e di tutela del patrimonio bibliografico.

Relativamente alle competenze esercitate in materia di "promozione del libro e della lettura", lo stesso Centro di responsabilità ha posto in essere tutta l'attività contrattuale avvalendosi delle norme contenute nel regolamento delle spese in economia, con utilizzo dell'intero stanziamento assegnato. Hanno costituito motivo di acquisto del materiale librario la realizzazione di campagne promozionali della lettura, i progetti di lettura nelle scuole, l'invio di libri a biblioteche, le mostre del libro, la partecipazione a fiere internazionali del libro.

Ancora con riferimento a tale Direzione si segnala da ultimo che l'informazione culturale e bibliografica in ambito nazionale ed estero è stata realizzata con la redazione di alcuni periodici, che ha richiesto l'acquisizione, mediante lo strumento contrattuale, di collaborazioni esterne per la predisposizione di articoli.

Secondo valutazioni effettuate dall'Amministrazione nell'anno 2002, la Direzione per gli archivi ha utilizzato nel 70% delle occasioni di contrattazione le procedure per le spese in economia, mentre ha ricorso alla trattativa privata nel limite percentuale del 5% per la locazione di locali da destinare a sedi di Istituti archivistici, per l'acquisto di archivi privati di valore eccedente i limiti per le spese in economia, per le convenzioni di ricerca scientifica. Gli altri contratti si sono conclusi a seguito di gara comunitaria (nel 5% dei casi), di appalto concorso o di licitazione privata.

Risulta infine di particolare rilievo l'attività contrattuale finalizzata ad estendere su tutto il territorio nazionale, con la partecipazione dell'imprenditoria privata nella gestione dei beni culturali, la rete del "sistema nazionale dei servizi museali".

Infatti, il potenziamento dell'attività di accoglienza nei musei – indubbiamente frenato dalla obiettiva difficoltà di contemperare le aspettative economiche del privato e l'interesse pubblico ad una sempre maggiore fruizione dei beni culturali - realizza uno degli obiettivi fondamentali indicati dai documenti programmatici, costituito dallo sviluppo della produttività dei beni culturali per incrementare insieme il reddito nazionale e le entrate extratributarie.

Peraltro, risulta evidente che l'attivazione dei servizi aggiuntivi è relazionata alla collocazione dei siti culturali ed alla relativa affluenza dei visitatori, elemento quest'ultimo che condiziona la sostenibilità economica dalla gestione del concessionario dei servizi.

Al termine del 2002 le strutture per i servizi attivate erano circa 150, costituite in buona parte da punti di assistenza-librerie o negozi dell'arte, ai quali è data in concessione anche l'attività editoriale per la pubblicazione di guide, cataloghi e materiale illustrativo, l'assistenza didattica per visite ed il servizio di audioguide.

5.5 L'obiettivo della informatizzazione.

Con l'ultimo referto al Parlamento in tema di informatizzazione della pubblica amministrazione, la Corte dei Conti ha ancora una volta posto in evidenza come il risultato positivo del processo di organizzazione e razionalizzazione dell'intero settore pubblico sia strettamente collegato all'utilizzo degli strumenti informatici che, peraltro, è attualmente condizionato dalla decrescente disponibilità di finanziamenti.

In particolare, proprio nel settore dei beni e delle attività culturali l'operatività di un efficiente sistema si pone come esigenza primaria, da una parte per attivare il necessario supporto all'attività amministrativa di un'imponente struttura ministeriale recentemente sottoposta ad un radicale processo di ammodernamento e dall'altra per consentire la maggiore fruizione del patrimonio culturale con il miglioramento dei servizi resi all'utenza.

In effetti, la nota preliminare al bilancio e la direttiva programmatica del Ministro affermano con vigore che gli enucleati obiettivi primari vanno perseguiti privilegiando le tecnologie informatiche e telematiche, in quanto strumenti capaci di rendere funzionali i processi amministrativi ed operativi.

Bisogna tuttavia prendere atto che l'ampio programma triennale (2001-2003) di informatizzazione dell'Amministrazione nel corso del 2002 ha avuto solo una parziale realizzazione.

In merito ai singoli progetti va infatti segnalato che quello relativo al "monitoraggio dei beni a rischio" – necessario per fornire la conoscenza dei beni e dello stato di vulnerabilità degli stessi al fine di consentire la definizione delle priorità nella programmazione degli interventi di manutenzione, restauro e valorizzazione - risulta ancora in fase di avvio, non avendo l'istituito Comitato di coordinamento definito il preliminare progetto per la "carta del rischio".

Nella fase iniziale sono anche i progetti per incrementare la funzionalità dell'azione dell'Amministrazione nell'ambito interno, che riguardano la posta elettronica certificata, la firma digitale, il mandato informatico e la gestione del personale.

Il progetto "Minerva", predisposto per creare una rete informatica tra Ministeri dell'Unione Europea preposti alle attività culturali in Europa, ha invece già ottenuto alcuni apprezzabili risultati.

Obiettivi ultimi del progetto sono la predisposizione di linee guida nella programmazione nazionale e la creazione di una piattaforma comune europea - con il coinvolgimento di altri paesi europei, organismi internazionali ed associazioni - per la preservazione e l'accessibilità dei dati informatici in argomento.

Il principale obiettivo, che era quello dell'avvio della rete e dell'allargamento della stessa ad altri paesi che in origine non avevano aderito, si è realizzato nel corso dell'anno.

Tuttavia, il traguardo principale del progetto triennale è la realizzazione del "portale della cultura italiana" che consente la creazione di un unico punto di accesso alle informazioni sul patrimonio dello Stato, delle regioni, degli enti locali e di altri soggetti privati, sulle attività degli stessi e sugli eventi culturali e dello spettacolo relativi all'intero territorio nazionale.

Nel luglio del 2002 il Politecnico di Milano, incaricato di effettuare un esame preliminare di fattibilità, ha predisposto uno studio nel quale vengono analizzate le problematiche concernenti gli aspetti tecnici organizzativi ed economici. Il "portale" dovrebbe articolarsi in quattro sezioni, rispettivamente dirette al personale del Ministero, alla comunità scientifica, ai cittadini in generale, agli utenti della scuola.

L'Amministrazione non ha fornito dati sul costo complessivo per la completa realizzazione del piano triennale; ha tuttavia valutato che le risorse annualmente destinate agli interventi di informatizzazione sono inferiori di circa il 50% rispetto agli stanziamenti che sarebbero necessari per l'attuazione delle attività programmate, non consentendo pertanto il rispetto del termine di completamento del piano stesso.

6. La valutazione dell'attività sulla base della misurazione dei risultati.

La relazione dello scorso anno, nel tentativo di effettuare un primo tentativo di misurazione e valutazione dell'attività dell'Amministrazione sulla base di indicatori di prodotto (output) e di impatto (outcome), ha posto in evidenza le obiettive difficoltà di procedere in tale direzione a causa di una serie di fattori.

In sostanza si volevano considerare le conseguenze dell'azione del Ministero per i beni e le attività culturali sia in termini di rispondenza della stessa con riguardo agli obiettivi programmati (efficacia interna) e sia in termini di misurazione del concreto effetto dell'azione stessa sul contesto che rappresenta la missione istituzionale (efficacia esterna), costituita dall'insieme degli interessi definibili come "tutela dei beni e delle attività culturali".

Ma, mentre l'output può essere misurato utilizzando i principali indicatori elaborati dalle metodologie di valutazione (indicatori finanziari e contabili sull'uso delle risorse assegnate in bilancio, tempistica del loro utilizzo rispetto al ciclo del bilancio, rispondenza alla tempistica prevista nella programmazione, raggiungimento di quantità minime di risultati fissati nei documenti di programmazione annuali), gli effetti di impatto esterno incontrano maggiore difficoltà di definizione, atteso che le modificazioni dell'intero contesto sono soggette ad una interconnessione di numerosi elementi, che non permette una chiara attribuzione di significatività autonoma dell'azione del Ministero.

Incide ulteriormente su tale difficoltà il fatto che lo scopo ultimo della politica pubblica di settore è quello di consentire in ogni modo il costante processo di miglioramento della fruizione dei beni e delle attività culturali da parte della collettività, attraverso l'incremento della qualità e della quantità dell'offerta culturale prodotta.

Pertanto, oltre ad effettuare l'attività di regolazione mediante la programmazione, la

propulsione ed il coordinamento, l'Amministrazione fornisce anche servizi, relativamente ai quali però non è consentito – a causa della specifica finalità indicata – procedere solo a valutazioni in termini di risultato economico.

Va tuttavia ricordato che la direttiva del Ministro sull'attività dell'anno 2002 – come peraltro quella relativa all'anno precedente – ha posto chiaramente in rilievo l'esigenza di pervenire ad uno stretto legame tra l'utilizzo dei beni culturali e le attività produttive che possono creare maggiore reddito ed ulteriore occupazione.

Per quanto concerne i risultati di output devono quindi essere presi in considerazione gli elementi relativi alla correttezza, adeguatezza e tempestività del percorso effettuato per realizzare gli obiettivi delle politiche pubbliche nel settore, partendo dagli obiettivi posti dal Dpef, dalla legge finanziaria, e dagli altri documenti di programmazione, con particolare riguardo alla direttiva del Ministro sull'attività annuale, atti questi che complessivamente costituiscono il sistema di riferimento per pervenire ad una attendibile valutazione.

In effetti, questa valutazione relativamente al 2002 conduce a conclusioni approssimate, considerato che – come in precedenza già osservato - il Ministero non ha compiutamente approntato gli strumenti, occorrenti per avviare il processo di verifica sistematico dell'output, costituiti sia dagli indicatori specifici per tipologie di prodotto sia dal sistema di alimentazione dei dati, indispensabile al processo di monitoraggio e valutazione.

L'indisponibilità di elementi sui programmi e sui progetti, sui costi dell'attività, sulla tempistica di attuazione sulle risorse umane e strumentali utilizzate conduce quindi ad una valutazione impropria, che si riduce solo in una attività descrittiva di quanto realizzato.

Anche per quanto riguarda l'analisi di outcome risulta indispensabile la preventiva scelta dell'insieme degli indicatori e dei dati alimentanti, con l'individuazione del contesto di riferimento e dell'analisi effettuata sulla base dei parametri prescelti, al fine di pervenire alla identificazione del rapporto di causa ed effetto tra risultati ed attività.

Tuttavia – viene ancora precisato – anche la valutazione della politica con l'utilizzo degli indicatori di impatto risulta alquanto approssimata anche per l'incidenza sui detti indicatori di numerose componenti esterne difficilmente enucleabili.

Un'ulteriore difficoltà, infine, è costituita dalla limitatezza dei dati statistici, sotto il duplice aspetto tipologico e temporale, che non consente di individuare una completa griglia di indicatori, necessari invece per una ampia ed aggiornata valutazione dei diversi aspetti dell'azione dell'Amministrazione.

Nonostante le difficoltà rilevate, alcune considerazioni sugli effetti prodotti nel 2002 dalla politica del Ministero in ordine alla fruizione dei beni culturali possono essere formulate mediante l'aggiornamento dei dati forniti nella precedente relazione, che concernono il numero dei visitatori dei musei, monumenti, aree archeologiche, circuiti museali e gli introiti derivanti dal pagamento dei biglietti di ingresso negli stessi istituti: questi elementi infatti, posti in relazione tra loro, possono essere considerati indicatori parziali ma attendibili sotto lo specifico profilo.

L'andamento in termini percentuali del flusso di visitatori nei citati istituti, nel periodo compreso tra il 1996 ed il 2002, mette in luce un incremento complessivo particolarmente sensibile nel triennio 1996/1998; si verificano poi una stasi nel 1999, il raggiungimento della punta massima nel 2000 in concomitanza con il giubileo, un consistente aumento nel 2002 preceduto da una leggera flessione nell'anno precedente (tabella 9).

Lo stesso esame effettuato per aree geografiche mostra situazioni estremamente differenziate. Nell'area nord, in cui fino al 2001 si era registrato un incremento medio inferiore rispetto al resto dell'Italia, il numero dei visitatori nel 2002 ha raggiunto un considerevole aumento percentuale con riguardo all'anno precedente e comunque in misura sensibilmente maggiore rispetto a quanto riscontrato nell'area centrale ed in quella meridionale.

Gli introiti, nello stesso periodo, presentano a livello nazionale una crescita articolata per

area geografica. Aumenti più consistenti si sono verificati nell'area meridionale ed in quella centrale, mentre nell'area settentrionale gli incrementi sono stati più contenuti.

Il rapporto tra gli introiti realizzati ed i visitatori paganti non fa emergere elementi di valutazione significativi atteso che, secondo l'indagine condotta in occasione della precedente relazione, quasi il cinquanta per cento degli ingressi è consentito, con varie motivazioni, a titolo gratuito.

Va tuttavia rilevato che nel 2002 solo in quattro regioni il numero dei paganti è stato superiore a quello dei non paganti, con la punta massima registrata nella Regione Veneto, nella quale l'85,51% dei visitatori ha acquistato il biglietto di ingresso ai siti culturali.

Se dall'esame delle rilevazioni effettuate a livello nazionale si evince, nell'ampio arco di tempo considerato, un andamento complessivamente favorevole della politica in termini di risultati conseguiti, il raffronto dei dati 2001/2002 relativi a visitatori ed introiti non fornisce invece apprezzabili elementi di valutazione in merito agli effetti prodotti nel breve termine, atteso che non sempre all'accrescimento degli introiti corrisponde quello del numero dei visitatori come pure, di converso, all'aumento delle visite effettuate non è del tutto correlato l'incremento delle entrate (tabella 10).

Infatti, nell'area settentrionale al consistente aumento del 33,1% del numero dei visitatori è corrisposto il limitato incremento degli introiti dell' 4,4%, mentre nell'area meridionale il dato degli introiti, aumentati dell'8,6%, risulta non coerente con quello dei visitatori, registrato sostanzialmente invariato (+ 0,3%), in presenza di una percentuale dei non paganti immodificata rispetto al passato. Infine, nell'area centrale, a fronte del decremento del 2,6% del numero dei visitatori, le entrate complessive hanno registrato una crescita dell'4,1%.

Tab. 9

REGIONI	Visitatori 97/96 %	Introiti 97/96 %	Visitatori 98/97 %	Introiti 98/97 %	Visitatori 99/98 %	Introiti 99/98 %	Visitatori 00/99 %	Introiti 00/99 %	Visitatori 01/00 %	Introiti 01/00 %	visitatori 02/01 %	Introiti 02/01 %
Piemonte	-0,9	-0,1	48,6	75,1	-19,8	-30,9	17,6	27,4	-10,4	-20,1	3,2	4,7
Lombardia	9,6	6,4	-3,6	-8,1	-2,6	-0,6	12,7	8,6	4,1	5,4	9,0	7,1
Trentino Alto Adige	-27,4	-	85,7	-	-7,0	-	-34,3	-	-7,0	-	-0,2	-
Veneto	6,5	0,0	1,1	12,3	5,0	12,5	4,7	-4,2	0,8	0,4	133,2	5,3
Friuli Venezia Giulia	1,1	3,3	-9,8	0,1	9,4	-10,4	26,8	25,0	-9,7	-0,9	28,8	-0,7
Liguria	4,2	7,9	-11,7	-16,3	-4,6	-2,4	9,8	18,0	-18,6	-25,2	3,7	-2,8
Emilia Romagna	-4,0	-5,0	5,3	24,3	-28,8	1,6	7,5	43,3	9,9	7,0	5,0	2,2
AREA SETTENTRIONALE	**2,2**	**2,9**	**1,8**	**10,3**	**-6,3**	**-4,1**	**16,2**	**11,5**	**-2,9**	**-0,9**	**29,9**	**5,1**
Toscana	8,5	5,1	2,6	10,6	2,1	3,8	4,2	4,4	1,7	-1,0	-7,3	-5,5
Umbria	38,5	1,1	-28,5	-19,4	28,8	27,2	2,8	5,0	-8,3	25,3	16,2	-9,4
Marche	2,3	6,0	-7,5	-8,7	10,5	8,4	25,6	19,3	5,0	6,5	-1,1	-4,3
Lazio	10,1	18,7	14,9	48,3	-1,7	-2,0	15,3	16,0	-2,8	8,8	-1,8	12,8
Abruzzo	-5,5	11,0	4,6	-1,6	-6,7	-17,2	22,5	30,0	0,8	7,4	22,7	-3,2
AREA CENTRALE	**9,6**	**10,3**	**8,3**	**25,3**	**0,4**	**1,2**	**11,2**	**10,2**	**-1,0**	**4,2**	**-3,3**	**4,0**
Molise	7,4	-7,9	65,2	-6,8	5,6	-9,4	-15,3	7,1	-11,7	-4,8	17,1	4,1
Campania	-4,7	1,1	4,7	3,4	-4,3	-0,9	10,6	39,2	-4,0	9,8	-1,3	8,5
Puglia	10,0	10,1	12,8	0,4	4,7	9,2	20,4	28,1	-1,5	1,6	32,9	50,6
Basilicata	-2,4	6,7	-2,7	-11,0	21,6	10,3	22,9	16,7	1,0	7,3	-2,1	15,3
Calabria	-12,4	1,2	24,5	-3,9	16,0	15,3	-43,7	0,6	-1,0	9,8	3,0	0,5
Sardegna	6,6	-8,6	-6,9	9,0	-8,1	-7,0	-3,7	17,6	-9,6	7,9	-5,3	-17,2
AREA MERIDIONALE	**-4,0**	**1,0**	**5,7**	**3,3**	**-1,9**	**-0,6**	**5,3**	**37,7**	**-3,9**	**9,7**	**0,5**	**8,7**
Totale	**4,1**	**6,6**	**6,3**	**17,4**	**-1,5**	**0,0**	**10,6**	**16,7**	**-2,1**	**5,1**	**4,1**	**5,4**

Tab. 10

VISITATORI

(in euro)

			2001							2002					
REGIONI	paganti	non paganti	totale visitatori	introiti lordo	introiti netto	paganti	% 2002 2001	non paganti	% 2002 2001	totale visitatori	% 2002 2001	introiti lordo	% 2002 2001	introiti netto	% 2002 2001
Piemonte	278.098	397.183	675.281	1.296.607	1.186.364	275.943	*-0,8*	421.139	*6,0*	697.081	*3,2*	1.357.995	*4,7*	1.245.699	*5,0*
Lombardia	787.612	474.289	1.261.901	3.957.838	3.604.119	833.795	*5,9*	541.786	*14,2*	1.375.587	*9,0*	4.237.558	*7,1*	3.826.940	*6,2*
Trentino Alto Adige	0	489	489	0	0	0	*0,0*	488	*-0,2*	488	*-0,2*	0	*0,0*	0	*0,0*
Veneto	472.727	235.092	707.819	2.408.745	2.152.780	1.411.713	*198,6*	239.144	*1,7*	1.651.056	*133,3*	2.535.989	*5,3*	2.211.177	*2,7*
Friuli Venezia Giulia	171.417	1.837.166	2.008.583	657.152	576.055	175.583	*2,4*	2.593.022	*41,1*	2.768.607	*37,8*	652.823	*-0,7*	571.599	*-0,8*
Liguria	30.098	52.564	82.662	95.639	94.309	32.286	*7,3*	55.309	*5,2*	87.602	*6,0*	93.854	*-1,9*	91.161	*-3,3*
Emilia Romagna	402.525	566.056	968.581	1.039.995	952.191	394.818	*-1,9*	621.272	*9,8*	1.016.088	*4,9*	1.062.931	*2,2*	998.497	*4,9*
Area settentrionale	**2.142.477**	**3.562.839**	**5.705.316**	**9.455.976**	**8.565.816**	**3.124.138**	***45,8***	**4.472.160**	***25,5***	**7.596.510**	***33,1***	**9.941.151**	***5,1***	**8.945.073**	***4,4***
Toscana	4.524.277	1.564.278	6.088.555	21.805.053	18.504.049	4.155.893	*-8,1*	1.524.128	*-2,6*	5.680.013	*-6,7*	20.910.389	*-4,1*	17.674.389	*-4,5*
Umbria	124.371	154.569	278.940	481.510	427.738	109.877	*-11,7*	212.514	*37,5*	322.379	*15,6*	433.696	*-9,9*	383.892	*-10,3*
Marche	247.090	264.155	511.245	931.226	860.209	242.075	*-2,0*	263.721	*-0,2*	505.794	*-1,1*	891.024	*-4,3*	823.115	*-4,3*
Lazio	4.933.704	4.577.198	9.510.902	25.216.280	22.841.809	4.427.103	*-10,3*	4.981.725	*8,8*	9.408.818	*-1,1*	28.588.520	*13,4*	25.492.719	*11,6*
Abruzzo	58.822	104.239	163.061	180.641	180.641	57.745	*-1,8*	142.394	*36,6*	200.137	*22,7*	174.944	*-3,2*	174.944	*-3,2*
Area centrale	**9.888.264**	**6.664.439**	**16.552.703**	**48.614.710**	**42.814.447**	**8.992.693**	***-9,1***	**7.124.482**	***6,9***	**16.117.141**	***-2,6***	**50.998.572**	***4,9***	**44.549.059**	***4,1***
Molise	10.650	35.805	46.455	20.803	20.803	11.554	*8,5*	42.929	*19,9*	54.491	*17,3*	21709	*4,4*	21.709	*4,4*
Campania	3.265.983	2.627.989	5.893.972	21.771.036	19.353.967	3.222.504	*-1,3*	2.592.298	*-1,4*	5.814.801	*-1,3*	23.620.715	*8,5*	21.063.253	*8,8*
Puglia	155.234	236.747	391.981	380.420	354.926	201.590	*29,9*	278.693	*17,7*	480.313	*22,5*	492.911	*29,6*	428.169	*20,6*
Basilicata	32.757	214.560	247.317	77.247	77.247	38.760	*18,3*	203.317	*-5,2*	242.095	*-2,1*	89.093	*15,3*	89.093	*15,3*
Calabria	101.563	273.262	374.825	354.340	303.807	109.128	*7,4*	282.848	*3,5*	391.983	*4,6*	365.319	*3,1*	313.125	*3,1*
Sardegna	132.671	197.780	330.451	301.070	291.980	114.561	*-13,7*	205.608	*4,0*	320.155	*-3,1*	257.825	*-14,4*	248.389	*-14,9*
Area meridionale	**3.698.858**	**3.586.143**	**7.285.001**	**22.904.915**	**20.402.730**	**3.698.097**	***0,0***	**3.605.693**	***0,5***	**7.303.790**	***0,3***	**24.847.572**	***8,5***	**22.163.738**	***8,6***
Totale	**15.729.599**	**13.813.421**	**29.543.020**	**80.975.601**	**71.782.993**	**15.814.928**	***0,5***	**15.202.335**	***10,1***	**31.017.441**	***5,0***	**85.787.295**	***5,9***	**75.657.869**	***5,4***

7. Affidabilità e regolarità della gestione.

Contrariamente a quanto accaduto negli anni precedenti, la nota preliminare al bilancio di previsione, in ossequio al disposto dell'art 1, comma 2, della legge n. 94 del 1997, ha indicato in modo ampio i programmi che il Governo intendeva conseguire nel corso dell'esercizio, offrendo così più chiare informazioni sugli obiettivi da raggiungere e le priorità fissate.

Sono comunque emersi alcuni fenomeni di carattere contabile, quasi tutti già segnalati al Parlamento con la relazione sull'attività del Ministero 2001, che vengono di seguito evidenziati.

Va in particolare rilevato, ancora una volta, il ripetuto fenomeno delle eccedenze di spesa relative a capiti per stipendi ed oneri sociali (2212, 2213, 2215), per i quali la Corte in passato non ha proceduto alla parifica. Eccedenze di impegni, sempre relativamente a spese per il personale, si sono verificate su sei capitoli con una punta massima di quasi 149.000 migliaia di euro su quello iscritto al n. 2215.

L'esame del consuntivo pone in evidenza rilevanti scostamenti, in termini percentuali totali dell'ordine del 17,2%, tra previsioni iniziali e definitive, come emerge dalla tabella che segue (tabella 11).

Tab 11

(migliaia di euro)

Centri di responsabilità	stanziamenti iniziali competenza	stanziamenti definitivi competenza	*differenza*	%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	13.395	15.721	*2.326*	*17,4*
Segretariato generale	360.013	418.888	*58.875*	*16,4*
Direzione generale per i beni librari e gli istituti culturali	185.086	213.434	*28.348*	*15,3*
Direzione generale per i beni archeologici	312.591	369.253	*56.662*	*18,1*
Direzione generale per gli Archivi	170.057	198.508	*28.451*	*16,7*
Direzione generale per i beni architettonici e il paesaggio	326.560	421.251	*94.691*	*29,0*
Direzione generale per lo spettacolo dal vivo	433.003	500.499	*67.496*	*15,6*
Direzione generale per il cinema	99.712	67.329	*-32.383*	*-32,5*
Direzione generale per il patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico	193.329	253.060	*59.731*	*30,9*
Direzione generale per l'architettura e l'arte contemporanee	20.785	21.047	*262*	*1,3*
Totale	**2.114.531**	**2.478.990**	*364.459*	*17,2*

Le cause di questo fenomeno meritano, nelle competenti sedi del controllo, una verifica puntuale per valutare se sussista un'area di sottostima delle previsioni, derivante da scarsa capacità di programmazione. Un'appropriata progettazione di bilancio ex ante potrebbe ridurre le dimensioni di tale fenomeno.

Numerosi capitoli (37 in totale) presentano poi una consistente divaricazione tra dotazioni di competenza ed autorizzazioni di cassa, ponendo in luce il mancato adeguamento dell'attività di spesa dell'Amministrazione alle dimensioni dello stanziamento accordato. In merito si deve tuttavia osservare che detta circostanza, peraltro condizionata in buona parte dalla severa politica di riduzione delle giacenze attuata negli ultimi anni, si è maggiormente verificata su capitoli interessati, con l'assestamento di bilancio, da integrazioni in termini di competenza, a cui non ha fatto seguito una proporzionata assegnazione in termini di cassa, così che il breve

periodo di tempo mancante alla chiusura dell'esercizio ha permesso solo l'assunzione di impegni e non l'effettuazione di pagamenti (capitoli 1093, 1095, 1302, 2282, 8325, 8335).

In assenza della rimodulazione del bilancio sulla base della classificazione per funzioni obiettivo e della nuova articolazione dei centri di responsabilità è rimasto pressoché invariato il numero dei capitoli promiscui, che determinano scarsa chiarezza nella lettura del documento finanziario. Detto fenomeno interessa 16 capitoli dei quali vanno in particolare segnalati, a solo titolo esemplificativo, quelli con maggiore stanziamento, contrassegnati dai numeri 7153 ("somme da erogare per l'ammortamento di mutui concessi dalla Cassa D.P."per differenziate e numerose attività), 7461 ("spese per manutenzione straordinaria ed adeguamento funzionale e strutturale dei locali adibiti a sede della Direzione generale per i beni librari, degli Istituti centrali e delle Biblioteche di Stato, nonché per l'espropriazione o l'acquisto di immobili di interesse artistico e storico da adibire a biblioteche"), 7862 (spese per il recupero, la salvaguardia, il restauro, la valorizzazione e la manutenzione del patrimonio archeologico, nonché per la realizzazione delle spese connesse all'attuazione di accordi di programma").

Numerose sono state le "economie di bilancio", che hanno complessivamente interessato 122 capitoli, numero questo che costituisce il 22,1% del totale dei capitoli iscritti nel consuntivo 2002. A causa della rilevanza del fenomeno contabile non è stato possibile accertare nel dettaglio (con riguardo ai singoli capitoli) quale delle numerose motivazioni abbia maggiormente inciso sulla produzione delle citate economie.

Anche l'accumulo dei residui di stanziamento, che ha interessato 52 capitoli, si è rivelato come fatto contabile di notevoli dimensioni, avendo raggiunto complessivamente l'entità di 22.900 migliaia di euro, che rappresenta poco meno di 1/3 della consistenza di tutto il pagato.

Infine, il numero dei capitoli per memoria – relativi a spese che potrebbero verificarsi in corso di esercizio e non consentono quindi una previsione affidabile – è risultato pari a 35, con un modesto incremento rispetto al bilancio precedente. Dei capitoli istituiti, 22 non hanno presentato a fine esercizio né stanziamenti di competenza né autorizzazioni di cassa; gli altri sono stati attivati con mezzi finanziari contenuti (solo il capitolo 1440 ha superato 1.000 migliaia di euro). Considerata la finalità dell'istituto contabile che rende possibile l'iscrizione "per memoria" nei soli casi di effettiva necessità, si rende opportuna una valutazione dell'Amministrazione sulla reiterata iscrizione nei futuri bilanci di quei capitoli che da numerosi anni non vengono attivati.