

autorizzazioni di materiali di armamento (UAMA)¹¹⁰, struttura interministeriale incardinata nella Direzione generale. Il sostegno alla internazionalizzazione delle imprese si estende anche al settore afferente le attività economiche relative all'industria ed all'alta tecnologia per la sicurezza e la difesa ed i controlli sui trasferimenti dei beni e delle tecnologie a duplice uso e sensibili. L'UAMA nel 2005 ha concesso 1.065 autorizzazioni all'esportazione (872 nel 2004, 828 nel 2003, 851 nel 2002), di cui 796 definitive per un valore complessivo di circa 1,36 miliardi e 312 autorizzazioni all'importazione (222 nel 2004, 207 nel 2003 e 208 nel 2002), di cui 136 definitive, per un valore di circa 96 milioni.

E' aumentato il numero complessivo di licenze di esportazione definitiva, mentre è rimasto sostanzialmente stabile il valore globale delle operazioni.

Inoltre, rispetto al precedente esercizio, che aveva visto come principale mercato di sbocco delle esportazioni i Paesi della NATO e quelli dell'Unione Europea, nel 2005 si è registrato un riequilibrio tra il valore delle esportazioni autorizzate verso gli Stati membri della Nato e dell'Unione Europea e quello delle esportazioni autorizzate verso altri Paesi.

L'UAMA, congiuntamente al Ministero della difesa, deve valutare la congruità della spesa militare dei paesi che ricevono dall'Italia aiuti allo sviluppo, ai fini dell'eventuale applicazione dell'art. 1, comma 6, punto e) della legge n. 185 del 1990.

La richiamata legge n. 185 del 1990 prevede un raccordo tra l'attività dell'UAMA e l'Ufficio di coordinamento della produzione di materiali di armamenti (UCPMA) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di individuare soluzioni appropriate su specifiche questioni di carattere interpretativo/operativo che coinvolgono le Amministrazioni interessate alla materia.

3.6. Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie.

(in migliaia di euro)

Stanziamenti definitivi di competenza		Spese di funzionamento		di cui di personale		Spese per interventi		Investimenti	
2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
99.769	100.356	20.984	16.192	7.562	6.299	78.785	84.116	-	48

Rispetto al precedente esercizio, i cui stanziamenti avevano subito una notevole decurtazione, il consuntivo del 2005 mostra un lieve incremento delle risorse, che ha interessato esclusivamente la categoria "interventi e investimenti".

Per quanto attiene ai capitoli di spesa relativi ai consumi intermedi, interessati dai limiti di incremento di cui al comma 8 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004, hanno subito una decurtazione in corso di esercizio i capitoli relativi alle missioni (3016 e 3031)¹¹¹, ad eccezione delle indennità e delle spese per missioni e viaggi di servizio del personale direttivo ed insegnante di ruolo che presiede le commissioni d'esame dei corsi per la preparazione dei

di armamento per la difesa (CISD) e successivamente dal Comitato interministeriale per la politica economica (CIPE). Dal 1999 le competenze del CIPE in materia sono state attribuite al Ministero degli affari esteri, in coordinamento con gli altri ministeri interessati. Sulla materia, inoltre, è intervenuto il Codice di Condotta dell'UE sulle esportazioni di armi, che, nel corso del quinquennio di operatività, ha creato un *corpus* di dinieghi formulati da parte dei Paesi membri dell'Unione, che sono stati notificati agli altri *partners*, che devono tenerne conto nell'ambito della propria attività di controllo sull'esportazione di materiali di armamento. L'UAMA raccoglie tale informativa in apposito archivio informatico. Ai criteri del Codice di Condotta fa riferimento anche il Ministero dell'interno, competente al rilascio delle autorizzazioni all'esportazione di alcune armi e munizioni.

¹¹⁰ Annualmente, l'Amministrazione, ai sensi della legge 9 luglio 1990, n. 185, presenta una relazione al Parlamento nella quale sono analizzate le tendenze delle esportazioni italiane.

¹¹¹ Il capitolo 3031 finanzia anche le missioni all'estero per il controllo delle attività scolastiche a favore dei connazionali da parte di enti ed associazioni, ai quali sono concessi specifici contributi ministeriali.

lavoratori italiani, che gravano sul capitolo 3041. Nel corso dell'esercizio anche questo capitolo era stato oggetto di una decurtazione di 1.908 euro, alla quale l'Amministrazione ha fatto fronte con una variazione compensativa di 1.910 euro.

Un andamento diverso hanno avuto le spese per l'attuazione del censimento e dell'anagrafe degli italiani all'estero (capitolo 3092), che a fine esercizio si sono quasi triplicate (arrivando a circa 9,3 milioni a fronte dei 3,2 milioni iniziali), per effetto di una variazione compensativa dal capitolo 3123, in vista delle elezioni politiche del 2006, pari a circa 6 milioni.

Come è noto, l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero è stato disciplinato dalla legge n. 459 del 2001¹¹², seguita dal regolamento di attuazione previsto dall'art. 26, approvato con d.P.R. n. 104 del 2003¹¹³.

Alle spese derivanti dall'attuazione della legge n. 459 si provvede con le risorse stanziare nel "Fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del Parlamento europeo e dall'attuazione dei referendum", iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito dell'unità previsionale "Spese elettorali". In previsione delle elezioni politiche del 2006, il Comitato permanente anagrafico-elettorale, istituito ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. n. 104 del 2003 ha deliberato un'operazione straordinaria di interpello postale (c.d. *mailing*). Questa operazione doveva allineare circa due milioni di posizioni che comparivano solo negli schedari consolari o solo nell'Anagrafe italiani residenti all'estero (AIRE) dei comuni italiani ed ha coinvolto 224 uffici all'estero che svolgono funzioni consolari.

L'art. 7 *sexies* della legge n. 43 del 2005¹¹⁴, ha previsto un ulteriore stanziamento, pari circa 2,8 milioni per l'assunzione di "digitatori" presso le sedi estere per l'aggiornamento degli schedari consolari, al fine di unificare i dati anagrafici degli italiani residenti all'estero e degli schedari consolari. Tale integrazione del capitolo di bilancio è stata in parte vanificata per effetto del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 17 ottobre 2005, n. 211 (c.d. decreto taglia spese), che ha disposto un taglio pari a circa 2,6 milioni, che ha comportato il blocco di somme già assegnate ed autorizzate alle sedi consolari, le quali, sulla base di queste assegnazioni, avevano già assunto impegni. Si è determinato un disavanzo di 507.202 euro, compensato dallo slittamento all'anno 2006 del versamento a conti correnti valuta Tesoro delle somme che le sedi avevano prelevato dietro autorizzazione ministeriale.

Sempre in materia di spese per le consultazioni elettorali e referendarie all'estero, sul capitolo 3123¹¹⁵, in occasione delle consultazioni referendarie del 2005, in cui gli italiani all'estero hanno espresso il voto per corrispondenza, lo stanziamento di 18 milioni, in termini di cassa e di competenza, è affluito solo ad elezioni svolte. Lo stanziamento complessivo per il 2004 era stato pari a circa 5 milioni. Per consentire alle sedi all'estero di predisporre quanto

¹¹² Legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante "Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero". Le rappresentanze diplomatiche e consolari devono assolvere ad un obbligo di informazione periodica degli elettori, cittadini italiani residenti all'estero, delle modalità di voto per corrispondenza e del diritto di opzione dell'esercizio del voto in Italia, che il Ministero degli affari esteri deve tempestivamente comunicare al Ministero dell'interno. Grava sulle rappresentanze diplomatiche e consolari l'onere della stampa del materiale elettorale, dell'invio dei documenti elettorali, del successivo inoltro alle circoscrizioni all'estero delle buste pervenute. Inoltre, concludono intese in forma semplificata con i governi degli Stati ove risiedono cittadini italiani, per garantire il corretto esercizio del voto.

¹¹³ D.P.R. 2 aprile 2003, n. 104, recante "Regolamento di attuazione della legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante disciplina per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero".

¹¹⁴ Legge 31 marzo 2005, n. 43, recante "Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti e per la semplificazione degli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione nonché altre misure urgenti".

¹¹⁵ In previsione delle elezioni politiche 2006, il capitolo 3123, anche in considerazione di quanto stabilito dal comma 6, dell'art. 3 della legge n. 22 del 2006, che ha previsto l'estensione della possibilità di voto anche ai dipendenti della Pubblica Amministrazione, ai militari ed ai professori e ricercatori temporaneamente in servizio all'estero, ha uno stanziamento di 10,5 milioni.

necessario per le consultazioni referendarie, sono state erogate anticipazioni di fondi per circa 10,2 milioni con prelevamenti dai conti correnti valuta Tesoro, successivamente versate all'erario. L'attività di informazione ha comportato una spesa di 1.433.000 euro, mentre in Italia la spesa è stata pari a circa 272.000 euro.

3.6.1. Politiche migratorie.

Alla Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie sono affidate la tutela degli italiani all'estero e l'attuazione delle politiche in materia.

Particolare attenzione merita l'attività svolta nel settore, sulle tematiche dell'immigrazione e dell'asilo¹¹⁶.

In questa sede si sottolinea il ruolo ormai consolidato che hanno le intese bilaterali come strumento per prevenire gli ingressi illegali. Gli accordi con i Paesi di provenienza degli immigrati sono favoriti dalla possibilità di riservare, nell'ambito della programmazione dei flussi, quote in favore dei lavoratori originari degli Stati che sottoscrivono accordi di riammissione¹¹⁷.

Non risulta siano stati avviati o proposti nuovi negoziati nel corso del 2005¹¹⁸.

Le rappresentanze diplomatiche e consolari hanno rilasciato nel corso del 2005 complessivamente 1.076.680 visti (983.499 nel 2004).

Sono aumentati notevolmente i dinieghi, 47.143 (26.000 nel 2004 e 29.643 nel 2003), ma nel contempo sono diminuiti i ricorsi avverso tali dinieghi, 588 (772 nel 2004 e 697 nel 2003).

La nuova disciplina dell'immigrazione, di cui alla legge n. 189 del 2002, ha riflessi su diverse competenze dell'Amministrazione degli affari esteri, con un incremento dei carichi di lavoro. Per fare fronte alle straordinarie esigenze che la nuova disciplina comporta¹¹⁹, il legislatore aveva previsto l'assunzione presso le rappresentanze diplomatiche e per gli uffici consolari di ottanta unità a contratto temporaneo, della durata di sei mesi rinnovabile per due soli periodi. Tali contratti sono giunti a scadenza poco prima che entrassero in vigore le nuove norme sui ricongiungimenti familiari, norme che richiedono maggiori adempimenti da parte

¹¹⁶ La materia dell'immigrazione è disciplinata dalla legge n. 189 del 2002.

¹¹⁷ Accordi di riammissione firmati ed entrati in vigore:

Paese	Firma	Ratifica
Polonia		Accordo Schengen/Polonia 22 novembre 1994
Slovenia	3 settembre 1996	9 gennaio 1997
Romania	4 marzo 1997	2 gennaio 1998
Ungheria	20 maggio 1997	4 ottobre 1999
Slovacchia	30 luglio 1998	1 gennaio 1999
Tunisia	6 agosto 1998	8 giugno 1998
Svizzera	10 settembre 1998	5 gennaio 2000
Spagna	4 novembre 1999	2 gennaio 2001
Sri Lanka	scambio note 24 settembre 2001	9 aprile 2001
Nigeria	12 settembre 2000	Procedura di ratifica in corso
Repubblica di Serbia e Montenegro	28 gennaio 2003	4 gennaio 2005

¹¹⁸ Ad oggi sono in corso negoziati con: Bangladesh, Cina, Colombia, Ecuador, Egitto, Ghana, India, Libano, Iran, Pakistan, Perù, Siria, Senegal, Turchia, Ucraina.

¹¹⁹ Si indicano a solo titolo esemplificativo gli adempimenti che la nuova legge prevede a carico del Ministero: la verifica di eventuali ragioni di inammissibilità dello straniero, a seguito di condanne subite in Italia; la certificazione e la legalizzazione della documentazione presentata per ottenere il visto per il ricongiungimento familiare; la comunicazione per via telematica al Ministero dell'interno, all'INPS e all'INAIL dell'avvenuto rilascio del visto per lavoro subordinato o autonomo; la trasmissione al Ministero del lavoro delle liste dei lavoratori stranieri inclusi nelle quote privilegiate, riservate dal decreto flussi ecc..

delle rappresentanze diplomatico-consolari. Alcune delle norme di attuazione della legge Bossi-Fini sono diventate operative in ritardo, in quanto il regolamento di attuazione della legge stessa è entrato in vigore solo nel mese di febbraio 2005. Attualmente le sedi all'estero presentano problemi di organico, che rendono difficoltosi gli adempimenti conseguenti alla legge n. 189 del 2002.

3.6.2. Promozione della lingua italiana.

I corsi di lingua e cultura italiana sono stati previsti per mantenere vivo, attraverso l'uso dell'italiano, il legame tra i nostri connazionali residenti all'estero e l'Italia. Tale attività è disciplinata dal d.lgs. n. 297 del 1994¹²⁰, che prevede l'erogazione di contributi per l'organizzazione di corsi di lingua e cultura italiana, per la formazione di docenti assunti localmente e per l'acquisto di materiali didattici. Sono inoltre sostenute iniziative inserite nei Piani Paesi, elaborati dalle Ambasciate, attraverso una programmazione triennale degli interventi linguistico-culturali¹²¹.

In attuazione degli obiettivi previsti dalla legge n. 401 del 1990 e della direttiva del Ministro per l'esercizio in esame, l'attività di diffusione della lingua italiana si è concentrata nell'insegnamento dell'italiano all'estero. Complessivamente sono stati organizzati circa 30.600 corsi, svolti da insegnanti di ruolo inviati dall'Italia, i cui costi, peraltro, sono a carico di un diverso Centro di Responsabilità (Direzione generale per la promozione e cooperazione culturale) e da insegnanti assunti in base alla normativa locale da enti, associazioni e comitati privati, ai quali sono concessi contributi che gravano sul capitolo 3153. Complessivamente, sono stati erogati circa 28,4 milioni su uno stanziamento di circa 28,7 milioni, mantenendo il medesimo livello del 2004.

3.6.3. Realizzazione di progetti pilota per creare legami stabili fra gli italiani all'estero e le Regioni dell'obiettivo I del Fondo sociale europeo.

Nell'ambito della priorità politica di potenziamento dell'azione a sostegno del sistema Italia e di assistenza, tutela e valorizzazione dei cittadini e delle imprese nel mondo, anche attraverso il coinvolgimento degli italiani all'estero nella vita politica, economica e culturale dell'Italia, consolidando i legami con gli stranieri di origine italiana, le direttive del Ministro indicavano tra gli obiettivi operativi la realizzazione di progetti pilota per creare legami stabili fra gli italiani all'estero e le Regioni dell'obiettivo I del Fondo sociale europeo.

Sono stati attivati sette progetti, con le Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna.

¹²⁰ Nel d.lgs. n. 297 del 1994 "testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione" è confluita integralmente la legge n. 153 del 1971 istitutiva dei corsi.

¹²¹ In Germania, per l'anno scolastico 2003/2004, sono stati attivati 4.569 corsi, con la partecipazione di 30.541 alunni. Di tali corsi, 662 erano integrati nel sistema scolastico locale e 3.907 erano extra-curricolari. Ai primi hanno preso parte 6.729 alunni, ai secondi 23.722. I docenti impegnati sono stati 1.458, di cui 77 inviati dall'Italia (docenti di ruolo) e 1.381 assunti in loco. Sono presenti 12 dirigenti scolastici, presso le sedi consolari ed un ispettore del Ministero dell'istruzione e della ricerca. In Francia, nel medesimo biennio, sono stati attivati 949 corsi, con una partecipazione di 16.883 alunni. 801 corsi erano integrati nel sistema scolastico, mentre 148 erano extra-curricolari. Ai primi hanno preso parte 14.823 alunni, mentre ai secondi 2.060. I docenti impegnati sono stati 92, di cui 29 inviati dall'Italia e 63 assunti in loco. In Gran Bretagna sono stati attivati 1.476 corsi, cui hanno partecipato 30.528 alunni. Di tali corsi, 1.075 erano integrati nel sistema scolastico locale e 401 extra-curricolari. I docenti impegnati sono stati 179, di cui 63 inviati dall'Italia e 116 assunti in loco. Sono presenti 4 dirigenti scolastici presso le sedi consolari.

3.7. Direzione generale per i Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente

(in migliaia di euro)

Stanziamenti definitivi di competenza		Spese di funzionamento		di cui di personale		Spese per interventi		Investimenti	
2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
32.423	36.183	4.677	4.694	4.470	4.565	27.738	31.480	9	9

Si è arrivati ad un importo definitivo di competenza di circa 36,1 milioni a seguito di decreti di variazione in corso di esercizio di circa 30,2 milioni e dell'entrata in vigore del d.l. n. 112 del 2005¹²².

Gli stanziamenti iniziali erano pari a circa 6 milioni e sono stati incrementati di circa 30,2 milioni, soprattutto a seguito delle risorse assegnate dalle leggi nn. 37¹²³ e 158 del 2005 per gli interventi in Iraq.

Analoga situazione si era verificata nel precedente esercizio 2004, con variazioni di bilancio che hanno incrementato gli stanziamenti iniziali di circa 27 milioni, ai sensi delle leggi nn. 68 e 207 del 2004¹²⁴, tutti impegnati.

La Direzione generale ha stipulato diversi contratti, in particolare per la formazione e la consulenza medico-scientifica, per la fornitura di impianti di potabilizzazione, per la realizzazione di una rete intranet della Pubblica Amministrazione, per interventi nel settore dell'agricoltura e della salvaguardia e valorizzazione del patrimonio culturale.

4. Strumenti: organizzazione e personale.

4.1. Profili generali e personale.

Nel 2005 non si sono avute modifiche alla organizzazione delle strutture dell'Amministrazione centrale. Il d.P.R. n. 267 del 1999, recante le norme per l'individuazione delle strutture di livello dirigenziale generale, è stato modificato ed integrato dal d.P.R. n. 157 del 2002¹²⁵. Successivamente, con d.m. 18 febbraio 2003, n. 375, è stata modificata la disciplina delle articolazioni interne degli uffici di livello dirigenziale generale, istituiti presso l'Amministrazione centrale del Ministero, che era stata disposta con d.m. 24 aprile 2001.

Ai sensi del d.lgs. 24 marzo 2000, n. 85, l'organico della carriera diplomatica è passato da 938 unità a 1.119, mentre è stato ridotto il numero dei gradi (da 7 a 5)¹²⁶. Il 2 per cento è riservato agli Ambasciatori (22), il 19 per cento ai Ministri Plenipotenziari (208), il 21 per cento ai Consiglieri d'ambasciata (232), il 24 per cento ai Consiglieri di legazione (270) ed il 34 per cento ai Segretari di legazione (387). Numerose norme di legge consentono il collocamento di diverse unità di personale diplomatico fuori ruolo presso amministrazioni pubbliche, enti nazionali ed organismi internazionali. La disciplina di base è recata dall'art. 274 del d.P.R. n. 18 del 1967¹²⁷, come modificato dal d.lgs. n. 85 del 2000 e dalla legge n. 109 del 2003¹²⁸, e prevede

¹²² D.l. 28 giugno 2005, n. 112, convertito con legge 31 luglio 2005, n. 158, che ha differito al 31 dicembre 2005 il termine della missione in Iraq.

¹²³ Legge 18 marzo 2005, n. 37, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 gennaio 2005, n. 3, recante proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali".

¹²⁴ Legge 12 marzo 2004, n. 68, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 gennaio 2004, n. 9, recante proroga della partecipazione italiana a operazioni internazionali. Disposizioni in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all'estero"; Legge 30 luglio 2004, n. 207, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2004, n. 160, recante proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali".

¹²⁵ D.P.R. 24 giugno 2002, n. 157.

¹²⁶ L'art. 2 del d.lgs. n. 85 ha rideterminato la dotazione organica della carriera diplomatica, prevedendo un incremento del 20 per cento ed ha previsto una circoscritta introduzione della contrattazione con le rappresentanze di categoria in materia di trattamento economico e per alcuni aspetti del rapporto di lavoro.

¹²⁷ D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, recante "Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri".

che siano collocati fuori ruolo, per l'esercizio di funzioni attinenti alle relazioni internazionali e all'internazionalizzazione delle imprese, anche presso le Regioni e le città metropolitane¹²⁹, fino a trenta funzionari della carriera diplomatica. Tale limite è stato aumentato del 30 per cento dall'art. 13 della legge n. 217 del 2001¹³⁰. Su tale contingente sono state collocate fuori ruolo 4 unità presso Enti locali e 27 presso altre amministrazioni. Altri 10 diplomatici, sulla base di specifiche normative delle amministrazioni destinatarie, sono collocati fuori ruolo presso la Presidenza della Repubblica (5) e la Presidenza del Consiglio dei Ministri (5), una unità presso il Commissariato generale dell'esposizione universale di Aichi e 12 presso organismi internazionali.

Pur nella considerazione della specificità dei compiti attribuiti al personale del corpo diplomatico e delle esigenze anche di altre amministrazioni o organismi di avvalersi di queste peculiari professionalità, la Corte ritiene di richiamare l'Amministrazione ad una maggiore cautela nel concedere collocamenti fuori ruolo, che sono comunque destinati ad incrementare la spesa per il personale.

Nelle tabelle indicate in nota¹³¹ è riepilogata la situazione del personale in organico ed in servizio nell'ultimo triennio. Si conferma il decremento che interessa le unità di diplomatici in servizio, dei dirigenti e del personale in servizio nelle aree funzionali, mentre prosegue l'incremento che si è riscontrato per i contrattisti.

Ai sensi del comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001¹³² che prevede la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a personale esterno all'Amministrazione, nell'ultimo triennio sono stati conferiti tre incarichi dirigenziali, di cui uno di livello dirigenziale generale, uno a soggetto estraneo all'Amministrazione e uno ad un dipendente dell'Area C (posizione economica C3).

¹²⁸ D.lgs. 24 marzo 2000, n. 85, art. 15; legge 23 aprile 2003, n. 109, art. 25.

¹²⁹ Oltre che presso il Senato della Repubblica, la Camera dei Deputati, la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹³⁰ Legge 12 giugno 2001, n. 217, che ha modificato il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 e la legge 23 agosto 1988, n. 400 in materia di organizzazione del Governo.

¹³¹

Anni	Diplomatici		Dirigenti		Aree funzionali		Contrattisti		Totale	
	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.
2003	1.119	1.024	54	44	4.517	4.013	2.277*	1.765	7.967	6.846
2004	1.119	1.014	54	40	4.517	3.942	2.277*	1.773	7.967	6.769
2005	1.119	996	54	35	4.269	3.899	2.277*	1.812	7.719	6.742

*Dotazione organica unificata

La tabella seguente illustra la situazione del personale nell'area della promozione culturale.

Anni	Dirigenti		Aree funzionali		Contrattisti*		Totale	
	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.
2003	20	11	250	208	2.277*	342	2.547	561
2004	20	11	250	201	2.277*	338	2.547	550
2005	16	10	239	193	2.277*	332	2.532	535

* In servizio presso gli istituti italiani di cultura all'estero

¹³² Il comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 dispone che "gli incarichi di cui ai commi precedenti possono essere conferiti con contratto a tempo determinato, e con le medesime procedure, entro il limite del 5 per cento dei dirigenti appartenenti alla prima fascia del ruolo unico e del 5 per cento di quelli appartenenti alla seconda fascia, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche e private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro, o provenienti dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato. Il trattamento economico può essere integrato da una indennità commisurata alla specifica qualificazione professionale, tenendo conto della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. Per il periodo di durata del contratto, i dipendenti di pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio".

In attuazione del comma 93 della legge n. 311 del 2004, che ha previsto la riduzione non inferiore al 5 per cento della spesa relativa ai posti in organico, con dPCM 6 ottobre 2005 sono state rideterminate le dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali, delle aree funzionali e dell'area della promozione culturale, operando una riduzione di 248 posti per le aree funzionali e di 11 posti per l'area della promozione culturale; per la dirigenza, sono stati soppressi quattro dei venti posti, tra Italia ed estero, di esperto per la promozione culturale, di cui alla legge n. 401 del 1990¹³³. Tale decurtazione non ha comportato la riduzione di uffici dirigenziali presso l'Amministrazione centrale, in quanto ai sensi del d.P.R. n. 368 del 2000¹³⁴ trattasi di funzioni di consulenza, ricerca e studio.

Nel 2005 l'Amministrazione non ha fatto ricorso, per coprire posti di funzione dirigenziale privi di titolare, a reggenze, interim e deleghe, avendo avviato una procedura concorsuale per esami per il reclutamento di sei dirigenti (due posti sono attribuiti alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 165 del 2001).

In materia di trattenimento in servizio oltre il limite di età e di conferimento allo stesso dipendente di incarico dirigenziale di prima fascia, la Corte ha osservato¹³⁵ che il divieto disposto dall'art. 1, commi 95 e 99, della legge n. 311 del 2004 (Legge Finanziaria 2005), ai fini del contenimento della spesa pubblica, deve essere esteso ai trattenimenti in servizio oltre i limiti di età e che da tale divieto, atteso il tenore letterale della norma, non possono essere esclusi i dirigenti generali.

Una particolare attenzione merita la situazione del personale (esperti) della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, della quale si è già fatto cenno trattando le problematiche attinenti ai processi di esternalizzazione. Nel periodo dal 2002 al 2005, a valere su un organico complessivo di 150 esperti ex legge n. 49, ne sono in servizio solo 80. Tale carenza richiede un intervento organico dell'Amministrazione che non può continuare a sopperire a tali criticità attraverso processi di esternalizzazione.

5. L'Istituto agronomico per l'Oltremare¹³⁶.

5.1. Quadro di riferimento programmatico.

All'Istituto agronomico per l'Oltremare (IAO), istituito con r.d. n. 251 del 1910, è affidato il compito di insegnare, elaborare e trasferire tecnologie nel campo dell'agricoltura tropicale e subtropicale.

E' organo di consulenza ed assistenza tecnica scientifica del Ministero degli affari esteri nel campo dell'agricoltura. Le sue finalità sono state estese al campo dell'ambiente ed ai temi dello sviluppo sostenibile anche con riguardo ai Paesi in via di transizione. La peculiarità di questa istituzione le consente di collaborare con analoghi organismi europei ed extraeuropei, nel settore della cooperazione internazionale bilaterale e multilaterale, formando competenze italiane e straniere.

L'Istituto non è stato destinatario della direttiva generale dell'azione amministrativa del 2005.

¹³³ Legge 22 dicembre 1990, n. 401.

¹³⁴ D.P.R. 10 agosto 2000, n. 368.

¹³⁵ Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 14/2005/P.

¹³⁶ L'Istituto, ai sensi della legge 26 ottobre 1962, n. 1612, è organo di consulenza del Ministero degli affari esteri nel campo tecnico, scientifico agrario. Inoltre, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo si avvale dell'Istituto, ai sensi dell'art. 10, comma 5, della legge 26 febbraio 1987, n. 49, oltre che per i servizi di consulenza e di assistenza nel campo dell'agricoltura, anche per l'attuazione e la gestione delle iniziative di sviluppo nei settori agro-zootecnico, forestale ed agro-alimentare. Il d.P.R. 12 aprile 1988, n. 177, di approvazione del regolamento di esecuzione della legge n. 49 del 1987, ha, tra l'altro, definito le modalità di affidamento di iniziative da parte della direzione generale suddetta.

5.2. Analisi di consuntivo.

Il bilancio di previsione ed il conto consuntivo dell'Istituto sono allegati al bilancio del Ministero. Le entrate correnti sono pari a circa 5.181 mila euro, di cui 3.383 mila (2.930 mila iniziali più una variazione di circa 454 mila) sono i contributi statali. Le spese correnti raggiungono circa 5.165 mila euro, di cui circa 2.929 mila per spese di funzionamento (1.855 mila per spese di personale e 1.074 mila per acquisto di beni e servizi). Per interventi sono stati spesi circa 2.236 mila euro. Assai ridotte sono le spese di parte capitale (15.494 mila euro), destinate tutte alla ricerca scientifica.

5.3. Profili di attività istituzionale.

Nel 2005 all'Istituto non sono state affidate dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo nuove iniziative, mentre sono proseguiti i progetti già in corso in Angola, Brasile, Libia, Guatemala, Cina e Paesi del Sahel (Senegal, Niger, Mali, Burkina Faso). E', inoltre, proseguita, in collaborazione con la Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale, l'assistenza tecnico-scientifica in relazione all'Intesa italo-svizzera relativa al Segretariato congiunto delle Convenzioni di Rotterdam e Stoccolma.

E' stata ulteriormente sviluppata la collaborazione con diverse agenzie internazionali, in particolare con la FAO ed è stato realizzato il secondo dei tre moduli del corso "Exploiting plant adaptation and biodiversity for higher and more stable yields", finanziato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel quadro della quota dell'otto per mille dell'IRPEF.

In collaborazione con la Commissione Europea, che lo finanzia, l'Istituto ha partecipato al progetto ERA-ARD (the Agricultural Research for Development – ARD – dimension of the European Research Area – ERA), che si prefigge di incrementare l'efficacia e l'efficienza della ricerca agricola per lo sviluppo europeo, attraverso una migliore coordinazione e cooperazione dei programmi di ricerca agricola per lo sviluppo nazionale, operativo dal mese di aprile 2005.

E', inoltre, proseguita, l'attività di assistenza tecnica alla Regione Toscana per la cooperazione decentrata, per la quale l'Istituto riceve un contributo annuo di 55 mila euro.

Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca**1. Considerazioni generali e di sintesi.**

2. Il quadro degli andamenti economico-finanziari e contabili: 2.1. *Il quadro complessivo:* 2.1.1. Le funzioni e la gestione finanziaria. Distribuzione delle risorse finanziarie tra i Centri di Responsabilità; 2.1.2. Struttura del bilancio e disegno organizzativo del MIUR; 2.2. *Provvedimenti di variazione al bilancio. Valutazioni sull'utilizzo del fondo per i consumi intermedi. Valutazione degli effetti della manovra correttiva;* 2.3. *Audit finanziario-contabile:* 2.3.1. Note di audit finanziario-contabile; 2.3.2. Significatività e rilevanza economica dei capitoli e dei titoli di spesa individuati.

3. Valutazioni sulla capacità programmatica e sull'attività nei principali settori di intervento: 3.1. *Documenti e indirizzi programmatici;* 3.2. *Attività nei principali settori di intervento:* 3.2.1. La legge delega di riforma dei sistemi di istruzione e formazione n. 53 del 2003 e la sua attuazione nei decreti legislativi; 3.2.2. La Scuola; 3.2.3. Le componenti del sistema di istruzione; 3.2.4. L'Università: 3.2.4.1. Le componenti del sistema universitario e le innovazioni normative; 3.2.4.2. Profili evolutivi degli ordinamenti didattici universitari; 3.2.4.3. Il piano di sviluppo delle università; 3.2.4.4. Fondo di finanziamento ordinario (FFO); 3.2.4.5. Altri strumenti di governo e di provvista finanziaria; 3.2.4.6. L'anagrafe degli studenti; 3.2.4.7. Alcuni aspetti problematici dell'attuale condizione del sistema universitario; 3.2.5. AFAM; 3.2.6. La Ricerca: 3.2.6.1. Le relazioni della Corte presentate al Parlamento nel corso dell'anno 2005; 3.2.6.2. Le risorse complessive per la ricerca ed i principali fondi; 3.3. *Analisi della funzionalità e risultati delle attività del Servizio di controllo interno .*

4. Strumenti: organizzazione e personale: 4.1. *L'assetto organizzativo dell'Amministrazione nel 2005 e sua evoluzione nelle articolazioni centrali e periferiche;* 4.2. *Il personale:* 4.2.1. Evoluzione della consistenza e della distribuzione (per aree e livelli) del personale: 4.2.1.1. Personale della scuola: dirigenti scolastici, docenti, ATA.; 4.2.1.2. Personale del Ministero (amministrazione centrale e periferica); 4.2.1.3. La spesa per il personale ministeriale; 4.2.1.4. La spesa per il personale scolastico.

5. Attività contrattuale e nuove tecnologie: 5.1. *Attività contrattuale;* 5.2. *Nuove tecnologie.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

L'orizzonte veramente ampio coperto dalle aree dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di nuovo ripercorso in occasione dell'esame del rendiconto del Ministero per l'esercizio 2005, ha dato modo, in questa relazione, di soffermarsi sulle realizzazioni che appaiono di maggior significato e sugli eventi che caratterizzano la conduzione dei sistemi dell'istruzione e della ricerca, alcuni dei quali rivelano aspetti di criticità. Non è evidentemente possibile richiamare tutte le questioni che si sono incontrate e discusse. La trattazione che segue ne offre almeno un nutrito apparato documentario. Qui si propone solo una selezione di alcuni temi di sicuro rilievo.

1.1. La prospettiva segnata dall'evoluzione dell'ordinamento costituzionale, in termini sempre più fortemente pluralistici, si riflette sul governo dei sistemi dell'istruzione e della ricerca e nell'organizzazione dell'erogazione dei relativi servizi. La coniugazione dei principi dettati dagli articoli 5, 114, primo comma, 117, 118 con quelli espressi dall'articolo 33 della Costituzione richiede, oggi, una lettura dell'obbligo, posto a carico della *Repubblica*, di apprestare scuole *statali* per tutti gli ordini e gradi, coerente con i suoi esiti, esigendo, ai fini dell'assolvimento dello stesso obbligo, un'azione, nella guida e conduzione dei sistemi, partecipata ed integrata da parte dei soggetti pubblici costituenti la Repubblica. D'altronde, questa affermazione trova supporto nel dato testuale offerto dallo stesso secondo comma dell'articolo 33, dove ai termini *Repubblica* e *statali* non possono essere attribuiti significati contrastanti, il primo riferentesi alla comunità nazionale, il secondo all'ente Stato, mentre è del tutto logico intenderli secondo un unico significato omogeneo, che si trova ora chiaramente espresso nell'articolo 114, primo comma.

D'altronde, la costante evoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione offre all'azione amministrativa, sotto il profilo organizzativo, strumenti fondamentali, specie all'interno di sistemi complessi come quelli che, in assetti istituzionali caratterizzati da forti autonomie, richiedono architetture informative idonee a consentire sia la circolazione dei dati e dei risultati gestionali fra i diversi livelli di governo, sia la cooperazione ed il coordinamento fra i soggetti pubblici che condividono la responsabilità dell'erogazione dei servizi e delle prestazioni.

La salvaguardia delle Autonomie territoriali e le esigenze di coesione del sistema informativo nazionale richiedono la costituzione di strutture, condivise fra Stato, Regioni ed Enti locali, in grado di gestire "sistemi federati" che realizzino apparati informativi di supporto per i processi di servizio relativi alle aree funzionali della cultura e dell'istruzione.

Si tratta di una prospettiva che implica mutamenti profondi nell'organizzazione delle amministrazioni, nel senso che la creazione di "reti fra amministrazioni" supera e assorbe distinzioni tradizionali, come quella fra amministrazione centrale e amministrazioni periferiche dello Stato, o quella fra amministrazioni statali e amministrazioni regionali e locali. Ciò sottende la disponibilità ad una integrale "riorganizzazione strutturale e funzionale" delle amministrazioni, che, nel caso dell'Amministrazione dell'istruzione, costituisce il naturale sviluppo dell'evoluzione delle funzioni, indotta dal riconoscimento della valenza costituzionale dell'autonomia degli istituti scolastici, acquisito a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e, prima ancora, delle università e delle istituzioni della ricerca¹.

¹ Codice dell'amministrazione digitale: d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 – art. 14, comma 2. Lo Stato, le Regioni e gli Enti locali promuovono le intese e gli accordi utili a "realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso". L'esigenza di interconnettere i sistemi informativi è alla base del "sistema pubblico di connettività": esso consente l'interazione fra le reti delle amministrazioni centrali, regionali e locali, assicurando *standard* comuni di funzionalità e di sicurezza (d. lgs. 28 febbraio 2005, n. 42).

1.2. L'anno 2005 era stato il primo anno nel quale il MIUR, dopo la riunificazione, disposta nel 1999, delle aree dell'istruzione con quelle dell'università e della ricerca, aveva potuto operare in un assetto organizzativo stabilizzato, raggiunto attraverso un complesso processo amministrativo, neppure del tutto completato. Comunque, i primi esiti della conduzione di un apparato unitario cominciavano ad essere acquisiti, ad esempio, nello snodo, fondamentale per l'amministrazione contemporanea, costituito dalle infrastrutture informatiche e dalla rete telematica di trasmissione dati. Ora, all'inizio della XV legislatura, si ritorna alla scelta di separazione, operata nel 1989 in un diverso contesto istituzionale, quando si intese dare un'espressa risposta organizzativa, nella configurazione dell'apparato statale di guida e di supporto, al riconoscimento dell'autonomia delle Università, affermata dalla Costituzione fin dal 1948, e prima che il legislatore costituzionale del 2001 attribuisse analogo riconoscimento alle istituzioni scolastiche. Non sta alla Corte porre in discussione le scelte politiche, delle quali si dà atto, ritenendo, nello stesso tempo, doveroso concorrere alla esatta ricostruzione di quale sia l'effettivo contesto, determinato dall'ordinamento, nel quale tutte le Istituzioni della Repubblica sono chiamate a svolgere il proprio ruolo.

La scelta di ricostituire due distinte amministrazioni dello Stato per l'istruzione e per l'università e la ricerca presuppone risposte positive ad alcune questioni che meritano di essere ricordate perché costituiranno termini di riferimento ogni qualvolta, nei prossimi anni, si avrà occasione di valutare la qualità del servizio formativo e di ricerca, offerto dai sistemi dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Esse possono essere così formulate: a) pur considerata la durata dei tempi tecnici per la nuova messa a punto degli apparati amministrativi, l'esigenza di raccordo per assicurare che la guida ed il governo dei sistemi di istruzione risultino coerenti è soddisfatta; b) la collettività si avvantaggerà di servizi qualitativamente migliori; c) la finanza pubblica è in grado di sostenere gli oneri dell'operazione.

1.3. Per la prima volta, da alcuni anni, la dotazione finanziaria complessiva, mediante la quale il Ministero sostiene i sistemi dell'istruzione e della ricerca, è diminuita rispetto all'anno precedente. La riduzione di mezzo punto percentuale si ripete anche per l'incidenza sulla spesa finale dello Stato del 2005. L'area che ne ha maggiormente risentito è quella della ricerca. L'elaborazione, condotta in rapporto alle più significative destinazioni di spesa, ha reso evidente un calo delle erogazioni di oltre il 10 per cento rispetto al 2004. Ciò ha contribuito al successo dell'operazione di cassa per l'intera Amministrazione, essendosi i pagamenti mantenuti al di sotto delle previsioni rideterminate per oltre 2 punti percentuali. Continua a manifestarsi il fenomeno delle eccedenze di spesa riferite essenzialmente alle spese per il personale scolastico. Le cause vanno ascritte alla sottostima delle previsioni ed alle disfunzioni che contraddistinguono le procedure di spesa nelle articolazioni periferiche dell'Amministrazione.

La struttura del bilancio e, quindi, del rendiconto risulta non soddisfacente, soprattutto nell'individuazione delle unità previsionali di base e per la frequente istituzione di nuovi capitoli, che accentua una non ragionevole frammentazione della spesa. Riesce molto faticoso ricomporre le dotazioni in rapporto agli effettivi obiettivi, corrispondenti alle destinazioni di spesa assunte dal decisore politico, che, di conseguenza, viene posto nella condizione di non disporre di essenziali riferimenti di ordine finanziario e, comunque, di quadri informativi che rendano la situazione in atto e la traduzione degli effetti delle innovazioni che intende adottare. La vicenda del finanziamento della riforma dei sistemi di istruzione e formazione, sulla quale si sofferma questa relazione, offre un diretto riscontro per queste affermazioni.

1.4. Si è dedicata attenzione, appunto, nei suoi riflessi finanziari, al processo normativo di attuazione della delega concessa al Governo per la riforma degli ordinamenti scolastici e formativi. L'analisi condotta, al di là del quadro finanziario che ne emerge, fa constatare la prospettiva cui, per i limiti espressi dalle soluzioni adottate per la provvista finanziaria, si

trovano esposte le innovazioni apportate agli ordinamenti dei sistemi dell'istruzione e della formazione professionale. Aver rinunciato, nella concessione della delega, a determinare la cornice finanziaria della riforma ha costretto il legislatore delegato ad operare in un contesto caratterizzato da un alto indice di indeterminatezza. Esso, anziché agevolare le soluzioni individuate, lo ha condotto, anche a causa delle condizioni della finanza pubblica, a formule di valutazioni degli oneri indotti dalle innovazioni e di copertura finanziaria, spesso, definite in termini non compiuti, che non consentono di conoscere l'effettiva entità delle risorse disponibili, il cui complesso è restato comunque notevolmente distante da quello indicato, come necessario, dal piano programmatico previsto dalla legge n. 53 del 2003.

1.5. Passando dagli indirizzi organizzativi al livello applicativo, l'Amministrazione, ai fini degli studi e delle analisi di supporto alle decisioni programmatiche ed operative, ha condiviso la necessità di assicurare un più organico coordinamento nella raccolta e nell'elaborazione dei dati a supporto del governo dei sistemi dell'istruzione, costituendo un unico canale di diffusione dei dati relativi agli studenti, al personale, alle scuole, che esige il rafforzamento del raccordo tra le articolazioni organizzative impegnate in questo compito essenziale. Pur tuttavia la correlazione dei dati fisici (studenti, personale, dotazioni didattiche ed attrezzature, scuole) con quelli finanziari continua a restare un obiettivo essenziale, che non sarà raggiunto se si continuerà ad insistere sull'approccio proposto: raccordo dei dati dei bilanci delle scuole, raccolti dal MEF tramite i revisori dei conti, con le informazioni già in possesso dell'Amministrazione.

Questa strada non offre alcuna prospettiva di successo, richiedendo una preliminare, faticosa opera di standardizzazione della raccolta dei dati da parte degli intermediari (revisori dei conti), che dovrebbe poi essere validata. L'Amministrazione deve dare una risposta a questo problema mediante un progetto di cui assuma la piena responsabilità, utilizzando tutte le potenzialità del sistema informativo, di cui dispone e la rete telematica che sta raggiungendo gli istituti scolastici.

La non semplice rassegna dei molteplici aspetti delle componenti fisiche e degli assetti organizzativi dei sistemi di istruzione riscontra una progressiva maggiore attenzione per gli aspetti qualitativi del servizio fornito. Su questa direzione di lavoro iniziano a rilevarsi gli effetti della ormai raggiunta operatività dell'INVALSI, la cui opera, ove continui ad essere sostenuta con convinzione dal Ministero e, con efficacia, integrata dall'azione delle Direzioni generali studi e programmazione e dei sistemi informativi, permetterà di disporre degli indispensabili elementi di orientamento per le decisioni politiche. In questo quadro, iniziativa di sicuro rilievo strategico sono le Anagrafi degli studenti, per tutti i livelli di istruzione, e dei laureati, che, ove implementate con continuità e costante rigore scientifico mediante un vero e proprio progetto, permetteranno di conformare i sistemi di istruzione all'evoluzione delle esigenze espresse dagli studenti e dal mondo del lavoro e della produzione. Sia anzi consentito sottolineare che la valenza dello strumento anagrafe va anche oltre la ben importante funzione di determinare con precisione gli organici del personale scolastico, potendo essa rilevarsi una fonte di informazioni sociali da utilizzare in molteplici direzioni. Ciò sembra sia stato già avvertito da alcuni Enti Locali, che si dimostrano interessati all'integrazione con le anagrafi comunali. Anche questa costituisce una direzione di lavoro da sostenere, perché ha il pregio di inserirsi con coerenza nelle linee evolutive degli ordinamenti dell'istruzione e della formazione, di cui si diceva all'inizio.

1.6. Una situazione che presenta aspetti problematici è quella denunciata dalla condizione del sistema universitario. Se ne enumerano, in forzata sintesi, quelli che appaiono i principali. Gli ordinamenti didattici risultano, ormai da numerosi anni, in permanente evoluzione, il che cancella del tutto il beneficio della pronta aderenza alle esigenze espresse dalla collettività, perché le modifiche progressivamente apportate non lucrano alcuna sedimentata riflessione e

traducono, troppo sovente, le richieste dei docenti universitari non adeguatamente filtrate dagli organi accademici. Il Ministero si è fatto carico, mediante i *requisiti minimi*, di dotarsi di uno strumento di misurazione e di verifica di una incontrollata espansione dell'offerta formativa degli atenei, ma il numero dei corsi merita comunque di essere riconsiderato, affinché il sistema universitario sia in grado di offrire un servizio soddisfacente. Le convenzioni che le università hanno la possibilità di stipulare con le amministrazioni pubbliche per il riconoscimento di crediti formativi, che i dipendenti avrebbero acquisiti frequentando corsi di formazione presso le stesse amministrazioni, si sono rivelate un fenomeno, nel quale riesce difficile cogliere l'esercizio responsabile dell'autonomia universitaria da parte degli organi accademici. La situazione determinatasi non è stata colta dall'Amministrazione ed ora, all'inizio della XV legislatura, l'attenzione del Parlamento sarebbe occasione per fornire alle Università ed al nuovo Ministero gli indirizzi secondo i quali eliminare gli effetti distorsivi prodottisi. È ancora presto per poter cogliere gli esiti delle innovazioni apportate, solo nello scorcio degli anni 2004 e 2005, ai sistemi di programmazione e di finanziamento degli atenei e di reclutamento del corpo docente. Se ne raccomanda un vigilante monitoraggio e la perseveranza nella direzione di applicare formule di finanziamento che incentivino l'uso responsabile delle risorse. La relazione espone una serie di casi, verificatisi negli anni 2004 e 2005, nei quali le risorse del fondo di finanziamento ordinario sono state utilizzate come copertura degli oneri determinati da vari provvedimenti legislativi. La Corte sottolinea che ciò avviene in deroga alle regole della legge di contabilità, rendendo, per converso, evidente come la quantificazione del Fondo inserito nella tabella C della Legge Finanziaria sia determinata in termini svincolati da una rigorosa ricognizione delle effettive necessità finanziarie espresse dal sistema universitario. Ciò rivela come la consistenza del Fondo, per questa via, finisca per essere sottratta alla decisione parlamentare. La coesistenza di due fenomeni, che ordinariamente dovrebbero contemperarsi, e che, invece, appaiono coesistere, si allude all'incremento del numero di docenti ed al progressivo invecchiamento del corpo docente, richiede anch'essa una pronta considerazione.

1.7. L'area della ricerca di certo è quella che appare di più essere esposta ad una situazione di sottofinanziamento, appesantita da un eccesso di procedure e di strumenti finanziari di intervento, cui fa riscontro un'ampia produzione di documenti programmatici esposti alla mancata attuazione. Un aspetto fondamentale, cui l'Amministrazione non dedica la necessaria attenzione, è costituito dal personale degli enti di ricerca, anch'esso prossimo, nella grande maggioranza, a lasciare per l'età i laboratori.

1.8. Nel rassegnare questa relazione si segnala l'apporto competente e qualificato dei Dipartimenti e delle Direzioni generali del Ministero ed, in particolare, dell'Ufficio Centrale del Bilancio.

2. Il quadro degli andamenti economico-finanziari e contabili.

2.1. Il quadro complessivo.

Tabella 1

ANDAMENTO DELLA GESTIONE - ESERCIZI 2002-2003-2004-2005

(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.
2002	45.691.715	47.580.045	4	48.052.071	47.662.313	99	60.008.920	49.877.920	83	47.633.520	96	453.230	1	12.765.979	21	-390.580	-1
2003	47.143.387	50.910.303	8	51.237.284	51.872.519	101	64.596.319	53.440.107	83	53.695.655	100	353.163	1	10.103.306	16	797.357	1
Scost. % su anno prec.	3	7		6,2	8,1		7,1	6,6		11,3		-28,3		-26,3		149	
2004	49.987.205	51.860.458	3,6	52.213.622	51.964.440	99	62.073.726	53.808.632	86,7	52.570.153	97,7	574.300	0,9	9.042.945	14,6	460.628	0,7
Scost. % su anno prec.	6,0	1,9		1,9	0,2		-3,9	0,7		-2,1		62,6		-10,5		-42,2	
2005	51.419.974	51.604.169	0,4	52.178.469	51.834.902	99	60.757.643	52.725.941	86,7	51.695.598	98,0	1.075.902	1,8	9.027.231	14,9	-20.452	-0,03
Scost. % su anno prec.	2,9	-0,5		-0,1	-0,2		-2,1	-2,0		-1,7		87,3		-0,2		-104,4	

Fonte: MIUR - rendiconti degli esercizi considerati

La Tabella 1 fornisce, per il complesso delle aree funzionali affidate al Ministero, - istruzione scolastica, università, ricerca - i dati finanziari e contabili della gestione 2005, messi a confronto con gli esercizi precedenti. Si richiamano le informazioni più significative, facendo rinvio ai successivi paragrafi per l'esame di alcuni aspetti essenziali, emergenti dagli esiti della gestione.

Le risorse assegnate al Ministero nel 2005 sono state pari a 51.604 milioni (prev. def. CP), registrando un decremento di mezzo punto percentuale sul 2004; questa circostanza, sia pure di contenuto rilievo finanziario, segna una novità rispetto agli anni precedenti. La massa spendibile si è attestata a 60.758 milioni, continuando a ridursi, come già avvenuto nel 2004, peraltro secondo un indice minore. I pagamenti totali sono stati 51.696 milioni ed hanno costituito l'85,1 per cento ed il 98 per cento, rispettivamente, della massa spendibile e delle autorizzazioni di cassa; essi risultano ridotti dell'1,7 per cento². I residui totali sono stati 9.027 milioni, lievemente ridotti. I residui di stanziamento hanno raggiunto 1.076 milioni, risultando fortemente aumentati, oltre l'87 per cento³. L'evento prosegue la tendenza che si era manifestata nel 2004 per circa il 63 per cento. La gestione 2005 ha prodotto una maggiore spesa di circa 20 milioni, risultanti dal saldo espresso da una maggiore spesa di 231 milioni nel conto della competenza con 210 milioni di economie nel conto dei residui. Esse nascondono consistenti volumi di eccedenze, prodottesi nei due conti, delle quali si dice più avanti. Il fenomeno prodottosi sul conto della competenza emerge dal raffronto tra le previsioni definitive di competenza - 51.604 milioni - e gli impegni relativi - 51.835 milioni -, che evidenzia la maggiore spesa +231 milioni.

L'incidenza percentuale del complesso dei mezzi finanziari utilizzati dal Ministero sulle spese finali del bilancio dello Stato è stata nel 2005 dell'11,1 per cento, segnando un calo di mezzo punto rispetto all'11,6 per cento del 2004 (impegni di competenza); nel 2003 era stata l'11,5 per cento.

La lettura della Tabella 1 consente di cogliere in modo immediato i dati più rilevanti, mettendoli a confronto con i corrispondenti valori degli anni precedenti. La dotazione rispetto al valore iniziale nel corso dell'esercizio è cresciuta solo dello 0,4 per cento, dato nettamente minore rispetto agli anni precedenti; il tasso di conservazione dei residui totali sulla massa spendibile (14,9) ed il livello previsto per le autorizzazioni di cassa (86,9) risultano leggermente in crescita, confermando il superamento dell'indice medio delle autorizzazioni di cassa dello Stato, 84,1 per cento. All'adozione della misura di cassa non ha corrisposto, come si è detto, un aumento del volume dei pagamenti, che, anzi, si sono ridotti.

Solo una somma di circa il 6 per cento - 3.104 milioni (prev. def. CP) - corrisponde a risorse della parte capitale; essa ha dato luogo a 3.099 milioni di impegni ed a 1.266 milioni di

² L'indice di smaltimento dei residui è stato del 62,7 per cento, mentre la dotazione di competenza è stata erogata per l'89,1 per cento.

³ Il complessivo volume di 1.076 milioni è costituito da 441 (41 per cento) milioni provenienti da residui degli anni precedenti, ulteriormente trattenuti in bilancio, e da 635 milioni di residui di nuova formazione. L'analisi del rendiconto fa constatare come oltre il 90 per cento dei residui di stanziamento attenga a fondi della parte corrente, molto spesso relativi ai compensi accessori del personale. Tra di essi, ben 666 milioni riguardano la valorizzazione della funzione docente - capitolo 1276 - a carico del quale non è stato disposto alcun pagamento né nel 2004 (capitolo 1745), né nel 2005. Altrettanto si è verificato per il capitolo 1284 (2004, capitolo 1757), che reca le risorse destinate al sostegno della funzione tutoriale dei docenti, pari a circa 94 milioni. Eventi di tal fatta sono dovuti ai forti ritardi che caratterizzano la stipula dei CCNL, impedendo la tempestiva erogazione dei compensi e quindi l'effettuazione della spesa. Le norme che consentono la conservazione nel conto dei residui di questa tipologia di fondi non utilizzati sono contenute nelle annuali leggi di bilancio: legge n. 351 del 2003 - art. 18, comma 14; legge n. 312 del 2004 - art. 18, comma 12. Vanno anche segnalati i circa 65 milioni, iscritti su capitoli pertinenti a diversi centri di responsabilità, riguardanti i contributi alle scuole private: il mantenimento in bilancio, in questo caso, è disposto dall'art. 39vicies del d.l. n. 273 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 51 del 2006. La conservazione delle risorse destinate ai progetti innovativi nel settore informatico è prevista dall'art. 27, comma 4, della legge 16 gennaio 2003, n. 3.

pagamenti (40,7 per cento della dotazione). Rispetto al 2004, questi mezzi finanziari, che nella quasi totalità sono destinati alle università ed alla ricerca, sono diminuiti di circa il 3,7 per cento. La riduzione conferma, in termini più contenuti, quanto verificatosi nel 2004.

Le disponibilità di competenza relative alla spesa corrente – 48.500 milioni – risultano completamente impegnate, cui si aggiunge, a causa delle eccedenze, un ulteriore 0,5 per cento, ed erogate per il 92 per cento (pagamenti). L'incremento sull'anno precedente è dell'1 per cento.

Secondo l'analisi economica, le categorie di maggiore consistenza finanziaria sono date dai redditi da lavoro dipendente (cat. 1); dai trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche (cat. 4); dai contributi agli investimenti (cat. 22); dalle imposte pagate sulla produzione (cat. 3); dai consumi intermedi (cat. 2), che, insieme, assorbono circa il 98 per cento delle risorse in rapporto ai pagamenti totali. La cat. 1, da sola, impegna il 71 per cento dei mezzi finanziari, pari a 36.760 milioni (p. t.).

I valori percentuali indicati sono calcolati in riferimento ai pagamenti totali per l'intera dotazione del Ministero (tit. I+tit. II); ovviamente, se si considera la sola spesa corrente l'indice per i redditi da lavoro dipendente supera il 75 per cento.

Lo scorso anno si erano esposti i limiti delle classificazioni del bilancio e del rendiconto MIUR in rapporto alle spese per le retribuzioni del personale, che costituiscono la parte preponderante dei mezzi finanziari gestiti. Notazione che, non essendo stato adottato alcun accorgimento per poter riportare alla categoria 1 la spesa per il personale delle università e degli enti di ricerca, va confermata, rinviando per le sue ragioni alla relazione sul rendiconto 2004.

L'andamento della spesa per consumi intermedi, che considera le spese di funzionamento dei sistemi di istruzione, della ricerca e del Ministero (utenze, manutenzione, pulizia, rappresentanza, relazioni pubbliche, studi e consulenze), sia per il 2003 sia per il 2004, era attestato intorno al 2,6 per cento; nel 2005 è risultato in lieve decremento, 2,4 per cento (impegni di competenza - CP). Lo stesso fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze - capitolo 1297 - nel 2005 ha avuto una minore consistenza, integralmente utilizzata, pari al 25,8 per cento rispetto a quella dei due anni precedenti, 26,1 milioni. Tali risultanze sono anche effetto della riduzione apportata alle dotazioni di competenza e di cassa dall'art. 11ter, comma 1, del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248: esse hanno inciso, in egual misura, per circa 84,3 milioni, avendo comportato una decurtazione di oltre il 7 per cento degli stanziamenti iniziali della categoria 2.

La limitata capacità di previsione dell'effettivo volume delle spese ed il complessivo incremento della spesa a fronte dei tagli imposti dalle norme sopravvenute, rilevati dalla Corte in occasione dell'esame del rendiconto 2004, ad avviso dell'Amministrazione, debbono essere correlati, in una analisi più complessiva, alla circostanza che alla categoria 2 vengono assegnate in corso d'anno risorse finanziarie a seguito della ripartizione del fondo previsto dalla legge n. 440 del 1997 (miglioramento dell'offerta formativa). A ciò deve aggiungersi che nel 2004 90 milioni, destinati alla realizzazione degli interventi per la riforma della scuola (legge n. 53 del 2003) ed iscritti in bilancio nella parte in conto capitale, sono stati assegnati – per la natura degli interventi da sostenere – per circa 50 milioni alla parte corrente. L'incremento della spesa della categoria 2 è quindi ascrivibile a specifiche disposizioni, che non hanno inciso sull'osservanza della decurtazione operata – sia per la parte corrente che per quella in conto capitale – dal d.l. n. 168 convertito, con modificazioni, nella legge n. 191 del 2004.

Le condizioni complessive della finanza pubblica hanno ridotto significativamente le possibilità di mettere a disposizione risorse aggiuntive. Infatti, nel corso del 2005 sono stati resi disponibili ulteriori mezzi finanziari per 184 milioni, dato che si raffronta con 1.873 milioni del 2004 e con la stessa riduzione, già indicata, dell'entità complessiva delle risorse assegnate rispetto al precedente esercizio.