

Tra le riduzioni si segnalano i casi dei fondi per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa nelle scuole (capitoli 1722 nel 2004 e 1270 nel 2005) e del piano programmatico per il finanziamento della riforma dei sistemi dell'istruzione e della formazione (capitolo 1294). Nel primo caso, lo stanziamento è passato da 210 a 197 milioni, dei quali 7 risultano collocati tra le economie, portando il decremento ad un effettivo 9,5 per cento. Nel secondo caso, per il capitolo 1294, le risultanze del rendiconto rivelano che della assegnazione, pari a 110 milioni, oltre il 41 per cento ha costituito economie, 45,65 milioni. In entrambi i casi le economie si sono prodotte poiché il Ministro dell'economia e delle finanze non ha disposto le variazioni di bilancio che avrebbero consentito l'utilizzazione delle somme mediante il riparto sui capitoli di gestione, pertinenti alle diverse destinazioni di spesa. Il mancato rispetto della assegnazioni disposte dalle leggi si ricollega all'azione di governo della finanza pubblica, che compete al Ministro dell'economia e delle finanze, per assicurare il rientro nei vincoli dell'Unione Europea.

2.1.1. Le funzioni e la gestione finanziaria. Distribuzione delle risorse finanziarie tra i Centri di Responsabilità.

Tabella 1 bis

ANDAMENTO DELLA GESTIONE PER CENTRI DI RESPONSABILITA' - ESERCIZIO 2005

(migliaia di euro)

Centri di responsabilità	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.
1- Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione del Ministro	17.854	18.839	5,52	18.839	17.155	91,06	21.349	19.844	92,95	17.374	87,55	90	0,42	2.153	10,09	1.822	8,53
2- Programmazione ministeriale, gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	1.176.925	664.308	-43,56	1.149.789	607.522	52,84	1.163.614	618.371	53,14	164.706	26,64	909.027	78,12	955.650	82,13	70.363	6,05
3- Istruzione	117.409	190.896	62,59	192.117	186.941	97,31	275.062	209.955	76,33	194.890	92,82	2.597	0,94	49.794	18,10	22.859	8,31
4- Università, alta formazione artistica, musicale e coreutica e ricerca scientifica e tecnologica	11.152.083	11.307.103	1,39	11.394.701	11.355.185	99,65	18.759.901	11.968.266	63,80	11.262.542	94,10	89.760	0,48	7.362.178	39,24	79.077	0,42
Totale	12.464.272	12.181.146	-2,27	12.755.446	12.166.803	95,39	20.219.926	12.816.436	63,39	11.639.512	90,82	1.001.473	4,95	8.369.775	41,39	174.122	0,86
N. 18 Uffici scolastici regionali	38.955.702	39.423.023	1,20	39.423.023	39.668.100	100,62	40.537.717	39.909.504	98,45	40.056.087	100,37	74.429	0,18	657.457	1,62	174.101	0,43
TOTALE	51.419.974	51.604.169	0,36	52.178.469	51.834.902	99,34	60.757.643	52.725.941	86,78	51.695.599	98,05	1.075.902	1,77	9.027.231	14,86	-20.452	-0,03
Incidenza sul totale amm.ne calcolata in rapporto agli impegni totali																	
C.d.R.																	
1																	
2																	
3																	
4																	
18																	
Amm.ne centrale																	

Fonte: MIUR - rendiconti degli esercizi considerati

Le risultanze complessive del rendiconto sono presentate anche nella rielaborazione offerta dalla tabella 1bis per poter esporre i dati gestionali riferiti ai centri di responsabilità. Per ragioni di efficacia espositiva e di sintesi si è scelto di presentare dati aggregati per i 18 Uffici scolastici regionali. Con riferimento al parametro costituito dagli impegni totali si può constatare come l'assoluta prevalenza della spesa sia assorbita dagli Uffici scolastici regionali - 76,5 per cento -; ovviamente la quota complementare - 23,5 per cento - è propria dell'Amministrazione centrale. Tralasciando il Gabinetto, le articolazioni organizzative di questa incidono sul totale generale, rispettivamente, per l'1,2 per cento il Dipartimento programmazione; per lo 0,4 per cento il Dipartimento istruzione; per il 21,9 per cento il Dipartimento università AFAM ricerca. La distribuzione dei volumi finanziari che se ne ricava mette in risalto la singolarità delle scelte del regolamento di organizzazione, che oltretutto non consentono di cogliere l'allocatione delle risorse in rapporto alle missioni istituzionali. Infatti, ben tre aree funzionali (università, AFAM, ricerca) si trovano cumulate nello stesso Dipartimento ed il complesso della spesa sostenuta per l'area dell'istruzione è data dall'insieme degli oneri riferiti ai 18 Uffici scolastici regionali e del Dipartimento istruzione, cui deve essere aggiunta una quota, assolutamente prevalente, pertinente al Dipartimento programmazione, aggirandosi intorno al 78 per cento.

2.1.2. Struttura del bilancio e disegno organizzativo del MIUR.

La struttura dello stato di previsione e del rendiconto 2005, diversamente da quanto accaduto per il 2004, risulta, anche per l'amministrazione centrale, coerente con l'assetto organizzativo che il MIUR ha acquisito alla fine del 2003 a seguito dell'entrata in vigore - 5 dicembre 2003 - del regolamento emanato con il d.P.R. n. 319. L'articolazione complessiva consta di 22 centri di responsabilità, di cui 4 costituenti l'amministrazione centrale, espressa dal Gabinetto e da tre Dipartimenti, e 18 gli uffici regionali scolastici. Tale struttura merita una migliore messa a punto, soprattutto per i due dipartimenti che operano per l'area istruzione, volta ad una individuazione delle unità previsionali di base di effettiva significatività ed alla verifica dei capitoli da ascrivere ad esse. Tenuto poi conto che nella realtà il bilancio continua ad essere gestito sulla base dei capitoli, va eseguita una rigorosa analisi, che valutando i singoli oggetti di spesa, contenga la disomogeneità che li caratterizza e la conseguente compromissione della leggibilità dei conti. Altra verifica da affrontare è quella attinente alla necessità della istituzione di distinti capitoli per oggetti che potrebbero essere riportati a denominazioni più comprensive. Spesso l'aumento del loro numero sembra tradurre l'assenza di un disegno unitario che raccolga il senso complessivo dell'azione che si intende condurre e della sua scomposizione in specifiche linee di intervento.

La classificazione per funzioni obiettivo - oltre tutto sottratta alla decisione parlamentare - non dà luogo ad una struttura razionale e trasparente; essa deve essere riconsiderata onde evitare il sostanziale svuotamento del disposto dell'art. 13 del d.lgs. n. 279 del 1997 che intende mettere a disposizione delle decisioni del Parlamento uno strumento per la valutazione delle politiche pubbliche.

2.2. *Provvedimenti di variazione al bilancio. Valutazioni sull'utilizzo del fondo per i consumi intermedi. Valutazioni degli effetti della manovra correttiva.*

Fin dallo scorso anno la Corte si è espressa sull'impianto della politica di bilancio per il 2005⁴, sottolineando la necessità di esaminare le singole misure correttive, allo scopo di verificarne il grado di realizzabilità e la consistenza delle stime degli effetti di contenimento del disavanzo.

Gli obiettivi di spesa derivanti, ad esempio, dalla "regola del 2 per cento" apparivano molto stringenti, soprattutto per la categoria più colpita, i consumi intermedi. Il vincolo veniva

⁴ Corte dei conti - Sezioni riunite - Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2004, cap.I. §. 5.3.

riferito ad una base 2004 (le previsioni corrette con gli effetti del d.l. n. 168) che risultava inferiore al livello di spesa effettivamente realizzato in tale anno. In altri termini, il livello-obiettivo per il 2005 si collocava al di sotto del livello di spesa del 2004.

Legge Finanziaria 2005: Legge n. 311/2004 art. 1, commi 5 ed 8
Regola del 2%

(milioni di euro)

	Competenza		Cassa	
	2004	2005	2004	2005
Previsioni rideterminate d.l. n. 168 – legge n. 191 del 2004 (a)	49.957	50.879*	51.842	52.802
Previsioni definitive (b)	51.860	51.604	53.809	52.726
Scostamento (b/a)	3,8	1,4	3,8	-1,4
Impegni/Pagamenti ©	51.964	51.835	52.570	51.696
Scostamento (c/a)	4,0	1,9	1,4	-2,1

*Previsioni (base 2004+2%)

Fonte: Corte dei conti elaborazione sui dati dei rendiconti

Nel prospetto sono posti a raffronto gli esiti delle gestioni 2004 e 2005 in rapporto all'applicazione delle disposizioni che nei due esercizi hanno concorso a determinarne le disponibilità. Se ne ricava, per la competenza, l'insuccesso della manovra di contenimento della spesa del 2004, avendo le previsioni definitive superato del 3,8 per cento le previsioni rideterminate e gli impegni, addirittura, del 4 per cento. Rispetto al 2004, l'insuccesso del 2005 si riduce, nell'insieme, di circa la metà: dell'1,4 per cento le previsioni definitive si sono discostate da quelle determinate secondo la "regola del 2 per cento", mentre gli impegni le hanno superate dell'1,9 per cento. In entrambi gli anni questi esiti denunciano eccedenze di spesa. Per il conto di cassa la situazione risulta decisamente migliore. Infatti, in definitiva, i pagamenti del 2004 hanno superato le previsioni rideterminate dell'1,4 per cento e nel 2005 se ne sono mantenuti al di sotto del 2,1 per cento, dimostrando che per questo anno l'obiettivo è stato centrato.

La verifica dell'efficacia di strumenti di controllo di tale natura, della capacità cioè di introdurre correzioni permanenti nei volumi di spesa, resta comunque esposta all'osservazione di fondo, che evidenzia come la tecnica dei tetti uniformi di spesa, pur sorretta dalla limitazione degli stanziamenti di competenza e di cassa, costituisca uno strumento di carattere congiunturale che, se protratto nel tempo, incide negativamente sulla funzionalità dell'amministrazione. In aggiunta a ciò va osservato come un volume di risorse per i consumi intermedi pari al 2,4 per cento dell'intera dotazione MIUR, che, in valori assoluti, si è tradotto, nel 2005, in circa 1.240 milioni (impegni di competenza), a causa della struttura e delle classificazioni del bilancio rischia di determinare effetti distorsivi a danno delle strutture scolastiche, restando sottratti alla categoria 2 i finanziamenti per le università e per gli enti di ricerca.

2.3. Audit finanziario-contabile.

2.3.1. Note di audit finanziario-contabile.

Il conto residui presenta 210 milioni di economie, che risultano determinate da 88 milioni di effettive economie, da 124 milioni di perenzioni (59 per cento) e da 2 milioni di eccedenze.

Il conto della competenza si chiude con una maggiore spesa di 231 milioni, derivante da 346 milioni di effettive economie e da 577 milioni di eccedenze.

Dall'insieme dei due conti si ricava che le maggiori spese totali sono state pari a circa 20 milioni; le economie 558 milioni, di cui 434 milioni costituite da economie effettive e 124 milioni da perenzioni; le eccedenze 579 milioni.

Il volume delle economie, rispetto al 2004, si è ridotto di oltre il 30 per cento, 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).

Anche nel 2005 si sono verificate eccedenze di spesa, che, nel volume finale complessivo del Ministero, sono determinate in 579 milioni, risultando poi in parte compensate dalle economie⁵. Il fenomeno si era registrato anche nei precedenti esercizi.

I dati 2002 – 2003 – 2004 – 2005 di seguito riportati espongono l'evoluzione del fenomeno, che si manifesta su capitoli di spese per il personale, principalmente della scuola.

anni	residui	competenza	cassa
2002	+895.328.446,72	+664.367.403,09	+1.684.883.434,54
2003	-	+1.331.208.968,06 (+ 100,4 per cento a.p. *)	+1.865.067.410,98 (+ 10,7 per cento a.p.)
2004	+4.773.806,72	+389.530.626,98 (- 70,7 per cento a.p.)	+448.571.388,84 (- 75,9 per cento a.p.)
2005	+2.066.773,23 (-56,7 per cento a.p.)	+577.266.338,37 (+ 48,2 per cento a.p.)	+526.628.970,38 (+17,4 per cento a.p.)

* anno precedente

Come può rilevarsi, nel 2005 il fenomeno è stato più contenuto esclusivamente per il conto dei residui; nel conto della competenza è ritornato a crescere, anche se non nei termini verificatisi nel 2003. Esso, comunque, ha interessato tutti gli uffici regionali, presso i quali le eccedenze si sono verificate, oltre che per il personale della scuola, per alcuni anche per i dipendenti degli stessi uffici e dei Centri di Servizi Amministrativi (CSA). Ulteriori maggiori spese hanno riguardato il personale dell'alta formazione artistica e musicale e quello dei centri di responsabilità Gabinetto e Dipartimento università e ricerca.

I pagamenti di tali spese sono eseguiti mediante l'emissione di ruoli di spesa fissa, modalità che, prescindendo dalle ordinarie fasi gestionali (previsione, liquidazione, ordinazione), viene contabilizzata dopo la chiusura dell'esercizio finanziario, determinando in alcune circostanze un *surplus* di pagamenti rispetto alla previsione e quindi le eccedenze. Questa la descrizione del processo amministrativo che conduce alle eccedenze; la genesi va ricollegata ad una imperfetta modulazione della distribuzione dei fondi tra i centri di responsabilità, soprattutto quelli regionali, e ad una stima non sufficientemente adeguata delle effettive entità degli oneri⁶.

2.3.2. Significatività e rilevanza economica dei capitoli e dei titoli di spesa individuati.

In applicazione degli indirizzi espressi, con la deliberazione n. 36 del 25 – 29 novembre 2005, dalle Sezioni riunite della Corte sono state effettuate, anche per l'esercizio 2005, in prosecuzione dell'esperimento avviato in occasione dell'esame del rendiconto 2004, alcune analisi e verifiche, a campione, sull'affidabilità e attendibilità dei conti. L'intento è quello disporre di elementi sintomatici a supporto della dichiarazione di affidabilità del conto del bilancio. Si è proceduto nei seguenti termini.

⁵ Pur essendo il capitolo l'unità di rilevazione delle singole eccedenze, il rendiconto accerta definitivamente le eccedenze a livello di UPB, decurtate delle economie realizzate nell'ambito della stessa UPB.

⁶ L'art. 7, comma 6, della legge 30 dicembre 2004, n. 312 di approvazione del bilancio dello Stato per l'anno 2005 ha autorizzato il Ministro dell'economia e delle finanze a disporre, in relazione all'andamento gestionale delle spese, variazioni compensative tra i centri di responsabilità degli Uffici scolastici regionali per i capitoli riguardanti competenze fisse e relativi oneri riflessi dovute al personale della scuola.

Si è data comunicazione all'Amministrazione ed all'Ufficio Centrale del Bilancio dell'avvio delle operazioni.

Sono stati preliminarmente indicati i capitoli del rendiconto 2005 da considerare ai fini della successiva individuazione di quelli in ordine ai quali effettuare le verifiche per un titolo di spesa ciascuno. Tra di essi sono stati considerati i seguenti dieci, l'esame dei quali ha fatto emergere quanto segue.

1. C.d.R. 1 capitolo 1042 – spese per studi, indagini ... - esercizio 2005 - titolo n. 7 – a favore di ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica – Roma di 307.808,31 euro, quale corrispettivo dell'indagine sulle spese delle famiglie per l'istruzione, condotta nell'ambito della convenzione stipulata il 21 dicembre 1999. L'ordinativo di pagamento, che è stato emesso in riferimento all'impegno n. 5519/001 assunto il 22 settembre 2005 e registrato il 27 settembre 2005, consegue all'autorizzazione di pagamento rilasciata in data 10 ottobre 2005 dal dirigente dell'Ufficio VIII della D.G. risorse umane, etc. a seguito della presentazione della fattura n. X2004046 del 28 settembre 2004. Il pagamento è avvenuto il 19 ottobre 2005.

2. C.d.R. 1 capitolo 1052 – fitto di locali ed oneri accessori – esercizio 2005 - titolo n. 1 - a favore di WXIII/IE Commercial 1 s.r.l. – Milano di 892.111 euro, quale quota parte del canone di locazione dell'immobile sede del Ministero per il periodo 1° aprile 2005-30 giugno 2005 di cui al contratto stipulato il 30 luglio 1999. L'ordinativo di pagamento, che è stato emesso in riferimento all'impegno contemporaneo n. 2796/001, consegue all'autorizzazione di pagamento rilasciata in data 21 aprile 2005 dal Direttore generale per le risorse umane del Ministero, acquisti e affari generali a seguito della presentazione della fattura n. 5100002 dell'8 aprile 2005. Il pagamento è avvenuto il 20 giugno 2005.

3. C.d.R. 2 capitolo 1202 – spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo – esercizio 2005/Rs2004 - titolo n. 38 - a favore di Pirelli & C. Real Estate Facility Management S.p.A. – Milano di 156.982,03 euro, quale quota parte del riconoscimento del debito nei confronti del RTI IBM, di cui la Società è componente, approvato con DDG n. 4649 del 24 novembre 2004; n. 5114 del 23 dicembre 2004; n. 2198 del 25 maggio 2005, registrati alla Corte dei conti. L'ordinativo di pagamento, che è stato emesso in riferimento all'impegno n. 12864/001, consegue all'autorizzazione rilasciata in data 23 settembre 2005 dal Direttore generale per i sistemi informativi a seguito della presentazione delle fatture n. GP1401007981 e n. 1000084350, entrambe in data 2 agosto 2005. Il pagamento è avvenuto l'11 ottobre 2005.

4. C.d.R. 2 capitolo 1258 – spese per la realizzazione del progetto biblioteche..... – esercizio 2005/Rs2004 - titolo n. 9 - a favore di RAI Radio Televisione Italiana S.p.A. – Roma di 102.003,04 euro, quale corrispettivo relativo all'esecuzione del contratto stipulato in data 10 dicembre 2004, approvato con DD 22 dicembre 2004. L'ordinativo di pagamento, che è stato emesso in riferimento all'impegno n. 12998/001 assunto sul capitolo 2009 – esercizio 2004 – il 22 dicembre 2004 e registrato in data 10 gennaio 2005 nei confronti di RAI S.p.A., consegue all'autorizzazione rilasciata il 2 dicembre 2005 dal dirigente dell'Ufficio II della D.G. per la comunicazione a fronte delle fatture in data 30 novembre 2005 n. 0503000091 e 0503000095. Il pagamento è avvenuto il 15 dicembre 2005.

5. C.d.R. 2 capitolo 1390 – spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo – esercizio 2005 - titolo n. 17 – a favore di IBM ITALIA S.p.A. – Roma di 5.338.327,02 euro, quale quota parte del riconoscimento dello stesso debito indicato *sub* 3. L'ordinativo di pagamento, che è stato emesso in riferimento all'impegno n. 195/001 assunto il 25 maggio 2005 e registrato il 21 giugno 2005 nei confronti del suddetto RTI, consegue all'autorizzazione rilasciata dal Direttore generale per i sistemi informativi il 23 settembre 2005 a seguito della presentazione delle fatture n. B76368 e n. B76369 del 3 agosto 2005; n. T00168 del 30 giugno 2005. Il pagamento è avvenuto l'11 ottobre 2005.

6. C.d.R. 3 capitolo 1370 – spese per la promozione, ricerca e diffusione di modelli innovativi di formazione e aggiornamento del personale della scuola e... - esercizio 2005 - titolo

n. 12 – a favore di INDIRE – Firenze di 238.350 euro, quale acconto, nel limite dell'85 per cento, del finanziamento destinato alla realizzazione di un piano di formazione per il personale ATA neo-immesso in ruolo. L'ordinativo di pagamento, che è stato emesso in riferimento al contemporaneo impegno n. 7102/001 assunto il 26 ottobre 2005 e registrato il 28 ottobre 2005 nei confronti dell'INDIRE, provvede all'erogazione del suddetto acconto. Il pagamento è avvenuto il 17 novembre 2005.

7. C.d.R. 3 capitolo 1518 – iniziative di potenziamento di qualificazione dell'offerta formativa, di integrazione scolastica degli alunni in situazione di handicap. - esercizio 2005 - titolo n. 2 - a favore dell'Istituto professionale di Stato "Virginia Woolf"- Roma di 664.000 euro, quale finanziamento per lo svolgimento di attività di formazione di docenti di sostegno nell'ambito del progetto "nuove tecnologie e disabilità", disposto dal DD n. 49 del 14 novembre 2005. L'ordinativo di pagamento, che è stato emesso in riferimento al contemporaneo impegno n. 9362/001 assunto il 29 novembre 2005 e registrato il 2 dicembre 2005 nei confronti del suddetto Istituto, consegue all'autorizzazione recata dallo stesso DD n. 49. Il pagamento è avvenuto il 21 dicembre 2005.

8. C.d.R. 4 capitolo 1700 – interventi per la promozione di iniziative di cooperazione scientifica – esercizio 2005 - titolo n. 42 – a favore dell'Associazione Servizi e Ricerche RUI – Roma di 219.200 euro, quale corrispettivo dell'attività svolta nel primo quadrimestre 2005 in esecuzione delle prestazioni indicate dalla convenzione 5 febbraio 2004. L'ordinativo di pagamento, che è stato emesso in riferimento all'impegno n. 1141/001 di 657.600 euro assunto in data 24 marzo 2005, registrato il 12 aprile successivo, nei confronti dell'Associazione, consegue all'autorizzazione rilasciata in data 7 giugno 2005 dal dirigente dell'Ufficio IV della Direzione generale per l'università a seguito dell'approvazione della relazione quadrimestrale delle attività svolte di cui al verbale della Commissione di vigilanza del 25 maggio 2005 e della presentazione della fattura n. 7/05. Il pagamento è avvenuto il 28 giugno 2005.

9. C.d.R. 4 capitolo 7254 – fondo per le agevolazioni alla ricerca – esercizio 2005/Rs2001 - titolo n. 579 - a favore di San Paolo IMI S.p.A.- Roma per il successivo accredito a MATEC S.r.l. di 787.580 euro, quale 3^a quota a saldo del contributo concesso dal DD 23 aprile 2002 per il finanziamento di un progetto di ricerca. L'ordinativo di pagamento, che è stato emesso in riferimento all'impegno n. 3016/004 assunto nella stessa data e registrato il 24 maggio 2002, consegue all'autorizzazione rilasciata il 2 agosto 2005 dal Direttore generale per il coordinamento e lo sviluppo della ricerca a seguito della richiesta del suddetto Istituto bancario inoltrata, in data 9 giugno 2005, a conclusione del progetto di ricerca attestata dalla relazione scientifica finale e dalla relazione tecnico-contabile. Il pagamento è avvenuto il 5 settembre 2005.

10. C.d.R. 4 capitolo 7298 – completamento opere infrastrutturali nelle aree depresse – esercizio 2005/Rs 2001 - titolo n. 4 - a favore del Politecnico di Bari di 602.443 euro, quale assegnazione attuativa della delibera CIPE n. 52 del 21 aprile 1999, da utilizzare per opere edili riguardanti alcuni istituti universitari, disposta dal DD in data 29 aprile 2005 a carico dei fondi del capitolo 7337 relativi all'anno 2001 impegnati con il DD 5 dicembre 2001 – impegno n. 7136/001 registrato il 13 dicembre 2001. L'ordinativo di pagamento consegue alla autorizzazione rilasciata dallo stesso DD 29 aprile 2005. Il pagamento è avvenuto il 25 maggio 2005.

L'entità del volume finanziario espresso dai provvedimenti esaminati in rapporto ai pagamenti totali MIUR è pari allo 0,018 per cento. I titoli di spesa esaminati, unitamente alla documentazione amministrativa di supporto, non hanno fatto rilevare irregolarità formali significative. Ciò lascia spazio ad alcune osservazioni più direttamente attinenti agli aspetti sostanziali dell'azione amministrativa. Quando il rapporto giuridico che conduce all'ordinativo di pagamento intercorre tra due soggetti pubblici, come nel caso *sub 1*, le procedure si svolgono con particolare allungamento dei tempi amministrativi e moltiplicazione di adempimenti

espletati senza alcuna solerzia. L'esame dei casi riguardanti finanziamenti per la ricerca industriale (*sub 9*) e l'edilizia universitaria (*sub 10*) ha richiesto di addentrarsi in procedimenti di forte complessità, la cui utilità non si riesce a cogliere, in specie per l'edilizia universitaria. Un risultato di certo raggiunto è che risorse che si è inteso rendere disponibili nel 1999 vengono erogate nel 2005. Per la ricerca industriale, ma l'osservazione può riferirsi anche al caso *sub 8*, l'esame degli aspetti tecnici e scientifici, nel corso e al termine della realizzazione dei progetti ammessi a finanziamento, dovrebbe essere più opportunamente affidato ad esperti diversi da quelli che ne hanno supportato la presentazione. Osservazione analoga riguarda, infatti, il caso *sub 8*, dove accade che, nell'attuazione di una convenzione stipulata a trattativa privata, la congruità delle prestazioni sia validata da dirigenti appartenenti allo stesso Dipartimento nell'ambito del quale è stato stipulato l'atto.

3. Valutazioni sulla capacità programmatica e sull'attività nei principali settori di intervento.

3.1. Documenti e indirizzi programmatici.

I documenti di programmazione economico-finanziaria riproducono, negli anni, l'intento del Governo di promuovere la ricerca attraverso una rigorosa e strutturata strategia che individui e risolva le debolezze del sistema italiano della ricerca ed incentivi i suoi punti di forza, confermando la rilevanza da riconoscere al settore mediante l'elevazione dell'apporto statale, nel quadriennio 2003-2006, dall'attuale quota dello 0,6 per cento del PIL all'1 per cento, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica. Il dPEF 2005-2008, infatti, definisce prioritari il potenziamento di infrastrutture materiali ed immateriali e, in particolare, la ricerca e l'innovazione tecnologica.

Per la prima volta lo stato di previsione della spesa del Ministero⁷ riflette la struttura per dipartimenti definita dal regolamento di organizzazione (d.P.R. n. 319 del 2003). Per ciascuna area funzionale la Nota preliminare indica, in termini di alta generalità, le missioni prioritarie, ponendo all'Amministrazione le linee guida dell'azione⁸.

Viene affermato che gli stanziamenti di bilancio relativi all'istruzione scolastica sarebbero stati determinati in relazione al processo di attuazione delle riforme. L'affermazione, tenuto conto che essa è riferita al disegno di legge di bilancio a legislazione vigente, non appare del tutto corrispondente alla realtà dei fatti. Parimenti, per l'istruzione universitaria le previsioni di spesa terrebbero conto delle esigenze derivanti dalla riforma degli ordinamenti didattici. Anche in questo caso, l'indicazione, non sorretta da alcun elemento quantitativo, si segnala per genericità. Peraltro, viene richiamata l'attenzione su alcuni fattori di criticità che segnano il sistema universitario:

- percentuale di laureati e dottori di ricerca sulla popolazione attiva;
- percentuale delle risorse pubbliche destinate all'istruzione superiore in base al PIL;
- entità della spesa per la formazione universitaria per studente;
- rapporto docenti/studenti.

Se si considera che la nota preliminare deve indicare:

- i criteri adottati per la formulazione delle previsioni;
- gli obiettivi che si intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi;
- le assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio;
- gli indicatori di efficacia ed efficienza da utilizzare per valutare i risultati⁹, risulta evidente come le informazioni ed i dati necessari per la valutazione critica delle quantificazioni adottate per le UPB e per i capitoli siano del tutto mancanti, tanto che il ricorso al criterio della spesa

⁷ Legge 30 dicembre 2004, n. 312 Tabella 7 - MIUR.

⁸ Disegno di legge – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2005 e bilancio pluriennale per il triennio 2005 – 2007 – tabella 7 – stato di previsione MIUR – AC n. 5311.

⁹ Legge n. 468 del 1978 art. 2, comma 4 *quater*.

storica risulta tuttora prevalente e la determinazione dell'entità delle variazioni, spesso, non è sorretta da adeguati elementi giustificativi.

Questo, infatti, è stato l'accertamento che la Corte ha operato per l'esercizio 2004¹⁰.

A situazioni di tal genere intende ovviare l'integrazione dell'art. 2 della legge n. 468 del 1978, disposta dall'art. 1, comma 171, della Legge Finanziaria 2006 (legge n. 266 del 2005), che impone alle amministrazioni di tener conto, nelle formulazioni delle previsioni di spesa, degli esiti del controllo eseguito dalla Corte e di indicare, nelle note preliminari, le misure adottate a seguito delle sue valutazioni.

La Direttiva generale sull'azione amministrativa e sulla gestione¹¹ individua:

- i destinatari nei tre capi dipartimento, nei quindici direttori generali preposti alle articolazioni dei dipartimenti, nei diciotto direttori generali regionali;
- le priorità politiche per ciascuna delle tre aree corrispondenti alle funzioni istituzionali, cui se ne aggiunge una quarta, costituita dall'area trasversale relativa alla programmazione del bilancio, delle risorse umane del Ministero, dell'informazione, delle tecnologie e dei controlli. Le priorità politiche, secondo formulazioni di grande respiro, costituiscono, in rapporto a ciascuna area funzionale, indirizzi che esprimono gli obiettivi strategici della gestione. Sono uniti alla Direttiva un prospetto di sintesi degli obiettivi, collegati alle priorità politiche, con indicazione dei limiti temporali per il loro conseguimento (mese iniziale e terminale) e il decreto di assegnazione delle risorse finanziarie.

In via di esemplificazione, si richiamano alcuni tra gli 88 obiettivi indicati:

- varare la riforma del secondo ciclo di istruzione;
- rafforzare specifiche attività di formazione del sistema universitario;
- incremento della competitività¹².

Indicazioni di tal genere, poste, rispettivamente, per le aree dell'istruzione scolastica; dell'università e della ricerca, si collocano fuori dell'effettivo ambito gestionale, costituendo, piuttosto, priorità ed obiettivi, la cui realizzazione scaturisce solo dall'azione complessiva, espressa dai sistemi dell'istruzione e della ricerca nel loro insieme. Di questi ultimi, il MIUR, nei responsabili dei centri di responsabilità – cui si indirizza la direttiva – costituisce solo la componente di governo e di guida. E' del tutto evidente che gli esiti per la collettività vengono in primo luogo dal servizio fornito dalle scuole, dalle università e dalle istituzioni di ricerca, fino al servizio fornito direttamente allo studente e/o al cittadino. Quindi, riferire ai C.d.R. obiettivi come quelli innanzi richiamati configura una situazione cui non è possibile ricondurre alcun esito, almeno in termini quantitativi significativi. Altrettanto si verifica nei casi nei quali si pone come obiettivo la definizione di atti normativi, la cui emanazione incontestabilmente non è nella disponibilità dei dirigenti preposti ai C.d.R.

In secondo luogo, va osservato come gli obiettivi siano articolati in quattro sezioni in riferimento alle aree funzionali dell'Amministrazione e ciò solo consente di determinare i dirigenti generali destinatari, mediante l'individuazione di coloro che vi operano. Ma ciò avviene indistintamente nei confronti di tutti i dirigenti generali (capi dipartimento, direttori generali, direttori generali regionali) che operano nell'area. Con la conseguenza che l'individuazione di chi opera in relazione al singolo obiettivo avviene solo nel momento del concreto esercizio delle competenze di cui ciascuno è titolare, essendo oltretutto difficile rapportarne gli esiti al segmento di attività di cui ciascun dirigente è responsabile.

Terza osservazione: la direttiva non pone alcun indicatore per la misurazione del raggiungimento degli obiettivi¹³.

¹⁰ Corte dei conti Sezioni riunite decisione n. 22/contr./D. Rel. – S/05 del 24 giugno 2005: la nota preliminare 2004 MIUR è priva dei requisiti prescritti dalla norma indicata nella nota che precede (unico Ministero).

¹¹ La Direttiva generale sull'azione amministrativa e sulla gestione per l'anno 2005 è stata adottata in data 19 gennaio 2005 prot. n. 422/MR.

¹² Rispettivamente, obiettivi n. 2, cod. A. 1.2; n. 45, cod. B. 2.2; n. 56, cod. C.1.1.

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.

L'ambito proprio di esercizio delle funzioni istituzionali della Corte, in cui si iscrive questa relazione, rende evidente come essa non costituisca la sede per una valutazione degli indirizzi che hanno guidato la riforma dell'ordinamento scolastico e formativo e dell'attuazione che ne è stata data nell'esercizio della delega, concessa al Governo dalla legge 28 marzo 2003, n. 53. Essa ha riguardato la definizione, ai sensi degli articoli 33 e 117 della Costituzione, delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale. La conclusione della XIV legislatura rappresenta, comunque, un passaggio utile per condurre uno sguardo di insieme sui tratti essenziali che caratterizzano la riforma ed, in particolare, per soffermarsi sulle norme e sulle soluzioni adottate per finanziarne gli oneri. Ciò è fatto sintetizzando i contenuti fondamentali dei sei decreti legislativi, che concretano il completo esercizio della delega¹⁴, e ricostruendo il quadro finanziario determinato dal complesso normativo costituito dalla legge n. 53 del 2003, dalle disposizioni delle leggi finanziarie annuali, dalle altre norme che hanno individuato ulteriori specifiche fonti finanziarie e dalle norme delegate. È così possibile richiamare l'attenzione su alcuni aspetti problematici che tale complesso pone.

A. Principali tratti innovativi della legge n. 53 del 2003.

I sistemi di istruzione e di formazione professionale garantiscono a tutti il diritto all'istruzione ed alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro i 18 anni di età secondo livelli essenziali di prestazione definiti su base nazionale. Correlativamente, la fruizione dell'offerta di istruzione e formazione costituisce un dovere, la cui inosservanza è sanzionata legislativamente. Viene, inoltre, generalizzata l'offerta della scuola dell'infanzia. [art. 2, comma 1 lett. c) ed e)].

La scuola dell'infanzia, la scuola primaria, la scuola secondaria di primo grado (I ciclo), i licei ed il sistema dell'istruzione e della formazione professionale (II ciclo) costituiscono la complessiva articolazione del sistema educativo [art. 2, comma 1 lett. d)].

Il primo ciclo di istruzione si conclude con l'esame di Stato, che consente l'accesso ai licei e al sistema dell'istruzione e della formazione professionale; i licei si concludono, anch'essi, con l'esame di Stato che dà titolo per il proseguimento degli studi nell'università e nell'AFAM. L'ammissione al quinto anno dei licei dà accesso all'istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS). [articoli 2, comma 1 lett. f) e g), rispettivi ultimi periodi, e 3, comma 1 lett. c)].

Compiuti i 15 anni di età, i giovani possono conseguire i diplomi e le qualifiche in alternanza scuola-lavoro o nell'apprendistato [articoli 2, comma 1 lett. g) quarto periodo, e 4].

I titoli e le qualifiche professionali acquisiti al termine del sistema dell'istruzione e della formazione professionale sono valevoli su tutto il territorio nazionale se rispondenti ai livelli essenziali di prestazione. Essi danno ingresso all'IFTS ed, ove integrati da una frequenza di un corso annuale, al cui termine sia superato l'esame di Stato, cui si è però ammessi anche da privatista, all'università ed all'AFAM [articoli 2, comma 1 lett. h) e 7, comma 1 lett. c)].

¹³ Nella relazione al Parlamento della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico (SS.RR. delibera n. 20/contr./CL/02 del 21 dicembre 2001 – 6 maggio 2002 – Il costo del lavoro pubblico nell'anno 2000 – pag. 62) si mette bene in evidenza la diffusa genericità delle direttive ministeriali sull'azione amministrativa che confliggono con l'esigenza di misurabilità e valutazione degli obiettivi e dei risultati della gestione e che, peraltro, consegue sovente alla omessa, necessaria accuratezza nella predisposizione delle note preliminari al bilancio. Ciò, come si potrà vedere nel paragrafo 4.2.3, ha dirette conseguenze nella valutazione delle prestazioni dei dirigenti.

¹⁴ Il termine per l'esercizio della delega è venuto definitivamente a scadenza il 17 ottobre 2005: art. 3 della legge n. 306 del 2004.

È data possibilità di cambiare indirizzo tra i diversi licei e di passare da questi al sistema dell'istruzione e della formazione professionale e viceversa [art. 2, comma 1 lett. i)].

I piani di studio contengono un nucleo fondamentale, omogeneo su base nazionale ed una quota riservata alle regioni [articoli 2, comma 1 lett. l) e 7, comma 1 lett. a)].

La valutazione, periodica e annuale, degli apprendimenti e del comportamento e la certificazione delle competenze acquisite dagli studenti competono ai docenti [art. 3, comma 1 lett. a)].

Sistematiche verifiche periodiche sulle conoscenze ed abilità degli studenti e sulla qualità dell'offerta formativa delle scuole sono affidate all'Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione (INVALSI), che viene riordinato [art. 3, comma 1 lett. b)], in connessione con l'art. 1, comma 3 lett. b)].

I docenti, per qualsiasi ordine scolastico, debbono aver conseguito la laurea magistrale, avendo frequentato corsi a numero programmato, su base regionale, in rapporto ai posti effettivamente disponibili nelle scuole. L'accesso ai corsi avviene attraverso prove selettive, gestite dagli atenei, volte all'accertamento del possesso dei requisiti minimi curricolari e della preparazione dei candidati. Il superamento dell'esame di laurea ha valore abilitante all'insegnamento e, previa stipula di un contratto di formazione-lavoro, ammette ad un tirocinio annuale [art. 5].

L'attribuzione alla laurea del valore abilitante per l'esercizio professionale dell'insegnamento costituisce una soluzione caratterizzata da forte innovazione, che merita di essere considerata, tenendo conto di tutti i profili della complessiva disciplina dettata per i docenti, anche per le altre professioni, onde evitare le disfunzionalità delle procedure secondo le quali sono svolti attualmente gli esami di Stato per le diverse professioni (art. 33, quinto comma, Cost.).

Viene data la possibilità, secondo criteri di gradualità, di iscrivere anticipatamente alla scuola dell'infanzia ed alla scuola primaria i bambini che compiono, rispettivamente, i tre ed i sei anni entro il 30 aprile dell'a.s. di riferimento [art. 2, comma 1 lett. e) ed f)]. In prima attuazione, per l'a.s. 2003-2004 il numero dei bambini da iscrivere anticipatamente è stato contenuto fissando la data del compimento dell'età al 28 febbraio 2004. Al Ministro è dato il potere di modulare le anticipazioni in rapporto alle disponibilità finanziarie. [art. 7, commi 4 e 5].

Per l'a.s. 2004-2005 per la scuola dell'infanzia è stata parimenti stabilita la data del 28 febbraio 2005, accettando le iscrizioni solo a seguito dell'esaurimento delle liste di attesa eventualmente esistenti. La stessa data è stata prevista per le iscrizioni anticipate alla scuola primaria¹⁵. [articoli 12, comma 1, e 13, comma 1 del d.lgs. n. 59 del 2004]. Per l'a.s. 2005-2006 la scuola dell'infanzia ha visto confermata la data del 28 febbraio 2006, mentre per la scuola primaria si è ampliata la platea dei bambini interessati all'iscrizione anticipata portando la data al 31 marzo 2006¹⁶.

B. Il d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, entrato in vigore il 3 marzo 2004, definisce le norme generali per la scuola dell'infanzia ed il primo ciclo di istruzione, stabilendo l'attuazione del nuovo ordinamento dall'a.s. 2003-2004, per la scuola primaria, e dall'a.s. 2004-2005, per la scuola secondaria di primo grado (articoli 13, comma 2, e 14, comma 1)¹⁷. Sono definite

¹⁵ D.m. 4 marzo 2004.

¹⁶ D.m. 29 dicembre 2004. L'art. 6 del d.l. 30 dicembre 2005, n. 273, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51, ha esteso, per la scuola dell'infanzia, il periodo di sperimentazione delle iscrizioni anticipate all'a.s. 2006-2007.

¹⁷ Il decreto legislativo è stato sottoposto, su ricorso delle Regioni Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna, ad ampio scrutinio di legittimità costituzionale nella sentenza n. 279 del 7-15 luglio 2005 della Corte costituzionale. Sono state dichiarate costituzionalmente illegittime le norme degli articoli 12, comma 1 ultimo periodo; 13, comma 1 secondo periodo; 15, comma 1 secondo periodo, perché, tutte, costitutive di fattispecie di esercizio, da parte del Ministro, di potestà amministrative, mancanti della previsione sentita la Conferenza Unificata Stato-Regioni.

l'articolazione interna dei settori scolastici, le finalità e le attività educative e didattiche, le norme per la valutazione degli alunni, gli scrutini e gli esami. Sono, altresì, adottate, in via transitoria, in attesa dell'emanazione dei regolamenti previsti dall'art. 7 della legge n. 53 del 2003, le Indicazioni nazionali per i piani di studio - assetti pedagogici, organizzativi e didattici - dei diversi settori scolastici: scuola dell'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di I grado. Esse costituiscono i livelli essenziali delle prestazioni che il servizio scolastico deve fornire e trovano il loro riferimento nel Profilo nel quale lo studente deve riconoscersi al termine del primo ciclo.

L'offerta generalizzata della scuola dell'infanzia – non costituente esercizio del diritto-dovere all'istruzione - viene sospesa in attesa di reperire le necessarie risorse finanziarie ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 53 del 2003 (art. 1, comma 2). Un parziale finanziamento è stato successivamente previsto a carico dei fondi resi disponibili dalla Legge Finanziaria 2005 (art. 1, comma 130, della legge n. 311 del 2004).

Il primo ciclo di istruzione (scuola primaria e scuola secondaria di primo grado) costituisce il primo segmento offerto dal sistema scolastico per la realizzazione del diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione.

Per le iscrizioni anticipate alla scuola dell'infanzia ed alla scuola primaria sono dettate le disposizioni già ricordate [articoli 6, 12 e 13].

Secondo le relazioni che accompagnano il d.lgs. n. 59 del 2004 (in particolare, quella tecnica), le modifiche ordinamentali disposte non comportano incrementi delle prestazioni del servizio scolastico (invarianza dell'orario annuale delle lezioni) e, quindi, nuove spese, limitandosi il decreto ad incorporare le norme precettive, contenute nella legge n. 53 del 2003, riguardanti il finanziamento degli anticipi delle iscrizioni, che trovano copertura nella stessa legge n. 53 [art. 18].

Dalla relazione tecnica si ricava che le attività di nuova formazione dei docenti, rese necessarie dalle innovazioni introdotte negli ordinamenti didattici, in particolare, per l'insegnamento dell'inglese e l'alfabetizzazione nelle tecnologie informatiche, hanno trovato supporto finanziario nelle ordinarie risorse di bilancio ed in quota parte del fondo della legge n. 440 del 1997. Ciò avrebbe dovuto trovare corrispondenza, secondo un'espressa formulazione, nel piano programmatico di interventi finanziari, previsto dall'art. 1, comma 3, della legge n. 53 del 2003.

L'art. 7, comma 5, della legge n. 53 del 2003 aveva già disposto l'assegnazione di milioni 12,731; di milioni 45,829; di milioni 66,198, rispettivamente, per l'anno 2003, per il 2004 ed a decorrere dal 2005 a carico dell'accantonamento MIUR nel fondo globale di parte corrente per il 2003 e per gli anni successivi.

Va osservato come l'art. 7, comma 5, destini questi mezzi finanziari cumulativamente all'attuazione dell'art. 2, comma 1 lett. f), e del comma 4 dello stesso art. 7. Ciò esige di verificare quali siano le effettive nuove destinazioni di spesa sottese dalle due norme richiamate. La prima di esse, accanto agli anticipi delle iscrizioni, contempla, nella scuola primaria, l'alfabetizzazione in almeno una lingua dell'U.E. oltre alla lingua italiana e, nella scuola media, l'alfabetizzazione e l'approfondimento nelle tecnologie informatiche e lo studio di una seconda lingua dell'U.E. La seconda dispone in ordine agli anticipi delle iscrizioni relative agli a.s. 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006. Gli obiettivi di insegnamento innanzi indicati non risultavano finora presenti negli ordinamenti didattici della scuola italiana. Dal che appare difficilmente contestabile che il loro perseguimento possa avvenire solo se assecondato da disponibilità finanziarie, da utilizzare, sia pure, per la semplice riconversione dei docenti già in servizio e per una limitata acquisizione di materiale didattico. Risorse che, evidentemente, possono essere reperite mediante nuovi apporti o risparmi di spesa. La relazione tecnica al d.lgs. n. 59 del 2004 afferma che tali risorse sono state reperite nelle dotazioni ordinarie del bilancio ed in una quota parte di quelle previste, per l'anno 2003, nel fondo di cui alla legge n. 440 del

1997 senza fornire alcuna quantificazione. Tale è la posizione espressa dal Governo, che ha approvato il d.lgs. n. 59 del 2004 nel presupposto che i suoi contenuti non producano alcuna nuova spesa. Infatti, l'art 18 del d.lgs. n. 59 del 2004 destina le risorse indicate dall'art. 7, comma 5, esclusivamente alle iscrizioni anticipate presso le scuole statali.

C. Il d.lgs. 19 novembre 2004, 286, entrato in vigore il successivo 16 dicembre, istituisce il servizio nazionale di valutazione del sistema di istruzione e formazione, cui concorrono, oltre l'apposito Istituto (INVALSI), che viene riordinato, gli istituti scolastici e di formazione, insieme alle autonomie territoriali. Il servizio di valutazione richiede l'interoperabilità dei sistemi informativi ai fini dello scambio di dati e informazioni [art. 1, comma 3]. L'Istituto è ente di ricerca ed ha personalità giuridica ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero. Il Ministro ne individua le priorità strategiche [art. 2]. Le rimanenti norme definiscono i compiti e gli organi dell'Istituto (presidente, comitato direttivo, collegio dei revisori dei conti). Responsabile del funzionamento è il Direttore generale. Il personale è costituito da 48 unità, di cui due dirigenti; ad essi si aggiungono 10 unità in posizione di comando.

La spesa prevista per l'anno 2004 è di 7,306 milioni e, a decorrere dal 2005, di 10,360 milioni ed è posta a carico delle risorse assegnate dall'art. 3, comma 92, della legge n. 350 del 2003.

D. Il d.lgs. 15 aprile 2005, n. 76, entrato in vigore il 20 maggio 2005, individua, in modifica della precedente disciplina sull'obbligo scolastico e formativo, i percorsi per l'esercizio del diritto-dovere all'istruzione e formazione per almeno 12 anni o fino al conseguimento di una qualifica almeno triennale. La fruizione del diritto all'istruzione ed alla formazione è gratuita nelle istituzioni statali. L'attuazione del diritto-dovere avviene secondo la gradualità consentita dal reperimento delle necessarie risorse finanziarie [articoli 1, 2 e 6]. Presso il MIUR opera l'anagrafe nazionale degli studenti, che raccoglie i dati sui percorsi scolastici, formativi e in apprendistato dal primo anno della scuola primaria. Ne è assicurata l'integrazione con le anagrafi delle autonomie territoriali. La realizzazione dell'anagrafe è posta a carico degli stanziamenti ordinari del Ministero [art.3, commi 1 e 5]¹⁸. Sono previste azioni per l'orientamento, la prevenzione ed il recupero degli abbandoni e l'esercizio della vigilanza sull'assolvimento del dovere [articoli 4 e 5].

L'estensione della gratuità dell'iscrizione e della frequenza ai primi due anni degli istituti secondari superiori e dei corsi sperimentali di istruzione e formazione professionale comporta, dall'a.s. 2005-2006, una spesa di 11,888 milioni per il 2005 ed a 15,815 milioni a decorrere dal 2006, coperta mediante le risorse delle leggi finanziarie 2004 e 2005 [articoli 6, comma 1, e 9; art. 3, comma 92, della legge n. 350 del 2003 e art. 1, comma 130, della legge n. 311 del 2004].

Per l'osservanza dell'obbligo formativo è confermata l'utilizzazione dei fondi individuati dall'art. 68, comma 4, della legge n. 144 del 1999 e disposta l'attribuzione alle Regioni delle risorse statali destinate allo stesso scopo [art. 6, commi 3 e 4]¹⁹.

¹⁸ L'art. 3 citato al comma 1 dispone che l'anagrafe si avvalga delle dotazioni umane e strumentali del Ministero; il comma 5 adotta una formulazione che sembra adombrare un'aspettativa: dalla realizzazione dell'anagrafe non devono derivare nuove spese. In una prospettiva di tal fatta, la Relazione tecnica si spinge a sostenere che l'anagrafe sarà realizzata attraverso il sistema informativo dell'Amministrazione dell'istruzione, ed i relativi oneri faranno carico al costo di gestione del sistema informativo, che comprende già detta attività.

I contenuti della norma e le affermazioni della Relazione debbono essere raffrontati con il piano operativo del sistema informativo in corso di attuazione, definito ben prima dell'emanazione del d.lgs. n. 76 del 2005, e con le disponibilità finanziarie relative al 2005 ed al 2006. Per questi aspetti si veda il §. 5.

¹⁹ La relazione della Corte - Sezioni riunite in sede di controllo - delibera n. 27 del 22 luglio 2005 (I quadrimestrale 2005) - segnala come la mancanza di un quadro complessivo delle esigenze finanziarie connesse all'attuazione della delega, non consenta di valutare con certezza se gli stanziamenti residui siano sufficienti a coprire le ulteriori finalità della legge delega.

E. Il d.lgs. 15 aprile 2005, n. 77, entrato in vigore il 20 maggio 2005, disciplina l'integrazione del percorso scolastico e formativo nel secondo ciclo di istruzione mediante fasi di alternanza della frequenza scolastica con il lavoro assistito presso aziende da parte di studenti che abbiano compiuto i 15 anni di età [articoli 1, 2 e 4]. Sono definiti il regime delle convenzioni tra gli istituti scolastici e le aziende [art. 3], il supporto didattico, il servizio tutoriale [art. 5], i criteri di valutazione, certificazione e riconoscimento dei crediti acquisiti [art. 6]. In tal modo i giovani, accanto alla formazione scolastica, potranno acquisire competenze professionali spendibili sul mercato del lavoro, possibilità facilitata dal diretto collegamento tra istituti scolastici ed aziende.

Specifiche disposizioni rapportano l'entità delle iniziative disciplinate dal decreto al volume di risorse effettivamente disponibili [articoli 1, 3, commi 1 e 3, 5, comma 3]. Esse sono costituite da dotazioni a carico dei sistemi dell'istruzione e della formazione professionale, delle quali solo le prime sono quantificate in 10 milioni per il 2005 ed in 30 milioni a decorrere dal 2006 e prelevate dal fondo di cui all'art. 4 della legge n. 440 del 1997. La rimanente quota di finanziamento è fornita dal fondo per l'occupazione e gli interventi in materia di formazione continua di cui all'art. 68, comma 4 lett. a) della legge n. 144 del 1999 secondo la percentuale stabilita nella programmazione regionale. La Relazione tecnica indica in 13.200 euro il costo di un corso riferito a 24 studenti, il che, tenuto conto della disponibilità annuale attualmente prevista di 30 milioni, conduce a prevedere la possibilità di organizzare circa 2.272 corsi.

La quantificazione degli oneri determinati dal decreto risulta caratterizzata da un'approssimazione in alcuni casi eccessiva e manchevole: ad es. per le spese del personale impegnato nelle attività di *tutor*. A ciò aggiungasi che la formulazione delle norme sembra costituire in capo ai giovani potenzialmente interessati situazioni di diritto soggettivo, il cui esercizio resta però condizionato dall'entità delle risorse necessarie per l'approntamento delle attività formative e delle intese con le aziende, che sole consentiranno di corrispondervi²⁰.

F. Il d.lgs. 17 ottobre 2005, n. 226, entrato in vigore il 19 novembre 2005, definisce le norme generali ed i livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema di istruzione e formazione, articolato in otto licei e nelle istituzioni dell'istruzione e formazione professionale. Esso costituisce il secondo segmento che il sistema educativo, nel suo complesso, mette a disposizione per l'esercizio del diritto-dovere di istruzione, i cui livelli di prestazione sono garantiti dallo Stato (*recte*: Repubblica) [art. 1, commi 1 e 2].

Le disposizioni del decreto hanno ad oggetto esclusivamente gli ordinamenti didattici, essendo quelli di carattere gestionale ed organizzativo, sottesi dalle norme costituzionali a seguito delle innovazioni introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, restati fuori dall'oggetto della delega attribuita dalla legge n. 53 del 2003.

Il secondo ciclo è fondato sull'integrazione fra scuola e lavoro e su finalità comuni, pur perseguite secondo gli specifici tratti caratterizzanti, propri di ciascuno dei due complessi di istituti formativi. È comunque assicurata la pari dignità e, quindi, la permeabilità dei rispettivi percorsi didattici anche mediante il raccordo organico tra gli istituti [art. 1, commi 5 e seguenti].

Alle qualifiche professionali rilasciate dagli istituti rientranti nella competenza regionale viene riconosciuta valenza nazionale solo se rispondenti ai livelli essenziali di prestazioni definiti [articoli 1, comma 13, 15 e seguenti].

²⁰ La relazione della Corte - Sezioni riunite in sede di controllo - delibera n. 27 del 22 luglio 2005 (I quadrimestrale 2005) - evidenzia come la copertura si riferisca indistintamente a tutti gli oneri recati dall'articolato senza indicare per ciascuno intervento la corrispondente autorizzazione di spesa, come richiesto dall'art. 11-ter comma 1 della legge n. 468 del 1978, e, in secondo luogo, come la copertura di una spesa permanente predeterminata nel suo ammontare mal si concili con il requisito della modulabilità che caratterizza il Fondo per l'arricchimento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi, istituito dalla legge n. 440 del 1997, per effetto dell'inserimento nella tab. C allegata alla Legge Finanziaria.

Sono definiti i percorsi per ciascuna delle tipologie dei licei con i relativi orari annuali degli insegnamenti obbligatori comuni ed a scelta dello studente e di quelli facoltativi [articoli 2-11].

È introdotta la nuova figura del docente incaricato del raccordo tra le attività della scuola, gli studenti, le famiglie ed il contesto esterno. Al docente, provvisto di specifica formazione, sono affidati compiti di orientamento, di tutorato degli studenti, di coordinamento della didattica, nonché le relazioni con le famiglie e la cura della documentazione del percorso formativo compiuto dagli studenti [art. 12, comma 2].

Sono individuati gli adempimenti che concretano il processo di passaggio al nuovo ordinamento, disciplinato dall'integrazione delle disposizioni dei commi da 1 a 4 dell'art. 27. La definizione dei suddetti adempimenti, da parte del MIUR e delle Regioni, condiziona l'avvio contestuale, dall'anno scolastico e formativo 2007-2008, delle prime classi dei licei e dei corsi di istruzione e formazione professionale. La definizione degli adempimenti di competenza del Ministero consente, inoltre, la promozione di sperimentazioni del nuovo ordinamento nelle scuole²¹. La dotazione organica di diritto dei docenti per l'a.s. 2005-2006 resta confermata fino alla messa a regime dei nuovi licei [art. 27, comma 5].

L'esercizio del diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione viene esteso, dall'a.s. 2006-2007, al terzo anno degli istituti di istruzione secondaria superiore e dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale, raggiungendo in tal modo gli undici anni complessivi [art. 28, comma 1].

Le risorse statali, costituite dai fondi di cui all'art. 1, comma 7, del d.l. n.148 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 236 del 1993 (circa 305 milioni annui) ed all'art. 4 della legge n. 440 del 1997 (circa 186 milioni nel 2005) e da una quota del finanziamento disposto annualmente dalle leggi finanziarie, sono destinate, previo riparto, alle Regioni ai fini dell'assolvimento del diritto-dovere nei percorsi di istruzione e formazione professionale. Conseguentemente, è regolamentato il procedimento per il trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali [art. 28, commi 3 e 4].

L'onere prodotto dall'attuazione del decreto, valutato, per l'anno 2006, in 44.930.239 euro e, a decorrere dal 2007, in 43.021.470 euro, trova copertura negli stanziamenti assicurati dall'art. 1, comma 130, della legge n. 311 del 2004. Le suddette somme sono utilizzate per il funzionamento amministrativo-didattico delle scuole, il personale e la copertura del mancato introito delle tasse scolastiche [art. 30]. La Relazione tecnica ha individuato quali disposizioni produttive di nuovi oneri esclusivamente quelle recate dagli articoli da 4 a 11, che disciplinano le otto tipologie di licei, ed il comma 1 dell'art. 28, che porta al terzo anno del secondo ciclo l'obbligo scolastico. L'onere riferito ai licei riguarda l'incremento delle spese per il funzionamento amministrativo-didattico, valutato in 30 milioni per il 2006 ed in 15 milioni, come necessità permanenti, a partire dal 2007. Infatti, viene dimostrata l'insussistenza di nuove spese per i docenti; il personale ATA non è considerato. La spesa annua determinata dal prolungamento di un ulteriore anno dell'obbligo scolastico è individuata in circa 28 milioni, di cui 0,8 milioni (3 per cento) per il funzionamento; 19 milioni (68 per cento) per il personale ed 8 milioni (29 per cento) relativi alle mancate entrate delle tasse di iscrizione.

L'individuazione, operata dalla Relazione tecnica, delle norme dalle quali derivano nuovi oneri deve essere sottoposta ad attenta analisi, la cui necessità risulta sottolineata insistentemente dalle clausole che affermano l'invarianza della spesa frequentemente apposte a

²¹ Con decreti in data 28 dicembre 2005 il Ministro ha adottato gli atti che danno esecuzione agli adempimenti riguardanti i licei. Successivamente, il Ministro, ritenuta verificata la condizione posta dal comma 4 – ultimo periodo – dell'art. 27, con decreto n. 775 del 31 gennaio 2006, ha promosso un progetto, in ambito nazionale, concernente l'introduzione di innovazioni riguardanti gli ordinamenti liceali.

La Regione Toscana ha proposto conflitto di attribuzioni dinanzi la Corte costituzionale, chiedendo l'annullamento del decreto n. 775 (ricorso n. 4 del 29 marzo – 6 aprile 2006 in G.U. – serie speciale – n. 16 del 19 aprile 2006; ricorso n. 5 del 29 marzo – 12 aprile 2006 in G.U. – serie speciale – n. 19 del 10 maggio 2006).

disposizioni del decreto: ad es., articoli 1, comma 15; 3, comma 5; 12, comma 1. Non è, infatti, realistico ritenere che gli incrementi di spesa possano essere evitati per semplice effetto di affermazioni di tal fatta, sia pure di valenza legislativa. Un affidabile controllo dei volumi di spesa può ottenersi solo attraverso rigorose analisi funzionali ed organizzative aventi ad oggetto l'azione che le Scuole e l'Amministrazione debbono porre in essere per attuare gli interventi disposti dalle norme. Oltretutto, un tale approccio può concorrere ad evidenziare possibili risparmi di spesa e, quindi, risorse da impegnare per altre necessità. Diversamente, le innovazioni della riforma scolastica restano esposte al rischio di inaridirsi a causa di una prolungata mancata attuazione, dovuta all'insufficienza dei mezzi finanziari.

L'esame del provvedimento, condotto anche sulla base delle relazioni, fa emergere come la valutazione dell'incidenza delle innovazioni ordinamentali sulla qualità e quantità delle prestazioni richieste risulti spesso carente ed in qualche caso assente.

Ciò è quanto emerge direttamente dalle soluzioni finanziarie adottate dal decreto e dai contenuti della Relazione tecnica, ma, per un esauriente esame dei profili finanziari del provvedimento, occorre soffermarsi anche sulle disposizioni non considerate o non adeguatamente valutate dalla Relazione. L'attenzione va posta su tre gruppi di disposizioni, precisamente: a) articoli 3, comma 3, e 7, comma 3; b) articoli da 4 ad 11 e 25; c) articoli da 15 a 22 e 28, comma 1.

Le disposizioni *sub a)* riguardano, entrambe, l'insegnamento in inglese di discipline non linguistiche. Il decreto non contiene alcuna misura attuativa della previsione normativa, né le relazioni che lo accompagnano chiariscono con quali docenti si potrà provvedere. Il che pone di fronte all'alternativa di un onere non coperto o di un'innovazione didattica destinata a restare non attuata.

Le norme *sub b)* disciplinano le tipologie dei nuovi licei e la promozione degli insegnamenti linguistici e delle tecnologie sul presupposto – dimostrato nella Relazione tecnica - della rispondenza dell'attuale consistenza numerica della dotazione organica di diritto del personale docente anche alle necessità poste dal nuovo ordinamento senza porsi il problema della disponibilità, nei docenti, delle competenze professionali da esso effettivamente richieste.

Circa le norme *sub c)*, la Relazione tecnica attesta che il provvedimento non comporta oneri per le pubbliche amministrazioni diverse dallo Stato. Gli articoli da 15 a 22, riguardanti l'istruzione e la formazione professionale, materia di competenza legislativa esclusiva delle Regioni, pongono a loro carico un complesso di obiettivi vincolanti, costituiti, in via di sintesi, dal dover assicurare i livelli essenziali delle prestazioni del servizio formativo definiti dal decreto, che, per altra via, condizionano lo stesso accreditamento e l'attribuzione dell'autonomia delle istituzioni formative. A ciò si aggiunge che per poter corrispondere al prolungamento dell'obbligo formativo disposto dal comma 1 dell'art. 28 anche i percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale, così come previsto per gli istituti scolastici, dovranno contare su un più elevato numero di docenti e sostenere ulteriori spese di funzionamento. Per sopperire a questa realtà, superando l'attestazione della Relazione tecnica²², e, nello stesso tempo, contenendo, sia pur solo parzialmente, la posizione negativa espressa dalle Regioni e dagli Enti locali in sede di Conferenza Unificata, il Governo, nel corso del procedimento di esercizio della delega, ha introdotto nell'art. 28 i commi 3 e 4, che attribuiscono alle Regioni le risorse, di cui si è già detto in precedenza.

La decisione del Governo evidenzia che la valutazione, contenuta nella Relazione tecnica, che le disposizioni del decreto non comportassero oneri per le Pubbliche amministrazioni

²² Si conoscono due testi della Relazione contraddistinti dalle date, rispettivamente, del 20 giugno e del 14 ottobre 2005; entrambi non considerano i commi 3 e 4 dell'art. 28. Diversamente, la Relazione illustrativa, nella redazione successiva alla riunione del Consiglio dei Ministri – 13 ottobre 2005 -, nella quale è stato approvato in via definitiva il decreto legislativo n. 226, dà ragione dell'inserimento dei commi 3 e 4 nell'art. 28, avvenuto a seguito della proposta avanzata dal Governo in occasione della riunione della Conferenza Unificata del 15 settembre 2005.