

Esercizio	Capitolo di Spesa	Impegni comp./ Stanz def comp	Pagamenti comp./ stanziamento definitivo comp	Pagamenti res./ Residui iniziali	Pagamenti comp./ Impegni effettivi
2008	2180	84,51%	75,00%	73,71%	88,75%
	2181	75,05%	24,43%	45,40%	32,55%
	2182	69,76%	45,96%	45,35%	65,89%
	2183	90,66%	66,99%	62,62%	73,90%
2009	2180	85,78%	69,44%	68,82%	80,95%
	2181	99,38%	15,17%	57,99%	15,27%
	2182	65,83%	15,77%	47,55%	23,95%
	2183	83,47%	68,97%	93,38%	82,63%
2010	2180	90,38%	70,34%	55,38%	77,83%
	2181	80,52%	18,43%	46,32%	22,89%
	2182	81,31%	19,46%	47,25%	23,93%
	2183	91,47%	72,97%	93,54%	79,78%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Di fronte alla contrazione di circa il 50 per cento del 2009 rispetto al 2008, nel 2010 si registra, con 379,8 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, un leggero aumento nei confronti del 2009 (371,7 milioni) delle risorse assegnate ai quattro capitoli dalla LF 2010.

Nel 2010 si verifica rispetto all'anno precedente un aumento del finanziamento a titolo gratuito per studi, per la ricerca e nella costruzione di impianti e le infrastrutture (cap. 2182) a cui corrisponde una diminuzione dei contributi a organizzazioni internazionali.

Per i quattro capitoli si registra un tasso elevato di impegni in conto competenza su stanziamenti definitivi in conto competenza con punte maggiori per il 2183 e il 2180.

I pagamenti in conto residui relativi al capitolo 2183 registrano un netto miglioramento rispetto al 2009 (45,4 per cento) in quanto costituiscono il 93,5 per cento dei residui iniziali con un elevato tasso di smaltimento dei residui.

6.2. Programma 6 "Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale"

Tale programma, che attua le priorità politiche nn. 1 e 3, si articola in sette obiettivi strategici volti a consolidare la proiezione internazionale del "Sistema Paese" con rapporti con il mondo produttivo; a sostenere i processi multilaterali a sostegno della pace, rafforzando il ruolo dell'Italia nell'ambito delle Nazioni Unite e di altri organismi internazionali; a contribuire ai processi di stabilizzazione democratica delle aree in crisi; a rafforzare la presenza economica nell'America Latina; a promuovere la pace e la sicurezza nell'Africa Sub-Sahariana; a consolidare il ruolo dell'Italia nel Mediterraneo, svolgendo un'azione di prevenzione e soluzione dei conflitti; a promuovere la cooperazione bilaterale con i paesi dell'Asia per il consolidamento delle istituzioni democratiche e per assicurare la pace, la sicurezza e la tutela dei diritti umani.

Nella strategia politica che connota questo programma vengono in rilievo alcune azioni svolte nel 2010, del resto in continuità con gli anni precedenti, per interventi a sostegno della pace, dello sviluppo economico e del rafforzamento delle istituzioni, in varie aree geografiche³³.

³³ In Afghanistan (con una previsione di 50 milioni), in Medio Oriente (con un contributo italiano a favore dell'*institution building* e del rafforzamento della sicurezza nei territori palestinesi), in Iraq (con un impegno finanziario di circa 400 milioni in progetti a dono, 400 milioni in crediti di aiuto e 2,4 miliardi in remissione di debiti), in Somalia (con sostegni finanziari nel periodo 2009-2010 per complessivi 27,8 milioni, sia per il processo di riconciliazione nazionale, con 3,8 milioni, sia per la missione di pace AMISOM e per le forze di sicurezza somale, con 10 milioni, sia per aiuti umanitari di emergenza, con 14 milioni), nello Yemen (con investimenti della cooperazione pari a 60 milioni per finanziare il sistema di radar costieri e la formazione della guardia costiera yemenita), nei Balcani (con la partecipazione alla Conferenza nell'ambito dell'Unione europea, tenuta a Sarajevo il 2 giugno 2010, e con un piano che costituisce una iniziativa italiana), in Turchia (con una serie di eventi nel quadro dell'iniziativa "Italia in Turchia" del 2010), in Libia (con un sistema di sorveglianza integrato dei confini terrestri libici e con l'impegno nella lotta all'immigrazione irregolare nel Mediterraneo promossa dall'Italia nell'ambito dell'Unione europea, iniziative che, come è noto, hanno subito una battuta d'arresto a seguito delle recenti vicende che hanno riguardato questo Paese).

Va, peraltro, notato che alcuni interventi sono svolti in connessione con l'attuazione di altri programmi, in particolare del n. 2 (Cooperazione allo sviluppo).

Un'attività importante nell'ambito di questo programma è l'impegno nelle Nazioni Unite (specie per la riforma del Consiglio di sicurezza) e nell'Alleanza Atlantica.

Nell'ambito del programma in esame sono stati svolti interventi di quella che è stata definita la "diplomazia economica" che si realizza attraverso il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese italiane che ha riguardato, oltre ad alcune grandi imprese pubbliche e private, circa 1000 aziende di minori dimensioni ubicate in varie aree geografiche³⁴.

Dai dati finanziari esposti nelle tabelle 3 e 4 emerge che questo programma ha i più elevati stanziamenti definitivi di competenza pari a 1.313,8 milioni che costituiscono il 61,2 per cento del totale delle risorse del Ministero nell'ambito della missione 4. Si registra un'alta percentuale di impegni totali sulla massa impegnabile (94,6 per cento) relativi, per il 41,2 per cento, in particolare, a somme da erogare a enti, istituti ed altri organismi e a contributi obbligatori ad organismi internazionali (541,2 milioni).

A fronte di una percentuale di pagamenti totali sulla massa spendibile pari all'88,5 per cento, si rileva un'alta velocità di gestione della spesa pari al 96,8 per cento che trova una sua giustificazione nel fatto che questo programma è destinato, come si è visto, al finanziamento di varie organizzazioni internazionali e soprattutto di numerosi interventi di diversa natura che si traducono spesso in contributi obbligatori.

La velocità di smaltimento dei residui è alquanto ridotta (39,2 per cento). Ciò è dovuto soprattutto a vari capitoli per spese di funzionamento. Le spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librerie registrano, invece, una velocità di smaltimento del 100 per cento.

6.3. Programma 8 "Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali"

Il programma attua la priorità politica n. 3 e persegue l'obiettivo strategico di un rafforzamento dell'assistenza ai connazionali all'estero, con una particolare attenzione alla sottrazione internazionale dei minori.

Tra le iniziative svolte nel 2010 nell'ambito di questo programma, va ricordata innanzitutto la realizzazione del progetto di passaporto elettronico - in attuazione del regolamento comunitario n. 2252/2004, modificato dal successivo regolamento n. 444/2009 - che prevede il rilascio da parte di tutti gli uffici abilitati ad emetterlo, sia in Italia (472 questure e commissariati di polizia) che all'estero (210 uffici consolari). Sempre in attuazione del citato regolamento comunitario n. 444/2009, è stato introdotto il c.d. passaporto temporaneo che contiene la firma digitalizzata per garantire una maggiore sicurezza.

Un'altra iniziativa intrapresa per fornire un servizio ai cittadini italiani residenti all'estero, è stata quella del "funzionario itinerante", che consente di evitare lo spostamento di questi cittadini in località lontane dall'ufficio consolare; un dipendente di quest'ultimo, con una postazione mobile, si reca una o più volte nell'anno in dette località distanti, per rilevare le impronte digitali ai fini dell'emissione del passaporto. Sempre al fine di migliorare i servizi agli italiani all'estero, si sta realizzando, nell'intera rete diplomatica, il "Sistema integrato di funzioni consolari" (SIFC), il quale consente di svolgere in un unico programma tutte le funzioni consolari informatizzate (stato civile, passaporti, ecc.).

Forme particolari di intervento, svolte nell'attuazione del programma in esame, sono quelle riguardanti i detenuti italiani all'estero e la sottrazione internazionale di minori aventi la cittadinanza italiana; per quest'ultima si è registrata la soluzione positiva di 91 casi, con un incremento del 30 per cento rispetto all'anno precedente.

Il 2010, che ha registrato un aumento rispetto all'anno precedente del numero di domande di visto (1.607.168), è stato caratterizzato dall'entrata in vigore del "Codice comunitario dei

³⁴ Queste iniziative hanno riguardato, la Federazione Russa, alcuni paesi dell'America Latina (Panama e Venezuela), l'Africa (Algeria), nonché l'Asia (Arabia Saudita e Emirati Arabi Uniti).

visti” in applicazione del regolamento UE n. 810/2009, che ha comportato un aggiornamento delle procedure. In quest’anno l’Italia è stata sottoposta alla c.d. “Valutazione Schengen” da parte della Commissione europea e degli altri membri dell’Unione. In merito ai visti è continuata l’attività per l’avvio del VIS (*Visa Information System*) che dovrà garantire la semplificazione delle richieste di visto, evitarne la possibile falsificazione e facilitare i controlli alle frontiere.

In relazione al tema dell’immigrazione, premesso che esso riguarda per molti profili il Ministero dell’interno ed il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, va rilevato che l’attività del MAE è stata caratterizzata da una serie di negoziati con i principali Paesi di origine dei flussi migratori³⁵. Il MAE ha partecipato, con i Ministeri citati, alla definizione della programmazione dei flussi migratori, anche nella definizione del c.d. “Decreto Flussi 2010” e del “Decreto Flussi stagionali”.

E’ evidente, peraltro, che questo problema dovrebbe trovare la sua naturale soluzione in ambito multilaterale ed in particolare nel contesto dell’UE, soprattutto dopo lo scoppio delle insurrezioni in vari Paesi dell’altra riva del Mediterraneo. In proposito, va registrata positivamente la presentazione da parte della Commissione europea di una “Comunicazione sulla migrazione”³⁶, che, in attesa di una presa di posizione comune con l’Alto rappresentante per la PESC, afferma l’esigenza di una politica comune dell’UE nel campo dell’emigrazione e dell’asilo. In altri termini “una politica migratoria complessiva per i cittadini dei paesi terzi, basata su procedure di ammissione comuni, che tratti equamente tali cittadini”, che sia tale da “contribuire alla prosperità dell’UE”. In estrema sintesi: procedure di asilo “sicure ed efficienti”, frontiere esterne “effettive e credibili”, una revisione del “meccanismo di valutazione Schengen”, basato su un approccio “a livello dell’Unione con la partecipazione di esperti degli Stati membri e di FRONTEX”.

Questo programma che assorbe, con 73,5 milioni (tabelle 3 e 4), il 3,2 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero, presenta un’elevata velocità di gestione della spesa (98,3 per cento) e una ridotta velocità di smaltimento dei residui (15,5 per cento), dovuta in particolare al capitolo 3153 relativo a contributi in denaro, libri e materiale didattico ad enti vari per l’assistenza educativa dei lavoratori italiani all’estero e delle loro famiglie, con una velocità pari a solo il 2,63 per cento. Gli impegni totali costituiscono l’88,4 per cento della massa impegnabile, mentre i pagamenti totali sono pari all’81,9 per cento della massa spendibile.

6.4. Programma 9 “Informazione, promozione culturale, scientifica e dell’immagine del Paese all’estero”

Il programma attua la priorità politica n. 3 ed è realizzato attraverso due obiettivi strategici: il primo per il potenziamento delle iniziative di comunicazione sull’azione del Ministero a sostegno del Sistema Italia, il secondo volto alla promozione della cooperazione in ambito scientifico e tecnologico, anche attraverso la rete degli Istituti italiani di cultura (IIC).

In merito alla promozione della lingua italiana, nel 2010 è stata condotta l’indagine “italiano 2010”, al fine di disporre di un quadro aggiornato della diffusione della lingua italiana all’estero. Dai risultati parziali si conferma un aumento della richiesta di apprendimento dell’italiano. Il veicolo per la sua promozione è costituito essenzialmente dagli IIC (attualmente 89) e dalle istituzioni scolastiche (294)³⁷, ai quali si affianca l’attività di 244 lettori di ruolo e 130 lettori locali assunti da università estere con contributi del Ministero.

Oltre alla promozione della lingua, obiettivo fondamentale del Ministero è la promozione culturale che, soprattutto nella nuova organizzazione e impostazione della sua attività, si inserisce nel quadro più generale del “Sistema Paese”. A questo fine si è consolidata, anche nel

³⁵ Tunisia, Macedonia, Moldova, Bosnia, Serbia e, più di recente, Ucraina.

³⁶ V. doc. COM (2011) 248 def. del 4.5.2011.

³⁷ Così ripartiti: 22 scuole statali, 133 paritarie, 28 non paritarie, 77 sezioni italiane presso scuole straniere, 34 sezioni italiane presso le scuole europee.

2010, la collaborazione con il MIBAC e con il MIUR, anche con l'organizzazione di "stagioni o anni culturali". Sempre per questo profilo sono state prese iniziative per la valorizzazione del patrimonio culturale italiano³⁸, anche in relazione alle celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia.

Quanto alla cooperazione scientifica e tecnologica, orientata prioritariamente ai settori della ricerca e dell'innovazione, essa è stata promossa e realizzata anche nel 2010 attraverso la rete degli addetti scientifici e degli esperti presenti nelle sedi estere e degli IIC.

Il programma assorbe, con circa 210 milioni, il 9,3 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero (Tabelle 3 e 4), e presenta un'elevata velocità di gestione della spesa (95,2 per cento) ed una velocità di smaltimento dei residui, pur se non elevata (65,7 per cento), al di sopra della media del Ministero. Si rilevano peraltro, in vari capitoli per spese di funzionamento una velocità massima di gestione della spesa ed una ridottissima velocità di smaltimento dei residui (7,8 per cento).

³⁸ Tra queste si segnala la mostra fotografica "UN.it UnescoItalia" dedicata ai 45 siti italiani inseriti nella lista del patrimonio UNESCO.

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

- 1. Considerazioni di sintesi.**
- 2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero.**
- 3. Quadro normativo e programmatico:** 3.1. *Novità introdotte nell'anno;* 3.2. *La programmazione economico-finanziaria;* 3.3. *Note preliminari al bilancio; Direttive generali; Piano della performance;* 3.4. *Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione.*
- 4. Assetti organizzativi:** 4.1. *Processo di razionalizzazione organizzativa;* 4.2. *Innovazione tecnologica.*
- 5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero:** 5.1. *Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.;* 5.2. *Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse.*
- 6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali:** 6.1. *La missione: L'Italia in Europa e nel mondo;* 6.2. *La missione: Istruzione scolastica;* 6.3. *La missione: Istruzione universitaria;* 6.4. *La missione: Ricerca e innovazione.*

1. Considerazioni di sintesi

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, istituito con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 e confermato nell'originaria formulazione con la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), è attualmente titolare delle politiche in materia di istruzione nei diversi gradi e di ricerca. In tale ambito, il suo ruolo di indirizzo e di coordinamento si inquadra nell'attuale assetto costituzionale - che conserva alla competenza esclusiva dello Stato le norme generali sull'istruzione, i livelli essenziali delle prestazioni e i principi generali di riferimento per la legislazione concorrente - ed appare coerente con l'attuale scenario socio - economico, che privilegia un più ampio concetto di apprendimento, il cui percorso si snoda attraverso azioni volte, non solo ad un generico miglioramento dell'offerta formativa, ma soprattutto ad orientare i giovani alla prosecuzione degli studi ed all'ingresso nel mondo del lavoro.

Tale approccio unitario, che trova conferma nelle nuove politiche europee, è stato delineato nell'ambito delle priorità politiche e degli obiettivi strategici definiti nella nota preliminare allo stato di previsione della spesa per il 2010 e nella Direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione che, nell'attesa della definizione della struttura e delle modalità di redazione del piano di *performance* di cui all'art. 13, comma 6, lett. B del d.lgs. n. 150 del 2009, è stata redatta in coerenza con gli indirizzi contenuti nella Direttiva della Presidenza del Consiglio ed articolata seguendo le indicazioni della CIVIT, contenute nella delibera n. 3 del 2010.

Lo stato di previsione del MIUR evidenzia una dotazione finanziaria iniziale di competenza di 55,2 miliardi e previsioni di cassa pari a 56,5 miliardi, che raggiungono, rispettivamente i 56,4 miliardi e i 59,6 miliardi in sede di previsioni definitive, quasi interamente destinate alle spese correnti.

Il consuntivo, che registra indici coerenti con la natura delle relative spese, mostra pagamenti in conto competenza pari a 52,43 miliardi e pagamenti in conto residui pari a 4,18 miliardi, per un ammontare totale di 56,61 miliardi, di cui 53,9 miliardi di spese correnti ed 2,7 di spese in conto capitale, con un'incidenza sul volume dei pagamenti totali del bilancio dello Stato pari a circa l'11,2 per cento.

La flessione dei pagamenti registrata nel 2010, superiore al miliardo di euro nell'ambito dei redditi di lavoro dipendente, rispecchia, da un lato, l'effetto delle misure di riorganizzazione del servizio scolastico avviate dal 2007 e, dall'altro, i riflessi dell'applicazione delle disposizioni di contenimento e di razionalizzazione, avviate nel 2009, che continuano a valere nell'ambito del settore universitario e della ricerca.

Relativamente al settore scolastico, la strategia di intervento, in attuazione dell'art. 64 della legge n. 133 del 2008, mirava, in primo luogo, a completare l'azione di riorganizzazione — avviata nell'ambito della revisione degli ordinamenti scolastici, della razionalizzazione della rete scolastica e dell'utilizzo delle risorse umane — unita allo sviluppo di interventi volti alla stabilizzazione del precariato.

Quanto alla revisione degli ordinamenti scolastici, nel corso del 2010 è stato completato il riordino della scuola secondaria di II grado ed è stato dato avvio ai nuovi percorsi di studio a partire dalle classi prime. L'altro pilastro della riforma (la riorganizzazione della rete scolastica) segna invece, nell'anno scolastico 2010-2011, una battuta di arresto, anche in conseguenza della sentenza n. 200 del 2009 della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni della legge n. 133 del 2008 concernenti le azioni di ridimensionamento della rete delle Istituzioni scolastiche.

Tale ritardo, unito al primo avvio della riforma degli ordinamenti scolastici (limitato alle prime classi) e agli effetti conseguenti alla sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2010 in materia di posti di sostegno, ha contribuito alla mancata realizzazione degli obiettivi di riduzione attesi per l'anno scolastico 2010-2011, con la conseguente indisponibilità di risorse da destinare al recupero dell'utilità dell'anno 2011, ai fini della maturazione delle posizioni di carriera e stipendiali del personale del comparto scuola.

Malgrado tali difficoltà, l'andamento delle principali determinanti del sistema conferma la validità delle misure di razionalizzazione, avviate ai fini della riduzione della spesa. Le criticità riscontrate non hanno, infatti, ostacolato il processo di contenimento delle classi e di miglioramento del rapporto alunni per classe, che ha contribuito ad una migliore razionalizzazione dell'utilizzo del personale, come emerge dall'esame, da un lato, del rapporto tra l'organico di diritto e l'organico di fatto, e, dall'altro, dall'evoluzione del personale in servizio nelle due componenti del personale di ruolo e del personale temporaneo.

Tale andamento, che risponde ad una corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative, richiede tuttavia, a fronte del completamento del processo di razionalizzazione, una coerente politica di immissioni in ruolo. Politica che, pur suscettibile di produrre effetti inversi sull'andamento dei risparmi di spesa, consentirebbe di evitare, atteso il forte incremento delle cessazioni, la formazione di nuovo precariato e lo slittamento nel tempo degli oneri connessi all'attuazione del piano delle assunzioni.

Sempre con riferimento al settore dell'istruzione scolastica una particolare attenzione è rivolta ad alcune priorità definite nelle linee di indirizzo politico e declinate dalla Direttiva generale nell'ambito degli obiettivi strategici. In tale ambito si segnalano: l'impegno del MIUR nel sostenere i processi di convergenza delle politiche educative e gli interventi destinati alla messa in sicurezza degli edifici scolastici.

Sotto il primo profilo, lo stato di realizzazione di medio periodo dei Programmi Nazionali sull'Istruzione 2007-2013, finanziati dalle risorse provenienti dai Fondi Strutturali Europei,

sembra confortante, non solo in termini di risorse utilizzate e di realizzazione fisica delle azioni, ma anche con riferimento al miglioramento degli indicatori di risultato qualitativo.

La rilevanza di tali risultati acquista una significativa valenza alla luce della situazione italiana nella quale gli attuali indicatori presentano valori inferiori alla media europea e molto distanti dagli obiettivi di “Europa 2020” sia in tema di abbandono scolastico (19,2 per cento, rispetto ad una media europea del 14,4 e ad un obiettivo europeo fissato al 10 per cento) sia nell’ambito dell’istruzione terziaria (19 per cento rispetto ad una media europea del 32 per cento ed ad un obiettivo per il 2020 del 40 per cento).

Quanto invece agli interventi in materia di edilizia scolastica, la recente indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (deliberazione 15 del 2010), nell’esaminare segnatamente lo stato di attuazione del Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici (previsto dalla legge n. 289 del 2002), ha offerto un quadro complessivo del patrimonio dell’edilizia scolastica e della normativa di riferimento ed ha evidenziato una serie di criticità tra cui: il progressivo esaurimento delle risorse, il ritardo nel completamento degli interventi programmati, la complessità delle procedure e la pluralità degli attori, la ancora parziale attuazione dell’Anagrafe dell’edilizia scolastica, istituita dal MIUR fin dal 2006.

Le politiche in materia di istruzione universitaria, nel quadro delle competenze assegnate al MIUR anche alla luce della recente riforma, rispondono sostanzialmente alle principali criticità, da tempo rilevate, attraverso misure volte: a distribuire una quota sempre crescente delle risorse sulla base di criteri di premialità, a promuovere ed incentivare la ricerca scientifica ed a ridimensionare e qualificare l’offerta formativa.

Tali obiettivi, conformi agli obiettivi di razionalizzazione espressi nelle recenti Linee Guida del Governo per l’Università, scontano in primo luogo la progressiva erosione delle risorse a ciò destinate, che si rispecchia sia nell’evoluzione del FFO (Fondo di finanziamento ordinario) - che resta attualmente il principale strumento di finanziamento del sistema universitario statale - sia nell’andamento delle altre risorse trasferite che, pur rappresentando appena il 7,5 per cento dei trasferimenti, sono indirizzate ad obiettivi strategici, anche nell’ottica degli indirizzi contenuti nella recente legge di riforma.

Quanto al FFO, le variazioni in diminuzione attualmente previste, pur a fronte dello sforzo di contenimento delle spese e di razionalizzazione dell’offerta formativa, appaiono rilevanti e solo in parte attenuate dalle risorse stanziare nella legislazione successiva.

La flessione, registrata per la prima volta nel 2010, delle risorse assegnate al principale strumento di finanziamento delle Università statali, ha complessivamente peggiorato il rapporto tra le risorse del FFO e l’ammontare delle spese fisse al personale, cui la legge n. 1 del 2009 subordina, tra l’altro, la possibilità di procedere a nuove assunzioni.

Le difficoltà, confermate anche a livello di singolo Ateneo, sono destinate ad accentuarsi a decorrere dall’esercizio 2011 in relazione all’attuale mancanza di rifinanziamento delle risorse di cui all’art. 2, comma 428 della legge n. 244 del 2007 e al mancato riconoscimento, per la prima volta dal 2004, dei correttivi al rapporto tra la spesa di personale e il FFO (legge n. 10 del 2010).

In tale contesto anche l’incremento del FFO disposto dalla legge di stabilità 2011 (800 milioni vincolati alla realizzazione del piano straordinario di assunzioni del personale docente in attuazione della recente legge n. 240 del 2010) rischia di non raggiungere gli obiettivi previsti, in considerazione della necessità di garantire, comunque, il rispetto del limite del 90 per cento della spesa del personale.

Quanto agli altri trasferimenti non può non sottolinearsi la forte contrazione delle risorse che, pur rappresentando solo una quota marginale delle fonti di finanziamento, rispondono ad obiettivi strategici volti a migliorare il funzionamento degli Atenei e soprattutto a sostenere la condizione degli studenti.

Nell’ambito delle assegnazioni per l’esercizio 2010, significativo appare il progressivo esaurimento delle risorse per l’edilizia universitaria e delle risorse indirizzate ai servizi e agli interventi per gli studenti.

Al riguardo, un approfondimento della gestione delle risorse destinate ad integrare le disponibilità finanziarie delle Regioni e delle Province autonome da destinare a borse di studio e a prestiti d'onore a favore degli studenti ha evidenziato, anche nell'esercizio in esame, non solo l'insufficienza delle risorse stanziata ma, soprattutto, la forte disparità di trattamento sul territorio nazionale e il non rilevante interesse degli studenti per l'istituto del prestito d'onore, malgrado le convenzioni, stipulate tra Atenei/Regioni e gli Istituti di credito prevedano per gli studenti condizioni particolarmente vantaggiose, sia in termini di restituzione, sia di tassi di interesse.

Quanto infine al settore della ricerca, il dato complessivo che emerge a livello europeo, registra nel 2009 in Italia una quota complessiva di investimenti in ricerca e sviluppo stimata in circa l'1,27 per cento del Pil, ponendo il nostro Paese al disotto della media europea (2 per cento) e dei principali *partners* europei e, in ogni caso, molto distante dagli obiettivi di "Europa 2020".

Il Governo, nel recente programma nazionale di riforma, si è pertanto impegnato, pur alla luce dell'attuale quadro dei conti pubblici, in uno sforzo generale di riorganizzazione della politica di settore diretta a sostenere ed accompagnare la ristrutturazione e il rilancio competitivo del sistema produttivo, al fine di perseguire un obiettivo minimo di spesa complessiva (pubblica e privata) pari all'1,53 per cento del Pil entro il 2020.

La sede privilegiata in cui definire le necessarie misure di rilancio del settore è rappresentata dal Programma Nazionale della Ricerca (PNR), mentre i principali strumenti di attuazione si incentrano nella più efficace utilizzazione dei fondi posti a disposizione dall'Unione europea, nella revisione degli strumenti di spesa, nell'ampliamento dell'utilizzo di strumenti di sostegno automatico, nel potenziamento del contributo in conto interessi e nella prosecuzione dei programmi di ricerca e innovazione industriale.

Rilievo preminente assume quindi il nuovo PNR che, approvato dal CIPE il 23 marzo 2011, sviluppa e concretizza una delle direttrici fondamentali del Programma Nazionale di Riforma che allinea il Paese alla *vision* strategica di Europa 2020, indicando e descrivendo le azioni innovative volte a sostenere e accompagnare la transizione del sistema Paese verso l'economia della conoscenza. In coerenza con le linee strategiche e delle priorità di interesse nazionale, connesse allo sviluppo di tecnologie chiave abilitanti, il PNR ha individuato un primo gruppo di progetti di interesse strategico, denominati "Progetti Bandiera" e ulteriori 9 progetti di interesse su tematiche di avanguardia.

Quanto alle risorse disponibili, previste in bilancio a legislazione vigente ovvero in contabilità speciali, ed a quelle che potranno rendersi disponibili nel triennio, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, il nuovo Piano prevede un ammontare pari a 6.089 milioni da porre essenzialmente a carico del FAR (Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca) e dei Fondi strutturali europei.

La pluralità delle linee di finanziamento, la complessità dei procedimenti e la numerosità degli attori è alla base delle esigenze, più volte sottolineate nel piano, di prevedere strumenti di *governance* - che, nel rispetto delle singole autonomie, favoriscano l'integrazione ed il coordinamento delle azioni - e di avviare la semplificazione delle procedure, con l'obiettivo assicurare l'ottimizzazione dei processi e delle attività di generazione, diffusione e applicazione della conoscenza.

Particolarmente rilevante appare questo secondo profilo, atteso che, anche nell'esercizio di riferimento, non risulta ancora pienamente operativo il Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) che, istituito con la Legge finanziaria 2007, avrebbe dovuto garantire una più organica gestione delle risorse in attuazione degli obiettivi definiti nel Programma nazionale delle ricerche, sostenendo sia le attività di natura accademica che quelle avviate dalle imprese.

Uno sguardo, inoltre, allo stato di attuazione dei principali strumenti finanziati con i Fondi provenienti dal FIRST, conferma le criticità riscontrate che, non sempre, risultano legate all'ammontare delle risorse disponibili e al ritardo nell'assegnazione delle stesse.

Di particolare rilievo appaiono infine le azioni dirette ad incentivare gli investimenti in ricerca del mondo produttivo, nel cui ambito gli interventi diretti a potenziare la capacità innovativa delle imprese fanno leva, da un lato, sull'ottimale gestione delle risorse comunitarie e, dall'altro, sulla prosecuzione degli interventi di sostegno dei programmi di ricerca e di innovazione industriale, volti alla realizzazione di prodotti e servizi innovativi riguardanti aree tecnologiche strategiche per la competitività del Paese; contribuiscono, inoltre, alla capacità innovativa delle piccole e medie imprese anche l'ampliamento dell'utilizzo di strumenti di sostegno automatico comprendenti interventi a sportello ed incentivi fiscali (credito d'imposta).

2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, istituito con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, era stato separato dal decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, in due Dicasteri: il Ministero della pubblica istruzione e il Ministero dell'università e della ricerca.

La legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria 2008), con i commi 376 e 377 dell'articolo 1, ha riportato la struttura dell'esecutivo a quella stabilita dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, nella sua originaria formulazione.

L'attribuzione alla responsabilità di un unico Dicastero delle politiche in materia di istruzione nei diversi gradi e di ricerca si inquadra nell'attuale assetto costituzionale - che conserva all'ambito esclusivo dello Stato le norme generali sull'istruzione, i livelli essenziali delle prestazioni e i principi generali di riferimento per la legislazione concorrente - e appare coerente con l'attuale scenario socio - economico, che privilegia un più ampio concetto di apprendimento, il cui percorso si snoda attraverso azioni volte, non solo ad un generico miglioramento dell'offerta formativa, ma soprattutto ad orientare i giovani alla prosecuzione degli studi ed all'ingresso nel mondo del lavoro. In tale ambito si presenta di particolare rilievo l'obiettivo di incrementare il numero dei laureati (specie nelle discipline tecnico-scientifiche) e dei ricercatori, nella considerazione che la qualificazione del capitale umano rappresenta un passaggio essenziale nell'ottica di assicurare, attraverso interventi di ricerca industriale in grado di coinvolgere ed ottimizzare le capacità e le competenze delle Università e degli Enti di ricerca, il sostegno diretto ad investimenti finalizzati al potenziamento della capacità competitiva delle imprese.

Il ruolo di indirizzo e di coordinamento svolto dal MIUR appare al riguardo indispensabile a fronte delle attuali, difficili, condizioni dell'economia che richiedono, accanto al contenimento della spesa corrente, un migliore e più efficace utilizzo delle risorse esistenti. In tale ottica gli obiettivi di governo - a sostegno dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche, delle Istituzioni universitarie e degli Enti di ricerca - dovrebbero accompagnare il processo di cambiamento, mediate una serie di iniziative, spesso non adeguatamente finanziate, dirette ad innalzare la qualità dei servizi offerti ai cittadini.

Tale approccio unitario trova conferma nelle nuove politiche europee che, all'avvio dell'esercizio 2010, sono state declinate nelle misure racchiuse nella strategia definita "Europa 2020"¹ che segna il superamento della strategia di Lisbona. Tra le priorità indicate dalla Commissione europea rileva, in particolare, lo sviluppo di una economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione² che conferma, dal lato della ricerca, l'obiettivo del 3 per cento del Pil da investire in ricerca e sviluppo ed affronta, dal lato dell'istruzione, il problema dell'abbandono scolastico - del quale prevede una riduzione del tasso dall'attuale 15 per cento al 10 per cento - e la necessità di accrescere la quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni che ha completato gli studi superiori, da portare dal 31 per cento ad almeno il 40 per cento nel 2020. Le misure adottate nell'ambito di questa priorità permetteranno di esprimere le

¹ Commissione europea COM (2010) 2020 del 3 marzo 2010.

² Le altre priorità sono: una crescita sostenibile - promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva e una crescita inclusiva - promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione, che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale.

capacità innovative dell'Europa, migliorando i risultati nel settore dell'istruzione e il rendimento degli istituti di insegnamento e sfruttando i vantaggi che una società digitale comporta per l'economia e la società.

La rilevanza di tali obiettivi acquista una significativa valenza alla luce della situazione italiana nella quale i dati rilevati appaiono particolarmente distanti dai valori medi europei.

Quanto alle risorse investite in ricerca e sviluppo, le previsioni si attestano all'1,27 per cento del PIL nell'ambito del quale, a fronte di un ammontare di risorse pubbliche non distanti dalla media europea, l'apporto privato tiene ancora lontano l'Italia dai Paesi *leader* nel campo dell'innovazione.

Nell'ambito dell'istruzione secondaria³, il tasso di abbandono scolastico, pur in forte diminuzione del decennio, si attesta nel 2009 al 19,2 per cento, rispetto ad una media europea del 14,4⁴ e ad un obiettivo europeo fissato al 10 per cento, con valori fortemente differenziati sul territorio e con picchi rilevanti nei primi due anni della scuola secondaria di II grado e nelle Regioni dell'obiettivo convergenza⁵.

Valori inferiori alla media europea e molto distanti dall'obiettivo di Europa 2020, si rilevano anche nell'ambito dell'istruzione terziaria (assimilabile all'istruzione universitaria). La quota di popolazione nella fascia di età 20-34 anni che ha conseguito un'istruzione terziaria secondo gli standard internazionali (livello 5 e 6 dell'ISCED) risulta infatti pari al 19 per cento rispetto ad una media europea del 32 per cento ed ad un obiettivo per il 2020 del 40 per cento (già raggiunto peraltro da alcuni stati membri)⁶.

3. Quadro normativo e programmatico

Il quadro normativo e programmatico relativo agli esercizi 2010 e 2011 appare in linea con il ruolo di guida ed indirizzo assunto dal Ministero nella definizione delle politiche per l'istruzione e la ricerca e risulta coerente con gli obiettivi europei, declinati sia nel quadro strategico nazionale (QSN) che nella strategia di "Europa 2020".

3.1. Novità introdotte nell'anno

Sotto l'aspetto normativo, l'intervento di maggior rilievo si riconduce all'approvazione della nuova legge di riforma delle Università (legge n. 240 del 2010) che incide profondamente su alcuni aspetti di rilievo organizzativo aventi ad oggetto, in particolare, la nuova *governance* degli Atenei, lo stato giuridico e il reclutamento dei professori e dei ricercatori, l'organizzazione della didattica e della ricerca, la finanza e la contabilità ed infine la valutazione del prodotto universitario.

Pur nella complessità dei temi, può rilevarsi che la legge, nel delegare al Governo buona parte della concreta attuazione della riforma, interviene su temi oggetto di criticità riscontrate in varie sedi ed evidenziate anche dalla Corte dei conti nella Relazione sul sistema universitario del gennaio 2010.

Resta invece sullo sfondo il problema del finanziamento del sistema universitario che, indipendentemente dallo stanziamento di nuove risorse, non viene direttamente affrontato dalla nuova legge.

La sostanziale conferma del sistema incentrato sul Fondo di finanziamento ordinario e sugli altri trasferimenti finanziari disposti dallo Stato non sembra, infatti, garantire l'autonomia,

³ Dati EUROSTAT 2000-2009. I livelli di educazione sono codificati secondo la classificazione ISCED (*International standard classification of education*).

⁴ Solo Spagna, Portogallo, Turchia e Malta riportano percentuali superiori.

⁵ Tali dati risultano del tutto coerenti con gli indicatori utilizzati in sede di programmazione del PON 2007-2013. In tale sede i dati regionali relativi alle Regioni della convergenza hanno evidenziato, sia pur limitatamente all'anno 2005, valori superiori alla media europea (Calabria 17,7 per cento; Campania 25 per cento; Sicilia 30,4 per cento).

⁶ Danimarca, Spagna, Francia, Lituania, Lussemburgo, Olanda, Finlandia, Svezia, Regno Unito, Croazia, Islanda. Relativamente all'Italia il dato trova conferma nelle rilevazioni dell'ISTAT sulla forza lavoro nell'ambito delle quali, a fronte della popolazione totale compresa nella fascia di età 30-24, anni circa il 18,9 per cento risulta in possesso di una laurea breve o una laurea specialistica o un dottorato di ricerca.

anche finanziaria, riconosciuta legislativamente alle Università. L'andamento delle risorse trasferite, come già evidenziato esaminando le politiche in materia di istruzione e ricerca, lungi dall'essere parametrato in maniera tendenzialmente stabile a grandezze oggettive, dipende sostanzialmente da decisioni dell'Ente finanziatore; decisioni sempre più frequentemente influenzate da obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

Anche la delega, contenuta nella nuova legge, volta ad introdurre il costo *standard* unitario di formazione per studente calcolato secondo indici commisurati alle diverse tipologie dei corsi di studio e ai differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l'Università, risulta funzionale, in analogia ad altri importanti settori di attività finanziati dallo Stato, non tanto alla determinazione del FFO quanto piuttosto ad esigenze di una più equilibrata ripartizione.

Non può infine non rilevarsi che anche la valorizzazione della qualità e del merito e il perseguimento dell'efficienza e dell'efficacia nell'attuazione delle missioni assegnate all'Università risultano affidate alla leva finanziaria e quindi ancora ai trasferimenti statali. Ne consegue un nuovo frazionamento del FFO nel cui ambito, accanto alla quota premiale (art. 13 della legge n. 240 del 2010), si prevedono ulteriori scomposizioni spesso indefinite o predeterminate solo nella quota massima⁷.

3.2. La programmazione economico-finanziaria

La necessità di migliorare e riqualificare l'istruzione scolastica e universitaria, da un lato, e di promuovere e rafforzare l'innovazione e la ricerca, dall'altro, rappresentano una priorità nel quadro delle politiche per la crescita, la cui rilevanza emerge nei più recenti documenti di programmazione economica (dPEF 2010-2013 e DEF 2011).

Con specifico riferimento alla valorizzazione del capitale umano, la riforma scolastica – in via di completamento – e quella universitaria – appena avviata – contemperano l'esigenza di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica con la ridefinizione delle filiere formative a tutti i livelli dalla scuola dell'infanzia all'istruzione superiore.

Relativamente al settore scolastico, la strategia di intervento è mirata, in primo luogo, a completare l'azione di razionalizzazione avviata secondo i criteri indicati dall'art. 64 della legge n. 133 del 2008⁸, unita, tuttavia, allo sviluppo di interventi volti alla stabilizzazione del precariato nell'ambito del dimensionamento della rete scolastica e degli organici.

Particolare importanza viene attribuita, in coerenza con gli obiettivi europei, al contrasto alla dispersione scolastica e alla promozione dell'apprendimento per tutto il corso della vita, nonché all'implementazione dell'istruzione tecnica superiore, in quanto segmento di formazione secondaria non accademica ma ad alta valenza professionalizzante e strettamente raccordata all'evoluzione del mercato del lavoro.

Alla luce delle criticità emerse dalle più recenti indagini internazionali, un forte impulso è stato inoltre impresso allo sviluppo del sistema nazionale di valutazione degli apprendimenti (finora assente nel sistema scolastico italiano), unito alla promozione di un sistema di valutazione delle scuole e della dirigenza, anche attraverso il potenziamento e la ridefinizione del ruolo degli ispettori.

Valutazioni, queste, da porre necessariamente in correlazione con interventi volti, da un lato, a valorizzare il merito degli studenti e, dall'altro, a valorizzare nel merito anche il

⁷ Art. 2, comma 12 (il rispetto dei principi di semplificazione, razionale dimensionamento delle strutture, efficienza ed efficacia rientra tra i criteri di valutazione delle Università valevoli ai fini dell'allocazione delle risorse, secondo criteri e parametri definiti con decreto del Ministro, su proposta dell'ANVUR); art. 5, comma 3 (incentivi al conseguimento dei risultati conseguiti nell'ambito della didattica e della ricerca); art. 5, comma 5 (attribuzione di una quota non superiore al 10 per cento del Fondo di funzionamento ordinario correlata a meccanismi di valutazione delle politiche di reclutamento degli Atenei); art. 7 (incentivi finanziari alla mobilità dei ricercatori e dei professori); art. 11 (interventi perequativi per le Università statali).

⁸ Razionalizzazione e accorpamento delle classi di concorso; ridefinizione dei *curricula* vigenti nei vari ordini di scuola; razionalizzazione degli organici e del personale docente e amministrativo; riorganizzazione della rete scolastica; progressivo innalzamento del rapporto alunni/classi.

personale scolastico, legando alle *performance* certificate, finanziamenti aggiuntivi agli Istituti nell'ambito delle risorse per la premialità.

Ulteriori elementi che completano ed integrano il processo di riforma si riconducono infine: alla messa in sicurezza degli edifici scolastici ed all'avvio del piano della scuola digitale in attuazione dell'obiettivo della diffusione delle tecnologie informatiche.

Per quanto concerne l'istruzione universitaria, molte azioni strutturali e di sistema indicate negli strumenti di programmazione hanno trovato diretta espressione nella recente legge n. 240 del 2010.

Tra gli obiettivi del Ministero, accanto all'adozione dei provvedimenti necessari per l'avvio della riforma, rivestono significativa importanza gli interventi volti ad eliminare la frammentazione degli indirizzi, incrementando la frequenza di quelli di carattere scientifico, e ad elevare e rendere maggiormente stringenti i parametri per l'accreditamento delle strutture universitarie.

Sul fronte finanziario viene sottolineata l'esigenza di realizzare un sistema di erogazione delle risorse pubbliche più rapido e, soprattutto, collegato alla qualità della ricerca, dell'insegnamento e dei suoi risultati, cui necessariamente si collega la necessità di completare, attraverso l'avvio dell'ANVUR, il sistema nazionale di valutazione.

Grande attenzione viene, infine, rivolta alla lotta alla dispersione degli studenti (specie dopo il primo anno), rafforzando le azioni di orientamento nel delicato passaggio tra scuola superiore e Università e fornendo nuovo impulso al tutorato e alla formazione integrativa.

Con riferimento al settore della ricerca e dell'innovazione, il Governo si è impegnato in uno sforzo generale di riforma, pur alla luce del necessario contenimento della spesa pubblica.

In tale ambito, l'obiettivo prioritario è rappresentato dalla necessaria riorganizzazione della politica di settore diretta a sostenere ed accompagnare la ristrutturazione e il rilancio competitivo del sistema produttivo, superando le attuali difficoltà rappresentate: dalla difficoltà di trasferire i risultati della ricerca al sistema produttivo, dallo squilibrio nell'allocazione delle risorse e da un insufficiente coordinamento tra le diverse competenze istituzionali.

La sede privilegiata in cui definire le necessarie misure di rilancio del settore è rappresentata dal Programma Nazionale della Ricerca (PNR), mentre i principali strumenti di attuazione si incentrano nella revisione degli strumenti di spesa, nell'ampliamento dell'utilizzo di strumenti di sostegno automatico (credito d'imposta), nel potenziamento del contributo in conto interessi, nella prosecuzione dei programmi di ricerca e innovazione industriale e nella definizione di strumenti innovativi di investimento basati sull'impiego di capitali di rischio⁹.

Forte impulso viene, inoltre, rivolto al miglioramento della partecipazione italiana alle iniziative europee e internazionali di ricerca nonché alla promozione e al sostegno dei programmi finanziati con i fondi comunitari.

Particolare importanza viene infine attribuita agli interventi volti a favorire la sinergia tra ricerca pubblica e privata, da indirizzare verso obiettivi in grado di accrescere la competitività.

3.3. Note preliminari al bilancio; Direttive generali; Piano della performance

Le priorità politiche e gli obiettivi strategici definiti nell'ambito della nota preliminare allo stato di previsione della spesa per il 2010 e della Direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione sviluppano coerentemente le linee di intervento programmatico tracciate dal Governo nei documenti di programmazione.

La nota preliminare si articola in specifici obiettivi, che i Dipartimenti sono chiamati a realizzare, i cui interventi più significativi vengono correlati alla nuova struttura del bilancio con

⁹ Tali aspetti si ritrovano già alla base di iniziative previste nelle precedenti manovre finanziarie, alcune delle quali, pur di rilevante impatto, risultano ancora in fase iniziale come: l'istituzione dell'Agenzia Nazionale di Valutazione dell'Università e della Ricerca (ANVUR), il fondo unificato per il finanziamento degli interventi di ricerca di base e industriale di competenza del MIUR, una politica concertata tra i Ministri dell'istruzione, università e la ricerca, lo sviluppo economico ed il Dipartimento dell'innovazione.

un'operazione di connessione tra obiettivo e attribuzione finanziaria, la cui dimensione ne condiziona l'effettiva realizzazione.

Tale struttura risulta peraltro non ancora in linea con il disposto dell'art. 21, comma 11, lett. A) della legge n. 196 del 2009 che, nella logica degli obiettivi di premialità ed efficienza che permea la recente riforma del pubblico impiego, richiede un maggior sforzo nella costruzione degli indicatori di realizzazione degli obiettivi programmati dei quali occorre evidenziare i criteri e i parametri utilizzati per la quantificazione nonché il loro collegamento con il sistema degli indicatori e degli obiettivi per le valutazioni di cui al d.lgs. n. 150 del 2009.

Si rileva comunque anche per il 2010 lo sforzo di introdurre, per ciascun obiettivo, un set di indicatori volti a misurarne il grado di realizzazione. La necessità di rappresentare con maggior chiarezza il risultato delle politiche avviate, suggerirebbe, da un lato, di concentrare l'attenzione su una serie meno numerosa di indicatori ma di maggior rilievo e, dall'altro, di individuare indicatori, anche finanziari, destinati a monitorare gli effetti attesi sulle principali determinanti, oggetto di intervento in sede di manovra annuale.

La Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione¹⁰, nell'attesa della definizione della struttura e delle modalità di redazione del piano di *performance* di cui all'art. 13, comma 6, lett. b del d.lgs. n. 150 del 2009, è stata redatta in coerenza con gli indirizzi per la programmazione strategica contenuti nella Direttiva della Presidenza del Consiglio ed articolata seguendo le indicazioni della CIVIT (Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche), contenute nella delibera n. 3 del 2010.

Gli obiettivi, ridefiniti e finanziati, sono stati suddivisi in piani di azione assegnati alle singole Direzioni generali; dei relativi obiettivi operativi è stato, poi, quantificato il peso (rispetto alle altre attività svolte dal Centro di Responsabilità), quantificata l'attività, definito l'impegno finanziario e indicato il periodo di realizzazione.

3.4. Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione

L'Organismo indipendente di valutazione (OIV) del Ministero è stato costituito con d.m. n. 4035 del 30 aprile 2010, emanato a seguito di valutazione favorevole della CIVIT. Esso, nel rispetto del carattere multidisciplinare delle competenze e dell'esperienza acquisita, risulta composto di tre membri dei quali un membro interno di estrazione statistica e attuariale e due membri esterni di estrazione giuridico-amministrativa.

La Struttura Tecnica di Supporto all'OIV, costituita con d.m. n. 4107 del 4 maggio 2010 è composta da due dirigenti di seconda fascia e da 13 unità di personale già appartenenti all'ex SECIN del Ministero.

L'anno 2010 è stato caratterizzato da una fase transitoria dovuta, sia alla necessità di strutturazione ed organizzazione dell'OIV, sia ai tempi tecnici necessari per la definizione della struttura e delle caratteristiche del piano di *performance* stesso. Come già evidenziato, in sede di redazione della Direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2010, il MIUR ha comunque considerato la raccomandazione contenuta nell'anzidetta delibera CIVIT ed ha cercato di adeguare, per quanto possibile, il contenuto della Direttiva stessa ai principi enunciati in particolare nell'art. 4 del d.lgs. n. 150 del 2009.

La strumentazione prevista dalla legge n. 196 del 2009 e dal d.lgs. n. 150 del 2009, prende avvio pertanto dall'esercizio 2011.

La nota integrativa 2011, articolata in due sezioni, ha previsto, da un lato, una più analitica redazione del piano degli obiettivi e dei relativi indicatori, dei quali è stata evidenziata la tipologia e il valore *target* previsto per ciascuno degli anni del triennio, e, dall'altro, una rilevazione, per ciascun programma, del suo contenuto, degli stanziamenti e dei criteri di formulazione delle previsioni.

Quanto agli adempimenti previsti dal d.lgs. n. 150 del 2009, il ciclo di gestione della *performance* è stato avviato con l'adozione del documento recante il sistema di misurazione e

¹⁰ Che ha ripreso integralmente le schede relative agli obiettivi e agli indicatori contenute nella nota preliminare.

valutazione della *performance* organizzativa ed individuale¹¹ (d.m. n. 1142 del 27 gennaio 2011) e la Direttiva generale sull'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2011 (adottata in data 28 gennaio 2011, protocollo n. 1201).

Il piano triennale della *performance* è stato quindi adottato con d.m. n. 1241 del 31 gennaio 2011.

Per quanto concerne infine l'attuazione degli adempimenti relativi alla posta elettronica certificata, anche al fine di rendere effettivi i principi di trasparenza (art. 11, comma 5 del d.lgs. n. 150 del 2009), il MIUR, contestualmente alla diffusione del protocollo informatico a tutte le unità organizzative, ha dotato ogni Area Organizzativa Omogenea (Direzioni Centrali, Uffici Scolastici Regionali, Ambiti Territoriali) di una casella di Posta Elettronica Certificata (PEC) connessa al registro di protocollo, da utilizzare per tutte le comunicazioni dirette a soggetti interni ed esterni (altre Amministrazioni, imprese, cittadini) che siano muniti di un indirizzo di PEC, in luogo della notificazione tramite posta ordinaria. Relativamente alle Istituzioni scolastiche, circa 2500 scuole si sono dotate autonomamente di una PEC; con il progetto di semplificazione delle comunicazioni tra Istituzioni scolastiche e aspiranti supplenti il MIUR dovrebbe, in ogni caso, fornire un'ulteriore casella di PEC a tutte le Istituzioni scolastiche che ne sono attualmente prive.

4. Assetti organizzativi

4.1. Processo di razionalizzazione organizzativa

In attuazione dell'art. 74 della legge n. 133 del 2008 e tenendo conto delle riduzioni già attuate ai sensi dell'art. 1, comma 404 della legge n. 296 del 2006, le dotazioni organiche degli uffici dirigenziali generali e degli uffici dirigenziali non generali sono state ridotte, rispettivamente, del 10 e del 15 per cento con la soppressione di 79 posti¹².

Quanto invece al personale impegnato in compiti logistico-strumentali e di supporto, con il regolamento di riorganizzazione sono state soppresse la Direzione generale degli affari generali e del personale e la Direzione generale dei sistemi informativi presso l'ex Ministero dell'università e della ricerca e il relativo personale (70 unità) è stato allocato presso uffici che svolgono funzioni istituzionali; sono state inoltre modificate la competenza degli uffici della Direzione generale per il coordinamento e lo sviluppo della ricerca.

L'attuazione della successiva legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione del DL 30 dicembre 2009, n. 194¹³ ha determinato la necessità di predisporre uno schema di d.P.R. di modifica del Decreto del Presidente della Repubblica del 20 gennaio 2009, n. 17, concernente la riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

¹¹ A seguito dell'accordo sottoscritto il 4 febbraio 2011 tra Governo e parti sociali la definizione delle modalità applicative della valutazione individuale viene sottoposta all'esito di apposita trattativa ARAN-Organizzazioni Sindacali al fine di regolamentare la fase di transizione per flessibilizzare gli effetti del blocco della contrattazione sino al 2013. Per l'anno 2010 la valutazione della dirigenza di seconda fascia avviene nel rispetto delle disposizioni contenute nel CCNL attualmente vigente (quadriennio normativo 2006 – 2009) che prevede una graduazione della valutazione improntata a criteri di selettività e premialità e l'individuazione di una quota pari al 30 per cento di dirigenti da collocare nella fascia di eccellenza.

¹² Sotto l'aspetto finanziario, in riferimento al contenimento delle spese di funzionamento nella misura del 10 per cento, la riduzione degli stanziamenti dei capitoli interessati era già stata in parte effettuata nel corso del biennio 2008-2009, indipendentemente dalle modifiche organizzative apportate, per circa 2,5 milioni. I risparmi definitivi provenienti dall'effettuata riorganizzazione ammontano a oltre 44,8 milioni dei quali 4,6 milioni provengono dall'applicazione dell'art. 1, comma 16, del DL n. 85 del 2008; 0,8 milioni dalla riduzione dei posti dirigenziali generali; 6,2 milioni dalla riduzione dei posti dirigenziali non generali e 33,1 milioni dalla riduzione degli organici del personale non dirigenziale.

¹³ In particolare l'articolo 2, comma 8 *bis* della legge n. 25 de 2010, impone alle amministrazioni di apportare entro il 30 giugno, in aggiunta ed in esito alle riduzioni già previste dall'articolo 74, comma 1, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ulteriori riduzioni degli uffici di livello dirigenziale non generale e delle relative dotazioni organiche del 10 per cento, nonché la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale al fine di raggiungere l'obiettivo della riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale.

Detto schema prevede un'ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale e delle relative dotazioni (34 unità di personale dirigente e 34 unità di dirigenti tecnici per un risparmio di 5,4 milioni) e una nuova rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale (con un risparmio di 29,7 milioni).

Unitamente al taglio aritmetico dei posti di funzione dirigenziale non generale, sono state previste alcune modifiche nelle attribuzioni delle competenze delle singole Direzioni generali, al fine di ottenere un'organizzazione omogenea, idonea a garantire efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

L'obiettivo di semplificazione della struttura organizzativa racchiude anche le attività volte a ridefinire ed eventualmente sopprimere gli Enti pubblici non economici (c.d. taglia-enti).

Tale finalità, prevista dal legislatore fin dal 2007, è ora ridisciplinata, in termini maggiormente interventisti rispetto al passato, dall'art. 26 della legge 133 del 2008 e dall'articolo 17 del decreto legge n. 78 del 2009, convertito nella legge n. 102 del 2009, che ha previsto la possibilità, per le Amministrazioni dello Stato, attraverso lo strumento regolamentare di cui all'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, di riordinare, trasformare o sopprimere o mettere in liquidazione gli Enti pubblici statali non economici, nel rispetto dei principi direttivi indicati dalla medesima legge nei commi successivi.

In relazione agli obiettivi di contenimento della spesa, il Ministero dell'economia e delle finanze¹⁴, nelle more della definizione dei risparmi, ha individuato gli accantonamenti da attuarsi negli stati di previsione dei Ministeri, assegnando al MIUR un obiettivo di risparmio pari a 99,1 milioni.

In attuazione di tale obiettivo, il MIUR ha provveduto al riordino degli Enti di ricerca e degli altri Enti vigilati.

Quanto agli Enti di ricerca, il decreto legislativo n. 213 del 2009¹⁵, nel riordinare l'organizzazione degli Enti, ha prodotto risparmi di spesa a regime, in considerazione di un taglio lineare e proporzionale, rispetto a ciascun Ente, del relativo capitolo di funzionamento pari ad oltre 98,7 milioni e della riduzione del numero dei componenti dei nuovi organi statutari (consigli di amministrazione e consigli scientifici e tecnico – scientifici) con un risparmio pari ad 386 mila euro.

Relativamente agli altri Enti vigilati (ENAM¹⁶, ANSAS¹⁷ e INVALSI¹⁸), sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri entro il 2009 (il 17 dicembre 2009) gli schemi dei regolamenti di riordino¹⁹.

L'iter nei riguardi dell'ENAM si è interrotto in attuazione della legge n. 122 del 2010 che ha soppresso l'Ente, attribuendone le competenze all'INPDAP; prosegue invece il procedimento nei riguardi dell'ANSAS il cui regolamento prevede il rientro presso la scuola o

¹⁴ Decreto ministeriale n. 95821 del 23 dicembre 2009.

¹⁵ Adottato in base all'art. 1 della legge di delega 27 settembre 2007, n. 165 come sostituito dall'art. 27 della legge n. 69 del 2009.

¹⁶ In particolare l'ENAM è un Ente pubblico non economico, con personalità giuridica di diritto pubblico, sorto a seguito della fusione dell'Istituto nazionale per gli orfani dei maestri elementari e dell'Istituto nazionale di assistenza magistrale, e istituito con DCLPS 21 ottobre 1947 n. 1346, ratificato con la legge 21 marzo 1953 n. 190 e, da ultimo, modificato dalla legge 7 marzo 1957 n. 93.

¹⁷ L'ANSAS è stata istituita da Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca con legge 27 dicembre 2006 n. 296 all'art. 1, comma 610 e nasce dalla fusione delle competenze dell'ex IRRE e dell'ex INDIRE.

¹⁸ L'INVALSI è un Ente di ricerca di diritto pubblico, con personalità giuridica, istituito con compiti rilevanti in merito alla valutazione del sistema di istruzione che si esplicano attraverso verifiche periodiche sulle conoscenze ed abilità degli studenti, al fine di fornire elementi che consentano di elevare la qualità complessiva dell'offerta formativa delle Istituzioni scolastiche.

¹⁹ Tali Enti rientrano tra quelli di cui all'articolo 2, comma 634, della legge n. 244 del 2007, per i quali secondo quanto previsto dall'articolo 26, comma 1, della legge n. 133 del 2008, così come modificato dall'articolo 17 del decreto legge n. 78 del 2009, il termine entro cui emanare i regolamenti di riordino si intende rispettato con l'approvazione preliminare da parte del Consiglio dei Ministri dei relativi schemi di regolamento di riordino.

l'amministrazione di 69 unità di personale e l'inquadramento, previo espletamento di procedure selettive, delle restanti 237 unità con passaggio al contratto degli Enti di ricerca²⁰.

Quanto infine all'INVALSI, ripetutamente riordinato nel tempo sulla base sostanzialmente dei medesimi criteri e principi direttivi previsti dalle recenti disposizioni di contenimento, lo schema di provvedimento di riordino, attualmente fermo a seguito del parere negativo espresso dal Consiglio di Stato, si caratterizza per la riduzione della composizione del collegio dei revisori dei conti che, in attuazione della legge n. 244 del 2007 (art. 2, comma 634), non prevede più membri supplenti.

Ulteriori disposizioni di razionalizzazione sono infine volte a ridurre la spesa per gli organi collegiali (art. 61, comma 1 della legge n. 133 del 2008). In tale ambito il Ministero ha provveduto ad una verifica, presso ciascun Dipartimento, della consistenza degli anzidetti organismi ed organi collegiali, escludendo dall'applicazione della norma il Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione - CNPI, il Consiglio Universitario Nazionale - CUN, il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della spesa - NUV e la Segreteria tecnica per le politiche della ricerca prevista dall'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 204 del 1998, organismi per i quali è stata ritenuta la perdurante utilità²¹.

4.2. Innovazione tecnologica

Di particolare rilievo appaiono le iniziative avviate nel 2010 in tale settore che si articolano: nella necessaria revisione dei sistemi di sviluppo e gestione dell'attuale sistema informativo, da adeguare alla nuova organizzazione ministeriale (in ordine al quale la relativa procedura negoziale risulta ancora in corso); in iniziative finalizzate ad un incremento della trasparenza nella Pubblica Amministrazione; nel completamento dell'anagrafe dell'edilizia scolastica e in iniziative di innovazione tecnologica delle scuole.

Nell'ambito delle iniziative finalizzate ad un incremento di trasparenza si sottolinea, tra le azioni volte alla creazione di servizi per l'utenza, il servizio Polis (c.d. "presentazione *on line* di istanze"), erogato attraverso il sito internet istituzionale. Si tratta di una serie di funzionalità attraverso le quali il personale docente di ruolo e non di ruolo può presentare varie domande afferenti ad alcuni procedimenti amministrativi d'interesse. La presentazione telematica il più delle volte, sostituisce a tutti gli effetti quella cartacea, consentendo di conseguire anche gli obiettivi di efficienza ed economicità legati alla dematerializzazione dei documenti²².

Sempre in tale area una particolare importanza riveste l'anagrafe dell'edilizia scolastica che fino ad oggi, come evidenziato nel successivo paragrafo 6, ha presentato significative criticità.

Sotto il profilo, strategico grande importanza rivestono le iniziative di innovazione tecnologica nelle scuole tra le quali di particolare rilievo si presentano le azioni avviate nell'ambito del Piano nazionale "Scuola Digitale", che si articola nelle seguenti azioni tra loro complementari: installazione graduale di 30.000 lavagne interattive multimediali ("LIM in classe")²³; realizzazione, attraverso la capacità progettuale della scuola, di ambienti di

²⁰ Il risparmio previsto viene cifrato in 302 mila euro per il 2010 e 906 mila euro per il 2011.

²¹ E' stata inoltre avanzata alla Presidenza del Consiglio una richiesta di parere al fine di ricomprendere tra gli organismi di perdurante utilità anche CNVSU, il CNSU, il CEPR, il CNAM, il Collegio di disciplina dell'Università e la Commissione PRORA di verifica del programma di ricerca aero spaziale e la Commissione Scientifica Nazionale per l'Antartide.

²² Nel proprio archivio personale il docente oltre a trovare copia delle domande presentate può interrogare il sistema sullo stato delle stesse e ricevere notifiche (via *e-mail* o *sms*) sui principali eventi previsti dall'iter istruttorio. Nell'area *polis* è altresì possibile interrogare la propria posizione nelle graduatorie ad esaurimento e d'istituto e lo stato del proprio contratto di lavoro da parte del personale supplente. E' intendimento dell'Amministrazione proseguire su questo filone, ampliando le funzionalità disponibili, introducendo ulteriori modalità d'interazione (attraverso ad es. la piattaforma "ViviFacile") e la possibilità di esprimere il proprio gradimento sul servizio ricevuto.

²³ Alla data del 31 dicembre 2010 risultano acquistati sul MePA 7969 kit per la scuola primaria e per la scuola secondaria di II grado. Inoltre nel dicembre 2010 a seguito dell'aggiudicazione definitiva della gara a procedura aperta curata dall'A.N.S.A.S per la fornitura di 8.000 kit comprensivi di lavagna interattiva multimediale e relativo