

apprendimento adatti ad un utilizzo costante e diffuso delle tecnologie nell'attività scolastica quotidiana (Cl@ssi 2.0)²⁴; formazione in servizio degli insegnanti impegnati nei processi di innovazione; interventi per il recupero, l'orientamento e il reinserimento degli adolescenti sottoposti a provvedimento penale e al recupero di studenti in situazioni di *drop-out* e restrizione della libertà; (“@urora”)²⁵; interventi a supporto della didattica degli alunni in ospedale, in *day hospital* o in terapia domiciliare (HSH - *Hospital-School-Home@Network*).

Sempre nell'ambito dell'innovazione tecnologica nella scuola si sottolinea ancora l'iniziativa “Editoria Digitale Scolastica” adottata alla luce della recente normativa sui libri di testo²⁶. Si tratta di una iniziativa con la quale si intende sperimentare, con l'apporto delle Istituzioni scolastiche, contenuti digitali per lo studio individuale ed in classe e nel contempo incentivare il mondo dell'editoria per la realizzazione di prodotti editoriali innovativi²⁷.

5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero

5.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.

Lo stato di previsione del MIUR evidenzia una dotazione finanziaria iniziale di competenza di 55,2 miliardi (con un'incidenza sul bilancio dello Stato pari al 6,96 per cento) 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 conto dei residui mostra importi iniziali riferiti ad anni precedenti pari a 5,9 miliardi, quasi parimenti suddivisi tra spese correnti ed in conto capitale, che si attestano alla fine dell'esercizio a 6,4 miliardi dei quali 2,88 miliardi provenienti dalla competenza.

Oltre il 72,2 per cento delle risorse è finalizzato alla spesa per il personale e una quota significativa della restante parte viene trasferita ad altri soggetti ed in particolare alle scuole, alle Università, e agli Enti di ricerca.

Tali risorse – che sono destinate a garantire l'istruzione scolastica e universitaria nonché a promuovere la ricerca e l'innovazione e contribuire a diversi programmi di scambio culturale e scientifico con altri Paesi - si articolano in sei missioni nell'ambito delle quali l'istruzione scolastica, registra il peso finanziario predominante. Seguono le risorse dedicate all'istruzione universitaria e la ricerca scientifica, mentre risultano nettamente inferiori gli stanziamenti destinati alla missione l'“Italia nell'Europa” e nel mondo e quelle stanziare nelle missioni 32 (Servizi generali) e 33 (Fondi da ripartire).

La struttura contabile del consuntivo 2010 riprende quella dello scorso esercizio con l'eccezione dell'accorpamento in un unico programma delle risorse ripartite nel consuntivo 2009 nei distinti programmi dedicati all'istruzione post-secondaria e all'istruzione degli adulti e ai programmi di istruzione formazione-lavoro, che presentavano risorse di importo contenuto.

video proiettore è stata avviata la seconda fase di candidatura da parte delle scuole secondarie di I grado tramite la compilazione di un formulario *on line* sul Portale SIDI.

²⁴ Nel corso del 2010 è stato pubblicato il bando e si è proceduto all'individuazione delle scuole per l'allestimento di 260 classi 2.0 nelle scuole primarie e secondarie di II grado e si è proseguito nell'attività di supporto, in collaborazione con ANSAS e Università, delle 156 classi 2.0 allestite nelle scuole secondarie di I grado nel 2009.

²⁵ Nel corso dell'anno 2010 il progetto @urora ha attivato altri 10 corsi per minori sottoposti a provvedimento penale coinvolgendo 17 facilitatori e 7 esperti disciplinari. Si è così concluso il progetto che ha permesso l'erogazione di quasi 1.250 videoconferenze @URORA per un totale di circa 2000 ore di videolezioni e che ha coinvolto circa 190 minori del circuito penale interno ed esterno del Ministero di giustizia.

²⁶ Art. 15 della legge n. 133 del 2008 che dispone che i libri di testo adottabili a partire dall'anno scolastico 2011/12 debbano essere in forma digitale o mista e d.m. n. 41 del 2009, che definisce le caratteristiche tecnologiche dei testi adottabili.

²⁷ Il piano per l' “Editoria Digitale Scolastica” prevede l'acquisizione di 20 prototipi, cioè esempi di “edizione digitale scolastica” vale a dire un prodotto che affronti una porzione consistente dei *curricula*, venga pensato in un'ottica di trasversalità tra discipline scolastiche diverse, sia funzionale al conseguimento di competenze, consenta di interagire efficacemente con le tecnologie digitali ormai presenti nella didattica quotidiana e contribuisca alla realizzazione di nuovi ambienti di apprendimento. I prototipi di edizioni digitali scolastiche si otterranno attraverso 20 procedure di acquisizione emanate da altrettante Istituzioni scolastiche, diffuse su tutto il territorio nazionale, ripartite tra scuole primarie, secondarie di primo grado, licei, istituti tecnici e istituti professionali.

Va al riguardo segnalato, come già evidenziato nella relazione riferita al precedente esercizio, che, anche nell'esercizio 2010, la configurazione dei programmi di spesa non corrisponde all'organizzazione effettiva delle autonomie scolastiche. L'individuazione di uno specifico programma di spesa per ciascuno dei quattro gradi in cui si divide l'istruzione scolastica (infanzia, primaria, secondaria di primo grado e secondaria di secondo grado) non appare coerente con l'effettiva distinzione tra il cosiddetto primo ciclo (infanzia, primaria e secondaria di primo grado) e il secondo ciclo (l'istruzione secondaria di secondo grado), atteso che le scuole del primo ciclo sono raggruppate – per una migliore organizzazione del servizio – in istituti comprensivi, che comprendono i primi tre gradi di istruzione appena elencati, o anche in circoli didattici, al cui interno sono attive sezioni di scuola dell'infanzia e di scuola primaria.

Tale disallineamento tra l'organizzazione effettiva del sistema dell'istruzione scolastica e i relativi programmi di spesa comporta alcuni problemi, nelle fasi di previsione e di rendiconto, con riguardo alla corretta rappresentazione della spesa per ciascun programma²⁸.

Più coerente con l'organizzazione delle autonomie, sarebbe una configurazione di due programmi di spesa relativi al primo e al secondo ciclo, lasciando all'interno del sistema di gestione contabile il riparto percentuale tra i pertinenti raggruppamenti previsti nell'ambito della classificazione COFOG di secondo livello.

La tavola seguente illustra le sei missioni e i venti programmi in cui si articolano le missioni, evidenziandone l'andamento finanziario nelle principali fasi contabili.

²⁸ Le principali criticità si riferiscono alla difficoltà nel ripartire sia in fase di previsione sia in fase di rendiconto: le spese fisse del personale dirigente e amministrativo (attribuibili unicamente alla singola autonomia scolastica e non anche, più specificamente, alle diverse scuole che la compongono, con la conseguente difficoltà di ripartire la relativa spesa fissa, se non in maniera stimata, tra i programmi di bilancio in cui si divide oggi il primo ciclo di istruzione); i Fondi per la remunerazione delle spese accessorie di personale e i Fondi attribuiti alle autonomie scolastiche per il loro funzionamento (anche tali Fondi sono attribuiti alle singole autonomie scolastiche e sono utilizzati per una moltitudine di finalità, la maggior parte delle quali non attribuibili ad uno specifico tra i gradi di istruzione compresi in ciascuna autonomia).

Missione	004.1'Italia in Europa e nel mondo		017.Ricerca e innovazione		022.Istruzione scolastica										023.Istruzione universitaria		032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche		033.Fondi da ripartire		
Programma	Cooper. culturale e scientifico-tecnologica	Cooper. in materia culturale	Ricerca scientifica e tecnologica applicata	Ricerca scientifica e tecnologica di base	Ricerca per la didattica	Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	Istruzione prescolastica	Diritto allo studio, condizione studentesca	Istituzioni scolastiche non statali	Istruzione primaria	Istruzione secondaria di primo grado	Istruzione secondaria di secondo grado	Interventi in materia di istruzione	Istruzione post-secondaria, degli adulti e programmi di istruzione-formazione-lavoro	Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	Istituti di alta cultura	Sistema universitario e formazione post-universitaria	Indirizzo politico	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	Fondi da assegnare	Totale
Residui definitivi iniziali	2.333,34	3.298,46	997.695,84	1.830.985,17	4.079,54	67.509,39	48.176,91	23.712,21	5.000,00	162.953,21	139.074,65	380.871,36	2.215,27	17.534,34	345.857,47	79.868,10	2.217.868,28	1.408,90	24.977,74	90.214,04	6.445.634,22
Stanziamento iniziale di competenza	130.652,36	5.454,23	103.202,73	2.188.725,49	7.484,85	311.270,97	4.268.301,40	5.410,77	410.120,30	14.283.443,22	9.494.525,02	15.292.814,36	0,00	464,02	186.870,59	417.053,90	7.305.370,82	16.431,34	73.651,71	778.894,93	55.280.143,21
Stanziamento definitivo di competenza	155.985,12	7.599,66	141.775,76	2.201.078,63	14.475,43	446.458,50	4.419.682,27	17.413,60	406.784,41	14.368.723,57	9.669.850,91	15.422.167,23	130.000,00	27.873,00	186.189,61	468.128,97	7.738.021,47	17.862,18	82.911,71	476.523,44	56.399.505,46
Massa Impegnabile	156.005,82	7.599,66	195.929,49	2.762.594,61	14.475,43	457.290,58	4.419.682,27	17.413,60	406.784,41	14.368.723,57	9.669.850,91	15.422.167,23	130.000,00	27.873,00	186.193,05	468.131,19	7.738.030,51	17.882,98	82.923,71	710.111,28	57.259.663,29
Impegni Totali	155.566,68	7.703,20	365.721,80	2.333.837,28	16.913,77	437.712,50	4.325.400,62	38.291,71	408.456,00	14.007.492,10	9.445.587,31	15.148.356,67	127.833,51	45.234,67	183.153,22	464.099,91	7.717.200,04	16.650,43	80.943,26	0,00	55.326.154,68
Stanziamento definitivo di cassa	158.248,45	10.890,49	342.160,50	2.802.338,25	18.452,55	513.587,70	4.467.106,04	41.094,62	411.784,41	14.490.061,00	9.730.494,00	15.769.347,50	132.215,27	44.837,51	378.763,79	433.707,06	9.221.444,06	19.271,04	107.608,54	566.737,47	59.600.140,26
Massa Spendibile	158.318,46	10.898,12	1.119.471,60	4.032.063,79	18.554,96	513.967,89	4.467.859,17	41.125,82	411.784,41	14.511.676,78	9.808.925,56	15.803.038,60	132.215,27	45.407,34	532.047,08	547.997,07	9.955.889,74	19.271,08	107.889,45	566.737,47	62.845.139,68
Pagato totale	156.355,32	6.639,84	120.466,52	2.630.952,07	9.406,70	408.906,26	4.367.572,64	28.593,44	402.805,11	14.127.764,16	9.513.963,24	15.300.596,37	130.048,78	32.052,63	233.828,38	506.608,48	8.543.902,49	16.995,90	88.713,11	0,00	56.626.572,04
Residui Finali Totali	1.377,72	3.243,72	1.009.465,83	1.399.410,68	9.086,60	58.339,32	15.577,58	11.907,76	5.650,89	30.032,01	28.147,15	139.281,74	0,00	13.249,42	237.789,35	8.791,07	1.374.981,49	1.141,46	17.177,63	450.877,44	4.815.488,85
Economic/Maggiori spese comp	-9,93	88,84	36,79	-90,41	28,62	32.897,84	84.510,93	450,60	3.328,41	348.005,07	214.406,98	314.879,60	2.166,49	25,38	2.729,84	-42.329,57	16.743,03	537,44	605,80	94.292,00	1.073.303,75
Economic/Maggiori spese res	635,35	925,72	9.502,46	1.790,85	33,05	13.824,47	198,02	174,02	0,00	25.875,53	52.408,19	47.880,90	0,00	79,90	57.699,52	74.927,10	20.262,73	596,28	1.392,91	21.568,04	329.775,04

(migliaia)

Missione	004. L'Italia in Europa e nel mondo		017. Ricerca e innovazione				022. Istruzione scolastica								023 Istruzione universitaria			032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche		033.Fondi da ripartire	Totale
	Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	Cooperazione in materia culturale	Ricerca scientifica e tecnologica applicata	Ricerca scientifica e tecnologica di base	Ricerca per la didattica	Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	Istruzione prescolastica	Diritto allo studio, condizione studentesca	Istituzioni scolastiche non statali	Istruzione primaria	Istruzione secondaria di primo grado	Istruzione secondaria di secondo grado	Interventi in materia di istruzione	Istruzione post-secondaria, degli adulti, e programmi di istruzione-formazione-lavoro	Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	Istituti di alta cultura	Sistema universitario e formazione post-universitaria	Indirizzo politico	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	Fondi da assegnare	
Impegni Totali/Massa Impegnabile %	99,72%	101,36%	186,66%	84,48%	116,84%	95,72%	97,87%	219,90%	100,41%	97,49%	97,68%	98,22%	98,33%	162,29%	98,37%	99,14%	99,73%	93,11%	97,61%	0,00%	96,62%
Impegni Comp/Stanz. Def. Comp. %	99,75%	97,32%	99,76%	76,02%	99,80%	91,65%	97,76%	96,58%	99,18%	97,37%	97,57%	97,93%	98,33%	99,80%	98,37%	99,14%	99,78%	93,54%	97,02%	0,00%	96,26%
Autorizz di Cassa/Massa Spendibile %	99,96%	99,93%	30,03%	69,50%	99,45%	99,93%	99,98%	99,92%	100,00%	99,71%	99,20%	99,41%	100,00%	98,72%	71,19%	79,14%	92,62%	100,00%	99,74%	100,00%	94,84%
Pagamenti Totali/Massa Spendibile %	98,76%	60,93%	10,57%	65,25%	50,70%	79,56%	97,76%	69,53%	97,82%	97,22%	96,99%	96,82%	98,36%	70,59%	43,95%	92,45%	85,82%	88,19%	82,23%	0,00%	90,10%
Pagamenti Comp/Stanzamento Definitivo Comp %	99,19%	70,91%	2,14%	67,64%	37,76%	81,48%	97,97%	30,52%	97,98%	97,42%	97,54%	97,26%	98,33%	55,53%	53,27%	108,12%	83,04%	92,02%	79,66%	0,00%	92,98%
Residui finali/Residui iniziali %	-42,67%	-1,66%	1,18%	-23,57%	122,74%	-13,58%	-67,67%	-49,78%	13,02%	-81,57%	-79,76%	-63,43%	-100,00%	-24,44%	-31,25%	-88,99%	-38,00%	-18,98%	-31,23%	399,79%	-25,29%
Residui Stanz Tot/ Residui Tot %	0,20%	0,00%	0,00%	37,70%	0,00%	0,23%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		0,00%	0,00%	75,89%	0,00%	1,92%	0,04%	100,00%	20,46%
Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp. %	0,21%	0,00%	0,01%	74,06%	0,00%	0,27%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		0,00%	0,01%	51,56%	0,00%	2,47%	0,05%	100,00%	31,63%
Velocità Gestione della Spesa %	99,44%	72,86%	2,15%	88,98%	37,84%	88,90%	100,22%	31,60%	98,79%	100,05%	99,97%	99,32%	100,00%	55,63%	54,15%	109,06%	83,23%	98,37%	82,10%		96,59%
Velocità Smaltimento Residui %	70,01%	37,92%	11,77%	62,38%	96,59%	66,86%	77,92%	98,17%	84,76%	80,07%	58,77%	78,95%	100,00%	94,53%	38,93%	0,60%	95,50%	39,72%	90,76%	0,00%	64,92%

Elaborazione Corte dei conti su dati sistema RgS/Cdc

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 56,62 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 registrata nel 2010 (56,89 miliardi nel 2009), a fronte della crescita evidenziata nei precedenti esercizi, rispecchia, da un lato, l'effetto delle misure di riorganizzazione del servizio scolastico avviate dal 2007 e, dall'altro, i riflessi ulteriori dell'applicazione delle disposizioni di contenimento che continuano a valere nell'ambito del settore universitario e della ricerca.

La dimensione e la rilevanza del fenomeno può meglio apprezzarsi dall'analisi dei pagamenti per redditi di lavoro dipendente effettuati in base ai ruoli di spesa fissa e disposti dal Ministero tramite Banca d'Italia, limitatamente alla missione istruzione scolastica che contabilizza quasi per intero il settore scolastico.

I dati rilevati, che evidenziano nel 2010 pagamenti per circa 37,56 miliardi di euro, registrano, rispetto al 2009 (38,52 miliardi), una flessione in termini di cassa pari circa ad un miliardo di euro; flessione che risulta ancor più significativa alla luce dell'alta incidenza della quota del MIUR (78,2 per cento) sul complesso dei pagamenti mediante ruoli di spesa fissa relativi all'intero bilancio dello Stato.

L'analisi della ripartizione delle risorse finanziarie tra i Centri di Responsabilità, conferma, nel 2010, una struttura del bilancio del Ministero coerente con il quadro amministrativo e strutturale definito dal d.P.R. 20 gennaio 2009 n. 17. Il documento contabile consta di 1208 capitoli, gestiti dall'Amministrazione nella sua ripartizione organizzativa contabile che conta, accanto al Gabinetto e a 3 Dipartimenti, 18 Uffici scolastici regionali che gestiscono la gran parte delle risorse assegnate al MIUR.

Va tuttavia segnalato che, in applicazione dell'articolo 21, comma 2, della legge n. 196 del 2009, che prevede che la realizzazione di ciascun programma venga affidata ad un unico Centro di Responsabilità corrispondente all'unità organizzativa di I livello dei Ministeri, la struttura del bilancio di previsione del 2011 del Ministero è stata semplificata togliendo la natura di autonomi Centri di Responsabilità contabile ai 18 uffici scolastici regionali che ora dipendono funzionalmente dai Dipartimenti per l'istruzione e la programmazione.

Al fine di mantenere comunque un'evidenza particolare per le attività realizzate sul territorio, si è scelto di istituire un nuovo programma – “Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione” – formalmente affidato al Dipartimento per la programmazione, nel quale sono confluiti tutti gli stanziamenti che sino all'anno 2010 erano di pertinenza dei diversi Centri di Responsabilità regionali²⁹.

In sede di concreta applicazione del nuovo modello, andranno valutati i possibili risvolti negativi della riforma che possono sintetizzarsi nella difficoltà di assicurare la corrispondenza tra la responsabilità nella realizzazione delle attività e quella nella gestione dei fondi (posta invece a base della legge n. 196 del 2009) e nella mancata evidenza della suddivisione della spesa tra le diverse Regioni, che potrebbe, tuttavia, recuperarsi in sede di predisposizione del *budget* economico (fase previsionale) e della rilevazione dei costi (rendiconto) di ciascun Ufficio scolastico regionale, considerato che la contabilità economica si tiene per centro di costo e dunque sostanzialmente a livello di singola Direzione generale.

²⁹ I capitoli del bilancio 2011 ammontano nel 2011 a soli 244, con uno sgravio delle connesse attività in ordine alla loro gestione. Si tratta indubbiamente di un'innovazione rilevante considerato che circa l'80 per cento delle risorse destinate all'istruzione scolastica sono gestite dagli Uffici scolastici regionali e riguardano le competenze fisse dovute al personale docente e non docente della scuola.

5.2. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse

L'analisi che segue evidenzia le principali criticità emerse nell'esame dei dati del rendiconto per l'esercizio 2010 sulla base di criteri metodologici già sperimentati negli esercizi precedenti.

L'analisi delle entrate aveva ad oggetto il rispetto, a consuntivo, delle previsioni dei 9 capitoli di entrata gestiti dal MIUR in relazione, in particolare, al capitolo 2598³⁰ - per il quale non erano state formulate previsioni - e al capitolo 3550³¹ che aveva registrato un consistente scostamento dalle previsioni (-21,1 per cento).

Al riguardo il capitolo 2598 è stato istituito nel corso della gestione 2010 in applicazione dell'art. 1 *bis*, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134, convertito in legge 24 novembre 2009, n. 167, recante disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010. Le mancate previsioni sono, quindi, dovute alla nuova istituzione del capitolo, mentre le somme versate, pari a circa 11 milioni, sono state riassegnate in favore del Fondo per il funzionamento delle Istituzioni scolastiche (capitoli 1196 e 1204).

In merito agli scostamenti rispetto alle previsioni dei restanti capitoli, l'Amministrazione riconduce il fenomeno all'effettuazione della valutazione degli importi in base al criterio della serie storica, rinunciando, in tal modo, ad esercitare un ruolo più attivo nella gestione delle entrate affidate al Ministero. Va tuttavia al riguardo osservata la limitata rilevanza delle entrate riconducibili ad un'effettiva attività di gestione a favore di terzi. Ne è un esempio il capitolo 3550 denominato "Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca"³², i cui versamenti riguardano in massima parte restituzioni di somme erroneamente percepite a seguito di pagamenti di retribuzioni o altri compensi.

Sul lato della spesa si rilevano i seguenti aspetti meritevoli di segnalazione:

- **Situazione debitoria del Ministero.** La ricognizione dei debiti del MIUR ha evidenziato un solo riconoscimento di debito (119.198 euro) per spese di funzionamento. Il MIUR ha, al riguardo, avviato, di concerto con il MEF, un'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio allo scopo di evitare la formazione di nuove situazioni pregresse, ascrivibili, nel passato, alle riduzioni lineari operate sulle spese per i consumi intermedi.
- **Situazione debitoria delle scuole.** Più complessa e nettamente superiore risulta invece l'esposizione debitoria delle scuole, risultante dal monitoraggio effettuato sulla base dei bilanci consuntivi di oltre il 90 per cento degli istituti. La situazione amministrativa al termine dell'esercizio evidenzia, a fronte di 143,8 milioni di avanzo di esercizio, un elevatissimo avanzo di amministrazione (2.236 milioni). L'analisi aggregata di tale saldo evidenzia un fondo cassa al termine dell'esercizio (1.580 milioni) ampiamente sufficiente a coprire l'ammontare dei residui passivi (1.003 milioni). Accanto a tale debito, va inoltre considerato che la grande maggioranza delle scuole vanta nei confronti dello Stato un rilevante ammontare di residui attivi (circa 1.660 milioni in progressiva ascesa) risalenti anche ad esercizi precedenti. La difficoltà nel risalire alle effettive esigenze sottese al rilevante ammontare dei crediti vantati dalle scuole ha indotto l'amministrazione: a quantificare le risorse finanziarie cui ciascuna scuola può fare affidamento nell'anno scolastico sulla base di criteri oggettivi (*budget*)³³; a disporre

³⁰ Versamento degli importi corrispondenti a finanziamenti destinati alla realizzazione di progetti a carattere nazionale e regionale in materia di formazione e sviluppo dell'autonomia scolastica, non utilizzati dalle scuole statali per tre esercizi finanziari consecutivi.

³¹ Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

³² Il capitolo è stato evidenziato in relazione allo scostamento tra previsioni (24 milioni) e versamenti (18,9 milioni).

³³ In materia è stato avviato un apposito progetto che, coinvolgendo un campione di scuole, prevede due fasi: la prima di analisi e ricognizione dello stato dell'arte, di disegno del nuovo modello amministrativo contabile con la conseguente architettura contabile, predisposizione dei nuovi modelli di previsione, registrazione contabile e consuntivazione e struttura dei modelli di controllo; la seconda fase prevede la definizione del set di indicatori necessario ai fini di un controllo di gestione, la predisposizione del regolamento amministrativo contabile e degli

che le somme corrispondenti all'ammontare dei residui attivi di competenza dello Stato vengano inserite nell'ambito del programma annuale, in coerenza con le previsioni del piano dell'offerta formativa; ad avviare un piano di formazione e responsabilizzazione dei revisori dei conti delle Istituzioni scolastiche. Una particolare attenzione è stata rivolta alle spese per l'acquisto dei servizi di pulizia non assicurabili con il solo personale interno. Trattandosi di una fattispecie relativa alle sole Istituzioni scolastiche (circa il 40 per cento), nelle quali risultano per il momento accantonati circa 11.800 posti di organico di collaboratore scolastico, qualora non si ritenga di procedere alle necessarie immissioni in ruolo, appare opportuno ricalibrare i servizi da acquisire sulla base delle effettive necessità delle scuole e per una spesa non superiore a quella necessaria per ottenere i medesimi servizi con il ricorso al solo personale interno.

- Eccedenze ed di spesa. Il consuntivo riporta un'eccedenza da sanare legislativamente realizzata nella gestione di competenza pari a complessivi euro 42,9 milioni quasi tutta riconducibile alle spese di funzionamento dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica. Relativamente ai capitoli utilizzati per il pagamento delle competenze stipendiali fisse ed accessorie tabellari del personale dei comparti contrattuali presenti tra i dipendenti dell'Amministrazione (Ministero, scuola, dirigenti area prima, dirigenti area quinta) è venuto meno il fenomeno, ricorrente in passato, delle eccedenze di spesa, sostituito, dall'opposto fenomeno delle economie di bilancio (959,7 milioni nel 2010 e 1.048 milioni nel 2009), ascrivibili alle riduzioni e alle cessazioni del personale. Al fine di evitare il ripetersi del fenomeno anche nel 2011, il MIUR ha operato, in sede di predisposizione della previsione di bilancio per il triennio 2011-2013, una riduzione degli stanziamenti, quantificati in misura coerente con le effettive necessità.
- Rilevante accumulo di residui passivi ed effetti della modifica dei termini di perenzione. Per quanto riguarda i residui di stanziamento tale fenomeno coinvolge con maggiore intensità i capitoli - fondo in relazione al ritardo con cui interviene la ripartizione delle risorse tra i soggetti beneficiari (Fondo ordinario per gli Enti e le Istituzioni di ricerca, Fondo integrativo da ripartire per la concessione dei prestiti d'onore e le borse di studio, concorso dello Stato per interventi di alloggi e residenze universitarie), mentre i capitoli che presentano maggiori residui propri attengono alla missione ricerca (Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica e Fondo ordinario per gli Enti e le Istituzioni di ricerca) in relazione alla tipologia e alla durata dei progetti. Quanto infine ai residui passivi caduti in perenzione alla fine dell'esercizio, il loro ammontare risulta pari a 323,5 milioni cui si aggiungono i residui perenti già iscritti nel conto del patrimonio pari a 1.640 milioni.

6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali

Rinviando alla Parte prima – cap. IV la valutazione delle politiche per l'istruzione e la ricerca, si sofferma l'attenzione, in questa sede, su alcune priorità definite nelle linee di indirizzo politiche e declinate dalla Direttiva generale nell'ambito degli obiettivi strategici.

In tale ambito gli interventi più significativi risultano correlati alla nuova struttura del bilancio (missioni e programmi) con un'operazione di connessione tra obiettivo e attribuzione finanziaria che denota la proposizione di priorità ordinamentali irrinunciabili per il settore dell'istruzione (nei suoi vari gradi), della ricerca e dell'innovazione.

6.1. La missione: L'Italia in Europa e nel mondo

In tale missione ed in particolare nel programma cooperazione in materia culturale (156 milioni quasi interamente pagati) si iscrivono gran parte delle azioni dirette a sostenere i processi di convergenza delle politiche educative che, in coerenza con la strategia "Europa 2020", fanno riferimento all'innalzamento dei livelli di competenza della popolazione, alla lotta alla dispersione scolastica ed alla valorizzazione della cultura tecnica e scientifica.

L'impegno del MIUR in tale settore, che fruisce delle risorse provenienti dai Fondi Strutturali Europei, si è concentrato nel Programma Operativo 2000-2006 "la Scuola per lo Sviluppo", rivolto alle scuole dell'Obiettivo 1 (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia) e, a partire dal 2007/2008, nell'attuazione dei PON 2007-2013 "Competenze per lo Sviluppo" (FSE) e "Ambienti per l'Apprendimento" (FESR), rivolti alle scuole delle Regioni Obiettivo Convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia).

Quanto al PON 2000-2006, conclusosi nel 2009 (la rendicontazione è stata approvata dal Comitato di sorveglianza nel 2010), sono stati raggiunti e superati sia i livelli di spesa prefissati, sia tutti gli indicatori fisici previsti³⁴.

I Programmi Nazionali sull'Istruzione 2007-2013 per le Regioni dell'obiettivo Convergenza sono stati avviati a decorrere dall'anno scolastico 2007/2008 e si impegnano, in particolare, a garantire *standard* minimi di qualità del servizio scolastico attraverso due obiettivi strategici: l'innalzamento delle competenze degli studenti e della capacità di apprendimento della popolazione e la riduzione degli abbandoni scolastici.

I dati di realizzazione di medio periodo sembrano confortanti non solo in termini di risorse utilizzate³⁵ e realizzazione fisica delle azioni³⁶, ma anche con riferimento al miglioramento degli indicatori di risultato qualitativo³⁷.

Sotto tale ultimo profilo, inoltre, i dati a disposizione circa il livello degli apprendimenti individuano percorsi di miglioramento con progressi sia nei livelli d'istruzione della popolazione giovanile e nella partecipazione ai percorsi di istruzione e formazione, sia nei livelli di competenze acquisite. Le rilevazioni relative ai primi risultati di Pisa 2009, recentemente presentati dall'OCSE, evidenziano un netto miglioramento degli indicatori fissati negli obiettivi

³⁴

Fondo	Contributo Totale	Impegni	Pagamenti	Impegni %	Pagamenti %
FSE	610.382.570,97	674.358.695,87	610.682.105,46	110,48	100,05
FESR	219.632.000,01	225.890.706,04	219.787.827,56	102,85	100,07
Totale	830.014.570,98	900.249.401,91	830.469.933,02	108,46	100,05

Quanto agli indicatori si rinvia alle precedenti relazioni.

³⁵

Fondo	Contributo totale	Impegni	Pagamenti	Impegni %	Pagamenti%
FSE	1.485.929.492,00	1.134.235.676,40	411.515.782,92	76,33	27,69
FESR	495.309.830,00	252.844.059,56	91.184.609,87	51,05	18,41
Totale	1.981.239.322	1.387.079.735,96	502.700.392,79	70,01	25,37

³⁶ Nell'ambito del Programma Operativo "Competenze per lo Sviluppo (FSE)" lo stato del monitoraggio evidenzia: 152.000 partecipanti ad interventi per migliorare le competenze dei docenti; 500.000 partecipanti ad interventi per migliorare i livelli di conoscenza e competenza dei giovani; 240.000 studenti coinvolti in attività volte a promuovere il successo scolastico, le pari opportunità e l'inclusione sociale; 52.000 genitori partecipanti ad interventi per sensibilizzare e coinvolgere i genitori; 100.000 adulti in formazione per il recupero dell'istruzione di base. Il Programma Operativo finanziato dal FESR ha permesso, inoltre, di realizzare circa 12.000 laboratori, in media tre laboratori per scuola, per un importo complessivo di 236.486.332,78 euro con una media di 63.000 euro per ciascuna scuola.

³⁷ L'impatto positivo dell'utilizzazione dei Fondi strutturali è riscontrabile con gli ultimi dati ISTAT disponibili e inerenti i più importanti indicatori del sistema scolastico nelle Regioni dell'"obiettivo convergenza": il tasso di abbandono alla fine del secondo anno delle secondarie superiori è diminuito dal 5,7 per cento al 3,7 per cento; il tasso di partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente è aumentato dal 4,7 per cento al 5,7 per cento; il tasso di scolarizzazione superiore è aumentato dal 67 per cento al 71,7 per cento; il tasso di abbandono prematuro dei giovani è diminuito dal 28,4 per cento al 23 per cento; il tasso di laureati in scienza e tecnologia è aumentato dal 2,7 per cento all'8,2 per cento sono migliorate in maniera consistente le dotazioni tecnologiche delle istituzioni scolastiche e il relativo rapporto computer/allievi (da un rapporto computer/allievi di 1/33 ad un rapporto di 1/11 ad oggi).

attesi nelle Regioni appartenenti all' "obiettivo convergenza" relativi alle competenze in lingua madre e nella matematica. La percentuale di studenti quindicenni con scarse competenze nella lettura passa, infatti, dal 35 per cento al 27,5, mentre gli studenti con scarse conoscenze nella matematica passano dal 47,55 al 33,55, colmando di quasi la metà la distanza con il valore *target* del 2013. In entrambi i casi tuttavia si registrano forti differenze territoriali ove agli ottimi risultati della Puglia, seguono *performance* molto più contenute delle restanti Regioni (Campania, Calabria e Sicilia).

6.2. La missione: Istruzione scolastica

Nelle linee di attività assegnate al programma "Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica", nel quale si iscrivono gran parte degli interventi per il rilancio dell'efficienza e dell'efficacia della scuola, un peso significativo rivestono gli interventi diretti alla messa in sicurezza degli edifici scolastici cui, peraltro, contribuiscono più fonti di finanziamento delle quali spesso riesce difficile il coordinamento.

In materia, la recente indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato³⁸, 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 che hanno evidenziato più di una criticità.

Il patrimonio dell'edilizia scolastica, costituito da circa 42.000 edifici (di cui circa 2.700 allocati in zone a rischio sismico elevato e circa 13.000 in zone a rischio medio), ha, in particolare, evidenziato gravi carenze sotto il profilo della sicurezza – in relazione allo stato di conservazione delle strutture e alla localizzazione in aree caratterizzate da rischio³⁹ - e sotto il profilo dell'agibilità e igienicità. Le carenze, rilevate in tutto il territorio nazionale, ma particolarmente gravi nel Mezzogiorno, sono state addebitate, in buona parte, alla vetustà o alla scarsa qualità costruttiva degli edifici, quest'ultima soggetta a una variabilità non trascurabile in relazione al tempo e al luogo, e alle condizioni specifiche dei singoli edifici. Quanto alla normativa succeduta nell'ultimo decennio, questa appare carente sia sotto il profilo finanziario - atteso che in sede di predisposizione del primo piano straordinario concernente la messa in sicurezza delle strutture scolastiche era emerso un fabbisogno complessivo di oltre 4 miliardi di euro relativo a circa la metà delle strutture scolastiche - e sia sotto il profilo organizzativo, attesa la diversità dei soggetti attuatori e la complessità dei procedimenti di finanziamento.

Le risorse per l'edilizia scolastica provengono principalmente dalla legge n. 23 del 1996⁴⁰ che ha consentito, fino al 2004, l'avvio di sette piani annuali finanziati con mutui accesi presso la Cassa depositi e prestiti a totale ammortamento a carico dello Stato. Ulteriori finanziamenti sono stati assegnati al MIUR solo con la finanziaria 2007⁴¹, ed è stato convenuto che l'intero importo, sulla base di un apposito Patto per la Sicurezza - sottoscritto con Regioni ed Enti locali, previa condivisione in Conferenza unificata - fosse compartecipato da ciascuna Regione ed Ente locale interessato ed integralmente dedicato a tali finalità. La consistenza di tale compartecipazione, pur decurtata dei tagli apportati dalla Legge finanziaria 2009, ha consentito di programmare nel triennio interventi per oltre 800 milioni per la messa in sicurezza di circa 2.361 edifici scolastici pubblici statali; si tratta tuttavia delle ultime risorse disponibili, atteso che le annualità 2010 e 2011 non sono state ancora finanziate.

³⁸ Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 15 del 2010.

³⁹ Gran parte del patrimonio edilizio scolastico, ubicato in zone a rischio sismico, presenta un livello di sicurezza non allineato alla normativa sismica più recente (oPCM 3274/2003, dPCM 21.10.2003, d.m. 14.10.2008).

⁴⁰ I finanziamenti vengono assegnati alle Regioni e da esse ai competenti Enti locali sulla base di piani triennali di edilizia scolastica articolati in singoli piani annuali, diretti prioritariamente alla messa in sicurezza ed a norma delle scuole.

⁴¹ L'articolo I, comma 625, della legge 27 dicembre 2006 n. 296, ha disposto, per il triennio 2007-2009, il rifinanziamento dei piani d'intervento previsti dalla legge n. 23 del 1996 per complessivi di 250 milioni di euro, di cui 50 per il 2007 e 100 per ciascun anno 2008 e 2009, attuato - diversamente dalle precedenti annualità - non sotto forma di mutui, ma con corrispondenti risorse puntuali appostate sul capitolo 7160 del bilancio ministeriale.

L'altro principale strumento di intervento è il Piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici nelle zone a rischio sismico, previsto dalla legge n. 389 del 2002, art. 80, comma 21 e inserito nel più ampio Programma delle infrastrutture strategiche con risorse a carico del Ministero per le infrastrutture. Attualmente risultano attivati due programmi stralcio per un ammontare, rispettivamente, di 171,6 milioni (669 interventi) e 303,4 milioni (879 interventi), da realizzare a cura degli Enti locali, autorizzati a contrarre mutui con oneri a carico dello Stato. Lo stato di attuazione, monitorato nell'ambito della citata indagine della Corte dei conti, ha evidenziato un solo parziale avvio degli interventi programmati (circa il 77 per cento), a fronte di 971 contratti di mutuo stipulati, mentre i lavori affidati o aggiudicati non superano il 29 per cento.

Il terzo programma stralcio è stato predisposto in base al decreto legge n. 137 del 2008 (art. 7 *bis*) che, a regime, ha destinato al Piano straordinario un importo non inferiore al 5 per cento delle risorse stanziare per il Programma delle infrastrutture strategiche⁴². Tale documento, presentato al CIPE nel dicembre 2010, è stato ritirato ed è confluito nell'iniziativa di cui all'articolo 2 comma 239 della Legge finanziaria 2010 che prevede l'attivazione di un Piano, per un massimo di 300 milioni di euro, di interventi diretti alla messa in sicurezza ed all'adeguamento antisismico delle scuole, previa approvazione di apposito Atto di indirizzo delle competenti Commissioni parlamentari permanenti. Le Commissioni V e VII della Camera hanno approvato, al termine dell'esercizio 2010, la risoluzione (n. 8-00099 del 25 novembre 2010) con la quale hanno individuato destinatari, importi ed interventi, il cui contenuto dovrà essere trasfuso in un apposito provvedimento interministeriale di iniziativa MIT.

Oltre agli strumenti appena esaminati, altre linee di intervento e di finanziamento, facenti capo anche a soggetti diversi dal MIUR e dal MIT, sono state delineate dal legislatore per la messa in sicurezza e l'agibilità degli edifici scolastici. Tra le più rilevanti si segnalano: a) il piano di interventi definito sulla base di un protocollo di intesa stipulato tra il MIUR e l'INAIL per un importo complessivo di 100 milioni per il triennio 2007-2009 cui si aggiungono ulteriori nuove risorse messe a disposizione dall'Ente per il 2010 (67,8 milioni); b) somme provenienti dall'applicazione della legge n. 575 del 1965 (disposizioni contro la mafia) che la Legge finanziaria 2007 ha destinato anche al finanziamento di interventi per l'edilizia scolastica; c) interventi per l'adeguamento del rischio antisismico previsti dal decreto legge n. 137 del 2008 (convertito con la legge n. 169 del 2008) finanziati con risorse provenienti dal conto residui del bilancio dello Stato per il 2008 (circa 20 milioni)⁴³; d) la revoca e la riassegnazione delle economie e delle somme comunque non utilizzate a decorrere dall'1 gennaio 2006, afferenti ai finanziamenti disposti ai sensi delle leggi n. 488 del 1986, n. 430 del 1991 e n. 431 del 1996 in base al disposto del più volte citato decreto legge n. 137 del 2008⁴⁴; e) le risorse provenienti dai fondi FAS in attuazione dell'art. 18 del decreto legge n. 185 del 2008 (convertito con la legge n. 2 del 2009) per un ammontare pari a 1.000 milioni⁴⁵; f) l'incremento, disposto dalla legge n. 244 del 2007, di 20 milioni annui del Fondo interventi straordinari – istituito dall'articolo 32 *bis* del

⁴² L'assegnazione di tali risorse (112 milioni di euro, di cui all'articolo 21 del DL n. 185 del 2008), accantonate dal CIPE (delibera 18 dicembre 2008 n. 114), erano subordinate alla presentazione di un Programma e di una relazione da cui desumere un quadro complessivo delle risorse disponibili e un quadro analitico degli interventi necessari con l'esplicitazione del costo delle opere.

⁴³ Di tali risorse solo 12,5 milioni, in coerenza con l'atto di indirizzo formulato dalle Commissioni parlamentari, sono state destinate al finanziamento degli interventi e a favore degli Enti espressamente individuati nella risoluzione parlamentare.

⁴⁴ Con il d.m. 30 luglio 2010 si è proceduto alla revoca di circa 74 milioni, ai fini della loro successiva riassegnazione che dovrà intervenire con appositi decreti assunti di concerto con il MEF.

⁴⁵ Di risorse, circa 226 sono stati dedicati - con successiva delibera 26 giugno 2009 n. 47, in applicazione del DL n. 39 del 2009 - alla ricostruzione delle scuole danneggiate dal sisma in Abruzzo. Attualmente, a seguito dei monitoraggi effettuati nelle scuole per l'accertamento di eventuali rischi dipendenti da elementi di carattere non strutturale, attivati ai sensi dell'Intesa istituzionale 28 gennaio 2009, è stato predisposto dal MIT di concerto col MIUR, ed approvato dal CIPE un primo Piano straordinario di 358.422.000 milioni e 1.706 interventi (G.U. 14 settembre 2010), le cui procedure sono al momento in corso.

DL n. 269 del 2003, presso la Presidenza del Consiglio - e dedicati all'adeguamento strutturale ed antisismico delle scuole⁴⁶.

La complessità delle procedure e la pluralità degli attori che emerge dalla sia pur sintetica rassegna normativa, conferma, in linea con le osservazioni al riguardo formulate dalla Corte nella citata deliberazione, la necessità di una semplificazione della normativa esistente che, nel rispetto delle specifiche competenze dello Stato e delle autonomie territoriali, eviti la frammentazione dei centri decisionali e delle procedure di individuazione degli interventi; criticità, queste, che hanno contribuito al ritardo nella realizzazione delle opere e all'immobilizzazione di risorse che, pur se assegnate, non sono state utilizzate in tempi brevi.

Va inoltre sottolineata l'esigenza di definire l'effettiva entità dei finanziamenti cui attribuire una sufficiente continuità al fine di sostituire alla filosofia dell'emergenza o dell'occasionalità, una metodologia di intervento ispirata al criterio della programmazione.

Ciò tuttavia presuppone la reale conoscenza dello stato degli edifici scolastici cui dovrebbe far fronte l'Anagrafe dell'edilizia scolastica, istituita dal MIUR ai sensi dell'art. 7 della legge n. 23 del 1996 ma ancora in fase di attuazione.

A fronte, infatti, della progettazione del sistema di rilevazione, affidato sostanzialmente alla competenza delle Regioni, la base dati disponibile, al termine della prima fase di impianto, ha evidenziato una situazione di diffusa eterogeneità delle informazioni presenti. Alcune Regioni, infatti, hanno completato la rilevazione, altre presentano carenze informative (mancata raccolta o mancata trasmissione dei dati all'Amministrazione centrale), sostanzialmente riconducibili: alla complessità dei dati da raccogliere, alla difficoltà di raccordare in modo unitario l'attività delle varie Regioni, al processo e agli strumenti tecnici di raccolta ed invio all'anagrafe centrale da rivedere e perfezionare ed, infine, al mancato coinvolgimento delle Istituzioni scolastiche nella verifica della qualità delle informazioni e nella loro eventuale integrazione. Le iniziative avviate, al fine di migliorare la qualità dell'anagrafe ed il contributo che essa può dare nell'informare le politiche d'investimento nel settore dell'edilizia scolastica, rispondono alle principali criticità e si sostanziano nell'aggiornamento e semplificazione dei dati di interesse e delle procedure di invio, nella maggiore integrazione dell'anagrafe all'interno del sistema informativo del MIUR e, soprattutto, nell'effettivo coinvolgimento delle Istituzioni scolastiche nell'integrazione e validazione dei dati.

6.3. *La missione: Istruzione universitaria*

Nell'ambito della missione "Istruzione universitaria" l'analisi si sofferma sul programma "diritto allo studio" nel cui ambito si iscrivono gran parte degli interventi prioritari indirizzati al potenziamento delle risorse e all'implementazione delle azioni e delle provvidenze a favore degli studenti universitari.

Come indicato nelle più volte citate Linee Guida del Governo per l'Università e come, sia pur nell'incertezza delle fonti di finanziamento e della disciplina di dettaglio, appare indicato nella nuova legge di riforma del sistema Universitario, la politica per l'istruzione universitaria dovrebbe porre al centro degli interventi da programmare, gli studenti e le loro esigenze e aspirazioni. Ciò suggerisce, tra le altre iniziative, il rilancio e il sostegno del diritto allo studio, nel senso di facilitare l'accesso ad un'università qualitativamente rigorosa e capace di fornire strumenti di crescita personale e professionale. Si impone quindi una revisione dei meccanismi di spesa volti a potenziare il finanziamento della domanda di educazione rispetto a quello dell'offerta e quindi l'adozione di interventi che, più che moltiplicare le sedi per avvicinarle agli studenti, siano in grado di agevolare la mobilità degli studenti, tramite borse di studio, prestiti d'onore, residenze e servizi. In tale direzione si pone anche l'obiettivo di contrastare il fenomeno dell'abbandono degli studi e abbassare il numero degli studenti iscritti ma inattivi,

⁴⁶ La competenza è del Dipartimento della Protezione Civile e, ad oggi, sono state emesse le OPCM 29 dicembre 2008, n. 3728, n. 3864 su G.U. 91 del 20 aprile 2010 e n. 3879 su G.U. n. 133 del 10 giugno 2010, per la ripartizione a livello regionale delle risorse relative, rispettivamente, al 2008, al 2009 ed al 2010.

incrementando i corsi in orario serale e, a monte, rafforzando le azioni di orientamento nel delicato passaggio tra scuola superiore e Università.

Le borse di studio e i prestiti d'onore. Una quota di risorse dello Stato, in forte calo nell'ultimo triennio, è destinata, ai sensi della legge n. 390 del 2 dicembre 1991, articolo 16, comma 4, 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.

Dette risorse sono previste in un Fondo integrativo ripartito annualmente tra le Regioni e le Province autonome sulla base di criteri ancora risalenti alla sua istituzione⁴⁷ e sono dirette a rimuovere, attraverso gli interventi a favore degli studenti capaci e meritevoli, gli ostacoli che si possono frapponere all'effettiva partecipazione agli studi universitari di coloro che appartengono alle classi sociali meno agiate, cercando di contribuire al completo soddisfacimento della domanda.

Le risorse stanziare nel 2010 - pari a 96,6 milioni interamente ripartite, al termine dell'esercizio, tra le Regioni e le Province autonome secondo i criteri previsti dalla legge n. 390 del 1991 - registrano una netta flessione rispetto ai precedenti esercizi, anche al netto delle risorse straordinarie assegnate nel 2009 (- 60 rispetto al 2009 e - 36 per cento rispetto al 2008); riduzione destinata ad accentuarsi nell'imminente futuro, atteso che risultano stanziati per il 2011 appena 26 milioni sia pur, in parte, compensati con gli stanziamenti disposti con la legge di stabilità 2011.

L'analisi della gestione del Fondo evidenzia tuttavia, anche nell'esercizio in esame, non solo l'insufficienza delle risorse stanziare - che risultano sempre inferiori alle effettive necessità, atteso l'elevato numero di studenti idonei che, per indisponibilità di risorse, non ottengono i benefici - ma, soprattutto, la forte disparità di trattamento sul territorio nazionale.

I dati acquisiti dalle Regioni e dalle Province autonome ai fini del riparto del Fondo, mostrano, anche per il 2010, malgrado il forte calo delle risorse, una percentuale di soddisfazione non dissimile da quella dei precedenti esercizi: a fronte di 179.126 studenti risultati idonei, le domande soddisfatte sono state 150.062 con una percentuale di soddisfazione pari all'83,77 per cento (la medesima percentuale era del 82,46 nel 2009 e del 82,99 nel 2008).

L'evidente maggior sforzo finanziario sostenuto dalle Regioni (la cui quota di cofinanziamento non risulta predeterminata) continua pertanto ad evidenziare una profonda differenza tra Regioni che investono somme in misura atta a garantire la borsa al totale degli aventi diritto e altre che, pur facendo registrare indici di soddisfazione in miglioramento, investono molto meno e nelle quali pertanto un'elevata percentuale degli aventi diritto non ha usufruito di alcun beneficio.

Il divario regionale - accentuato, da un lato, dalla disparità dello stesso ammontare delle borse di studio nell'ambito delle diverse Regioni e, dall'altro, dal confronto europeo - richiede, naturalmente, uno sforzo finanziario, anche alla luce delle difficoltà delle Regioni su cui grava la spesa per interventi e servizi agli studenti universitari.

Appare però altrettanto necessario, anche alla luce dell'avvio della riforma universitaria e ed in particolare dell'introduzione di nuovi strumenti come il Fondo per il merito, definire livelli essenziali delle prestazioni anche per il diritto allo studio al fine di garantire un trattamento uniforme ed adeguato su tutto il territorio nazionale.

Accanto alle borse di studio, le attuali disposizioni prevedono, tra gli interventi a favore degli studenti meritevoli, i prestiti fiduciari, cui sono destinate le risorse di cui al "Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti". Tali risorse, in diminuzione nell'ultimo triennio, hanno consentito l'avvio della sperimentazione sulla base di progetti

⁴⁷ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 aprile 2001 "Disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari", emanato ai sensi dell'art. 4 della legge 2 dicembre 1991, n. 390, ancora in vigore non essendo stato ancora possibile provvedere alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione.

proposti dalle Università e dalle Regioni preordinati alla stipula di convenzioni con aziende e Istituti di credito per la concessione agli studenti dei prestiti d'onore.

L'analisi dei dati concernenti il numero delle domande ricevute e il numero dei prestiti accordati, distinti per anno accademico e per tipologia di studenti, ha messo in luce come, dall'inizio della sperimentazione a tutto l'anno accademico 2007-2008, a fronte di 4.344 domande ricevute, i prestiti accordati risultano essere 2.600 evidenziando il non rilevante interesse degli studenti, 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.

Situazione analoga, almeno allo stato delle limitate comunicazioni rese dalle Regioni e Province autonome, è quella derivante dalle iniziative a valere sulle risorse di cui al Fondo previsto dall'art. 4 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge finanziaria 2004), finalizzato alla concessione di detti prestiti per il finanziamento degli studi in favore degli studenti capaci e meritevoli iscritti ai corsi individuati dal d.m. 3 novembre 1999, n. 509.

In base ai criteri di ripartizione, definiti con d.m. del 3 novembre 2005, il Fondo è stato ripartito per l'anno 2004 tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e le relative risorse sono state erogate nel triennio successivo. Quanto al successo dell'iniziativa, anche in questo caso, pur in presenza di pochi dati trasmessi dalle Regioni, viene confermato lo scarso interesse al prestito fiduciario, a fronte sia della mancata certezza di un lavoro che consenta al beneficiario di poter restituire il prestito ottenuto, e sia alla scarsa iniziativa assunta dalle Regioni dopo l'avvenuta erogazione delle risorse da parte del MEF.

Dai dati raccolti, aggiornati a novembre 2010, emerge, infatti, che solo otto Regioni hanno dato attuazione al Fondo di garanzia mentre una è ancora in fase di attivazione. I risultati appaiono comunque deludenti, atteso che nel complesso, a fronte di 13,6 milioni assegnati, sono state presentate appena 221 richieste (di cui 169 nell'ambito della Regione Piemonte) delle quali solo 181 sono state accolte.

Le criticità emerse sia in relazione al meccanismo di conferimento delle borse di studio sia all'effettiva validità dello strumento del prestito d'onore non potranno non essere prese in considerazione nella concreta attuazione dei principi previsti nella nuova legge di riforma dell'università (legge n. 240 del 2010) che conferisce espressamente al Ministero il compito di valorizzare il merito, rimuovere gli ostacoli all'istruzione universitaria e garantire l'effettiva realizzazione del diritto allo studio attraverso specifici interventi per gli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi. Viene, infatti, demandato al legislatore delegato la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni da costruire in termini di requisiti di merito ed economici sulla cui base ripartire i finanziamenti statali integrativi, lasciando, peraltro, ancora nell'ombra il problema della sperequata contribuzione regionale alla corresponsione dei benefici.

Si tratta di diversità che meritano un'attenta valutazione anche in sede di avvio del nuovo Fondo per il merito (art. 5) che, in aggiunta alle prestazioni già previste, mira, con la sola esclusione dei limiti di reddito, ad attribuire ai più meritevoli, analoghi benefici (premi studio, buoni studio, finanziamenti agevolati).

Attività di orientamento e di tutorato degli studenti universitari. Tra le priorità indicate dal MIUR in sede di programmazione economico finanziaria, riprese e definite nell'ambito della programmazione triennale del sistema universitario, figura la promozione del successo formativo e del pieno sviluppo della persona, attraverso attività dirette a raccordare in maniera efficace scuola, istituzioni di istruzione superiore e mondo del lavoro.

In tale ambito i principali servizi utili agli studenti – prima, al momento del loro ingresso all'Università e durante il percorso di studi – sono le attività di orientamento e di tutorato.

L'orientamento è, in particolare, uno dei principali strumenti di contenimento della dispersione scolastica e si sostanzia in una serie di decisioni strutturate volte ad aiutare lo studente (e la sua famiglia) a scegliere il corso di studi e l'Ateneo più conformi alle sue attese,

mentre il ri-orientamento durante gli studi mira a correggere le decisioni che si dimostrino inadeguate.

Si tratta di attività, in parte cofinanziate dallo Stato, ormai svolte istituzionalmente dagli Atenei, in costante aumento nel rapporto con le scuole. Di qui, azioni volte ad aiutare gli studenti ad individuare le proprie capacità; insegnare ai giovani le competenze per gestire gli studi e le future attività professionali; realizzare reti volte a coordinare le diverse iniziative di orientamento avviate in sede territoriale; contribuire alla formazione dei docenti.

In coerenza con le attività di orientamento, finalizzate a sensibilizzare gli studenti dell'ultimo anno della scuola secondaria superiore verso una scelta universitaria per le discipline scientifiche, vanno in particolare ricordate le attività realizzate nell'ambito del progetto "Lauree scientifiche", nato nel 2004, su proposta della Conferenza nazionale dei Presidi delle Facoltà di scienze e Tecnologie, in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e la Confindustria.

I progetti, avviati sulla base della programmazione del sistema universitario per il triennio 2004-2006, miravano ad incrementare le iscrizioni e le lauree ai corsi di studio afferenti alle classi di laurea della Matematica, della Chimica e della Fisica e Scienza dei materiali, attraverso iniziative di orientamento adottate con il coinvolgimento di Enti di ricerca pubblici e privati.

Le relative risorse, pari circa 16 milioni⁴⁸, hanno consentito la realizzazione di oltre seicento iniziative tra *stage*, laboratori e *workshop* con il coinvolgimento di circa 2.000 scuole e centinaia di istituzioni tra Università (34 Atenei), aziende e associazioni⁴⁹.

I punti di forza possono rinvenirsi nel modello organizzativo unitario a livello nazionale, che coniuga un approccio *top-down* (MIUR, conferenza dei Presidi di Scienze e Confindustria) con una programmazione *bottom-up* (Atenei, imprese, insegnanti e imprenditori); nel "laboratorio" come nuova metodologia di insegnamento delle discipline scientifiche con funzione orientativa e nel sistema di monitoraggio nazionale delle azioni in corso, gestito dal CINECA, con accesso riservato per tutti i soggetti coinvolti.

La necessità di proseguire nella direzione indicata - confermata nelle nuove linee guida del programma lauree scientifiche, sottoscritte il 29 aprile 2010, che hanno trasformato il progetto in Piano nazionale in forza della necessità di sistematizzare l'impianto culturale e metodologico sperimentato con successo - va tuttavia meglio temperata con le esigenze espresse dagli studenti. Questi, infatti, sulla base di recenti analisi riportate dal CNVSU nell'ultimo rapporto sullo stato del sistema universitario, ritengono necessarie maggiori informazioni sui legami esistenti tra la formazione acquisibile nei corsi di studio e i possibili esiti lavorativi e professionali una volta conseguito il titolo, in modo da poter giustapporre questi legami con le proprie attese esistenziali, in un processo di scelta del corso di studi e dell'Ateneo da frequentare.

Anche in relazione al tutorato⁵⁰, attivato in quasi tutti gli Atenei, il citato rapporto del CNVSU espone le critiche formulate dagli studenti che si incentrano sempre verso la struttura organizzativa. Il maggior coinvolgimento di professori o ricercatori o dottorandi viene, infatti, richiesto, non solo per un aiuto nella preparazione pratica, ma anche come qualificata collaborazione per le proprie scelte strategiche.

⁴⁸ Il progetto è stato finanziato negli anni 2005-2007 (7,5 milioni dal MIUR e 1,5 milioni di cofinanziamento dagli Atenei), negli anni 2008 e 2009 (3 milioni dal MIUR, 0,4 milioni di cofinanziamento degli Atenei e 0,2 milioni di cofinanziamento da parte degli USR) e per gli anni 2010-2012 (4,8 milioni dal MIUR).

⁴⁹ Sono state realizzate attività per studenti e insegnanti delle scuole superiori, ma anche percorsi di studio universitario, di studio e lavoro dopo la laurea e ricerche per capire quali sono i fabbisogni degli studenti. Le attività rivolte agli insegnanti e agli studenti delle superiori sono sviluppate nei progetti: Orientamento e formazione insegnanti per l'Area di Chimica, di Fisica, di Matematica e di Scienza dei materiali. Le attività di formazione e orientamento sono articolate nelle seguenti tipologie: laboratori per studenti; corsi di formazione per insegnanti; esperienze dimostrative e conferenze, visite di studenti ai laboratori universitari; gare; produzione oggetti e materiale didattico; test di autovalutazione e verifica.

⁵⁰ L'insieme delle iniziative di supporto nell'apprendimento rivolto in particolare agli studenti in difficoltà negli studi.

6.4. La missione: Ricerca e innovazione

Gli stanziamenti per la ricerca del bilancio del MIUR ammontano a circa 2,357 milioni (2,8 nel 2009), pari ad oltre il 60 per cento delle risorse complessive previste nella missione 17, e si ripartiscono nel programma “Ricerca scientifica e tecnologica applicata” – in cui si iscrivono essenzialmente le risorse destinate al sistema di sostegno nazionale alla ricerca industriale, i cui principali strumenti di attuazione sono: il FAR (Fondo per le agevolazioni alla ricerca) e il FRI (Fondo rotativo per le imprese) istituito presso la Cassa DD.PP.– e nel programma “Ricerca scientifica e tecnologica di base” in cui si iscrivono le risorse destinate a sostenere le attività di ricerca di base, sia con finanziamenti di progetti su base competitiva e sia con finanziamenti ai ricercatori sulla base della valutazione della loro attività.

Di minor rilevanza finanziaria risulta il programma “Ricerca per la didattica” cui sono assegnati solo 14,4 milioni.

L’analisi finanziaria e gestionale dei programmi di competenza del MIUR si articola nell’individuazione delle fonti di finanziamento, nell’esame degli strumenti attivati e delle relative criticità.

Quanto alle risorse stanziate nei programmi di spesa, una parte rilevante si riconduce al finanziamento annuale di iniziative legislative avviate nei precedenti esercizi⁵¹ e oltre 1.760 milioni sono destinati al Fondo di finanziamento ordinario per gli Enti e le Istituzioni di ricerca (FOE) del 2010.

Della restante quota una parte significativa, ma in progressiva diminuzione, si riconduce al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST), istituito nel 2007, su cui sono confluiti gli stanziamenti relativi ai Progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale delle Università (PRIN), al Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR), al Fondo per gli investimenti della ricerca di base (FIRB) nonché le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) assegnate dal CIPE.

Il ritardo nell’adozione del regolamento di attuazione non ha, a tutt’oggi, consentito la piena operatività del nuovo Fondo che, nato con l’obiettivo di garantire maggior efficacia al sistema, 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.

Al fine di non interrompere l’attività del MIUR nel settore degli incentivi alla ricerca di base ed alla ricerca industriale, è stato pertanto necessario provvedere, anche nel 2010, alla ripartizione delle disponibilità ordinarie del FIRST tra gli originari strumenti d’intervento.

In mancanza del rifinanziamento del Fondo, il FIRST ha potuto contare nel 2010 su una quota parte delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) per un ammontare di 80 milioni⁵², sulle risorse destinate ai Progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale delle Università (PRIN) per un importo di 83,8 milioni nonché su una quota, pari a 108 milioni, accantonata sullo stanziamento dell’anno 2009 ai sensi del già citato DL n. 159 del 2007 e resa disponibile con dPCM del 4/8/2010; sono state inoltre erogate ulteriori risorse provenienti dai fondi FAS per un importo pari a 179,6 milioni⁵³.

Poiché le risorse provenienti dal FAS, già previste e completamente utilizzate nei piani annuali di riparto FAR, sono state interamente impegnate sul relativo capitolo, le uniche risorse disponibili per il 2010, pari ad appena 191,8 milioni, sono state ripartite (d.m. n. 934/Ric del 20 dicembre 2010) tra i Fondi FIRB (91,8 milioni) e PRIN (99,9 milioni).

Va al riguardo segnalato che anche nell’esercizio 2010 la ripartizione del complessivo stanziamento del FIRST tra i due capitoli afferenti la ricerca di base ed applicata non tiene conto

⁵¹ Contributo alle spese di gestione del programma nazionale di ricerche aerospaziali (PRORA), contributo per le esigenze del laboratorio di luce di sincrotrone di Trieste e Grenoble, contributi ad Enti, organismi e fondazioni, quota del 5 per mille dell’IRPEF da assegnare agli Enti della ricerca scientifica, Fondo occorrente per le assunzioni di ricercatori, somme da erogare al CIRA.

⁵² Risorse assegnate dalla delibera CIPE n. 35 del 2005 al FAR ai sensi della legge n. 289 del 2002, come da tab. F della LF 2010.

⁵³ Somme assegnate dalle Delibere CIPE n. 83 del 2003, n. 81 del 2004 e n. 3 del 2006.

né delle leggi di finanziamento che concorrono alla formazione del capitolo, né della destinazione finale disposta dal Ministro nel decreto di ripartizione, determinando, in tal modo, l'inevitabile attribuzione a PRIN e FIRB di risorse sul capitolo 7320 afferente la ricerca applicata e al FAR di risorse sul capitolo 7245 afferente la ricerca di base.

La conseguente impropria imputazione al programma "Ricerca di base" di fondi destinati alla "Ricerca applicata" non consente di rilevare con chiarezza gli obiettivi perseguiti dall'azione pubblica, e, quantificando gli stanziamenti in misura non coerente con l'effettiva programmazione, complica la gestione contabile, costringendo l'Amministrazione a forzare le destinazioni di spesa assegnate ai capitoli.

Indipendentemente dal volume delle risorse utilizzate, la gestione contabile dei programmi di spesa continua ad evidenziare, a fronte di un'elevata capacità di impegno, una contenuta capacità di spesa e un basso indice di smaltimento dei residui.

Il ritardo accumulato nel completamento degli interventi impone, pertanto, in linea con le indicazioni del nuovo PNR, uno sforzo organizzativo diretto alla semplificazione degli strumenti di intervento; all'adozione di un modello univoco di valutazione delle iniziative progettuali di ricerca e sviluppo tecnologico, nazionali e regionali; all'introduzione di procedure e strutture operative capaci di assicurare tempi rapidi e certi per ciascuna fase dei processi di valutazione e gestione del supporto degli investimenti in ricerca e sviluppo tecnologico.

Il contenuto indice di smaltimento risente anche dell'effetto delle disposizioni che hanno drasticamente abbreviato i tempi previsti per la caduta in perenzione amministrativa dei residui⁵⁴, tenuto conto, non solo, dei meccanismi di spesa, che prevedono tempi di erogazione più lunghi rispetto a quelli di impegno delle risorse⁵⁵, ma anche dei processi di acquisizione delle risorse finanziarie.

La natura stessa dei progetti, il cui avanzamento dipende da variabili indipendenti dalla volontà dei soggetti attuatori (si pensi ai progetti di ricerca farmaceutica o di biotecnologie legati spesso ai risultati di lunghi periodi di sperimentazione) non consente peraltro previsioni di spesa certe sia a livello temporale che di impegno finanziario.

A fronte della notevole massa dei residui passivi perenti (circa 1.457 milioni), sono state richieste ed effettuate reiscrizioni in bilancio per un importo di 313 milioni nel 2009 e per ulteriori per ulteriori 84 milioni di euro nel 2010 (ulteriori richieste per 42 milioni non sono state autorizzate per esaurimento del Fondo MEF dedicato).

Si tratta di reiscrizioni che appaiono nel complesso insufficienti e che comunque, intervenendo a fine esercizio, hanno consentito la sola assunzione di impegni, con il rinvio al 2011 dei pagamenti ai numerosi beneficiari dei progetti finanziati.

Uno sguardo 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.

Relativamente al FAR - Il Fondo Agevolazioni alla Ricerca, istituito dall'art. 5 del d.lgs. n. 297 del 1999 e successive modificazioni⁵⁶, le disponibilità per il 2010 ammontano a 121,2

⁵⁴ LF 2008 (art. 3, commi 26-39).

⁵⁵ Le erogazioni, infatti, ad eccezione dell'eventuale prevista anticipazione da erogare all'atto del perfezionamento dell'iter di approvazione/contrattualizzazione, sono effettuate sulla scorta dello stato di avanzamento delle ricerche, e, nella maggior parte dei casi, solo a seguito di verifiche amministrativo-contabili e tecnico-scientifiche effettuate dagli Istituti di credito all'uopo convenzionati e dagli esperti di settore; nel caso di progetti di notevole valore che impegnano quindi la maggior parte delle risorse, l'erogazione finale a saldo può anche avvenire dopo cinque, sei anni, dall'assunzione dell'impegno.

⁵⁶ Il FAR è alimentato dagli appositi stanziamenti iscritti nello Stato di previsione della spesa del Ministero (quota FIRST e Fondo rotativo per le imprese gestito fuori bilancio su apposito conto di contabilità speciale acceso presso la Banca d'Italia), dai rientri (capitale ed interessi relativi ai crediti agevolati concessi, eventuali rimborsi di finanziamenti, escussione di fidejussioni ecc), dalle di gestione derivanti da minori impegni rispetto a quanto stanziato nell'anno precedente nonché da minori utilizzi rispetto all'importo dei finanziamenti massimi concessi a ciascun progetto. Tale coacervo di risorse è annualmente ripartito con decreto direttoriale, c.d. "Piano di riparto", tra le varie attività finanziabili sulla scorta di apposite direttive emanate dal Ministro ai sensi dell'articolo 6, comma 4 del d.lgs. n. 297 del 1999. Peraltro, il Ministero, quale titolare di Programmi Operativi Nazionali nell'ambito dei QCS