

l'innovazione e della Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni. La prima gestisce il programma 4.13, denominato "Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese", sul quale sono assegnati i fondi per la corresponsione dei trattamenti economici del personale all'estero; la seconda gestisce invece il programma 4.12, denominato "Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari", al quale sono attribuite le risorse finanziarie per il funzionamento delle sedi e per la loro attività istituzionale (in sintesi, le dotazioni finanziarie degli uffici all'estero che confluiscono nel bilancio di sede). Gli uffici all'estero ricevono tuttavia fondi anche dalle altre Direzioni generali, ma si tratta di finanziamenti che assumono la natura di partite di giro, in quanto la fase della liquidazione della spesa è curata dall'amministrazione centrale; le somme così finanziate non entrano a far parte delle risorse che il titolare dell'ufficio all'estero può gestire autonomamente, nell'ambito del bilancio di sede. Si tratta di somme che riguardano essenzialmente redditi da lavoro dipendente (604,33 milioni) e, in minima parte, i consumi intermedi (17,40 milioni).

Il programma 6 - Promozione della pace e sicurezza internazionale e il programma 2 - Cooperazione allo sviluppo, gestiscono principalmente trasferimenti correnti all'estero. In particolare, nel programma 6 su 489,73 milioni 446 milioni sono a carico del capitolo 3393 – Contributi obbligatori ad organismi internazionali⁴¹. Nel programma 2, invece, parte degli stanziamenti riguarda finanziamenti diversi (circa 94,96 milioni)⁴² ed il restante contributi (122,54 milioni). Rilevante sul programma 2 è, poi, il pagamento in conto residui che è pari a 184,16 milioni.

La Cooperazione Italiana allo Sviluppo

Nell'ambito della Cooperazione allo sviluppo, un aspetto critico, più volte evidenziato dalla Corte, riguarda le rendicontazioni arretrate, relative alle spese per progetti ed iniziative di cooperazione. La legge n. 149/2010 permette la rendicontazione delle somme rimesse all'estero effettuata alla "chiusura" dei progetti – per lo più di durata pluriennale – anziché alla scadenza semestrale della rendicontazione da parte dei funzionari delegati. La questione relativa alle rendicontazioni arretrate, che sottostavano al precedente disposto normativo, sembra aver trovato una soluzione con l'emanazione di un decreto interministeriale, che ha assolto al compito di armonizzare – sotto il profilo propriamente contabile- le modalità di rendicontazione delle risorse erogate fino all'anno 2010 con l'intervenuta nuova disciplina. Si segnala, altresì, l'iniziativa assunta dal Ministero, al fine di smaltire la rendicontazione in arretrato, di costituire una *task force* dedicata all'interno della Direzione generale, che ha consentito di esaminare e trasmettere all'UCB una rilevante quantità di rendiconti relativi ai progetti e alle spese di funzionamento delle Unità tecniche locali (UTL) (circa 2.700)⁴³.

Altro aspetto critico concerne il crescente numero di contenziosi con imprese, nell'ambito dell'aggiudicazione di gare e dell'esecuzione delle relative prestazioni, che possono, nel corso

⁴¹ Per il programma 2, invece, i contributi obbligatori ad organismi internazionali sono pari a 31,20 milioni.

⁴² Si tratta dei capitoli: 2182 - finanziamenti a titolo gratuito attinenti l'elaborazione di studi, la progettazione, interventi in materia di ricerca scientifica e tecnologica, la fornitura e costruzione di impianti, infrastrutture, attrezzature e servizi, la realizzazione di progetti di sviluppo integrati anche per ostacolare la produzione della droga, sostegni a programmi di informazione ed iniziative anche di carattere finanziario, stanziamento definitivo di euro 78,56 milioni; 2183 - finanziamenti a titolo gratuito per l'attuazione di singoli programmi ed interventi destinati a fronteggiare casi di calamità e situazioni di denutrizione e di carenze igienico sanitarie incluse le spese di missione in relazione ai programmi, stanziamento definitivo pari a euro 12,8 milioni; 2184 - finanziamenti per la realizzazione di programmi di formazione a distanza e di programmi di formazione professionale in Italia, per la concessione di borse di studio in Italia e all'estero e per la formazione di personale italiano destinato a svolgere attività di cooperazione allo sviluppo, stanziamento definitivo pari a euro 3,56 milioni.

⁴³ Va altresì segnalato che, a seguito del parere favorevole del Consiglio di Stato n. 1183/09 sulle modalità di calcolo delle spettanze dovute alle ONG per i Programmi Promossi, è stata sbloccata la trattazione di circa 2500 rendiconti che erano in sospenso da circa un decennio e che sono stati tutti trasmessi all'UCB per l'esame di competenza.

del tempo, determinare per l'Amministrazione rilevanti impatti finanziari⁴⁴. Al riguardo può richiamarsi l'attività già svolta dalla Commissione di esperti, che, nel periodo 1995-2000, ha fornito un contributo alla definizione di un consistente numero di situazioni di "sofferenza" nella realizzazione di iniziative nei diversi continenti.

Sempre nell'ambito degli aspetti operativi della Direzione generale è emerso che esperti esterni inviati in missione all'estero ai sensi dell'art. 27 della legge n. 49/1987 hanno reso dichiarazioni risultate non attendibili⁴⁵. Sulla vicenda sono attualmente in corso dettagliati approfondimenti sulle modalità di effettuazione di tali missioni.

L'attività dell'Unità di Crisi

La prevenzione dei rischi e la predisposizione dei piani di emergenza vengono attuate dall'Unità di Crisi attraverso la valutazione e l'analisi dei fattori di rischio del Paese che potrebbero generare un'emergenza e attraverso il monitoraggio della presenza italiana all'estero.

A tal fine è indispensabile il continuo contatto con le rappresentanze diplomatico-consolari, con le Amministrazioni dello Stato, agenzie di intelligence, organizzazioni internazionali, omologhe strutture di gestione delle crisi degli altri *Partners* europei, più un'altra serie di interlocutori non istituzionali⁴⁶ che consentono di sviluppare efficaci piani di prevenzione per meglio tutelare i connazionali oltre confine.

I dati assunti nel corso dell'attività di valutazione vengono messi a disposizione attraverso il sito www.viaggiasesicuri.it, il Televideo-Rai e su specifiche *applications* per *tablets* e *smartphones*, in modo tale da soddisfare le esigenze di varie tipologie di utenti. Al fine di rendere più efficace l'azione di prevenzione e assistenza, è stato creato anche il sito www.dovesiamonelmondo.it, che consente di segnalare la propria presenza o il proprio imminente viaggio all'estero. In tal modo, in situazioni di grave emergenza, l'Unità di Crisi potrà pianificare con maggiore rapidità e precisione gli interventi di soccorso e in casi particolari, segnalare direttamente agli iscritti il verificarsi di eventi suscettibili di mettere a rischio la sicurezza nell'area.

L'Unità di Crisi predispone anche gli interventi necessari per prestare assistenza e soccorso in loco e, laddove necessario, organizza il rimpatrio di connazionali coinvolti in quelle situazioni di emergenza che si verificano all'estero. Si tratta di un'attività che spesso determina dei fattori di rischio che generano la crisi: dal terrorismo alle calamità naturali su vasta scala, dalla criminalità organizzata alle epidemie ed alle crisi socio-politiche che possono comportare l'evacuazione dell'intera o di parte della collettività e che comporta di conseguenza l'accantonamento di risorse finanziarie adeguate per far fronte alle eventuali impreviste gestioni delle emergenze. È evidente come sia necessaria una certa flessibilità in modo da poter intervenire rapidamente e con efficacia in situazioni di elevato rischio per la vita dei connazionali all'estero⁴⁷. La progressiva riduzione degli stanziamenti di bilancio implica conseguentemente la necessità di programmazione della spesa più flessibile e meno legata a determinati obblighi normativo-contabili. Il Ministero ha, pertanto, avanzato la richiesta di inserimento delle spese dell'Unità di crisi tra quelle obbligatorie, in quanto spese per la sicurezza dei connazionali. Fattore determinante per la gestione dell'Unità e la programmazione dei suoi interventi, al pari della Protezione civile, è l'imprevedibilità del manifestarsi di una crisi laddove è indispensabile che la stessa Unità sia sempre in grado di intervenire in tempi brevi e con una sufficiente dotazione di risorse finanziarie, in qualsiasi situazione. L'Unità di Crisi nel

⁴⁴ A titolo esemplificativo, si segnala il contenzioso tra il MAE e la società Agriconsulting S.p.A., relativo all'esecuzione di un contratto del 1989 concernente un'iniziativa in Nicaragua che ha allo stato generato un debito dell'amministrazione per 12,37 milioni (pignoramento presso la Banca d'Italia).

⁴⁵ L'art. 75 d.P.R. n. 445/2000 dispone che "fermo restando quanto previsto dall'art. 76, qualora dal controllo di cui all'art. 71 emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera".

⁴⁶ Tra questi: la stampa, gli operatori economico-commerciali, l'ambiente dell'associazionismo, gli istituti religiosi.

⁴⁷ L'Unità di Crisi è operativa 24 ore su 24 e si avvale di 4 funzionari diplomatici e di 17 impiegati delle aree funzionali.

2011 ha avuto a disposizione uno stanziamento iniziale pari a 2,39 milioni che, attraverso richieste di integrazioni, è stato portato a 5,05 milioni.

IL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

1. Considerazioni di sintesi.

2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero.

3. Analisi della struttura organizzativa: 3.1. *Processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi;* 3.2 *La riorganizzazione delle strutture periferiche;* 3.3 *La riorganizzazione degli enti vigilati.*

4. I risultati finanziari e contabili: 4.1. *Primi risultati dell'attività dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa;* 4.2. *Analisi della gestione delle entrate extratributarie;* 4.3 *Analisi della gestione delle spese;* 4.3.1 *Andamenti e risultati contabili complessivi;* 4.3.2 *Analisi delle criticità emerse dal rendiconto.*

5. Programmazione strategica e valutazione dei risultati.

6. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziari e criticità gestionali:

6.1. *La missione: Istruzione scolastica;* 6.2. *La missione: Istruzione universitaria;* 6.3. *La missione: Ricerca e innovazione.*

1. Considerazioni di sintesi

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 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 e risponde alle priorità delineate nelle nuove politiche europee che richiedono, accanto al contenimento della spesa corrente, un migliore e più efficace utilizzo delle risorse esistenti.

Rispondono a tali obiettivi le attività di revisione e razionalizzazione della spesa, intraprese già nel 2011, i cui primi risultati evidenziano l'avvio di un processo di analisi basato su consolidate metodologie di *spending review*.

Significative, in particolare, appaiono le attività volte alla individuazione di indicatori di risultato da associare ai programmi di spesa e le analisi concernenti il fabbisogno finanziario delle istituzioni scolastiche ed in particolare le risorse destinate al finanziamento delle scuole, nel cui ambito merita una segnalazione il processo di razionalizzazione, volto a ricalibrare i servizi di pulizia da acquisire sulla base delle effettive necessità e per una spesa non superiore a quella necessaria per ottenere i medesimi servizi con il ricorso al solo personale interno.

Nella stessa ottica, a fronte del completamento del processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi, una particolare attenzione dovrà essere rivolta all'andamento delle spese sostenute dagli Uffici scolastici regionali, al fine di raggiungere una idonea allocazione delle risorse in relazione ai livelli di domanda del territorio e alle effettive funzioni ad essi affidate.

L'analisi finanziaria ha evidenziato, sul fronte delle entrate, una limitata attenzione alla gestione delle entrate extratributarie affidate al Ministero (attesa peraltro l'assenza di entrate riconducibili ad un'effettiva attività di gestione a favore di terzi) e, dal lato della spesa, l'efficacia delle misure di contenimento degli oneri per il personale e delle specifiche disposizioni dettate per la razionalizzazione del settore della scuola e della università.

Andamento inverso registrano invece le spese per i consumi intermedi, la cui crescita si concentra nelle spese di funzionamento delle scuole e si riconduce in gran parte all'applicazione

della clausola di salvaguardia, che ha consentito, nel biennio precedente, il pagamento delle sole spese di pulizia esternalizzate e della TARSU di competenza delle scuole.

Il taglio delle risorse, cui hanno contribuito anche le misure di contenimento previste nelle manovre finanziarie, è alla base del fenomeno concernente, da un lato, l'emersione di debiti progressivi propri del Ministero e delle sedi periferiche e, dall'altro, la situazione deficitaria di alcune istituzioni scolastiche (circa 78 milioni al termine dell'anno scolastico 2010-2011) che, unita ad una anomala posizione creditoria nei confronti del ministero, è destinata a riflettersi sulla dimensione del finanziamento della spesa per l'istruzione scolastica.

Il conto dei residui mostra importi iniziali riferiti ad anni precedenti pari 4,8 miliardi, che si attestano alla fine dell'esercizio in più di 3 miliardi, dei quali circa un terzo è di nuova formazione e di questo poco meno della metà si iscrive tra i residui di stanziamento.

Prevalenti risultano, anche nell'esercizio 2011, i residui riferiti a spese in conto capitale, concentrati nell'ambito dei trasferimenti, tra i quali la quota più rilevante si iscrive nella missione ricerca e innovazione (1,5 miliardi circa) e si attesta, comunque, ad un livello nettamente inferiore a quello del precedente esercizio, anche per effetto delle nuove disposizioni relative alla riduzione del termine di conservazione.

Si accentua per contro il fenomeno della perenzione dei residui delle spese in conto capitale, il cui ammontare è pari a circa 858 milioni (erano 57,6 nel 2010 e 281,8 nel 2009), mentre la dimensione delle reiscrizioni, pur non confrontabile annualmente con il valore delle perenzioni, evidenzia un trend di copertura pari al solo 33,5 per cento.

Passando all'esame delle politiche declinate nelle missioni e nei programmi affidati al Ministero, 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 alla istruzione superiore.

Relativamente al settore scolastico, la strategia di intervento mirava, in primo luogo, a completare l'azione di razionalizzazione avviata secondo i criteri indicati dall'art. 64 della legge 133/2008, assieme allo sviluppo di interventi volti alla stabilizzazione del precariato nell'ambito del dimensionamento della rete scolastica e degli organici.

La parziale realizzazione degli obiettivi di riduzione del personale, ascrivibile in particolare al ritardo nella riorganizzazione della rete scolastica e agli effetti conseguenti alla sentenza della Corte Costituzionale 80/2010 in materia di posti di sostegno, non ha influenzato l'efficacia delle misure di razionalizzazione avviate.

Tale risultato, che risponde ad una corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative, richiede, a fronte del completamento del processo di razionalizzazione, una coerente politica di immissioni in ruolo cui ha risposto l'avvio della nuova programmazione di assunzioni del personale non di ruolo prevista nell'art. 9, comma 17 del Decreto Legge 13 maggio 2011 n. 70 (convertito in legge 12 luglio 2011 n. 106).

Appare al riguardo tuttavia necessario un attento monitoraggio delle situazioni soprannumerarie nonché del numero del personale in posizione di comando, esonerato e fuori ruolo la cui consistenza influisce, da un lato, sul ricorso al personale docente e amministrativo a tempo determinato e, dall'altro, su una corretta politica di assunzioni.

Nel quadro delle competenze di programmazione e coordinamento assegnate al MIUR, anche alla luce della recente riforma, le politiche in materia di istruzione universitaria – cui sono integralmente dedicate le risorse stanziare nella missione "istruzione universitaria" – appaiono coerenti con gli obiettivi definiti nei documenti di programmazione che indicano tra gli interventi prioritari: l'impegno a distribuire una quota sempre crescente delle risorse sulla base di criteri di premialità volti ad incentivare la ricerca scientifica, le misure volte a promuovere e finanziare gli interventi a favore degli studenti universitari e le disposizioni dirette a ridimensionare e qualificare l'offerta formativa.

Si tratta di misure che, pur rispondendo sostanzialmente alle principali criticità da tempo rilevate, sono destinate nel tempo a sostanziali modifiche in relazione all'entrata in vigore della

legge 240 del 2009, che risulta aver sostanzialmente completato il quadro dei provvedimenti amministrativi e legislativi di attuazione.

Restano le criticità relative alla dimensione delle risorse trasferite agli Atenei, che segnano un nuovo decremento rispetto al precedente esercizio, riconducibile sostanzialmente al Fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle Università, le cui variazioni in diminuzione, pur a fronte dello sforzo di contenimento delle spese e di razionalizzazione dell'offerta formativa, risultano solo in parte attenuate dalle risorse stanziare nei successivi provvedimenti legislativi.

Sempre in tema di finanziamenti statali, si segnala il completo esaurimento delle risorse dedicate alla edilizia universitaria che ha reso necessario porre a carico del FFO anche la copertura di parte degli interventi fino ad oggi avviati.

Quanto infine alle politiche in materia di ricerca e innovazione, oggetto anche di una raccomandazione specifica rivolta all'Italia dall'Unione Europea nel giugno 2011, le misure avviate per raggiungere nel 2020 un livello di spesa nel settore pari al 1,53 del PIL (obiettivo modesto rispetto all'obiettivo comunitario del 3 per cento ma coerente con i vincoli di finanza pubblica) si snodano attraverso un miglioramento dell'efficacia dei finanziamenti pubblici alla ricerca nel quadro degli orientamenti strategici fissati nel nuovo PNR (Programma nazionale di ricerca) 2011-2013, nella più efficace utilizzazione dei fondi posti a disposizione dall'Unione Europea e in azioni dirette ad incentivare gli investimenti nel settore produttivo in particolare delle piccole e medie imprese.

In relazione al primo aspetto, sempre meno significativa appare la quota destinata al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) la cui gestione contabile continua ad evidenziare criticità ascrivibili, da un lato, ai tempi fisiologicamente lunghi del completamento dei progetti di ricerca e, dall'altro, alla complessità delle procedure di presentazione, valutazione e finanziamento dei progetti.

Ancora in ritardo appare la gestione delle risorse provenienti dalla Comunità europea riconducibili al PON (Programma Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività 2007-2013, rivolto alle quattro regioni della Convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) mentre inferiori agli altri Paesi risultano i rientri derivanti dalla partecipazione italiana al 7° Programma Quadro.

Quanto infine alle azioni dirette ad incentivare gli investimenti in ricerca del mondo produttivo, si segnalano le azioni di sostegno a carico del FAR destinate a finanziare la riapertura dello sportello della ricerca e le attività di ricerca degli spin off industriali nonché l'avvio dei contratti di programma per la ricerca strategica e l'utilizzo dello strumento del credito di imposta per enti e aziende pubbliche e private che finanziano progetti innovativi (decreto-legge 70 del 2011 convertito con la legge n. 106 del 2011).

2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca è responsabile dell'istruzione nelle scuole di ogni ordine e grado, sia statali che non statali (limitatamente ai programmi), e delle politiche educative che poi vengono attuate e gestite localmente dagli Uffici scolastici regionali e dalle singole istituzioni scolastiche; cura la vigilanza sulle istituzioni universitarie, dotate di forte autonomia per dettato costituzionale ex art. 33 e destinatarie di rilevanti finanziamenti; sovrintende e promuove la ricerca dello Stato.

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 ed appare coerente con l'attuale scenario socio – economico.

Quanto al primo aspetto, le politiche in materia di istruzione pubblica si attuano nel quadro istituzionale conseguente all'entrata in vigore del Titolo V della Costituzione¹ 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.

¹ Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni è stato delineato dalla giurisprudenza costituzionale nell'ambito della quale si segnalano le sentenze n. 13/2004 e 279/2005.

Competono invece alle Regioni: la potestà legislativa concorrente in materia di istruzione ed esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale nonché le fondamentali funzioni di programmazione della rete scolastica regionale e di realizzazione degli interventi per il diritto allo studio.

Gli obiettivi di razionalizzazione della spesa pubblica e di un miglior utilizzo delle risorse esistenti, nella attuali difficili condizioni dell'economia, richiedono, in materia di istruzione scolastica, un ulteriore passo in avanti con l'attribuzione alle Regioni della gestione del personale statale, ancora di competenza degli uffici periferici del ministero (Uffici scolastici regionali).

Il nuovo ruolo dell'amministrazione dovrebbe pertanto concentrarsi nel fornire indirizzi, fissare standard del servizio, negoziare con i livelli sub-nazionali di governo, monitorare i "risultati" della spesa e, in particolare, il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni.

In relazione al secondo profilo, il quadro socio economico, sotteso ai più recenti documenti programmatici, 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 ottica, l'orientamento alla ricerca, impresso alle istituzioni universitarie anche attraverso i criteri di ripartizione delle risorse per il loro funzionamento, rappresenta un ulteriore e indispensabile passaggio nella considerazione che la qualificazione del capitale umano costituisce lo strumento privilegiato per incentivare la capacità competitiva delle imprese.

Tale approccio unitario trova conferma nelle politiche europee che, all'avvio dell'esercizio 2010, sono state declinate nelle misure racchiuse nella strategia definita "Europa 2020"².

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 per il 2010 si attestano all'1,26 per cento del PIL ponendo il nostro paese al disotto della media europea (2 per cento) e dei principali *partners* europei ed, in ogni caso, molto distante dagli obiettivi di "Europa 2020".

Nell'ambito dell'istruzione secondaria³, il tasso di abbandono scolastico, pur in forte diminuzione del decennio, si attesta nel 2010 al 18,8 per cento (era il 19,2 per cento nel 2009) rispetto ad una media europea del 14,1 e ad un obiettivo europeo fissato al 10 per cento, con valori fortemente differenziati sul territorio (22,3 per cento nel Mezzogiorno) e con picchi rilevanti nei primi due anni della scuola secondaria di II grado e nelle regioni dell'obiettivo Convergenza (23,2 per cento).

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 30-34 anni che ha conseguito un'istruzione terziaria secondo gli standard internazionali (livello 5 e 6 dell'ISCED) risulta infatti pari al 19,8 per cento nel 2010 (19 per cento nell'anno precedente) rispetto ad una media europea (33,6 per cento), cresciuta di 1,6 punti percentuali rispetto al precedente esercizio, e ad un obiettivo per il 2020 del 40 per cento (già raggiunto peraltro da alcuni stati membri).

² Commissione europea COM (2010) 2020 del 3 marzo 2010. Tra le priorità indicate dalla Commissione europea rileva, in particolare, lo sviluppo di una economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione che prevede, 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 attuale 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 ad almeno il 40 per cento nel 2020.

³ Dati EUROSTAT 2000-2010. I livelli di educazione sono codificati secondo la classificazione ISCED (*Internacional standard classification of education*).

3. Analisi della struttura organizzativa.

3.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi

A seguito della ristrutturazione effettuata nel corso del 2009⁴ in attuazione dell'art. 74 della legge n. 133 del 2008, la successiva legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione del DL 30 dicembre 2009, n. 194⁵ ha reso necessario incidere nuovamente sulla organizzazione del Ministero con l'adozione del d.P.R. 3 giugno 2011, n. 132 contenente modifiche al d.P.R. 17/09 di riorganizzazione del M.I.U.R.⁶

Detto provvedimento 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.

E' in corso di attuazione un ennesimo processo di razionalizzazione in attuazione dell'art. 1, comma 3 – lettere a e b del DL 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, che ha previsto l'ulteriore riduzione, entro il 31 marzo 2012, degli uffici dirigenziali non generali e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore al 10 per cento di quelle rideterminate a norma del DL n. 194/2009, convertito con modificazioni, nella legge n. 25/2010, nonché la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale con contestuale riduzione in misura non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva risultante dalla riorganizzazione realizzata sempre a norma della legge n. 25/2010.

Malgrado la consistente riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni del personale non dirigenziale, il grado di copertura degli organici flette significativamente nel 2011, in particolare nell'ambito del personale dirigenziale di seconda fascia e del personale non dirigenziale, in relazione ai rigorosi limiti posti al *turnover* (art. 66, comma 7 della legge n. 133/2008 come modificata dalla legge n. 122/2011) che ha consentito solo una parziale sostituzione delle consistenti cessazioni dal servizio registratesi negli ultimi esercizi⁷.

Al riguardo, come già segnalato nella Relazione sul costo per il lavoro pubblico 2012, si rileva che la rideterminazione delle piante organiche, pur non comportando effetti immediati di riduzione del personale in servizio, contribuisce a ridimensionare gli assetti organizzativi esistenti, favorendo la concentrazione delle funzioni istituzionali e una migliore razionalizzazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali. Non può tuttavia non evidenziarsi che concreti effetti positivi si riconducono ad un disegno di riordino

⁴ Sotto l'aspetto finanziario, 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.

⁵ 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.

⁶ L'attuale assetto organizzativo del ministero prevede quindi 3 Dipartimenti, con al loro interno 4 Direzioni Generali ciascuno (con una dotazione organica di 151 dirigenti di seconda fascia di cui 115 amministrativi e 36 tecnici) e 18 Uffici Scolastici Regionali, a loro volta suddivisi in Uffici dirigenziali di livello non generale per funzioni e per articolazioni sul territorio, con una dotazione organica di 453 dirigenti di seconda fascia di cui 188 amministrativi e 265 tecnici.

Quanto al personale non dirigente la ristrutturazione organizzativa ha determinato una ulteriore riduzione di 945 unità concentrati nel personale di area II e III.

⁷ A fronte delle oltre 2000 unità cessate nell'ultimo quadriennio (2008-2011), sono state autorizzate solo 383 nuove assunzioni, cui si aggiungono, nel 2011, 451 progressioni verticali per le quali, tuttavia, la spesa da sostenere è calcolata nel solo differenziale tra la retribuzione precedente e quella relativa alla nuova area di accesso.

delle competenze e delle procedure stabile e ottimale. Frequenti e reiterati interventi di revisione (quello previsto dal decreto-legge 138 del 2011 è il terzo in quattro anni) obbligano ad una defatigante opera di riordino degli uffici, di riaggregazione delle funzioni e di riqualificazione del personale con possibili effetti negativi sulla funzionalità delle strutture e sulla qualità dei servizi erogati.

3.2 La riorganizzazione delle strutture periferiche

Nella nuova ottica di analisi e valutazione della spesa una particolare attenzione è stata rivolta all'andamento delle spese sostenute dagli Uffici scolastici regionali al fine di raggiungere una idonea allocazione delle risorse in relazione ai livelli di domanda del territorio e alle effettive funzioni ad essi affidate.

La tematica, di interesse anche in relazione alla concentrazione di debiti pregressi presso tali strutture, ha ad oggetto la possibile ridefinizione del modello organizzativo in relazione, da un lato, alle competenze proprie delle Regioni in materia di personale scolastico e, dall'altro, al progressivo accentramento della responsabilità della spesa per il personale (spesa di assoluta preminenza nell'ambito della missione "istruzione scolastica") e della quota sempre maggiore delle risorse assegnate direttamente alle istituzioni scolastiche.

A ciò si aggiunge che, a partire proprio dall'esercizio 2011, in attuazione delle legge 196/2009 – nella parte in cui dispone che la realizzazione di ciascun programma sia affidata ad un unico centro di responsabilità – gli Uffici scolastici regionali hanno perso la qualifica di centro di responsabilità e i relativi stanziamenti sono confluiti in un nuovo programma "realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione" formalmente affidato al Dipartimento per la programmazione.

Nel corso del 2011 è stato, pertanto, definito un gruppo di lavoro interno al MIUR per analizzare le spese di funzionamento sostenute dagli Uffici Scolastici Regionali al fine di individuare criteri e parametri di riferimento tali da modularne l'evoluzione alla effettiva dimensione delle attività svolte⁸. Appare al riguardo di particolare importanza un approfondita analisi dei rapporti tra costi e attività per quelle strutture che evidenzino differenze rilevanti in termini di spesa o di personale impiegato.

Le prime valutazioni evidenziano infatti modalità di gestione organizzativa disomogenee sul territorio nazionale che, pur nell'accertata forte scopertura degli organici a livello nazionale, lascia ampi margini di miglioramento nel dimensionamento delle sedi periferiche e suggerisce, in ogni caso, un maggior coinvolgimento degliUSR nella attività di verifica e vigilanza al fine di rilevare l'efficienza delle attività delle istituzioni scolastiche e il grado di realizzazione del piano dell'offerta formativa.

3.3. La riorganizzazione degli enti vigilati

Le misure volte alla razionalizzazione e semplificazione della struttura organizzativa racchiudono anche le attività volte a ridefinire ed eventualmente sopprimere gli Enti pubblici non economici (c.d. taglia – enti⁹).

⁸ In tale direzione l'approfondimento ha riguardato: l'individuazione dei livelli di spesa, la verifica della logistica e dell'utilizzo degli spazi, il confronto tra stanziamenti presenti nei capitoli di bilancio e spese reali sostenute a livello di singoloUSR, l'analisi delle attività di ogni singolaUSR e confronto con le spese reali sostenute. Sulla base di tali informazioni è stato definito un modello per il calcolo della distribuzione equa delle cifre presenti sui capitoli utilizzando un insieme di variabili che identificassero le attività macro degliUSR e quindi il carico di lavoro operativo di ciascuno. Sono stati indicati a tal fine: il numero degli alunni, il numero dei punti di erogazione, il numero di personale, il numero di sedi e di strutture servite. Ulteriori variabili possono invece essere utilizzate per definire un livello standard di spesa (il numero di metri quadri, il numero di dipendenti, l'ammontare delle utenze, gli oneri fiscali) guardando in maniera comparativa anche alle strategie più efficienti messe in atto.

⁹ 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

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 2009¹⁰, 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 (ENAM¹¹, ANSAS¹² e INVALSI¹³), sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri entro il 2009 (il 17 dicembre 2009) gli schemi dei regolamenti di riordino.

Per effetto della soppressione dell'Ente di assistenza, disposta con il DL 31 maggio 2010 n. 78 (così come modificato, all'articolo 7 comma 3 bis, con la legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122), sono proseguite nel corso del 2011 le operazioni per la definizione del bilancio di chiusura della gestione dell'ENAM, conclusesi con l'approvazione di tale documento contabile in data 22 febbraio 2012.

Le procedure di riordino dei restanti due enti (entrambi commissariati) risentono invece delle disposizioni contenute nel decreto-legge 98 del 2011 concernenti il sistema nazionale di valutazione che danno concreta attuazione al sistema delineato nella legge 10 del 2011, articolato nell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE) – istituto già soppresso e trasformato in Agenzia (Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica – ANSAS) dalla legge 296 del 2006 (art. 1, commi 610 e 611) – e nell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e formazione.

L'intervento ha ad oggetto l'avvio di un programma straordinario di reclutamento presso l'ANSAS e l'INVALSI (già avviata nel corso del 2011), da concludersi entro il 2012 con contestuale nuova soppressione dell'ANSAS e ripristino dell'INDIRE quale ente di ricerca con autonomia scientifica, finanziaria, patrimoniale, amministrativa e regolamentare. La conseguente abrogazione dell'art. 1, commi 610 e 611, istitutivo dell'ANSAS, travolge anche lo schema del regolamento di riordino dell'ente che, in attuazione della disposizione normativa abrogata, prevedeva l'inquadramento nell'organico dell'ente di una parte del personale scolastico comandato; personale destinato, pertanto, a rientrare in servizio nel comparto di appartenenza.

La tenuta finanziaria degli oneri conseguenti alle nuove assunzioni viene pertanto rivenuta nei risparmi di spesa quantificati in termini di minori oneri per il personale supplente conseguente al rientro in servizio del personale scolastico comandato. A fronte di tali nuove disponibilità, quantificate nella relazione tecnica in 9,8 milioni, appare opportuna una attenta valutazione degli oneri derivanti dalle nuove assunzioni del personale che, inquadrato nel comparto degli enti di ricerca, fruisce di un trattamento economico maggiore e diversamente strutturato rispetto al personale del comparto scuola. Ciò anche alla luce della definizione del

mettere in liquidazione gli Enti pubblici statali non economici, nel rispetto dei principi direttivi indicati dalla medesima legge nei commi successivi.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.

complesso delle risorse da destinare al finanziamento del sistema di valutazione che, a decorrere dal 2013, confluiranno nel Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca.

4. I risultati finanziari e contabili

4.1. Primi risultati dell'attività dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa

L'attività di revisione e razionalizzazione della spesa del MIUR è stata avviata già nel 2011 nell'ambito del programma di lavoro del Nucleo di analisi e valutazione della spesa - cui si è affiancato uno specifico Gruppo di lavoro concentrato sulle spese di funzionamento delle strutture periferiche regionali - e i cui primi risultati evidenziano l'avvio di un processo di analisi della spesa basato su consolidate metodologie di *spending review*.

Significative, in particolare, appaiono le attività di rilevazione avviate con riferimento alla individuazione di indicatori di risultato da associare ai programmi di spesa nel cui ambito - anche attraverso la collaborazione con l'INVALSI e con l'ANVUR - sono stati individuati oltre 200 indicatori che dovrebbero essere in grado di offrire un quadro aggiornato, non solo dell'attività dell'amministrazione, ma anche della domanda di servizi richiesta, della quantità e qualità di servizi effettivamente realizzati, nonché dei fenomeni che si intende influenzare con l'attuazione delle politiche declinate nelle missioni e nei programmi.

Di particolare rilievo risultano inoltre le analisi concernenti il fabbisogno finanziario delle istituzioni scolastiche ed in particolare delle risorse destinate al finanziamento delle scuole le cui criticità si riconducono, da un lato, alla forte riduzione delle risorse a ciò destinate e, dall'altro, alla rilevante quota assorbita dalla spesa per i servizi di pulizia esternalizzati¹⁴ (relativi al 40 per cento degli istituti), la cui dimensione azzerava sostanzialmente le disponibilità destinate ad altre e comunque rilevanti esigenze.

Sul punto merita una segnalazione il processo di razionalizzazione, avviato nell'esercizio considerato, volto a 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.

La significativa riduzione del corrispettivo (pari a circa 140 milioni per le annualità 2011-2013) - che ha consentito di destinare, a decorrere dal 2011, maggiori risorse per il funzionamento delle scuole - si riconduce in particolare all'intervento del Ministero del lavoro che, a fronte delle possibili difficoltà occupazionali dei consorzi di aziende, ha ammesso per il 2011 il ricorso alla cassa integrazione per circa 11.500 lavoratori e misure di accompagnamento al trattamento di quiescenza per 945 lavoratori, consentendo la prosecuzione dei contratti in essere senza ulteriore riduzione dell'attuale orario di lavoro.

In un'ottica di revisione della spesa resta peraltro impregiudicata la necessità di addivenire quanto prima ad un assegnazione dei servizi di pulizia mediante la nuova gara Consip con un presumibile ulteriore vantaggio finanziario¹⁵; procedura da estendere eventualmente anche ai restanti plessi scolastici a meno che non si ritenga maggiormente conveniente procedere alla reinternalizzazione del servizio, procedendo alle necessarie immissioni in ruolo nelle scuole ove risultano per il momento accantonati circa 11.800 posti di organico di collaboratore scolastico.

4.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie

L'analisi delle entrate si concentra sul rispetto, a consuntivo, delle previsioni dei 9 capitoli di entrata gestiti dal MIUR nonché sull'andamento di poste particolarmente

¹⁴ In sede di attuazione della legge 124 del 1999 - che prevedeva il passaggio dai Comuni allo Stato del personale amministrativo e tecnico della scuola - il MIUR è subentrato anche nei contratti con cui i Comuni avevano affidato il servizio di pulizia a ditte esterne. Tali attività sono ora affidate a Consorzi di aziende titolari di appalti storici o appalti gestiti da ex LSU aggiudicatari di gare il cui costo è sempre risultato superiore al costo di mercato e attualmente in proroga in attesa del completamento di una gara europea curata dalla Consip.

¹⁵ Salva l'eventuale previsione di ulteriori misure di assistenza sociale per ridurre le ricadute sul reddito e sull'occupazione dei dipendenti delle ditte di pulizia.

significative quali, in particolare, il capitolo 2598¹⁶ (delle cui somme è prevista la riassegnazione al ministero), il capitolo 3408¹⁷ (che ha registrato un consistente scostamento dalle previsioni) e il capitolo 3638 (che ha contabilizzato versamenti per oltre 1 miliardo).

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. Tale legge, al fine di garantire il corretto svolgimento dell'anno scolastico attraverso la razionalizzazione e l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse finanziarie, prevede che le somme trasferite alle scuole statali per la realizzazione di progetti a carattere nazionale e regionale in materia di formazione e sviluppo dell'autonomia scolastica, rimaste inutilizzate per tre esercizi finanziari consecutivi, vengono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate ad apposito capitolo del bilancio del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per poi essere trasferite alle scuole statali, individuate dal MIUR, e destinate a le spese di funzionamento.

Tale richiesta di riassegnazione, effettuata sui capitoli denominati "Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche" del programma "Istruzione primaria" (capitolo 1204) e del programma "Istruzione secondaria di primo grado" (capitolo 1196), rappresenta tuttavia appena lo 0,3 per cento delle spese di funzionamento delle istituzioni scolastiche.

In relazione al capitolo 3638 "Versamenti di somme da erogare al personale del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, nell'ambito del pagamento congiunto di competenze fisse ed accessorie, ai sensi dell'articolo 2, comma 197, della Legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria 2010), non corrisposte ai soggetti interessati", la previsione di cassa 2011 è zero mentre i versamenti totali 2011 sono pari ad oltre un miliardo. Tale andamento si riconduce all'introduzione del cedolino unico, con il quale è stata unificata la procedura di pagamento al personale delle competenze fisse ed accessorie. A tal fine sono stati istituiti per ciascuna Amministrazione i capitoli di "cedolino unico" articolati in piani gestionali. Dovendo provvedere al pagamento di tali oneri esclusivamente sulla competenza dell'esercizio, è stato necessario istituire un apposito capitolo di entrata al quale far affluire le somme non utilizzate al 31/12/2011 per poi riassegnarle nell'anno successivo.

In merito agli scostamenti rispetto alle previsioni dei restanti capitoli, compreso il capitolo 3550 – che registra versamenti per oltre 23 milioni - l'Amministrazione conferma la 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 i cui costi di gestione potrebbero trovare copertura nelle entrate riassegnate.

Sarebbe invece possibile utilizzare alcuni dati di consuntivo delle entrate come indicatori dell'attività svolta (come ad esempio per il capitolo 2598) ovvero come indici di disfunzioni organizzative da analizzare (come ad esempio il capitolo 3550 nella misura in cui i versamenti riguardino in massima parte restituzioni di somme erroneamente percepite a seguito di pagamenti di retribuzioni o altri compensi).

4.3. Analisi della gestione delle spese

4.3.1. Andamenti e risultati contabili complessivi

Le risorse assegnate al ministero 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 e si articolano in sei missioni nell'ambito delle

¹⁶ 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.

¹⁷ Somme relative ai compensi dovuti dai terzi per qualsiasi incarico conferito ai dirigenti del MIUR in ragione del loro ufficio da far confluire in apposito fondo per essere destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza.

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).

Lo stato di previsione del MIUR evidenzia una dotazione finanziaria iniziale di competenza e di cassa pari 53,4 miliardi che raggiungono, rispettivamente i 54,1 miliardi e i 56 miliardi in sede di previsioni definitive, registrando un significativa riduzione rispetto al precedente esercizio.

Tale riduzione si concentra tuttavia nelle missioni "istruzione scolastica" (-4,5 per cento), "istruzione universitaria" (- 4,5 per cento) e "servizi istituzionali generali (-30 per cento) e rispecchia le misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa già avviate e le misure straordinarie di contenimento della spesa disposte con il decreto-legge 78 del 2010.

Al riguardo il citato decreto-legge ha previsto la riduzione lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie iscritte nello stato di previsione del Ministero, ad esclusione del fondo ordinario delle università, delle risorse destinate all'informatica e alla ricerca, per un ammontare complessivamente pari a 165,5 milioni.

Tali riduzioni non hanno incluso anche quelle specifiche di cui all'art. 6 del citato decreto-legge avendo il ministero operato le riduzioni su capitoli diversi; ne è conseguita la necessità di rimodulare gli stanziamenti eccedenti i limiti di spesa previsti, le cui risorse sono state destinate ad altri impieghi. Appare in ogni caso rilevate l'effetto di contenimento operato su tali forme di spesa, ritenute dal legislatore prioritariamente comprimibili, registrandosi minori spese rispetto al rendiconto 2009 pari a oltre 13,5 milioni (rispetto ai limiti previsti per il 2011 il rendiconto evidenzia minori impegni per oltre 2,1 milioni).

Le misure di contenimento della spesa per il personale, previste all'art. 9 del citato decreto-legge hanno prodotto ulteriori tagli agli stanziamenti per le retribuzioni dei dipendenti, commisurate, per la parte fissa, al mancato riconoscimento della maturazione di anzianità economica per il personale scolastico (circa 320 milioni in ragione d'anno) e, per la parte accessoria, riducendo il fondo unico per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti scolastici di 11 milioni e il fondo per il miglioramento dell'offerta formativa per il personale del comparto scuola di 47,8 milioni.

Più del 95 per cento delle risorse assegnate al ministero si riferisce a spese di parte corrente e oltre il 78,5 per cento è assorbito dalle spesa per redditi di lavoro dipendente (era il 78,8 per cento nel precedente esercizio).

Una quota significativa della restante parte (14,5 per cento) viene trasferita ad altri soggetti ed in particolare alle scuole, alle università, e agli Enti di ricerca e finanzia in misura predominante le spese per il personale.

La struttura contabile del consuntivo 2011 si discosta significativamente da quella dei precedenti esercizi limitatamente alla missione "istruzione scolastica" confermando l'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) e introducendo un nuovo programma "realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione" nel quale sono confluite, come detto più specificamente nell'analisi della spesa per centro di responsabilità, le risorse di competenze degli Uffici scolastici regionali.

Sempre nell'ambito della missione "istruzione scolastica", va inoltre segnalato, come già evidenziato nella relazione riferita al precedente esercizio, che la attuale configurazione, con quattro programmi di spesa per ciascuno dei quattro gradi in cui si divide l'istruzione scolastica di spesa, non corrisponde all'organizzazione effettiva delle autonomie scolastiche che sostanzialmente si ripartiscono nel cosiddetto primo ciclo (infanzia, primaria e secondaria di primo grado) e secondo ciclo (l'istruzione secondaria di secondo grado). Ciò anche in relazione al frequente raggruppamento delle scuole del primo ciclo 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.

La questione assume più ampio rilievo a seguito delle innovazioni introdotte con il decreto-legge 98 del 2011, che ha disposto espressamente che le scuole si organizzino esclusivamente in istituti comprensivi per il primo ciclo di istruzione, assecondando una evoluzione che ha visto crescere tale aggregazione dai 3.529 dell'anno scolastico 2006-2007 ai 4.044 dell'anno scolastico 2011-2012¹⁸.

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 programma¹⁹.

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.

¹⁸ Di tali disposizioni è stata recentemente dichiarata la illegittimità costituzionale (sentenza 147/2012) per violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione.

¹⁹ 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 (attribuibile 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).

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Missione	Esercizio	Residui Iniziali (RGS)	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Lordi (RGS)	Stanziamento def di cassa (Bilancio)	Pagato totale (RGS)	Pagato conto residui (RGS)
004 - L'Italia in Europa e nel mondo	2008	3.089.645,65	5.919.765,00	8.077.795,00	7.050.382,05	9.277.129,00	7.487.360,38	2.300.959,37
	2009	9.370.738,81	120.156.192,00	155.086.575,00	153.630.772,33	164.501.240,00	158.052.173,27	7.275.150,72
	2010	4.334.068,38	136.045.026,00	163.523.216,94	163.450.146,41	169.048.248,94	162.963.552,97	2.875.998,32
	2011	4.548.896,27	133.454.527,00	169.088.185,00	168.111.202,76	172.978.140,00	167.032.546,07	3.087.827,47
017 - Ricerca e innovazione	2008	2.122.149,86	8.529.284,00	18.510.886,00	17.667.162,62	19.426.309,00	18.551.537,76	1.833.253,10
	2009	2.259.038.861,57	2.444.872.789,00	2.805.383.324,00	2.704.647.313,43	4.053.420.895,00	2.302.883.697,60	892.917.391,64
	2010	2.550.713.309,68	2.298.201.053,00	2.356.117.796,01	2.356.208.050,56	3.161.384.481,01	2.760.258.921,54	1.263.314.602,65
	2011	2.415.728.441,61	2.246.582.805,00	2.309.508.678,00	2.306.864.689,56	2.907.091.919,00	2.550.870.182,64	1.108.802.449,73
022 - Istruzione scolastica	2008	468.789.204,87	41.463.468.712,00	47.024.415.338,24	46.791.943.532,34	47.313.582.455,35	46.527.481.863,23	278.662.541,84
	2009	681.849.634,61	43.896.636.319,00	46.134.991.471,90	45.057.091.677,92	46.768.173.993,55	45.177.036.394,07	544.548.585,84
	2010	568.880.756,75	44.066.360.990,00	44.908.964.040,31	43.908.291.908,42	45.540.528.613,09	44.312.705.532,73	641.867.971,82
	2011	691.537.074,54	42.030.469.782,00	42.874.521.790,00	42.755.911.386,99	43.559.526.732,00	43.188.600.923,19	654.537.903,42
023 - Istruzione universitaria	2009	2.940.182.186,78	8.552.282.332,00	8.896.837.567,10	8.885.387.475,17	10.132.970.782,10	9.142.581.380,19	2.598.567.015,86
	2010	2.563.506.120,96	7.908.407.742,00	8.391.452.478,28	8.414.337.214,68	10.032.930.566,28	9.283.869.579,52	2.253.189.602,35
	2011	1.621.106.988,40	8.005.962.684,00	8.010.371.359,00	7.948.137.906,41	8.551.142.640,00	8.400.839.893,01	1.084.040.215,32
032 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2008	26.979.830,95	91.147.232,00	105.554.360,67	99.740.353,02	115.340.990,14	105.547.561,56	25.215.091,74
	2009	24.617.489,50	82.459.373,00	117.785.827,00	113.627.837,93	164.244.833,49	110.498.332,92	20.081.683,80
	2010	25.193.783,49	92.233.460,00	102.924.492,00	101.682.951,42	129.510.873,00	106.774.450,88	23.457.744,75
	2011	14.252.589,96	60.690.643,00	71.497.587,00	70.684.531,85	85.750.183,00	75.549.269,34	13.215.364,77
033 - Fondi da ripartire	2008	416.820.534,14	888.545.567,00	72.820.276,09	62.475.916,00	82.834.740,32	9.924.888,00	9.924.888,00
	2009	63.969.306,14	376.498.267,00	199.587.841,00	199.587.841,00	223.778.210,51	0,00	0,00
	2010	233.587.841,00	778.894.934,00	476.523.436,30	382.231.435,00	566.737.474,52	0,00	0,00
	2011	68.314.862,00	935.916.034,00	694.566.818,00	315.566.818,00	727.988.884,00	53.508.060,00	53.508.060,00
Totale	2008	890.821.534,52	42.366.463.328,00	47.123.824.295,33	46.879.136.993,01	47.425.120.633,67	46.563.445.649,37	292.721.642,31
	2009	5.979.028.217,41	55.472.905.272,00	58.309.672.606,00	57.113.972.917,78	61.507.089.954,65	56.891.051.978,05	4.063.389.827,86
	2010	5.946.215.880,26	55.280.143.205,00	56.399.505.459,84	55.326.201.706,49	59.600.140.256,84	56.626.572.037,64	4.184.705.919,89
	2011	4.815.488.852,78	53.413.076.475,00	54.129.554.417,00	53.565.276.535,57	56.004.478.498,00	54.436.400.874,25	2.917.191.820,71

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Missione	Programma	Impegni Totali/Massa Impegnabile %	Pagamenti Totali/Massa Spendibile %	Pagamenti Res/Residui Iniziali %
004.L'Italia in Europa e nel mondo	Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	99,81	98,04	61,32
	Cooperazione in materia culturale	90,20	68,51	70,79
017.Ricerca e innovazione	Ricerca scientifica e tecnologica applicata	99,42	13,78	12,18
	Ricerca scientifica e tecnologica di base	75,39	68,29	73,24
	Ricerca per la didattica	99,75	82,26	99,79
022.Istruzione scolastica	Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	89,45	94,63	99,77
	Istruzione prescolastica	99,83	106,28	99,41
	Istruzione post-secondaria			
	Istruzione degli adulti			
	Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio	96,26	61,50	67,15
	Istituzioni scolastiche non statali	99,12	98,65	99,71
	Istruzione primaria	99,65	99,09	92,93
	Istruzione secondaria di primo grado	98,81	98,64	95,60
	Istruzione secondaria di secondo grado	98,72	98,15	86,20
	Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale	88,47	63,33	90,02
	Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione	85,92	84,95	98,47
023.Istruzione universitaria	Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	97,48	32,69	16,59
	Istituti di alta cultura	99,67	101,92	100,43
	Sistema universitario e formazione post-universitaria	98,93	89,03	75,35
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	85,72	78,25	72,15
	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	97,75	90,72	94,49
033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	8,57	7,01	78,33

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Il consuntivo, che registra indici coerenti con la natura delle relative spese, mostra impegni pari a 53,5 miliardi (55,3 nel 2010) e pagamenti pari 54,4 miliardi (56,6 miliardi nel 20110) con un'incidenza sul volume del bilancio dello Stato pari a circa l'8 per cento.

La ulteriore flessione registrata nel 2011, sia in termini di impegni che di pagamenti, a seguito della più contenuta diminuzione registrata nel precedente esercizio, rispecchia essenzialmente le misure di contenimento della spesa per il personale e delle specifiche disposizioni dettate per la razionalizzazione del settore della scuola e della università.

La dimensione e la rilevanza del fenomeno può meglio apprezzarsi dall'analisi economica del consuntivo del ministero.

Significativa appare in primo luogo la flessione degli impegni e dei pagamenti nell'ambito dei redditi da lavoro dipendente pari rispettivamente a 1,4 miliardi e 1,25 miliardi quasi interamente assorbiti dalla missione istruzione scolastica (rispettivamente 1,27 e 1,24 miliardi) che rappresenta, sostanzialmente, l'intero comparto scuola. La rilevanza di tale andamento trova conferma nella alta incidenza della quota del MIUR (circa il 44 per cento) sul complesso degli impegni e dei pagamenti per redditi da lavoro dipendente relativi all'intero bilancio dello Stato.