

Il riflesso delle politiche di contenimento della spesa per l'università avviate nel 2009 può invece ricondursi alla flessione dei trasferimenti di parte corrente quasi interamente di competenza della missione "istruzione universitaria" che evidenzia, rispetto al 2010, minori impegni per circa 386 milioni e minori pagamenti per oltre 800 milioni. In flessione anche la più contenuta quota dei trasferimenti destinati alle università e agli istituti non statali legalmente riconosciuti (77,5 milioni a fronte degli 89,1 milioni del 2010)

Andamento inverso registrano invece le spese per i consumi intermedi (pari, tuttavia, al solo 2 per cento delle spese complessive del ministero), che segnano una crescita di circa il 22 per cento, anche in tal caso concentrate essenzialmente nell'ambito della missione "istruzione scolastica", ed ascrivibile per intero alle spese di funzionamento delle scuole (oltre 230 milioni in termini di maggiori pagamenti rispetto al 2010 dei quali circa 45 milioni a seguito di provvedimenti di riconoscimento e ripiano di debiti pregressi).

Il fenomeno si riconduce in gran parte all'applicazione negli esercizi precedenti della clausola di salvaguardia, prevista sia nella legge finanziaria 2008 che nel decreto-legge 112 del 2008 in caso di mancata o parziale realizzazione delle economie derivanti dalle misure di contenimento del personale. A fronte di un ammontare storico di spese di funzionamento pari a circa 750 milioni, il taglio consistente delle risorse ha consentito il pagamento delle sole spese di pulizia esternalizzate e della TARSU di competenza delle scuole²⁰. Il raggiungimento dei risultati previsti negli esercizi successivi ha consentito il ripristino dei finanziamenti originari che, come già sottolineato, ha consentito di finanziare in misura significativamente più alta le spese di funzionamento delle scuole.

Quanto alle spese in conto capitale il consuntivo registra, sia in termini di impegni che in termini di pagamenti, andamenti omogenei rispetto al precedente esercizio. La quota più significativa delle risorse si riconduce ai trasferimenti in conto capitale e si concentra nella missione ricerca e innovazione. In tale ambito la quota più consistente è destinata al finanziamento ordinario degli enti di ricerca e al FIRST (fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica), mentre quote nettamente inferiori si indirizzano a specifici programmi (contributi a favore dell'ENEA e del CNR per lo sviluppo del tessuto produttivo del sud e finanziamento di centri e progetti di ricerca nel mezzogiorno).

Il conto dei residui mostra importi iniziali riferiti ad anni precedenti pari 4,8 miliardi, che si attestano alla fine dell'esercizio 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. La quota più rilevante si iscrive nella missione ricerca e innovazione (1,5 miliardi circa), che si attesta ad un livello nettamente inferiore a quello del precedente esercizio anche in relazione alle disposizioni relative alla riduzione del termine di conservazione.

L'analisi della ripartizione delle risorse finanziarie tra i Centri di Responsabilità, si allinea, almeno formalmente, alle disposizioni contenute nell'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.

A partire pertanto dall'esercizio 2011 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 dal Dipartimento 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 regionali.

²⁰ Il sostanziale azzeramento delle risorse destinate al funzionamento ha determinato forti criticità per le istituzioni scolastiche nel garantire livelli stabili di servizi.

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 (sia per le risorse iscritte nel nuovo programma sia per quelle facenti capo ad altri programmi); trasparenza 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.

4.3.2. Analisi delle criticità emerse dall'esame del rendiconto

In un'ottica di revisione della spesa pubblica volta ad individuarne margini di riduzione, migliorarne la qualità e riorientarne, qualora necessario, la direzione verso le politiche pubbliche prioritarie, appare utile una analisi della struttura e della dinamica del bilancio diretta ad evidenziare le principali anomalie o viceversa le migliori pratiche gestionali da utilizzare in contesti simili.

Le eccedenze e le economie di spesa. La sospensione per il triennio 2010-2012 della contrattazione collettiva, disposta con il decreto-legge 78 del 2010, ha fortemente ridotto il fenomeno delle eccedenze di spesa che, viceversa, assumeva dimensioni preoccupanti proprio in sede di applicazione dei rinnovi contrattuali.

Ha inoltre contribuito a tale risultato una migliore programmazione delle spese di personale scolastico, nel cui ambito il forte esodo registrato negli ultimi esercizi ha in parte compensato il parziale raggiungimento degli stringenti obiettivi di riduzione previsti nel decreto-legge n. 112 del 2008.

L'esercizio 2011 si chiude con una contenuta economia di spesa complessiva che rappresenta il saldo tra eccedenze di spesa comunque rilevate di circa 288 milioni più che compensate da economie di spesa pari a oltre 868 milioni²¹.

Situazione debitorie del ministero e delle istituzioni scolastiche. Un fenomeno di particolare rilievo, anche per la diffusione registrata nell'ultimo triennio, concerne, da un lato, l'emersione di debiti pregressi propri del Ministero e delle sedi periferiche e, dall'altro, la situazione deficitaria di alcune istituzioni scolastiche, unita ad una anomala posizione creditoria di molte scuole nei confronti del Ministero e destinata, in ogni caso, a riflettersi sulla dimensione del finanziamento della spesa per l'istruzione scolastica.

Quanto alla esposizione debitoria del Ministero, nel 2011 sono state rese disponibili le risorse finanziarie occorrenti per il ripianamento dei debiti pregressi relativi agli esercizi 2009 e 2010 che, in base alla rilevazione effettuata di concerto con il MEF, ammontano a circa 2,7 milioni nel 2009 e 3,7 milioni nel 2010 (ascrivibili sostanzialmente alla spesa riguardante acquisti per beni e servizi e per debiti verso la Tesoreria) cui si aggiungono oltre 38,7 milioni imputati sul capitolo 1204 e destinati al pagamento della TARSU delle scuole per il 2008 cui non si era potuto far fonte con le risorse per il funzionamento.

²¹ Le eccedenze si riconducono, come di consueto, ai capitoli di spesa fissa destinati al pagamento delle retribuzioni al personale scolastico e trovano spiegazione nelle consistenti immissioni in ruolo avvenute nel 2011 che hanno spostato l'imputazione della spesa dai piani gestionali relativi al personale supplente a quelli relativi al personale di ruolo ed, in minor misura, ad un'errata indicazione, nella predisposizione dei contratti, del capitolo per il pagamento dei ruoli di spesa fissa. Anche le economie di spesa si riconducono alla gestione dei capitoli concernenti il personale della scuola registrando 350 milioni sui capitoli di stipendio (che si riducono a 74 milioni considerando le eccedenze riscontrate sui medesimi capitoli) e 379 milioni sul capitolo destinato alla valorizzazione e allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola, utilizzabili solo a seguito della verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi di riduzione del numero dei docenti in attuazione dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008. Il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti negli ultimi due anni scolastici hanno determinato nel 2011 un'economia e nel 2012 la mancata iscrizione della somma in bilancio.

Il successivo monitoraggio, effettuato in applicazione della recente circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 6 del 2012, ha evidenziato una nuova esposizione debitoria dell'amministrazione nei confronti di terzi per un ammontare pari a 8,3 milioni. La quota più consistente (6,8 milioni), di nuova formazione, si riferisce al 2011 mentre del tutto residua risulta la parte più risalente (12 per cento del totale per il 2009 e il 2010 e il 6 per cento per gli anni pregressi). Una analisi per provenienza evidenzia il consistente ammontare dei debiti delle strutture periferiche del ministero (6,7 milioni) mentre sotto il profilo economico la situazione concerne in maniera equa gli acquisti di beni (49 per cento del totale) e l'acquisto di servizi effettivi (51 per cento).

Pur considerando che il meccanismo di formazione dei debiti viene innescato dai progressivi tagli, anche in corso di anno, degli stanziamenti relativi alle spese rimodulabili, appare necessario approfondire le analisi delle procedure di spesa e dell'allocazione in bilancio di quelle poste che possono determinare incertezza, influenzando così la trasparenza dei conti e causando la sottostima dell'andamento previsto delle spese future.

In tale direzione si pone l'avvio di uno specifico gruppo di lavoro in seno al MIUR volto individuare, soprattutto nell'ambito degli uffici periferici, economie di scala e strumenti di ottimizzazione dei costi.

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.

Le scuole - che gestiscono direttamente le spese di funzionamento amministrativo e didattico, le spese per il personale supplente breve e saltuario e le spese per l'esternalizzazione dei servizi di pulizia - hanno iscritto nei propri bilanci, al termine del decorso anno scolastico 2010/2011, circa 800 milioni di residui attivi dei quali il 48 per cento nei confronti dello Stato²² cui, peraltro, non corrisponde nel bilancio del MIUR alcun residuo passivo, determinando in tal modo un artificioso aumento dell'avanzo di amministrazione²³.

In tale situazione sembrerebbe opportuno - più che risalire alle effettive esigenze sottese al rilevante ammontare dei crediti vantati dalle scuole, di difficile valutazione - stabilire quale porzione di residui attivi sia effettivamente necessaria alle stesse per far fronte alle obbligazioni assunte. Ciò al fine non solo di monitorare la salute finanziaria delle scuole, ma di individuare la dimensione dell'effettivo disavanzo da ripianare con risorse a carico del MIUR. Tale valore può desumersi dai bilanci delle istituzioni scolastiche, ove l'avanzo di amministrazione, al netto dei residui attivi vantati nei confronti dello Stato, assuma un valore negativo, evidenziando in tal modo un effettivo disavanzo che determina la necessità di incassare parte dei residui per far fronte ai propri residui passivi.

Tale situazione coinvolge, al termine dell'anno scolastico 2010/2011, 1258 scuole che registrano un disavanzo da finanziare pari a circa 78 milioni.

Una eventuale copertura eccezionale di tale disavanzo, pur penalizzando le scuole virtuose, consentirebbe una soluzione definitiva delle citate anomalie contabili. Sarebbe tuttavia necessario introdurre alcuni correttivi - già peraltro individuati dal Ministero - volti, da un lato, a quantificare le risorse finanziarie cui ciascuna scuola può fare affidamento nell'anno scolastico sulla base di criteri oggettivi (budget) e, dall'altro, ad avviare un piano di formazione e soprattutto di responsabilizzazione dei revisori dei conti delle Istituzioni scolastiche, valutandone, inoltre, in un'ottica di revisione della spesa, anche la funzionalità in relazione al loro numero (ben 6000 revisori) e alla relativa spesa.

Rilevante accumulo di residui di stanziamento e di residui passivi. Per quanto riguarda i residui di stanziamento, tale fenomeno coinvolge con maggiore intensità i capitoli - fondo in

²² La parte restante è quasi per intero riferita ad altre amministrazioni pubbliche (enti locali e regioni) e ai fondi dell'U.E.

²³ Tale procedura si riconduce alla insufficienza nel bilancio del Ministero, nei passati esercizi, dei fondi destinati a spese obbligatorie (come ad esempio le supplenze brevi o i compensi ai componenti delle commissioni di esame) e alla prassi di utilizzare le disponibilità di cassa provenienti anche da altri soggetti o dalle famiglie senza peraltro iscriverne residui passivi per restituire i fondi utilizzati.

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). Una indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione (deliberazione n. 3/2012) ha preso in considerazione il Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (capitolo 7236), i cui residui – che assorbono nel 2011 oltre un terzo delle risorse annualmente assegnate dal MIUR - hanno registrato negli ultimi esercizi una progressiva crescita. La Sezione ha al riguardo messo in luce il continuo ritardo nell'adozione del provvedimento di riparto, con la conseguenza di inserirsi in una realtà già superata, in disparte il fatto che l'incertezza sui tempi e sulle risorse può compromettere l'efficienza di un settore caratterizzato da una forte dinamicità.

Quanto alla evoluzione dei residui propri, i capitoli che registrano i maggiori importi attengono alla missione ricerca in relazione alla tipologia e alla durata dei progetti. Rilevanti appaiono i capitoli 7320 e 7245 “Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica” e che registrano residui per 759,5 milioni nettamente inferiori a quelle dei precedenti esercizi, compensati tuttavia dallo straordinario andamento delle somme andate in perenzione che salgono a 676,8 milioni del 2011, nonostante sia stato concesso un ulteriore anno di conservazione rispetto al biennio previsto dal decreto-legge n. 98 del 2011. Trattasi in ogni caso di risorse destinate a progetti di ricerca di base finanziati dal FIRST che presentano tempi di realizzazione molto più lunghi del triennio di conservazione. Come, tuttavia, rilevato nel prosieguo, significative appaiono le misure di semplificazione adottate nel decreto-legge n. 5 del 2012 che contiene norme anche in materia di ricerca e innovazione.

Il fenomeno della perenzione dei residui delle spese in conto capitale si presenta consistente nel 2011 anche nell'ambito di spese non facenti capo al settore della ricerca atteso che l'ammontare complessivo, pari a circa 858 milioni (erano 57,6 nel 2010 e 281,8 nel 2009), porta lo stock dei residui perenti iscritti nel conto del patrimonio a circa 3,3 miliardi. L'ammontare delle reiscrizioni, pur non confrontabile annualmente con il valore delle perenzioni, conferma la preoccupante dimensione del fenomeno che, relativamente ai valori contabili del periodo 2008-2011, evidenzia un trend di copertura pari al solo 33,5 per cento.

5. Programmazione strategica e valutazione dei risultati

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

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

Quanto agli adempimenti previsti dal d.lgs. 150/2009, il ciclo di gestione della *performance* è stato avviato con l'adozione del documento recante il sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa ed individuale²⁴ (d.m. n. 1142 del 27 gennaio 2011) e della Direttiva generale sull'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2011 (adottata in data 28 gennaio 2011), confluiti nel Piano triennale della *performance* adottato con d.m. n. 1241 del 31 gennaio 2011.

²⁴ Con tale provvedimento sono stati definiti criteri e strumenti per misurare, valutare e premiare la performance organizzativa e individuale basati non più su una procedura di autovalutazione, ma sul raggiungimento degli obiettivi strategici ed operativi. In relazione alla valutazione del personale non dirigenziale, i compensi incentivanti la produttività per il miglioramento dei servizi restano collegati, anche per l'anno 2011, ai risultati conseguiti dall'unità organizzativa di appartenenza ed alle competenze organizzative dimostrate. Nello specifico per la valutazione della produttività del personale, il dirigente deve tenere conto del livello di responsabilità nei procedimenti, autonomia operativa del dipendente, impegno professionale, della fungibilità delle prestazioni di lavoro e dell'eventuale aggravio di lavoro per situazioni contingenti non coperte da lavoro straordinario, e, infine, dell'assiduità di presenza.

Il Piano, in coerenza con le Linee guida predisposte dalla CIVIT, è stato predisposto facendo riferimento a tutte le unità organizzative, per ognuna delle quali sono stati individuati gli obiettivi, con i relativi indicatori di output e i corrispondenti risultati attesi (target), per consentirne la misurazione e la valutazione del loro grado di raggiungimento. Non sono stati presi in considerazione, invece, indicatori di *outcome*, vale a dire indicatori di impatto e strumenti di valutazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi.

L'individuazione di tali indicatori, avviata comunque nell'ambito del programma dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa, sconta, infatti, la difficoltà di procedere ad una valutazione basata sulla misurazione della ricaduta delle misure adottate in relazione ad attività e risorse di mero trasferimento. Per quel che riguarda invece il settore istruzione, di più diretta competenza del Ministero, una misurazione dei livelli di apprendimento, della scolarità, della dispersione scolastica, dei risultati in termini di integrazione ed inclusione presuppone termini di raffronto medio-lunghi e sconta, comunque, contesti di sistema su cui interagiscono una molteplicità di soggetti e una pluralità di elementi e di fattori, anche extrascolastici, di non semplice valutazione. Va inoltre segnalato - pur essendo stato emanato nel corso del 2011 il D.P.C.M., previsto dall'art. 74 comma 4 del d.lgs.150/2009, che dà attuazione alla disciplina in materia di misurazione, valutazione e premialità nei confronti del personale docente della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale - il processo, di carattere volontario, ancora in corso per la valutazione del personale che opera nelle istituzioni scolastiche (dirigente, docente, amministrativo/tecnico/ausiliario) e per la valutazione del servizio offerto dalle stesse, attualmente in fase di sperimentazione.

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

6.1. La missione: Istruzione scolastica

La relazione, anche quest'anno, si sofferma sinteticamente sul completamento delle politiche di razionalizzazione e semplificazione dettate dall'art. 64 della legge 133 del 2008, anche alla luce delle più recenti disposizioni contenute nel DL 68 del 2011 (convertito nella legge n. 111 del 2011), che si articolano - sulla base di un Piano programmatico predisposto dal MIUR, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze - in misure aventi ad oggetto la revisione degli ordinamenti scolastici, la riorganizzazione della rete scolastica e il più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole.

Quanto alla revisione degli ordinamenti scolastici²⁵, nel corso del 2011 è stato completato il riordino della scuola secondaria di II grado, con la predisposizione delle linee guida per i percorsi degli istituti professionali e degli istituti tecnici (direttiva n. 5 del 12 gennaio 2012 e direttiva n.4 del 12 gennaio 2012); sono state inoltre adottate le "linee guida" riguardanti la realizzazione di organici raccordi tra i percorsi degli istituti professionali e i percorsi di istruzione e formazione professionale (decreto del Ministro n. 4 del 18 gennaio 2011) e nel luglio 2011, alla luce della necessità di definire i dispositivi necessari per il passaggio a nuovo ordinamento dei percorsi di istruzione e formazione professionale, è stato sottoscritto l'accordo per la messa a regime dei percorsi di durata triennale e quadriennale finalizzati al conseguimento dei titoli di qualifica e di diploma professionale.

In merito alla riorganizzazione della rete scolastica²⁶, dopo la battuta di arresto del precedente esercizio (anno scolastico 2010-2011) anche a seguito della sentenza n. 200 del

²⁵ In questa area le misure previste miravano alla revisione degli ordinamenti scolastici, operando, all'interno dei diversi ordini di scuola opportunamente rivisti, una riformulazione dei curricoli e dei piani di studio volti a determinare nuovi quadri orari di durata più contenuta.

²⁶ Relativamente alla rete scolastica, il Piano programmatico prevedeva interventi diretti ad un più corretto dimensionamento delle istituzioni scolastiche - divenute, con l'avvento dell'autonomia, le strutture amministrative e organizzative di base del sistema di istruzione - da ricondurre ai parametri previsti dal d.P.R. n. 233 del 1998. Tali interventi, preceduti dalla verifica delle situazioni in atto, dovevano essere realizzati gradualmente dalle Regioni e dagli Enti locali col supporto di azioni mirate quali, ad esempio, l'attivazione di trasporti e l'adeguamento delle strutture edilizie e provvedendo contestualmente alla realizzazione di servizi in rete.

2009 della Corte costituzionale²⁷, sono state introdotte nel 2011 nuove disposizioni di razionalizzazione prevedendo, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012, l'aggregazione della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado in istituti comprensivi, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di I grado²⁸.

Dall'esame degli stessi risultano soppressi n. 1.082 circoli didattici e n.592 scuole di I grado con conseguente istituzione di n.731 istituti comprensivi del primo ciclo di istruzione. Se a ciò si aggiunge la soppressione di 70 istituzioni di II grado, a decorrere dal 1 settembre 2012, funzioneranno 1.013 istituzioni scolastiche in meno rispetto all'anno precedente.

Pur non essendo stato pienamente raggiunto l'obiettivo preventivato dalle relazioni tecniche che hanno accompagnato le citate disposizioni, non può non sottolinearsi la rilevanza del risultato raggiunto rispetto alla chiusura totale opposta dalle Regioni dopo la sentenza n. 200 della Corte Costituzionale che, peraltro, ha di recente censurato anche le nuove disposizioni contenute nel decreto-legge n. 98 del 2011 per violazione dell'art. 117, comma 3 della Costituzione, trattandosi di norme di dettaglio dettate in un ambito di competenza concorrente (sentenza 147 del 2012).

La differenza mancante in termini di riduzione delle autonomie è in gran parte addebitabile ad alcune regioni che, sulla base della normativa ancora in vigore²⁹, avrebbero dovuto realizzare un piano di dimensionamento delle autonomie scolastiche secondo i parametri previsti dal d.P.R. 233/1998.

La difficoltà nella realizzazione di tale obiettivo, in relazione alle finalità di razionalizzazione e di risparmio auspiccate nel Piano programmatico (riduzione delle istituzioni scolastiche che non raggiungono i parametri sufficienti a conservare la personalità giuridica), emerge dai dati riferiti all'anno scolastico 2011-2012 che registrano 225 istituti con meno di 300 studenti e 2.750 istituti con meno di 600 studenti (solo 2.980 istituti contano più di 900 studenti).

Strettamente connesso con gli aspetti appena esaminati appare, infine, l'obiettivo volto a realizzare il più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane nella scuola.

Il primo avvio della riforma degli ordinamenti scolastici (limitato alle prime classi) e la mancata riorganizzazione della rete scolastica hanno contribuito, assieme agli effetti conseguenti alla sentenza della Corte Costituzionale 80/2010 in materia di posti di sostegno³⁰, alla non completa realizzazione degli obiettivi di riduzione attesi sia per l'anno scolastico 2010-2011 che per il successivo anno scolastico 2011-2012.

Relativamente all'anno scolastico 2010-2011 lo scostamento – pari a 8.836 unità – è stato determinato per oltre la metà dall'incremento dei posti di sostegno ormai non più sotto controllo a seguito della citata sentenza della Corte Costituzionale ed ha comportato, sul piano finanziario, una minore economia rispetto agli obiettivi indicati nella relazione tecnica relativa alla legge n. 133 del 2008³¹ assicurando comunque le percentuali di realizzazione destinate al

²⁷ Che ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni della legge n. 133 del 2008 concernenti le azioni di ridimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche.

²⁸ Gli istituti comprensivi per acquisire l'autonomia devono essere costituiti con almeno 1.000 alunni, ridotti a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche».

²⁹ DL n. 154 del 2008, convertito con la legge n. 169 del 2008, che, nell'intento di rafforzare il piano di risparmi di spesa per l'istruzione delineato nella legge n. 133 del 2008, ha impegnato le Regioni e gli Enti locali ad assicurare, già a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010, gli obiettivi di razionalizzazione e ridimensionamento della rete scolastica, nel rispetto dei parametri fissati dall'articolo 2 del regolamento, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 1998, n. 233.

³⁰ La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 80 del 22 febbraio 2010, ha abrogato la disposizione che fissava il tetto massimo di posti di sostegno (comprensivo delle deroghe) attivabili in organico di fatto a livello nazionale (tetto stabilito dalla Legge finanziaria n. 244 del 2007 per problemi di contenimento della spesa pubblica), nonché la disposizione relativa al graduale raggiungimento del rapporto nazionale di un docente ogni due alunni disabili. L'applicazione della sentenza ha comportato l'incremento di oltre 4.400 posti di sostegno.

³¹ I risparmi attesi per l'anno scolastico 2010/2011 ammontavano a 845 milioni.

bilancio dello Stato. Ne è però conseguita l'attuale indisponibilità di risorse da destinare al recupero dell'utilità dell'anno 2011 ai fini della maturazione delle posizioni di carriera e stipendiali del personale del comparto scuola.

Minori difficoltà si stanno registrando nell'anno scolastico 2011-2012 nel quale la rilevazione provvisoria del personale in servizio (tratta dalla analisi dei cedolini di stipendio e riferita, in attesa di dati definitivi, al periodo maggio 2011-maggio 2012) ha evidenziato, ad oggi, una riduzione del personale docente pari a 13.758 unità e di dirigenti scolastici pari a 1.566 (a fronte delle 19.676 riduzioni previste) e del personale amministrativo pari a 16.402 unità (a fronte dei previsti 14.167).

Malgrado tali difficoltà, l'andamento delle principali determinanti del sistema conferma la validità delle misure di razionalizzazione avviate, al fine del contenimento delle spese.

Pur a fronte di una progressiva e spiccata crescita della popolazione scolastica, influenzata dalla crescita degli alunni di cittadinanza non italiana, l'andamento del numero delle classi continua a flettere, portando l'indice del rapporto alunni per classe al 21,4 (era il 20,7 nell'anno scolastico 2008-2009).

Ciò contribuisce alla riorganizzazione del sistema scolastico ed una migliore razionalizzazione dell'utilizzo del personale, come emerge dall'esame, da un lato, del rapporto tra l'organico di diritto e l'organico di fatto, e, dall'altro, dall'evoluzione del personale in servizio nelle due componenti del personale di ruolo e del personale temporaneo (contratti annuali e contratti fino al termine delle attività didattiche).

Sotto il primo aspetto, la forbice tra il valore dell'organico di diritto e quello dell'organico di fatto, segna una nuova divaricazione ascrivibile tuttavia interamente alla forte crescita dei posti di sostegno. A netto di tale componente i due valori tendono a coincidere evidenziando un contesto organizzativo coerente con la programmazione annuale.

Quanto al personale in servizio, il ridimensionamento degli organici del personale docente e amministrativo, unito all'esaurimento del piano pluriennale dei assunzioni, ha prodotto un'effettiva riduzione del personale docente e ATA a tempo indeterminato (anche in relazione all'andamento del *turnover* tornato negativo dal 2009), determinando nel contempo una flessione strutturale del personale a tempo determinato (in particolare dei docenti con incarico annuale) che, pur indispensabile al fine di garantire il regolare svolgimento dei servizi, tende a rientrare nei limiti fisiologici diretti a fronteggiare le esigenze di funzionamento.

Tale andamento, che risponde ad una corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative, richiede tuttavia, a fronte del completamento del processo di razionalizzazione, una coerente politica di immissioni in ruolo.

A ciò risponde 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) - per la cui analisi si rinvia alla recente Relazione sul costo del lavoro pubblico 2012 - diretta a garantire continuità nella erogazione del servizio scolastico ed educativo evitando nel contempo la formazione di nuovo precariato e lo slittamento nel tempo degli oneri connessi all'attuazione delle nuove assunzioni³².

Appare al riguardo tuttavia necessario un attento monitoraggio delle situazioni soprannumerarie³³ nonché del numero del personale in posizione di comando, esonerato e fuori

³² La rilevanza di tale personale precario, inserito a decorrere dalla legge finanziaria 2007 in graduatorie ad esaurimento e spesso dotato di una consistente anzianità di servizio emerge dalla situazione delle graduatorie al gennaio 2012 ove, a seguito della prima tranche di assunzioni relative anno scolastico 2010-2011, la consistenza numerica ha registrato una diminuzione del 18 per cento cui tuttavia corrisponde un numero ancora rilevante di docenti in attesa della cattedra (oltre 197 mila unità).

³³ Il personale in esubero su determinate classi di concorso appare in progressiva ascesa nell'ultimo triennio e si attesta, nell'anno scolastico 2011-2012, a circa 10.700 unità concentrate per oltre il 76 per cento nell'ambito della scuola secondaria di secondo grado.

La rilevanza del fenomeno è stata valutata in occasione delle assunzioni del personale non di ruolo prevista nell'art. 9, comma 17 del citato decreto-legge n. 70 del 2011 nel cui ambito le percentuali di immissioni in ruolo per singola categoria di scuola è risultata coerente con il progressivo assorbimento degli esuberi del personale docente ed educativo conseguente al completamento del processo di razionalizzazione disposto dalla legge 133/2008.

ruolo³⁴ 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.

Per i docenti permanentemente inidonei (circa 4000) è in atto la procedura di transito a domanda nei ruoli del personale amministrativo e di transito, anche d'ufficio, in mobilità intercompartimentale ai sensi del decreto-legge 98 del 2011 (convertito dalla legge 111 del 2011) che, in questo primo anno, ha coinvolto circa 800 unità.

6.2. La missione "istruzione universitaria"

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, a promuovere e finanziare gli interventi a favore degli studenti universitari ed 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 in ordine alla quale risulta ad oggi sostanzialmente completato il quadro dei provvedimenti amministrativi e legislativi di attuazione.

Le risorse finanziarie trasferite agli Atenei. Nel corso del 2011 la quota di risorse provenienti dal bilancio dello Stato segna un nuovo decremento rispetto al precedente esercizio riconducibile sostanzialmente al Fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle Università statali del quale è stata prevista, da un lato, una significativa riduzione in relazione alle politiche di limitazione del *turnover* e, dall'altro, una sua distribuzione meritocratica, almeno per una quota, agli atenei virtuosi.

Sotto il primo profilo, pur a fronte dello sforzo di contenimento delle spese e di razionalizzazione dell'offerta formativa, le variazioni in diminuzione risultano solo in parte attenuate dalle risorse stanziare nei successivi provvedimenti legislativi³⁵ e dalla esclusione di tali risorse dai tagli lineari disposti nelle successive manovre finanziarie.

Va inoltre considerato che il relativo stanziamento di bilancio è stato fino ad oggi ulteriormente prosciugato per il finanziamento di finalità estranee al settore dell'istruzione, mentre una parte delle risorse, che contribuiscono annualmente ad integrarlo, si riconducono a specifiche destinazioni e quindi non concorrono ad incrementare la quota base da distribuire ai singoli atenei³⁶.

In tale ambito si inseriscono, da un lato, impegni precedentemente assunti in attuazione di accordi di programma aventi come finalità interventi di edilizia universitaria e, dall'altro, alcuni interventi derivanti dalla legge n. 240 del 2009³⁷.

³⁴ Il personale docente della scuola non impegnato in attività didattica ammonta a oltre 10.000 unità delle quali tuttavia poco meno della metà è costituito da personale collocato fuori ruolo per inidoneità permanente o temporanea. Delle restanti unità 1033 appartengono al contingente di personale docente all'estero o comandato presso il Ministero degli affari esteri; 500 unità – ridotto a 300 dalla legge 183 del 2011 – sono in posizione di comando presso il MIUR; 900 unità godono di aspettativa sindacale; 1140 unità sono in posizione di comando presso enti pubblici e associazioni; 450 unità sono in aspettativa per mandato politico e amministrativo.

³⁵ Legge n. 1 del 2009 (495 milioni nel medesimo periodo); c.d. scudo fiscale (400 milioni per il 2010); legge di stabilità 2011 (800 milioni vincolate alla realizzazione del piano straordinario di assunzioni del personale docente in attuazione della recente legge n. 240 del 2010); legge di stabilità 2012 (400 milioni *una tantum*)

³⁶ Scuole speciali, università dell'Aquila, consorzi universitari, integrazione borse di dottorato e assegni di ricerca, risorse per gli inabili, incentivi per la mobilità dei docenti, programma per i giovani ricercatori, risorse per le chiamate dirette.

³⁷ Reclutamento straordinario di professori associati (13 milioni); valutazione dell'impegno didattico e di ricerca per l'attribuzione degli scatti per docenti e ricercatori (18 milioni); integrazione assegno di maternità per assegnisti di ricerca (3,5 milioni); revisione trattamento economico dei ricercatori (11 milioni); riconoscimento dei servizi prestati all'estero agli studiosi rientrati in Italia per chiamata diretta.

La flessione, registrata per la prima volta nel 2010 e proseguita nel 2011, delle risorse assegnate al principale strumento di finanziamento delle Università statali, ha complessivamente peggiorato il rapporto tra le risorse del FFO e l'ammontare delle spese fisse al personale, cui la legge n. 1 del 2009 subordina, tra l'altro, la possibilità di procedere a nuove assunzioni.

I dati tratti dal sistema informativo del MIUR evidenziano, infatti, pur considerando i correttivi previsti nella legge n. 143 del 2004 e confermati fino al 2010, un forte irrigidimento delle risorse assegnate per il funzionamento delle Università, destinate in quota progressivamente crescente alla corresponsione degli assegni fissi al personale (84,2 per cento nel 2009 e 85,8 per cento nel 2010)³⁸.

Ciò lascia presumere un preoccupante incremento del rapporto FFO - Assegni fissi nel 2011 che, attesa la mancata conferma dei citati correttivi, rischia di superare il 90 per cento nella maggioranza degli Atenei.

Una nuova politica di bilancio e di reclutamento, finalizzata anche a superare le criticità riscontrate, si rinviene nello schema di decreto legislativo recante la disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli Atenei in attuazione della legge 240 del 2010. Si segnalano al riguardo le disposizioni che mirano a realizzare nel triennio di programmazione un equilibrato rapporto tra personale docente e ricercatore ampliando il reclutamento di quest'ultimi; quelle che introducono un nuovo indicatore del limite massimo delle spese per il personale (rapportate alla somma di tutti i contributi statali di finanziamento e alla tasse, soprattasse e contributi universitari riscossi); un limite di *turnover* graduato a seconda del rispetto dei limiti per le spese di personale e per le spese di indebitamento.

Sempre in riferimento al FFO, particolare rilievo assumono le disposizioni che prevedono, a decorrere dal 2009, una quota sempre maggiore del FFO da ripartire prendendo in considerazione la qualità dell'offerta formativa e i risultati dei processi formativi, la qualità della ricerca scientifica e la qualità e l'efficacia delle sedi didattiche.

Tale quota premiale, diretta a promuovere e sostenere l'incremento qualitativo delle attività delle Università statali, ha registrato nel triennio una forte accelerazione con un incremento costante di circa il 2 per cento che, a fronte di una flessione del FFO di circa il 4 per cento a decorrere dal 2010, ha di fatto fortemente compresso la quota base da ripartirsi tra le università in maniera proporzionale³⁹.

Anche nel 2011 la quota premiale (830 milioni) è stata ripartita esclusivamente sulla base dei primi due parametri, assegnando il 34 per cento alla qualità dell'offerta formativa e il 66 per cento alla qualità della ricerca scientifica.

Sono leggermente cambiati invece gli indicatori utilizzati⁴⁰ che, pur nella necessità di ulteriori approfondimenti al fine di scongiurare comportamenti opportunistici da parte degli atenei, rappresentano un significativo contributo per uscire dal meccanismo della spesa storica.

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

³⁸ Sono 16 gli Atenei che superano il rapporto del 90 per cento tra spese fisse e FFO (erano 7 nel precedente esercizio); mentre salgono a 44 gli Atenei che superano il 90 per cento al lordo delle decurtazioni non più previste dall'esercizio 2011.

³⁹ Una ulteriore riduzione della quota base va poi ricondotta all'entrata in vigore della legge 240 del 2009 la cui applicazione ha prodotto i primi effetti già nell'esercizio 2011 attribuendo una quota del FFO a favore degli atenei sotto finanziati in misura superiore al 5 per cento (art. 11, comma 1 della legge 240 del 2009).

⁴⁰ Nell'ambito della prima quota, sono stati individuati quattro indicatori relativi al percorso didattico degli studenti, ai crediti formativi acquisiti rispetto a quelli acquisibili, alla percentuale di occupati a tre anni dal conseguimento del titolo la qualità della didattica valutata dagli studenti. Nell'ambito della seconda quota, in linea con le osservazioni formulate nella precedente reazione della Corte, si riduce il peso degli indicatori relativi alla valutazione del CIVR 2001-2003, si amplia la platea dei finanziamenti europei e si attribuisce una rilevanza maggiore alle domande di finanziamento su fondi ministeriali (PRIN e FIRB – programma "Futuro in ricerca").

Nell'ambito delle assegnazioni per l'esercizio 2011, significativo appare il progressivo esaurimento delle risorse per l'edilizia universitaria (Fondo per l'edilizia universitaria) che evidenziano, nell'ultimo decennio, una decisa flessione, passando dai 250 milioni del 2001 agli appena 6,8 milioni del 2009, cui non sono più seguiti stanziamenti per il periodo successivo.

L'esiguità delle risorse ha indirizzato il loro utilizzo prioritariamente alla copertura degli oneri derivanti dagli accordi di programma stipulati dal MIUR, in attuazione della legge n. 537 del 1993, art. 5, comma 6, finalizzati alla realizzazione di specifici interventi edilizi volti in particolare al decongestionamento degli Atenei sovraffollati e alla utilizzazione di beni di rilevante interesse storico, artistico e architettonico, con un contributo a carico del Ministero, pari al 50 per cento dell'importo relativo agli interventi da realizzare.

Una specifica indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione (14 del 2011) ha approfondito lo stato di attuazione degli interventi fino ad oggi avviati, evidenziando una parziale realizzazione dei 26 accordi di programma stipulati tra il MIUR e le istituzioni universitarie in materia di "edilizia generale, dipartimentale e residenziale". A fronte dei 14 accordi conclusi è seguita un'erogazione pari a 669,62 milioni (61,50 per cento dei contributi concessi) con l'utilizzo, stante l'insufficienza del fondo per l'edilizia, anche di risorse attinte al Fondo di finanziamento ordinario. Tale soluzione, pur avendo fino ad ora sempre assicurato la copertura delle obbligazioni, inevitabilmente irrigidisce ulteriormente il FFO, deputato istituzionalmente al finanziamento di parte corrente degli Atenei, la cui progressiva riduzione va monitorata per evitare che, in attesa dell'avvio della riforma, non si abbiano ricadute negative, sia in ordine alla gestione corrente, che in sede di solvibilità degli oneri assunti, non essendo più questi ultimi garantiti da risorse certe provenienti dal cessato fondo, ma dovendo, invece, fare affidamento solo su eventuali giacenze del fondo ordinario.

Gli interventi a favore degli studenti. In leggera crescita risultano, invece, nell'anno 2011 le risorse indirizzate ai servizi e agli interventi per gli studenti ed in particolare le risorse dello Stato destinate, 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 per borse di studio e prestiti d'onore a favore degli studenti⁴¹.

Dette risorse sono previste, ancora nel 2011, in un Fondo integrativo ripartito annualmente tra le Regioni e le Province autonome sulla base di criteri risalenti alla sua istituzione 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.

I dati acquisiti dalle Regioni ai fini del riparto del Fondo di intervento evidenziano, per il triennio 2009-2011, una riduzione di circa otto punti percentuali dell'indicatore relativo alla percentuale di soddisfazione degli idonei che passa, a livello nazionale, dall'82,5 per cento del 2009 al 74,4 per cento del 2011. A livello territoriale la flessione appare anche più rilevante, atteso che il numero delle regioni che assicuravano la copertura del 100 per cento degli idonei si è dimezzata, passando dalle 11 regioni del 2009 alle 5 del 2011.

Accanto alle borse di studio, le attuali disposizioni prevedono, tra gli interventi a favore degli studenti meritevoli, i prestiti fiduciari, cui sono destinate anche 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 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, malgrado le convenzioni stipulate tra Atenei/Regioni e gli Istituti di credito prevedano condizioni

⁴¹ Lo stanziamento del fondo di intervento per l'anno 2011 – pari a 125,2 milioni – si riduce, a seguito dei tagli e alla indisponibilità delle risorse precedentemente assegnate alle Province autonome di Trento e Bolzano, 98,5 milioni (era 96,7 milioni nel 2010).

particolarmente vantaggiose sia in termini di restituzione sia di tassi di interesse, il non rilevante interesse degli studenti, ponendo l'accento sulla effettiva validità di tale strumento.

Tali criticità – accentuate, da un lato, dalla disparità dello stesso ammontare delle borse di studio nell'ambito delle diverse Regioni e, dall'altro, dal confronto europeo – sono alla base delle disposizioni contenute legge 240 del 2009 che ha demandato al legislatore delegato la revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio nonché di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale.

In attuazione della delega il recente d.lgs. n. 68 del 2012 ha, in particolare, determinato un importo standard della borsa di studio, considerando le differenze territoriali correlate ai costi di mantenimento agli studi universitari, e rimodulato le condizioni di eleggibilità come condizioni economiche e di merito legate anche al conseguimento dei crediti formativi. Quanto al prestito d'onore, ne è prevista una estensione e una funzione di strumento integrativo e non sostitutivo della borsa di studio e dei posti alloggio. Anche sotto il profilo finanziario il finanziamento dei LEP risponde ad una maggiore certezza e programmazione della spesa, affiancando al fondo integrativo statale, risorse regionali derivanti dalla tassa regionale per il diritto allo studio e risorse proprie in misura pari al 40 per cento dell'assegnazione del fondo integrativo.

Gli interventi in materia di offerta formativa. A fronte di una domanda di formazione in progressiva flessione (-6,2 per cento nell'anno accademico 2011-2012) l'offerta di formazione universitaria, ossia di sedi e di corsi, è cresciuta negli ultimi anni in misura rilevante.

Una consistente inversione di tendenza si è cominciata a realizzare a seguito della adozione del d.m. n. 17 del 22 settembre 2010 - che ha ridefinito il quadro dei requisiti necessari, irrigidendo i requisiti di docenza, le regole dimensionali relative agli studenti, i requisiti delle strutture messe a disposizione per la durata normale degli studi e i livelli quantitativi di attività didattica assistita – e alla definizione degli obiettivi contenuti nelle linee di indirizzo della programmazione triennale delle università per il triennio 2010-2012⁴².

Tali nuove disposizioni ministeriali, assieme all'avvio di processi di autocorrezione avviati dalle stesse università, hanno in primo luogo ulteriormente accentuato il processo di razionalizzazione dell'offerta formativa, favorendo una ulteriore flessione dei corsi attivati (che scendono a 4.695 nell'anno accademico 2011-2012 con un riduzione del 5 per cento rispetto al precedente esercizio).

Hanno contribuito a tale risultato anche le iniziative avviate per rafforzare i corsi di studio caratterizzati da più ampi margini di docenti di ruolo rispetto a quanto previsto dai requisiti necessari. Il positivo risultato dell'indicatore per misurare il raggiungimento di tale obiettivo⁴³ – cui commisurare la ripartizione delle risorse anche del fondo premiale – ha evidenziato incrementi sensibili anche in alcuni Atenei che partivano da valori molto bassi.

Altri aspetti organizzativi, investiti dalle politiche di razionalizzazione, mirano a ottimizzare e bilanciare il rapporto tra il numero dei corsi e il numero degli studenti, al fine di disattivare quelli con una numerosità di studenti inferiori alle soglie minime; soglie più elevate per gli ambiti disciplinari sociali e umanistici e più basse per quelli tecnico scientifici. Tali più stringenti limiti posti all'attivazione dei nuovi corsi ha prodotto una forte contrazione dei corsi di studio sotto soglia (-18 per cento nel triennio 2009-2011) e una significativa crescita della dimensione media dei corsi di laurea e di laurea magistrale a ciclo unico che, al netto dei corsi per le professioni sanitarie, passa da 114 immatricolati per corso dell'anno accademico 2009-2010 alle 129 unità dell'anno accademico 2011-2012, con un incremento medio del 13 per cento.

Quanto, infine, al rilevante fenomeno della proliferazione delle sedi - che, pur rispondendo ad esigenze locali, evidenziano spesso un'offerta didattica non sempre del tutto corrispondente al contesto socio economico del territorio – l'analisi della banca dati dell'offerta formativa evidenzia una progressiva riduzione delle sedi decentrate e del numero dei corsi

⁴² DM n.50 del 2010

⁴³ Numero docenti di ruolo/numero corsi di laurea attivati

attivati presso le stesse. Escludendo le professioni sanitarie, a fronte di 323 corsi di studio attivati presso 119 comuni nell'anno 2009-2010, le sedi decentrate scendono a 96 per un complesso di 237 corsi nell'anno 2011-2012⁴⁴.

Va in ogni caso evidenziato che il complesso degli interventi adottati in materia di offerta didattica sono destinati a sostanziali modifiche in relazione all'avvio del processo di accreditamento, iniziale e periodico, dei corsi e delle sedi secondo quanto previsto dal d.lgs 19 del 2012 nel cui ambito un ruolo centrale viene assunto dall'ANVUR (Agenzia di valutazione del sistema universitario e della ricerca).

6.3. La missione: Ricerca e innovazione

La necessità di accrescere la propensione all'innovazione e alla ricerca del sistema produttivo italiano è stata oggetto di una raccomandazione specifica rivolta all'Italia dall'Unione Europea nel giugno 2011, in linea con gli orientamenti di politica economica che invitano gli stati membri a sfruttare meglio il sostegno alla ricerca e innovazione.

I dati italiani, comparati con l'esperienza di alcuni principali paesi esteri, dimostrano una contenuta evoluzione delle spesa per ricerca e sviluppo che, attestandosi in circa 19,5 miliardi nel 2010, si pone molto al di sotto delle spese sostenute non solo da paesi tradizionalmente sensibili al tema (Stati Uniti e Giappone), ma anche da paesi emergenti (Cina) e dai principali partners europei.

L'analisi della provenienza degli investimenti in ricerca⁴⁵ evidenzia, a fronte della stabilità della quota di risorse proveniente dalle istituzioni pubbliche (14,3 per cento nel 2010) e del contributo del settore universitario (29 per cento nel 2010), una progressiva crescita delle spese sostenute a livello imprenditoriale (53,6 per cento nel 2010), concentrate tuttavia nell'ambito delle imprese più grandi (circa il 70 per cento della spesa). Ne risulta sostanzialmente stabile la quota di spesa relativa alla ricerca di base, un ridimensionamento della quota relativa allo sviluppo sperimentale e un aumento del peso della spesa destinata alla ricerca applicata.

In tale contesto le misure avviate per raggiungere nel 2020 un livello di spesa in ricerca e sviluppo 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, gli stanziamenti per la ricerca del bilancio del MIUR ammontano a circa 2.309 milioni (in contenuta flessione nel triennio), pari ad oltre il 66 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 – e nel programma "Ricerca scientifica e tecnologica di base", in cui 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 attività⁴⁶.

Quanto alle risorse stanziare nei programmi di spesa, una parte rilevante si riconduce al finanziamento annuale di iniziative legislative avviate nei precedenti esercizi e oltre 1,672

⁴⁴ Il fenomeno è stato affrontato anche in sede di definizione delle Linee generali di indirizzo per la programmazione triennale 2010-2011, in base alle quali, in coerenza con le azioni previste dal Governo per il rilancio dell'istruzione universitaria, gli atenei sono stati invitati, nella predisposizione dei propri programmi, ad evitare la disseminazione di sedi didattiche non coerenti col bacino d'utenza e in assenza di stabilità delle strutture necessarie, limitando pertanto l'istituzione dei corsi di laurea e di laurea magistrale nei soli Comuni sedi legali e amministrative degli Atenei e nei Comuni con essi confinanti.

⁴⁵ Istat, Ricerca e sviluppo in Italia, anni 2009-2011

⁴⁶ Di minor rilevanza finanziaria risulta il programma "Ricerca per la didattica" cui sono assegnati solo 14,4 milioni.

miliardi (- rispetto al 2010) sono destinati al Fondo di finanziamento ordinario per gli Enti e le Istituzioni di ricerca (FOE).

Delle restanti risorse, sempre meno significativa appare la quota desinata al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST)⁴⁷ che, nel 2011, fruisce, in assenza di rifinanziamenti, di soli 83,8 milioni (erano 369,8 milioni nel 2009 e 191, 8 nel 2010), dei quali 75,4 milioni destinati ai PRIN e 8,3 milioni al FIRB⁴⁸.

Manca ancora nel 2011 il regolamento per la definizione dei criteri di accesso e delle modalità di utilizzo del fondo, che risultano, tuttavia, ora attribuiti (decreto – legge n. 5 del 2012) ad un provvedimento ministeriale ed improntati, in coerenza con gli obiettivi del recente Programma nazionale di riforma, alla opportunità che i programmi nazionali di ricerca si allineino il più possibile ai programmi europei per permettere alle imprese italiane di muoversi sempre più verso settori ad alto utilizzo di tecnologie e innovazione.

Indipendentemente dal volume delle risorse utilizzate, la gestione contabile dei programmi di spesa 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.

Sotto tale ultimo profilo il citato decreto-legge n. 5 del 2012 ha introdotto disposizioni di semplificazione anche in riferimento alle attività di ricerca, nel cui ambito si segnalano: la creazione di un soggetto unico rappresentante di tutte le imprese e gli enti interessati ad un progetto di ricerca; l'eliminazione della valutazione ex ante degli aspetti tecnico scientifici e del parere per i progetti già selezionati nel quadro dei programmi dell'Unione Europea o di accordi internazionali a seguito di bandi internazionali di ricerca e – nell'ambito della ricerca di base – la effettuazione delle verifiche sui risultati dei progetti di ricerca al termine degli stessi, nonché la destinazione di una quota del FIRST ad interventi a favore di giovani ricercatori.

Resta in ogni caso ancora problematica la gestione delle risorse in conto residui, anche alla luce delle recente disposizione che ha nuovamente ridotto i termini di conservazione in bilancio.

La notevole massa di residui passivi creatasi sugli stanziamenti afferenti i programmi di ricerca, confluiti nel FIRST dall'esercizio 2007, ammonta all'inizio dell'esercizio a 2.275 milioni, cui si aggiungono nel 2011 perenzioni per oltre 676,8, cui è seguita una reiscrizione di 37 milioni, i cui tempi di concessione (cinque sei mesi dalla richiesta) incidono significativamente sulle tempistiche di pagamento.

In ritardo appare anche 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 nettamente inferiori agli altri paesi risultano i rientri derivanti dalla partecipazione italiana al 7° programma Quadro.

Il PON (Programma Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività 2007-2013, cui sono assegnati sono assegnati 6.205,4 milioni (50 per cento di risorse comunitarie e 50 per cento di nazionali pubbliche), è affidato all'attuazione del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), in qualità di Autorità di gestione e titolare di 3.232,70 milioni di euro per

⁴⁷ In tale fondo, istituito nel 2007, 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.

⁴⁸ Va al riguardo segnalato che anche nell'esercizio 2011 la ripartizione del complessivo stanziamento del FIRST tra i due capitoli afferenti la ricerca di base ed applicata non tiene conto 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 cap. 7245 afferente la ricerca di base. Tale situazione non sembra destinata a perpetuarsi atteso che il FAR non è stato rifinanziato con la conseguenza di non prevedere stanziamenti nel 2012 sul relativo capitolo di spesa (7320).

la parte Ricerca, ed al Ministero per lo sviluppo economico, in qualità di Organismo intermedio e titolare di 2.972,70 milioni di euro per la parte Competitività⁴⁹.

Relativamente alla quota di competenza del MIUR, al termine dell'esercizio 2011 risulta sostanzialmente completata la programmazione delle risorse assegnate che finanziano un bando per il sostegno di progetti di ricerca industriale (per un importo pari a 1.000 milioni), l'attivazione di un Avviso finalizzato al sostegno e al potenziamento di Distretti di alta tecnologia e laboratori pubblico-privati localizzati nelle aree meridionali⁵⁰ (per un importo di 915 milioni), l'attivazione di un avviso rivolto al potenziamento strutturale e infrastrutturale del mondo della ricerca pubblica (650 milioni) ed infine l'attivazione di azioni di osmosi tra territori meridionali e del centro nord (40 milioni).

Relativamente al primo bando, a fronte dei 533 progetti pervenuti per una domanda di investimento complessiva di circa 6 miliardi, sono stati definitivamente ammessi alle agevolazioni 130 progetti per un impegno complessivo di risorse PON, pari a 811,9 milioni, dei quali 242,4 milioni sono stati erogati a titolo di anticipazione ai soggetti pubblici per un primo gruppo di 99 progetti⁵¹. A tali risorse dovrebbero aggiungersi ulteriori 300 milioni a titolo di anticipazione per i soggetti privati la cui erogazione è tuttavia subordinata al rilascio della certificazione antimafia e alla concessione di garanzie bancarie o assicurative.

In relazione all'avviso per lo sviluppo e il potenziamento dei distretti di alta tecnologia e dei laboratori pubblico-privati, sono attualmente in corso le attività di valutazione concernenti 26 piani di sviluppo strategico e 75 progetti di ricerca per un ammontare di 771,5 milioni nonché di 196 studi di fattibilità per la creazione di nuovi distretti o nuove aggregazioni a testimonianza della vivacità del tessuto economico-imprenditoriale e istituzionale.

Quanto infine all'avviso per i progetti di potenziamento strutturale e infrastrutturale delle Università e degli enti pubblici di ricerca delle Regioni della Convergenza, sono pervenuti 83 progetti (per un costo complessivo di 2,6 miliardi), dei quali 47 progetti sono stati ammessi alle agevolazioni, per un impegno vincolante pari al complesso delle risorse disponibili, delle quali, definite le necessarie attività contrattuali, sono stati erogati 508,2 milioni.

Sempre nell'ambito delle risorse comunitarie, va inoltre ricordata la partecipazione italiana al 7° Programma quadro⁵² il cui stato di attuazione vede un *budget* comunitario già

⁴⁹ In osservanza del principio della politica regionale unitaria, il PON Ricerca e Competitività, doveva essere affiancato, per lo stesso periodo di programmazione 2007-2013, da un Programma Attuativo Nazionale (PAN) Ricerca e Competitività finanziato da risorse FAS, la cui strategia convergeva sulle stesse priorità del QSN. Tale programma, che la Delibera CIPE n. 166 del 21 dicembre 2007 aveva attribuito alla responsabilità del MIUR con una originaria assegnazione di fondi FAS di quasi 4 miliardi di euro, ha subito una prima decurtazione con la Delibera CIPE del 18 dicembre 2008, mentre con la successiva Delibera CIPE del 6 marzo 2009, di aggiornamento della Delibera n. 166 del 2007, è stato oggetto di una totale riprogrammazione che ha destinato l'intero importo ad altri interventi ritenuti prioritari (es. Piano Infrastrutture, Fondo ammortizzatori sociali e Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale).

⁵⁰ Tale Avviso si pone l'obiettivo di individuare e potenziare le migliori tra le esperienze esistenti, valorizzando le connessioni tra queste e/o con altre aggregazioni di tipo pubblico-privato attive nelle Regioni della Convergenza e nell'intero territorio nazionale, favorendo in questo modo la presenza di competenze scientifico-tecnologiche di eccellenza e integrate tra soggetti pubblici e privati.

⁵¹ Erano ammessi a partecipare piccole, medie e grandi imprese (comprese le imprese artigiane), centri di ricerca con personalità giuridica autonoma, consorzi e società consortili ed i parchi scientifici e tecnologici anche congiuntamente ad Università, Enti di ricerca, ENEA, ASI ed altri Organismi di ricerca. La platea dei soggetti partecipanti che ha visto il coinvolgimento di 258 grandi imprese, 319 medie imprese e 1.169 tra piccole e micro-imprese, in collaborazione con più di 200 tra Università, Enti ed altri Organismi di ricerca. Le percentuali rispetto al numero dei progetti presentati si concentrano tuttavia nell'ambito delle grandi imprese e delle Università se raffrontate in termini di costi (e quindi di capacità di investimento). Le grandi imprese rappresentano, infatti, il 26 per cento della domanda totale di finanziamento; seguono le piccole e le medie imprese che ne rappresentano rispettivamente il 18 e il 15 per cento mentre alle micro-imprese può essere imputato solo il 7 per cento della richiesta totale di risorse.

⁵² Il settimo Programma quadro dell'Unione europea, (decisione della Commissione 1982/2006) con un *budget* superiore ai 53 miliardi, è lo strumento principale per il finanziamento della ricerca scientifica e tecnologica e copre, anch'esso, il periodo 2007-2013. E' composto da quattro programmi specifici (*cooperation, ideas, people e capacity*) e di un Programma specifico sulla ricerca nucleare.

speso di circa 27 miliardi di euro (pari al 76 per cento). A fronte di un finanziamento del 13 per cento, la stima delle risorse ricevute dall'Italia si attesta a 2.221 milioni, pari ad una quota percentuale di finanziamento ottenuto sul budget generale del solo 8,43 per cento (percentuale inferiore al precedente esercizio e alla performance realizzata dall'Italia nel 6° programma quadro); in relazione alle risorse investite appare quindi nettamente superiore agli altri paesi il differenziale negativo della percentuale di rientro finanziario (-3,9 per cento).

Quanto, infine, alle azioni dirette ad incentivare gli investimenti in ricerca del mondo produttivo, si segnalano le azioni di sostegno, con risorse a carico del FAR destinate a finanziare la riapertura dello sportello della ricerca e le attività di ricerca degli spin off industriali (dal 2007 al 2011 sono stati finanziati 73 spin off per un ammontare di 16,3 miliardi) 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 106 del 2011).

MINISTERO DELL'INTERNO

Considerazioni di sintesi.**1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero.**

2. Analisi della struttura organizzativa: 2.1. Razionalizzazione degli assetti organizzativi; 2.2. La riorganizzazione delle strutture periferiche.

3. I risultati finanziari contabili: 3.1. Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa; 3.2. Analisi della gestione delle Entrate extratributarie: 3.2.1 problematiche collegate alla riassegnazione delle entrate; 3.3. Analisi della gestione delle spese: 3.3.1. Caratteristiche della spesa; 3.3.2. Andamenti e risultati finanziario contabili; 3.3.3 Definanziamento delle autorizzazioni di spesa i cui stanziamenti non risultano impegnati nel periodo 2007/2009; 3.4. Principali criticità.

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati.**5. I principali programmi di spesa gestiti dal Ministero dell'interno: analisi finanziaria e principali risultati gestionali del 2011.****Considerazioni di sintesi**

Al Ministero dell'interno sono assegnate funzioni molto diverse tra loro, il cui esercizio, come già evidenziato nelle precedenti relazioni, comporta un'organizzazione complessa, con una struttura centrale ed una ampia articolazione periferica sul territorio nazionale. Le differenti ed articolate funzioni impegnano l'amministrazione in più settori, come specificati anche nella nota integrativa del bilancio e nella Direttiva del Ministro: la lotta alla criminalità interna ed internazionale; la gestione del fenomeno migratorio; la sicurezza del territorio; l'emergenza ambiente; la collaborazione tra il sistema statale periferico e il sistema dei poteri e delle autonomie locali.

L'esame complessivo del consuntivo del 2011 evidenzia una forte riduzione degli stanziamenti iniziali rispetto al 2010. Gli stanziamenti definitivi, al netto dei trasferimenti agli enti locali crescono di circa 1,12 miliardi.

L'avvio del federalismo fiscale municipale attuato con il d.l.gs n. 23 del 2011, infatti, ha comportato un ampio intervento di rimodulazione contabile delle poste iscritte nella missione 3 "relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" dello stato di previsione della spesa del Ministero. Al netto delle partite oggetto di fiscalizzazione, i dati di rendiconto evidenziano una diminuzione dei trasferimenti agli enti locali a carico del Ministero dell'interno, pari a 2,64 miliardi di cui 1,8 miliardi per effetto dei tagli previsti nell'articolo 14 del DL n. 78 del 2010.

Nell'ottica di *spending review*, per la quale il Ministero fa parte del gruppo di sperimentazione, già operativa nel 2011, si è fatto ricorso ad alcuni accorgimenti in grado di consentire una migliore distribuzione delle risorse umane e finanziarie, funzionale ai compiti istituzionali. In particolare, per la razionalizzazione della spesa per le strutture periferiche, l'Amministrazione ha comunicato di voler procedere, ove possibile, all'accorpamento dei diversi uffici in un'unica sede della Prefettura. Un altro progetto è quello dell'accorpamento delle Prefetture delle sedi più piccole, a più limitato numero di cittadini referenti.

Per quanto riguarda il risparmio atteso per i consumi intermedi, il Ministero si è mosso, anche in questo caso ove possibile, verso l'utilizzo di immobili del demanio, così da ridurre la