

1.2. Programmazione strategica e finanziaria

Le priorità politiche e gli indirizzi strategici indicati nei documenti di programmazione per il 2014 si inseriscono quindi in un contesto economico e finanziario di rilevante complessità che richiede una difficile sintesi tra l'avvio delle misure espansive e un migliore utilizzo delle risorse disponibili attraverso azioni di razionalizzazione della spesa.

Le linee strategiche indirizzate al settore scolastico, accanto al mantenimento dei risultati di contenimento e razionalizzazione realizzati nei precedenti esercizi, si sono concentrate, in primo luogo, su obiettivi aventi ad oggetto l'ammodernamento dell'intero sistema scolastico incentrati, in particolare, sull'innovazione digitale nella scuola e su interventi di edilizia scolastica e messa in sicurezza delle scuole.

Sotto tale ultimo profilo, la priorità politica concerne l'attuazione del piano di edilizia scolastica per la messa in sicurezza dei circa 43.000 edifici scolastici nonché per la costruzione di nuove scuole attraverso la piena operatività del "Fondo unico per l'edilizia scolastica" (istituito dalla legge n. 179 del 2012) e la possibilità per le Regioni di stipulare mutui trentennali con la BEI, con la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa e con la Società Cassa Depositi e Prestiti S.p.A..

A questo sforzo straordinario sull'edilizia scolastica si aggiungono interventi volti a potenziare l'offerta formativa e le competenze del personale della scuola attraverso: l'entrata a regime del sistema di valutazione come strumento di supporto alla gestione delle Istituzioni scolastiche; il potenziamento dell'istruzione tecnico-professionale al fine di valorizzare la cultura tecnico-scientifica nel quadro degli obiettivi indicati dall'Unione europea; il raccordo dei sistemi di istruzione e di formazione con il mondo del lavoro e dell'impresa; il rafforzamento dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche anche attraverso la promozione di un organico funzionale all'attività didattica, educativa e amministrativa.

Anche le linee di indirizzo per l'università, nel quadro degli obiettivi definiti nella legge n. 240 del 2010, pongono l'accento sulla promozione della qualità e incremento di efficienza del sistema universitario e, in tale ambito, attribuiscono particolare rilievo alla semplificazione dei rapporti con il Ministero ed alla piena operatività del nuovo sistema di finanziamento, orientato al merito e agli equilibri di bilancio.

In attuazione della legge di riforma dell'università l'obiettivo è rivolto quindi al consolidamento dei nuovi modelli di *governance* del sistema universitario e dei meccanismi di valutazione, alla promozione della cultura della semplificazione e della trasparenza, all'incentivazione e all'autofinanziamento che, tenendo conto delle diverse vocazioni e collocazioni territoriali, consenta una maggior apertura degli atenei a collaborazioni con Istituzioni pubbliche e private.

Una particolare attenzione viene, inoltre, riservata ai percorsi di internazionalizzazione del sistema di formazione superiore – al fine di consentire agli atenei di collaborare e competere nel sistema di istruzione superiore europeo – e alla promozione del diritto allo studio universitario attraverso un sistema integrato di politiche a sostegno degli studenti.

Più orientate alle misure di sviluppo e crescita appaiono le linee di indirizzo per la ricerca che mirano alla creazione di un Sistema nazionale della ricerca attraverso un governo unico del processo e una coesione delle politiche che dovranno trovare la propria sintesi nel nuovo Piano Nazionale della Ricerca (PNR).

Si confermano, inoltre, gli obiettivi di semplificazione e incentivazione degli investimenti nel nuovo quadro normativo delineato nel DL n. 83 del 2012 (convertito dalla legge n. 124 del 2012) e nel DL n. 69 del 2013 (convertito dalla legge n. 98 del 9 agosto 2013), attraverso iniziative volte a sostenere la ricerca industriale (*startup* innovative e sostegno alle imprese) ed a ottimizzare l'utilizzo di Fondi europei nel quadro della nuova strategia di Europa 2020.

Una particolare attenzione è stata rivolta, in sede di definizione delle priorità politiche, anche alla riorganizzazione della struttura amministrativa e allo sviluppo dei servizi offerti dal sistema informativo, attraverso l'adozione di soluzioni conformi al nuovo Codice dell'amministrazione digitale.

In tale direzione si inserisce l'obiettivo di proseguire nel processo di razionalizzazione dell'organizzazione interna centrale e periferica, persegua politiche rivolte a migliorare l'efficienza gestionale secondo canoni di trasparenza, semplificazione e dematerializzazione dei processi in attuazione del piano previsto dal DL n. 95 del 2012 (convertito dalla legge n. 135 del 2012).

Minore è stato invece il contributo del NAVS (Nucleo di Analisi e Valutazione della Spesa) che, nel 2014, non si è riunito in considerazione delle esigenze legate alla ristrutturazione delle missioni e dei programmi del bilancio dello Stato (in conseguenza delle riorganizzazioni delle Amministrazioni) e dell'attività svolta dai gruppi di lavoro istituiti dal Commissario straordinario per la *spending review*.

Nonostante l'assenza di un programma di lavoro, in continuità con quanto svolto negli anni precedenti, il Nucleo ha comunque proseguito nell'aggiornamento del *set* di indicatori di risultato e di contesto dei Programmi di spesa del Ministero, con la duplice finalità di fornire un quadro sintetico dell'attività dell'Amministrazione, della domanda di servizi, della quantità e qualità di offerta realizzata e dei fenomeni che si intendono influenzare con le politiche di intervento e quindi di migliorare il contenuto delle note integrative al bilancio.

Le priorità politiche trovano espressione nella Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione e negli obiettivi ed indicatori per la misurazione e la valutazione contenuti nel "Piano per la *performance*" adottato ai sensi dell'art. 15, comma 2, lettera b), del d.lgs. n. 150 del 2009⁴.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi

Il MIUR, al pari degli altri Ministeri, è stato oggetto di una molteplicità di interventi di revisione organizzativa, dettati, in passato, più da esigenze di immediata riduzione delle dotazioni organiche, che da una logica di razionalizzazione.

L'attuale struttura consegue all'ultimo processo di razionalizzazione disposto dall'articolo 2, del DL n. 95 del 2012 convertito dalla legge n. 135 del 2012, che ha imposto a tutte le Amministrazioni dello Stato un'ulteriore riduzione complessiva delle dotazioni organiche (dPCM del 22 gennaio 2013).

In linea con la nuova dotazione, nel corso dell'anno 2014 è entrato in vigore il dPCM n. 98 dell'11 febbraio, contenente il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Il regolamento⁵, che ha introdotto una significativa riduzione degli uffici del Ministero, ha, in primo luogo, accorpato le competenze delle precedenti Direzioni generali

⁴ Nell'ambito degli stanziamenti per la missione "Istruzione scolastica", emerge, in primo luogo, la rilevante quota delle risorse destinate alle scuole statali (40,3 miliardi, pari al 97,7 per cento) e alle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale dell'istruzione (494,2 milioni). Gli obiettivi strategici, espressione delle priorità politiche, possono fruire di circa 471 milioni dei quali circa 1,6 milioni destinati alla Scuola digitale (2,8 milioni nel 2012) e 20 milioni per l'ammodernamento e la razionalizzazione del patrimonio immobiliare scolastico (da trasferire alle Amministrazioni locali), cui si aggiungono 8,8 milioni stanziati nei programmi relativi a ciascun ordine di scuola. Nell'ambito delle risorse stanziate per lo sviluppo del sistema di istruzione scolastica e per il diritto allo studio: 6,6 milioni sono destinati alla valorizzazione del merito e alla formazione del personale della scuola, 3,7 milioni alla riorganizzazione di tutti i gradi e ordini di scuola e 3,2 milioni alla lotta alla dispersione scolastica (cui contribuiscono anche le risorse provenienti dai Fondi comunitari). Gli stanziamenti destinati alla missione "Istruzione universitaria" (7,9 miliardi) si riconducono per il 91 per cento a trasferimenti a favore delle università, mentre alla razionalizzazione e sviluppo del sistema AFAM sono assegnati 435,7 milioni e 237,7 milioni si riferiscono agli interventi per il diritto allo studio. La missione "Ricerca e innovazione" prevede risorse per 1,9 miliardi in ordine ai quali si segnala l'aumento dei finanziamenti per la ricerca scientifica e tecnologica applicata e un leggero aumento negli stanziamenti nella ricerca di base (assorbiti, peraltro, per oltre l'88 per cento dal Fondo per il finanziamento degli Enti di ricerca) e nella ricerca per la didattica.

⁵ La Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni pubbliche, nell'ammettere al visto il provvedimento, ha richiamato l'applicazione della disciplina di carattere generale che

dell'Amministrazione centrale (che passano da 12 a 9), istituendone 3 nuove e consentendone una distribuzione più razionale nell'ambito dei Dipartimenti nonché una operatività coerente con gli obiettivi di rilancio del settore assegnati al Ministero dalle recenti misure legislative⁶.

La struttura periferica ha invece conservato la dimensione regionale, attribuendo tuttavia quattro Direzioni regionali alla responsabilità di un dirigente di livello non generale in relazione alla popolazione studentesca della relativa Regione (USR Basilicata, USR Friuli Venezia-Giulia, USR Molise e USR Umbria).

Nel complesso sono stati eliminati 7 posti di livello dirigenziale generale (la cui dotazione organica passa da 34 a 27 unità), 131 posti di livello dirigenziale non generale (la cui dotazione organica passa da 544 a 413 unità); 1.056 posti nell'ambito delle aree funzionali (ove la dotazione organica passa da 7.034 a 5.978 unità).

Sono stati inoltre predisposti i decreti di riorganizzazione degli uffici dirigenziali di seconda fascia per gli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione nonché un *software* per consentire un avviso collettivo di disponibilità dei posti di funzione dirigenziale, che consente di rispettare i principi di pubblicità e trasparenza nel conferimento degli incarichi.

Le modifiche intervenute hanno, peraltro, inciso in modo poco significativo sulla composizione e sull'evoluzione del personale del Ministero che evidenzia, anche nell'esercizio in esame, una significativa scopertura, in particolare degli uffici periferici, destinata ad aumentare nel giro di pochi anni⁷, stante l'elevata età media del personale in servizio⁸.

Appare pertanto necessario un ulteriore sforzo organizzativo, volto alla definizione di un organico del personale distinto tra uffici centrali e uffici decentrati 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.

Al riguardo, l'Amministrazione ha già previsto di intervenire attraverso la ripartizione dell'organico tra uffici centrali e periferici del Ministero.

Per gli uffici periferici è stata elaborata un'ipotesi di ripartizione che tiene conto di parametri oggettivi quali il numero di alunni, il personale docente e ATA, le Istituzioni scolastiche e i Comuni presenti sul territorio interessato; per gli uffici centrali, è invece allo studio un'ipotesi di ripartizione dell'organico fondata sui carichi di lavoro.

governa il procedimento relativo all'attribuzione degli incarichi dirigenziali ed ha precisato il perimetro dei compiti, funzioni e poteri attribuiti ai dirigenti preposti alle strutture periferiche (Deliberazione n. 12/2014).

⁶ La nuova Direzione generale per gli ordinamenti scolastici e la valutazione del sistema nazionale di istruzione (Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione); la nuova Direzione per la programmazione, il coordinamento e il finanziamento delle Istituzioni della formazione superiore (Dipartimento per la formazione superiore e per la ricerca); la nuova Direzione per gli interventi in materia di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali e per l'innovazione digitale.

⁷ Al fine di porre immediato rimedio alla scopertura in organico, sono stati incentivati i "comandi" in ingresso di personale proveniente da altri Ministeri, in particolare quello della Difesa.

⁸ Il Ministero stima nel prossimo triennio non meno di 500 collocamenti a riposo, soprattutto negli uffici dell'Amministrazione periferica.

TAVOLA 1

SITUAZIONE DEL PERSONALE AL 31 DICEMBRE 2014

	Uffici centrali		Uffici periferici	
	organico	Personale in servizio	organico	Personale in servizio
		A tempo indeterminato	A tempo determinato	
Uffici dirigenziali I fascia	13	11	1	14
Uffici dirigenziali II fascia	81	63	2	141
Uffici dirigenziali II fascia tecnici – ispettivi	30	17		161
Totale Uffici dirigenziali	124	91	3	316
				A tempo determinato
Totale personale Aree	5.978	953		166
				1
Area III *	2.490	529		1.234
Area II *	3.144	375		1.885
Area I **	344	49		188
Totale personale Aree	5.978	953		3.307

* I provvedimenti normativi (d.P.R. 98/2014 e dPCM 22/01/2013) riportano un organico di Amministrazione non distinto tra periferia e centrale

Fonte: MIUR.

2.2. Gli Organismi vigilati

Le competenze affidate ad altri Enti o Organismi sottoposti alla vigilanza del MIUR nella materia dell’istruzione scolastica attengono sostanzialmente al nuovo sistema nazionale di valutazione della scuola, previsto dall’art.2, comma 4-*undevicies*, del DL n. 225 del 2010 (convertito dalla legge n. 10 del 2011) ed attualmente costituito dall’Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca educativa (INDIRE, ex Agenzia) e dall’Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione e Formazione (INVALSI), cui l’art. 51 del DL n. 5 del 2012 (convertito dalla legge n. 35 del 2012) ha affidato anche il coordinamento funzionale del sistema.

Si tratta di Organismi che rivestono la qualifica di Enti pubblici nazionali di ricerca vigilati dal Ministero, il cui finanziamento proviene dal FOE - Fondo ordinario per gli Enti e le Istituzioni di ricerca.

Nel settore dell’istruzione universitaria, gli Enti vigilati dal MIUR svolgono funzioni attinenti alla valutazione della didattica e della ricerca (ANVUR – Agenzia Nazionale per la Valutazione dell’Università e la Ricerca) e al diritto allo studio (Fondazione per il merito).

L’ANVUR, persona giuridica di diritto pubblico con autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, è attualmente impegnata a svolgere la sua attività di valutazione dei risultati delle attività degli atenei e degli Enti di ricerca, nonché dell’efficacia e dell’efficienza dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione alle attività di ricerca e innovazione.

La Fondazione per il merito - prevista dall’art. 9 del DL n. 70 del 2011 (convertito dalla legge n. 106 del 2011) e istituita nell’ottobre 2012 - non risulta invece ancora operativa⁹.

Quanto infine al settore della ricerca, le competenze del MIUR si articolano in compiti di programmazione, promozione, finanziamento e controllo di attività in gran parte gestite dagli Enti di ricerca vigilati¹⁰, che assorbono più di due terzi delle risorse annualmente assegnate, nell’ambito della missione “Ricerca”, ai programmi di competenza del MIUR.

⁹ La Fondazione per il merito è stata oggetto di analisi da parte della Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: deliberazione n. 19 del 2013.

¹⁰ Gli Enti di ricerca vigilati dal MIUR sono dodici: A.S.I. - Agenzia Spaziale Italiana; C.N.R. - Consiglio Nazionale delle Ricerche; I.N.R.I.M. - Istituto Nazionale di Ricerca Metrologica; I.N.D.A.M. – Istituto Nazionale di Alta Matematica; I.N.A.F. - Istituto Nazionale di Astrofisica; I.N.F.N. - Istituto Nazionale di Fisica Nucleare; I.N.G.V. -

Con il d.lgs. n. 213 del 2009 è stata attuata la delega per il loro riordino, prevista dall'art. 1 della legge n. 165 del 2007, nel cui ambito di particolare rilievo appare la disposizione che subordina la ripartizione dei contributi statali a meccanismi di valutazione e merito.

In tale direzione il finanziamento previsto per il 2014, pari a 1.754,8 milioni (-0,8 per cento rispetto al precedente esercizio), che è stato ripartito solo al termine dell'esercizio tra gli Enti, ha assicurato una quota premiale pari al 7 per cento (circa 99,4 milioni).

Tale quota è stata attribuita, per una parte (70 per cento), sulla base dei risultati della valutazione della qualità della ricerca condotti dall'ANVUR aggiornati al 2014 e basata non solo sui prodotti attesi ma anche sulle attività legate al c.d. terzo settore, e, per una parte minore (30 per cento), sulla base di specifici programmi e progetti, anche congiunti, proposti dagli Enti finanziati dal MIUR a decorrere dal 2011.

Una quota rilevante dei finanziamenti si riconduce, inoltre, ad importi a destinazione vincolata per: a) i "progetti bandiera", inseriti nella programmazione nazionale della ricerca ed in fase di conclusione e i progetti di ricerca ritenuti di particolare interesse nell'ambito delle scelte strategiche e degli indirizzi della ricerca impartiti dal MIUR (circa 67 milioni)¹¹; assegnazioni straordinarie (30,3 milioni); finanziamenti per attività internazionali (87 milioni) e finanziamenti previsti da leggi speciali (14 milioni).

Al netto di tali voci, resta comunque consistente la quota del Fondo destinata alla corresponsione dei contributi ordinari (circa 1.440,1 milioni, dei quali oltre il 60 per cento per le retribuzioni del personale) che, in un ottica di *spending review* andrebbe prevalentemente finalizzata alla *mission* dei singoli Enti attraverso un contenimento delle spese di mero funzionamento della struttura a favore di una quota maggiore dedicata alla progettualità.

Rispondono a tale obiettivo - accanto all'estensione agli Enti di ricerca delle misure di contenimento delle spese per l'acquisto di beni e servizi - gli interventi volti ad accrescere in Italia il numero dei giovani ricercatori esclusi, in parte, dalle politiche di contenimento.

L'evoluzione del personale degli Enti evidenzia lo sforzo volto a riequilibrare la consistenza delle dotazioni, privilegiando il peso delle risorse umane dedicate direttamente all'attività di ricerca che, in crescita nel triennio malgrado le cessazioni, rappresenta, nel 2014, oltre il 56 per cento del personale (era il 50 per cento nel 2013).

L'evoluzione del personale di supporto tecnico e amministrativo ha subito, invece, un rallentamento negli ultimi esercizi (-2 per cento), ampliando comunque la percentuale della categoria con competenza tecnica, che raggiunge il 70 per cento del complesso.

I dati di struttura evidenziano peraltro una forte disomogeneità; a fronte infatti di pochi Enti di grandi dimensioni (CNR, INFN, INAF) sussistono Enti di piccole dimensioni (con un numero di dipendenti che oscilla tra i 500 e i 100 addetti) ed Enti di piccolissime dimensioni (con un numero di dipendenti che oscilla tra i 45 e le 2 unità di personale, spesso solo amministrativo, e un utilizzo di risorse statali pari a meno del 3 per cento del Fondo Ordinario degli Enti di ricerca-FOE) che ne suggerisce una razionalizzazione, anche al fine di ottenere economie di scala.

Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia; Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale - O.G.S.; Istituto Italiano di Studi Germanici; Consorzio per l'Area di Ricerca Scientifica e Tecnologica di Trieste; Museo Storico della Fisica e Centro di Studi e Ricerche "Enrico Fermi"; Stazione Zoologica "Anton Dohrn". Ad essi si affianca l'INVALSI - Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione e di Formazione -, qualificato Ente di ricerca dall'art. 2 del d.lgs. n. 286 del 2004 e riordinato con lo stesso d.lgs. n. 213 del 2009.

¹¹ E' stato al riguardo costituito un Comitato chiamato a valutare l'andamento e lo stato di attuazione dei progetti, sulla cui base verranno erogati i finanziamenti ai progetti valutati positivamente.

2.3. Le misure adottate in materia di anticorruzione e di promozione della trasparenza

In relazione alla misure adottate per prevenire la corruzione e le altre forme di illecito, il Ministro ha adottato nel mese di gennaio 2014 il “Piano triennale della prevenzione della corruzione (PTPC) 2013-2015”, pubblicato sul portale del Ministero nella sezione “Amministrazione Trasparente” ed ha nominato - con d.m. del 24 gennaio 2014 – il Responsabile della trasparenza.

Gran parte delle attività svolte dal Ministero nell’anno 2014 in materia di prevenzione della corruzione è stata dedicata all’assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza, provvedendo ad aggiornare il Programma triennale per la trasparenza e l’integrità 2014-2016 (dal 2014 confluito nel PTPC) e a pubblicare i dati previsti entro i tempi prescritti, rendendo gradualmente disponibili *online* anche dati non obbligatori (le risorse finanziarie erogate, a titolo di trasferimento ordinario, alle Istituzioni universitarie e agli Enti di ricerca).

Gli Uffici scolastici regionali, titolari di autonomi siti *web*, hanno anch’essi proceduto all’implementazione delle rispettive sezioni *web* “Amministrazione Trasparente” e al caricamento dei dati e delle informazioni di competenza dei medesimi uffici.

Il nuovo PTTI (Programma triennale trasparenza e integrità), in linea con le indicazioni del PTPC (Piano triennale prevenzione corruzione), ha inoltre delineato l’organizzazione del servizio dedicato ad accogliere e dare risposta alle istanze di accesso civico. In questa prima fase di applicazione dell’istituto, l’Amministrazione ha evidenziato la tendenza da parte degli istanti a richiedere l’accesso civico a particolari tipologie di dati/documenti/informazioni, tesi a verificare interessi giuridici peculiari (ad esempio, connessi a procedure concorsuali/procedimenti ispettivi/selezioni), secondo lo schema dell’accesso documentale di cui alla legge n. 241 del 1990.

In tali casi gli utenti sono stati indirizzati verso l’esercizio dell’accesso ai documenti nei confronti del responsabile del procedimento amministrativo, non essendo gli atti richiesti compresi nelle tipologie a pubblicazione obbligatoria e diffondibili *online* (come ad esempio nel caso di accesso civico a relazioni ispettive o a elaborati relativi a prove concorsuali).

Il primo anno di applicazione dell’istituto dell’accesso civico ha fatto emergere, dunque, la necessità di mettere in campo azioni più incisive dirette ad informare la collettività sulle potenzialità del nuovo strumento che, chiarendone la reale funzione, portino ad un pieno e consapevole esercizio di tale fondamentale diritto.

Ulteriori adempimenti del piano di prevenzione della corruzione prevedevano la predisposizione del Codice di comportamento dei dipendenti del MIUR (adottato con il d.m. 30 giugno 2014, n. 525); la disciplina delle situazioni di conflitto di interessi e l’istituzione del Registro delle astensioni per conflitto di interesse (attuata solo in parte dalle strutture centrali e periferiche dell’Amministrazione); l’adozione di specifiche direttive in ordine ai criteri generali in materia di conferimento di incarichi extra-istituzionali (adottata in ritardo) e di incarichi di revisore dei conti in rappresentanza del MIUR (rinviate alla formazione presso la Direzione generale per le risorse umane e finanziarie del Registro nazionale degli aspiranti revisori dei conti).

Risultano, inoltre, attuate le disposizioni sulla formazione delle Commissioni interne per la selezione del personale e la scelta del contraente (assenza di cause di incompatibilità, rotazione nella composizione delle Commissioni), la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (non risultano effettuate denunce), l’inserimento nei bandi gara o nelle lettere di invito delle clausole sul rispetto dei patti d’integrità (attuato solo in parte).

Resta peraltro in una situazione di incertezza l’applicazione della normativa anticorruzione alle istituzioni scolastiche ed educative a causa di dubbi interpretativi tempestivamente prospettati alle autorità competenti e che sinora non hanno ricevuto alcuna risposta temporalmente calibrata con la dichiarata perentorietà dei termini per l’adozione del piano.

3. Analisi finanziarie e contabili

Le principali voci del bilancio del MIUR sono riassunte nel seguente prospetto che ne mostra le differenze con il precedente esercizio.

TAVOLA 2*(in migliaia)*

Missione	Programma	Stanziamenti Iniziali di competenza		Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
004.L'Italia in Europa e nel mondo	Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	127.196	165.697	167.339	166.521	166.325	164.350	165.477	164.891	3.084	2.503
	Cooperazione in materia culturale	7.518	7.509	7.591	7.141	7.308	6.978	6.571	6.082	2.555	3.297
017.Ricerca e innovazione	Ricerca scientifica e tecnologica applicata	1.629	3.439	618.545	141.810	618.875	141.925	148.632	188.930	581.396	534.390
	Ricerca scientifica e tecnologica di base	1.905.869	1.907.806	2.006.665	1.938.205	2.006.627	1.938.170	2.114.853	1.890.358	651.636	755.032
	Ricerca per la didattica	1.615	1.636	1.615	1.636	1.613	1.624	178	980	2.251	2.257
	Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	71.441	105.523	73.494	297.356	58.496	285.827	61.235	260.289	174.715	168.169
022.Istruzione scolastica	Istruzione prescolare	6.120.117	5.187.355	6.283.973	5.349.066	4.965.242	5.086.051	4.933.828	5.045.687	42.325	82.614
	Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio	44.582	48.480	41.276	40.568	40.282	40.285	29.240	36.424	12.987	15.757
	Istituzioni scolastiche non statali	502.235	494.169	499.193	469.998	498.693	465.847	254.597	477.603	244.096	232.063
	Istruzione primaria	11.542.625	12.651.482	11.873.689	12.895.594	13.155.880	12.952.661	13.207.575	12.860.525	35.653	125.871
023.Istruzione universitaria	Istruzione secondaria di primo grado	8.706.210	8.810.354	8.886.630	8.971.784	9.174.201	9.090.262	9.173.397	9.065.452	40.872	64.384
	Istruzione secondaria di secondo grado	13.769.642	13.803.477	14.221.095	14.220.492	14.314.829	14.165.218	14.336.811	14.079.764	100.047	181.143
	Istruzione post-secondaria degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale	15.580	15.759	15.521	14.694	14.067	14.557	14.647	14.013	309	853
	Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione	173.389	160.139	219.127	180.381	218.722	188.541	206.814	192.614	21.752	16.124
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	216.997	237.452	215.174	237.691	213.616	236.522	240.187	346.213	195.710	81.733
	Istituti di alta cultura	433.985	435.741	442.246	455.794	444.621	448.373	444.636	437.075	87	11.342
	Sistema universitario e formazione post-universitaria	7.129.053	7.177.470	7.134.251	7.189.471	7.126.469	7.187.043	7.120.910	7.111.553	831.527	896.747
033.Fondi da ripartire	Indirizzo politico	13.926	13.525	14.248	13.262	13.376	12.875	12.774	12.814	913	947
	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	34.469	35.521	35.724	37.023	37.771	36.288	41.076	34.108	6.828	8.918
	Fondi da assegnare	322.882	212.129	288.889	188.558	288.479	188.558	180.311	128.115	843.635	389.758
	TOTALE	51.140.964	51.474.663	53.046.287	52.817.046	53.365.494	52.651.958	52.693.750	52.353.493	3.792.380	3.573.904

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.1. Le risorse finanziarie assegnate

Lo stato di previsione del MIUR evidenzia una dotazione finanziaria iniziale di competenza pari a 51.474 milioni (in crescita dello 0,7 per cento rispetto al 2013), che raggiungono i 52.817 milioni in sede di previsioni definitive (53.046 milioni nel 2013; -0,4 per cento). Gli stanziamenti definitivi di cassa, pari a 54.667,7 milioni, mostrano invece una crescita di circa un punto percentuale rispetto al 2013 (54.085,8 milioni).

L'andamento risulta disomogeneo tra le diverse missioni: segna infatti una spiccata diminuzione lo stanziamento definitivo relativo alla missione "Ricerca e innovazione" che, nel precedente esercizio, risentiva della rilevante quota di reiscrizioni per il pagamento di residui perenti, mentre registrano un incremento gli stanziamenti definitivi della missione "Istruzione scolastica" - in relazione al difficile consolidamento delle misure di razionalizzazione attuate negli esercizi pregressi, conseguente alla necessità di finanziare la maggiore spesa per supplenze del personale docente dovuta al transito dei docenti inidonei nell'area ATA e all'aumento dei posti di docente di sostegno attivati nell'anno scolastico 2013/2014 - e della missione "Istruzione universitaria" in relazione alle nuove risorse stanziate nel 2014 per il Fondo di finanziamento ordinario delle università e per il diritto allo studio.

Di rilievo anche la flessione degli stanziamenti relativi ai "Fondi da ripartire" (-34 per cento) nel cui ambito si segnala la riduzione del "Fondo unico di Amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e l'efficienza dei servizi istituzionali" (in applicazione dell'art. 9, comma 2-bis, del DL n. 78 del 2010); la riduzione del "Fondo per la valorizzazione dell'istruzione scolastica, dell'Università e dell'AFAM" (conseguente al CCNL di attuazione dell'art. 4, comma 70, della legge n. 183 del 2011 in materia di indennità da corrispondere alle reggenze dei Direttori dei servizi generali e amministrativi - DSGA -, ai sensi dell'art. 19, comma 5, del DL n. 98 del 2011); la riduzione delle risorse stanziate per le iniziative dirette alla valorizzazione e lo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola.

Il rapporto tra stanziamenti iniziali e definitivi registrato nel 2014 non evidenzia scostamenti di rilievo nell'ambito della missione "Istruzione universitaria" - in relazione alla raggiunta stabilità delle risorse per il finanziamento degli atenei -, mentre segna un incremento nella missione "Ricerca e innovazione" - che risente, anche nel 2014, delle nuove reiscrizioni per il pagamento dei residui perenti - e nella missione "Istruzione scolastica" in relazione alle somme assegnate in sede di assestamento (oltre 1,2 miliardi) per il personale scolastico e l'edilizia scolastica.

3.2. Le misure di contenimento della spesa

L'esercizio 2014 risente, in primo luogo, delle misure di contenimento disposte dall'art. 1, comma 21 del DL n. 95 del 2012 che hanno previsto una riduzione delle spese per l'acquisto di beni e servizi delle Amministrazioni centrali dello Stato, i cui importi, pari a 13,5 milioni, si concentrano sulle spese per gestione del sistema informativo (4,6 milioni) e sul Fondo da ripartire per sopravvenute maggiori esigenze per consumi intermedi (2,8 milioni); consistenti si presentano anche i tagli operati sugli stanziamenti destinati all'acquisto di beni e servizi, iscritti nella missione "Istruzione scolastica".

Ulteriori riduzioni, sempre in forza del medesimo decreto-legge, si riconducono alle misure di contenimento indicate dal Ministero (204,3 milioni in termini di saldo netto da finanziare) che, nell'ambito delle spese rimodulabili, hanno inciso in particolare sulle spese di locazione (6 milioni), sul FIRST - Fondo per la ricerca scientifica e tecnologica (ridotto di 20 milioni); sul Fondo di finanziamento ordinario delle università – FFO (ridotto di 5,4 milioni) e sul Fondo da ripartire per la valorizzazione dell'istruzione scolastica, universitaria e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica – AFAM (ridotto di 119,4 milioni). Le riduzioni sulle spese non rimodulabili, pari a 52,9 milioni, si concentrano invece sul Fondo disponibile per l'offerta formativa del settore scolastico (ridotto di 35,5 milioni), già fortemente inciso in attuazione dei CCNL aventi ad oggetto la concessione al personale della scuola degli scatti di anzianità relativi al 2011 e al 2012.

Sempre nell'ambito del DL n. 95 del 2012, si confermano le misure di contenimento nei confronti degli Enti di ricerca le cui risorse, in attuazione dell'art. 8, si contraggono anche nel 2014 di circa 51,2 milioni.

Incidono, infine, sull'esercizio 2014, le misure disposte dal decreto-legge n. 66 del 2014 per un ammontare pari a poco meno di 38 milioni, dei quali 31,5 milioni a carico del FFO delle università e del FOE degli Enti di ricerca e 6,2 milioni concentrati, a seguito delle compensazioni disposte con d.m., nelle spese per la formazione e l'aggiornamento del personale della scuola.

Per quanto concerne le voci di spesa sostenute nel 2014 dall'Amministrazione soggette a specifici vincoli legislativi, si rileva, - come confermato dal competente Ufficio centrale del bilancio -, il rispetto dei limiti previsti; ampio è risultato, peraltro, l'ammontare delle spese escluse dal tetto. Ciò si è verificato, in particolare, nell'ambito delle spese di formazione ove, a fronte di un limite di 8,9 milioni, la parte eccedente ha raggiunto i 536,6 milioni ritenuti esclusi dal limite in quanto formazione di carattere obbligatorio per il MIUR ovvero prevista come tale da specifiche disposizioni di legge o contratto. Rilevanti risultano anche le eccedenze riscontrate nell'ambito delle spese di rappresentanza (6,2 milioni), delle spese per mobili e arredi (68.492 euro) e nell'ambito delle spese per studi e consulenze (1,8 milioni), in quanto relative a capitoli promiscui destinati ad accogliere anche spese diverse da quelle indicate dalla norma (ad es. spese per la predisposizione dei test di ingresso alle scuole di specializzazione in medicina, spese relative a Fondi per attività di supporto alla programmazione, interventi per la promozione di iniziative di cooperazione scientifica e culturale).

3.3. La gestione delle spese

La struttura contabile del consuntivo 2014 non si discosta significativamente da quella del precedente esercizio. A decorrere dall'esercizio 2015 sono state invece accolte alcune proposte formulate dal NAVS relative alla rimodulazione dell'articolazione del bilancio, dettate dall'esigenza di razionalizzare e accorpare missioni e programmi, tenendo conto delle specifiche competenze dell'Amministrazione.

Le modifiche apportate hanno determinato l'eliminazione della missione "L'Italia in Europa e nel mondo" e la nuova articolazione della missione "Ricerca e innovazione" in un solo programma, anche alla luce della esiguità delle risorse finanziarie iscritte da alcuni anni in bilancio per la ricerca applicata.

Non risulta invece recepita la proposta di accorpare i quattro Programmi relativi ai quattro ordini di istruzione, in due Programmi (istruzione del I e del II ciclo) e di sopprimere la missione "Fondi da ripartire".

Il consuntivo, che registra indici coerenti con la natura delle relative spese, mostra impegni pari a 52,6 miliardi (53,4 nel 2013) e pagamenti pari a 52,3 miliardi (52,7 miliardi nel 2013), con un'incidenza sul volume del bilancio dello Stato pari a circa il 7 per cento.

Si registra, in particolare, una leggera flessione nell'ambito della missione "Istruzione scolastica", nella missione "L'Italia in Europa e nel mondo" e nella missione "Ricerca e innovazione" e una leggera crescita nella missione "Istruzione universitaria".

In direzione inversa l'andamento dei pagamenti, che registra una flessione nell'ambito di tutte le missioni intestate al Ministero con l'esclusione della missione "Istruzione universitaria".

L'analisi economica del consuntivo evidenzia una lieve diminuzione dei redditi da lavoro dipendente sia sul fronte degli impegni (nel 2014 sono 38,7 milioni, mentre nel 2013 erano 39 milioni) che nell'ambito dei pagamenti (nel 2014 38,6 milioni, nel 2013 39,1 milioni) riconducibile in gran parte alla missione "Istruzione scolastica" che rappresenta, sostanzialmente, l'intero comparto scuola.

Malgrado i consistenti tagli definiti nelle manovre finanziarie degli ultimi esercizi, le spese impegnate per i consumi intermedi (pari, tuttavia, al solo 2 per cento delle spese complessive del Ministero) si attestano invece su un valore leggermente superiore, mentre in termini di pagamenti, si registra una lieve diminuzione (1,2 per cento) rispetto al 2013.

Consistente appare la quota dei consumi intermedi ascrivibile alla missione “Istruzione scolastica” in crescita, rispetto al 2013, in termini di impegni ma in flessione in termini di pagamenti il cui andamento si riflette sulla esposizione debitoria delle Istituzioni scolastiche.

Aumentano, in particolare, le somme impegnate sul Fondo per il finanziamento delle Istituzioni scolastiche (nel cui ambito confluiscono dall’esercizio 2013 le risorse previste dalla legge n. 440 del 1997, una quota parte pari a 15,7 milioni dei Fondi destinati all’attuazione del piano programmatico di cui alla legge n. 53 del 2003, e le somme provenienti dall’autorizzazione di spesa di cui al comma 634 della medesima legge n. 296 del 2006), cui corrispondono pagamenti nettamente inferiori a quelli del precedente esercizio.

Profonde sono state, peraltro, nel 2014 le riduzioni operate a carico del Fondo per l’ampliamento dell’offerta formativa in quanto destinate: ad una specifica sessione negoziale finalizzata al riconoscimento di un emolumento *una tantum* per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario (decreto-legge n. 3 del 2014 convertito dalla legge n. 41 del 2014) nonché al finanziamento per l’acquisto dei servizi di pulizia e ausiliari nelle scuole nei territori nei quali non è attiva la convenzione Consip (decreto-legge n. 16 del 2014, convertito dalla legge n. 68 del 2014).

In diminuzione sono risultate le spese per i consumi intermedi nell’ambito delle altre missioni che, tuttavia, assorbono circa il 4,4 per cento degli stanziamenti.

Quanto alle spese in conto capitale il consuntivo registra, sia in termini di impegni sia in termini di pagamenti, andamenti in flessione rispetto al precedente esercizio.

La quota più significativa si riconduce ai trasferimenti in conto capitale e si concentra nella missione “Ricerca e innovazione”, nel cui ambito gli impegni più consistenti si riferiscono al finanziamento ordinario degli Enti di ricerca e al FIRST (Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica) le cui risorse, non impegnate, sono state interamente trasportate all’esercizio successivo.

3.4. *I residui passivi*

Il conto dei residui mostra un importo a fine esercizio 2014 pari a 3,6 miliardi (erano 3,8 miliardi nel 2013), dei quali circa due terzi di nuova formazione e poco meno di un terzo i stanziamenti.

L’analisi per missione evidenzia una leggera flessione nella missione “Istruzione universitaria” (989,8 milioni) e un aumento più consistente nella missione “Istruzione scolastica” (886,9 milioni) e meno accentuato nella missione “Ricerca e innovazione” (1,3 miliardi) nel cui ambito si riscontra, anche nel 2014, una significativa quota di residui di stanziamento.

Un rilevante decremento si rinviene, infine, nella missione “Fondi da ripartire” che registra residui pari a 389,7 milioni (843,6 nel precedente esercizio).

Sotto il profilo economico, consistente appare anche nel 2014 l’ammontare dei residui passivi riferiti alle spese correnti in particolare per i redditi di lavoro dipendente (401,2 milioni; erano 708,4 milioni nel 2013) e per i consumi intermedi (470,6 milioni; erano 241,5 milioni nel 2013) che, accanto all’ammontare dei debiti fuori bilancio, offrono un più completo quadro dell’esposizione debitoria verso terzi.

Notevole appare, inoltre, anche nel 2014 l’importo dei residui passivi nell’ambito dei trasferimenti correnti ed in conto capitale che, tuttavia, pur indicando una sofferenza del sistema gestionale e contabile, non possono ritenersi sempre espressione di effettive posizioni debitorie¹², riconducendosi piuttosto alla complessità dell’iter burocratico.

¹² Nell’ambito dei trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche, pari a oltre 1.038,5 milioni si dimezzano i residui relativi alle iniziative dirette alla valorizzazione e allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola; crescono, invece, i residui relativi al Fondo di finanziamento ordinario delle università in relazione alla lentezza del procedimento di riparto delle risorse (il decreto è stato adottato solo a fine esercizio). Nell’ambito dei trasferimenti in conto capitale alle Amministrazioni pubbliche si registra una lieve crescita dei residui del Fondo ordinario per gli Enti ed Istituti di ricerca (anche in tal caso il decreto di riparto è intervento a fine esercizio), un

Degna di nota è, infine, anche nell'esercizio 2014 la quota dei residui nella categoria "Contributi agli investimenti" (801,4 milioni dei quali 642,1 di nuova formazione) e nella categoria "Contributi agli investimenti alle imprese" (223,8 milioni di cui 88,8 milioni di nuova formazione), nel cui ambito la quota più rilevante si riconduce alla ricerca industriale e di base in relazione alla procedura di ammissione, valutazione ed erogazione dei finanziamenti che coinvolge più soggetti (Comitato, esperto scientifico, Istituti di credito) in ordine alla validità dei progetti.

Aumentano ancora anche gli "Altri trasferimenti in conto capitale" quasi interamente dovuti alle somme imputate sul capitolo concernente il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale per la ricerca scientifica, trasferiti nel 2013 e non ancora smaltiti.

Il fenomeno della perenzione dei residui, sia pur in diminuzione, si presenta cospicuo anche nel 2014.

L'ammontare totale di residui perenti registrati nel conto del patrimonio raggiunge i 3 miliardi (dei quali 22,3 milioni di nuova formazione), nel cui ambito più consistenti si presentano i residui perenti di parte capitale (2,5 miliardi) concentrati nei capitoli del Fondo per gli investimenti in ricerca.

3.5. Le criticità emerse dall'esame del rendiconto

Le eccedenze e le economie di spesa. Dai dati 2014 sono state rilevate eccedenze di spesa, in termini di competenza, per euro 397,6 milioni, cui corrispondono economie per euro 530,8, registrandosi una economia pari a 133,3 milioni.

Il fenomeno delle eccedenze, che nel MIUR si concentra nei capitoli relativi alle competenze fisse del personale, ha registrato nel 2014 una netta riduzione (circa il 79 per cento rispetto al 2013).

I capitoli maggiormente interessati, che incidono per circa il 60 per cento del complesso, si riferiscono agli stipendi del personale di ruolo della scuola primaria e agli stipendi e relative ritenute previdenziali a carico dello Stato per gli insegnanti di religione della scuola secondaria di primo grado.

Tali eccedenze derivano soprattutto dalla difficoltà di calibrare gli stanziamenti di bilancio per ogni singolo programma - in quanto la struttura organizzativa scolastica, articolata in Istituti comprensivi, non coincide con l'attuale struttura del bilancio che prevede, viceversa, quattro programmi diversi (pre-scolastica, primaria, secondaria di primo grado e secondaria di secondo grado) - nonché dalla complessità nel distribuire il personale di sostegno tra i diversi ordini di scuole.

La situazione debitoria del Ministero e delle Istituzioni scolastiche. Nell'analisi della formazione dei debiti fuori bilancio particolare attenzione richiede l'esame di tutte quelle spese che garantiscono il funzionamento dell'Amministrazione e delle istituzioni scolastiche (fitti passivi, canoni, utenze, servizi) per le quali è possibile la formazione di debiti plessi connessi al mancato pagamento di quote dell'esercizio precedente, il cui ammontare può determinare incertezza influenzando la trasparenza dei conti e causando la sottostima dell'andamento previsto delle spese future.

A fronte di 44,2 milioni di debiti plessi finanziati dal MEF nel precedente esercizio, il debito comunicato dal MIUR nel 2014 in attuazione dell'art. 36 del DL n. 66 del 2014 ammonta a 9,9 milioni mentre le risorse finanziarie assegnate dal MEF a copertura si attestano a complessivi 9,1 milioni (pagati per circa il 71 per cento).

Rilevante appare anche l'esposizione debitoria nei confronti della Tesoreria dello Stato che, al 31 dicembre 2014, risulta pari a 30,2 milioni, in crescita rispetto all'esercizio precedente

valore ancora elevato dei residui relativi al Fondo per l'edilizia scolastica e l'intera quota delle somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale riassegnate nel 2013; nettamente inferiori rispetto al passato esercizio risultano, infine, i residui concernenti il Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (65,6 milioni).

malgrado il prelevamento dal Fondo di riserva per spese obbligatorie e d'ordine di oltre 12,5 milioni.

La parte più cospicua dei suddetti debiti rimasti insoluti attiene a quelli provenienti da spese per liti, pari al 74 per cento del totale, nel cui ambito la parte più ingente si riferisce alle spese sostenute dagli USR. Con riferimento invece alle spese per interessi, pari a circa il 25 per cento del totale, la quasi totalità dei debiti rimasti insoluti al dicembre 2014 è afferente agli Uffici centrali.

La gestione delle contabilità speciali. Elementi di criticità si rinvengono, infine, nella gestione delle giacenze delle contabilità speciali intestate agli USR che, in attuazione dell'articolo 7, comma 39 della legge n. 135 del 2012, a decorrere dal 1° gennaio 2013, non sono state più alimentate con l'obbligo di versare le somme disponibili alla stessa data all'entrata del bilancio dello Stato in misura pari a 100 milioni per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015, e la restante parte nell'anno 2016.

La norma prevedeva, inoltre, la riassegnazione di tali somme ai capitoli relativi alle spese di funzionamento delle scuole, iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

La gestione delle giacenze, sostanzialmente congelate dal 2013, ha invece evidenziato una quota rilevante di ordini portati in pagamento nell'esercizio 2013 (240,9 milioni), seguiti da pagamenti nettamente inferiori anche nel 2014 (41,3 milioni) dei quali solo una quota parte è stata versata in entrata (29,8 milioni). Anche le attuali giacenze relative al 2015 scontano ordini già pagati e pignoramenti prenotati che ne riducono le disponibilità a soli 17,8 milioni.

3.6. La gestione delle entrate extra-tributarie

L'analisi delle entrate non evidenzia significative variazioni rispetto al precedente esercizio finanziario, confermando, da un lato, il numero e l'oggetto dei capitoli gestiti dal Ministero, dall'altro, 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.

Le uniche eccezioni concernono la nuova istituzione del capitolo 2411 in cui affluiscono, ai sensi dell'art. 15, comma 3, del DL n. 90 del 2014, i versamenti relativi ai diritti di segreteria per la partecipazione alle prove di ammissione alle scuole di specializzazione in medicina di cui all'art. 36, comma 1, del d.lgs. n. 368 del 1999, che vanno riassegnate al MIUR per la copertura delle spese di gestione delle prove, e la soppressione del capitolo 3625, relativo ai versamenti delle gestioni fuori bilancio di cui all'art. 93, comma 8, legge n. 289 del 2002 che ora affluiscono al nuovo piano gestionale (art. 5) del capitolo 3550.

4. Missioni e programmi

4.1. La missione: Istruzione scolastica

La relazione - in coerenza con le linee strategiche indirizzate al settore scolastico - si concentra sugli obiettivi aventi ad oggetto il mantenimento dei risultati di contenimento e razionalizzazione realizzati nei precedenti esercizi (anche alla luce delle iniziative programmate nel recente d.d.l. (atto senato 1934/2015) e l'ammodernamento dell'intero sistema scolastico incentrato, in particolare, sugli interventi di edilizia scolastica e messa in sicurezza delle scuole.

Ulteriori analisi hanno inoltre ad oggetto gli interventi diretti a potenziare l'offerta formativa e le competenze del personale della scuola soffermandosi, in particolare, sull'entrata a regime del sistema di valutazione, sul raccordo dei sistemi di istruzione e di formazione con il mondo del lavoro e dell'impresa e sulle azioni di orientamento scolastico e professionale al fine di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica.

4.1.1. I Programmi: “Istruzione prescolastica”, “Istruzione primaria”, “Istruzione secondaria di primo e di secondo grado”

Le difficoltà nel consolidamento degli obiettivi di contenimento della spesa e razionalizzazione del settore (64 del DL n. 112 del 2008 e successive modificazioni¹³) e le maggiori occorrenze per il pagamento delle supplenze brevi si riflettono sull’andamento dei Programmi relativi al funzionamento del sistema scolastico (istruzione prescolastica, istruzione primaria, istruzione secondaria di primo e di secondo grado) i cui stanziamenti iniziali, quasi interamente destinati a spese per il personale, registrano una consistente crescita nel corso della gestione, evidenziando al termine dell’esercizio una leggera crescita degli impegni di competenza e una contenuta flessione degli impegni lordi e dei pagamenti totali; minore rilevanza riveste di conseguenza il fenomeno delle eccedenze di spesa.

A fronte della progressiva attuazione della revisione degli ordinamenti scolastici, non evidenziano sensibili miglioramenti i risultati concernenti la riorganizzazione della rete scolastica¹⁴.

Dopo la battuta di arresto conseguente alle decisioni della Corte Costituzionale sulle disposizioni di razionalizzazione della rete¹⁵ sono, infatti, rimasti in vigore i previgenti procedimenti di dimensionamento, cui si sono sovrapposte, a decorrere dall’anno scolastico 2012-2013, le disposizioni di contenimento dettate dalla legge n. 111 del 2011 e dalla legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012)¹⁶.

Per l’anno scolastico 2013-2014 le Istituzioni scolastiche sono risultate in totale 8.640 (comprese di n. 14 Istituzioni scolastiche Regione Friuli - Venezia Giulia - lingua slovena), di cui 587 sottodimensionate, mentre nell’anno scolastico successivo sono scese a 8.513 (comprese di n. 14 Istituzioni scolastiche Regione Friuli - Venezia Giulia - lingua slovena e 56 Centri Permanenti per l’Istruzione degli Adulti attivati dall’a.s. 2014/2015), di cui 473 sottodimensionate.

La materia è stata nuovamente affrontata nel decreto-legge n. 104 del 2013 in base al quale, a decorrere dall’a.s. 2014/2015, veniva demandata ad un decreto del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, previo accordo in Conferenza unificata, la definizione dei criteri per l’individuazione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei Direttori dei servizi generali ed amministrativi, nonché per la sua distribuzione tra le Regioni.

Tale accordo tuttavia non è stato ancora raggiunto, atteso il mancato assenso del MEF-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato in ordine al numero delle autonomie scolastiche definito in sede di Conferenza e alla previsione, contenuta nella bozza dell’Intesa sul dimensionamento, dell’espresa abrogazione dei commi 5 e 5-bis del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito con modificazioni, nella legge n. 111 del 2011.

¹³ Gli interventi di razionalizzazione sono contenuti in un Piano programmatico e si sono nel tempo tradotti 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 e si completano, alla luce delle recenti manovre finanziarie, con interventi diretti ad assicurare il mantenimento degli effetti di contenimento e razionalizzazione della spesa per l’istruzione.

¹⁴ 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.

¹⁵ Cfr. Corte costituzionale sentenze n. 200 del 2009 e n. 147 del 2012.

¹⁶ Alle Istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 600 unità, ridotto fino a 400 per le Istituzioni site nelle piccole isole e nei Comuni montani, non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato. Le stesse sono conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre Istituzioni scolastiche autonome (art. 19, comma 5, DL n. 98 del 2011 convertito con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011). Alle stesse, inoltre, non può essere assegnato in via esclusiva un posto di Direttore dei servizi generali ed amministrativi (DSGA).

Nell'attesa di un nuovo accordo, il dimensionamento della rete scolastica per l'a.s. 2014/2015, avviato sulla base dei piani adottati dalle Regioni, ha comunque evidenziato la soppressione di n. 121 Istituzioni di cui 71 scuole di primo grado e 50 scuole di II grado.

Difficile è risultato anche conseguire l'obiettivo di consolidare i risparmi derivanti dal contenimento degli organici del personale docente e amministrativo (realizzati, peraltro solo in parte, nel triennio 2009/10 – 2011/2012)¹⁷ ai sensi dell'art. 19, comma 7, del DL n. 98 del 2011, in base al quale, a decorrere dall'anno scolastico 2012/2013, le dotazioni organiche del personale docente, educativo ed ATA non dovevano superare la consistenza di quelle relative all'anno scolastico 2011/2012, assicurando, in ogni caso, la quota di economie lorde di spesa previste per il bilancio dello Stato.

Alla chiusura dell'anno scolastico si è rilevato infatti, al pari dei precedenti esercizi, un nuovo incremento dei posti in organico di fatto riconducibile, quasi interamente, alla crescita dei docenti di sostegno, che non ha consentito, anche nell'a.s. 2014/2015 il rispetto delle disposizioni di cui al DL n. 98 del 2011 con evidenti riflessi finanziari in termini di maggiori spese.

Per quanto concerne i posti curriculari è stato evidenziato uno scostamento di 2.278 posti rispetto all'obiettivo dell'organico di fatto da ascrivere soprattutto alla necessità di garantire il rispetto dei criteri relativi ai parametri inerenti la formazione delle classi.

Per quanto concerne, invece, i posti di sostegno – il cui organico risultava stabilizzato dalle disposizioni della Legge finanziaria per il 2008, poi dichiarate incostituzionali dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2010 – lo sforamento dei posti autorizzati sia nell'a.s. 2013/2014 (8.915) che nell'a.s. 2014/2015 (7.457 posti) si riconduce all'esigenza di garantire la formazione di tutti i posti in deroga scaturenti dalla integrale applicazione delle diagnosi funzionali che ne certificano la gravità.

Nell'ambito del personale tecnico-amministrativo, sono stati istituiti, su richiesta dei Direttori regionali, ulteriori 1.103 posti nell'organico di fatto¹⁸, mentre il contingente dei Direttori dei Servizi Generali e Amministrativi (DSGA) – che ai sensi delle disposizioni di contenimento della legge di stabilità 2012, non può più essere assegnato in via esclusiva ad Istituzioni scolastiche sottodimensionate - ha registrato esuberi per 346 unità¹⁹ (malgrado l'istituzione di un numero complessivo di 56 centri provinciali per l'istruzione degli adulti) per la cui utilizzazione è stata adottata la circolare n. 41 del 2014.

Quanto al personale in servizio, l'andamento del *turn-over* ha evidenziato un leggero incremento del personale docente di ruolo (669.973 unità) e una flessione del personale tecnico-amministrativo (187.641 unità) che ha prodotto, anche nell'anno scolastico 2014-2015, un'ulteriore crescita del personale a tempo determinato al fine di garantire il regolare svolgimento dei servizi (136.948 unità).

Una corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative richiederebbe pertanto una coerente politica di immissioni in ruolo, anche alla luce dei ritardi in ordine alle immissioni in ruolo da concorso (6.504 docenti nell'a.s. 2014-2015) e della consistente quota di personale precario, inserito, a decorrere dalla legge finanziaria 2007, in graduatorie ad esaurimento e spesso dotato di una consistente anzianità di servizio²⁰.

¹⁷ Il piano programmatico, prevedeva una progressiva riduzione dell'organico del personale docente e amministrativo negli a.s. 2009-2010, 2010-2011 e 2011-2012 (per un totale di 87.000 posti).

¹⁸ Il profilo professionale che ha maggiormente inciso nell'incremento del contingente è stato, al pari degli altri anni, quello del collaboratore scolastico la cui figura, che tende a garantire le condizioni di sicurezza e di vigilanza degli alunni e dei locali, risulta necessaria in ragione del frazionamento della rete (42.770 plessi e succursali) e della compresenza, nella medesima scuola, di più unità di personale inidoneo.

¹⁹ Erano 528 nel precedente anno scolastico.

²⁰ Dalla situazione delle graduatorie al termine del 2014 emerge, al completamento delle operazioni di assunzione effettuate per l'anno scolastico 2013/2014, una consistenza numerica in progressiva diminuzione (-18 per cento rispetto all'anno precedente) che tuttavia registra ancora 134.184 docenti in attesa della cattedra.

In tale direzione il piano triennale di assunzioni per gli anni 2014-2017 previsto dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2013, n.104²¹ è ormai da ritenersi superato dalle misure previste nel recente d.d.l. (atto Senato n. 1934/2015) e dalle future misure straordinarie di assunzioni del personale docente, dettate anche dalla recente decisione della Corte di Giustizia in merito al personale a tempo determinato.

Il d.d.l. ha previsto, per l'anno scolastico 2015/2016, un piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale docente per circa 100.000 unità in relazione all'istituzione nell'organico di 50.000 posti per il potenziamento dell'offerta formativa, unito ad altri 50.000 posti già esistenti e vacanti a seguito delle cessazioni.

Si tratta di un progetto ambizioso, del quale occorre valutare attentamente la sostenibilità alla luce dell'ampia deroga prevista alle facoltà assunzionali e al consistente numero delle ricostruzioni di carriera pregresse e future (con il riconoscimento degli arretrati relativi agli scatti di anzianità maturati nel servizio prestato a tempo "determinato").

Tali politiche dirette a garantire continuità nell'erogazione del servizio scolastico ed educativo e ad evitare nel contempo la formazione di nuovo precariato, vanno, inoltre, coniugate con 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.

Strettamente collegato agli obiettivi di razionalizzazione del sistema si presenta l'avvio di un regime di valutazione, che permetta a ciascuna scuola di monitorare l'efficienza del proprio servizio e che fornisca indicazioni utili per progettare le necessarie azioni di sostegno per le scuole in difficoltà e valutare i dirigenti scolastici in relazione all'effettiva qualità del sistema di istruzione e formazione.

A partire dall'anno scolastico 2014/2015, tutte le scuole del sistema nazionale di istruzione (statali e paritarie) sono state coinvolte in un percorso, di durata triennale, volto all'avvio e alla successiva messa a regime di tutto il procedimento di valutazione con un approccio tuttavia graduale che ha previsto per l'anno scolastico 2014-2015 l'avvio dei percorsi di autovalutazione²², rinviando agli a.s. successivi la valutazione esterna di un campione significativo di scuole, l'individuazione delle azioni di miglioramento e l'introduzione di forme di rendicontazione sociale.

Quanto, invece, alla valutazione della dirigenza scolastica, in ordine alla quale nessun avvio operativo si registra nel 2014, l'INVALSI ha provveduto a definire un sistema di indicatori che presta attenzione alle priorità e ai traguardi di lungo periodo della scuola, individuati attraverso il rapporto di autovalutazione, e alle aree di miglioramento organizzativo e gestionale delle Istituzioni scolastiche direttamente riconducibili all'operato del dirigente scolastico.

4.1.2. Il programma: "Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica"

Nelle linee di attività assegnate al programma – per il quale risultano stanziati 297,4 milioni (73,5 milioni nel 2013), cui corrispondono impegni lordi pari a 285,8 milioni e pagamenti totali pari a 260,3 milioni) - un peso significativo rivestono gli interventi diretti, sia alla messa in sicurezza degli edifici scolastici, sia alla costruzione di nuove scuole cui, peraltro, contribuiscono più fonti di finanziamento.

Le risorse per l'edilizia scolastica, attesa la mancata attuazione del Piano nazionale di edilizia scolastica di cui all'articolo 53, comma 1, decreto-legge n. 5 del 2012, in carenza di

²¹ Il MEF, in data 28 luglio 2014, aveva trasmesso al Dipartimento per la funzione pubblica parere favorevole all'ulteriore corso dell'Atto di indirizzo in vista della prescritta sessione negoziale.

²² Il Rapporto di autovalutazione è articolato in 5 sezioni con l'individuazione di 49 indicatori correlati a 3 diverse aree (Contesto, Esiti e Processi) attraverso i quali le scuole possono rappresentare la propria realtà organizzativa, gestionale e didattica, individuare i propri punti di forza e debolezza, mettendoli anche a confronto con dati nazionali e internazionali, e, non da ultimo, elaborare le strategie per rafforzare nel tempo la propria azione educativa.

specifiche linee di finanziamento, si riconducono in primo luogo al Fondo unico per l’edilizia scolastica (cap.7105) sul quale, ai sensi dell’art.11, comma 4-*sexies*, del DL n. 179 del 2012 (convertito dalla legge n. 221 del 2012), dovevano confluire tutte le risorse iscritte nel bilancio dello Stato destinate a finanziare interventi di edilizia scolastica.

Nell’esercizio in esame risultano iscritti per competenza 20 milioni di euro, di cui all’articolo 2, comma 276, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, relativi agli interventi per l’adeguamento sismico degli edifici scolastici la cui procedura di assegnazione risulta di competenza della Protezione civile (precedentemente allocata nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze); 150 milioni relativi agli interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici di cui all’articolo 18, commi 8-*ter* e ss., del decreto-legge n. 69 del 2013, c.d. “Decreto del fare”; residui pari ad 1,35 milioni da destinare al Comune di Casal di Principe (CE) per l’attuazione dei piani di edilizia scolastica formulati ai sensi dell’articolo 11, commi 4-*bis* e seguenti, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 e pari a 36,8 milioni provenienti dalla procedura relativa ai Fondi immobiliari di cui all’articolo 53 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5²³.

Le risorse di provenienza dalla Protezione civile non sono state impegnate nel corso del 2014, perché la gestione delle stesse e la relativa assegnazione dovevano essere concertate con apposito decreto tra il MIUR e il Dipartimento della Protezione civile, mentre in attuazione del c.d. “Decreto del fare” le Regioni hanno approvato graduatorie regionali con progetti esecutivi e immediatamente cantierabili²⁴ utilizzando circa il 53 per cento dello stanziamento.

I residui relativi al Comune di Casale di Principe (CE) si prevede saranno erogati nel corso del 2015, sulla base di un decreto direttoriale che disciplinerà le modalità di erogazione del contributo, mentre la maggior parte dei residui di cui all’articolo 53 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (nel 2014 risultano impegnati solo 5 milioni) sono allo stato andati in economia.

Le ulteriori risorse previste dal decreto-legge n. 104 del 2013 (art. 10) pari a 40 milioni di euro quale contributo alle Regioni per oneri di ammortamento dei mutui stipulati dalle stesse per interventi di edilizia scolastica saranno iscritte in bilancio a decorrere dall’anno 2015. La procedura, che ora si estende anche agli alloggi e alle residenze per studenti universitari, prevede l’adozione di un decreto interministeriale (MEF, MIUR e MIT) a valle del quale le Regioni dovevano presentare la propria programmazione in materia di edilizia e gli Enti locali aggiudicare gli interventi entro il 30 settembre 2015.

Sempre in materia di edilizia scolastica restano ancora rilevanti le risorse allocate in altri capitoli dello stato di previsione del MIUR tra cui, in particolare, le assegnazioni dirette del Ministero per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale in materia di sicurezza nelle scuole (Decreto direttoriale 10 ottobre 2013 n. 267). Si tratta di disponibilità che ogni anno l’Amministrazione, sulla base delle risorse economiche disponibili, destina ad una serie di interventi volti a migliorare il patrimonio immobiliare dello Stato destinato alle scuole ed all’attività didattica.

²³ Nelle more dell’istituzione del Fondo unico per l’edilizia scolastica il MIUR ha emesso la Direttiva 26 marzo 2013, relativa all’utilizzo di circa 38 milioni (ridotti successivamente a 36,8 milioni) – tratti dalle risorse del decreto-legge n. 179 del 2012 - per l’attivazione di Fondi immobiliari finalizzati all’effettuazione di interventi di edilizia scolastica (i progetti presentati dalle Regioni e dagli Enti locali sono attualmente 435 per un ammontare di 1,6 miliardi).

²⁴ Sono risultati ammessi al finanziamento 692 interventi su tutto il territorio nazionale. Gli Enti locali beneficiari hanno dovuto procedere agli affidamenti dei lavori attraverso apposite procedure di gara entro il 30 aprile 2014 (fatta eccezione per le Regioni che avevano un contenzioso in atto – Campania e Puglia). Allo stato risultano conclusi n. 420 interventi su 662 monitorati (non risultano monitorati gli interventi della Campania, per la quale, in considerazione del contenzioso giurisdizionale, il termine per gli affidamenti è stato prorogato). In particolare, su 150 milioni stanziati: 80 milioni risultano impegnati nel 2014 e 58,7 milioni risultano liquidati al 31 dicembre 2014 mentre 16,8 milioni risultano quali economie di gara destinate allo scorrimento delle graduatorie così come previsto dal dettato normativo. Le ulteriori risorse non impegnate nel 2014, ai sensi dell’articolo 6, comma 5, del decreto-legge n. 192 del 2014 (c.d. “proroga termini”), saranno impegnate e liquidate nel corso del 2015 sulla base degli stati di avanzamento dei lavori e a favore di quegli Enti locali che al 31 dicembre 2014 non avevano completato i lavori.