

ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

Concorrono, inoltre, al miglioramento dell'offerta formativa anche gli obiettivi strategici e operativi diretti al potenziamento dell'istruzione tecnico-professionale (13,8 milioni), al fine di valorizzare la cultura tecnico-scientifica nel quadro degli obiettivi indicati dall'Unione europea, ed il più stretto raccordo dei sistemi di istruzione e di formazione con il mondo del lavoro e dell'impresa (245 mila).

Di particolare rilievo risultano, infine, le misure previste nel 2015 aventi ad oggetto l'ammodernamento dell'intero sistema scolastico ed incentrate sull'innovazione digitale nella scuola (2,2 milioni) e sul completamento di interventi di edilizia scolastica e messa in sicurezza degli edifici (365 milioni).

Anche le linee di indirizzo per l'università (cui sono destinati 7,7 miliardi), pongono l'accento, nel quadro degli obiettivi definiti nella legge n. 240 del 2010, sulla promozione della qualità e sull'incremento di efficienza del sistema universitario; viene, inoltre, riservata una particolare attenzione ai percorsi di internazionalizzazione e alla promozione del diritto allo studio universitario (234,5 milioni), attraverso un confronto diretto con le Regioni insieme alle quali definire: i margini di rivisitazione del meccanismo di selezione delle borse di studio, i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e il *plafond* finanziario che permetta di assegnare le borse a tutti gli aventi diritto.

Il settore della Ricerca (cui sono destinati 1,9 miliardi) richiede invece la definizione e l'avvio di un governo unico del processo - e, quindi, una maggior coesione delle relative politiche - unitamente alla messa a regime degli interventi di semplificazione e riorganizzazione, in parte già avviati.

In tale direzione il Piano Nazionale delle Ricerche 2015-2020 mira ad integrare gli sforzi e gli investimenti del sistema pubblico e di quello privato, collocando la politica della ricerca stabilmente al centro del più ampio quadro di politica industriale, con cui rilanciare la competitività del Paese attraverso un'infrastruttura leggera di coordinamento, rappresentata dai *cluster* tecnologici nazionali.

Ulteriore impulso viene, inoltre, previsto a sostegno di iniziative di ricerca industriale da parte di startup innovative nonché a favore dell'interazione tra il mondo della ricerca pubblica e le imprese.

Grande attenzione viene, infine, rivolta al corretto utilizzo delle risorse comunitarie destinate alla ricerca e all'innovazione affinché la programmazione dei fondi comunitari assicuri un forte impatto, in linea con l'Ottavo Programma Quadro Europeo "Horizon 2020".

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

Lo stato di previsione del MIUR evidenzia una dotazione finanziaria iniziale di competenza pari a 52.605 milioni che raggiungono i 53.277 milioni in sede di previsioni definitive (+1,28 per cento), mentre gli stanziamenti iniziali di cassa, in misura pari agli stanziamenti iniziali di competenza, raggiungono, a fine esercizio, i 55.411 milioni, pari ad un incremento del 5,3 per cento.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

TAVOLA I
(in milioni)

Missione	Programma	stanziamenti iniziali competenza		stanziamenti definitivi competenza		stanziamento di cassa	
		2014	2015	2014	2015	iniziale 2015	definitivo 2015
017 - Ricerca e innovazione	022 - Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata	2.074,52	2.047,36	2.244,11	2.155,73	2.047,36	2.924,17
	Totale	2.074,52	2.047,36	2.244,11	2.155,73	2.047,36	2.924,17
022 - Istruzione scolastica	001 - Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	107,57	436,88	299,42	867,98	436,88	916,81
	002 - Istruzione prescolastica	5.187,35	4.885,27	5.349,07	5.225,97	4.885,27	5.308,58
	008 - Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio	55,08	40,38	46,73	44,74	40,38	63,77
	009 - Istituzioni scolastiche non statali	494,17	472,22	470,00	472,22	472,22	704,28
	011 - Istruzione primaria	12.651,48	12.724,32	12.895,59	12.959,99	12.724,32	13.085,86
	012 - Istruzione secondaria di primo grado	8.810,35	8.976,61	8.971,78	9.201,87	8.976,61	9.266,21
	013 - Istruzione secondaria di secondo grado	13.803,48	13.872,30	14.220,49	14.118,19	13.872,30	14.294,59
	015 - Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale	15,76	14,61	14,69	13,97	14,61	14,82
	016 - Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione	160,14	151,84	180,38	197,04	151,84	213,15
	Totale	41.285,38	41.574,44	42.448,16	43.101,96	41.574,44	43.868,07
023 - Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	001 - Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	240,71	235,21	240,97	240,49	235,21	274,07
	002 - Istituti di alta cultura	436,00	433,27	456,05	455,02	433,27	466,35
	003 - Sistema universitario e formazione post-universitaria	7.177,70	7.062,01	7.189,70	7.084,05	7.062,01	7.738,42
Totale	7.854,41	7.730,50	7.886,72	7.779,56	7.730,50	8.478,84	
032 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	002 - Indirizzo politico	13,53	12,48	13,26	12,39	12,48	13,33
	003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	34,70	37,12	36,23	42,02	37,12	43,88
Totale	48,23	49,60	49,49	54,40	49,60	57,22	
033 - Fondi da ripartire	001 - Fondi da assegnare	212,13	1.203,66	188,56	185,86	1.203,66	83,32
	Totale	212,13	1.203,66	188,56	185,86	1.203,66	83,32
Totale		51.474,66	52.605,56	52.817,04	53.277,52	52.605,56	55.411,63

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel confronto con il precedente esercizio si evidenzia un incremento di circa lo 0,87 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza (circa 460 milioni) e più di un punto percentuale in termini di cassa, cui si aggiungono 276,6 milioni di eccedenze di spesa (di cui 269,2 milioni relativi a capitoli di stipendi del personale della scuola).

L'analisi per missioni mostra che gran parte delle maggiori risorse risultano assorbite dalla missione "Istruzione scolastica" ed, in particolare, dai programmi destinati al funzionamento del sistema scolastico (interessati dal piano straordinario di assunzione del personale docente) e dal programma "Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica" (circa 380 milioni per la formazione del personale docente - c.d. carta del docente - e 40 milioni per interventi di edilizia scolastica).

Al netto delle risorse stanziare nel 2014 nella missione "L'Italia in Europa e nel mondo" crescono, di misura, anche le risorse stanziare nella missione "Ricerca e innovazione", in relazione a nuove reiscrizioni per residui perenti (circa 74 milioni), e nella missione "Servizi istituzionali" in particolare per le spese del sistema informatico.

ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

Flettono, invece, gli stanziamenti definitivi destinati alla missione “Istruzione universitaria” (-107 milioni rispetto al 2014) malgrado l’incremento delle risorse del Fondo di finanziamento ordinario delle università (150 milioni destinati alla quota da distribuire con criteri di premialità).

Il contributo del Ministero dell’istruzione, università e ricerca al contenimento della spesa statale, previsto dalla legge di stabilità 2015, si attesta a circa 450 milioni dei quali 148,6 milioni concernono le riduzioni delle dotazioni finanziarie dei programmi di competenza del ministero, concentrati, per oltre il 90 per cento, nei programmi assegnati alla missione “Istruzione scolastica”; seguono le riduzioni apportate alla missione “Istruzione universitaria” (concentrate nell’ambito del programma dedicato al diritto allo studio); di minor rilevanza le riduzioni dei programmi dedicati alla ricerca.

Le disposizioni normative che dispongono la rideterminazione delle spese per le quali è necessaria l’esplicita previsione legislativa incidono, in particolare, sulla componente delle spese per beni e servizi, delle spese di personale e delle spese per trasferimenti.

Il contenimento della spesa per beni e servizi si riconduce, essenzialmente, alla ulteriore riduzione di 30 milioni, a decorrere dal 2015, del “Fondo per l’arricchimento e l’ampliamento dell’offerta formativa e per gli interventi perequativi” di cui alla legge n. 440 del 1997, confluito, a decorrere dal 2013, nel Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche. Si ribadiscono al riguardo le preoccupazioni già espresse dalla Corte in sede di audizione sul disegno di legge di stabilità alla luce, in particolare, delle finalità che il Fondo – già decurtato per finanziare l’attribuzione di benefici *una tantum* al personale tecnico amministrativo della scuola - dovrebbe garantire⁴.

Un’ulteriore contrazione delle risorse destinate alle scuole si riconduce alle modifiche apportate dalla legge di stabilità 2015, in sede di approvazione definitiva, che hanno posto a carico del Fondo di funzionamento delle istituzioni scolastiche le spese per le esigenze dell’Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione (10 milioni) e le spese da destinare nel 2015 agli Istituti superiori di studi musicali (5 milioni) e alle Accademie di belle arti non statali (1 milione). Tali riduzioni, destinate ad essere compensate con le rimanenti disponibilità delle contabilità speciali soppresse ai sensi dell’art. 7, comma 39 del DL n. 95 del 2012, hanno trovato solo parziale copertura, atteso il versamento all’entrata del bilancio dello Stato di circa 2,2 milioni.

Le misure di contenimento della spesa per il personale si concentrano, invece, in azioni di razionalizzazione tra cui le misure aventi ad oggetto la razionalizzazione delle supplenze brevi e saltuarie dei docenti (45 milioni) e del personale ATA (21,3 milioni) e la riduzione dell’organico di diritto del personale ATA (8,7 milioni).

La difficile attuazione di tali interventi, sottolineata in sede di audizione sul disegno di legge di stabilità, ha trovato conferma nei risultati del rendiconto 2015, attesa, da un lato, la crescita delle risorse necessarie per il pagamento delle supplenze brevi (che, in attesa dell’entrata a regime dell’organico dell’autonomia, hanno assorbito i risparmi previsti e hanno reso necessario utilizzare quota parte del fondo di funzionamento delle istituzioni scolastiche) e, dall’altro, l’incremento dell’organico di fatto del personale ATA al fine di garantire lo svolgimento del servizio scolastico.

Nell’ambito delle misure di contenimento si rilevano, ancora, le disposizioni aventi ad oggetto le riduzioni dei trasferimenti ad enti e altri organismi tra i quali, in particolare, il Fondo di finanziamento ordinario delle Università (-34 milioni) e il Fondo ordinario per gli Enti di ricerca (-42 milioni).

⁴ Tra le più significative: l’insegnamento di una seconda lingua comunitaria nelle scuole medie, l’innalzamento del livello di scolarità, le iniziative di formazione post-secondaria non universitaria, la realizzazione di interventi perequativi in favore delle istituzioni scolastiche tali da consentire l’incremento dell’offerta formativa, la copertura della quota nazionale di iniziative cofinanziate con i fondi strutturali dell’Unione europea, cui di recente si è aggiunto il finanziamento di progetti per la costruzione o l’aggiornamento di laboratori scientifico-tecnologici che utilizzano materiali innovativi (DL n. 104 del 2013 convertito dalla legge n. 128 del 2013).

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

2.2. La gestione delle spese

La struttura contabile del consuntivo 2015 si discosta significativamente da quella del precedente esercizio in relazione alla eliminazione della missione "L'Italia in Europa e nel mondo" e alla nuova articolazione della missione "Ricerca e innovazione" in un solo programma, anche alla luce dell'esiguità delle risorse finanziarie iscritte da alcuni anni in bilancio per la ricerca applicata.

Non risultano invece ancora accorpati i programmi relativi ai quattro ordini di istruzione, in due Programmi (istruzione del I e del II ciclo), né soppressa la missione "Fondi da ripartire".

Il consuntivo, che registra indici coerenti con la natura delle relative spese, mostra impegni di competenza pari a 52,8 (51,4 miliardi nel 2014) e pagamenti totali pari a 53,6 miliardi (52,3 miliardi nel 2014) con un'incidenza sul volume del bilancio dello Stato pari a circa il 7 per cento.

TAVOLA 2

(in milioni)

Missione	Programma	Impegni competenza		pagamenti competenza		residui finali		
		2014	2015	2014	2015	2014	2015	
017 - Ricerca e innovazione	022 - Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata	1.711,11	1.991,09	2.240,70	2.499,03	1.290,44	914,70	
	Totale	1.711,11	1.991,09	2.240,70	2.499,03	1.290,44	914,70	
022 - Istruzione scolastica	001 - Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	196,96	774,17	261,66	600,92	169,92	418,26	
	002 - Istruzione prescolastica	5.085,48	5.225,86	5.045,69	5.128,55	82,61	179,33	
	008 - Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio	44,65	43,24	41,72	46,64	19,29	14,45	
	009 - Istituzioni scolastiche non atali	465,85	471,97	477,60	637,67	232,06	57,24	
	011 - Istruzione primaria	12.835,39	12.959,74	12.860,52	12.932,02	125,87	252,58	
	012 - Istruzione secondaria di primo grado	8.925,63	9.200,80	9.065,45	9.137,85	64,38	126,21	
	013 - Istruzione secondaria di secondo grado	14.115,79	14.107,83	14.079,76	14.109,74	181,14	334,30	
	015 - Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli casenziali per l'istruzione e formazione professionale	14,52	13,84	14,01	14,07	0,85	0,51	
	016 - Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione	176,70	192,67	192,61	180,74	16,12	27,26	
	Totale	41.860,95	42.990,13	42.039,04	42.788,20	892,26	1.410,14	
	023 - Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	001 - Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	239,72	239,53	350,32	271,24	83,66	50,73
		002 - Istituti di alta cultura	398,70	452,27	437,08	459,84	11,62	6,64
		003 - Sistema universitario e formazione post-universitaria	7.187,10	7.079,25	7.111,15	7.548,43	897,30	412,98
		Totale	7.825,52	7.771,06	7.898,56	8.279,51	992,58	470,35
	032 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	002 - Indirizzo politico	12,45	11,43	12,81	11,86	0,95	0,46
		003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	35,49	41,01	34,27	35,94	7,92	10,91
Totale		47,94	52,44	47,08	47,80	8,87	11,37	
033 - Fondi da ripartire	001 - Fondi da assegnare	0,00	0,00	128,12	7,73	389,76	565,50	
	Totale	0,00	0,00	128,12	7,73	389,76	565,50	
Totale		51.445,53	52.884,71	52.353,49	53.622,27	3.573,90	3.372,06	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Si evidenzia, in particolare, un aumento degli impegni di competenza nella missione "Istruzione scolastica" e nella missione "Ricerca e innovazione" nonché, in minor misura, nella missione "Servizi istituzionali generali"; flettono invece gli impegni nella missione "Istruzione universitaria".

L'ammontare dei pagamenti cresce invece in tutte le missioni.

L'analisi economica del consuntivo evidenzia un andamento in crescita dei redditi da lavoro dipendente sia sul fronte degli impegni (41 milioni a fronte dei precedenti 40,7 milioni) che nell'ambito dei pagamenti (41,2 milioni a fronte dei precedenti 41 milioni) riconducibile in gran parte alla missione "Istruzione scolastica" che rappresenta, sostanzialmente, l'intero "comparto scuola".

ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

In crescita anche l'ammontare dei consumi intermedi che registrano impegni per 1,6 miliardi (55,5 per cento rispetto al 2014, pari tuttavia al solo 3 per cento delle spese complessive del Ministero) e pagamenti per circa 1,2 miliardi (51,2 per cento rispetto al 2014).

La quota più consistente è ascrivibile, al pari del precedente esercizio, alla missione "Istruzione scolastica" e si concentra nel Fondo per il finanziamento delle Istituzioni scolastiche che presenta, a fronte di uno stanziamento pari a 1,2 miliardi (957 milioni nel 2014) impegni per 957 milioni e pagamenti totali per 771,6 milioni.

Tale fondo è destinato, in primo luogo, alle spese per il funzionamento amministrativo-didattico delle istituzioni scolastiche che, a fronte di uno stanziamento definitivo pari a 635 milioni (erano 533 nel 2014), registrano impegni per 625 milioni e pagamenti per 146 milioni.

Il relativo ammontare, a fronte dei consistenti tagli disposti dalla legge di stabilità per il 2015, fruisce di ulteriori risorse provenienti: dalle contabilità speciali intestate agli USR (2,2 milioni), dalla riassegnazione delle somme versate in entrata ai sensi di quanto disposto dall'art. 1-bis del DL n. 134 del 2009 (1,2 milioni); dai risparmi di spesa conseguenti all'attuazione della legge n. 107 del 2015 (368 milioni accertati dal Comitato di verifica tecnico finanziaria previsto dall'art.1 comma 206 della medesima legge) e dai risparmi di spesa accertati a valle dell'acquisto dei servizi di pulizia ed altre attività ausiliarie e delle spese per il mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili adibiti a sede di istituzioni scolastiche ed educative statali (38 milioni)⁵.

Tale stanziamento è stato impegnato principalmente per la dotazione finanziaria a garanzia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche (91,8 milioni sulla base del d.m. n. 351 del 2014); per il finanziamento di interventi sull'orientamento scolastico (5 milioni); per il mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili adibiti a sede di istituzioni scolastiche ed educative statali (10 milioni) e per il funzionamento amministrativo-didattico delle istituzioni scolastiche (circa 523 milioni comprensivi dei 368 milioni provenienti dai risparmi di spesa⁶).

L'ammontare, molto inferiore, dei pagamenti effettuati nell'anno (146 milioni) si riconduce al ritardo con cui sono state assegnate le risorse provenienti dai risparmi di spesa (fine dicembre) e alle procedure di liquidazione dei progetti (pagati dietro presentazione della rendicontazione delle attività svolte).

A fronte dello straordinario incremento (oltre il 50 per cento) dei finanziamenti per il funzionamento delle istituzioni scolastiche (interamente impegnati nel 2015 al fine di garantire la neutralità dell'operazione sul saldo netto da finanziare), il Comitato di verifica ha, inoltre, precisato l'intenzione, ai sensi dell'articolo 1, comma 696, della legge n. 190 del 2014, di ridurre nel 2016 lo stanziamento per il funzionamento ed incrementare corrispondentemente quello per le supplenze brevi e saltuarie al fine di dare copertura alle competenze dei mesi da settembre a dicembre 2015, non pagati per insufficiente copertura finanziaria.

L'altra consistente utilizzazione del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche concerne la spesa per i servizi esternalizzati di pulizia e per il connesso programma di manutenzione delle scuole (c.d. "scuole belle").

In merito ai servizi di pulizia, lo stanziamento definitivo (330,6 milioni) si attesta sul livello di quello relativo al precedente esercizio (al netto della riduzione operata a favore delle risorse per il funzionamento delle scuole) e risulta, a fine esercizio, interamente impegnato e pagato per il 98 per cento⁷.

⁵ Ulteriori risorse per il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche sono state stanziare a decorrere dall'esercizio 2016 dalla legge n. 107 del 2015 (123,9 milioni per il 2016 e 126 milioni dal 2017 al 2021).

⁶ Di tali 368 milioni, 235 sono stati impegnati in favore del funzionamento amministrativo didattico delle scuole, 90 milioni per l'ampliamento dell'offerta formativa (*ex lege* n. 440 del 1997) ed 43 milioni per le sofferenze finanziarie delle scuole.

⁷ Dall'a.s. 2013/2014 all'acquisto dei servizi si provvede a seguito di una gara Consip per un ammontare non superiore a quello fissato dal DL n. 69 del 2013 (300 milioni, pari a quanto si spenderebbe per svolgerli in economia, cioè mediante ricorso a personale dipendente). Nel 2014 la gara Consip si è conclusa ed è attualmente attiva in 9 lotti su 13, cioè in tutte le Regioni tranne Campania, Sicilia ove i servizi in questione sono acquistati dall'impresa che assicura quelli di pulizia al 31 marzo 2014, alle condizioni tecniche previste dalla Convenzione medesima ed alle

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

L'andamento delle spese per la manutenzione e il decoro degli edifici adibiti a sede di istituzioni scolastiche fruisce, invece, nel 2015 di circa 240 milioni (150 milioni nel 2014) di cui 50 provenienti dal Fondo sociale per l'occupazione (DL n. 154 del 2014) e 50 milioni a valere sulle risorse del Fondo sviluppo e coesione del MEF.

Il programma nasce dall'esigenza di coniugare le attività di recupero del patrimonio edilizio scolastico con l'offerta di una continuità reddituale ai lavoratori ex LSU, ancora utilizzati in alcune Regioni (Campania e Sicilia) pur a seguito dell'attivazione della Convenzione Consip per i servizi di pulizia in tutte le altre Regioni d'Italia.

In tale direzione sono intervenuti gli accordi tra Governo, organizzazioni sindacali e aziende del 28 marzo 2014 e del 30 luglio 2015 che hanno previsto mensilmente circa 20 milioni, altrimenti impiegati per l'erogazione degli ammortizzatori sociali, per lo svolgimento delle attività di manutenzione fino al primo trimestre del 2016; attività oggetto di proroga fino al 30 novembre 2016 nell'ambito del decreto legge n. 42 del 2016 (convertito dalla legge n. 89 del 2016)⁸.

Proseguendo nell'analisi economica, segnano una nuova flessione gli impegni sui trasferimenti di parte corrente, trainati dall'andamento delle risorse assegnate alla missione "Istruzione universitaria", cui seguono pagamenti in forte crescita in relazione ai tempi di accredito delle risorse relative ai precedenti esercizi.

Le spese in conto capitale registrano, infine, in controtendenza rispetto al precedente esercizio, una contenuta crescita, sia in termini di impegni sia in termini di pagamenti, nel cui ambito la quota più significativa si riconduce ai trasferimenti in conto capitale e si concentra nella missione "Ricerca e innovazione".

Il conto dei residui mostra, in ultimo, un importo a fine esercizio pari a 3,3 miliardi (in linea con il precedente esercizio), di cui circa due terzi di residui propri, concentrati nelle missioni "Ricerca e innovazione" e "Istruzione scolastica".

Sotto il profilo economico, consistente appare, anche nel 2015, l'ammontare dei residui passivi riferiti alle spese correnti, in particolare per i redditi di lavoro dipendente (633,8 milioni; erano 708,4 milioni nel 2014) e per i consumi intermedi (858,2 milioni; circa il doppio del precedente esercizio), che, accanto all'ammontare dei debiti fuori bilancio, offrono un più completo quadro dell'esposizione debitoria verso terzi.

La situazione debitoria degli uffici centrali e periferici del MIUR ammonta, al termine dell'esercizio, a circa 21,4 milioni dei quali circa 19 milioni si riferiscono a debiti contratti dagli uffici centrali (in gran parte scaturenti da un contenzioso con l'Istituto italiano di studi filosofici e da una convenzione con l'Università degli studi della Calabria) e oltre i 2 milioni a debiti contratti dagli uffici periferici (in gran parte per il pagamento di utenze, dei compensi per i componenti delle commissioni di concorso e per la TARSU).

Rilevante appare anche l'esposizione debitoria nei confronti della Tesoreria dello Stato che, al 31 dicembre 2015, risulta pari a 43,6 milioni (di cui 41,2 di nuova formazione), in forte crescita rispetto all'esercizio precedente, malgrado il prelevamento dal Fondo di riserva per spese obbligatorie e d'ordine di oltre 27,8 milioni.

La parte più cospicua dei suddetti debiti rimasti insoluti attiene a quelli provenienti da spese per liti, nel cui ambito, appare di particolare rilievo il contenzioso scaturito dal tardivo recepimento delle direttive europee in materia di adeguata remunerazione degli anni di frequenza delle scuole di specializzazione medica con un importo stimato da pagare superiore ai 52,5 milioni, suscettibili di potenziali e rilevanti incrementi.

Una particolare menzione va fatta anche alla problematica dei rimborsi all'INAIL per prestazioni erogate agli alunni e al personale a seguito di infortuni sul lavoro e nelle

condizioni economiche pari alla media di quelle offerte dagli aggiudicatari nei territori ove la Convenzione è invece disponibile.

⁸ Le risorse stanziare nel 2014 sono state quasi totalmente erogate agli Enti locali mentre le risorse stanziare nel 2015 sono state erogate o sono in corso di erogazione per circa il 57,7 per cento ed hanno, fino ad oggi, coinvolto circa 19.000 plessi per oltre 17.800 interventi.

ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

esercitazioni che evidenzia, in mancanza di anticipazioni dalla tesoreria, una esposizione debitoria stimata in 391,1 milioni.

3. Missioni e Programmi

3.1. La missione "Istruzione scolastica"

La relazione - in coerenza con le linee strategiche indirizzate al settore scolastico - si sofferma, accanto alla tenuta dei risultati di contenimento e razionalizzazione realizzati nei precedenti esercizi, su alcune delle misure previste nella recente legge di revisione del sistema di istruzione ed in particolare sul piano straordinario di assunzione di personale docente e la messa a regime del sistema nazionale di valutazione.

Ulteriori analisi hanno, inoltre, ad oggetto, l'altro aspetto cardine della riforma, consistente nell'avvio degli interventi diretti a potenziare l'offerta formativa e le competenze del personale della scuola concentrandosi, in particolare, sul raccordo con il mondo del lavoro e dell'impresa e sulle azioni dirette a contrastare il fenomeno della dispersione scolastica.

Un approfondimento viene, infine, rivolto alle misure aventi ad oggetto l'ammmodernamento dell'intero sistema scolastico ed incentrate sull'innovazione digitale nella scuola e sul completamento di interventi di edilizia scolastica e messa in sicurezza degli edifici.

3.1.1. I programmi: "Istruzione prescolastica", "Istruzione primaria", "Istruzione secondaria di primo e di secondo grado"

Le risultanze dei programmi relativi al funzionamento del sistema scolastico (istruzione prescolastica, istruzione primaria, istruzione secondaria di primo e di secondo grado) evidenziano, al termine dell'esercizio, una crescita degli stanziamenti definitivi cui corrisponde un aumento degli impegni e dei pagamenti totali.

Significativa appare, in particolare, la crescita delle spese per i redditi di lavoro dipendente, assorbite, quasi interamente dalle competenze spettanti al personale scolastico.

Tali spese evidenziano impegni nel 2015 pari a circa 37,8 miliardi (in aumento di poco più di 285 milioni rispetto al precedente esercizio) di cui oltre 269 milioni di eccedenze di spesa.

Tale andamento riflette, da un lato, la difficile tenuta dei risultati di contenimento della spesa realizzati in attuazione dell'art. 64 del DL n. 112 del 2008 e delle successive misure di razionalizzazione e, dall'altro, il completamento del piano ordinario e straordinario delle assunzioni del personale docente per l'anno scolastico 2015-2016 (assunzione di 48.812 docenti su posti di organico di nuova istituzione) destinato, tuttavia, a produrre gran parte degli effetti nell'esercizio 2016.

Gli interventi di razionalizzazione

Gli interventi di razionalizzazione, definiti nel 2009 in un Piano programmatico, 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.

A fronte della progressiva attuazione della revisione degli ordinamenti scolastici, meno incisivi sono risultati gli effetti conseguenti alla riorganizzazione della rete scolastica e le misure volte a consolidare gli obiettivi di contenimento realizzati.

In merito alla rete scolastica, dopo la battuta di arresto conseguente alle decisioni della Corte Costituzionale sulle disposizioni di razionalizzazione⁹, sono rimasti in vigore i previgenti procedimenti di dimensionamento, cui si sono sovrapposte, a decorrere dall'anno scolastico

⁹ Cfr. Corte Costituzionale sentenze n. 200 del 2009 e n. 147 del 2012.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

2012-2013, le disposizioni di contenimento dettate dalla legge n. 111 del 2011 e dalla legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012)¹⁰.

Anche la legge n. 104 del 2013 – che demandava ad un decreto del Ministro l'individuazione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali ed amministrativi – è rimasta inattuata.

Va al riguardo sottolineato che, pur non essendo stata ancora raggiunta l'intesa prevista dall'art. 12 della legge n. 104 del 2013, il contenimento previsto si stia comunque realizzando, attesa la flessione del complesso delle istituzioni scolastiche, passate da 8.569 a 8.508, malgrado la crescita del numero dei CPIA - Centri Permanenti per l'Istruzione degli Adulti (da 56 a 126).

Rimanendo, inoltre, in vigore le disposizioni di cui al citato DL n. 98 del 2011, alle istituzioni scolastiche autonome, costituite con un numero di alunni inferiore a 600 unità, non sono stati assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato ma sono state assegnate in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni scolastiche autonome (473 nell'a.s. 2014-2015 e 385 nell'a.s. 2015-2016).

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 2009/2010 – 2011/2012) 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 del personale docente che ha determinato uno scostamento di 4.105¹¹ posti curricolari (circa il doppio rispetto al precedente a.s.) e 11.254 posti di sostegno rispetto all'obiettivo dell'organico di fatto, al fine di fronteggiare situazioni di incremento degli alunni non altrimenti risolvibili e garantire la formazione di tutti i posti di sostegno in deroga, scaturenti dalla integrale applicazione delle diagnosi funzionali di inabilità.

Per quanto concerne il personale tecnico-amministrativo (ATA), il contingente dell'organico di diritto è stato definito, con apposito decreto interministeriale per l'anno scolastico 2015-2016, in ragione di 203.534 posti con una riduzione di 2020 posti per effetto delle previsioni di cui all'art. 1 comma 334 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015)¹².

A seguito, inoltre, dell'attivazione di 126 centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA) è stato necessario istituire ulteriori 29 posti di Direttore dei Servizi Generali e Amministrativi (DSGA) in organico di diritto da assegnare alle istituzioni scolastiche autonome con almeno seicento alunni e, per compensare il suddetto incremento e rientrare nel taglio dei 2.020 posti, è stata disposta, rispetto all'a.s. 2014-2015, una ulteriore decurtazione di 884 posti di collaboratore scolastico e di 1.165 di assistente amministrativo.

La difficile tenuta degli obiettivi di riduzione di spesa, paventata in sede di audizione sul disegno di legge di stabilità per il 2015, ha trovato conferma nella fase di adeguamento dell'organico di diritto alla situazione di fatto in cui i direttori regionali hanno istituito, rispetto

¹⁰ 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).

¹¹ Tale numero viene calcolato al netto dei posti (326) istituiti in attuazione della legge n. 128 dell'8/11/2013 che ha previsto l'integrazione dei quadri orari dei percorsi di studio degli istituti tecnici e professionali con un'ora di insegnamento di "geografia generale ed economica" laddove non sia previsto l'insegnamento di geografia.

¹² La norma approvata, provvista di clausola di salvaguardia, prevede, in considerazione di un generale processo di digitalizzazione e incremento dell'efficienza dei processi e delle lavorazioni, una revisione dei criteri per la definizione delle dotazioni organiche in modo da conseguire una riduzione del numero di posti di 2.020 unità e una riduzione della spesa pari a 50,7 milioni.

ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

al contingente massimo fissato a livello nazionale, ulteriori posti per i diversi profili professionali ATA per un totale di 3.897 posti in deroga rispetto all'obiettivo fissato, per far fronte alle situazioni critiche, consequenziali alle misure restrittive della legge di stabilità in materia di organico di diritto e di supplenze brevi (art. 1 commi 332 e 334)¹³.

Il piano ordinario e straordinario di assunzione di personale docente

In coerenza con le finalità della legge di riforma del sistema scolastico, il piano di assunzioni del personale docente, delineato nella legge n. 107 del 2015, risponde, in primo luogo, alle esigenze didattiche e organizzative delle istituzioni scolastiche autonome che, per l'espletamento dei propri compiti istituzionali, necessitano di un corpo docente numericamente e professionalmente adeguato alle nuove esigenze.

Si propone, inoltre, accanto all'ampliamento della offerta formativa, l'abolizione delle supplenze annuali e la riduzione delle supplenze brevi al fine di chiudere la questione del precariato storico della scuola italiana, ripristinando il principio costituzionale dell'accesso all'insegnamento esclusivamente attraverso concorso pubblico.

Il piano, destinato alla copertura dei posti vacanti e disponibili all'interno del nuovo organico dell'autonomia¹⁴, si è articolato in fasi successive finalizzate prioritariamente alla graduale assunzione di tutti i docenti inseriti nelle graduatorie ad esaurimento nazionali (GAE) le quali, tuttavia, conserveranno la propria validità, ai fini delle assunzioni, sino al loro esaurimento (art. 1, comma 105, legge n. 107 del 2015).

La fase preliminare (fase 0) prevedeva una ordinaria operazione di immissione in ruolo, effettuata attingendo per il 50 per cento alle graduatorie dei concorsi e per il 50 per cento alle graduatorie ad esaurimento, per un numero di posti corrispondenti a quelli lasciati liberi dal personale cessato dal servizio nel settembre 2015.

Le fasi successive del piano, autorizzate dalla legge n. 107 del 2015, miravano invece a coprire tutti i posti comuni e di sostegno dell'organico di diritto rimasti vacanti e disponibili all'esito delle immissioni effettuate secondo la procedura ordinaria (fasi A e B) e gli ulteriori posti, istituiti dalla legge e costituenti il c.d. organico del potenziamento, destinati alle finalità di potenziare l'offerta formativa, coprire le supplenze brevi e incrementare i posti per il sostegno¹⁵.

¹³ In proposito, va rilevato che il profilo professionale che ha maggiormente inciso sull'incremento del contingente è quello del collaboratore scolastico e ciò al fine di evitare la compromissione delle condizioni di sicurezza, di vigilanza degli alunni e dei locali, soprattutto in situazioni caratterizzate dalla presenza di un elevato numero di alunni con disabilità. Analogamente, in ragione del frazionamento della rete scolastica, le deroghe si sono rese necessarie per garantire il funzionamento dei plessi e delle succursali, garantendo almeno la presenza di un collaboratore per plesso. Un'ulteriore quota di posti per il medesimo profilo è stata, inoltre, attivata per mitigare il disagio dovuto alla compresenza, nella medesima scuola, di più unità di personale inidoneo, laddove fosse impossibile assicurare in altro modo le necessarie condizioni di sicurezza ed incolumità.

¹⁴ La recente legge di riforma del sistema nazionale di istruzione, aggiungendo alle categorie dei posti comuni e dei posti di sostegno, la categoria dei posti per il potenziamento dell'offerta formativa ha istituito l'organico dell'autonomia, destinato ad assicurare prioritariamente la copertura dei posti vacanti e disponibili. Tale organico per l'a.s. 2015-2016 è stato costituito al termine della procedura di assunzione straordinaria prevista dal comma 98 della legge n. 107 del 2015 in misura pari a 43.750 docenti e, a decorrere dall'a.s. 2016-2017, sarà determinato, con cadenza triennale e su base regionale, con decreti interministeriali, sentita la Conferenza unificata, nel limite massimo delle risorse disponibili (art. 1, comma 64). Durante l'esame al Senato è stato inoltre previsto che, per far fronte ad esigenze di personale ulteriori rispetto a quelle soddisfatte con l'organico dell'autonomia, verrà costituito, dall'a.s. 2016-2017, un ulteriore contingente di posti, esclusi dall'organico dell'autonomia e indisponibili per operazioni di mobilità e assunzioni in ruolo (art. 1, comma 69).

¹⁵ Il contingente di posti destinato alle nomine in ruolo nella fase iniziale della procedura assunzionale (fase 0) era pari a 36.627 unità, di cui 21.880 posti comuni e 14.747 posti di sostegno, mentre le fasi seguenti (fasi A e B) miravano alla copertura di ulteriori 10.849 posti comuni e di sostegno vacanti e disponibili in relazione ai quali gli aspiranti docenti che, a fronte di una proposta di nomina, avessero rinunciato ad entrare in ruolo sarebbero stati esclusi dalle fasi successive e cancellati da tutte le graduatorie.

L'ultima fase, denominata C, era infine dedicata alla copertura dei posti per il potenziamento dell'offerta formativa il cui organico - pari al livello nazionale 55.258 posti con l'eccezione della scuola dell'infanzia per la quale la legge n. 107 del 2015 non aveva previsto l'istituzione di nuovi posti - confluirà nel più ampio organico dell'autonomia da definirsi ai sensi dell'art. 64 della legge n. 107 del 2015.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Quanto ai soggetti coinvolti, il piano straordinario risultava destinato espressamente ai soggetti iscritti a pieno titolo nelle graduatorie di merito (vincitori e ora anche idonei) dell'ultimo concorso a cattedre bandito nel 2012 e agli iscritti nelle graduatorie ad esaurimento.

Le operazioni di nomina si sono concluse nei tempi previsti (le fasi 0 e A nel mese di luglio 2015; la fase B il 2 settembre 2015 e la fase C il 10 novembre 2015)¹⁶.

Al termine delle operazioni, le proposte di nomina in ruolo accettate sono state complessivamente 86.076¹⁷, mentre sono stati 35.129 i docenti presenti nelle graduatorie a esaurimento (provinciali) che non hanno prodotto domanda di assunzione.

Rilevanti appaiono gli effetti della conclusione del piano straordinario di assunzioni sulle principali determinanti del sistema di reclutamento quali: la chiusura delle graduatorie dei concorsi banditi prima del 2012; la dimensione e composizione delle graduatorie ad esaurimento (GAE) e di Istituto; la consistenza, nell'a.s. 2015-2016, del personale docente supplente (annuale e sino al termine delle attività didattiche).

In relazione ai concorsi banditi prima del 2012, la legge n. 107 del 2015, al comma 95, ne ha previsto la soppressione al termine della prima fase del piano di assunzioni.

Quanto alle graduatorie ad esaurimento, cresce, al termine delle operazioni del piano straordinario, il numero di quelle esaurite (da 18 a 37) e si riduce di circa i due terzi il numero dei docenti iscritti, passati da 122.314 unità a 44.721. Altrettanti sono i docenti ancora presenti nelle graduatorie di Istituto di prima fascia¹⁸ (buona parte dei quali iscritti anche nelle graduatorie ad esaurimento).

Tali risultati vanno letti anche alla luce del nuovo concorso a cattedre per il personale docente, appena bandito per un totale di 63.712 posti (da assegnare nel corso del triennio 2016-2018), destinato al personale docente abilitato, non rientrato nel piano straordinario, e alle classi di concorso ad oggi in esaurimento.

La situazione del personale in servizio evidenzia quindi, nell'a.s. 2015-2016, una crescita di oltre il 10 per cento del numero dei docenti di ruolo (735.110 unità) e una flessione di oltre il 61 per cento dei docenti con incarico annuale (5.627 unità).

La crescita del personale docente con incarico fino al termine delle attività didattiche (108.768 unità nell'a.s. 2015-2016 a fronte dei 103.973 dell'a.s. 2014-2015), si riconduce - accanto al consentito slittamento della presa di servizio del personale, titolare nell'a.s. 2015-2016, di un incarico di supplenza - alla necessità di costituire in organico di diritto quote orarie inferiori alle 18 ore¹⁹ e alla istituzione di posti di sostegno in deroga cui adeguare l'organico di fatto²⁰.

Si tratta di un problema, quest'ultimo, che dovrà essere affrontato nell'ambito della specifica delega per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento, prevista in attuazione legge n. 107 del 2015.

¹⁶ Le fasi 0 ed A, le cui operazioni di nomina sono state condotte dagli UU.SS.RR. competenti, hanno comportato la nomina in ruolo di 30.117 docenti. Per le fasi successive (B e C) - attuate tramite elaborazione del sistema informativo - sono state presentate n. 71.643 istanze di partecipazione. All'esito della fase B hanno ricevuto la proposta di nomina in ruolo di 8.776 docenti, di cui 8.494 (96,8 per cento) hanno accettato la nomina, mentre all'esito della fase C hanno ricevuto la proposta di nomina in ruolo 48.794 docenti di cui 47.465 (il 97,3 per cento) ha accettato la nomina.

¹⁷ Di cui 5.714 nomine per la scuola dell'infanzia; 27.550 per la scuola primaria; 18.049 per la scuola secondaria di primo grado; 34.763 per la scuola secondaria di secondo grado.

¹⁸ Nella seconda fascia di istituto (docenti abilitati, ma non presenti in GAE) si contano 319.842 inclusioni. Infine, nella terza fascia di istituto, docenti non abilitati il numero delle inclusioni è pari a 1.019.323.

¹⁹ Per quanto riguarda le quote orarie, si tratta di spezzoni di cattedra che per tipologia o collocazione non possono essere trasformati in posti interi e il cui numero è andato via via aumentando negli anni anche a causa della riduzione dei piani orari della scuola secondaria di secondo grado (decreti del Presidente della Repubblica nn. 87 del 1988 e 89 del 2010) per raggiungere 25.831 posti da ore residue nell'a.s. 2015-2016.

²⁰ I posti di sostegno istituiti in deroga per effetto della Sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2010 sono stati invece 37.907, dei quali 1.496 costituiti da spezzoni orari, malgrado gli Uffici Scolastici Regionali, sia per il rispetto dei contingenti di organico assegnati e sia per contenere la spesa pubblica in adeguamento di organico di fatto, non sono stati in grado, in più occasioni, di attribuire un posto intero all'alunno con disabilità grave, certificata dalla ASL (art. 3, comma 3, legge n. 104 del 1992).

ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

Il sistema nazionale per la valutazione delle scuole

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.

Il Governo, con la più volte citata legge di riforma, ha completato ed integrato la definizione del Sistema nazionale di valutazione definendo, in modo puntuale, la valutazione delle scuole, dei dirigenti scolastici e dei docenti.

Per quanto riguarda la valutazione delle scuole, il d.P.R. 28 marzo 2013 n. 80, con il quale è stato emanato il Regolamento sul Sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione, ha previsto, a decorrere dall'a.s. 2014-2015, un processo articolato in quattro fasi di lavoro: autovalutazione, valutazione esterna, miglioramento e rendicontazione sociale.

Nel 2015 si è realizzata e completata la fase di autovalutazione nel cui ambito le scuole, statali e paritarie, hanno realizzato un Rapporto di Auto Valutazione (RAV), con indicatori comuni e dati comparati, sulla cui base i nuclei interni di valutazione hanno realizzato un'analisi sui propri punti di forza e di debolezza e hanno pubblicato il RAV nel sito del Ministero.

Nel corso dell'esercizio in esame è stata, inoltre, intrapresa la predisposizione dei piani di miglioramento - cui, nel 2015, sono stati destinati 3 milioni di euro²¹ - ed è stata pianificata la seconda fase del Sistema di valutazione che prevede la valutazione esterna delle scuole attraverso un contingente ispettivo che coordinerà i Nuclei di valutazione.

La valutazione esterna, che avverrà entro maggio 2016 e coinvolgerà circa il 10 per cento delle istituzioni scolastiche individuate casualmente dall'Invalsi (Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e formazione), partirà dal RAV e permetterà alle scuole di avere un confronto sull'analisi svolta con ulteriori elementi di orientamento e di validazione del lavoro svolto.

Per quanto riguarda la valutazione delle professionalità, nel corso del 2015, si sono intraprese le prime azioni che porteranno nel 2016 alla valorizzazione del merito della professionalità del docente e alla valutazione della professionalità dei dirigenti scolastici.

Per la valorizzazione della professionalità del docente, delineata nei commi 126-130 della legge n. 107 del 2015, si sono promosse azioni di accompagnamento e supporto alle scuole per la realizzazione del procedimento di valutazione, a partire dalla definizione del Comitato per la valutazione dei docenti nel cui ambito andranno individuati i criteri di valorizzazione²².

Il Governo, per la valorizzazione del merito del personale docente, ha istituito presso il MIUR un apposito Fondo con lo stanziamento di 200 milioni annui, ripartito fra le istituzioni scolastiche che avranno a disposizione mediamente 24 mila annui per incentivare e valorizzare la professionalità dei propri docenti.

Per quanto concerne, infine, la valutazione dei Dirigenti scolastici i criteri individuati comprendono la valorizzazione dell'impegno e dei meriti professionali del personale dell'istituto; l'apprezzamento del proprio operato all'interno della comunità professionale e sociale; il contributo al miglioramento del successo formativo e scolastico degli studenti e dei processi organizzativi e didattici, nell'ambito dei sistemi di autovalutazione, valutazione e rendicontazione sociale; la direzione unitaria della scuola, la promozione della partecipazione e della collaborazione tra le diverse componenti della comunità scolastica; le competenze

²¹ I piani di miglioramento sono parte organica del Piano triennale dell'Offerta formativa che deve essere trasmesso, da ogni Istituzione scolastica al MIUR, entro il 15 gennaio 2016, per una migliore definizione delle risorse economiche e professionali, evidenziando in tal modo una relazione fra risorse a disposizione e miglioramento del servizio.

²² Qualità dell'insegnamento e del contributo al miglioramento dell'istituzione scolastica; risultati ottenuti dal docente o dal gruppo di docenti in relazione al potenziamento delle competenze degli alunni e dell'innovazione didattica e metodologica; responsabilità assunte nel coordinamento organizzativo e didattico e nella formazione del personale.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

gestionali ed organizzative finalizzate al raggiungimento dei risultati in relazione agli obiettivi assegnati nell'incarico triennale.

Proprio al fine di garantire l'indifferibile esigenza di assicurare la valutazione dei dirigenti scolastici e la realizzazione del sistema nazionale di valutazione, nel 2015, si è definita la procedura per attribuire incarichi temporanei di livello dirigenziale non generale di durata non superiore a tre anni per le funzioni ispettive, con una spesa di 7 milioni per ciascun anno.

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

Nelle linee di attività assegnate al programma – per il quale risultano stanziati 868 milioni (in netta crescita rispetto ai 297,4 milioni del 2014), cui corrispondono 863 milioni di impegni e 700 milioni di pagamenti totali - un peso significativo rivestono gli interventi diretti alla messa in sicurezza degli edifici scolastici e alla costruzione di nuove scuole (cui sono destinati oltre 360 milioni), mentre di minor rilievo finanziario, ma non strategico, risultano gli interventi in materia di innovazione digitale nelle scuole.

Interventi di edilizia scolastica

In linea con le osservazioni contenute nella precedente relazione, nel corso del 2015 è stata riattivata l'Anagrafe dell'edilizia scolastica - istituita dal MIUR ai sensi dell'art. 7 della legge n. 23 del 1996 – sulla premessa che una efficace programmazione degli interventi, soprattutto se affidati ad una molteplicità di centri decisionali e finanziati da una molteplicità di fonti, richiede una reale conoscenza dello stato degli edifici scolastici e delle esigenze prioritarie da soddisfare.

Al riguardo un accordo, denominato "Sistema Nazionale delle Anagrafi dell'Edilizia Scolastica - SNAES" e siglato nel febbraio 2014 in sede di Conferenza Unificata, ha previsto una architettura idonea a soddisfare le esigenze informative delle varie Amministrazioni e a salvaguardare gli investimenti già effettuati dalle Regioni²³.

Si tratta, in particolare, di una piattaforma informatica contenente una serie di dati relativi al patrimonio edilizio scolastico di competenza e gestione del MIUR che ha definito con gli Enti locali il tracciato condiviso per la raccolta delle informazioni, avviata, da parte di tutte le Regioni, dal mese di dicembre 2014.

Al termine del 2015, a fronte di 42.292 edifici, ne risultano censiti n. 36.353 (in quanto vi si svolge attività scolastica ed associati dagli Enti locali ad una istituzione scolastica) dei quali, sulla base di dati peraltro ancora non completi, circa il 42 per cento costruiti prima del 1970, circa il 36 per cento tra il 1970 e il 2000 e solo il 9 per cento dopo il 2000.

La rilevazione dello stato di manutenzione, anch'essa suscettibile di ulteriori precisazioni, evidenzia, in media, la necessità di interventi sulle strutture che, a seconda delle Regioni varia dal 17 all'1 per cento degli edifici e la necessità di interventi sugli impianti che varia dal 17 per cento al 2 per cento degli edifici.

In considerazione dello stato di degrado, mancanza di sicurezza e complessiva obsolescenza nella quale versano quindi gran parte degli immobili scolastici e della rilevanza strategica che il tema istruzione rileva per il "sistema paese", il Governo, nelle ultime annualità, ha focalizzato gli investimenti su tale settore attraverso l'utilizzo di importanti risorse finanziarie nazionali e comunitarie.

²³ In tale accordo sono state disciplinate le funzioni e i compiti dei soggetti coinvolti nella gestione del predetto sistema informativo e le procedure da seguire per la condivisione dei tracciati "record" del sistema informativo. Il sistema nazionale si divide, in particolare, in due parti: SNAES (Sistema nazionale delle anagrafi dell'edilizia scolastica) che costituisce il nodo centrale del sistema informatico di gestione ed uso del Ministero e ARES (Anagrafe regionale dell'edilizia scolastica) che costituisce il nodo periferico delle informazioni derivanti dalle singole Regioni. L'implementazione dei dati a livello locale e/o regionale permette la traslazione degli stessi sul sistema centrale mediante la logica dello scambio dei flussi informativi.

ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

Tali risorse 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), sono confluite tutte le risorse iscritte nel bilancio dello Stato destinate a finanziare interventi di edilizia scolastica ed in particolare: le risorse dedicate al progetto "scuole sicure", finanziato dalle risorse stanziare dalla legge n. 69 del 2013 (art. 18, comma 8-*ter*) e dalle risorse previste nella delibera CIPE n. 22 del 2014 in attuazione del DL n. 66 del 2014 (art. 48); le risorse previste dalla legge n. 107 del 2015 destinate ad indagini diagnostiche sui solai; le risorse destinate alla messa in sicurezza delle scuole a carico del Fondo per la protezione civile.

Seguono per importanza le somme, allocate sul cap. 7106 istituito in applicazione dall'art. 10 del DL n. 104 del 2013, quale contributo alle Regioni per oneri di ammortamento mutui stipulati dalle stesse per interventi di edilizia scolastica.

Di minor rilievo le assegnazioni per far fronte ad eccezionali esigenze (alluvione in Sardegna).

	Importo	EF 2014	EF 2015	Capitolo	Norma di riferimento	Finalità
1	150.000.000	150.000.000		7105/1	art. 18 co. 8- <i>ter</i> del DL 21 giugno 2013, n. 69	messa in sicurezza
2	400.000.000		300.000.000	7105/3	art. 48 del DL 24 aprile 2014 n. 66	messa in sicurezza (del CIPE 22/2014)
3	40.000.000		40.000.000	7105/5	art. 1, co. 177, della legge 13 luglio 2015, n. 107	indagini diagnostiche solai
4	40.000.000	20.000.000	20.000.000	7105/1	art. 1, co. 160, della legge 13 luglio 2015, n. 107	messa in sicurezza (fondo Protezione civile)
5	905.000.000		40.000.000	7106	art. 10 del DL n. 104 del 2013	Mutui BEI (l'importo si riferisce al finanziamento complessivo concesso)
6	5.000.000		5.000.000	7105/4	art. 1, co. 152, della legge 23 dicembre 2014, n. 190	Alluvione Sardegna
7	300.000.000				art. 1, co. 158 della legge 13 luglio 2015, n. 107	Scuole innovative

Fonte: MIUR 2015

Il Programma "scuole sicure", volto alla messa in sicurezza di edifici scolastici, si giova di due distinte linee di finanziamento. La prima, con un importo complessivo di 150 milioni, evidenzia, nel biennio, l'impegno di tutte le risorse stanziare (80 milioni nel 2014 e 70 milioni nel 2015) cui corrispondono liquidazioni complessive per 92,7 milioni²⁴.

La seconda linea di finanziamento, pari a complessivi 400 milioni (l'ultima tranche di finanziamento, pari a 100 milioni, è stata resa disponibile nell'esercizio 2016), evidenzia, invece, a fronte del completamento degli impegni (300 milioni), liquidazioni pari a 87,7 milioni²⁵.

Gli interventi diagnostici volti a prevenire eventi di crollo dei solai e dei controsoffitti degli edifici scolastici, da destinare agli Enti locali proprietari in attuazione della legge n. 107 del 2015, sono stati previsti nel decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 10 dicembre 2015 n. 933 con cui sono state approvate le graduatorie relative alle richieste degli Enti locali (per un ammontare pari a 36,4 milioni destinati a 7.304 edifici) ed è stato altresì fissato il termine del 31 gennaio 2016 per affidare il servizio delle indagini e quello del 31 ottobre 2016 per rendicontare l'affidamento.

In relazione alle risorse di provenienza dalla Protezione civile, di cui all'articolo 2, comma 276, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, non impegnate nel precedente esercizio, è stato adottato al termine dell'esercizio il decreto ministeriale (943/2015) di approvazione dei

²⁴ Dei 693 interventi, 634 risultano conclusi, 32 in corso e 27 non avviati; a tali interventi vanno aggiunti altresì quelli finanziati con lo scorrimento delle graduatorie regionali grazie alla ripartizione delle economie accertate, pari a circa 22,6 milioni, per 107 nuovi interventi.

²⁵ Dei 1.633 interventi (relativi a 1.492 progetti) 767 risultano conclusi e 484 in corso.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

piani regionali finalizzati alla prevenzione del rischio sismico, attribuendo alle Regioni 37,5 miliardi per 50 interventi.

Le ulteriori risorse previste dal decreto-legge n. 104 del 2013 (art. 10) - pari a 40 milioni quale contributo alle Regioni per oneri di ammortamento dei mutui stipulati dalle stesse con la BEI, con la banca di sviluppo del Consiglio d'Europa e con la Cassa Depositi e Prestiti per interventi di edilizia - sono state iscritte nel bilancio 2015.

Sulla base della programmazione triennale, approvata con decreto ministeriale del maggio 2015 (n. 322 del 2015), il quadro complessivo del fabbisogno per il triennio 2015-2017 ammonta a 3,6 miliardi da destinare a 6.197 interventi, in ordine ai quali, nel 2015, è stata autorizzata (decreto interministeriale n. 640 del 2015) la stipula dei mutui da parte delle Regioni per un importo pari a 905 milioni.

Gli interventi ad oggi autorizzati risultano 1.215 per un ammontare di 739,3 milioni.

La legge di stabilità 2015 ha, inoltre, previsto la spesa di 5 milioni trasferiti ai Comuni della Sardegna, danneggiati dagli eventi alluvionali del mese di novembre 2013, per la realizzazione di interventi di messa in sicurezza e ristrutturazione delle scuole.

Gli interventi degli Enti locali, selezionati dalla Regione ed approvati con decreto ministeriale del luglio 2015 (n. 468 del 2015), sono attualmente in corso di attuazione.

Ulteriori 300 milioni si riconducono alla legge n. 107 del 2015 che ha previsto la costruzione di scuole innovative dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, dell'efficienza energetica e della sicurezza strutturale e antisismica, caratterizzate dalla presenza di nuovi ambienti di apprendimento e dall'apertura al territorio.

Nella prima fase, conclusa nel 2015, si è proceduto alla ripartizione delle risorse sulla base del numero di alunni e degli indici di incremento della popolazione scolastica, nonché dell'affollamento delle strutture.

La medesima legge ha inoltre stabilito (art. 1, comma 161) che le risorse non utilizzate alla data di entrata in vigore della medesima legge e relative ai finanziamenti di cui alla legge n. 488 del 1986, alla legge n. 430 del 1991, alla legge n. 431 del 1996, nonché a quelli relativi alla legge n. 23 del 1996 fossero destinate a finanziare gli interventi inclusi nella programmazione unica nazionale.

A seguito dell'attività di monitoraggio condotta dal MIUR, le economie accertate risultano circa 21,6 milioni salvo in alcune Regioni ove gli interventi, malgrado il tempo trascorso, risultano ancora in corso.

Quanto infine all'utilizzo di risorse comunitarie, il ciclo di programmazione comunitaria 2014-2020 destina, nell'ambito dell'azione 10.7.1 del PON "Per la Scuola", uno stanziamento di risorse pari a circa 380 milioni al tema della riqualificazione degli edifici scolastici in relazione ai quali dovranno essere a breve attivate le procedure di avvio.

I Piani di Intervento finanziati nel periodo di programmazione 2007-2013 (PON "ambienti per l'apprendimento" e POR Calabria, Campania e Sicilia) hanno evidenziato, a fronte di 176,9 milioni per 560 interventi, un importo rendicontabile pari a 164,6 milioni, mentre gli interventi compresi nel piano di Azione Coesione (808 progetti) hanno evidenziato, a fronte di ammontare complessivo di 279,9 milioni, una spesa rendicontabile di 232,9 milioni (i 46,9 milioni necessari per i completamenti potranno essere assicurati dai fondi dei piani di salvaguardia regionali e dai fondi previsti dal comma 804 della legge n. 208 del 28.12.2015).

Interventi in materia di innovazione digitale della scuola

In attuazione della legge n. 107 del 2015, comma 56, nell'ottobre del 2015 è stato pubblicato il d.m. n. 851 del 2015 di adozione del Piano Nazionale Scuola Digitale al cui interno sono individuati gli ambiti di intervento, le azioni per il triennio e la ripartizione previsionale dei finanziamenti (1,1 miliardi).

ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

Le prime azioni avviate riguardano i Laboratori territoriali per l'occupabilità²⁶ (45 milioni stanziati dalla legge n. 107, art. 1, comma 60 e 62) e la formazione degli animatori digitali²⁷ (legge n. 107 art. 1, comma 59, d.m. n. 435 del 2015, art. 31).

Quanto ai primi, a seguito della richiesta di manifestazione di interesse, si sta svolgendo la valutazione delle proposte pervenute per l'accesso alla fase successiva della selezione.

Il processo per l'attivazione della formazione degli animatori digitali ha preso, invece, avvio nel novembre 2015 con un decreto ministeriale (n. 50 del 2015) cui è seguita l'individuazione di 52 Poli Formativi, distribuiti su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito gli animatori digitali sono stati invitati ad iniziare il loro intervento nella scuola di appartenenza, partendo dall'individuazione del piano digitale di scuola da inserire nel PTOF e a cogliere le opportunità offerte da Erasmusplus.

Sempre nell'ambito del processo di innovazione digitale, di rilievo appaiono le risorse stanziare per la realizzazione e la fruizione della connettività *wireless* nelle scuole (art. 11 del DL n. 104 del 2013). Come previsto dal citato articolo, le risorse sono state divise in 2 *tranche*, con una prima assegnazione nel 2013 (5 milioni) ed una seconda nel 2014 (10 milioni).

Malgrado la selezione delle istituzioni scolastiche beneficiarie delle risorse sia stata effettuata fin dal novembre 2013 (1.565 scuole), risultano attualmente erogazioni per circa l'80 per cento non avendo tutte le istituzioni provveduto a presentare la rendicontazione degli interventi realizzati.

3.1.3. Il programma: "Istruzione post secondaria, degli adulti, e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale"

Il programma, cui sono assegnati 13,9 milioni (14,7 milioni nel 2014), quasi interamente impegnati e pagati, finanzia, in gran parte, i percorsi formativi degli Istituti tecnici superiori (ITS) sul cui Fondo confluisce quota parte dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1, comma 636 della legge n. 296 del 2006.

Ulteriori risorse sono stanziare per l'avvio di un programma sperimentale per lo svolgimento di periodi di formazione in azienda per gli studenti delle classi quarte e quinte degli Istituti secondari superiori, attraverso la stipula di contratti di apprendistato per il triennio 2014-2016 in attuazione dell'articolo 8-*bis* del DL n. 104 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 2013, n. 128.

A seguito di Convenzioni stipulate tra sette istituzioni scolastiche ed ENEL, sono stati assunti 145 studenti del quarto anno di istituti tecnici ad indirizzo elettrotecnico, delle sette Regioni, con un contratto di apprendistato biennale di alta formazione, al termine del quale sarà possibile accedere ad una seconda fase di apprendistato professionalizzante in azienda della durata di un anno, per il conseguimento di una qualifica professionale.

La necessità - atteso il numero crescente dei ragazzi che non studiano, non lavorano e non sono in formazione (c.d. NEET) - di rafforzare le esperienze concrete di alternanza scuola-lavoro ha trovato spazio nella legge n. 107 del 2015 che ha, al riguardo, stabilito l'obbligatorietà dei percorsi di alternanza scuola-lavoro (ASL) nell'ultimo triennio della scuola secondaria di II grado, per una durata complessiva di almeno 400 ore negli istituti tecnici e professionali e di almeno 200 ore nei licei.

In attuazione della legge, il Ministro ha emanato, nel mese di ottobre 2015, la Guida operativa per fornire istruzioni operative finalizzate all'attuazione dei percorsi di alternanza scuola-lavoro, proponendo esempi di buone pratiche e modulistica al fine anche di raccogliere le

²⁶ Si tratta di laboratori che incidono sull'occupabilità, sull'organizzazione del tempo scuola, sulla riorganizzazione didattica metodologica, sull'innovazione curricolare, sull'apertura della scuola al territorio, sull'orientamento della didattica e della formazione ai settori strategici del "Made in Italy", in base alla vocazione produttiva, culturale e sociale di ciascun territorio, sulla centralità della connotazione digitale.

²⁷ L'animatore digitale è stato individuato a dicembre 2015 in ciascuna scuola tra i docenti in organico a tempo indeterminato e disporrà di 1.000 euro all'anno per le attività di coordinamento degli ambiti della formazione interna, del coinvolgimento della comunità scolastica, della creazione di soluzioni innovative.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

valutazioni degli studenti; è stata predisposta la bozza del Regolamento recante la Carta dei diritti e dei doveri degli studenti (in corso di emanazione) ed è stato, infine, emanato il decreto del Ministro riguardante, tra l'altro, i criteri di ripartizione delle risorse stanziare tra le istituzioni scolastiche.

Le risorse finanziarie messe a disposizione dell'alternanza scuola-lavoro provengono, per il 2015, dai fondi della ex legge n. 440 del 1997 (19 milioni in gran parte destinati alle classi III) e per il 2016 dalla stessa legge n. 107 del 2015 che destina 100 milioni assegnati alle scuole già dall'a.s. 2015-2016; a tali risorse si aggiungeranno i fondi del P.O.N. Scuola che le istituzioni scolastiche richiederanno nei Piani integrati comprendenti i percorsi di ASL.

3.2. La missione "Istruzione universitaria"

Gli interventi in materia di istruzione universitaria appaiono coerenti con gli obiettivi definiti nei documenti di programmazione del Ministero e si collocano nel quadro normativo definito nella legge n. 240 del 2010, in ordine alla quale risulta ad oggi sostanzialmente completato il quadro dei provvedimenti amministrativi e legislativi di attuazione.

In tale ottica, le analisi si soffermano sull'operatività del nuovo sistema di finanziamento orientato al merito, sugli equilibri di bilancio, sulle politiche del personale e sulla promozione del diritto allo studio universitario che, attraverso un sistema integrato di politiche a sostegno degli studenti, rappresenta, come definito nel DEF, un dovere ed un interesse dello Stato, teso a perseguire la crescita economica e l'aumento della competitività del nostro sistema.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno, inoltre, inserito nella programmazione dei controlli e delle analisi per l'anno 2016 (delibera n. 18/SSRRCO/INPR/15) l'avvio di un nuovo referato sul Sistema universitario, previsto dall'art. 5, comma 21, della legge n. 537 del 1993, al fine di offrire un quadro complessivo degli aspetti finanziari della gestione delle università, coinvolte anche nei generali obiettivi di razionalizzazione, contenimento e riqualificazione della spesa pubblica.

3.2.1. Il finanziamento degli atenei statali

Nel corso del 2015, la quota di risorse provenienti dal bilancio dello Stato trasferite agli atenei si iscrive interamente nella missione "Istruzione universitaria" che, nel complesso, segna una leggera flessione in termini di stanziamenti definitivi (circa 1,3 per cento) cui corrisponde una maggiore contrazione delle somme impegnate (3,8 per cento) che si attestano a 7.771 milioni; i pagamenti totali segnano invece una crescita di circa il 5 per cento.

Diminuiscono, in particolare, gli stanziamenti e gli impegni nel programma "Sistema universitario e formazione post-universitaria" (rispettivamente 7.084 milioni e 7.079,2 milioni a fronte dei precedenti 7.189,7 milioni e 7.187,1 milioni), mentre stabili restano le risorse dedicate al diritto allo studio (circa 240 milioni).

Un'analisi, più dettagliata, dei capitoli di spesa dedicati al finanziamento del sistema universitario registra, in particolare, una diminuzione dei contributi alle università e agli istituti superiori non statali legalmente riconosciuti (69,2 milioni quasi interamente impegnati) e una nuova, anche se contenuta, flessione del Fondo di finanziamento ordinario delle università statali (6,9 miliardi a fronte dei precedenti 7 miliardi), malgrado l'incremento di 150 milioni disposti dalla legge di stabilità per il 2015 e i 42,7 milioni disposti, per il 2015, dal DL n. 69 del 2013.

Dopo un decennio di crescita delle entrate governative, si registra, pertanto, a decorrere dal 2010 una tendenza in calo della principale fonte di entrata delle università, atteso che l'ammontare registrato negli ultimi due esercizi, seppur in crescita rispetto al 2013, risente degli effetti derivanti dal DL n. 69 del 2013 che, a decorrere dal 2014, ha compreso nel FFO voci di finanziamento assegnate in passato al di fuori dello stesso con altre modalità e tempistiche.