

Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca

1. Considerazioni generali e di sintesi.

2. Andamenti economico-finanziari e contabili: *2.1 La gestione finanziaria e contabile del MIUR nel 2004: quadro complessivo e per aree funzionali:* 2.1.1 Il quadro complessivo; 2.1.2 Aree funzionali; 2.1.3 Struttura del bilancio e disegno organizzativo del MIUR; 2.1.4 Note di auditing finanziario-contabile; 2.1.5 Affidabilità e attendibilità dei conti – verifica a campione.

3. Indirizzi programmatici ed obiettivi: *3.1 DPEF, Legge Finanziaria, legge di bilancio, nota preliminare, direttiva generale.*

4. I sistemi dell'istruzione: dati e problematiche; situazione ed aspetti evolutivi: *4.1 Rete scolastica; evoluzione della popolazione scolastica; il personale direttivo e docente, il personale ATA (organici e situazione di fatto):* 4.1.1 Studenti; 4.1.2 Il personale della scuola: 4.1.2.1 Le dotazioni organiche dei dirigenti scolastici; 4.1.2.2 Le dotazioni organiche del personale docente; 4.1.2.3 Le dotazioni organiche del personale ATA; 4.1.2.4 La programmazione del fabbisogno del personale scolastico; 4.1.2.5 Il personale in servizio di ruolo e non di ruolo; 4.1.2.6 Economie di spesa per la razionalizzazione della consistenza numerica del personale del comparto scuola; 4.1.2.7 Riconversione professionale dei docenti soprannumerari; 4.1.2.8 Attività di outsourcing svolte presso le istituzioni scolastiche nel 2004: i lavori socialmente utili; 4.1.2.9 Gli insegnanti di religione; 4.1.2.10 Attività di formazione e di aggiornamento del personale della scuola; 4.1.2.11 La valutazione dei dirigenti scolastici; 4.1.2.12 Problemi emersi per il regolare avvio degli anni scolastici 2003-2004 e 2004-2005; 4.1.2.13 Spese di autoaggiornamento sostenute dal personale docente; 4.1.3 Consistenza e distribuzione territoriale delle strutture scolastiche: gli istituti e le classi.

5. Il sistema universitario: *5.1 Disposizioni finanziarie e applicazione amministrativa:* 5.1.1 Il fondo di finanziamento ordinario ed il nuovo modello di riparto; 5.1.2 Le modifiche agli ordinamenti didattici; 5.1.3 Iniziative legislative inerenti lo stato giuridico dei professori universitari; misure per la determinazione del fabbisogno del personale delle università.

6. La ricerca: *6.1 Il quadro della ricerca nel tempo:* 6.1.1 La ricerca MIUR-Regioni nel 2004; 6.1.2 I finanziamenti del F.A.R. nel 2004; 6.1.3 Il programma nazionale per la ricerca 2005–2007; 6.1.4 La ricerca nelle aree depresse: i finanziamenti attraverso le deliberazioni CIPE adottate nel 2003-2004; 6.1.5 Gli interventi nelle aree depresse trasferiti al MIUR ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 96 del 1993; 6.1.6 Il fondo unico investimenti per l'università e la ricerca; 6.1.7 Il riparto del Fondo ordinario per gli Enti di ricerca; 6.1.8 Il Fondo per gli investimenti per la ricerca di base; 6.1.9 Il cofinanziamento dei progetti di ricerca universitaria d'interesse nazionale (PRIN); 6.1.10 Il credito d'imposta; 6.1.11

Iniziative per la diffusione della cultura scientifica; 6.1.12 La ricerca aerospaziale; 6.1.13 La ricerca in Antartide; 6.1.14 Applicazione, nel 2004, delle disposizioni della legge n. 289 del 2003; 6.1.15 La cartolarizzazione dei crediti derivanti dalle ricerche; 6.1.16 La Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia; 6.1.17 L'internazionalizzazione della ricerca; 6.1.18 La valutazione della ricerca: l'attività del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR).

7. Organizzazione, personale e nuove tecnologie: 7.1 *L'organizzazione dell'Amministrazione;* 7.2 *Il personale dell'amministrazione centrale e dell'amministrazione periferica del MIUR:* 7.2.1 Il personale dirigenziale; 7.2.2 L'evoluzione della spesa per l'ultimo quinquennio, la sua destinazione (retribuzione fissa, rete di produttività, indennità ed emolumenti vari) gli effetti finanziari della contrattazione integrativa; 7.2.3 Omogeneizzazione delle retribuzioni del personale delle aree; 7.2.4 Il personale degli uffici di diretta collaborazione del Ministro; l'organizzazione dell'Ufficio e del personale addetto; 7.2.5 Attività di formazione e aggiornamento: personale interessato, iniziative realizzate, spesa; 7.3 *I sistemi informativi;* 7.3.1 L'evoluzione dei contratti del sistema informativo dell'istruzione: periodo 1997/2005; 7.3.2 Il contenzioso giurisdizionale per l'individuazione del nuovo gestore del sistema informativo dell'istruzione; 7.3.3 Contratti in corso di esecuzione; 7.3.4 Quadro di sintesi dei costi dei contratti di outsourcing.

8. Il Servizio di controllo interno.

1.Considerazioni generali e di sintesi.

1.1 Questa relazione trae occasione dall'esame del rendiconto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per l'anno 2004. La gestione, nei suoi dati essenziali, ha riguardato un volume complessivo di 62.074 milioni di euro (massa spendibile), che si è tradotto in 52.570 milioni di pagamenti (84,7 per cento), 9.043 milioni di residui e 461 milioni di economie. In tale contesto, la gestione di competenza è stata operata in rapporto ad una dotazione di 51.860 milioni, dei quali l'88,2 per cento è stato pagato – 45.744 milioni –, 6.220 milioni sono stati i residui; si è così determinata una maggiore spesa di 104 milioni da sanare con la legge di approvazione del rendiconto. La dotazione di competenza ed il relativo volume di pagamenti hanno rappresentato, rispettivamente, l'11,0 per cento e l'11,5 per cento dei corrispondenti valori della spesa finale dello Stato.

Queste risorse hanno finanziato i sistemi dell'istruzione, compresa quella superiore, e della ricerca, i cui attori, studenti e personale, non considerate le famiglie, hanno superato 9,5 milioni ed 1,2 milioni. Gli studenti comprendono circa 7,7 milioni di alunni dalla scuola dell'infanzia alla scuola secondaria superiore; 1,8 milioni circa sono gli iscritti all'università e circa 69 mila quelli alle istituzioni dell'alta formazione artistica e musicale; ad essi si aggiungono circa 150 mila iscritti ai corsi post laurea ed ai dottorati di ricerca. Nel corpo del personale, non distinguendo tra impegno a tempo indeterminato e determinato, il numero prevalente è dato dai docenti, compresi i dirigenti, degli istituti scolastici, – 74 per cento circa –, dei quali 860 mila circa sono occupati nelle scuole e 57 mila e 9 mila circa, rispettivamente, negli atenei e nell'alta formazione artistica e musicale. Circa 300 mila unità costituiscono i dipendenti che assicurano i servizi di supporto tecnico ed amministrativo nelle scuole, nelle università e negli istituti di formazione musicale ed artistica. Gli Enti di ricerca si avvalgono di

circa 16 mila unità, mentre i dipendenti del Ministero, nelle articolazioni centrali e territoriali, nel 2004 sono stati circa 8.200.

Nell'anno scolastico ed accademico 2004-2005 gli studenti sono stati accolti in 10.780 istituti scolastici statali, in 63 istituzioni universitarie e 79 istituzioni di alta formazione artistica e musicale: i primi nel quinquennio 2001-2005 presentano una contrazione dello 0,7 per cento.

Il numero di alunni nelle scuole risulta interessato da due scelte di politica scolastica. Nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria, l'anticipo dell'ammissione per i bambini che raggiungono l'età richiesta entro i primi mesi dell'anno successivo a quello di riferimento. Nella scuola secondaria superiore, l'innalzamento dell'obbligo scolastico al 18° anno di età. La combinazione degli effetti di queste scelte con la consistenza delle leve demografiche annuali della popolazione italiana ed il fenomeno immigratorio hanno prodotto una contenuta crescita del numero degli alunni: negli anni 2001-2005 pari allo 0,9 per cento; l'incremento degli alunni stranieri negli anni 2001-2004 è stato del 56 per cento. La situazione per le università si presenta diversa: nel quadriennio 2001-2004 gli studenti iscritti sono aumentati del 4,8 per cento, la circostanza appare dovuta essenzialmente alle modifiche apportate agli ordinamenti didattici, in particolare all'introduzione delle lauree triennali.

Una sola segnalazione per quanto riguarda il personale: gli insegnanti di ruolo delle scuole statali nell'arco dei cinque anni considerati risultano diminuiti di circa il 5 per cento.

Le relazioni che legano le componenti dei sistemi di istruzione reciprocamente e con le risorse finanziarie sono molteplici ed esprimono indicatori di vario interesse. Se ne ricordano per ragioni di sintesi solo alcuni. Sempre facendo riferimento al quinquennio 2001-2005, il numero di alunni per classe aumenta lievemente: da 20,3 a 20,6; il numero medio di alunni per insegnante si colloca tra i 9 e gli 11; il tasso di passaggio dalla scuola secondaria superiore all'università ha superato il 72 per cento.

1.2 Dopo la riforma costituzionale del 2001, tenendo anche conto degli indirizzi applicativi che la giurisprudenza della Corte Costituzionale sta progressivamente fornendo, appare necessario che l'Amministrazione faccia oggetto di riflessione le linee evolutive che caratterizzano l'ordinamento scolastico. Esse si riflettono sulla distribuzione della titolarità delle potestà tra i soggetti pubblici, sui contenuti delle stesse e sui relativi assetti organizzativi. Particolare attenzione va dedicata alla individuazione di una configurazione organizzativa per il Ministero idonea ad assicurare l'esercizio delle funzioni di organo di governo a livello nazionale e di servizio sul territorio.

Una verifica da affrontare è, infatti, quella concernente la coerenza dell'assetto dell'amministrazione ministeriale, al centro e sul territorio, con l'evoluzione dell'ordinamento. Le soluzioni organizzative delineate dal d.lgs. n. 300 del 1999, che sono giunte a definitiva realizzazione solo verso la fine del 2004, hanno preceduto la nuova formulazione del Titolo V della Parte II della Costituzione. Ciò comporta che le strutture dell'Amministrazione manifestano qualche difficoltà nell'adattarsi al mutato contesto istituzionale. Due sono i tratti che rendono la situazione con maggiore evidenza:

- la nuova delimitazione dei rispettivi ambiti funzionali tra Enti locali, Regioni e Stato (artt. 117, 118, 119 Cost.);
- il riconoscimento costituzionale, al pari delle istituzioni di alta cultura, delle università e delle accademie (art. 33, u.c. Cost.), dell'autonomia delle istituzioni scolastiche (art. 117, terzo comma, Cost.).

Dovrebbe, quindi, essere riconsiderato il disegno organizzativo, soprattutto, dell'Amministrazione presente sul territorio. Esigenza resa evidente anche se solo si pongano a confronto i due rami, quello dell'amministrazione scolastica e quello dell'amministrazione di governo e di servizio per i sistemi dell'università, dell'alta formazione artistica e musicale e della ricerca, diversamente strutturati e svolgenti compiti non omologhi. Alla consapevolezza

della mutata realtà dovrebbe corrispondere un'Amministrazione attrezzata per svolgere i nuovi compiti di governo dei sistemi (elaborazione degli indirizzi programmatici, programmazione, coordinamento, finanza), il che conduce anche a definire coerenti contenuti professionali per il personale.

1.3 I sistemi dell'istruzione sono oggetto di interventi di riforma di ampio respiro che si propongono obiettivi formativi volti ad assicurare una migliore integrazione tra preparazione metodologica ed acquisizione delle capacità professionali. L'esito potrà essere colto nel tempo. Al momento, la collocazione dello studente al centro dei sistemi, nella scuola, mediante il piano dell'offerta formativa e, nell'università, con la progressiva implementazione dell'omonima banca dati, e la creazione delle anagrafi degli studenti, offrono l'opportunità per una più agevole valutazione della qualità del servizio formativo reso. Inoltre la diretta conoscibilità e documentazione dei percorsi formativi seguiti dota gli studenti di utili strumenti per l'inserimento nel mondo del lavoro.

Attenzione deve essere dedicata ai criteri di assegnazione delle risorse agli istituti scolastici. Privilegiare oltremodo gli elementi dimensionali - numero alunni e docenti - costituisce un approccio insoddisfacente. Si potrebbero sperimentare l'individuazione, con la partecipazione dei soggetti istituzionali e di rappresentati del mondo produttivo e del lavoro, di bacini territoriali ed il finanziamento, in rapporto alle esigenze formative espresse dagli istituti scolastici in essi compresi. Costituirebbe valore aggiunto di una tale soluzione la considerazione integrata, partecipata e, quindi, condivisa delle esigenze formative e di quanto necessario realizzare per il loro soddisfacimento. Presupposti per una tale soluzione sono la compiuta ricognizione della gestione degli istituti scolastici e la conoscenza da parte dell'Amministrazione dei flussi finanziari che la attraversano.

Le misure adottate per le università - criteri di assegnazione del finanziamento ordinario, piani per la determinazione del fabbisogno di personale, procedure di programmazione - appaiono volte a sollecitare da parte delle stesse un esercizio pienamente responsabile dell'autonomia ed, insieme, a dotare il Ministero di più efficaci strumenti di governo. Esse, però, non possono riuscire ad evitare un concreto confronto, per il sistema universitario nel suo complesso, con l'entità delle risorse che lo Stato può mettere a disposizione. Esigenza divenuta ormai attuale è la prudente riconsiderazione della distribuzione territoriale delle università in rapporto alle aree disciplinari ed agli specifici contenuti degli indirizzi degli studi. Il volume degli investimenti necessario per dare adeguata consistenza all'offerta formativa degli atenei, senza frustrare la domanda degli studenti, è di tale entità da indurre a concentrare il conferimento delle risorse.

1.4 Esigenza fondamentale per la guida dei sistemi dell'istruzione e della ricerca è il coordinamento della raccolta ed elaborazione dei dati per avere una cognizione costantemente aggiornata delle loro condizioni e della qualità dei prodotti forniti, da misurarsi nell'apprendimento da parte degli studenti e nell'inserimento nel lavoro. Esigenza collaterale, ma non di minore importanza, perché incide anche nelle valutazioni di carattere qualitativo, è la verifica dei costi di produzione dei servizi. Ciò porta il discorso sulle infrastrutture informatiche di cui si avvale l'Amministrazione, che assorbono una non limitata quantità di risorse con esiti, a questo riguardo, non completamente soddisfacenti. Un versante tuttora non affrontato resta quello della estensione dell'infrastruttura al servizio dei sistemi universitario, dell'alta formazione artistica e musicale e della ricerca sulla base delle spese da essi sostenute per tali servizi.

La realizzazione di uno specifico sistema informativo costituisce il presupposto fondamentale per rendere possibile la verifica della coerenza delle attività poste in essere con gli

indirizzi programmatici, ma prima ancora è condizione perché l'Amministrazione abbia tempestiva nozione e, quindi, consapevolezza critica del proprio operare.

1.5 Il Parlamento più volte ha dettato norme che pongono all'Amministrazione l'onere di rendere una compiuta informazione sullo stato dei sistemi¹: non si ha notizia di adempimento. Questa relazione, nell'esercizio delle funzioni istituzionali della Corte, ha inteso fornire al Parlamento una ricostruzione della gestione 2004, supportata da materiali di discussione.

2. Andamenti economico-finanziari e contabili.

2.1 La gestione finanziaria e contabile del MIUR nel 2004: quadro complessivo e per aree funzionali.

Tabella 1
(migliaia di euro)

MINISTERO ISTRUZIONE - UNIVERSITA' - RICERCA
ANDAMENTO DELLA GESTIONE - ESERCIZI 2002-2003-2004

ANNO	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	incr. per cento def. su iniz.	MASSA IMPEGN.	IMPEGNI TOTALI	per cento imp.tot. su massa impegn.	MASSA SPENDIB.	PREV. DEF. CASSA	per cento prev.def. cassa su massa spend.	PAGATO TOTALE	per cento pag.tot. su prev.def. cassa	RESIDUI "F" TOTALI	per cento res "f" tot. su massa spend.	RESIDUI TOTALI	per cento res tot. su massa spend.	ECON. TOTALI	per cento econ. tot. su massa spend.
2002	45.691.715	47.580.045	4,1	48.052.071	47.662.313	99,2	60.008.920	49.877.920	83,1	47.633.520	95,5	453.230	0,8	12.765.979	21,3	-390.580	-0,7
2003	47.143.387	50.910.303	8,0	51.237.284	51.872.519	101,2	64.596.319	53.440.107	82,7	53.695.655	100,5	353.163	0,5	10.103.306	15,6	797.357	1,2
Scost. per cento su anno prec.	3,2	7,0		6,6	8,8		7,6	7,1		12,7		-22,1		-20,9		-304,1	
2004	49.987.205	51.860.458	3,6	52.213.622	51.964.440	99	62.073.726	53.808.632	86,7	52.570.153	97,7	574.300	0,9	9.042.945	14,6	460.628	0,7
Scost. per cento su anno prec.	6,0	1,9		1,9	0,2		-3,9	0,7		-2,1		62,6		-10,5		-42,2	

2.1.1 Il quadro complessivo.

La precedente Tabella 1 fornisce, per il complesso delle aree funzionali affidate al Ministero, - istruzione scolastica, università, ricerca - i dati finanziari e contabili della gestione 2004. Essi sono messi a confronto con i due esercizi precedenti. Qui si richiamano solo le

¹ L'art. 17, comma 100, della legge 15 maggio 1997, n. 127 stabilisce che il Ministro IUR presenta ogni tre anni al Parlamento una relazione sullo stato degli ordinamenti didattici universitari e sul loro rapporto con lo sviluppo economico e produttivo, nonché con l'evoluzione degli indirizzi culturali e professionali.

L'art. 5, comma 1, della legge 2 dicembre 1991, n. 390 stabilisce che il Ministro IUR presenta ogni tre anni al Parlamento, unitamente al rapporto sullo stato dell'istruzione universitaria di cui all'art. 2, comma 1 lett. a), della legge n. 168 del 1989, un rapporto sull'attuazione del diritto agli studi universitari, tenuto conto dei dati trasmessi dalle regioni e dalle università per quanto di rispettiva competenza.

L'art. 1ter, comma 2, del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43 stabilisce che il Ministro IUR riferisca al termine di ciascun triennio, con apposita relazione, al Parlamento sui risultati della valutazione dei programmi adottati dalle università.

informazioni più significative, facendo rinvio ai successivi paragrafi, per un esame analitico e la discussione di alcuni aspetti essenziali, emergenti dagli esiti della gestione.

Le risorse assegnate al Ministero nel 2004 hanno raggiunto 51.860 milioni (prev. def. CP), registrando un incremento di circa il 2 per cento sul 2003; la massa spendibile si è attestata a 62.074 milioni, decrescendo del 4 per cento sul 2003; i pagamenti totali sono stati 52.570 milioni ed hanno costituito l'84,7 per cento ed il 97,7 per cento, rispettivamente, della massa spendibile e delle autorizzazioni di cassa; essi risultano ridotti del 2 per cento, nel 2003 erano aumentati del 12,7 per cento. I residui totali sono stati 9.043 milioni, ridotti del 10,5 per cento, ma secondo un indice nettamente inferiore a quello registrato nel 2003, 21 per cento; 574 milioni i residui di stanziamento complessivi. Le economie totali sono state 461 milioni, risultanti dal saldo espresso da una maggiore spesa di 104 milioni nel conto della competenza con 565 milioni di economie nel conto dei residui. Esse nascondono consistenti volumi di eccedenze, prodottesi nei due conti, delle quali si dice più avanti. Il fenomeno è comunque rilevabile anche dal raffronto tra le previsioni definitive di competenza – 51.860 milioni – e gli impegni relativi – 51.964 milioni –, che evidenzia la stessa maggiore spesa +104 milioni.

Secondo la relazione al disegno di legge di approvazione del bilancio, l'80,2 per cento delle disponibilità costituisce spesa vincolata da fattori legislativi ed obbligatoria². L'incidenza percentuale del complesso dei mezzi finanziari utilizzati dal Ministero sulle spese finali del bilancio dello Stato è dell'11,6 per cento (impegni di competenza); nel 2003 era stata l'11,5 per cento.

La lettura della Tabella 1 consente di cogliere in modo immediato i dati più rilevanti, mettendoli a confronto con i corrispondenti valori degli anni precedenti. Quelli che appaiono meritevoli di diretta citazione riguardano: *a)* l'indice di incremento della dotazione rispetto al valore iniziale che si ferma al 3,6 per cento, dato minore nel triennio; *b)* il decremento del tasso di conservazione dei residui totali sulla massa spendibile, passato al 14,6 per cento; *c)* il livello previsto per le autorizzazioni di cassa. Per queste, infatti, nel 2004 è stato concesso un incremento dello 0,7 per cento, nettamente inferiore a quello del 2003 sull'anno precedente, 7,1 per cento; esso ha, comunque, consentito, insieme al contenimento della massa spendibile, l'elevazione dell'indice espressivo del rapporto con la medesima, che passa dall'83 per cento all'86,7 per cento, scavalcando l'indice medio dei pagamenti statali, 83,8 per cento. All'adozione della misura di cassa non ha corrisposto, come si è detto, un aumento del volume dei pagamenti, che, anzi, si sono ridotti.

Solo una somma di poco superiore al 6 per cento - 3.224 milioni (prev. def. CP) – corrisponde a risorse della parte capitale; essa ha dato luogo a 3.125 milioni di impegni effettivi ed a 1.513 milioni di pagamenti (47 per cento della dotazione). Rispetto al 2003, questi mezzi finanziari, che nella quasi totalità sono destinati alle università ed alla ricerca, sono diminuiti di circa il 6 per cento.

Le disponibilità di competenza relative alla spesa corrente – 48.637 milioni – risultano effettivamente impegnate per il 99 per cento ed erogate per il 91 per cento (pagamenti). L'incremento sull'anno precedente è del 2,5 per cento.

Più volte, nelle precedenti relazioni, si è richiamata l'attenzione – allo stato delle classificazioni adottate dal bilancio e dell'inserimento in esse delle singole voci di spesa - circa l'assenza di significatività per questo ramo di amministrazione della distinzione tra spese correnti ed in conto capitale: basta osservare come la spesa per il personale scolastico sia considerata spesa corrente diversamente dalle retribuzioni dei dipendenti degli enti di ricerca, non direttamente esposte nello stato di previsione del Ministero, ma costituenti la quota di spesa più rilevante a carico del fondo destinato a tali enti, classificato come spesa in conto capitale. La stessa anomalia si verifica per le dotazioni che finanziano le attività di ricerca: esse sono in

² Ddl. AS. n. 2513 – tab. 7 – stato di previsione del MIUR per l'anno finanziario 2004 pagg. 368-418.

genere considerate spese di investimento, ma se sono rese direttamente disponibili per gli atenei e quindi comprese nel fondo di finanziamento ordinario, costituiscono, come quest'ultimo, spesa corrente.

Secondo l'analisi economica, le tre categorie di maggiore consistenza finanziaria, insieme, assorbono oltre l'88 per cento delle risorse in rapporto ai pagamenti totali e circa il 49 per cento in rapporto ai residui totali. Esse sono costituite dai redditi da lavoro dipendente (cat. 1); dalle imposte pagate sulla produzione (cat. 3); dai trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche (cat. 4). La cat. 1, da sola, impegna circa il 70 per cento dei mezzi finanziari, pari a 36.523 milioni (p. t.). La notazione trova corrispondenza nella constatazione che, presso il MIUR, il titolo di spesa mediante il quale viene erogato il maggior volume di pagamenti è l'ordinativo di spesa fissa³.

I valori percentuali indicati sono calcolati in riferimento all'intera dotazione del Ministero (tit. I + tit. II); ovviamente, se si considera la sola spesa corrente, ad esempio, l'indice per i redditi da lavoro dipendente supera il 74 per cento. Ma anche questa è un'occasione per sottolineare l'inadeguatezza delle classificazioni del bilancio e del rendiconto. Infatti, i due documenti contabili recano la diretta esposizione della spesa limitatamente al personale della scuola, dell'AFAM e del Ministero, mentre quella per il personale delle università e degli enti di ricerca, di cui pure sostanzialmente si fa carico lo Stato, è inclusa nei rispettivi fondi di finanziamento ordinario, e quindi presente nella cat. 4 e non nella 1. Ne deriva che quest'ultima non espone l'intero volume della spesa di personale cui fanno fronte le risorse assegnate al Ministero, con la conseguenza che l'indice espresso dalla cat. 1 rende un'informazione solo parziale.

L'andamento della spesa per consumi intermedi, che considera le spese di funzionamento dei sistemi di istruzione, della ricerca e del Ministero (utenze, manutenzione, pulizia, rappresentanza, relazioni pubbliche, studi e consulenze), sia per il 2003 sia per il 2004, appare attestato intorno al 2,6 per cento (impegni di competenza - CP).

Il decreto legge n. 168, convertito con modificazioni dalla legge n. 191 del 2004, ha disposto misure di blocco della spesa, che per il MIUR hanno comportato, sotto il profilo contabile, la decurtazione di fondi per 30,58 milioni, ripartiti tra la cat. 2 – consumi intermedi – 29,86 milioni e la cat. 21 – investimenti fissi lordi – 0,73 milioni. Il rendiconto espone quanto segue:

- consumi intermedi: a) CP stanziamenti iniziali 1.130 milioni; stanziamenti definitivi 1.372 milioni; impegni 1.365 milioni; b) cassa (CS) massa spendibile 1.699 milioni; pagamenti totali 1.385 milioni; residui totali 266 milioni;

- investimenti fissi lordi: a) CP stanziamenti iniziali 117 milioni; stanziamenti definitivi 45 milioni; impegni 45 milioni; b) CS massa spendibile 81 milioni; pagamenti totali 50 milioni; residui totali 30 milioni.

La realtà delle risultanze contabili rivela che ai tagli di spesa del luglio 2004 ha corrisposto un complessivo incremento di spesa. In effetti, le indicazioni legislative sono stata travolte nella applicazione amministrativa: la riduzione è stata operata a carico esclusivamente degli investimenti ed in misura decisamente superiore al previsto (72 milioni a fronte di 0,73 milioni), ma non tale da compensare l'aumento di spesa di oltre il 20 per cento (impegni), verificatosi per i consumi intermedi in luogo della diminuzione disposta dalla legge. Cosicché, se da un lato l'abbattimento degli investimenti ha in parte finanziato la spesa corrente, nel

³ MEF – Conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre 2004 – S. straord. GU. n. 53 del 5 marzo 2005 pagg. 37 e 39; i titoli di pagamento relativi alle risorse di competenza 2004 sono così distribuiti: ordini di accreditamento 0,16 per cento; ordinativi diretti 20,6 per cento; ordinativi di spesa fissa 79,2 per cento.

complesso, l'intervento effettuato sulle due categorie economiche si è risolto in una crescita della spesa pari al 13 per cento⁴.

2.1.2 Aree funzionali.

Al MIUR l'art. 50 del d.lgs. n. 300 del 1999 affida due aree funzionali: a) istruzione, compresa l'universitaria e l'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM); b) ricerca. Esse, nel complesso, trovano corrispondenza nei capitoli e nelle unità previsionali di base, ma si incontrano casi di denominazioni degli uni e delle altre imprecise, a volte palesemente casuali (ad es. ricerca di base/applicata), che tolgono significatività alle classificazioni.

La classificazione per funzioni-obiettivo individua le politiche pubbliche di settore e la distribuzione delle spese da essa espressa rende possibile la misurazione delle attività amministrative, anche in termini di servizi finali resi alla collettività. La sua applicazione nel contesto dello stato di previsione e del rendiconto MIUR non rende sempre possibile – per le risorse ivi presenti – il diretto riferimento a ciascuna delle due aree, né permette di conoscerne la distribuzione tra i diversi gradi di istruzione.

A tali informazioni si perviene attraverso procedimenti di calcolo di qualche complessità, basati sull'analisi dei dati del rendiconto, condotta secondo i quattro livelli di classificazione⁵.

Le funzioni-obiettivo presenti sono quattro: servizi generali delle pubbliche amministrazioni; affari economici; istruzione; protezione sociale. Ovviamente, il riparto dei mezzi finanziari privilegia l'istruzione, che si vede assegnato oltre il 94 per cento della dotazione globale. Ma la scomposizione delle dotazioni finanziarie, offerta dai quattro livelli, consente di aggregare le risorse con esclusivo riferimento alle due aree funzionali, poiché è sempre possibile individuarne la pertinenza ad una delle due. Si è così riusciti a costruire la tabella 2, che fornisce, in relazione al complesso delle risorse gestite dal Ministero, i dati finanziari e contabili essenziali della gestione 2004 con raffronto all'anno precedente.

Si può così conoscere l'entità di risorse riconducibili, nell'ambito della complessiva dotazione MIUR, a ciascuna delle due aree. Secondo un analogo procedimento di calcolo si riesce a conoscere l'entità delle risorse assegnate ai diversi gradi di istruzione, come indicato nella Tabella 2.⁶

Va sempre ricordato che la voce istruzione superiore e quindi l'area istruzione comprendono le risorse assegnate alle università, una quota delle quali finanzia le attività di ricerca svolte per autonoma iniziativa degli atenei.

⁴ Il Ministro dell'economia e delle finanze, nell'audizione dinanzi alle Commissioni Bilancio congiunte della Camera e del Senato tenuta il 17 maggio 2005, ha fatto presente che l'azione di Governo ha consentito di contenere l'aumento della spesa per consumi intermedi della Pubblica Amministrazione, cresciuti del 2,2 per cento, rispetto al 4,6 per cento dell'anno precedente. Gli investimenti fissi lordi hanno fatto registrare, al netto delle dismissioni, un incremento pari a circa il 6,6 per cento.

⁵ L'area istruzione trova corrispondenza nella quasi totalità della FO 9 – istruzione –; da essa, infatti, debbono essere sottratte le risorse pertinenti ai livelli 9.6 e 9.7 riguardanti la ricerca.

La ricerca – nella classificazione – è presente in otto delle dieci FO e, per il MIUR, in tre delle quattro FO considerate nel bilancio e, quindi, nel rendiconto (servizi generali delle pubbliche amministrazioni; affari economici; istruzione; protezione sociale).

L'analisi dei dati relativi alle quattro FO, condotta fino al IV livello, raggiunge le seguenti conclusioni.

Le risorse pertinenti all'area istruzione sono quelle della FO 9 al netto, come già segnalato, dei fondi dei livelli 9.6 e 9.7, destinati alla ricerca. Alla stessa area debbono essere riferiti anche i fondi della FO 10 protezione sociale, che risultano attribuiti esclusivamente a centri di responsabilità che operano per i servizi dell'istruzione.

All'area della ricerca sono afferenti le risorse del livello 1.4 (ricerca di base) della FO 1 insieme a quelle della FO 4. Ad esse si aggiungono i livelli 9.6 e 9.7 della FO 9.

I volumi di risorse afferenti alle due aree – come ora ricostruiti – costituiscono, rispettivamente, circa il 95 per cento ed il 5 per cento del totale MIUR. Residua un importo di 5.608 mila euro nella FO 1, riguardante spese di natura comune, che, applicando i due indici, può essere ripartito tra le due aree.

⁶ Il calcolo ha tenuto conto che l'istruzione superiore non compare tra le destinazioni di spesa dei fondi della protezione sociale.

Tabella 2

MIUR: ISTRUZIONE - RICERCA*(milioni di euro)*

	2003		2004		2003		2004		2003		2004	
	<i>Prev.def.</i>	<i>% incidenza sul TOTALE 1</i>	<i>Prev.def.</i>	<i>% incidenza sul TOTALE 1</i>	<i>Pagamenti</i>	<i>% incidenza sul TOTALE 1</i>	<i>Pagamenti</i>	<i>% incidenza sul TOTALE 1</i>	<i>Residui</i>	<i>% incidenza sul TOTALE 1</i>	<i>Residui</i>	<i>% incidenza sul TOTALE 1</i>
istruzione prescolastica	4.902	10	4.944	10	4.787	11	4.751	11	221	4	170	3
istruzione primaria	13.494	28	13.588	28	13.163	30	13.052	29	621	11	480	10
istruzione secondaria inferiore	8.985	18	9.044	18	8.773	20	8.699	20	405	7	306	6
istruzione secondaria superiore	13.585	28	13.623	28	13.268	30	13.109	30	605	11	454	9
istruzione post sec. non sup.	421	1	391	1	307	1	364	1	19	0	2	0
istruzione superiore	7.327	15	7.607	15	3.679	8	4.419	10	3.833	67	3.500	71
istruzione totale 1	48.714	96*	100	49.197	95*	100	43.977	98*	100	5.704	81*	100
ricerca totale 2	2.196	4*		2.663	5*		829	2*		1.363	19*	
MIUR totale generale 3	50.910	100		51.860	100		44.806	100		7.067	100	

*Incidenza istruzione sul totale generale 3

Dai dati esposti nella tabella si conosce l'entità delle risorse MIUR assegnate, rispettivamente, all'istruzione ed alla ricerca, distribuite nel 2004 secondo gli indici, all'incirca, del 95 per cento e del 5 per cento; nel 2003, 96 per cento e 4 per cento. Sono esposte le dotazioni riferite a ciascun livello di istruzione, evidenziando le quote percentuali di pertinenza e raffrontando i valori espressi dalle risorse assegnate negli anni 2003 e 2004 in rapporto alla dotazione globale della funzione istruzione.

Ciò consente di cogliere, in termini più diretti, le effettive destinazioni di spesa che si raggruppano nella COFOG 9 e di evidenziarne l'incidenza, richiamando l'attenzione sull'entità dei rispettivi volumi di spesa e sulla loro evoluzione nel biennio.

Nel 2004 la distribuzione del volume dei pagamenti di competenza tra i diversi gradi di istruzione risulta: istruzione prescolastica 10,7 per cento; scuola elementare 29,4 per cento; scuola media 19,6 per cento; scuola secondaria superiore 29,5 per cento; istruzione superiore 9,9 per cento. Rispetto al 2003 gli indici percentuali sono sostanzialmente stabili ad eccezione dell'istruzione superiore che cresce di oltre 1 punto. Ciò ha comportato la diminuzione delle risorse, pressoché generalizzata, per tutti gli ordini di scuola, mentre l'istruzione post secondaria non superiore e l'istruzione superiore hanno ottenuto incrementi, rispettivamente, del 18,5 per cento e del 20,1 per cento.

2.1.3 Struttura del bilancio e disegno organizzativo del MIUR.

La struttura dello stato di previsione e del rendiconto 2004, per l'amministrazione centrale, riflette l'assetto organizzativo che il MIUR aveva nel primo semestre del 2003 e non è, quindi, coerente con l'articolazione definita dal DPR n. 319, entrato in vigore solo il 5 dicembre 2003. Ciò ha reso necessario un intervento di raccordo, riguardante l'assegnazione delle risorse, realizzato con il decreto 7 gennaio 2004, che ha affidata la gestione del bilancio ai nuovi centri di responsabilità. Ne è derivato che il rendiconto riferisce gli esiti contabili della gestione 2004 ad unità organizzative diverse, anche nel numero (8 contro 3), da quelle che hanno effettivamente gestito, risultando, nella sostanza, mancante della esposizione per centri di responsabilità.

2.1.4 Note di auditing finanziario-contabile.

2.1.4.1 Il conto residui presenta 564 milioni di economie, che risultano determinate da 341 milioni di effettive economie, da 228 milioni di perenzioni (40 per cento) e da 4 milioni di eccedenze.

Il conto della competenza si chiude con una maggiore spesa di 104 milioni, derivante da 286 milioni di effettive economie e da 390 milioni di eccedenze.

Dall'insieme dei due conti si ricava che le economie totali sono state pari a circa 460 milioni, le economie effettive 627 milioni, le eccedenze 394 milioni.

Il volume delle economie, rispetto al 2003, si è ridotto di oltre il 40 per cento, ma esso, in notevole percentuale, fa schermo al fenomeno dei pagamenti non effettuati su impegni di spesa formalmente assunti a causa di sopravvenute difficoltà di ordine amministrativo e che successivamente potrebbero essere di nuovo richiesti dai rispettivi creditori (perenzione amministrativa).

2.1.4.2 Anche nel 2004 si sono verificate eccedenze di spesa, che, nel volume finale complessivo del Ministero, risultano in parte compensate dalle economie e determinate in 394 milioni. Il fenomeno si era registrato anche nei precedenti esercizi.

I dati 2002 – 2003 – 2004 di seguito riportati espongono l'evoluzione del fenomeno, che si manifesta su capitoli di spese per il personale, principalmente della scuola.

Anno	residui	competenza	cassa
2002	+895.328.446,72	+664.367.403,09	+1.684.883.434,54
2003	-	+1.331.208.968,06 (+ 100,4 per cento a.p.);	+1.865.067.410,98 (+ 10,7 per cento a.p.)
2004	+4.773.806,72	+389.530.626,98 (- 70,7 per cento a.p.)	+448.571.388,84 (- 75,9 per cento a.p.)

Come può rilevarsi, nel 2004 il fenomeno è stato più contenuto⁷. Esso, comunque, ha interessato tutti gli uffici regionali, presso i quali le eccedenze si sono verificate, oltre che per il personale della scuola, anche per i dipendenti degli stessi uffici e dei CSA. Ulteriori maggiori spese hanno riguardato il personale dell'alta formazione artistica e musicale.

Tenuto conto che per l'Ufficio regionale della Campania si sono prodotte eccedenze soltanto nel conto dei residui, l'indice espresso, per ciascun ufficio regionale, dal rapporto tra eccedenze e previsioni definitive di competenza si colloca in uno spettro compreso tra il valore 1 – Molise – ed il valore 5,1 – Puglia; l'indice medio è 1,6. Questi dati rendono il grado di attendibilità delle previsioni.

La situazione innanzi rappresentata dimostra come la gestione degli effettivi andamenti della spesa del personale non sia dall'Amministrazione costantemente monitorata. Ma l'aspetto che desta maggiore preoccupazione, considerato che le eccedenze di anno in anno continuano a ripetersi, è dato nella mancata sicura individuazione delle cause genetiche e delle anomalie dei procedimenti di spesa.

Alla base del fenomeno, sussiste, come fattore di innesco, una limitata capacità di previsione dell'effettivo volume di spesa da sostenere, cui non è ulteriormente ammissibile ovviare con il ricorso al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine ed, alla fine, con la sanatoria disposta dalla legge di approvazione del rendiconto.

Il fenomeno è noto al MEF⁸, ma il dato riferito alla gestione 2003 – 549,6 milioni – non corrisponde alle risultanze del rendiconto. Le eccedenze sarebbero determinate, in gran parte, dalla corresponsione di arretrati per ricostruzioni di carriera e da aggiornamenti delle classi stipendiali.

Il MEF riconosce che il problema, accentuato dalla ripetitività, impone di adottare, in termini ristretti, misure idonee ad evitare il suo rinnovarsi sin dall'esercizio 2004. Queste misure sono indicate:

- a) nella istituzione di un gruppo di lavoro, composto da rappresentanti del MIUR e del MEF (RGS – Servizi del Tesoro), chiamato ad operare per una corretta programmazione finanziaria ed a svolgere, in corso di gestione, il controllo ed il monitoraggio dei capitoli di spesa del personale anche al fine della tempestiva adozione degli eventuali interventi correttivi;
- b) nella definizione di un tetto massimo della spesa da sostenere annualmente per le ricostruzioni di carriera, stante la difficoltà di quantificarla in fase di previsione.

2.1.4.3 Il rendiconto 2003 si era chiuso con 10.103 milioni di residui totali, che nel corso della gestione 2004 sono stati rideterminati in 10.213, registrando una variazione dell'1 per cento, minore di quella – 6,7 per cento - verificatasi, per l'analogo fenomeno, nel 2003. Queste evenienze, con buona probabilità, costituiscono la proiezione, nell'esercizio successivo, degli effetti di spesa prodotti dai fattori genetici delle eccedenze, verificatesi nell'anno –1.

⁷ Infatti, i rapporti fra le eccedenze verificatesi e le dotazioni delle previsioni definitive di competenza e di cassa sono stati nel 2004, rispettivamente, 0,7 per cento e 0,8 per cento contro il 2,6 per cento ed il 3,5 per cento del 2003.

⁸ Nota n. 85370 del 9 agosto 2004 – MEF-IGOP – diretta al MIUR - Gabinetto.

2.1.5 Affidabilità e attendibilità dei conti – verifica a campione.

In applicazione degli indirizzi espressi con la deliberazione n. 44 del 1° dicembre 2004 dalle Sezioni Riunite della Corte sono state effettuate, in via sperimentale, alcune analisi e verifiche, a campione, sull'affidabilità e attendibilità dei conti. Si è proceduto nei seguenti termini.

Si è data comunicazione all'Amministrazione ed all'Ufficio Centrale del Bilancio dell'avvio delle operazioni.

Sono stati preliminarmente indicati i capitoli del rendiconto 2004 da considerare ai fini della successiva individuazione di quelli in ordine ai quali effettuare le verifiche un titolo di spesa ciascuno. Tra di essi sono stati considerati i seguenti quattro:

cap. 1225

“iniziative per l'orientamento e di prevenzione della dispersione scolastica” – ordine di accreditamento n. 2, emesso in conto competenza a favore di un Istituto scolastico di Verona per l'importo di 50.000 euro in relazione alla partecipazione del Ministero alla manifestazione JOB ORIENTA – Verona 25,26,27 novembre 2004 per mezzo della collaborazione tecnica ed organizzativa dello stesso Istituto sulla base del piano finanziario presentato.

L'affidamento dell'incarico all'Istituto è stato disposto con provvedimento del dirigente dell'Ufficio 2 della Direzione generale per lo studente in data 17 novembre 2004 unitamente all'assegnazione del finanziamento.

La documentazione messa a disposizione include la relazione amministrativo-contabile corredata dal consuntivo di spesa, predisposta dall'Istituto a conclusione della partecipazione alla manifestazione e dalla relazione con la quale il Collegio dei revisori esprime parere favorevole all'approvazione del conto consuntivo 2004 dello stesso Istituto.

L'esame della documentazione non ha dato luogo ad osservazioni.

cap. 1390

“spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo” – ordinativo di pagamento n. 28, emesso, in conto competenza, il 29 novembre 2004, a favore della Società fornitrice dei servizi di trasporto inerenti la rete di connessione degli istituti scolastici al sistema informativo MIUR per l'importo di 2.439.790,15. Il pagamento avviene come quota parte dell'autorizzazione rilasciata, in pari data, dal Direttore Generale per i sistemi informativi a saldo delle fatture presentate dalla Società per i servizi prestati dal mese di gennaio al luglio 2004. La prestazione costituisce adempimento del contratto rep. n. 1990, stipulato il 23 giugno 2004 nell'ambito del contratto-quadro 31 maggio 1999 tra il Centro Tecnico e Telecom Italia S.p.A.. La durata del contratto rep. n. 1990, approvato, in data 6 luglio 2004, dal Direttore generale già citato e registrato alla Corte il 3 agosto 2004, registro n. 5, foglio n. 139, decorre dal 1° gennaio al 31 dicembre 2004.

La documentazione presentata dall'Amministrazione ed esaminata ha consentito di constatare la regolarità della procedura di spesa. In particolare, il procedimento di liquidazione e di ordinazione del pagamento risulta assolto a seguito dell'acquisizione della positiva attestazione circa i termini entro i quali sono stati erogati i servizi, della verifica, a campione, del collaudo e della correttezza delle fatture.

cap. 8969

Ordine di pagare in conto residui 2003 n. 150 per 18.707 euro destinato a progetti di ricerca d'interesse nazionale.

La verifica ha consentito di accertare l'esatta imputazione del capitolo di bilancio, la regolarità formale del titolo, la quietanza da parte dell'esatto creditore dello Stato, la

corrispondenza dell'importo pagato rispetto ai dati riportati nel sistema informativo integrato e il riscontro della clausola di ordinazione della spesa.

E' stata riscontrata la corretta sequenza procedimentale, chiedendo l'integrazione documentale degli atti ritenuti necessari in quanto presupposti al titolo, e la sequenza delle fasi della liquidazione, dell'ordinazione e del pagamento.

cap. 5462

La scelta del capitolo concernente "Fondo per l'attività di supporto alla programmazione e al riordino, al monitoraggio ed alla valutazione della ricerca scientifica e tecnologica" è stata operata perché nell'ambito della funzione Ricerca, presenta, rispetto alle movimentazioni riscontrabili nei capitoli alla stessa riferibili, una velocità di impegno e di pagamento nettamente superiori, nonostante il suo oggetto lasciasse prevedere il contrario, per i tempi riscontrabili relativamente ai monitoraggi ed alle valutazioni ministeriali.

Si è riscontrato peraltro, entrando all'interno del capitolo attraverso l'esame dei titoli condotti con il sistema Corte dei conti /RGS, che per le fonti regolatrici⁹ ma soprattutto per la prassi amministrativa, esso costituisce un (capitolo) fondo, a carico del quale sono imputate spese di varia natura con nessi anche non immediatamente riferibili alla funzione.

Presso l'Ufficio centrale di Bilancio è stato individuato l'ordine di pagamento, e contestuale impegno, n. 213 del 24 maggio 2004 per l'importo 14.561,61 euro.

Trattandosi di un corrispettivo per un servizio di *data entry* effettuato ai sensi del regolamento per l'esecuzione in economia di lavori beni e servizi approvato con DM n. 60 del 5 febbraio 2002, è stato chiesto in quale fattispecie del decreto rientrasse, in considerazione della produzione a consuntivo di un fattura nella quale era riportata la prestazione in giornate lavorative di tre terminaliste, e per quale motivo era stata imputata al cap. 5462.

L'Amministrazione ha riferito la prestazione alla immissione nel sistema informatico di monitoraggio di dati inerenti i progetti finanziati dalle leggi n. 46 del 1988 e dal d.lgs. n. 297 del 1999; di dati relativi agli incarichi conferiti ed ai pagamenti effettuati in favore di esperti scientifici; di dati pervenuti per via telematica da parte di candidati alla procedura di selezione dei componenti dei comitati di area per il VTR (triennio 2001/2003).

3. Indirizzi programmatici ed obiettivi.

3.1 DPEF, Legge Finanziaria, legge di bilancio, nota preliminare, direttiva generale.

Per gli indirizzi programmatici e gli obiettivi dell'azione amministrativa occorre riferirsi principalmente al DPEF 2004 - 2007, alla nota preliminare allo stato di previsione della spesa del Ministero ed alla Direttiva generale del Ministro.

Il primo documento indica, per l'area dell'istruzione e formazione, la necessità di modulare un moderno sistema scolastico sulla base di programmi didattici più ricchi e approfonditi e di garantire la possibilità di raggiungere livelli di istruzione più elevati anche mediante la partecipazione ad iniziative di *life-long learning*.

Per corrispondere a queste esigenze il Governo ha ottenuto dal Parlamento la delega per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale con la legge n. 53 del 28 marzo 2003.

La riforma si incentra nell'articolazione del percorso scolastico degli alunni in due cicli:

1. primario di otto anni, comprendente la scuola elementare e la scuola media;

⁹ A valere sul fondo, (...) si provvede alla copertura di oneri per il funzionamento di organismi e strutture di supporto nel settore della ricerca scientifica e tecnologica, ivi compresi i compensi o le indennità per i componenti, per attività di studio, indagine e rilevazione, di fornitura di servizi informativi e telematici, di consulenza, monitoraggio e valutazione nel predetto settore, nonché per assunzioni a tempo determinato, per le predette attività e nel limite di quindici unità, secondo la normativa vigente per le pubbliche amministrazioni.

2. secondario di cinque anni, costituito dalla scuola secondaria superiore o, in alternativa, dalla formazione professionale.

I due cicli sono preceduti dalla scuola dell'infanzia di durata triennale.

Come misure di attuazione della riforma sono indicate:

- la soddisfazione della maggiore richiesta di servizi educativi per l'infanzia;
- l'anticipo della iscrizione alla scuola dell'infanzia ed alla scuola elementare per i bambini, rispettivamente, di due anni e mezzo e di cinque anni e mezzo;
- l'insegnamento di una lingua straniera e la familiarizzazione con il computer nella scuola elementare;
- l'introduzione dell'insegnamento di una seconda lingua straniera nella scuola media;
- la valutazione della qualità dell'insegnamento e del livello culturale degli studenti.

L'area della ricerca deve indirizzarsi al potenziamento del tessuto industriale, costituito in larga parte da medie e piccole aziende, mediante l'adozione di misure atte ad assicurarne l'innovazione tecnologica, sia consentendo ad esse l'accesso ai risultati della ricerca di base sia l'acquisizione dei più aggiornati sviluppi nei processi produttivi e nella proposta di nuovi prodotti.

Questi indirizzi ed obiettivi sono ripresi e specificati come impegni per il Governo dalle risoluzioni (Doc. LVII, n. 3), con le quali il Senato, il 30 luglio 2003, e la Camera dei deputati, il giorno successivo, hanno approvato il DPEF.¹⁰

Anche a questo settore ben si attagliano le considerazioni di ordine generale svolte dalla Corte in occasione dell'audizione in Parlamento sul DPEF (Sezioni riunite deliberazione n. 34 del 22 luglio 2003), secondo le quali il documento dovrebbe recare una griglia di verifica delle compatibilità economiche e finanziarie degli interventi programmati. Diversamente, gli obiettivi programmatici appaiono non sorretti da valutazioni quantitative sugli oneri derivanti dall'attuazione delle leggi delega.

3.2 La struttura dello stato di previsione e la nota preliminare si caratterizzano per il riferimento all'assetto organizzativo del Ministero risalente al primo semestre 2003, costituito dalla semplice giustapposizione degli apparati dei preesistenti Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, disposta dal d.lgs. n. 300 del 1999 ed attuata dall'inizio della XIV legislatura (giugno 2001). Un assetto, cioè, antecedente a quello definito dal regolamento di organizzazione (DPR n. 319 dell' 11 agosto 2003), non andato compiutamente a regime neppure nel corso del 2004. Ne è derivato che l'articolazione del documento contabile fondamentale - lo stato di previsione - è risultata non coerente con la nuova configurazione organizzativa che l'Amministrazione ha acquisito.

La nota preliminare, che, anche sotto il profilo strettamente tecnico, risulta generica e ripetitiva, non rispetta i contenuti prescritti dall'art. 2, comma 4 quater, della legge n. 468/1978¹¹; essa individua le missioni prioritarie della gestione 2004 per ciascuna delle aree funzionali:

istruzione

- attuazione della legge n. 53/2003 concernente la riforma della scuola;
- razionalizzazione delle dotazioni organiche del sistema istruzione;

¹⁰ k) agevolare, eventualmente anche attraverso specifiche previsioni di carattere fiscale, le spese per la ricerca, di base e applicata, e per l'innovazione e favorire forme di integrazione e di cooperazione tra le università e i centri di ricerca, da un lato, e il mondo delle imprese dall'altro.....;

l) sostenere, nell'ambito della progressiva attuazione della riforma della scuola, le misure rivolte a favorire l'integrazione tra istruzione scolastica e formazione professionale e il perseguimento della parità scolastica.

¹¹ Se ne veda la conferma nel disegno di legge ANNO SCOLASTICO n. 2513 Tab. 7 - XIV legislatura - pag. XIII.

- recupero della dispersione scolastica ed avvio della realizzazione del diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione per almeno dodici anni o sino al conseguimento di una qualifica professionale entro i diciotto anni di età;
- formazione, aggiornamento, riconversione del personale;
- attuazione del CCNL del personale;
- potenziamento dell'infrastruttura informatica delle scuole volta alla fruizione di applicativi didattici multimediali.

università

- focalizzazione della programmazione del sistema universitario sugli strumenti dell'orientamento e del tutorato, dell'internalizzazione e dei servizi agli studenti;
- diritto allo studio: interventi diretti a favore degli studenti; copertura delle tasse non versate alle università non statali;
- soddisfacimento delle aumentate esigenze di funzionamento delle università determinate dalla riforma degli ordinamenti didattici e dalla copertura degli incrementi stipendiali dei docenti e dei ricercatori;
- realizzazione di interventi strutturali e potenziamento della ricerca universitaria.

ricerca

- sostegno della ricerca di base, in particolare di quella orientata allo sviluppo delle tecnologie a carattere multisettoriale;
- potenziamento della ricerca industriale e del connesso sviluppo tecnologico;
- promozione dei processi di innovazione nelle piccole e medie imprese.

alta formazione artistica e musicale

- definizione del processo di autonomia delle relative istituzioni e dei nuovi percorsi didattici;
- definizione delle procedure di programmazione;
- statizzazione degli istituti legalmente riconosciuti anche mediante fusioni o accorpamenti.

3.3 La direttiva generale sull'azione amministrativa e sulla gestione per l'anno 2004, emanata dal Ministro il 16 gennaio 2004¹², dichiara di individuare linee di indirizzo, programmi, obiettivi, priorità, risorse e risultati (da raggiungere). Essa, che ha per destinatari i tre capi dipartimento, i quindici direttori generali centrali e i diciotto direttori generali degli uffici regionali, rende ragione del contesto organizzativo in via di transizione in cui viene a calarsi ed è strutturata in relazione alle aree funzionali dell'amministrazione, di quelle strumentali (programmazione, gestione del bilancio, risorse umane, informazione) e di quelle relative ai controlli. Le sue indicazioni sono rese, nella quasi totalità dei casi, in termini assolutamente generici, il che rende impossibile la precisa determinazione dei risultati attesi e, quindi anche la loro misurazione. Nella formulazione adottata la direttiva risulta di ben scarsa significatività, offrendo un'elencazione di obiettivi strategici redatti in termini di tale ampiezza, che, non accompagnata da previsioni di graduale raggiungimento secondo parametri predeterminati, non dà alcuna possibilità di cogliere l'attività amministrativa di acquisizione dell'obiettivo o, almeno, di approssimazione ad esso.

Due esempi, tratti dall'allegato 1 del documento, che espone, secondo formulazioni sintetiche, le indicazioni rese nel testo in forma discorsiva:

A.1.5 consolidare e ampliare il sistema della scuola paritaria;

A.1.6 realizzare il sistema nazionale di valutazione dell'istruzione.

¹² Registrata dalla Corte il 16 aprile 2004 – registro n. 1, foglio n. 346.

In questo secondo caso, appare necessario chiarire se con il vocabolo realizzare ci si riferisca solo all'emanazione della relativa normativa o debba intendersi come costituzione di un sistema di valutazione effettivamente operativo e quindi fornitore di valutazioni.

La direttiva che i Ministri sono chiamati ad emanare ogni anno per la guida dell'azione amministrativa

può rinunciare a ripercorrere l'intero spettro delle aree funzionali affidate all'amministrazione e, più opportunamente, concretarsi in una selezione di obiettivi mirata e coerente con gli indirizzi dei documenti programmatici. Gli obiettivi debbono essere realisticamente raggiungibili nell'arco della durata temporale della gestione e debbono rapportarsi a parametri ed indicatori che ne permettano la misurazione del grado di acquisizione. Solo in tal modo è possibile verificare i successi o le mancate realizzazioni dell'azione amministrativa ed ancorare ad essi la valutazione delle gestioni dei dirigenti che ne sono responsabili.

Essa, ove sia dotata dei contenuti ora indicati, costituisce indispensabile riferimento per l'esercizio del controllo strategico e di gestione, i cui esiti debbono rifluire nella prosecuzione dell'azione amministrativa. Tale è l'indicazione già espressa dalla Corte ¹³: gli esiti dei controlli debbono essere espressamente valutati ai fini del futuro operare, richiedendosi apposita motivazione nei casi in cui si intenda orientare diversamente le attività amministrative. Evidentemente, questo circuito non può essere percorso virtuosamente, se la nota preliminare e la direttiva generale, che ne costituiscono gli essenziali, decisivi momenti di avvio, si rilevano documenti manchevoli e/o difettosi. In prospettiva, l'indicazione della Corte appare coltivata positivamente nel disegno di legge di iniziativa governativa – AC n. 3186 comunicato il 29 ottobre 2004 – concernente Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005.¹⁴ Le indicazioni fornite dalla direttiva del Presidente del Consiglio 23 dicembre 2004¹⁵. “Indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo” risultano in linea con le precedenti osservazioni. In particolare, va colto il richiamo rivolto alle amministrazioni al rispetto della struttura e dei contenuti della nota preliminare e la sottolineatura della sequenza logica che lega DPEF – nota preliminare – direttiva generale.

4. I sistemi dell'istruzione: dati e problematiche; situazione ed aspetti evolutivi.

4.1 Rete scolastica; evoluzione della popolazione scolastica; il personale direttivo e docente, il personale ATA (organici e situazione di fatto).

L'esposizione della gestione nei profili finanziari e contabili va necessariamente correlata, ad evitare un'informazione arida e priva di termini di riferimento, ad una informazione di sintesi sulle componenti dei sistemi dell'istruzione e della ricerca, espressiva della situazione attuale e

¹³ Corte dei conti – Sezioni riunite – relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2003 – volume II – tomo II – Ministero per i beni e le attività culturali – pag. 865.

¹⁴ Il Governo nell'esercizio della delega per il riassetto e la semplificazione delle disposizioni vigenti in materia di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni dello Stato e dagli enti pubblici nazionali dovrà conformarsi, tra gli altri, ai seguenti principi e criteri direttivi:

- valutazione, in sede di controllo strategico, della congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi predefiniti nelle direttive annuali per l'azione amministrativa e la gestione;
- individuazione di misure che assicurino la coerenza con l'attività e gli esiti del controllo strategico degli atti di programmazione e degli interventi correttivi adottati da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo;
- rafforzamento del collegamento funzionale tra i controlli e lo svolgimento dell'attività amministrativa, in particolare al fine di individuare meccanismi di razionale allocazione delle risorse e di migliorare l'efficienza dei servizi e l'efficacia degli interventi (cfr. art. 5 comma 1 lett. a n. 2, 3; lett. c).

La relazione dà atto che “è emersa la necessità che, a livello di ciascuna amministrazione, la direttiva annuale del Ministro tenga conto degli esiti dell'attività di controllo strategico relativa all'attività amministrativa svolta nell'anno precedente, in modo che detta direttiva rappresenti non già un quid novi, ma la prosecuzione dell'attività di programmazione dell'anno precedente, con le modifiche che l'analisi della gestione suggerisce. In tale modo, programmazione, attività amministrativa, controllo e successivi interventi programmatori sono legati fra loro ed inseriti in un ciclo continuo.....”.

¹⁵ GU n. 22 del 28 gennaio 2005.

dell'evoluzione verificatasi negli ultimi anni. La rassegna dei principali dati relativi agli studenti, al personale ed alle istituzioni scolastiche, universitarie e della ricerca è accompagnata da alcuni indicatori, che rendono i prodotti e gli esiti dei servizi forniti.

La ricostruzione di questo quadro informativo è dovuto alla sollecita e pronta adesione dell'Amministrazione, che ha reso disponibili le basi di dati, organizzandoli nelle diverse tabelle. Se in tal modo vengono rappresentati gli aspetti di maggior rilievo dei diversi fenomeni, non può tacersi come l'approccio di documentazione della qualità e quantità dei servizi resi risulti tuttora parziale, non essendo i dati quantitativi delle componenti messi in relazione con le risorse finanziarie utilizzate dai sistemi. Ciò segna, allora, il percorso che l'Amministrazione ha di fronte, dimostrando un'adequata sensibilità non solo per un'informazione esauriente e compiutamente significativa, ma anche per un'attendibile ricognizione dei costi che la collettività sostiene.

Le precedenti osservazioni danno occasione per sottolineare l'estrema importanza che per questo ramo di amministrazione ha la raccolta e l'elaborazione dei dati: si tratta di seguire le attività, nel perseguimento di determinate finalità (formazione – ricerca), di circa 10 milioni di persone – attori dei sistemi dell'istruzione e della ricerca -, senza contare le famiglie, e di spendere ogni anno, solo da parte del MIUR, circa 60 miliardi di euro¹⁶. Rispetto a questo contesto la situazione non è soddisfacente. Le rilevazioni, come dimostrano i dati successivamente esposti, privilegiano le componenti fisiche dei sistemi (studenti – personale – strutture scolastiche), dedicando una ben scarsa attenzione alla spesa necessaria per il loro operare. La conseguenza è che, nell'agire quotidiano, non si è allenati ad assumere le decisioni confrontandosi con i costi unitari (ad esempio, una classe – un corso di studi – l'effettiva retribuzione annua di un'unità di personale), risultando, poi, ben difficile il calcolo della spesa complessiva e la possibilità di sottrarsi alla pratica della spesa storica e/o e dei tagli generalizzati nelle decisioni di governo dei sistemi.

Per assicurare la corretta elaborazione dei dati e la costruzione di attendibili quadri informativi occorre tener conto delle diverse possibili finalità di utilizzazione: che cosa si desidera conoscere, cioè. Se, ad esempio, si vogliono conoscere i dati quantitativi delle risorse – di personale ed altre – relative ad un determinato servizio didattico, ci si deve riferire esclusivamente a quelle effettivamente impiegate nella sua erogazione. E queste sole debbono essere considerate per valutare i costi diretti del servizio. Diversamente, se l'obiettivo è quello di individuare i costi complessivi dei sistemi, debbono essere tenute presenti tutte le unità di personale comunque a carico dei sistemi, comprese quelle che le norme consentono di distogliere dalla diretta applicazione nel servizio (incarichi sindacali, comandi e fuori ruolo, scuole ed istituti all'estero, etc.).

A seguito della constatazione, derivante dall'esame della documentazione fornita dall'Amministrazione, che le sue diverse articolazioni, per gli stessi oggetti, spesso presentano dati non convergenti senza indicazione della fonte di produzione, si rappresenta l'esigenza prioritaria di ricondurre presso un'unica istanza, nella quale siano presenti con propri rappresentanti tutte le articolazioni organizzative del Ministero, la produzione dei dati necessari per la gestione corrente dei sistemi, che debbono essere disponibili in tempi inevitabilmente ristretti, e di quelli da utilizzare per le scelte programmatiche e le decisioni di governo. Il confronto costante delle due serie di dati e la reciproca integrazione ne assicurano l'affidabilità, che non può non differenziarsi dai caratteri della validazione statistica. Funzione, che pure deve essere assolta dalla stessa istanza, quale partecipe della rete SISTAN, secondo tempi necessariamente più dilatati.

Quanto detto presuppone un efficace e condiviso coordinamento che raccordi le fonti di provvista dei dati e le unità di elaborazione. Ciò costituisce obiettivo che va perseguito con

¹⁶ Il riferimento è ai dati del rendiconto 2004: pagamenti totali + residui di competenza.

urgenza del tutto particolare per il reperimento dei dati finanziari e la loro correlazione con le unità fisiche, componenti dei sistemi, per ottenere al più presto primi elementi sui costi di produzione dei diversi servizi.

Le considerazioni svolte trovano ragion d'essere nella situazione attualmente esistente presso l'Amministrazione. Alla raccolta ed elaborazione dei dati concorrono, secondo tempi e caratteri diversi, ma spesso concernenti gli stessi oggetti, la D.G. studi e programmazione e la D.G. sistemi informativi. La prima, che costituisce la struttura ministeriale connessa al SISTAN, impronta la propria attività ai criteri tecnico-scientifici delle rilevazioni statistiche anche comunitarie ed internazionali: ciò, in alcuni casi, comporta un limite di utilizzabilità delle informazioni prodotte in quanto risultano distanti dalle esigenze di diretta ed immediata conoscibilità delle componenti, del funzionamento, dei costi e dei prodotti dei sistemi dell'istruzione e della ricerca, che nel nostro paese sono, con forte prevalenza, statali. Altro aspetto è il momento nel quale le elaborazioni sono disponibili.

Nell'ambito della seconda Direzione generale opera un ufficio dedicato al supporto alle decisioni, che si occupa, tra l'altro, dello sviluppo ed integrazione di strumenti informatico - statistici, delle relative elaborazioni e della razionalizzazione ed organizzazione dei flussi informativi presenti nel sistema informativo. Questa struttura compone, con buona tempestività, in quadri variamente articolati i dati espressi dalla gestione del sistema informativo della scuola, che esclude l'università, l'AFAM, la ricerca.

Si tratta, quindi, di strutture che operano all'interno del Ministero con obiettivi, tempi, qualità dei dati, esiti informativi ed, in parte, oggetti diversi. All'esterno del MIUR, limitatamente al personale, esiste inoltre presso il Ministero dell'economia e delle finanze la banca dati che raccoglie le informazioni dei conti annuali del personale delle pubbliche amministrazioni e, quindi, anche della scuola, degli atenei, dell'AFAM, degli enti di ricerca. Delle condizioni in cui versa questa infrastruttura informativa si sono a più riprese occupate le annuali relazioni della Corte sul personale pubblico; ad esse si rinvia: al momento non sono disponibili dati riferiti all'anno 2004.

La situazione descritta rende evidente come sia necessario un intervento mirato ad evitare duplicazioni e, soprattutto, confusioni tra le diverse fonti. Non ultimo obiettivo deve essere il contenimento della spesa, in larga parte generata dall'ampio ricorso alle infrastrutture informatiche.

Come osservazione conclusiva, per gli aspetti ora trattati, si sottolinea l'esigenza, cui le fonti informative che operano all'interno dell'Amministrazione non possono sottrarsi, di rendere dati ed informazioni riguardanti prioritariamente le istituzioni di istruzione statali. Quando si forniscono dati di livello nazionale, va sempre resa la separata evidenziazione di quelli pertinenti all'ambito statale. La ragione di ciò sta non soltanto nella necessità di mettere in relazione i dati con la quantità assolutamente prevalente di mezzi finanziari destinati dallo Stato alle istituzioni statali, permettendone per questa via di conoscerne i costi, ma ha fondamento nella Costituzione che impegna la Repubblica ad istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma). Dal che deriva l'obbligo, in primo luogo per il MIUR, di dare informazioni compiute ed adeguate sui sistemi di istruzione statali. Spesso, invece, vengono forniti dati che accomunano istituzioni statali e private, rendendo impossibile la diretta verifica del rispetto della norma costituzionale ed, in ultima analisi, il collegamento con le spese indicate nei rendiconti delle amministrazioni¹⁷.

¹⁷ Due altri aspetti debbono essere considerati. Quasi sempre l'esposizione dei dati di livello nazionale risulta mancante di quelli riguardanti le regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige a causa della circostanza che in quei contesti la gestione del servizio scolastico è attribuita, rispettivamente, alla Regione ed alle Province autonome di Trento e Bolzano. Ciò evidentemente rende un'informazione non del tutto affidabile perché le scuole delle due regioni sono pur sempre componenti del sistema di istruzione nazionale ed il servizio scolastico da esse erogato è parimenti alimentato da fondi pubblici. Un secondo aspetto attiene alla necessità di una chiara esplicitazione delle

Ci si sofferma ora, in successione, sui sistemi scolastico, universitario, e della ricerca in relazione alle componenti, alle principali problematiche ed ai risultati dei servizi.

Le tavole che seguono, prodotte su sollecitazione della Corte, provengono, per quanto riguarda il sistema scolastico, dal sistema informativo dell'istruzione. Esse rendono una informazione di sintesi sulle componenti del sistema scolastico, limitata alle unità fisiche; infatti, a conferma delle precedenti osservazioni, risulta mancante qualsiasi dato di ordine finanziario.

I dati si riferiscono a quattro anni scolastici a partire dal 2001-2002, consentendo di cogliere l'evoluzione degli alunni, del personale e delle strutture scolastiche in rapporto al quadro nazionale, alle ripartizioni geografiche ed agli ordini di scuola. Va, in particolare, sottolineata la tempestività dimostrata dall'Amministrazione nella elaborazione dei dati relativi all'anno scolastico 2004-2005, che ne ha reso possibile un'anticipata pubblicazione. Le tavole inserite in questa relazione, che fanno parte di un quaderno di prossima edizione, ne mantengono la numerazione. La lettura dei dati permette di cogliere direttamente informazioni puntuali e d'insieme; si richiamano, quindi, solo quelle di maggior rilievo, accompagnandole con qualche limitata elaborazione.

Occorre tener presente che la buona tempestività di questi dati comporta la mancanza di validazione statistica. Essi sono integrati da elaborazioni curate dalla Direzione generale Studi e Programmazione del Ministero¹⁸, delle quali ci si avvale per gli aspetti riguardanti i sistemi di istruzione nel loro insieme e, tenuto conto del contesto di riferimento di questa relazione costituito dal rendiconto MIUR, ove espongano dati riferibili alle sole scuole statali.

scelte metodologiche sottese dalle rilevazioni e dalle elaborazioni e di un rigoroso confronto sulle nomenclature utilizzate da diverse articolazioni organizzative che pur appartengono allo stesso Ministero.

¹⁸ Alle pubblicazioni curate dalla suddetta Direzione generale si fa rinvio per lo studio dei sistemi di istruzione italiani condotto con rigoroso metodo scientifico e con ricorso anche a confronti internazionali.

Tavola 1

4.1.1 Studenti.

Numero di bambini ed alunni frequentanti per ordine di scuola

Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
NORD OVEST	2001/2002	182.018	579.808	363.458	508.488	1.633.772
	2002/2003	187.222	583.894	366.053	510.712	1.647.881
	2003/2004	191.369	594.642	371.103	516.033	1.673.147
	2004/2005	195.230	603.884	372.364	520.333	1.691.811
NORD EST	2001/2002	94.730	380.313	236.897	340.011	1.051.951
	2002/2003	98.119	386.849	241.704	344.571	1.071.243
	2003/2004	102.204	394.999	247.121	349.407	1.093.731
	2004/2005	104.550	403.522	248.471	355.505	1.112.048
CENTRO	2001/2002	185.410	450.225	302.745	464.944	1.403.324
	2002/2003	188.675	450.743	304.528	468.225	1.412.171
	2003/2004	192.790	454.646	308.422	471.766	1.427.624
	2004/2005	195.156	458.455	307.040	475.380	1.436.031
SUD	2001/2002	339.781	764.418	542.909	763.387	2.410.495
	2002/2003	339.098	745.627	535.257	773.138	2.393.120
	2003/2004	337.790	736.151	530.706	780.036	2.384.683
	2004/2005	335.978	723.297	520.687	781.566	2.361.528
ISOLE	2001/2002	146.047	359.445	258.470	344.473	1.108.435
	2002/2003	147.870	348.106	253.907	345.929	1.095.812
	2003/2004	148.097	342.802	251.247	348.174	1.090.320
	2004/2005	147.159	335.350	245.889	346.453	1.074.851
Totale	2001/2002	947.986	2.534.209	1.704.479	2.421.303	7.607.977
	2002/2003	960.984 (+1,37%)	2.515.219 (-0,75%)	1.701.449 (-0,18%)	2.442.575 (+0,88%)	7.620.227 (+0,16%)
	2003/2004	972.250 (+1,17%)	2.523.240 (+0,32%)	1.708.599 (+0,42%)	2.465.416 (+0,94%)	7.669.505 (+0,65%)
	2004/2005	978.073 (+0,6%)	2.524.508 (+0,05%)	1.694.451 (-0,83%)	2.479.237 (+0,56%)	7.676.269 (+0,09%)

Fonte: MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione

Nota: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.

Tavola 2

Alunni con cittadinanza non italiana - Scuole Statali

Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
Totale	2001/2002	24.435	73.703	43.112	22.942	164.192
	2002/2003	31.490 (+28,87%)	92.061 (+24,91%)	54.485 (+26,38%)	31.613 (+37,8%)	209.649 (+27,69%)
	2003/2004	35.499 (+12,73%)	111.284 (+20,88%)	65.966 (+21,07%)	42.974 (+35,94%)	255.723 (+21,98%)
Alunni con cittadinanza non italiana - Scuole non Statali						
Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
Totale	2001/2002	12.388	2.959	1.107	1.121	17.575
	2002/2003	16.866 (+36,15%)	3.285 (+11,02%)	1.403 (+26,74%)	1.563 (+39,43%)	23.117 (+31,53%)
	2003/2004	19.448 (+15,31%)	3.993 (+21,55%)	1.571 (+11,97%)	1.948 (+24,63%)	26.960 (+16,62%)
Alunni con cittadinanza non italiana - Scuole Statali e non Statali						
Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
Totale	2001/2002	36.823	76.662	44.219	24.063	181.767
	2002/2003	48.356 (+31,32%)	95.346 (+24,37%)	55.888 (+26,39%)	33.176 (+37,87%)	232.766 (+28,06%)
	2003/2004	54.947 (+13,63%)	115.277 (+20,9%)	67.537 (+20,84%)	44.922 (+35,41%)	282.683 (+21,45%)

Fonte: MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione

Nota 1: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.

Nota 2: I valori non provengono dalle procedure automatizzate per la determinazione degli organici ma sono stati acquisiti con un'apposita procedura denominata "Rilevazioni Integrative". In qualche caso i valori possono essere non completi.

Tavola 3

Alunni in situazione di handicap

Area geografica	Anno	Alunni in situazione di handicap				Totale	% di alunni in situazione di handicap sul totale alunni				Totale %
		Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado		Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	
NORD OVEST	2001/2002	2.065	12.476	9.920	4.710	29.171	1,13	2,15	2,73	0,93	1,79
	2002/2003	2.176	13.200	10.735	5.584	31.695	1,16	2,26	2,93	1,09	1,92
	2003/2004	2.291	13.757	11.467	6.200	33.715	1,20	2,31	3,09	1,20	2,02
	2004/2005	2.473	14.377	12.144	6.424	35.418	1,27	2,38	3,26	1,23	2,09
NORD EST	2001/2002	1.201	8.054	6.381	3.638	19.274	1,27	2,12	2,69	1,07	1,83
	2002/2003	1.236	8.853	6.768	3.992	20.849	1,26	2,29	2,80	1,16	1,95
	2003/2004	1.281	8.956	7.088	4.291	21.616	1,25	2,27	2,87	1,23	1,98
	2004/2005	1.291	9.224	7.350	4.590	22.455	1,23	2,29	2,96	1,29	2,02
CENTRO	2001/2002	2.148	10.203	8.305	3.886	24.542	1,16	2,27	2,74	0,84	1,75
	2002/2003	2.227	10.706	8.784	6.193	27.910	1,18	2,38	2,88	1,32	1,98
	2003/2004	2.330	10.848	9.057	6.446	28.681	1,21	2,39	2,94	1,37	2,01
	2004/2005	2.340	11.706	9.483	7.373	30.902	1,20	2,55	3,09	1,55	2,15
SUD	2001/2002	3.400	16.644	14.111	5.950	40.105	1,00	2,18	2,60	0,78	1,66
	2002/2003	3.504	17.112	14.676	9.237	44.529	1,03	2,29	2,74	1,19	1,86
	2003/2004	3.537	16.880	14.751	9.866	45.034	1,05	2,29	2,78	1,26	1,89
	2004/2005	3.640	16.834	14.858	10.296	45.628	1,08	2,33	2,85	1,32	1,93
ISOLE	2001/2002	1.693	8.094	6.834	3.290	19.911	1,16	2,25	2,64	0,96	1,80
	2002/2003	1.687	8.575	7.086	4.058	21.406	1,14	2,46	2,79	1,17	1,95
	2003/2004	1.674	8.664	7.360	4.583	22.281	1,13	2,53	2,93	1,32	2,04
	2004/2005	1.708	8.637	7.543	4.348	22.236	1,16	2,58	3,07	1,26	2,07
Totale	2001/2002	10.507	55.471	45.551	21.474	133.003	1,11	2,19	2,67	0,89	1,75
	2002/2003	10.830 (+3,07%)	58.446 (+5,36%)	48.049 (+5,48%)	29.064 (+35,35%)	146.389 (+10,06%)	1,13	2,32	2,82	1,19	1,92
	2003/2004	11.113 (+2,61%)	59.105 (+1,13%)	49.723 (+3,48%)	31.386 (+7,99%)	151.327 (+3,37%)	1,14	2,34	2,91	1,27	1,97
	2004/2005	11.452 (+3,05%)	60.778 (+2,83%)	51.378 (+3,33%)	33.031 (+5,24%)	156.639 (+3,51%)	1,17	2,41	3,03	1,33	2,04

Fonte: MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione

Nota: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.

Gli alunni dal 2001 superano i 7 milioni 600 mila unità; hanno raggiunto nell'ultimo anno scolastico i 7,676 milioni; di anno in anno l'incremento è costantemente inferiore al punto percentuale e, come si vede nella tabella 11, è dovuto agli alunni di cittadinanza straniera, che rispetto all'anno precedente crescono ben oltre il 20 per cento; nella scuola secondaria superiore l'aumento supera il 35 per cento. Nell'anno scolastico 2003-2004 gli alunni stranieri hanno rappresentato il 3,3 per cento della popolazione scolastica delle scuole statali: due anni prima erano il 2,1 per cento.

Nel complesso, nel quadriennio è la scuola per l'infanzia che denuncia una crescita più sostenuta (+3 per cento), che comunque sembra rallentare nell'anno scolastico 2004-2005. La scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, pur lievemente in crescita, tuttora non raggiungono le entità numeriche del 2001.

Nell'anno scolastico 2004-2005 gli alunni si sono così distribuiti tra gli ordini di scuola:

- dell'infanzia 12,74 per cento;
- primaria 32,89 per cento;
- sec. I grado 22,07 per cento;
- sec. II grado 32,29 per cento.

La distribuzione geografica vede costantemente, negli anni e negli ordini di scuola, la prevalenza dell'area SUD.

Gli alunni con handicap hanno raggiunto le 150 mila unità nel 2004-2005 (156.639): 2 per cento del totale alunni. L'incremento annuale è costante e negli ultimi due anni scolastici è stato di oltre il 3 per cento. La presenza più consistente è nella scuola primaria: 38,80 per cento. Ciò attesta come il sistema scolastico corrisponda progressivamente in modo più adeguato alle specifiche necessità formative degli alunni portatori di handicap e delle loro famiglie.

4.1.2 Il personale della scuola.

Dati di sintesi concernenti dotazioni organiche e numero d'unità di personale in servizio: dati riferiti agli anni 2000 - 2001 - 2002 - 2003 - 2004.

4.1.2.1 Le dotazioni organiche dei dirigenti scolastici.

Per il personale della scuola la qualifica dirigenziale, prevista dall'art. 21 comma 16 della legge 15 marzo 1997 n. 59, è stata istituita con il decreto legislativo n. 59 del 6 marzo 1998. Essa è riservata ai capi d'istituto preposti alle istituzioni scolastiche e educative alle quali, a norma dello stesso articolo, è stata attribuita la personalità giuridica e l'autonomia.

I ruoli ove sono stati inquadrati i capi d'istituto con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, previa frequenza d'appositi corsi di formazione, sono di dimensione regionale. Nello stesso decreto legislativo è stato previsto il reclutamento mediante corso concorso di formazione, indetto con decreto del Ministero della Pubblica Istruzione e svolto, con cadenza periodica, in sede regionale.

I posti a concorso sono calcolati sulle vacanze attuali e del futuro triennio, secondo quanto previsto dall'art. 28 bis del d.lgs. n. 59 del 1998¹⁹. Per l'anno scolastico 2004/2005 le

¹⁹ Art. 28 bis (Reclutamento dei dirigenti scolastici):

Il reclutamento dei dirigenti scolastici si realizza mediante corso concorso selettivo di formazione, indetto con decreto del Ministro della pubblica istruzione, svolto in sede regionale con cadenza periodica, comprensivo di moduli di formazione comune e di moduli di formazione specifica per la scuola elementare e media, per la scuola secondaria superiore e per gli istituti educativi. Al corso concorso è ammesso il personale docente ed educativo delle istituzioni statali che abbia maturato, dopo la nomina in ruolo, un servizio effettivamente prestato di almeno sette anni con possesso di laurea, nei rispettivi settori formativi, fatto salvo quanto previsto al comma 4. 2. Il numero di posti messi a concorso in sede regionale rispettivamente per la scuola elementare e media, per la scuola secondaria superiore e per le istituzioni educative è calcolato sommando i posti già vacanti e disponibili per la nomina in ruolo alla data della sua indizione, residuati dopo gli inquadramenti di cui all'art. 25 ter, ovvero dopo la nomina di tutti i vincitori del precedente concorso, e i posti che si libereranno nel corso del triennio successivo per collocamento a riposo per limiti

dotazioni organiche sono state calcolate nella misura di 10.776 unità per tutte le Regioni. Nel quinquennio è stata registrata una costante diminuzione dei posti in organico di dirigente scolastico, cui è seguita, in particolare nell'ultimo triennio, una contrazione del personale collocato fuori ruolo. Dal 1999 al 2005 sono state registrate, infatti, una perdita di 1.484 posti di dirigente scolastico (da 12.260 a 10.776) ed una riduzione, nell'ultimo triennio, da 119 a 74 posti di dirigente collocato fuori ruolo.

Con DPR 3 luglio 2004 è stata autorizzata l'assunzione di millecinquecento dirigenti scolastici mediante procedura concorsuale riservata, a seguito della quale sono stati assunti 1.213 candidati.

Con lo stesso DPR è stata autorizzata l'assunzione su ulteriori 1500 posti per il triennio 2004/2007 da effettuarsi con bando di corso concorso ordinario.²⁰

di età, maggiorati della percentuale media triennale di cessazioni dal servizio per altri motivi e di un'ulteriore percentuale del 25 per cento, tenendo conto dei posti da riservare alla mobilità.

²⁰ Anche nel 2004 è stata, peraltro, operata la distribuzione del contingente di 500 posti destinato al collocamento fuori ruolo ex art. 26, comma 8 della legge 23 dicembre 1998 n. 448 di personale dirigente e docente da assegnare all'amministrazione scolastica centrale e periferica per lo svolgimento di compiti connessi con l'attuazione dell'autonomia scolastica, secondo un piano di ripartizione fissato con circolare n°71 del 13 aprile 2001, cui devono essere aggiunti due ulteriori contingenti, di cento unità ciascuno, destinati al collocamento fuori ruolo dei dirigenti scolastici e del personale docente presso enti ed associazioni che svolgono attività di prevenzione del disagio psico-sociale, di assistenza, cura riabilitazione e reinserimento di tossicodipendenti e presso le associazioni professionali e gli enti cooperativi da esse stesse promossi.

Alla luce dell'andamento decrescente del limite organico sarebbe opportuna una verifica delle compatibilità con lo stesso di tali contingenti, tenendo presente l'effetto del collocamento fuori ruolo sulla necessità di coprire il posto di funzione con incarichi che certamente determinano un incremento di spesa.

4.1.2.2 Le dotazioni organiche del personale docente²¹.

Tabella 3

Riepilogo Istituzioni Scolastiche e personale
Istituzioni Scolastiche/Personale
AA.SS. 1999/00 - 2003/04

A.S.	Istituzioni scolastiche					personale di ruolo							personale non di ruolo				Collocati fuori ruolo				
						Dirigenti	docenti					Educativi	ATA	docenti		educativi					ATA
	circoli didattici	comprensivi	I grado	II grado	totale		infanzia	primaria	media	superiore	totale			annuali	fino al termine						
																	annuali	fino al termine	educativi	ATA	
1999/00	3832	1032	4086	3310	12260	10202	77342	245238	176115	215902	714597	1802	131532	24232	54643	385	20624	86	6222	7	423
2000/01	2710	3283	2359	3220	11572	9838	75965	241792	167221	213830	698808	1773	194927	21963	95121	601	66753	119	6509	13	676
2001/02	2703	3284	1611	3232	10830	9333	79993	246630	173683	233837	734143	1941	196010	24384	72071	460	61661	68	6440	12	1291
2002/03	2691	3300	1595	3202	10788	8751	78325	241721	170772	231364	722182	1957	187767	26296	78753	338	69479	74	6803	19	2019
2003/04	2677	3344	1573	3208	10802	8092	75593	235948	166562	226437	704540	2134	182781	32632	78143	401	70432	7176			---

dati desunti dalle pubblicazioni "la scuola statale - sintesi dei dati" Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Servizio per l'informatica e l'innovazione tecnologica

²¹ I dati di seguito riferiti sono stati forniti dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca sulla base delle elaborazioni del Servizio per l'informatica e l'innovazione tecnologica al marzo del 2005.

Va ricordato, preliminarmente, che con il DPR n. 233 del 18 giugno 1998 (modificato dalla legge n. 448 del 2001 e dalla successiva n. 268 del 22 novembre 2002) d'approvazione del regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, è stato previsto che l'autonomia amministrativa, organizzativa, didattica, di ricerca e di progettazione educativa dovesse essere riconosciuta alle istituzioni scolastiche con dimensioni idonee a garantire l'equilibrio ottimale tra domanda d'istruzione e organizzazione dell'offerta formativa.

A tal fine sono stati stabiliti degli indici come termini di riferimento per assicurare l'ottimale impiego delle risorse professionali e strumentali.

Ai sensi dell'art. 5 del richiamato decreto presidenziale, la consistenza complessiva degli organici, compresi i dirigenti scolastici, deve essere predeterminata, a livello nazionale, secondo l'art. 40 comma 1 della legge n. 449 del 27 dicembre 1997 (definita, nel seguito dell'esposizione, come organico "decretato"); articolata su base regionale, ripartita per aree provinciali e subprovinciali e, successivamente, rideterminata ai sensi della normativa in vigore (definita organico "realizzato").

I decreti interministeriali, emanati ai sensi dell'art. 40 della legge n. 449 del 1997 nel periodo dal 1999 al 2004, costituiscono quindi solo un iniziale parametro di verifica del raggiungimento degli obiettivi di riduzione dell'organico e della relativa spesa assegnati all'attività amministrativa, dovendosi tenere nello stesso tempo presente che, nel frattempo, anche per la clausola d'adeguamento alla normativa vigente sopravvenuta nel quinquennio, in quanto agli stessi seguono i decreti degli uffici scolastici regionali e l'autorizzazione, sulla base dei dati dei dirigenti scolastici dell'organico di fatto che comporta la definitiva dotazione prima dell'inizio dell'anno scolastico.

Secondo i dati di fonte ministeriale, a fronte di un organico decretato di 742.102 unità nel 1999/2000, risultante dal relativo provvedimento determinativo, sarebbe stato realizzato un organico di 741.437 unità, inferiore quindi per -665 rispetto alla previsione.

Ciò in quanto sarebbe stato conseguito, da parte degli uffici scolastici provinciali, l'"utilizzo razionale delle risorse" previsto dal primo decreto interministeriale n. 331 del 24 luglio 1998, emesso in attuazione della normativa introdotta con la legge n. 59 del 1997.

Tale effetto riduttivo si sarebbe arrestato nel successivo esercizio 2000, a seguito della determinazione dell'organico di diritto riguardante l'anno scolastico 2000/2001, in quanto esso, rispetto allo stesso del precedente anno scolastico, sarebbe già stato incrementato, sia pure di poco (153 unità) dalle 742.102 del 1999/2000 alle 742.255 del 2000/2001.

Ben maggiore sarebbe stato lo scostamento tra i due organici realizzati negli stessi anni, passato da 741.437 dell'anno scolastico 2000 a 750.331 unità di personale docente per il 2001 con un incremento di 8.894 unità di personale.

Ciò sarebbe dipeso, in gran parte, dell'entrata in vigore della legge n. 9 del 1999.²²

Lo scostamento verificatosi per l'anno scolastico 2002 ha determinato effetti sulla previsione dell'organico decretato a livello interministeriale nell'anno scolastico successivo, salito a 752.999 unità, essendo divenuto necessario prevedere un incremento d'organico, rispetto al 2001 di ben 10.744 unità. Tuttavia tale scostamento non è ancora bastato a fronteggiare il fabbisogno dell'organico realizzato, che è salito, alla fine dell'anno scolastico 2002, di ulteriori 2.879 unità (dall'organico decretato per quell'anno, pari a 752.999 unità all'organico realizzato di 755.878), causa l'assestamento dei valori di frequenza della scuola secondaria di secondo grado a seguito dell'entrata a regime della citata legge n. 9 del 1999, che avrebbe comportato, nel periodo intercorrente dall'inizio dell'anno scolastico 1999 all'inizio dell'anno scolastico 2001/2002, un incremento di ben 13.776 unità nell'organico realizzato, rispetto all'organico previsto nei decreti interministeriali, nonostante vi fosse stato uno

²² Legge 20 gennaio 1999, n. 9: " Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione ".

scostamento previsto nei decreti interministeriali emanati nello stesso periodo di 10.897 unità di personale docente.

La tendenza all'incremento dei posti in organico ha mutato indirizzo solo con l'anno scolastico 2002/2003, a seguito delle limitazioni previste dalla legge n. 448 del 2001.²³

L'organico di diritto decretato per quest'ultimo anno scolastico corrisponde, infatti, a 747.458 unità a fronte del quale è stato realizzato un organico di 747.155 unità, dato coincidente, sostanzialmente, con le previsioni il quale, per la prima volta dopo tre anni, ha consentito di registrare un calo effettivo di 8.723 posti sull'organico realizzato rispetto al precedente anno.

Il calo è proseguito nell'anno scolastico 2003/2004, in cui, a fronte di una previsione del precedente provvedimento è stato ipotizzato un organico di 738.837 unità. Tuttavia, il realizzato è iniziato nuovamente a salire di 1.463 unità, essendo l'anno scolastico 2004/2005 il primo di applicazione della riforma della scuola primaria approvata con legge n. 53 del 2003, che ha determinato l'aumento di posti con l'introduzione, per citare solo alcune delle cause dalle quali è scaturito il fenomeno, degli anticipi e dell'estensione della seconda lingua comunitaria²⁴.

Particolarmente laborioso si è presentato il procedimento per la determinazione degli organici riguardo all'anno scolastico 2004-2005, alla stregua della legge finanziaria 2005 (art. 1 legge n. 311 del 2004), nel quadro della prevista diminuzione di 34.000 unità nel triennio 2002 - 2005.

In sede d'adeguamento dell'organico di diritto all'organico di fatto da parte delle Istituzioni scolastiche, il Ministero, infatti, al fine di mantenere le previsioni nei limiti decisi con il Ministero dell'economia e delle finanze, nel ricordare²⁵ che gli interventi di modifica degli organici erano diretti a realizzare, nel rispetto della normativa vigente, un effettivo adeguamento alle esigenze reali della scuola assicurandone la funzionalità, ha fatto presente di essersi adoperato affinché le relative consistenze degli organici di diritto "fossero conformate alle effettive necessità ed avessero carattere di necessità", limitando al massimo gli interventi di dimensionamento.

Peraltro, su segnalazione dei Dirigenti scolastici, il Ministero ha autorizzato a priori i Dirigenti generali regionali a rideterminare le classi, ove fossero state costituite con numero d'alunni superiore a quello fissato dal DM n. 331 del 1998, e a conformare le stesse classi al numero compatibile con la frequenza d'alunni diversamente abili.

La possibilità di attivare nuove classi doveva essere considerata, in ogni caso, secondo il Ministero, come attività di gestione straordinaria e, come tale, avrebbe dovuto essere formalizzata con provvedimento motivato, da sottoporre alle relative verifiche.

Diffondendosi, come prassi per questo tipo d'atti periodici, in una serie analitica di raccomandazioni e direttive, il Ministero ha, significativamente, raccomandato che non si ripetessero i casi, denunciati come ricorrenti nell'anno scolastico 2003/2004, di mancata revisione o di erroneo aggiornamento delle consistenze effettive degli alunni da parte di numerose istituzioni scolastiche.

Era in ogni modo in corso la fase negoziale relativa alla sperimentazione degli anticipi prevista dagli artt. 2 e 12 del d.lgs. n. 59 del 2004 per cui, qualora questa si fosse conclusa in tempo utile rispetto all'inizio dell'anno scolastico, sarebbero state adottate "le conseguenti determinazioni per procedere all'assegnazione delle risorse disponibili con la necessaria gradualità".

²³ Cfr. in particolare artt. 19 e 22.

²⁴ Cfr. in particolare art. 1 comma 2 decreto legislativo n. 59 del 2004: è assicurata la generalizzazione dell'offerta formativa e la possibilità di frequenza della scuola dell'infanzia; art. 2: Accesso alla scuola dell'infanzia: Alla scuola dell'infanzia possono essere iscritti le bambine e i bambini che compiono i tre anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento.

²⁵ C. M. n. 54 del 6 luglio 2004.

E' stato altresì ricordato che la scuola dell'infanzia non aveva carattere obbligatorio e pertanto non comportava necessariamente variazioni in aumento del numero di sezioni e dei posti.

Tuttavia e contraddittoriamente, a fronte della prevista diminuzione complessiva che, alla fine dell'anno 2004 – 2005, dovrebbe ammontare a 12.260 unità, è stato chiarito che la riduzione stessa non avrebbe dovuto riguardare la scuola dell'infanzia “in considerazione delle crescenti richieste delle famiglie”.

Dalla norma contenuta nella Legge Finanziaria 2005 (art. 1 comma 128), secondo la quale il 2005/2006 dovrebbe avere lo stesso organico dell'anno scolastico 2004/2005, è previsto che, a decorrere dal prossimo anno l'insegnamento della lingua straniera nella scuola primaria sia impartito dai docenti della classe in possesso dei requisiti richiesti, quale l'abilitazione corrispondente, o in subordine, dai docenti dell'istituto. Dall'applicazione di tale disposizione dovrebbe derivare un recupero di almeno 7.100 posti.²⁶

Il relativo finanziamento dovrebbe derivare dall'applicazione dell'art. 7 comma 5 della legge n. 53 del 2003. Con lo stesso sistema dovrebbe essere finanziata l'anticipazione dell'iscrizione alla prima classe della scuola primaria per un totale di 2.331 unità di personale docente, in quanto tali non incidenti sulle quantità complessive computate in diminuzione.²⁷

Dall'esame condotto con particolare riguardo agli organici decretati, realizzati e di fatto del personale docente della scuola emerge che gli stessi sono stati caratterizzati, dal 2000 al 2002, da una rincorsa all'aumento, per poi subire un calo significativo negli anni scolastici dal 2002/2003 al 2003/2004 anche per effetto delle disposizioni contenute nella Legge Finanziaria 2003 (n. 282 del 2002) all'art. 35, che ha previsto, fra l'altro, la riconduzione dell'orario d'obbligo inferiore all'orario di cattedra di diciotto ore.

Non risulta, peraltro, sia stata ottenuta analoga riduzione per il personale collocato fuori ruolo, i cui effetti, stante il tenore della norma relativa, potranno essere misurati solo nella progressiva attuazione del comma 5 dell'art. 35 richiamato, che li distribuisce nell'arco di un quinquennio.

Una situazione di scostamento ricorrente, per i ripetuti passaggi nei meccanismi di adeguamento dell'organico effettivamente attribuito agli istituti prima dell'inizio dell'anno scolastico rispetto alle previsioni ministeriali, è causata dall'adeguamento dell'organico di diritto alle situazioni di fatto in relazione al numero di studenti frequentanti e alla formazione delle classi, operata dai dirigenti degli uffici scolastici provinciali, denominati ora Centri di Servizi Amministrativi (C.S.A.), e che è stata riferita dal Ministero attraverso i dati del proprio sistema informativo.

²⁶ Cfr. rel. Parlamentare sullo schema di decreto dotazioni organiche personale docente anno scolastico 2004-2005.

²⁷ 5. Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 2, comma 1, lettera f), e dal comma 4 del presente articolo, limitatamente alla scuola dell'infanzia statale e alla scuola primaria statale, determinati nella misura massima di 12.731 migliaia di euro per l'anno 2003, 45.829 migliaia di euro per l'anno 2004 e 66.198 migliaia di euro a decorrere dall'anno 2005, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2003, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca provvede a modulare le anticipazioni, anche fino alla data del 30 aprile di cui all'articolo 2, comma 1, lettera f), garantendo comunque il rispetto del predetto limite di spesa.

Tabella 4

Riepilogo Istituzioni Scolastiche e personale**Dotazione Organiche**

Anni scolastici: 1999/2000 - 2003/2003

Anno scolastico	Dotazioni organiche Decreti	Dotazioni organiche di diritto	Dotazioni organiche di fatto
	Docenti	Docenti	Docenti (compreso sostegno)
	totale	totale	totale
1999/2000	742.102	741.437	752.916
2000/2001*	742.255	750.331	771.428
2001/2002**	752.999	755.878	773.388
2002/2003	747.458	747.155	770.112
2003/2004***	738.837	740.300	766.757

* I anno legge 9

** II anno legge 9

*** anno 0 cicli legge 53/03

Dati desunti dalle pubblicazioni "la scuola statale - sintesi dei dati" Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Servizio per l'informatica e l'innovazione Tecnologica

Tale scostamento, dell'organico di fatto rispetto all'organico di diritto, se riguardato sotto l'indicatore quantitativo assoluto nel tempo, mostra il livello più elevato in aumento nell'anno scolastico 2000/2001, con oltre ventimila unità lavorative, nonostante una previsione in aumento dell'organico realizzato rispetto all'organico decretato di ottomila unità. E' seguita l'emanazione della legge finanziaria n. 448 del 2001 che ha consentito di registrare una minore divaricazione tra organico di diritto e organico di fatto nel successivo anno scolastico 2001/2002, nonostante perdurasse, nel biennio citato, una differenza di oltre diciottomila unità fra organico di diritto e adeguamento dello stesso alle situazioni di fatto, attribuite anche agli effetti dell'entrata in vigore della legge n. 9 del 1999.

La divaricazione è ulteriormente diminuita nell'anno scolastico 2002/2003, portandosi a circa 13.000 unità, per poi iniziare un nuovo aumento nell'anno successivo - oltre 16.500 unità in più - sempre in sede d'adeguamento alle situazioni di fatto dell'organico di diritto, a causa dell'entrata a regime della riforma dei cicli scolastici con la legge delega n. 53 del 2003 e il relativo decreto legislativo n. 59 del 2004.

In particolare sono stati rilevati aumenti pressoché costanti, in sede d'adeguamento dell'organico di diritto alle situazioni di fatto, delle dotazioni organiche della scuola dell'infanzia nonostante le diminuzioni nell'organico di fatto della scuola primaria, nella quale lo studio della lingua inglese deve essere impartito nell'ambito dell'organico dell'istituto e all'interno del piano di studi obbligatorio.

In tale tipo di scuola si è assistito, fino all'anno scolastico 2003/2004, ad una diminuzione costante dell'organico di fatto rispetto al 1999 di 1.702 unità e rispetto al 2002/2003 di 1.950.

Tendenza simile è stata registrata per le dotazioni organiche di fatto della scuola secondaria di secondo grado che ha perso 1.175 unità dal 1999 al 2004, con 222.767 unità, dopo

aver raggiunto delle punte massime nel 2001 con ben 230.500 posti. Per effetto delle compensazioni tra aumenti della scuola dell'infanzia e diminuzioni della scuola secondaria di primo e secondo grado, il totale dei posti dell'organico di fatto è aumentato rispetto al 1999 di 13.836 unità ma è diminuito, nel 2004, di 3.355 rispetto al 2003.

4.1.2.3 Le dotazioni organiche del personale ATA.

Per quanto riguarda le altre figure professionali, ed in particolare quelle del personale addetto alle attività tecnico amministrative, è stato registrato un andamento in ascesa nei posti di ruolo organico di diritto del personale addetto alle attività tecnico amministrative (ATA) che rispetto all'anno scolastico 2002/2003, per effetto dello stesso sviluppo normativo di cui sopra, ha subito una consistente riduzione nel successivo anno portandosi da 264.739 a 261.395 posti.

Il collocamento fuori ruolo di tale personale è tuttavia contemporaneamente quasi quadruplicato, dalle 423 unità del 1999 alle 2019 unità di personale ATA di ruolo nel 2004.

A tale ultimo riguardo la circolare annuale sugli organici di fatto, n. 54 del 2 luglio 2004, ricordato che il collocamento fuori ruolo del personale ATA dichiarato inidoneo ai compiti del profilo d'appartenenza a decorrere dal 1 settembre 2003 non era più possibile ai sensi dell'art. 35 della legge n. 289 del 2002, ha richiamato l'attenzione sul fatto che l'assegnazione della titolarità al predetto personale e le operazioni di trasferimento disposte a domanda degli interessati avevano comportato "in numerose scuole" e con specifico riferimento ai collaboratori scolastici, la concentrazione nella stessa scuola di più unità di personale inidoneo. Riguardo a ciò, già nel 2003/2004 era stato previsto un limitato incremento dei posti e, nel 2004/2005, un contingente da utilizzare per le stesse finalità, incrementato d'ulteriori posti nei limiti del contenimento previsto dalla citata legge n. 289 del 2002.

Nella circolare, peraltro, è prospettato, ma non risolto, il caso in cui lo stato d'inidoneità riguardi il direttore dei servizi generali ed amministrativi o le figure uniche e quello in cui "per qualsiasi motivo" non si possa procedere all'utilizzazione del personale inidoneo in altro profilo.

In tali casi, invero, eventuali difficoltà avrebbero dovuto essere rappresentate al capo Dipartimento "per le valutazioni consequenziali".

4.1.2.4 La programmazione del fabbisogno del personale scolastico.

La legge del 1997 all'art. 39²⁸ e il d.lgs. n. 297 del 1994 all'art. 401²⁹ prevedono che il Ministero programmi le assunzioni da compiere su posti vacanti e disponibili a cadenza pluriennale, da sottoporre all'approvazione del DPEF e del MEF.

²⁸ L'art 39 legge 449 del 1997 all'art. 1 prevede:

1. Al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio, gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 482.

²⁹ L'art. 401 del d.lgs. n. 297 del 1994 prevede, ai fini dell'accesso all'inserimento nel ruolo, concorsi per titoli e la creazione di graduatorie permanenti soggette ad aggiornamento annuale;

l'art. 1 bis della legge 4 giugno 2004 n. 143 prevede:

l'accesso ai ruoli del personale docente della scuola materna, elementare e secondaria, ivi compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, ha luogo, per il 50 per cento dei posti a tal fine annualmente assegnabili, mediante concorsi per titoli ed esami e, per il restante 50 per cento, attingendo alle graduatorie permanenti di cui all'art. 401.

2. Nel caso in cui la graduatoria di un concorso per titoli ed esami sia esaurita e rimangano posti ad esso assegnati, questi vanno ad aggiungersi a quelli assegnati alla corrispondente graduatoria permanente. Detti posti vanno reintegrati in occasione della procedura concorsuale successiva.

3. I docenti immessi in ruolo non possono chiedere il trasferimento ad altra sede nella stessa provincia prima di due anni scolastici ed in altra provincia prima di tre anni scolastici. La disposizione del presente comma non si applica al personale di cui all'art. 21 della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

Allo stato, il Ministero ha potuto definire solo le assunzioni per l'anno scolastico 2005/2006. Per tale anno scolastico, e relativamente al personale docente, è stata prevista l'assunzione di 745.608 unità rispetto a 708.216 titolari in servizio e a cessazioni per 16.473.

La disponibilità presunta assommerebbe a 53.865 posti. I due anni scolastici successivi compresi nel triennio da programmare, cioè il 2006/2007 e il 2007/2008, sono ancora da determinare, ancorché sia prevista una forte contrazione degli organici a fronte di una diminuzione delle cessazioni.

Per il personale dirigente, non si ricava una correlazione fra autorizzazione del bando di concorso a 1.500 posti e fabbisogno del personale in relazione al *turn-over*.

Per il personale docente, oltre l'anno scolastico 2005/2006 come sopra descritto non è prefissato il limite organico sugli anni scolastici 2006/2007 e 2007/2008, la disponibilità è presunta e approssimativa e non è, allo stato, riscontrabile alcuna correlazione tra cessazioni e vacanze di posti.

Per il personale ATA è riscontrabile lo stesso fenomeno, costituito dal fatto che, rispetto alla determinazione dell'organico per l'anno scolastico 2005/2006, si registrano attualmente carenze d'indicazioni per gli organici relativi agli anni scolastici 2006/2007 e 2007/2008 e un'approssimazione eccessiva della disponibilità presunta.

E' prevista, in ogni caso, la riduzione dell'organico di posti resi non disponibili per effetto dell'applicazione dei commi 2 e 9 dell'art. 35 della legge n. 289 del 2002 e successive modifiche e integrazioni³⁰.

La redazione del piano pluriennale anche per tale aspetto è ancora in corso di predisposizione per la successiva approvazione in sede di Documento di programmazione economica e finanziaria.

Predisposizione che, stando alle numerose lacune di dati apparse nell'esposizione della programmazione, non sembra essere in fase avanzata.

4.1.2.5 Il personale in servizio di ruolo e non di ruolo.

Esaminando il complesso del dato relativo al personale in servizio nello stesso periodo, risulta che il personale di ruolo della scuola ha subito una diminuzione di circa 10.000 unità nel periodo 1999/2000 – 2003/2004, con una inversione di tendenza nel 2001/2002 in cui è salito da 698.808 unità a 734.143, e un aumento di oltre 35.000 unità in servizio di ruolo nel periodo, per poi discendere nuovamente a 704.540 unità nel 2004, con un calo che, nel biennio successivo, ha quasi annullato l'aumento precedente.

Tale diminuzione appare in linea con la stessa tendenza della consistenza delle istituzioni scolastiche, passate, nel quinquennio in esame, da 12.260 a 10.802, e dei dirigenti scolastici, passati da 10.202 a 8.092 unità, ma non sembra corrispondere ad un riassetto strutturale del fabbisogno del fattore lavoro nella scuola, stante la controtendenza del personale non di ruolo.

E' stata riscontrata, invero, una tendenza pressoché costante all'aumento del personale docente annuale, salito da 24.232 del 1999/2000 a 32.632 del 2003/2004, con un aumento di 8.400 unità nel quinquennio, pari ad oltre il 34 per cento. Esponenziale l'aumento del personale incaricato fino al termine, passato da 54.643 unità del 1999 a 78.143 unità del 2004.

Il personale ATA non di ruolo ha subito un aumento ancora maggiore, pari al 341 per cento. Dai 20.624 posti del 1999 è salito, infatti, a 70.432 del 2004, secondo una linea di

³⁰. Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono fissati i criteri e i parametri per la definizione delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici in modo da conseguire, nel triennio 2003/2005, una riduzione complessiva del 6 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2002/2003. Per ciascuno degli anni considerati, detta riduzione non deve essere inferiore al 2 per cento.

tendenza comune col personale non di ruolo docente incaricato che ha caratterizzato, nel periodo, il complesso del personale scolastico, come risulta dalla stessa tabella sopra richiamata.

La situazione non è mutata nel corrente anno scolastico 2004/2005, in cui sono stati stipulati, sempre sulla base delle stesse fonti, al 28 dicembre 2004, 33.771 contratti annuali per incarichi di docenza, e risultano 85.280 unità fra personale incaricato fino al termine delle attività didattiche e incarichi infrannuali che, secondo quanto rappresentato dallo stesso Ministero, “comprendono un rilevante numero d’incarichi relativi a spezzoni d’orario di cattedra” e 77.697 contratti a tempo determinato per il personale adibito alle attività tecniche amministrative.

Si rammenta, al riguardo, che l’individuazione del personale docente, educativo e ATA è stata compiuta, fino al 31 luglio 2003, dal Dirigente dell’amministrazione scolastica “territorialmente competente” sia nominalmente sia attraverso lo scorrimento delle graduatorie provinciali.

Dal 1° agosto 2003 l’individuazione è eseguita dal Dirigente scolastico sulla base della richiamata graduatoria, ovvero sulla base della graduatoria di circolo o d’istituto.

In tutti i casi di prestazione lavorativa non superiore a sei ore settimanali l’identificazione del destinatario del contratto è compiuta dal Dirigente scolastico, che provvede altresì alla nomina del supplente all’inizio dell’anno scolastico, come pure ai contratti per la sostituzione del personale temporaneamente assente.³¹

All’aumento di fabbisogno delle unità di personale non di ruolo, si è fatto fronte in misura finora rivelatasi insufficiente con i diversi istituti vigenti, ed in particolare con quelli previsti dall’art. 3 della legge n. 350 del 2003 (finanziaria 2004), tendenti all’aumento dell’impiego del personale in servizio di ruolo, quale l’utilizzazione del personale docente versante in condizioni di soprannumerarietà, il trasferimento su posti di sostegno dei docenti nella stessa situazione appartenenti a classi di concorso in possesso del titolo di specializzazione corrispondente, la diminuzione degli esoneri o dei semiesoneri per i docenti con funzioni vicarie.

L’amministrazione ha fatto presente che non ha un’anagrafe professionale aggiornata del personale con contratto a tempo indeterminato.

4.1.2.6 Economie di spesa per la razionalizzazione della consistenza numerica del personale del comparto scuola.

Occorre innanzi tutto distinguere tali economie, rivenienti dalla riduzione del personale docente e addetto alle attività tecnico amministrative, dalle economie di bilancio precedentemente esposte, costituenti delle risultanze contabili.

Le economie esaminate nel presente paragrafo derivano, infatti, dalle riduzioni di personale, verificate dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, e destinate a loro volta alla valorizzazione professionale ed al trattamento accessorio del personale docente e del personale addetto alle attività tecnico amministrative ai sensi dell’art. 16, comma 3, della legge 28 dicembre 2001 n. 448 e dall’art. 35 della legge

Da quanto risulta dalla tabella 5 allegata, tali economie avrebbero raggiunto nel triennio 2002-2004, secondo i dati ministeriali, la cifra di 788,76 milioni.

³¹ Art. 40 comma 9 della legge n. 449 del 1997.

Tabella 5

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
 Direzione generale per la politica finanziaria e per il bilancio
 Economie di spesa per razionalizzazione consistenza numerica del personale comparto scuola *

(in milioni di euro)

CATEGORIE DI PERSONALE	ANNI			TOTALE
	2002	2003	2004	
Docenti	108,46	191,00	380,80	680,26
A.T.A.	-	75,50	33,00**	108,50
Totale	108,46	266,50	413,80	788,76

NOTE:

* Legge Finanziaria 2002 (n. 448/2001), art. 16, c. 3

** Legge Finanziaria 2003 (n. 289/2002), art. 35, c. 8, riferita all'esercizio 2004 per riduzione a. s. 2003/2004

Al riguardo, il Ministero delle finanze ha altresì comunicato che, coerentemente con quanto previsto dall'art. 35 comma 8 della legge n. 289 del 2002, richiamato dall'art. 3 comma 88 della legge n. 350 del 2003³² nell'assestamento di bilancio si era provveduto ad iscrivere nello stato di previsione del MIUR la somma, peraltro all'epoca ancora "stimata", di 413,8 milioni di cui 33 milioni limitatamente al personale ATA.

Per tali economie permangono le riserve già espresse dalla Corte nelle precedenti relazioni³³.

4.1.2.7 Riconversione professionale dei docenti soprannumerari.

Il decreto ministeriale n. 115 del 25 ottobre 2002, adottato sulla base della legge n. 268 del 2002, ha previsto la riconversione dei docenti appartenenti alle classi di concorso in esubero in posizione di soprannumerarietà.

L'art. 3 della legge n. 350 del 2003, al comma 89 (legge finanziaria 2004), nell'ambito delle attività disciplinate dall'art. 1 del decreto legge n. 212 del 2002, convertito, con modificazioni, nella legge n. 289 del 2002, ha previsto l'attuazione di corsi intensivi di specializzazione destinati a docenti appartenenti a classi di concorso in esubero rispetto ai ruoli provinciali, ai fini di riconversione professionale finalizzata ad altre classi di concorso.

Lo stesso Ministero ha fatto presente che è ormai prossima la revisione delle classi d'abilitazione e che le Università, ai sensi dei più recenti provvedimenti legislativi, hanno la competenza al rilascio del titolo abilitante ai sensi della legge n. 143 del 2004 e per la formazione ricorrente e permanente per cui, "presumibilmente", anche la riconversione professionale passerà alla loro competenza.

32 Dove era prevista la destinazione (fondo valorizzazione professione docente) dei risparmi conseguiti attraverso la riduzione degli insegnanti inidonei collocati fuori ruolo e, per il personale ATA, un riutilizzo nel 2004 quale salario accessorio di 39 milioni di euro, di 58 per il 2005 e di 70 per il 2006 (art. 35 comma 8)

33 Cfr. Relazione sul rendiconto generale dello Stato, pagg. 533 e segg. "i dati riferiti alle situazioni effettive di organico di fatto nel 2003 rispetto al 2002 non evidenziano adeguate riduzioni di spesa a sostegno della copertura del predetto contratto, determinando la necessità di una integrazione finanziaria per il pagamento degli oneri derivanti dalla sua applicazione.2003".

Va peraltro ricordato che, in sede di contrattazione nazionale³⁴, è stato disapplicato l'art. 473 del decreto legislativo n. 297 del 1994, il quale consentiva di organizzare, in caso di scarsità di partecipanti a livello provinciale, corsi a livello nazionale, fermo restando l'obbligo di parteciparvi da parte dei docenti soprannumerari.

Una fattispecie che avrebbe condotto a risparmi effettivi di spesa, sarebbe stata, per il 2004, quella prevista nell'art. 3 comma 8 della legge finanziaria, costituita da limitazioni all'applicazione dei casi d'esonero o semiesonero per i docenti con funzioni vicarie³⁵.

La sua applicazione, nel 2004, avrebbe comportato una riduzione di posti pari a 1200 unità che, viceversa, avrebbero dovuto essere ricoperti con incarichi a tempo determinato. Ciò sarebbe ricavabile dai dati presenti nel sistema informativo con riferimento agli organici di tutti gli istituti scolastici, se permettessero di individuare la differenza di posti determinatasi, per esonero o semiesonero, tra i parametri di riferimento dell'art. 459 d.lgs. n. 297 del 1994 ed i nuovi parametri previsti dall'art. 3 comma 8 della legge n. 350

Non vi sono dati sull'attuazione del comma 90 dell'art. 3 legge finanziaria 2004³⁶.

Peraltro, per la scuola dell'infanzia e primaria, il meccanismo d'utilizzazione dei soprannumerari è tale da poter condurre, dall'insieme delle operazioni di mobilità e dall'obbligatorietà per il docente in soprannumero di essere utilizzato anche di ufficio, a coprire posti di sostegno anche in assenza del titolo di specializzazione. Le possibilità a norma del CCNI sarebbero, invero, l'utilizzazione d'ufficio o a domanda su altra classe di concorso o posto anche di sostegno per i docenti soprannumerari, anche indipendentemente dal possesso della specializzazione, da conseguire a seguito della partecipazione a corsi intensivi. In sintesi, in ogni caso prevarrebbe il principio della maggiore economicità: nessun contratto a tempo determinato è stipulato se non previa completa utilizzazione del personale docente in situazione d'esubero.

L'osservanza di tale principio non può, peraltro, comportare la compressione dell'altro, più generale principio, della tutela delle situazioni svantaggiate anche nel caso in cui il docente soprannumerario senza specializzazione opti, per esigenze di sede, per il posto di sostegno. Tale caso dovrebbe cedere, infatti di rilevanza a fronte della possibilità di assegnazione d'ufficio di un docente con la specializzazione specifica per tale tipo d'insegnamento anche sotto il profilo della prevalenza delle situazioni svantaggiate rispetto alle ipotetiche economie di spesa e alle scelte individuali del personale docente.

4.1.2.8 Attività di outsourcing svolte presso le istituzioni scolastiche nel 2004: i lavori socialmente utili.

Unitamente al personale tecnico amministrativo di ruolo, il Ministero ha dovuto assorbire, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999³⁷, personale addetto ad attività di pulizie presso

34 C.C.N.L. scuola quadriennio giuridico 2002-05 e 1° biennio economico 2002-03. del 16.5.2003, art. 140.

35 la legge finanziaria ha ridefinito la materia, sostituendo con una nuova disposizione l'art. 459 del decreto legislativo 297/1994.

36 art. 3 comma 90: Gli insegnanti soprannumerari in qualunque disciplina, che siano in possesso del titolo di specializzazione per le attività di sostegno, vengono utilizzati a domanda e, in mancanza, d'ufficio su posti di sostegno.

37 Art. 8 legge n°124 del 1999:(Trasferimento di personale ATA degli enti locali alle dipendenze dello Stato).

1. Il personale ATA degli istituti e scuole statali di ogni ordine e grado è a carico dello Stato. Sono abrogate le disposizioni che prevedono la fornitura di tale personale da parte dei comuni e delle province. 2. Il personale di ruolo di cui al comma 1, dipendente dagli enti locali, in servizio nelle istituzioni scolastiche statali alla data di entrata in vigore della presente legge, è trasferito nei ruoli del personale ATA statale ed è inquadrato nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali corrispondenti per lo svolgimento dei compiti propri dei predetti profili. Relativamente a qualifiche e profili che non trovino corrispondenza nei ruoli del personale ATA statale è consentita l'opzione per l'ente di appartenenza, da esercitare comunque entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. A detto personale vengono riconosciuti ai fini giuridici ed economici l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza nonché il mantenimento della sede in fase di prima applicazione in presenza della relativa disponibilità

edifici scolastici assunto da imprese che svolgevano tali attività presso gli enti locali con lavoratori adibiti ad attività socialmente utili.

Tale attività, attraverso i finanziamenti stabiliti nell'art. 78 comma 31 della legge n. 388 del 2000, art. 3 comma 93 della legge n. 350 del 2003, si è protratta anche nel 2004, esercizio per il quale è stato previsto dalla legge finanziaria un finanziamento di 375 milioni di euro sia per 992 ex LSU titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa stipulati con i singoli dirigenti scolastici, sia per attività di pulizia svolte presso istituzioni scolastiche per n. 14.764 unità di medesima provenienza, stabilizzati presso quattro consorzi affidatari, in deroga all'evidenza pubblica, del servizio di pulizia.

L'Unione europea ha avviato procedura d'infrazione n. 202/447 all'art. 226 del trattato CEE, censurando le modalità derogatorie di affidamento degli appalti ai quattro consorzi esistenti. Il Ministero, nelle more della procedura di affidamento degli appalti, si è impegnato³⁸ a garantire il mantenimento occupazionale "fornendo indicazioni agli uffici interessati per prorogare le attività fino alla stipula dei contratti con i vincitori delle gare".

La legge finanziaria n. 311 del 2004 al comma 126 dell'art. 1, ha previsto il finanziamento delle attività in questione anche per il 2005 e il Ministero ha comunicato il proprio intendimento di appostare in bilancio, per la stabilizzazione degli ex LSU, una somma permanente a decorrere dal 1 gennaio 2006.

Non si possono non esprimere riserve sulle modalità di tale stabilizzazione, pur prendendo atto della problematicità della situazione del personale in servizio, che si riflette sugli spazi che residuano all'amministrazione tra esito dell'infrazione al trattato e violazione del principio costituzionale secondo il quale l'accesso al pubblico impiego avviene tramite pubblico concorso.

4.1.2.9 Gli insegnanti di religione.

La legge 18 luglio 2003 n. 186, concernente norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, ha applicato alla scuola, dopo quasi quindici anni, l'accordo fra Stato e Chiesa cattolica recante modifiche al Concordato lateranense, reso esecutivo con legge 25 marzo 1985 n. 121, e l'intesa fra Ministro della Pubblica Istruzione e il Presidente della Conferenza episcopale italiana, a sua volta resa esecutiva con DPR 16 dicembre 1985 n. 751.

Con DM 30 settembre 2004 si è proceduto, infatti, alla determinazione degli organici del personale insegnante di religione cattolica con riferimento all'anno scolastico 2001/2002 per la scuola dell'infanzia e all'anno scolastico 2003/2004 per la scuola secondaria.

del posto. 3. Il personale di ruolo che riveste il profilo professionale di insegnante tecnico-pratico o di assistente di cattedra appartenente al VI livello nell'ordinamento degli enti locali, in servizio nelle istituzioni scolastiche statali, è analogamente trasferito alle dipendenze dello Stato ed è inquadrato nel ruolo degli insegnanti tecnico-pratici. 4. Il trasferimento del personale di cui ai commi 2 e 3 avviene gradualmente, secondo tempi e modalità da stabilire con decreto del Ministro della pubblica istruzione, emanato di concerto con i Ministri dell'interno, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e per la funzione pubblica, sentite l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), l'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani (UNCCEM) e l'Unione delle province d'Italia (UPI), tenendo conto delle eventuali disponibilità di personale statale conseguenti alla razionalizzazione della rete scolastica, nonché della revisione delle tabelle organiche del medesimo personale da effettuare ai sensi dell'articolo 31, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni; in relazione al graduale trasferimento nei ruoli statali sono stabiliti, ove non già previsti, i criteri per la determinazione degli organici delle categorie del personale trasferito. 5. A decorrere dall'anno in cui hanno effetto le disposizioni di cui ai commi 2, 3 e 4 si procede alla progressiva riduzione dei trasferimenti statali a favore degli enti locali in misura pari alle spese comunque sostenute dagli stessi enti nell'anno finanziario precedente a quello dell'effettivo trasferimento del personale; i criteri e le modalità per la determinazione degli oneri sostenuti dagli enti locali sono stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, emanato entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con i Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, della pubblica istruzione e per la funzione pubblica, sentite l'ANCI, l'UNCCEM e l'UPI.

38 Con atto in data 15 maggio 2003 alla proroga degli appalti esistenti fino all'estate del 2004.

Non si può non segnalare il ritardo con il quale si è proceduto a tale adempimento nel quale, peraltro, si è tenuto conto delle norme, più recentemente emanate, con legge 28 marzo 2003 n. 53 di delega al Governo, per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia d'istruzione e di formazione professionale e con il decreto legislativo 19 febbraio 2004 n. 59 relativo alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione.

Con tale decreto sono stati distribuiti, per regioni e per gradi d'istruzione, 15.366 posti di insegnante di religione, pari al settanta per cento dei posti complessivamente funzionanti nel territorio di pertinenza di ciascuna diocesi.

Ciò è stato fatto con riferimento al 2001/2002 per la scuola dell'infanzia e primaria e con riferimento al 2003/2004 per la scuola secondaria ai sensi della legge n. 186 del 2003.

Tale differente parametrizzazione è stata determinata dalla legge da ultimo citata, la quale ha previsto che la determinazione per la scuola dell'infanzia e primaria dovesse commisurarsi al 70 per cento dei posti funzionanti nell'anno scolastico precedente quello in corso alla data di entrata in vigore della medesima legge, mentre la scuola secondaria dovesse avere come riferimento l'anno scolastico 2003/2004.

Sussiste quindi un riferimento temporale differenziato e meno aggiornato per il fabbisogno della scuola dell'infanzia e primaria, nella quale ultima si concentra, tuttavia, la maggiore percentuale di alunni.

A questo riguardo occorre osservare che il legislatore sembra aver avuto un diverso approccio circa la professionalità prevista per livello di apprendimento: nella scuola dell'infanzia e primaria, invero, l'insegnamento della religione può essere affidato ai docenti di sezione e di classe riconosciuti idonei dalla competente autorità ecclesiastica che siano disposti a svolgerlo.

Nella stessa scuola, inoltre, le dotazioni organiche sono stabilite nell'ambito del settanta per cento dei posti funzionanti, mentre nella scuola secondaria il settanta per cento è riferito al territorio di pertinenza di ciascuna diocesi.

Risulta, in sintesi, un diverso grado di elasticità dei modi di copertura dei fabbisogni.

Sono stati espletati i concorsi riservati e pubblicate le graduatorie secondo quanto previsto dall'art. 5 della legge n. 186 citata e si deve procedere alle assunzioni sulla base della programmazione triennale prevista per il complesso dei posti dall'art. 39 della legge n. 449 del 1997.

Per l'anno 2004/2005 è stato autorizzato il primo contingente di assunzioni, peraltro intercorso solo ad anno scolastico inoltrato con DPR 22 dicembre 2004 pubblicato in G.U. 3 marzo 2005 per n. 9.229 unità.

E' stata chiesta l'autorizzazione per il secondo contingente.

4.1.2.10 Attività di formazione e di aggiornamento del personale della scuola.

Le risorse per il personale della scuola destinate nel 2004 a tal fine sono risultate pari a 34.056.519. Numerose sono state, per il 2004, le fonti normative ministeriali emanate per detta attività³⁹.

³⁹ Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro in data 24 luglio 2003; Direttiva per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2004; Direttiva concernente le modalità di accreditamento di riconoscimento delle Associazioni professionali e delle Associazioni disciplinari collegate a Comunità scientifiche dei soggetti che offrono formazione; Direttiva concernente gli obiettivi formativi prioritari per l'anno scolastico 2004/2005; Direttiva concernente la quota di risorse finanziarie da destinare ai programmi di formazione ed aggiornamento dei dirigenti scolastici; Direttiva concernente gli interventi prioritari e i criteri generali per la ripartizione delle somme, le indicazioni sul monitoraggio, il supporto e la valutazione degli interventi stessi.

24 espressione abbreviata di *electronic learning*, indicativa del legame crescente fra offerta formativa e *new economy*; sinonimo può essere *Online learning* anche se presuppone un'articolazione più complessa dell'offerta formativa.

Gli obiettivi, per tale esercizio, sono consistiti nel supporto ai processi di riforma, nell'ambito del Piano dell'offerta formativa (POF), in modo da consentire a ciascuna istituzione le azioni ritenute più pertinenti ai propri obiettivi formativi; nell'attuazione degli obblighi contrattuali, con particolare riferimento alla formazione, alla riconversione ed alla riqualificazione del personale docente in esubero, degli insegnanti tecnico pratici e del personale all'estero; nella promozione, la ricerca e la diffusione di iniziative di formazione e di aggiornamento; nello sviluppo di competenze trasversali e disciplinari, con particolare riferimento alla formazione scientifica di iniziative da svolgere in ambiente *e-learning*⁴⁰.

L'Amministrazione ha richiamato, in particolare, l'attenzione sul modello *e-learning* integrato, strutturato su ambiente di apprendimento on-line con incontri organizzati dagli uffici scolastici regionali su reti di scuole, coordinati da docenti con funzioni tutoriali; metodi di *learning by doing*; contenuti e attività derivanti principalmente dalle conoscenze prodotte nelle scuole; partecipazione di scuole, associazioni professionali e disciplinari; università e istituti regionali di ricerca educativa.

Destinatari delle risorse sono stati, in misura prevalente, gli Uffici scolastici regionali. Questi ultimi hanno ripartito le risorse fra le istituzioni scolastiche, riservandosi una quota per il coordinamento delle azioni formative.

L'amministrazione centrale ha utilizzato i finanziamenti iscritti sul capitolo di bilancio della Direzione generale competente.

In particolare, per l'esercizio 2004, in attuazione delle Direttive concernenti il personale docente e addetto alle attività tecnico amministrative (n. 47/2004), i dirigenti scolastici (n. 48/2004) e l'ampliamento dell'offerta formativa (n. 60/2004), è stata finanziata la spesa di 5.217.000,00 di cui 2.754.000,00 a carico del cap. 1227 e 2.463.000 prelevati dal fondo di riserva.

Molto più rilevante, in considerazione del tipo di organizzazione in cui si articola la funzione, la spesa destinata alla formazione del personale della scuola attraverso gli uffici scolastici regionali, cui, nel 2004, sono stati destinati 29.439.519 suddivisi in 27.093.774,00 distribuiti tra i vari capitoli in cui è articolata la stessa competenza presso ciascun ufficio scolastico regionale e 2.345.745,00 per la formazione dei docenti per disabili.

Il raggiungimento degli obiettivi suindicati ha incontrato le difficoltà in precedenza descritte circa i docenti in possesso del titolo per accedere alla riconversione professionale finalizzata all'accesso in altre classi di concorso, con riguardo all'economicità dello svolgimento dei corsi, e per l'utilizzo dei docenti in soprannumero su posti di sostegno, ai fini della specializzazione per il sostegno conseguita a seguito della partecipazione ai corsi intensivi.

4.1.2.11 La valutazione dei dirigenti scolastici.

L'amministrazione ha attivato, ai sensi della normativa vigente e dei contratti collettivi nazionali sottoscritti tra i rappresentanti del Ministero e delle organizzazioni sindacali di categoria, per il periodo di riferimento, un sistema di valutazione dei dirigenti scolastici denominato SI.VA.DIS⁴¹, al fine, tra l'altro, di costruire un sistema di valutazione delle prestazioni, dei comportamenti organizzativi e dei risultati gestionali dei dirigenti scolastici.

L'anno scolastico 2003 – 2004 è stato il primo di applicazione del processo di valutazione, svolto in forma di costante confronto fra valutatore e valutato e concluso con azioni di sviluppo da parte dell'amministrazione scolastica regionale.

Il Ministero si è servito della collaborazione dell'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema dell'Istruzione (INVALSI) per individuare un campione significativo a livello regionale di dirigenti scolastici, formare i valutatori e monitorare la sperimentazione. La prima

⁴¹ Sigla per Sistema di valutazione dei dirigenti scolastici;

sperimentazione ha riguardato 1.453 dirigenti, pari al 17 per cento del personale in servizio di ruolo per lo stesso anno scolastico.

L'amministrazione in preparazione del S.I.V.A.DIS 2, si è confrontata, oltre che con i sindacati, anche con i valutatori e i dirigenti regionali, giungendo ad un giudizio positivo sul carattere negoziale del modello e sugli effetti sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza, ma ammettendo, nel contempo, che occorreva rivedere alcuni aspetti procedurali in vista del secondo anno di sperimentazione, testando la funzionalità del fascicolo contenuto nelle nuove linee guida⁴².

Per l'anno scolastico 2004/2005, è stato infatti stabilito di ridurre la consistenza quantitativa del campione, attestato fra il 5 e l'8 per cento dei Dirigenti scolastici ed un rapporto numerico tra valutatori di prima istanza e valutati compreso tra un minimo di 1 a 3 ad un massimo di 8.

Sono stati realizzate, all'inizio del 2005, iniziative di informazione e confronto con i referenti regionali e i valutatori.

E' prevista la sperimentazione, in quest'ultimo anno, dell'opportunità, prospettata da parte sindacale, di estendere la valutazione in un arco di tempo corrispondente alla durata del contratto e di utilizzare, quali valutatori di prima istanza, anche Dirigenti scolastici "da selezionare e da formare".

Si ipotizza la selezione e la formazione di mille dirigenti scolastici con incarico aggiuntivo in qualità di valutatori, per far fronte alla valutazione a regime di circa 10.000 dirigenti scolastici.

Senza entrare nel merito del sistema, si richiama, da un lato, l'attenzione sulla circostanza che, in base all'art. 3 della sequenza contrattuale del 24 luglio 2003, rinnovata alle stesse condizioni nel 2004, in assenza di un compiuto sistema di valutazione, la retribuzione di risultato è erogata a ciascun dirigente scolastico nella misura del venti per cento della retribuzione di posizione percepita, dall'altro che occorre esaminare anche il rapporto tra il costo di 1.000 valutatori con incarico aggiuntivo ed effetti della valutazione in termini di miglioramento dell'efficacia, efficienza ed economicità conseguita attraverso la valutazione, cioè costruire un insieme di parametri che misurino gli effetti in modo attendibile.

4.1.2.12 Problemi emersi per il regolare avvio degli anni scolastici 2003-2004 e 2004-2005.

Mentre per il personale con le qualifiche dirigenziali non sono emersi particolari problemi, per il personale docente e ATA questi si sono verificati, in relazione all'entrata in vigore della legge n. 143 del 2004 (paradossalmente intitolata "norme per l'ordinato avvio dell'anno scolastico") e per la successiva n. 186 in data 27 luglio dello stesso anno (con la quale è stato convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, recante "disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione. Disposizioni per la rideterminazione di deleghe legislative e altre disposizioni connesse"). In particolare le norme contenute negli articoli 8 nonies e decies, concernenti le graduatorie permanenti, hanno causato ritardi e notevole contenzioso in sede di conferimento degli incarichi a tempo determinato e indeterminato.

Più in generale, si registrano, quali disfunzioni croniche dell'avvio, lo spostamento verso l'inizio dell'anno scolastico delle operazioni di determinazione e adeguamento degli organici alle situazioni di fatto, la macchinosità dei trasferimenti e della mobilità che si concludono a ridosso dell'apertura dell'anno scolastico, la frammentazione delle operazioni concernenti le utilizzazioni del personale in soprannumero, la tardiva pubblicazione delle graduatorie provinciali e d'istituto.

⁴² Il "fascicolo di valutazione", secondo le linee guida precitate, è lo strumento che accompagna tutta la procedura con la documentazione prodotta nelle varie fasi, registra le osservazioni e le interazioni fra valutatore e valutato, garantendo trasparenza e condivisione delle informazioni e delle valutazioni.

L'Amministrazione ha fatto tuttavia presente che si stava attrezzando per anticipare tutte le procedure e le diverse scadenze, ma tale intendimento merita tuttavia una accorta messa a punto del sistema, anche alla luce delle recenti riforme costituzionali e delle relative pronunce della Corte costituzionale.

Con sentenza della Corte Costituzionale n. 13 del 18 dicembre 2003, infatti, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 22 comma 3 della legge n. 448 del 2001, che mantiene alla competenza amministrativa di organi dello stato la distribuzione della dotazione organica regionale dei docenti tra gli istituti scolastici.

Nell'ambito della potestà legislativa concorrente attribuita alle Regioni (art. 117 Cost.) allo Stato compete "esclusivamente" la determinazione dei principi fondamentali unitamente alla definizione delle norme generali, mentre nell'ambito della legislazione regionale insiste "senz'altro" la programmazione della rete scolastica, cui resta strettamente connessa la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche. Alle regioni spetterebbe quindi la distribuzione della dotazione organica regionale dei docenti.

La Corte Costituzionale medesima, nel riaffermare l'innovatività del principio costituzionale, ha aggiunto che "per del tutto evidenti esigenze di continuità di funzionamento del servizio d'istruzione, gli adempimenti amministrativi previsti dalla norma – peraltro ormai dichiarata incostituzionale – debbano tuttavia continuare ad essere assolti dagli organi statali, fino a quando le Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo".

L'art. 22 comma 3 mantiene efficacia, quindi, fino a quando le Regioni, con legge, non attribuiranno ai propri organi la definizione delle dotazioni organiche del personale docente degli istituti scolastici.

Alla luce di tale ultima condizione non si può escludere il rischio, che alla pronuncia, da un lato, segua un periodo di grande incertezza e disomogenea applicazione sul territorio nazionale dell'innovativo assetto costituzionale della distribuzione del personale scolastico, dall'altro che il mancato completamento del principio di sussidiarietà provochi, per questo aspetto, l'ennesimo rinvio della regionalizzazione delle funzioni, con conseguenze sempre più traumatiche per lo svolgimento del servizio.

4.1.2.13 Spese di autoaggiornamento sostenute dal personale docente.

La direttiva ministeriale in data 17 luglio 2002, emanata in applicazione dell'art. 22 del CCNI stipulato il 5 giugno 2002, ha previsto che al personale docente fossero rimborsate le spese sostenute per iniziative di formazione svolte da enti accreditati e qualificati per corsi di specializzazione universitaria, *stages* presso aziende, acquisto libri e sottoscrizione di abbonamenti a riviste specializzate, acquisto software, abbonamenti a siti tematici e canoni.

Al riguardo il Ministero ha riferito che dopo l'emanazione del decreto del Ministro dell'Economia per la limitazione degli impegni e dei pagamenti⁴³ (cosiddetto "decreto taglia spese") ai sensi del DL 6 settembre 2002 n. 194 conv. dalla legge 31 ottobre 2002 n. 246, "l'emissione dei titoli di pagamento in alcuni casi non era perfezionata".

In base a direttive del Ministro dell'Istruzione emanate nel corso del 2003⁴⁴ è stato consentito per attività di autoaggiornamento deliberate e documentate l'utilizzo delle assegnazioni delle istituzioni scolastiche.

Tale sistema di finanziamento, per l'anno scolastico 2004/2005, è stato posto a carico di ciascuna istituzione scolastica in base a criteri definiti dalla Direttiva del 13 maggio 2004. Tuttavia occorre precisare che, con riguardo ad alcune delle iniziative di cui sopra, l'adozione di parametri di verifica del raggiungimento degli obiettivi, come l'aggiornamento attraverso consultazione di siti e riviste specializzate, appare problematica.

⁴³ Decreto Ministro economia e finanze 29 novembre 2002 in G.U. n. 282 del 29 novembre 2002.

⁴⁴ N°36 e n°79 del 2003.

4.1.3 Consistenza e distribuzione territoriale delle strutture scolastiche: gli istituti e le classi.

Tabella 6

Numero di sezioni /classi per per ordine scuola

Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
NORD OVEST	2001/2002	7.562	32.210	17.289	23.696	80.757
	2002/2003	7.691	32.217	17.343	23.932	81.183
	2003/2004	7.802	32.474	17.446	23.989	81.711
	2004/2005	7.887	32.688	17.494	24.107	82.176
NORD EST	2001/2002	4.045	21.590	11.422	16.324	53.381
	2002/2003	4.143	21.669	11.479	16.487	53.778
	2003/2004	4.278	21.776	11.557	16.457	54.068
	2004/2005	4.367	22.059	11.553	16.672	54.651
CENTRO	2001/2002	7.960	24.756	14.338	22.068	69.122
	2002/2003	7.960	24.602	14.318	22.107	68.987
	2003/2004	8.066	24.551	14.398	21.984	68.999
	2004/2005	8.098	24.590	14.287	22.046	69.021
SUD	2001/2002	14.896	41.434	25.986	34.478	116.794
	2002/2003	14.823	40.710	25.603	35.088	116.224
	2003/2004	14.807	40.106	25.220	35.222	115.355
	2004/2005	14.782	39.450	24.745	35.512	114.489
ISOLE	2001/2002	6.486	19.180	12.617	16.003	54.286
	2002/2003	6.483	18.813	12.444	16.336	54.076
	2003/2004	6.514	18.555	12.254	16.048	53.371
	2004/2005	6.554	18.237	11.946	16.087	52.824
Totale	2001/2002	40.949	139.170	81.652	112.569	374.340
	2002/2003	41.100 (+0,37%)	138.011 (-0,83%)	81.187 (-0,57%)	113.950 (+1,23%)	374.248 (-0,02%)
	2003/2004	41.467 (+0,89%)	137.462 (-0,4%)	80.875 (-0,38%)	113.700 (-0,22%)	373.504 (-0,2%)
	2004/2005	41.688 (+0,53%)	137.024 (-0,32%)	80.025 (-1,05%)	114.424 (+0,64%)	373.161 (-0,09%)

Fonte: MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione

Nota: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.

Tabella 7

Punti di erogazione del servizio per ordine scuola

Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
NORD OVEST	2001/2002	2.506	4.115	1.646	950	9.217
	2002/2003	2.535	4.100	1.648	960	9.243
	2003/2004	2.558	4.081	1.651	976	9.266
	2004/2005	2.568	4.065	1.658	990	9.281
NORD EST	2001/2002	1.476	2.833	1.111	736	6.156
	2002/2003	1.495	2.827	1.108	739	6.169
	2003/2004	1.504	2.814	1.107	748	6.173
	2004/2005	1.522	2.810	1.105	755	6.192
CENTRO	2001/2002	2.727	2.944	1.187	968	7.826
	2002/2003	2.738	2.930	1.188	973	7.829
	2003/2004	2.746	2.910	1.189	983	7.828
	2004/2005	2.753	2.899	1.198	986	7.836
SUD	2001/2002	4.714	4.377	2.083	1.465	12.639
	2002/2003	4.662	4.335	2.076	1.489	12.562
	2003/2004	4.644	4.302	2.071	1.505	12.522
	2004/2005	4.634	4.292	2.069	1.528	12.523
ISOLE	2001/2002	2.119	2.067	1.012	709	5.907
	2002/2003	2.116	2.057	1.007	715	5.895
	2003/2004	2.120	2.067	1.007	722	5.916
	2004/2005	2.124	2.079	1.007	724	5.934
Totale	2001/2002	13.542	16.336	7.039	4.828	41.745
	2002/2003	13.546 (+0,03%)	16.249 (-0,53%)	7.027 (-0,17%)	4.876 (+0,99%)	41.698 (-0,11%)
	2003/2004	13.572 (+0,19%)	16.174 (-0,46%)	7.025 (-0,03%)	4.934 (+1,19%)	41.705 (+0,02%)
	2004/2005	13.601 (+0,21%)	16.145 (-0,18%)	7.037 (+0,17%)	4.983 (+0,99%)	41.766 (+0,15%)

Fonte: MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione

Nota: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.

Tabella 8

Istituzioni scolastiche

Area geografica	Anno	Circoli didattici	Istituti comprensivi	Istituti principali di scuola secondaria di I grado	Istituti principali di scuola secondaria di II grado	Istituti d'istruzione secondaria superiore	Totale
NORD OVEST	2001/2002	551	738	297	469	173	2.228
	2002/2003	551	738	298	465	178	2.230
	2003/2004	542	751	294	460	183	2.230
	2004/2005	514	790	278	450	194	2.226
NORD EST	2001/2002	323	517	193	339	137	1.509
	2002/2003	325	517	192	338	138	1.510
	2003/2004	315	536	183	331	146	1.511
	2004/2005	296	559	171	326	152	1.504
CENTRO	2001/2002	488	571	264	468	180	1.971
	2002/2003	477	585	257	468	181	1.968
	2003/2004	472	593	252	467	183	1.967
	2004/2005	458	612	245	465	186	1.966
SUD	2001/2002	948	877	659	736	249	3.469
	2002/2003	948	878	659	733	250	3.468
	2003/2004	948	880	656	731	254	3.469
	2004/2005	940	892	648	728	265	3.473
ISOLE	2001/2002	392	580	190	313	136	1.611
	2002/2003	390	582	189	314	137	1.612
	2003/2004	390	584	188	312	141	1.615
	2004/2005	390	582	188	310	141	1.611
Totale	2001/2002	2.702	3.283	1.603	2.325	875	10.788
	2002/2003	2.691 (-0,41%)	3.300 (+0,52%)	1.595 (-0,5%)	2.318 (-0,3%)	884 (+1,03%)	10.788 (0%)
	2003/2004	2.667 (-0,89%)	3.344 (+1,33%)	1.573 (-1,38%)	2.301 (-0,73%)	907 (+2,6%)	10.792 (+0,04%)
	2004/2005	2.598 (-2,59%)	3.435 (+2,72%)	1.530 (-2,73%)	2.279 (-0,96%)	938 (+3,42%)	10.780 (-0,11%)

Fonte: MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione

Nota: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.

Le tabelle descrivono la consistenza delle strutture dei tre livelli che il sistema scolastico appresta per l'erogazione del servizio: sezioni/classi; punti di erogazione ed istituti. Le sezioni/classi costituiscono le unità base del servizio scolastico, intorno alle quali si organizzano le risorse umane, strumentali e logistiche. Nel 2004-2005 si sono attestate a 373.161, segnando negli anni un progressivo lieve decremento, solo in parte contrastato nella scuola dell'infanzia e nella scuola secondaria superiore.

In riferimento all'anno scolastico 2004-2005 le sezioni/classi si sono così ripartite per ordine di scuola:

▪	dell'infanzia	11,17 per cento;
▪	primaria	36,72 per cento;
▪	sec. I grado	21,44 per cento;
▪	sec. II grado	30,66 per cento;

e per area geografica:

▪	nord ovest	22,02 per cento;
▪	nord est	14,64 per cento ;
▪	centro	18,49 per cento ;
▪	sud	30,68 per cento ;
▪	isole	14,15 per cento.

Esse, nell'ultimo e nel primo anno scolastico del quadriennio considerato, hanno potuto contare, rispettivamente, su 2,27 e su 2,28 docenti ciascuna⁴⁵. La valutazione di questi dati va effettuata tenendo conto che nella scuola dell'infanzia e nella scuola a tempo pieno sulla stessa sezione/classe insistono più docenti.

I punti di erogazione del servizio, che rappresentano la più capillare presenza delle strutture scolastiche sul territorio, risultano in lievissima crescita, avendo raggiunto ultimamente le 41.766 unità con una media di circa 9 sezioni/classi ciascuno. Nello stesso anno presso ogni punto hanno operato in media 20,3 docenti; nel 2001-2002 l'indice era stato 20,5.

Gli istituti hanno registrato una limitata riduzione nell'ultimo anno del quadriennio considerato: 10.780; in costante crescita sono gli istituti comprensivi e quelli di istruzione secondaria superiore. Nell'anno scolastico 2004-2005 ciascun istituto ha riunito in media 34,6 sezioni/classi e 3,8 punti di erogazione. La distribuzione territoriale è coerente con le precedenti segnalazioni⁴⁶. Il numero di docenti presenti presso ogni istituto è stato mediamente di 78,7 nel 2004-2005 e di 79,3 nel 2001-2002.

Per il calcolo degli indicatori relativi ai docenti sono state considerate tutte le categorie: a tempo indeterminato, di religione, annuali, fino al termine delle attività didattiche. Gli indicatori rendono informazioni che possono risultare parzialmente sovrastimate, perché una quota, difficilmente quantificabile, di docenti incaricati fino al termine delle attività didattiche sostituisce docenti di ruolo che espletano incarichi sindacali, fuori ruolo, etc. Un'altra quota di docenti della stessa categoria svolge un servizio ridotto rispetto all'orario di cattedra completo.

Negli anni scolastici 2004-2005 e 2001-2002 sono state presenti in ogni istituto 23,3 e 23,9 unità di personale ATA. Questi dati rendono informazioni non del tutto affidabili; infatti su di essi incidono due aspetti contrastanti. Il numero di unità di personale non comprende i lavoratori socialmente utili (LSU) impegnati nelle scuole e non tiene conto che una quota di

⁴⁵ Il numero di docenti, considerato in questo paragrafo per il calcolo degli indicatori, è, per l'anno scolastico 2004-2005, 848.933 e, per l'anno scolastico 2001-2002, 856.210; esso è desunto dalle tabelle 15, 17, 24, 25.

⁴⁶ La presenza delle scuole statali nei comuni, nell'anno scolastico 2003-2004, è risultata così distribuita (*per 100 comuni*): scuola dell'infanzia 71,1; primaria 88,4; secondaria I grado 67,9; secondaria II grado 18,6.

dipendenti a tempo determinato sostituisce personale di ruolo che ricopre incarichi sindacali, assente per maternità o collocato fuori ruolo⁴⁷.

Quest'ultima notazione, che, come si è visto in precedenza, trova corrispondenza anche per i docenti, è importante perché porta ad evidenza le due finalità divergenti secondo le quali gli indicatori del sistema scolastico possono essere calcolati: a) la percezione dei termini qualitativi e quantitativi del servizio fornito agli alunni, per i quali, per una informazione corretta, si deve tener conto esclusivamente del personale effettivamente impegnato nell'erogazione dello servizio stesso; b) l'esatta quantificazione della spesa determinata dal complessivo funzionamento del sistema scolastico, che deve tener conto anche del costo delle unità di personale legittimamente distolte da esso.

Se si considera il numero totale di unità del personale (dirigenti-docenti-ATA), ogni istituto ha potuto contare in media, nel 2004-2005, su 102,81 unità e, nel 2001-2002, su 104,11 unità.

E' quindi possibile, sempre in rapporto agli anno scolastico finora considerati, esporre le relazioni numeriche esistenti tra gli alunni e le altre componenti, fisiche e strutturali, del sistema scolastico nella sua globalità. Più in particolare, i dati riportati nelle tabelle consentono di condurre l'analisi in ordine ai diversi anno scolastico, agli ordini di scuola ed alle ripartizioni geografiche.

	2004-2005	2001-2002
alunni/docenti	9,0	8,9
alunni/personale	6,9	6,8
alunni/punti di erogazione	183,8	182,2
alunni/sezioni-classi	20,6	20,3
alunni/istituti	712,1	705,2

Il raffronto dei rapporti relativi ai due anni scolastici fa emergere un sia pur ridotto, progressivo contenimento del personale e delle strutture. La seguente tavola offre, in relazione a quattro anni scolastici, una più precisa rappresentazione dell'andamento del più importante parametro del sistema scolastico – rapporto numerico studenti/docenti – riferita alle scuole statali nei diversi livelli di istruzione.

5. Il sistema universitario.

Le esigenze dettate dall'economia complessiva di questa relazione e la circostanza che è in via di completamento da parte della Corte uno specifico referto sul sistema universitario inducono a soffermarsi in questa sede sugli aspetti essenziali che hanno interessato l'istruzione superiore nell'anno 2004. Essi vanno rinvenuti: a) nelle disposizioni finanziarie e nella applicazione amministrativa che ne è seguita; b) nel volume del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) e nei mutamenti avviati per i criteri di riparto tra gli atenei; c) nelle modifiche apportate alla disciplina degli ordinamenti didattici; d) nelle iniziative legislative, tuttora non giunte a definizione, riguardanti lo stato giuridico ed economico dei docenti e ricercatori; nelle misure individuate per la programmazione dei fabbisogni di personale.

5.1 Disposizioni finanziarie e applicazione amministrativa.

La legge finanziaria 2004 (legge n. 350 del 2003) – art. 3, comma 1 - ha innanzitutto individuato, per il triennio 2004-2006, il limite di crescita del fabbisogno del sistema universitario nel 4 per cento di quello determinato a consuntivo relativo all'anno precedente. Il

⁴⁷ Il numero di unità considerate per i due anno scolastico in questione – 250.851 e 257.671 – è desunto dalle tabelle 19 e 26.

fabbisogno così determinato è incrementato delle competenze arretrate dovute al personale in applicazione dei CCNL (comma 7).

La conferma del limite di spesa, pari al 90 per cento della quota FFO, impegnata da ciascun ateneo per gli assegni fissi del personale è accompagnata dalla autorizzazione per l'assunzione dei ricercatori vincitori di concorso al 31 ottobre 2003 e dalla istituzione di un apposito fondo (comma 53). La disponibilità assicurata, comprensiva della quota destinata agli enti di ricerca, è stata di 35,244 milioni, pressoché interamente trasferita ai destinatari nell'esercizio (capitolo 5554).

Le risorse messe a disposizione per l'anno 2004 dalla tabella C possono essere esposte in sintesi come segue. Il complessivo volume di 6.964 milioni si distribuisce su tre comparti: a) università statali 6.675 milioni; b) università non statali 114 milioni; c) diritto allo studio e residenze 175 milioni.

Agli studenti capaci e meritevoli possono essere concessi prestiti fiduciari per il finanziamento degli studi. La restituzione dei prestiti è garantita da un fondo di 10 milioni, destinato anche alla concessione agli studenti privi di mezzi di contributi in conto interessi per il rimborso dei prestiti ottenuti (art. 4, commi 99-104). La norma – comma 101 - che affidava la gestione del fondo a Sviluppo Italia s.p.a. è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 308 del 2004.

Le due principali voci delle risorse destinate alle università statali sono costituite dal fondo di finanziamento ordinario (FFO) e dai piani di sviluppo. Nel 2004 il FFO è stato pari a 6.552 milioni, comprensivo di un incremento di 7 milioni sulla iniziale previsione della tabella C, registrando un indice di crescita sull'anno precedente di oltre il 4 per cento. La previsione iniziale 2005 si è ulteriormente elevata del 6,7 per cento, portandosi a 6.995 milioni.

Le disponibilità per i piani di sviluppo hanno, invece, subito un contenimento di circa il 2 per cento, fermandosi a circa 122 milioni, importo sostanzialmente confermato per il 2005. Tali importi costituiscono le prime due annualità degli stanziamenti resi disponibili per il piano di sviluppo relativo al triennio 2004-2006, approvato dal decreto 5 agosto 2004, n. 262. I principali interventi finanziati riguardano la riduzione degli squilibri, l'ampliamento dell'offerta formativa mediante l'istituzione di corsi di laurea e di facoltà, la banca dati dell'offerta formativa, l'anagrafe degli studenti, i corsi di dottorato di ricerca. Le risorse trasferite agli atenei in conto competenza sono state 68 milioni, destinate essenzialmente agli interventi di riequilibrio, unitamente a 53 milioni costituiti da residui degli esercizi 2002 e 2003.

Accanto alle suddette disponibilità va portata l'attenzione sulle tre dotazioni volte a finanziare interventi diretti per gli studenti: borse di studio e prestiti fiduciari; sostegno e mobilità; alloggi e residenze. La prima ha potuto contare nel 2004 su 144 milioni, superando del 16 per cento quella del 2003; i mezzi relativi alle altre due finalità, nel confronto 2004/2003, risultano sostanzialmente stabili, rispettivamente, 78 milioni e 57 milioni.

La ricostruzione delle principali fonti che assicurano la provvista del sistema universitario va integrata con alcune informazioni riguardanti gli aspetti generali della gestione delle università.

La legge n. 388 del 2000 – art. 56, commi 1 e 3 – prevede la determinazione del fabbisogno annuale del sistema universitario, successivamente ripartito per ciascuna istituzione. Le verifiche concernenti il triennio 2002-2003 attestano l'avvenuto rispetto del fabbisogno programmato. Infatti, in ciascuno degli anni il fabbisogno realizzato è risultato inferiore. Il valore 2004 è stato 8.038 milioni, che segna un incremento del 7 per cento nel triennio.

L'andamento del complessivo volume delle giacenze di tesoreria nel triennio 2002-2004 è in crescita. Le ragioni di questo risultato non possono essere riportate unicamente a difficoltà insorte nell'azione degli atenei, dovendosi tener conto anche dei condizionamenti e degli effetti della rigorosa disciplina dei flussi di cassa delle amministrazioni pubbliche adottata in questi anni.

Si è passati dai circa 891 milioni del 2002 ai circa 1.200 milioni del 2003 per giungere ai circa 1.214 milioni del 2004: nel triennio si è quindi registrato un incremento che ha superato il 36 per cento.

A questo vincolo restano assoggettate le università – tuttora la maggioranza – che utilizzano la tesoreria unica, essendo, per altro verso, avviato un processo di sperimentazione di uscita dal sistema. La disciplina 2004 è stata adottata con il decreto MEF 5 marzo 2004, che, per gli atenei, ha previsto il limite del 14 per cento commisurato alle assegnazioni ottenute nel 2003 sul FFO. Il che ha comportato che il Ministero ha potuto trasferire risorse sui rispettivi conti di tesoreria delle università solo quando l'entità delle giacenze fosse discesa almeno al 14 per cento delle assegnazioni 2003, con l'ulteriore vincolo di non superare per ciascun versamento il 25 per cento delle assegnazioni di competenza 2003. Ciò per ogni singola operazione di trasferimento di fondi, ma l'importo di tutte quelle effettuate nel 2004 non ha potuto superare la differenza tra il fabbisogno programmato di ciascun ateneo ed il 90 per cento della giacenza rilevata al 31 dicembre 2003.

In applicazione della suddetta disciplina il Ministero nel 2004 ha trasferito risorse agli atenei pari a circa il 58 per cento della dotazione di competenza del FFO – 3.779 milioni -; nello stesso anno risultano trasferiti anche circa 3.000 milioni provenienti dai residui degli anni precedenti.

5.1.1 Il fondo di finanziamento ordinario ed il nuovo modello di riparto.

Secondo quanto detto in precedenza, il volume di risorse trasferite alle università nel 2004 per le esigenze del funzionamento ordinario è stato di 6.779 milioni, a questa somma si aggiungono 2.719 milioni di residui di competenza. Il riparto e l'assegnazione della dotazione di competenza sono avvenuti secondo i criteri definiti dal decreto del Ministro 23 aprile 2004, che ha individuato le seguenti principali finalizzazioni di spesa:

- copertura di obbligazioni assunte;
- copertura dei maggiori oneri per spese di personale;
- valutazione ed accelerazione del riequilibrio;
- incentivazione della mobilità dei docenti;
- chiamate di studiosi ed esperti stranieri o italiani residenti all'estero.

Questi criteri hanno, tra l'altro, consentito una prima applicazione del nuovo modello per la ripartizione teorica del FFO delle università statali, messo a punto dal Comitato per la valutazione del sistema universitario, mediante l'utilizzazione di 30 milioni per interventi di valutazione dei risultati e di riequilibrio. Successivamente, il modello è stato approvato con decreto 28 luglio 2004, che prevede che l'annuale decreto di riparto del FFO individui quote progressive da destinare in relazione agli esiti della valutazione condotta secondo le indicazioni del nuovo modello. L'obiettivo che viene perseguito, come sviluppo dell'azione svolta negli anni precedenti, è quello di lasciare, progressivamente, un più ampio spazio ad una distribuzione del FFO fondata sulla comparazione dei servizi formativi attivati e dei risultati ottenuti. Per questo il nuovo modello propone di attribuire le risorse mediante la valutazione delle seguenti voci da rapportare alle percentuali indicate:

- 30 per cento - domanda da soddisfare, misurata in termini di studenti iscritti;
- 30 per cento - risultati dei processi formativi, misurata in termini di crediti acquisiti;
- 30 per cento - risultati delle attività di ricerca scientifica;
- 10 per cento - incentivi specifici.

5.1.2 Le modifiche agli ordinamenti didattici.

Sull'esercizio dell'autonomia didattica da parte degli atenei è incisivamente intervenuto il regolamento emanato con il decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270⁴⁸, apportando modifiche al decreto 3 novembre 1999, n. 509.

Gli aspetti essenziali delle modifiche riguardano:

- l'individuazione dei corsi e dei titoli relativi alla laurea triennale (primo livello) e di quelli che conducono alla laurea magistrale (secondo livello);
- previsione di attività formative di base comuni nel primo anno dei corsi di laurea e successiva articolazione dei percorsi di studio (due anni) in corsi a carattere metodologico o professionale;
- la programmazione e la misurazione dello studio mediante i crediti formativi universitari (Cfu);
- alla laurea magistrale l'accesso con la laurea o con il diploma triennale oppure, per le lauree a ciclo unico (corsi di studio che in base alla normativa comunitaria non prevedano titoli di primo livello) e per i corsi di studio relativi alle professioni legali, con il diploma di scuola secondaria superiore;
- l'ambito dell'autonomia didattica delle università nella denominazione dei corsi e nella determinazione degli ordinamenti didattici anche mediante l'indicazione dei contenuti dei regolamenti didattici di ateneo e dei regolamenti dei corsi di studio.

Il nuovo impianto dei corsi universitari deve essere sperimentato per alcuni anni per poter verificare se esso avrà risposto alle esigenze che hanno indotto alle modifiche. L'intervento ha inteso contenere il numero dei corsi attivati dagli atenei senza tener conto di un effettivo confronto con le reali necessità espresse dal mondo del lavoro e della produzione e con le risorse, in termini di personale e di strutture, nella disponibilità delle università per poter assicurare un'adeguata qualità del servizio formativo. In questa prospettiva, due disposizioni appaiono rispondere alle esigenze ora richiamate. La riconduzione dell'individuazione delle classi di corsi di studio al Ministero e la previsione della loro modifica o istituzione, unitamente all'indicazione degli obiettivi formativi qualificanti e delle conseguenti attività formative (art 4, comma 2), dovrebbero comportarne l'ancoraggio ad elementi di più attenta ponderazione. L'altra norma – art. 9 – esige che le università attivino i corsi rispettando i requisiti strutturali, organizzativi e di qualificazione dei docenti determinati con decreto del Ministro e che gli stessi vengano inseriti nella banca dati nazionale dell'offerta formativa. Per l'attuazione di quest'ultima disposizione da parte delle università, il decreto 27 gennaio 2005 ha definito le procedure per l'implementazione della banca dati nella sezione regolamenti didattici d'ateneo ed in quella relativa all'offerta formativa annuale, ed ai requisiti minimi.

5.1.3 Iniziative legislative inerenti lo stato giuridico dei professori universitari; misure per la determinazione del fabbisogno del personale delle università.

Con il disegno di legge, presentato alla Camera nel febbraio 2004 (AC. n. 4735), il Governo ha chiesto la delega per una nuova disciplina dello stato giuridico dei docenti universitari, compresi i ricercatori, che interviene su tre principali aspetti: il reclutamento, i diritti e doveri, la tipologia dei rapporti di lavoro.

In attesa del perfezionamento del provvedimento, l'art. 1, comma 2, del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 31 marzo 2005, n. 43 ha elevato il trattamento economico dei ricercatori dopo un anno di servizio, portandolo al 70 per cento di quello proprio del professore associato di pari anzianità. La spesa è quantificata dall'art. 8 in circa 29 milioni per il 2005, in circa 44 milioni per il 2006, in circa 45 milioni per il 2007, in

⁴⁸ GU. n. 266 del 12 novembre 2004.

circa 28 milioni per il 2008 e in circa 19 milioni dal 2009 ed posta a carico del FFO, il che assorbe una quota dell'incremento registrato dal fondo negli ultimi due anni.

Il comma 2 bis dello stesso articolo 1 riduce all'indicazione di un solo idoneo per posto bandito la proposta della commissione giudicatrice delle procedure di valutazione comparativa per professori ordinari ed associati. La misura, che sarà operativa per i posti banditi successivamente al 15 maggio 2005, introduce un elemento di più accentuata selettività che dovrebbe assicurare una più elevata qualificazione delle scelte delle commissioni.

Una disposizione di notevole rilievo ha introdotto il comma 105 dell'art. 1 della legge finanziaria 2005 (legge n. 311 del 2004). Essa stabilisce che le università, a decorrere dall'anno 2005, debbano adottare programmi triennali volti a determinare il fabbisogno di personale sia a tempo indeterminato che determinato entro i limiti delle risorse dei propri bilanci. I programmi sono valutati dal Ministero per verificarne la compatibilità con le risorse rese disponibili dal FFO.⁴⁹

Di ancor più ampia portata è la previsione dell'art. 1 ter che impegna gli atenei a decorrere dal 2006 ad adottare entro il 30 giugno di ogni anno programmi triennali coerenti con gli indirizzi definiti dal Ministro, sentiti gli organi del sistema universitario. Oggetto dei programmi sono i corsi di studio da attivare o da sopprimere; il programma della ricerca scientifica; i servizi e gli interventi a favore degli studenti; le iniziative per l'internazionalizzazione; il fabbisogno del personale. I programmi sono valutati dal Ministero sulla base di parametri e criteri individuati dal Ministro; dell'esito della valutazione lo stesso Ministro riferisce ogni triennio al Parlamento.

Questa norma innova le procedure della programmazione universitaria in una duplice direzione: da un lato chiama le università a svolgere un ruolo che valorizza le loro scelte autonome, dall'altro il Ministero appare rafforzare i propri strumenti di governo del sistema al fine di consentirne la necessaria armonizzazione.

6. La ricerca.

6.1 Il quadro della ricerca nel tempo.

Le attività di ricerca svolte dal MIUR nel 2004 sono apparse in evoluzione positiva rispetto al precedente esercizio per articolazione di ricerche, tipologie d'interventi, strumenti attivati, allargamento della gestione ad una molteplicità di amministrazioni, tanto da confermare la crescente percezione del carattere trasversale del valore ricerca come risorsa fondamentale. Tuttavia sembra accrescersi il rischio di sovrapposizioni tematiche nei diversi programmi e nei diversi progetti, anche per il perdurare dell'assenza di uno strumento efficace di verifica, già sottolineata dalla Corte, di un vero coordinamento della ricerca, che pure era previsto dai decreti delegati dalla legge n. 59 del 1997 d.lgs. n. 204 del 1998 e n. 297 del 1999.

Un aspetto che è sembrato aggravarsi è costituito dallo svolgimento delle attività secondo scansioni temporali incompatibili con l'efficacia dei finanziamenti, destinati ad accrescere la competitività, che risulta, viceversa, sempre più caratterizzata dalla necessità di avvicinare ricerca, verifica e utilizzazione.

Inoltre, aspetto preoccupante è il calo di risorse rispetto alle previsioni nelle linee guida del 2002, anche se il Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR) è risultato, alla fine del 2004 in recupero rispetto al 2003.

Per quanto riguarda in particolare lo stato della ricerca applicata, secondo quanto riferito nell'ultima indagine svolta relativamente alla ricerca applicata negli anni dal 1999 al 2003, fino a quest'ultimo esercizio⁵⁰, l'inizio a decorrere del secondo semestre del 2001, la durata media (trentasei mesi) e i tempi prolungati per le verifiche finali dei progetti di ricerca, non hanno consentito di accertare una compiuta capacità di reazione che consentisse di riferire

⁴⁹ Cfr. art. 1, comma 1, del d.l. n. 7 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 43 del 2005.

⁵⁰ Cfr. Delibera n. 12/2005/G, del 16 maggio 2005;

sull'efficacia dell'attuale assetto normativo, introdotto con d.lgs. n. 297 del 1999 ed in particolare sui primi esiti del programma nazionale della ricerca, fin dal d.lgs. n. 204 del 1998.

In particolare, non si sono potuti utilizzare gli esiti del Programma nazionale della ricerca 2001-2003, il cui processo è iniziato nel secondo semestre del 2001 e, al 2003, non ha consentito di trarre alcun esito dai progetti.

Più in generale i finanziamenti statali destinati al Programma medesimo, nel corso del 2001 sono stati fortemente ridimensionati ed anche redistribuiti in programmi avviati da altri dicasteri.

Nei diversi DPEF emanati nel periodo 1999-2003, le previsioni dei più recenti smentiscono quelle dei precedenti, senza che vi sia traccia di verifica degli obiettivi.

Dalle diverse fonti statistiche ministeriali (ANR, IV COMMISSIONE CIPE, CIVR) non è stato tratto un panorama di provenienza MIUR sufficientemente condiviso sugli enti che svolgono ricerca e sui diversi soggetti e organismi che hanno svolto tale funzione congiuntamente ad altre.

Circa il rapporto pubblico - privato, nei progetti di ricerca presentati congiuntamente negli anni dal 2001 al 2004, c'è stata una tendenza alla diminuzione delle somme impegnate a tale scopo.

E' mancata, se non definitivamente tramontata, la realizzazione di un governo del sistema basato sull'insieme di organi di consultazione, di partecipazione e di controllo previsto dal d.lgs. n. 204 del 1998, alla quale è sopravvissuto, oltre al Comitato unico istituito ai sensi del d.lgs. n. 297 del 1999, il solo CIVR, con un'attività che è entrata a regime a metà del 2004.

Dal Programma nazionale della ricerca 2001-2003 non è derivata una base certa di esperienze per il successivo, relativo al 2005-2007.

Il ruolo svolto dall'Anagrafe nazionale delle ricerche non è risultato rispondente all'obiettivo ad essa assegnato per evitare la duplicazione delle ricerche e di costituire una banca dati dei risultati delle verifiche e delle valutazioni.

La normativa comunitaria non consente ai singoli Stati nazionali di finanziare le attività di ricerca delle grandi imprese che non siano di carattere addizionale rispetto a quelle normalmente condotte dalle stesse.

Con riferimento alle piccole e medie imprese, tale indirizzo impone che non possa ritenersi presuntivamente presente un effettivo contenuto innovativo nei processi industriali e nelle attività di produzione svolte dalle stesse; esso va di volta in volta attentamente verificato.

I tempi dei progetti a sportello per giungere alla relazione finale, sono apparsi eccessivamente prolungati rispetto al previsto.

Manca, allo stato, ogni riscontro sull'efficacia del Fondo Integrativo Speciale della Ricerca.

Per esso non sono stati, infatti, acquisiti collaudi finali su alcuna delle ricerche. Dai relativi pagamenti risulta che, al 2003, soltanto poco più del 22 per cento dei progetti finanziati nel 1999 avevano ottenuto un'annualità, quando era prevista già la conclusione delle attività di ricerca.

Rispetto alle previsioni normative del 1999, l'azione del CIVR⁵¹ è apparsa in ritardo, disomogenea come avanzamento e, per espressa denuncia dello stesso organo riportata nella successiva relazione, relativa al periodo 2000/2001, ancora limitata come esiti, almeno fino all'emanazione delle linee guida per la valutazione della ricerca, presentate dal Ministro dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca il 20 maggio 2003.

Sulla base delle relazioni del MIUR relative al biennio 2001 - 2002 è stato delineato un quadro tendenziale in cui hanno prevalso le piccole imprese con un basso importo per singolo progetto, impegnate nelle iniziative a finanziamento prevalentemente valutativo con carattere

⁵¹ Comitato d'indirizzo per la valutazione della ricerca.

d'avanguardia, concentrate più nella innovazione di sistema e di processo che di tecnologia: le iniziative brevettuali avrebbero continuato ad essere appannaggio delle grandi imprese, come pure i decreti di concessione delle agevolazioni.

Circa i controlli finali sui singoli progetti, aveva superato il collaudo finale un terzo delle iniziative, tutte relative alla legge n. 46 del 1982.

Gran parte delle relazioni finali è stata presentata in ritardo, come in ritardo sono risultati la maggior parte dei progetti.

Non è stato riscontrato l'adempimento all'obbligo di presentare, entro i due anni successivi alla conclusione del progetto, una relazione in merito all'impatto economico occupazionale dei risultati raggiunti, in mancanza del quale il soggetto fruitore dovrebbe essere escluso, negli anni successivi, dalle agevolazione medesime.

Tra le relazioni finali e l'effettiva gestione degli esiti della ricerca applicata, è stata dunque accertata, fino al 2003, l'esistenza di una specie di «terra di nessuno», creatasi per l'assenza di una effettiva misurazione dell'efficacia delle ricerche che, prevista alla verifica finale, non è però risultata confermata, come esiti concreti, né dal CIVR né dalle attività di monitoraggio svolte dal Ministero.

Si è assistito, nel periodo 1999 - 2000, ad un declino delle attività di ricerca a sportello, anche se, dal 2001 in poi, si sono colti sintomi di ripresa della domanda; le attività imprenditoriali di ricerca sono apparse orientate in misura minoritaria alle innovazioni di prodotto rispetto alle iniziative rivolte a conseguire obiettivi di maggiore efficienza e margini di economicità all'interno dell'impresa. Tale quadro, con riguardo ai ritardi accumulati nella ricerca a sportello, è stato purtroppo confermato dai dati del 2004 riferiti ancora alla legge n. 46 del 1982, riguardo alla quale ancora non sono disponibili i dati relativi agli esiti.

Per quanto concerne l'applicazione del regime successivo, disciplinato dal decreto ministeriale n. 593 dell'8 agosto 2000 emanato ai sensi del decreto legislativo n. 297 del 27 luglio 1999, nel corso del 2004, con decreto del Ministro dell'economia e delle Finanze, emesso in attuazione della legge finanziaria del 2003, è stata definita la riforma delle agevolazioni concesse a valere sul FAR in applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 72 della legge 27 dicembre 2002 n. 289⁵² ed è stata resa possibile la ripresa delle attività di agevolazione a carico del FAR, ma limitatamente agli interventi negoziali, nonché agli interventi valutativi nel Mezzogiorno.

Per gli interventi valutativi nelle aree non depresse del Centro Nord, la sospensione, decretata con D.D. n. 296 del 2002 è stata interrotta solo nel 2005, allorché con decreto ministeriale del 31 gennaio, 231 milioni, dei 600 milioni, ricavati dalle operazioni di cartolarizzazione dei crediti dello Stato relativi ai finanziamenti di investimenti in ricerca sono stati destinati alla copertura delle esigenze dei «migliori» dei progetti a suo tempo sospesi con riguardo ai quali sono stati previsti i criteri e le modalità procedurali per la loro individuazione.

Per i progetti relativi al Mezzogiorno non è stata sospesa l'attività di selezione e valutazione, anche se, in considerazione del numero di domande esistenti, con decreto direttoriale del 26 febbraio 2004, pubblicato nella GU del 2 marzo, n. 51 è stata sospesa la ricezione di ulteriori domande. Nel corso del 2004 è stata svolta la seguente attività:

Progetti in istruttoria	232
Progetti esaminati dal comitato	302
Progetti ammessi a finanziamento	135

⁵² L'art. 72 della legge 27 dicembre 2002 n. 289 ha previsto al comma 1, che le somme iscritte nei capitoli del bilancio dello Stato aventi natura di trasferimenti alle imprese per contributi alla produzione e agli investimenti affluiscono ad appositi contributi rotativi in ciascuno stato di previsione della spesa e, al comma 2, che i contributi a carico dei fondi di cui al predetto comma 1, concessi a decorrere dal 1° gennaio 2003; siano attribuiti secondo criteri e modalità stabiliti dal Ministro delle Finanze.

E' proseguito, a seguito di un'ondata di progetti presentati sul finire del vecchio regime, l'esame delle – ormai abrogate⁵³: - forme di finanziamento previste dalla legge n. 488/92 e n. 46/82 per i quali i tempi per il procedimento relativo avrebbero da tempo dovuto essere esauriti sono stati adottati n. 6 decreti di ammissione a finanziamento per 65 progetti per un impegno di risorse pari a 165 milioni, peraltro tutte a carico del FAR

Secondo i dati ministeriali la situazione, relativamente alle variazioni degli investimenti del bilancio MIUR in ricerca e sviluppo per il biennio 2003 – 2004, con riguardo alla differenza d'investimento effettuato rispetto al 2002 e rispetto alle linee guida dello stesso anno, suddivise per assi,⁵⁴, ha evidenziato che per l'asse 1, comprendente i progetti di ricerca d'interesse nazionale e il fondo ordinario enti, nel cumulo fra le due variazioni, vi è stata una riduzione di ben 579 milioni.

Nell'asse 2, cumulando le variazioni dei due anni e compensando gli aumenti d'investimenti effettuati con le diminuzioni di investimenti previsti dalle linee rispetto al 2002 nel biennio, soprattutto per effetto di una enorme diminuzione di finanziamenti per il Fondo investimenti per la ricerca di base (FIRB), vi sarebbe stata una diminuzione di -1.002,3 milioni.

Per gli assi 3 e 4, entrambi relativi al Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca, vi sarebbe stato un considerevole aumento per gli investimenti effettuati al 2004 rispetto al 2002, soprattutto per effetto della cartolarizzazione, ma questa non sarebbe riuscita a compensare i minori investimenti effettuati rispetto alle linee guida del 2002, che hanno portato la diminuzione stessa a - 1.481,4 milioni.

Il totale generale cumulato nel 2003 e nel 2004 per investimenti in ricerca avrebbe portato ad uno scostamento rispetto alle linee guida del 2002 pari a – 3.062,7 milioni.

Tabella 9

(milioni di euro)

	Base 2002	2003		2004		TOTALE	
		Variazioni rispetto 2002	Variazioni rispetto Linee Guida	Variazioni rispetto 2002	Variazioni rispetto Linee Guida	Variazioni rispetto 2002	Variazioni rispetto Linee Guida 2003+2004
ASSE 1							
PRIN	128	-2		-29		-31	
FOE	1581	-31		58		27	
Totale		-33	-303	29	-276	-4	-579
ASSE 2							
FIRB	12,9	195,6	244,4	142,1	-757,9	337,7	-1002,3
ASSE 3 + ASSE 4							
FAR	427	58,6	-726,4	595*	-755	653,6	-1481,4
TOTALE GENERALE						987,3	-3062,7

* per effetto della "cartolarizzazione"

⁵³ Trenta giorni dopo la pubblicazione del DM n. 593 dell'8 agosto 2000, intercorsa a febbraio del 2001.

⁵⁴ Gli assi della ricerca sono quattro e sono stati individuati dalle linee guida per la ricerca approvate dal CIPE con delibera del 19 aprile 2002; essi consistono, in estrema sintesi, in: 1) ricerca di base, 2) ricerca "mission oriented"; 3) ricerca industriale; 4) promozione della capacità di ricerca e sviluppo delle PMI; aggregazioni territoriali in settori high-tech.

In sintesi, il finanziamento più rilevante è derivato dalla cartolarizzazione, cioè dalla vendita agli istituti bancari, compresi quelli che avevano svolto per anni le istruttorie dei progetti stessi, dei crediti relativi ai progetti, avviati negli anni passati e non ancora conclusi, al valore dell'80 per cento degli stessi, performance che può ritenersi buona, ma che testimonia delle situazioni di accumulo del passato e dalla carenza cronica di fondi effettivamente disponibili per la ricerca. Il Programma nazionale per la Ricerca 2001-2003 è stato, infatti, finanziato in larga parte con il ricavato della cessione delle licenze delle frequenze di banda larga per la commercializzazione dei telefoni cellulari di terza generazione (2.270 milioni)

6.1.1 La ricerca MIUR - Regioni nel 2004.

Per quanto riguarda i rapporti con le regioni, dopo il mutamento delle competenze dovuto all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, alla fine del 2004 sono state raggiunte intese con l'Abruzzo, il Molise, la Campania, la Puglia, la Basilicata, la Calabria, la Sicilia e la Sardegna per l'utilizzazione di 140 milioni messi a disposizione dalla delibera del CIPE n. 17 del 2003. IL complesso della spesa movimentata è prevista nell'ordine di 301,4 milioni.

Entro quattro mesi dalla assegnazione definitiva dovranno essere stipulati accordi di programma quadro. L'attivazione dei finanziamenti è subordinata alla messa a disposizione dei finanziamenti da parte di tutti i soggetti partecipanti.

Annualmente dovrebbe esservi un rapporto di monitoraggio che puntualizzi l'avanzamento procedurale, finanziario e fisico delle azioni, e contenga la stima dell'impatto a livello economico e sociale.

Presso le regioni sono stati avviati i distretti tecnologici, consistenti in progetti proposti dalle stesse in coerenza con le Linee guida del Governo in materia di politica scientifica e tecnologica, con la partecipazione di aziende leader nel settore e con l'apporto di competenze e finanziamenti pubblici e privati e l'intervento di attori significativi del sistema finanziario e regionale.

6.1.2 I finanziamenti del F.A.R. nel 2004.

I provvedimenti di riparto presi dal Ministro con riguardo al Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR), rispettivamente con i decreti n. 1911 dell'11 novembre 2003 e n. 1572 dell'11 novembre 2004, testimoniano di un aumento, dal 2003 al 2004, dei finanziamenti destinati ai diversi strumenti descritti nelle tabelle allegate 10 e 11, pari, da un esercizio ad un altro, al 72,79 per cento; in quest'ultimo esercizio si riscontra una più ampia gamma di forme di agevolazioni.

Tabella 10

TABELLA ALLEGATA AL DECRETO N. 1911 DELL'11/11/2003 RIPARTO FONDO AGEVOLAZIONI ALLA RICERCA ANNO 2003										
Iniziative finanziabili	Riferimento art. DM 593/2000	Contributi alla spesa			Credito agevolato			Totali		
		Nazionale	Aree deprese	Totale	Nazionale	Aree deprese	Totale	Nazionale	Aree deprese	Totale
1) Progetti Autonomi di ricerca e formazione (solo L. 46/82 e L. 488/92)		170.000.000,00	66.000.000,00	236.000.000,00	310.401.570,63	121.323.118,36	431.724.688,99	480.401.570,63	187.323.118,36 (*)	667.724.688,99
2) Progetti Autonomi di ricerca e formazione (progetti di importo superiore a 7,5 meuro) (solo ob. 1)	6		37.000.000,00	37.000.000,00		68.000.000,00	68.000.000,00	0,00	105.000.000,00	105.000.000,00
3) Progetti in ambito di programmi o accordi intergovernativi di cooperazione (compresi i progetti L. 22/87)	7 (solo ob. 1)	23.000.000,00	15.000.000,00	38.000.000,00	31.000.000,00	15.000.000,00	46.000.000,00	54.000.000,00	30.000.000,00	84.000.000,00
4) Progetti autonomi per il riorientamento e il recupero di competitività di strutture di ricerca industriale e annessa formazione	10	5.165.000,00	5.165.000,00	10.330.000,00	7.746.000,00	7.746.000,00	15.492.000,00	12.911.000,00	12.911.000,00	25.822.000,00 (1)
5) Progetti autonomi proposti da costituende società (SPIN OFF)	11	3.659.494,39	2.807.976,94	6.467.471,33	0,00	0,00	0,00	3.659.494,39	2.807.976,94	6.467.471,33
6) Progetti di ricerca e formazione in conformità a bandi MURST	12	15.000.000,00		15.000.000,00	20.000.000,00		20.000.000,00	35.000.000,00	0,00	35.000.000,00 (2)
7) Specifiche iniziative di programmazione	13	47.000.000,00		47.000.000,00			0,00	47.000.000,00	0,00	47.000.000,00 (2)
8) Agevolazione per assunzione di personale di ricerca, commesse di ricerca, borse di studio per dottorati di ricerca	14	0,00	66.316.552,00	66.316.552,00	0,00	0,00	0,00	0,00	66.316.552,00	66.316.552,00 (3)
9) Agevolazione per il distacco temporaneo di personale di ricerca	15	400.000,00	100.000,00	500.000,00	0,00	0,00	0,00	400.000,00	100.000,00	500.000,00
10) Premi per progetti già finanziati nell'ambito di programmi quadro comunitari	16	500.000,00	0,00	500.000,00	0,00	0,00	0,00	500.000,00	0,00	500.000,00
11) Attività istruttoria e gestionale istituti di credito		9.000.000,00	8.300.000,00	17.300.000,00	0,00	0,00	0,00	9.000.000,00	8.300.000,00	17.300.000,00
12) Attività di valutazione, monitoraggio, accertamento, ecc.		6.000.000,00	4.000.000,00	10.000.000,00			0,00	6.000.000,00	4.000.000,00	10.000.000,00
TOTALI		279.724.494,39	204.689.528,94	484.414.023,33	369.147.570,63	212.069.118,36	581.216.688,99	648.872.065,02	416.758.647,30	1.065.630.712,32

(1) stanziamento Ministero Lavoro, Salute e Politiche Sociali

(2) sulle disponibilità derivanti dall'art. 56 L.F. 2003

(3) di cui 41.316.552 su stanziamento MEF

(*) di cui 127.407.000,00 derivanti dalla delibera CIPE 36/2002 da destinare all'ob. 1

Tabella 11

**TABELLA ALLEGATA AL DECRETO N. 1572 DEL 29/11/2004
RIPARTO FONDO AGEVOLAZIONI ALLA RICERCA ANNO 2004**

(euro)

Iniziative finanziabili	Riferimento art. DM 593/2000	Contributi alla spesa			Credito agevolato			Totali		
		Nazionale	Aree depresse	Totale	Nazionale	Aree depresse	Totale	Nazionale	Aree depresse	Totale
Progetti Autonomi di ricerca e formazione (solo L. 46/82 e della L. 488/92)		79.000.000,00	11.500.000,00	90.500.000,00	110.300.000,00	14.400.000,00	124.700.000,00	189.300.000,00	25.900.000,00	215.200.000,00
Progetti autonomamente presentati per la realizzazione di attività di ricerca in ambito nazionale	5	60.072.976,00 ¹	274.336.040,73	334.409.016,73	300.800.373,85 ¹	307.919.518,64	608.719.892,49	360.873.349,85	582.255.559,37	943.128.909,22
Progetti Autonomi di ricerca e formazione (progetti di importo superiore a 7,5 meuro) (solo ob. 1)	6	13.619.963,00	42.400.000,00	56.019.963,00	54.479.855,00	51.500.000,00	105.979.855,00	68.099.818,00	93.900.000,00	161.999.818,00
Progetti in ambito di programmi o accordi intergovernativi di cooperazione	7	2.109.278,76	2.000.000,00	4.109.278,76	8.437.115,00	20.000.000,00	28.437.115,00	10.546.393,76	22.000.000,00	32.546.393,76
Progetti autonomamente presentati per la realizzazione di attività di formazione di ricercatori e tecnici di ricerca operanti nel settore industriale	8	353.757,00	1.000.000,00	1.353.757,00	1.415.028,00	1.200.000,00	2.615.028,00	1.768.785,00	2.200.000,00	3.968.785,00
Progetti autonomamente presentati per la realizzazione delle attività di cui all'art 2 del DM 593/2000 da realizzarsi in centri nuovi o da ristrutturare, con connesse attività di formazione del personale di ricerca	9	4.676.860,00	9.000.000,00	13.676.860,00	18.707.440,00	12.000.000,00	30.707.440,00	23.384.300,00	21.000.000,00	44.384.300,00
Progetti autonomi per il riorientamento e il recupero di competitività di strutture di ricerca industriale e annessa formazione	10	10.000.000,00	0,00	10.000.000,00	15.822.844,95	0,00	15.822.844,95	25.822.844,95	0,00	25.822.844,95
Progetti autonomi proposti da costituende società (SPIN OFF)	11	590.000,00	220.000,00	810.000,00	482.000,00	199.000,00	681.000,00	1.072.000,00	419.000,00	1.491.000,00
Progetti di ricerca e formazione in conformità a bandi MURST	12	10.000.000,00	0,00	10.000.000,00	10.000.000,00	0,00	10.000.000,00	20.000.000,00	0,00	20.000.000,00
Specifiche iniziative di programmazione	13	84.000.000,00	0,00	84.000.000,00	226.000.000,00	0,00	226.000.000,00	310.000.000,00	0,00	310.000.000,00 ³
Agevolazione per assunzione di personale di ricerca, commesse di ricerca, borse di studio per dottorati di ricerca	14	0,00	41.916.552,00 ²	41.916.552,00	0,00	0,00	0,00	0,00	41.916.552,00	41.916.552,00
Agevolazione per il distacco temporaneo di personale di ricerca	15	1.760.000,00	961.000,00	2.721.000,00	0,00	0,00	0,00	1.760.000,00	961.000,00	2.721.000,00
Premi per progetti già finanziati nell'ambito di programmi quadro comunitari	16	506.026,13	0,00	506.026,13	0,00	0,00	0,00	506.026,13	0,00	506.026,13
Attività istruttoria e gestionale istituti di credito		2.000.000,00	3.000.000,00	5.000.000,00	9.700.000,00	4.600.000,00	14.300.000,00	11.700.000,00	7.600.000,00	19.300.000,00
Attività di valutazione, monitoraggio, accertamento, ecc.		2.714.000,00	3.900.000,00	6.614.000,00	7.637.000,00	4.100.000,00	11.737.000,00	10.351.000,00	8.000.000,00	18.351.000,00
TOTALI		271.402.860,89	390.233.592,73	661.636.453,62	763.781.656,80	415.918.518,64	1.179.700.175,44	1.035.184.517,69	806.152.111,37	1.841.336.629,06

1)Di cui 34.533.071,00 per contributo nella spesa e euro 198.640.753,85 per credito agevolato per progetti non rientranti nel blocco istruttorio da utilizzare anche per le aree depresse

2)Importo comprensivo di 41.316.552,00 per credito d'imposta a valere sulle apposite disponibilità del MEF

3)Di cui 220.000.000,00 (44 contributo spesa e 176 credito agevolato) per la costituzione di distretti e piattaforme tecnologiche da attuarsi anche attraverso bandi

Le somme indicate nella sezione "Aree depresse" del Fondo derivanti dalle assegnazioni CIPE per le sole aree Ob.1 e/o sottoutilizzate mantengono il vincolo di destinazione

All'aumento dei contributi per progetti autonomamente presentati per la realizzazione di attività di ricerca in ambito nazionale, ha corrisposto la diminuzione di contributi a progetti autonomi di ricerca e formazione ex legge 46/82 e legge n. 488/92 strumenti in corso di sostituzione con quelli previsti dal richiamato DM n. 593 del 2000 tra i molti che iniziano a comparire solo nel 2004, come i progetti autonomamente presentati per la realizzazione di attività di ricerca in ambito nazionale, i progetti per la realizzazione di attività di formazione di ricercatori e tecnici di ricerca operanti nel settore industriale e i progetti da realizzarsi in centri nuovi o da ristrutturare, con connesse attività di formazione.

Tra quelli preesistenti, forte diminuzione dei progetti destinati alla cooperazione (-61,25 per cento), fortissima dei progetti destinati a *spin-off* (-76,94 per cento) e dei progetti di ricerca e formazione in conformità a bandi MURST. Il maggiore aumento è realizzato dalle specifiche iniziative di programmazione, da 47.000.000 a 310.000.000, pari al 559 per cento della ripartizione operata nel 2003, a conferma di un mutato indirizzo strategico della ricerca rispetto al precedente esercizio.

Per le assunzioni di personale di ricerca il fondo ripartito, già minoritario, è diminuito da 66.312.552 a 41.916.552.

Le assegnazioni del F.A.R., suddivise per strumento, nel 2004 sono risultate pari a 673.114,69 milioni, per la maggior parte destinati a progetti autonomi di ricerca.

Per quanto concerne le erogazioni, distinguendo fra settori d'intervento e attività finanziabili, il maggior valore percentuale nell'incrocio fra i due indicatori va all'elettronico, che mantiene il predominio anche per strumento, seguito dal meccanico; il settore col minore valore è l'aeronautico.

Va peraltro notato che residua una grossa categoria di settore, costituita da un'unica voce promiscua, largamente maggioritaria.

Il totale delle erogazioni, per l'insieme del Fondo speciale ricerca applicata, per il Fondo per le erogazioni alla ricerca e per il capitolo 8932, ammontante, nel 2004, a 719.040,44 milioni, pur presentando la stessa promiscua categoria che comprende il 38,12 per cento, continua ad attestare lo stesso primato dell'elettronica a la bassa percentuale di erogazioni per l'aeronautica.

6.1.3 Il programma nazionale per la ricerca 2005 – 2007.

Secondo i dati del Programma Nazionale della Ricerca, dal 1991 al 2000 la percentuale di spesa dedicata alla ricerca in Italia è passata dall'1,32 per cento all'1,07 per cento del PIL.

La spesa pubblica, prima del programma, ammontava allo 0,53 per cento contro lo 0,54 per cento privato. La media UE allo 0,66 per cento pubblico contro l'1,27 per cento privato.

Lo stesso programma ha analizzato quelle che sono le criticità del sistema pubblico, costituito da una bassa concentrazione di uomini e mezzi in aree strategiche, dall'invecchiamento degli addetti, dal basso indice degli stessi rispetto agli occupati, dalla carenza di meccanismi per incentivare i ricercatori di eccellenza, dalla carenza nel management di grandi progetti di ricerca, dalle barriere anche culturali tra pubblico e privato, dalle carenze nei meccanismi di "*governance*", dalla persistenza di pratiche autoreferenziali dell'accademia, dalla carenza di meccanismi di valutazione, dalla mancanza di un quadro pluriennale di sostegno finanziario.

Per contro il Programma afferma la sussistenza, nella ricerca italiana, di un alto livello d'internazionalizzazione, l'elevato numero di pubblicazioni per ricercatore, come pure il numero di lavori più citati ed il numero di programmi approvati.

Le criticità e le peculiarità del sistema produttivo italiano (limitata dimensione delle imprese, bassa percentuale del settore "*high tech*" rispetto al resto del sistema produttivo, caratterizzato da un basso livello di scambio fra imprese e ricerca di base) hanno generato

debolezze strutturali e impossibilità di sostenere grandi investimenti in R&S in un orizzonte temporale adeguato.

Per questo, le quote di esportazione italiane, nonostante il rapporto tra export ed import sia ancora positivo, stanno diminuendo in settori tecnologicamente avanzati, esponendo i settori produttivi italiani alla concorrenza dei paesi emergenti.

Riguardo al programma, presentato a gennaio 2005, alcune osservazioni.

Esso, riferendosi al periodo 2005-2007, costituisce, contrariamente alle indicazioni normative⁵⁵, una soluzione di continuità col passato PNR, pubblicato con un ritardo di tre anni dall'entrata in vigore del d.lgs. sopra citato, il quale si riferiva al periodo 2001-2003.

L'ultimo programma non reca alcuna citazione, né bilancio, delle realizzazioni del precedente da cui partire per il futuro, ad eccezione di un fugace cenno all'inizio della presentazione, in cui fa presente che tale ultimo piano era essenzialmente centrato sulla definizione di una serie di interventi attraverso l'utilizzo del FIRB e del FISR, da finanziarsi con le risorse derivanti dalla concessione delle licenze UMTS (telefoni cellulari di terza generazione funzionanti su banda larga).

Il documento, di notevole rilievo, non reca tuttavia, contrariamente al precedente programma, alcuna dimostrazione delle risorse disponibili per la sua attuazione, limitandosi ad intendimenti (come nella presentazione), studi statistici (il quadro programmatico finanziario) e quadri analitici per singoli finanziamenti, come per il FIRB, che non consentono di ritenere, per questa parte, compiutamente assolta la previsione normativa contenuta nello stesso d.lgs. n. 204 del 1998, dove si riferisce alle modalità di attuazione e dove precisa che gli stanziamenti di bilancio "concorrono" alla realizzazione degli interventi previsti nel Programma nazionale della ricerca.

Né è da ritenere che la quantificazione delle risorse da destinare ai programmi, se non addirittura ai progetti, sia da affidare al DPEF il quale dovrebbe limitarsi a "definire il quadro delle risorse", come rilevato nella relazione redatta al termine del periodo 1999-2003.

6.1.4 La ricerca nelle aree depresse: i finanziamenti attraverso le deliberazioni CIPE adottate nel 2003-2004.

Il CIPE, nel quadro delle risorse destinate alle aree depresse del Paese, ha assegnato direttamente al MIUR con deliberazione n. 17 del 9 maggio 2003, 324 milioni di euro. Con delibera n. 20 del 29 settembre 2004 sono stati assegnati al MIUR 315 milioni di euro da destinare al finanziamento di progetti a sportello nelle aree di alta tecnologia.

Il 20 dicembre 2004 lo stesso CIPE ha assegnato, con specifica destinazione ai distretti di ricerca, complessivamente 1.240 milioni di euro.

Dal 2000 al 2005 per le iniziative di ricerca attivate ai sensi della legge n. 488 del 1992 sono stati previsti a valere sul Fondo agevolazioni ricerca 1.707,293 milioni di euro.

6.1.5 Gli interventi nelle aree depresse trasferiti al MIUR ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 96 del 1993

I - La successione nell'intervento straordinario.

Dopo la soppressione degli organismi dell'intervento straordinario sono stati trasferiti al Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica gli interventi concernenti i contratti di programma per centri e progetti di ricerca, i programmi e i progetti previsti nelle

⁵⁵ Art. 1 comma 2 d.lgs. n. 204 del 1998. Sulla base degli indirizzi di cui al comma 1, delle risoluzioni parlamentari di approvazione del DPEF, di direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, dei piani e dei programmi di competenza delle amministrazioni dello Stato, di osservazioni e proposte delle predette amministrazioni, e' predisposto, approvato e annualmente aggiornato, ai sensi dell'articolo 2 del presente decreto, il Programma nazionale per la ricerca (PNR), di durata triennale.

intese CNR ed ENEA, il potenziamento della rete di ricerca e delle strutture di edilizia universitaria, i Parchi scientifici e tecnologici.

Il corrispondente finanziario dei progetti ammontava a 1.486.362.955,58.

Alla somma suindicata sono stati aggiunti successivamente dal CIPE ulteriori 10,696 milioni di euro dovuti a disponibilità giacenti presso le banche e non utilizzate dagli affidatari.

Nel periodo 1994-2004, secondo quanto riferito dall'amministrazione, su uno stanziamento di 1.218.573.000, sarebbero stati impegnati a carico del cap. 7552, divenuto nel 2000 cap. 7550, nel 2001 cap. 7365 e al 2004 capitolo 8933, 1.215.914.000 di cui erogati 1.021.034.000.

Nel corso della gestione vi sarebbero state revoche per 14.720.404, che hanno consentito la destinazione ad altre iniziative, come l'Accordo di programma in favore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Campobasso.

Sono stati altresì ultimati il Polo di Ricerca Tecnopolis ed il Centro CRIAI di Portici, già individuati dalla soppressa Agenzia come destinatari delle opere.

II - Il periodo di transizione dall'intervento straordinario all'intervento ordinario.

Con l'emanazione della legge n. 104 del 1995 di conversione del decreto legge n. 32, che ha posto fine ad un lunghissimo periodo di transizione normativa, contrassegnato da decreti legge reiterati e mai convertiti, il Ministero ha iniziato ad essere, oltre che mero recettore ed erede delle iniziative e delle istruttorie attivate presso altri organismi, anche artefice dell'intervento ordinario.

Con deliberazione CIPE del 24 aprile 1996, suddivisi gli interventi ordinari stessi in interventi a sportello e interventi di pianificazione negoziata, sono stati destinati a quest'ultima 343 miliardi di lire sui finanziamenti attivati che unitamente ai cento miliardi della deliberazione in data 19 gennaio 1994, hanno consentito di attirare finanziamenti comunitari inseriti nel P.O. 1994-1999.

Gli interventi di pianificazione negoziata previsti riguardavano la realizzazione evolutiva della rete telematica della ricerca, il protocollo d'intenti MURST, Ministero del Bilancio, Regione Campania e Toscana, Piaggio e Scuola Superiore S. Anna, gli Accordi di programma Governo -FIAT, il Potenziamento della rete consortile di ricerca ENEA, il Piano di potenziamento del Polo biomedico, farmacologico e dei biomateriali, il Piano di valorizzazione del patrimonio culturale – due linee.

Sempre in tema d'interventi di programmazione negoziata sono stati avviati con deliberazione CIPE in data 8 agosto 1996 oltre trenta interventi di programmazione negoziata denominati "*clusters*".

La differenza tra le due forme risiede nelle modalità di scelta dei progetti: mentre nel primo caso si tratta di finanziamenti già presentati in sede di intervento straordinario e poi finanziati con l'intervento ordinario, nel secondo il Ministero è stato abilitato, in base alla delibera da ultimo citata, all'attivazione di un avviso pubblico contenente gli indirizzi strategici, gli obiettivi da perseguire, l'ambito e l'oggetto delle iniziative considerate prioritarie e gli elementi da fornire da parte dei soggetti proponenti.

III - Il programma operativo nazionale ricerca scientifica, sviluppo tecnologico alta formazione 2000-2006.

Tale programma, in coerenza con la strategia del corrispondente QCS e con l'azione ordinaria del MIUR, ha l'obiettivo di aumentare le potenzialità economiche del sistema innovativo meridionale nel lungo periodo attraverso il sostegno alla ricerca industriale, il potenziamento del sistema scientifico e di alta formazione e la valorizzazione del capitale umano di eccellenza.

Esso opera sia con risorse comunitarie (contributi FESR e FSE e Fondo di rotazione ex lege 183/87) sia attraverso gli strumenti legislativi ordinari (FAR e Fondo aree sottoutilizzate, FAS) ed è stato finanziato, nel periodo, per un importo complessivo di 2.267,3 milioni al 31 dicembre 2004 e suddiviso coerentemente con la strategia comunitaria in tre assi: asse I sostegno allo sviluppo scientifico e tecnologico delle imprese, asse II potenziamento del sistema scientifico e di alta formazione, asse III valorizzazione del capitale umano di eccellenza.

6.1.6 Il fondo unico investimenti per l'università e la ricerca.

La Legge Finanziaria del 2002, n. 448 del 2001, ha previsto, all'articolo 46 comma 1 che nello stato di previsione di ciascun Ministero fosse istituito un "fondo per gli investimenti per ogni comparto omogeneo di spesa" (cap.9000) al quale confluissero i nuovi investimenti autorizzati.

La procedura in tal modo adottata per la redistribuzione dei flussi tra i vari capitoli di destinazione è sembrata, dagli atti svolti, eccessivamente ridondante, sia perché ripete fasi previste per i procedimenti compresi nella funzione ricerca dalle corrispondenti leggi di finanziamento (si pensi al Programma nazionale della ricerca che prevede il parere delle commissioni parlamentari, la delibera del CIPE e la relazione annuale del Ministro, nonché l'aggiornamento annuale dello stesso), sia perché, non rispettando le scadenze del bilancio preventivo, con variazioni che si protraggono quasi per la durata l'esercizio, comporta l'appesantimento, sotto il profilo dei tempi di svolgimento, di prassi che già di per sé durano diversi anni.

Importante appare, invece potenziare, onde evitare il meccanismo della programmazione inversa, il controllo parlamentare sugli esiti dei finanziamenti e il raccordo con gli aggiornamenti dei programmi ministeriali sulla base degli esiti dei monitoraggi.

6.1.7 Il riparto del Fondo ordinario per gli Enti di ricerca.

Rispetto al decreto di riparto del fondo ordinario 2003 a carico del cap. 8922, il DM concernente il riparto 2004, emesso in data 29 settembre 2004, presenta un incremento di + 89.705 milioni (da 1.550.000,00 a 1.639.705,00 milioni, comprensivo, peraltro del fondo di funzionamento degli Osservatori Astronomici).

L'amministrazione ha fatto presente che l'incertezza degli stanziamenti fissati di anno in anno dalla legge finanziaria non ha consentito di svolgere un'attività programmatica di sviluppo pluriennale.

Nel 2004 non è stato ancora realizzato compiutamente il riordino degli enti a causa della mancata entrata in vigore dei regolamenti emanandi in base ai rispettivi provvedimenti legislativi.

E' stato, in ogni modo, emanato il decreto di riordino dell'Istituto Nazionale Galileo Ferraris (ora Istituto Nazionale di Ricerca Metrologica) con decreto legislativo in data 21 gennaio 2004 n. 38.

Anche per il 2004, come nel decorso esercizio, si è formata una notevole mole di residui (1.094.869.392,05) che però non sono smaltibili che nei limiti della legge n. 388 del 2000 (fabbisogno programmato).

Il fabbisogno programmato per i principali enti di ricerca (CNR, ASI, INFN, INFN, ENEA) è stato fissato dal MEF in 1.494.000.000.

L'attività degli Enti di Ricerca per il 2004 si è mantenuta ai livelli di sopravvivenza, essendo in corso di definizione i nuovi assetti organizzativi.⁵⁶

⁵⁶ Sono stati nominati i Commissari straordinari INAF, sub Commissario CNR, il Commissario straordinario INRIM, il Commissario straordinario dell'Istituto Papirologico "Vitelli", il Commissario degli Enti IDAIC, INOA, INFN e si è provveduto alle nomine dei Presidenti scaduti.

Gli Enti hanno limitato la programmazione al solo aggiornamento relativo all'anno 2004, rinviando al definitivo assetto l'esame dei nuovi piani di attività e la programmazione del fabbisogno del personale, data l'incertezza sulla stessa loro sussistenza in tale definitivo assetto.

Pertanto, già nel passato, i contenuti scientifici ed i risultati attesi, in tale programmazione, sono stati descritti in modo generico e senza indicatori di risultato.

Alcuni degli enti come l'INAF (ex Osservatori) avevano già emanato i loro regolamenti di amministrazione e contabilità; per altri, come l'ASI, il CNR, l'INRIM i relativi regolamenti erano in fase di completamento.

6.1.8 Il Fondo per gli investimenti per la ricerca di base.

Relativamente al Fondo Investimenti Ricerca di Base, istituito dall'art. 104 della legge 23 dicembre 2000 n. 388 (Legge Finanziaria 2001), nel corso del 2004 è stato emanato un nuovo regolamento, concernente i criteri e le modalità procedurali per l'assegnazione delle risorse finanziarie afferenti al Fondo che ha fatto salve le disposizioni emanate ai sensi del precedente approvato con DM 8 marzo 2001 n. 199/ric per i progetti presentati nel 2001.

Con DM del 17 maggio 2004 è stata nominata la nuova Commissione FIRB, la quale interagisce, per le valutazioni dei progetti, secondo il sistema della *peer review* con esperti di tutto il mondo collegati per via telematica.

Sono state completate le istruttorie relative ai cinque progetti presentati al MIUR tra il 2001 ed il 2003 relativi ad accordi per la realizzazione di specifiche iniziative multidisciplinari con molteplicità di scopi applicativi e a forte rilevanza scientifica internazionale.

La Commissione ha rilasciato il parere nel luglio del 2004 ed espresso parere favorevole al bando Laboratori Pubblico privato per 79,735 milioni. Il relativo decreto, nel 2004, doveva ancora essere emanato.

In applicazione dell'art. 56 legge n. 289 del 27 dicembre 2002, sono stati altresì ripartiti a carico del FIRB 75 milioni per progetti di ricerca sui nuovi modelli tecnologici e organizzativi nel settore economia digitale (10 milioni) per il potenziamento di laboratori di ricerca pubblico privato (45 milioni).

Il Decreto Presidenziale citato ha previsto che nella ripartizione del Fondo le Amministrazioni avrebbero dovuto tener conto di destinare le risorse a soggetti che nel decorso esercizio avessero ottenuto un eccellente risultato nell'utilizzo e nella capacità di spesa delle risorse provenienti da finanziamenti europei.

Il decreto ministeriale di riparto per il 2004 inoltre, nell'ambito di 155 miliardi destinati al FIRB provenienti dal Fondo Unico per l'Università e la Ricerca (100 miliardi) istituito con l'art. 93 comma 7 della legge n. 289 del 2002 e per 55 milioni dal precitato Fondo istituito con l'art. 56 L.F. 2003, ha destinato 43 milioni all'avviamento dei programmi relativi alle piattaforme tecnologiche, e 30 milioni ad accordi di cooperazione scientifica e tecnologica avviati con gli accordi Italia - Usa, Italia Israele, Italia - Giappone e fra Italia e Paesi Mediterranei extra unione europea.

E' evidente l'impropria imputazione di tali accordi al Fondo per gli Investimenti della Ricerca di Base, della quale la stessa amministrazione ha segnalato l'ambiguità e la conseguente complessità gestoria, tanto da farne oggetto di specifica segnalazione alla Corte⁵⁷.

⁵⁷ Cfr. nota in data 25 maggio 2004 del Direttore generale per le strategie e lo sviluppo dell'Internazionalizzazione della ricerca Scientifica e Tecnologica. Particolarmente importante è stata nel 2004 l'attività della Direzione volta a promuovere accordi di cooperazione bilaterale con paesi considerati di rilevanza strategica, quali gli Stati Uniti, il Giappone, Israele (altri Paesi, come la Cina e l'India, sono nel programma di attività del 2005). Questi accordi sono ristretti a settori tematici ben definiti, e vedono come partners centri di eccellenza dei tre Paesi. A tali accordi sono stati destinati, nel 2004, 30 milioni. Per tale stanziamento si è chiesta, ma non si è ottenuta, l'istituzione di un apposito capitolo di spesa di competenza di questa Direzione. E' stato invece deciso di destinare una parte della dotazione del Fondo per gli investimenti nella ricerca di base (FIRB) a tali accordi.

Risulta improprio che nell'ambito della funzione di IV livello ricerca applicata (25.2.3.2.) continui ad essere compreso il cap. 8947 avente per oggetto la ricerca di base.

6.1.9 Il cofinanziamento dei progetti di ricerca universitaria d'interesse nazionale (PRIN).

Tale forma di concorso nella spesa delle Università per progetti di ricerca d'interesse nazionale ha sostituito la previgente procedura che prevedeva il ricorso ad appositi "Comitati consultivi elettivi del Consiglio universitario nazionale" per la distribuzione dei fondi ai progetti di ricerca d'interesse nazionale nei limiti del 40 per cento dei fondi destinati alle università, istituiti ai sensi del d.lgs. n. 382 del 1980.

L'Amministrazione ha sottolineato che la riforma era stata attuata per evitare il fenomeno dei finanziamenti a pioggia, con assegnazioni che non consentivano alcun confronto con le richieste.

Il procedimento per tali progetti (PRIN), cofinanziati nei limiti del 30 per cento, si svolge interamente per via telematica attraverso il sistema della *peer review* da parte di revisori anonimi individuati sulla base di parole chiave indicate dai proponenti.

Non sono però noti né l'insieme dei progetti presentati, né l'elenco dei *referees*, (al contrario del nome del coordinatore e delle singole unità di ricerca, che sono obbligatori) né le valutazioni da loro espresse (accessibili soltanto ai singoli presentatori), né la parte finale della procedura, nella quale è auspicabile che, a parità di valutazione numerica, sia previsto un metodo per determinare la decisione finale. All'assoluta discrezionalità del giudizio si unisce così un'impossibilità di verificare comparativamente il procedimento di selezione, anche per future scelte progettuali. Il metodo di scelta degli stessi *referees* avviene in un modo sostanzialmente meccanicistico.

La selezione delle proposte avviene, infatti, sulla base di un thesaurus delle parole chiave identificative delle aree tematiche di ricerca, che dovrebbe essere tale da garantire, nella scelta dei revisori, "il migliore abbinamento tra tematiche di ricerca e competenze degli stessi". Non è da escludere che l'abbinamento fra tematiche attese e tematiche proposte e, soprattutto, la sovrapposizione di parole chiave, porti al sistematico coincidere fra proponenti ed esperti, con risultati controproducenti per la selezione di quella particolare ricerca la quale, pur non coincidendo del tutto con la sfera degli esperti, abbia dei requisiti scientifici validi e soprattutto innovativi per la selezione.

Relativamente al 2004 sono state presentate 2.631 domande e finanziati 982 progetti.

Tuttavia nel 2004 sono pervenuti dal capitolo 9000 99,340 milioni ed utilizzati 53.877 milioni con una disponibilità residua di 45,462 milioni. contro una assegnazione per il 2003 da bilancio di 126,970 milioni, un'utilizzazione per saldo 2002 di 43,274 e una disponibilità residua di 137,573 milioni.

La differenza con il 2004 ammonta ad almeno 90,000 milioni.

6.1.10 Il credito d'imposta.

Il d.lgs. n. 297 del 27 luglio 1999 e il relativo decreto ministeriale n. 593 dell'8 agosto 2000 di attuazione del medesimo hanno introdotto il credito d'imposta come forma di agevolazione automatica, concernente in particolare assunzioni di personale di ricerca, commesse di ricerca dalle PMI alle Università e agli Enti di ricerca, mobilità del personale di

La procedura di valutazione del FIRB prevede un giudizio da parte di esperti, anche internazionali, e comporta tempi lunghi, legati alla pubblicazione di bandi di concorso ed alla procedura di valutazione. Tali vincoli non hanno consentito, finora, una gestione rapida ed efficiente dei progetti presentati nell'ambito degli Accordi internazionali di competenza di questa Direzione.

Per garantire una gestione dei fondi appropriata alla specificità delle iniziative in argomento, sarebbe opportuna una dotazione finanziaria ad hoc, sotto la responsabilità di questa Direzione, e la definizione di meccanismi di accesso ai fondi più appropriati alla tipicità di tali progetti."

ricerca verso le PMI e premi a queste ultime che ottengano finanziamenti da parte dell'Unione europea.

Dal 2003 sono state introdotte modalità di presentazione per via telematica sia per il credito d'imposta che per il contributo a fondo perduto.

La situazione del 2003 e del 2004 mostra i seguenti dati:

esercizio	domande presentate	domande accolte	impegno	contr.nella spesa	credito d'imposta
2003	2.906	391	57,4	23,9	33,5
2004	3.782	348	51	n.d.	n.d.

Tale forma d'intervento di incentivi alla ricerca si presenta con un indice di gradimento la cui ascesa è inversamente proporzionale non solo agli accoglimenti ma anche alle possibilità di controllo effettuabili, stante l'evidente automatismo delle richieste e le possibilità di controllo del tutto episodiche.⁵⁸

6.1.11 Iniziative per la diffusione della cultura scientifica.

Una dimostrazione delle conseguenze derivanti dal meccanismo di distribuzione previsto per il fondo da ripartire per l'Università e la ricerca dal cap. 9000 è costituito dalle assegnazioni al capitolo 8923 di 10.329.138,00 per le "Iniziative intese a favorire la cultura scientifica", a sua volta ripartito con DD del 16 settembre 2004.

Di tale somma, 5.681.223,00 sono stati destinati a contributi di funzionamento a periodicità triennale, attualmente iniziata nel 2003 e con termine previsto nel 2005, erogati a Enti come Accademie, Fondazioni, Istituti, Musei, Società professionali; 1.732.359,00 ad accordi di programma; 2.904.556,00 per progetti intesi a favorire la cultura scientifica.

Per quanto riguarda la prima ripartizione, la destinazione dei contributi, erogati espressamente per il funzionamento degli enti, consente di annoverarli solo genericamente fra le spese d'investimento. E', ad ogni modo, prevista una relazione analitica da inviare a cura degli enti al Ministero con la documentazione delle spese sostenute.

Circa la seconda, anche il termine accordo di programma appare improprio, a fronte di iniziative come la pubblicazione di periodici.

Infine, i progetti annuali appaiono polverizzati in una molteplicità di iniziative svolte da enti, scuole, fondazioni, privati, e suddivise in aree, vagliate da una Commissione tecnica e sottoposte al parere del Comitato scientifico, cui sono stati erogati complessivamente 2.904.556,00 praticamente alla fine dell'esercizio, in data 3 dicembre 2004.

Si tratti di progetti a obiettivo prettamente divulgativo, con temi che, citando esemplificativamente, vanno dalla cucina astronomica (area A), alla ristrutturazione di Gabinetti scolastici (area B), alla realizzazione del Museo dei ferri taglienti (area C).

Le regole e le modalità per la presentazione delle richieste di concessione sono emanate a cadenza annuale; per il 2004 sono previste dal DD. 5 maggio 2004 n. 577 il quale, a differenza

⁵⁸ Cfr. in Gazzetta Ufficiale N. 50 del 1 Marzo 2004, Ministero dell'economia e delle finanze: decreto 24 febbraio 2004 disposizioni per l'effettuazione delle verifiche relative alla concessione del credito d'imposta a favore delle imprese per gli investimenti nelle aree svantaggiate, adottato ai sensi dell'art. 8, comma 8, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 che oltre ai controlli della Guardia di Finanza, fa riferimento ai controlli ordinari, nel caso indeterminabili.

del decreto relativo agli stessi interventi per il 2003, prevede forme di controllo sugli esiti che condizionano le erogazioni successive⁵⁹.

6.1.12 La ricerca aerospaziale.

Gli impegni finanziari del programma nazionale di ricerche aerospaziali (PRORA) per il 2004 sono stati assunti nell'ambito dello stanziamento di 387.342.674,32 previsto dal D.M. 10 giugno 1998 n. 305, finalizzati all'attività di ricerca sperimentazione, produzione e scambio d'informazioni, alla formazione di personale e alla partecipazione di progetti di ricerca europei ed internazionali e alla realizzazione e gestione di opere ed impianti funzionali all'attività di ricerca.

Nell'ambito dello stanziamento di 20.658.276,00 per la competenza e 5.751.156,91 per i residui, sono stati pagati al 30 ottobre 2004, 22.000.000,00 a carico del cap. 5482 (contributo dello Stato al PRORA).

Fino al 2003 erano stati erogati 173.678.136,78.

A favore del CIRA (Centro ricerche aerospaziali) sono stati pagati 22.743.466,85 su uno stanziamento per il 2004 della competenza pari a 2.389.879,66 e 20.753.587,19 per i residui ed erogati fino al 2003 350.159.213,31.

Le erogazioni sono state disposte dal MIUR previo nulla osta della Commissione di monitoraggio prevista dall'art. 2 comma 2 del DM del 1998.

Per quanto concerne l'Agenzia spaziale italiana non era pervenuto al MIUR il conto consuntivo 2004 (previsto ad aprile del 2005). Era terminata la gestione commissariale iniziata a giugno del 2003 con l'insediamento degli organi di amministrazione e di revisione. Gli impegni per contratti, secondo quanto riferito dal MIUR sulla base dell'attività di vigilanza svolta, specie in materia di contratti, ammontavano a. 149.274.059,40.

6.1.13 La ricerca in Antartide.

La ricerca nel continente antartico è organizzata nel Programma nazionale ricerche in Antartide svolto dalla Società consortile P.N.R.A. Il 17 aprile 2003, è stato firmato l'atto costitutivo del Consorzio, che è subentrato all'ENEA, per l'attuazione del Programma Nazionale di Ricerche in Antartide(PNRA).

Gli Enti fondatori sono l'ENEA, il CNR, l'INGV, l'OGS. L'attuazione del Programma, che si svolge nel rispetto delle norme del Trattato antartico, è stata garantita dall'interfacciarsi del Consorzio con gli organismi consultivi del MIUR: Commissione Nazionale Scientifica per l'Antartide e Comitato Interministeriale.

Il Consorzio provvede, anche, all'attuazione di specifici accordi internazionali, alla realizzazione, gestione e manutenzione di mezzi e infrastrutture anche navali per la ricerca in Antartide e garantisce il supporto necessario per l'esecuzione delle campagne di ricerca. Il Consorzio può, inoltre, porre in essere operazioni industriali, commerciali, finanziarie mobiliari e immobiliari e quant'altro collegato all'oggetto sociale.

Nel corso del 2004, su un importo stanziato in bilancio di 23.959.379,00 sono stati erogati dal MIUR acconti per un importo complessivo pari a 22.743.466,85.

⁵⁹ Art. 8: " le istituzioni che hanno ricevuto il contributo dovranno inviare, entro tre mesi dal termine previsto per la realizzazione del progetto, la relazione tecnico-scientifica delle attività svolte e dei risultati ottenuti, nonché la rendicontazione delle spese sostenute e finanziate con il contributo previsto dalla legge. Le predette relazioni tecnico-scientifiche saranno altresì tenute in considerazione dalla commissione di cui all'art. 9, nel procedimento di valutazione delle proposte in caso di presentazione di una nuova domanda da parte degli enti beneficiari."

6.1.14 Applicazione, nel 2004, delle disposizioni della legge n. 289 del 2003.

L'art. 56 della Legge Finanziaria 2002, concernente disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato ha previsto fra l'altro l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di un fondo finalizzato al finanziamento di progetti di ricerca di rilevante interesse scientifico, anche con riguardo alla tutela della salute e all'innovazione tecnologica, con una dotazione, per l'anno 2004, di 100 milioni di euro.

Nello stesso esercizio si è chiuso, al 21 aprile 2004, il bando relativo al 2003 che ha messo a disposizione, a tali fini 25 milioni, a fronte del quale sono pervenute domande per 60 progetti per un costo di 468 milioni.

Sono stati prescelti progetti relativamente ai quali sono in corso, nel 2005, le attività istruttorie.

La quota destinata al MIUR è stata ripartita con DPCM del 20 settembre 2004 e destinata per 20 milioni al FAR e per 55 al FIRB.

Con DPCM del 4 giugno 2003 è stata riconosciuta, ai sensi dell'art. 93 comma 8 della legge finanziaria del 2003, la caratteristica di rotatività del Fondo Agevolazioni alla Ricerca e sono stati individuati gli interventi gestibili sulla contabilità speciale.

E' stato istituito il cap. 9015 denominato " fondo rotativo alle imprese" di alimentazione della relativa contabilità speciale sul quale sono confluiti metà degli stanziamenti 2003 previsti sul cap. 8932.

Infine, con decreto MEF in data 10 ottobre 2003, sono stati stabiliti nuovi criteri e modalità di concessione a favore delle imprese.

Dal 1 luglio 2004 sono stati pagati, a carico della contabilità speciale, soltanto gli interventi di agevolazione mentre i contributi a fondo perduto sono stati pagati a carico del bilancio.

Tuttavia il MEF ha dato la possibilità al Ministero, per i progetti che prevedono il cumulo del credito agevolato con il fondo perduto, di anticipare sul fondo di rotazione il finanziamento a fondo perduto, salvo reintegro trimestrale delle anticipazioni.

Si è peraltro constatata, sul capitolo 8932 FAR, una notevole massa di residui per impegni relativi a progetti nella forma del credito agevolato, per cui è in corso una ricognizione dei pagamenti effettuati per verificare quali somme dal cap. 8932 siano da trasferire ai residui del cap. 9015.

6.1.15 La cartolarizzazione dei crediti derivanti dalle ricerche.

Si tratta di un istituto previsto dall'art. 2 del d.l. n. 269 del 2003 convertito con modificazioni dalla legge n. 326 s.a. con riguardo ai fondi FAR e FSRA.

L'operazione, iniziata nel 2004, è stata condotta unitamente ai crediti del FIT, a seguito di una complessa e laboriosa istruttoria sui dati in possesso del Ministero per poter valutare tempi, modi, dati sui rischi, si è conclusa con l'emanazione del DI del 16 settembre 2004 registrato dalla Corte dei conti.

Sulla base di esso è stato stipulato il contratto con la Società di Cartolarizzazione Italiana Crediti (SCIC) al 100 per cento del MEF, che prevede la cessione dei crediti da parte del MIUR e del MAP in cambio del netto di ricavo della collocazione sul mercato dei titoli emessi in corrispondenza dei crediti ceduti, con meccanismi di aggiustamento e di compensazione previsti nel contratto.

Il MIUR ha ottenuto un corrispettivo di 578.747.071,00 a fronte di crediti ceduti per 710.183.649,70 e successivamente, per l'assestamento previsto, 19.014.192,00 a fronte di crediti pari a 23.467.983,94.

Il Ministero ha altresì stipulato, ai fini dell'amministrazione per conto della SCIC dei crediti ceduti, un apposito contratto di gestione in base alla facoltà di sub-delegare a soggetti terzi una o più attività di *servicing*.

Tale facoltà, prevista dal citato decreto, non esclude che siano applicate al relativo contratto di servizi, ove ne ricorrano i presupposti, le disposizioni di cui alla legge n. 157 del 1995.

6.1.16 La Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia.

La fondazione è stata istituita con il DL 30/9/2003 n. 269, convertito, con modificazioni nella legge del 24/11/2003 n. 326.

Con decreto interministeriale del 16 dicembre 2004⁶⁰ è stata prevista la figura del commissario unico, con poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione, che avrebbe dovuto predisporre il piano strategico della Fondazione, sulla base del parere del Comitato d'indirizzo e di regolazione, composto da 23 personalità di alta qualificazione.

Il piano strategico è stato predisposto in data 11 marzo 2005.

E' stata altresì individuata la sede a Genova dell'Istituto Italiano di Tecnologia e nominato il Collegio dei revisori dei conti. Non risultano notizie sull'attività di ricerca che sarebbe stata svolta nel 2004.

6.1.17 L'internazionalizzazione della ricerca.

Questa azione si è esplicata nel 2004 lungo due direzioni principali:

1) lo sviluppo e l'intensificazione delle collaborazioni fra i migliori centri di ricerca nazionali e *partners* del più alto livello di paesi ad alto sviluppo scientifico e tecnologico, anche al fine di introdurre nel nostro sistema gli *standards* di riferimento più avanzati a livello mondiale, tramite una serie di accordi bilaterali con paesi giudicati di rilevanza strategica, quali gli Stati Uniti, il Giappone, e Israele (altri paesi, come la Cina, l'India ed il Canada, sono nel programma di attività del 2005) ristretti a settori tematici ben definiti, e come *partners* stranieri centri di eccellenza dei tre paesi.

2) E' stata promossa la partecipazione dell'industria italiana, anche enfatizzando quegli strumenti che più si adattano alla sua peculiare composizione, centrata soprattutto sulle piccole e medie imprese. E' stata definita la politica spaziale italiana in ambito europeo, che comprende sia una componente scientifica che una componente industriale e assicurata la partecipazione all'iniziativa europea Eureka. Da menzionare la partecipazione della DG alle attività dell'OCSE relative all'analisi ed alla promozione della politica di innovazione nei paesi industrializzati..

Sono stati gestiti gli accordi bilaterali promossi dal MAE e le attività connesse ai relativi protocolli esecutivi (valutazione dei progetti e loro finanziamento). In ambito multilaterale è stata assicurata la partecipazione italiana ad organismi quali il CERN - *Centre européen de Recherche Nucléaire di Ginevra*, l'EMBL - *European Molecular Biology Laboratory di Heidelberg*, l'AIEA - Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica di Vienna, l'ICTP - *International Centre for Theoretical Physics di Trieste*,

Per quanto attiene, più in generale, al contributo italiano all'elaborazione di scenari scientifici e tecnologici internazionali, è stata curata la partecipazione al GSF (*Global Science Forum*) in ambito OCSE, al GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*), ad ESFRI (*European Strategic Forum on Research Infrastructures*) ed a COST (*intergovernmental framework for european CO-operation in the field of Scientific and Technical research*) in ambito europeo.

⁶⁰ Il decreto è stato registrato con deliberazione della Sezione del controllo preventivo sugli atti n°4/2004 in data 6 maggio 2004, che ha ritenuto l'atto stesso una direttiva e l'ha ammesso a registrazione;

6.1.18 La valutazione della ricerca: l'attività del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR).

Dopo il rinnovo della composizione del Comitato⁶¹, gli Enti di ricerca contattati per l'esercizio della valutazione sono stati diciassette, fra i quali i principali enti nazionali.

I criteri di valutazione sono stati raggruppati in cinque macrocriteri, costituiti dalla produttività e qualità del lavoro svolto, l'internazionalizzazione, l'impatto, l'attrazione di risorse esterne, la gestione delle risorse.

Dopo la definizione delle linee guida per la valutazione della ricerca⁶², elaborate dal Comitato su incarico del Ministro dell'Istruzione e presentate in data 20 maggio 2003 dal Ministro dell'università, della ricerca e dell'istruzione, è stata avviata con DM n. 2206/ric del 16/12/2003 la valutazione delle performance della ricerca presso Università, enti di ricerca, altri soggetti pubblici e privati.

La valutazione riguarderà il triennio 2001 – 2003 e si dovrebbe sviluppare per il triennio successivo fino al 2006.

Entro il 31 dicembre 2004, sono pervenuti al MIUR 18.500 “prodotti”⁶³ ripartiti fra quattordici aree disciplinari del CUN, cui, evidentemente per induzione dal materiale ricevuto, sono state aggiunte sei aree “speciali” costituite dalle Scienze e tecnologie per una società dell'informazione e della comunicazione; Scienze e tecnologie per la qualità e la sicurezza degli alimenti; Scienze e tecnologie dei nano/microsistemi; Scienze e tecnologie aerospaziali; Scienze e tecnologie per lo sviluppo e la *governance* sostenibili: aspetti economici, sociali ed ambientali; Scienze e tecnologie per la valutazione e la valorizzazione dei beni culturali.

Sono stati creati dal MIUR venti “*panel*” (comitati scientifici) composti da 156 esperti dei quali: 75 accademici non costituenti la maggioranza dei panel stessi, in quanto pari al 48 per cento del totale, 44 provenienti da Università e istituzioni di ricerca estere o internazionali (pari al 28 per cento del totale), 19 da Enti di ricerca o da organismi italiani (12 per cento), 19 dall'industria e dalle professioni (12 per cento), 2 da organi ministeriali e 5 da esperti italiani.

Potranno essere attribuiti quattro livelli di merito: eccellente; buono; accettabile; limitato.

E' prevista la trasmissione, da parte dei panel, di una relazione finale entro il 30 giugno 2005 che individui i punti di forza e di debolezza di ciascuna area e suggerisca, ove possibile, eventuali interventi correttivi. Una apposita sezione sarà dedicata all'analisi dei brevetti. A sua volta il CIVR predisporrà un rapporto finale su ogni singola struttura, formulando per ognuna di esse un giudizio di merito. Le complessive attività di valutazione dovrebbero concludersi presumibilmente nel 2006.

La Corte ha già avuto modo di osservare che l'esercizio della valutazione della ricerca, ai sensi della normativa vigente (d.lgs. n. 204 del 1998 e d.lgs. n. 297 del 1999) non può essere svolto esclusivamente a cadenza triennale, né può escludersi un esercizio diretto, sia pure secondo modalità da decidere da parte dello stesso CIVR, delle verifiche sui programmi ed i progetti di ricerca senza la mediazione dei NIV.

7. Organizzazione, personale e nuove tecnologie.

7.1 L'organizzazione dell'Amministrazione.

Nelle precedenti relazioni si è riferito sui punti d'arrivo del processo di riorganizzazione che ha investito l'Amministrazione negli ultimi anni. Si è trattato di un processo che non è rimasto circoscritto alle strutture, che, al centro e distribuite sul territorio, la costituiscono, ma ha inciso sui loro contenuti funzionali e che, per questo aspetto, non ha tuttora raggiunto una

⁶¹ I componenti del Comitato sono stati nominati la prima volta con DPCM n. 10873 del 26/03/99. Con DPCM in data 9/5/2003 si è proceduto al rinnovo degli stessi.

⁶² Per una descrizione delle attività del CIVR fino al 2003, si confronti relazione approvata con deliberazione n°12/2005 SCCG del 6 aprile 2005

⁶³ Così definiti dall'amministrazione;

compiuta definizione. Infatti, il Ministero, che ancora negli anni '80, anche mediante gli uffici periferici, provvedeva pressoché interamente alle attività amministrative di organizzazione e di allestimento delle strutture, lasciando alle istituzioni scolastiche ed universitarie unicamente la diretta erogazione del servizio formativo agli studenti, è oggi chiamato ad assolvere funzioni di governo dei sistemi scolastico, universitario e della ricerca e compiti di servizio per gli istituti scolastici, per gli atenei e gli enti di ricerca. Questa mutazione funzionale è stata determinata, a partire dagli anni '90, dal tardivo pieno riconoscimento dell'autonomia attribuita dalla Costituzione alle università (art. 33 u.c.)⁶⁴ e dal conferimento di una posizione simile alle istituzioni scolastiche ad opera, prima, della legge n. 59 del 1997 – art. 21 - e, poi, dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella formulazione introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001⁶⁵.

D'altronde, lo stesso esercizio delle autonomie viene ormai a svolgersi nel mutato quadro di composizione dei poteri attribuiti, per le materie istruzione e ricerca, allo Stato ed agli Enti territoriali⁶⁶. Il che ne impone una corretta, coerente trasposizione nel complessivo disegno organizzativo delle Amministrazioni pubbliche coinvolte.

Il nuovo assetto del Ministero trova la sua fonte di origine nella legge delega n. 59 del 1997 e nel relativo d.lgs 30 luglio 1999, n. 300, il quale, nel delineare la riforma dell'organizzazione del Governo, ha stabilito l'unificazione dei dicasteri della Pubblica Istruzione e dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica in una unica struttura con la denominazione di Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Tale nuovo assetto, così come quello di altre Amministrazioni, doveva andare in vigore con l'inizio della legislatura successiva all'entrata in vigore del decreto legislativo.

Nel frattempo, al fine di pervenire a definizioni organizzatorie il più possibile vicine alla nuova ristrutturazione, il d.lgs n. 300 del 1999 ha stabilito, nelle disposizioni transitorie, che le Amministrazioni interessate alla riforma si dotassero già di nuove strutture. Per evitare all'istituendo Ministero unificato situazioni di vischiosità o attrito derivanti da diversità strutturali e organizzative, ha previsto che, prima e in vista dell'unificazione, l'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione dei dipartimenti e degli uffici di livello dirigenziale generale e la definizione dei rispettivi compiti di ciascun Ministero fossero stabiliti con regolamenti emanati ai sensi dell'art. 17, comma 4 bis, della legge 23 agosto 1988 n. 400.

A ciò si è provveduto con l'emanazione dei DPR n. 477 del 1° dicembre 1999 per il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, e del DPR n. 347 del 6 novembre 2000 per il Ministero della pubblica istruzione.

Con tali decreti, il Ministero della pubblica istruzione e il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica hanno dato seguito al transitorio riassetto, predisponendosi alla riunificazione con diversa velocità. Invero, le disposizioni relative al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, limitatamente all'area dell'istruzione scolastica, dovevano entrare in vigore dalla data del decreto legislativo, mentre per il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica si sarebbe proceduto al riordinamento, ai sensi dell'art. 17 comma 4 bis della legge 23 agosto 1988 n. 400, prevedendosi un dipartimento per le funzioni finali, con non più di due uffici di livello dirigenziale al suo interno, nonché non più di due uffici di livello dirigenziale generale per i compiti strumentali.

Nel caso dell'amministrazione dell'istruzione scolastica va ricordato che una riforma con antecedenti ancora più lontani si sarebbe dovuta attuare attraverso la terza regionalizzazione, con il d.lgs. n. 112 del 1998.

⁶⁴ Legge 9 maggio 1989 n. 168: si vedano, in particolare, gli artt. 1 e 6.

⁶⁵ Corte Costituzionale sentenza n. 37 del 12-27 gennaio 2005: *Autonomia scolastica* non è incondizionata libertà di autodeterminazione, essa esige soltanto che agli istituti scolastici siano lasciati adeguati spazi che le leggi statali e regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare.

⁶⁶ Costituzione artt. 117, secondo e terzo comma; 118, primo ed ultimo comma: di ciò hanno costituito parziale anticipazione le disposizioni degli artt. da 135 a 139 del d.lgs. n. 112 del 1998.

Proprio in relazione alla diversa velocità di cambiamento del settore istruzione scolastica rispetto al settore istruzione universitaria e ricerca scientifica e tecnologica è riscontrabile una prima caratteristica rispetto agli assetti dei Dicasteri dai quali deriva l'attuale: mentre il legislatore aveva da tempo decentrato e snellito l'amministrazione delle università e della ricerca, sin dal 1986 con la legge n. 23, con l'istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, avvenuta con legge n. 168 del 1989 e, soprattutto con la legge n. 537 del 1993, il Ministero della pubblica istruzione non aveva ancora subito rilevanti modifiche in occasione delle tre riforme di decentramento regionale dal 1972 al 1998, in termini di diminuzioni di personale dirigenziale e delle qualifiche funzionali.

Con DPCM in data 26 maggio 2000, si era proceduto all'individuazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio dei compiti e delle funzioni amministrative connesse agli istituti professionali, trasferiti alle Regioni ai sensi dell'art. 141 del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112, con decorrenza non successiva al 31 dicembre 2000. Ma tali risorse, per essere limitate alle sole istituzioni dove non funzionavano corsi di studio di durata quinquennale per il conseguimento del diploma d'istruzione secondaria superiore, la formazione continua, permanente e ricorrente e quella conseguente a riconversione di attività produttive, sono state limitate a soli cinque istituti professionali, con decorrenza dall'anno scolastico 2000-2001, demandandosi a successivo, separato DPCM l'individuazione dei beni, delle risorse finanziarie, umane, organizzative e strumentali da trasferire alle regioni.

Con successivo decreto in data 12 settembre 2000 sono state individuate le risorse da trasferire agli Enti locali e alle Regioni ai sensi degli artt. 138 e 139 dello stesso d.lgs. 112/1998⁶⁷ e messi a disposizione da parte dell'amministrazione 70.050.000.000 di lire, corrispondenti a 36.177.806,78 di euro ma solo con riferimento agli Enti locali (Province e Comuni) e dopo formale richiesta del M.E.F. in data 24 settembre 2003.

Trasferite le risorse agli Enti locali per mezzo del M.E.F., il trasferimento del personale alle Regioni a statuto speciale non ha ancora avuto luogo, come pure il trasferimento di personale alle Regioni a statuto ordinario, come previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da ultimo richiamato, ancorché il personale stesso fosse stato già determinato in 103 unità, rispettivamente per le esigenze degli Enti locali e delle Regioni.

Ciò in quanto il 13 novembre 2000, è stato emanato un ulteriore DPCM, concernente "Criteri di ripartizione tra le regioni e gli Enti locali per l'esercizio delle funzioni conferite dal d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 in materia d'istruzione scolastica".

Tale normativa richiedeva, tra l'altro, l'adozione di un ulteriore provvedimento che doveva essere il risultato di accordi tra l'Ufficio per il federalismo amministrativo ed il Ministero della pubblica istruzione per dare corso alla individuazione delle risorse umane da trasferire alle Regioni.

L'Amministrazione ha fatto presente che le Regioni hanno convenuto di procedere ad un riesame della materia mediante l'istituzione di un tavolo tecnico con l'intento di procedere ad un accordo definitivo per il trasferimento alle medesime anche delle risorse umane necessarie.

Il trasferimento di risorse è avvenuto in misura minimale sotto il profilo della rilevanza delle funzioni e solo in parte, essendo stato determinato, per quelle finanziarie ancora da trasferire attualizzate al 2000 e per tutti i capitoli, in 14.550 milioni di lire, e per le risorse umane entro il contingente sopra indicato, valutato in misura pari all'1,89 per cento dell'organico di fatto.

Rilevante l'aspetto, che connota la peculiarità dell'autonomia scolastica, costituito dalla non sovrapponibilità della stessa all'autonomia territoriale, che deve essere tenuto presente ai fini dei successivi sviluppi del rapporto intercorrente con lo Stato da una parte e con le

⁶⁷ Concernenti, rispettivamente, le deleghe di funzioni alle Regioni ed i trasferimenti alle province ed ai comuni.

autonomie territoriali e funzionali, dall'altra, riscontrabile anche attraverso l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale.

Per quanto riguarda in particolare l'amministrazione scolastica, in esecuzione della delega contenuta nell'art. 21 della legge n. 59 del 1997 è stata, infatti, istituita la qualifica dirigenziale dei capi d'istituto, proseguita attraverso il DPR n. 275 del 1999, cui è seguito il riordino dei cicli d'istruzione approvato con legge n. 30 del 10 febbraio 2000.

Sono seguiti, ancora, la riforma dei cicli, di cui alla legge n. 53 del 2003 e, in attuazione di quest'ultima, il d.lgs. 19 febbraio 2004 n. 59 e, da ultimo, il decreto legislativo 15 aprile 2005 n. 76, con il quale sono state definite le norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione a norma dell'art. 2 comma 1 lett. c della richiamata legge 28 marzo 2003 n. 53.

In presenza di tale complesso normativo la configurazione organizzativa dell'apparato ministeriale ha raggiunto l'attuale assetto solo alla fine del 2003, a seguito dell'unione dei Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, che ha avuto effetto dall'inizio della XIV legislatura (giugno 2001). La nuova organizzazione, che è stata definita dal DPR n. 319 del 2003, consta di tre Dipartimenti, nell'articolazione centrale, e di diciotto Uffici regionali sul territorio, ad eccezione della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige. I tre Dipartimenti sono preposti, rispettivamente, all'istruzione; all'università, all'alta formazione artistica e musicale ed alla ricerca; alla programmazione ministeriale ed alla gestione del bilancio, del personale ministeriale e dell'informazione e sono, ciascuno, articolati in cinque Uffici di livello dirigenziale generale. I diciotto Uffici regionali, anch'essi di livello dirigenziale generale, svolgono attività di supporto esclusivamente nei confronti degli istituti scolastici; curano i rapporti con le Regioni e con gli Enti locali; svolgono compiti relativi al reclutamento, alla mobilità del personale scolastico, all'assegnazione delle risorse finanziarie e di personale alle scuole⁶⁸. Presso ciascuno di essi è costituito un comitato, composto di rappresentanti dello Stato, della Regione e degli Enti locali, incaricato di coordinare le attività gestionali di tutti i soggetti coinvolti nel servizio scolastico e di esprimere valutazioni sulla realizzazione degli obiettivi.

Questo disegno organizzativo è esposto ad un duplice livello di osservazioni; il primo attinente al complesso dell'Amministrazione, l'altro alla distribuzione delle aree funzionali tra le articolazioni, come individuate.

Le nuove disposizioni dell'art. 117 Costituzione, sia per quanto riguarda il riparto di funzioni tra Comuni, Regioni e Stato, sia per la posizione di autonomia acquisita dagli istituti scolastici, richiedono, infatti, un'attenta riconsiderazione circa il punto di equilibrio tra poteri dell'Amministrazione statale⁶⁹ e poteri degli Enti territoriali, ad esempio, in ordine alla definizione della rete degli istituti sul territorio. Per le stesse ragioni, ad una simile verifica va sottoposta l'articolazione territoriale dell'Amministrazione statale, che insiste sia a livello regionale che provinciale⁷⁰.

Ciò comporta che il Ministero, nel momento presente, sta operando sul territorio in una situazione non ancora stabile, assicurando al servizio nazionale istruzione una continuità organizzativa del tutto contingente⁷¹.

⁶⁸ L'art. 75, comma 3, del d.lgs. n. 300 del 1999 così definisce i compiti degli uffici regionali. Occorre, però, chiedersi se queste norme possano considerarsi compatibili con le modifiche intervenute della Costituzione. Consistenti perplessità sono indotte dagli sviluppi della giurisprudenza costituzionale.

⁶⁹ Cfr. art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 300 del 1999: i Ministeri svolgono per mezzo della propria organizzazione le funzioni di spettanza *statale* nelle materie e secondo le aree funzionali indicate.

⁷⁰ Si veda il parere n. 2661, reso dal Consiglio di Stato – Sezione consultiva per gli atti normativi – nell'adunanza del 30 settembre 2002, in ordine ad una precedente redazione dello schema di regolamento, successivamente emanato con il d. P.R. n. 319 del 2003.

⁷¹ Sostenendo la definitività, a legislazione vigente, dell'assetto dell'amministrazione, e la distinzione fra compiti di coordinamento e di gestione, la Sezione centrale del controllo preventivo di legittimità, infatti, nella deliberazione n. 6/2003 P del 27 marzo 2003, non ha ritenuto accedere alla tesi ministeriale che potessero essere istituiti sei Servizi di

L'amministrazione dell'istruzione si trova ad attraversare una duplice transizione: dall'amministrazione centralizzata all'amministrazione distribuita sul territorio, interessata da tempo da un processo di decentramento ormai in fase avanzata; dal confronto in atto, e non disgiunto da un fitto contenzioso, fra decentramento di queste strutture e regionalismo delle funzioni; dal crescente anche se non compiutamente istituzionalizzato⁷² policentrismo dell'amministrazione scolastica, nel segno dell'autonomia, dopo la crisi della partecipazione amministrativa.

Il primo aspetto è caratteristico delle fasi di transizione dell'apparato che comportano inizialmente il mero spostamento verso uffici periferici di compiti burocratici senza arricchirne competenze e dotazioni. Esso conduce alla seconda transizione, durante la quale gli utenti percepiscono la crisi delle strutture amministrative, si organizzano ed impongono gradualmente, attraverso gli strumenti della partecipazione e del consenso, il controllo ravvicinato della gestione dei propri interessi, determinando un cambiamento volto ad ottenere interlocutori responsabili delle funzioni.

La terza fase può ritenersi quella dell'attuazione compiuta dell'autonomia funzionale. L'istituzione dialoga alla pari con le autonomie locali e territoriali e produce, o attira, una classe dirigente in grado di reggere il confronto con un'amministrazione orizzontale nella quale si gestiscono interi processi funzionali.

Permane, nell'ambito del sistema scolastico il problema, ancora al di là dall'essere risolto, costituito dalla redistribuzione fra i diversi centri regionali di un finanziamento corrispondente alle esigenze di spesa, che richiede un'efficace programmazione, un monitoraggio costante e l'adozione tempestiva dei conseguenti interventi correttivi.

La situazione di provvisorietà in cui, peraltro, nel 2005 si trova ancora l'apparato amministrativo statale dell'istruzione, è stata accentuata dal corso della più radicale riforma della parte seconda della Costituzione in senso devolutivo delle stesse competenze alle Regioni⁷³.

L'attualità della esigenza di adeguamento della disciplina generale del sistema scolastico, anche nei profili organizzativi, all'evoluzione dell'ordinamento costituzionale è confermata dagli indirizzi espressi dalla Corte Costituzionale, che, ripetutamente, è stata chiamata a dirimere conflitti innescati da disposizioni che esprimono assetti non sempre lineari.

Tali indirizzi individuano l'ambito che compete all'Amministrazione dello Stato: nell'adozione di determinazioni espressive di esigenze meritevoli di disciplina uniforme sul territorio nazionale, quali, ad esempio, la definizione degli *standards* nel rispetto dei quali il servizio formativo deve essere erogato per l'intera collettività nazionale⁷⁴.

supporto ai compiti settorialmente propri dell'amministrazione, né che fosse possibile, al di là dall'assetto ministeriale su base dipartimentale, riconoscere l'esercizio di una specifica autonomia definitiva in ordine ad attività d'ordine strumentale, quali quelle attribuite ai sei Servizi su indicati, cui preporre altrettante figure dirigenziali generali, né che i Capi dipartimento potessero avere alle loro dirette dipendenze uffici di livello dirigenziale non generale, esclusi dalla previsione dell'art. 4 comma 4 del d.lgs. n. 300 del 1999 relativa all'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale in apposito decreto ministeriale di natura non regolamentare.

Tuttavia, nella stessa deliberazione, richiamato il parere del Consiglio di Stato nel quale, tenuta presente la riforma del titolo V recata dalla richiamata legge costituzionale n°3 del 18 ottobre 2001, era stata prospettata l'esigenza di una ulteriore riforma delle strutture ministeriali in sede della configurazione di quello che sarebbe risultato il sistema della pubblica istruzione a seguito dell'attuazione di tale legge, è stato convenuto che il regolamento elaborato costituisse sì un momento di definitività del processo riorganizzativo dell'amministrazione, ma nell'attesa della realizzazione del titolo V della costituzione.

⁷² Secondo l'espressa previsione della legislazione primaria le scuole, ai sensi dell'art. 1 comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, costituiscono, diversamente dalle università, amministrazioni dello Stato;

⁷³ Cfr. disegno di legge n. 2544-B di modifiche alla Parte II della Costituzione approvato dal Senato e dalla Camera in sede di prima deliberazione e dal Senato in sede di seconda il 23 marzo 2005, ed in particolare dell'art. 117 che nella nuova stesura dovrebbe attribuire alle regioni l'organizzazione scolastica, la gestione degli istituti scolastici e di formazione e la definizione dei programmi scolastici e formativi d'interesse specifico della Regione.

⁷⁴ Corte Costituzionale sentenza n. 407 del 10 – 26 luglio 2002.

Nell'esercizio di funzioni amministrative, non solo per le materie di potestà legislativa esclusiva, ma anche concorrente, quando se ne richieda l'esercizio unitario, rivelandosi anche l'ambito regionale inadeguato ed insufficiente in considerazione delle dimensioni e dello spessore di finalità correlate necessariamente a contesti territoriali di maggiore ampiezza. Il principio di legalità esige che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, che non può che essere la legge statale, sotto la condizione della previsione di misure ispirate a proporzionalità, ragionevolezza e frutto di concertazione. Infatti, le singole Regioni, mediante discipline differenziate, non possono regolamentare funzioni amministrative attratte a livello nazionale⁷⁵.

Decisivi elementi di orientamento forniscono altre sentenze della Corte Costituzionale, che indicano, in una serie di casi concreti, quali siano gli spazi di disciplina sostanziale da riconoscere per lo Stato e le Regioni. Essi si riflettono, in via mediata, sul piano organizzativo, definendo la titolarità delle potestà e gli assetti organizzativi per il loro esercizio.

Le modalità di utilizzo del fondo di garanzia sul rimborso di prestiti fiduciari (d'onore) in favore degli studenti capaci e meritevoli attengono alla materia istruzione, di competenza concorrente, comportando scelte discrezionali circa i criteri di individuazione degli studenti e, quindi, delle stesse possibilità di accesso al prestito, costituente strumento di sostegno dello studio: ne deriva la necessità di un diretto coinvolgimento delle Regioni⁷⁶.

Pur includendo l'art 117, terzo comma, Cost. la ricerca scientifica tra le materie di competenza concorrente, va considerato che essa costituisce non solo una materia, ma anche un valore protetto dalla Costituzione (artt. 9 e 33), ed in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati.

Lo Stato mantiene una propria competenza per attività di ricerca scientifica strumentale e intimamente connessa a funzioni statali, allo scopo di assicurarne un migliore espletamento, sia organizzando direttamente le attività di ricerca sia promovendo studi finalizzati. Allo Stato è, quindi, sempre dato di attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale per corrispondere ad esigenze di carattere unitario e regolarne al tempo stesso l'esercizio – nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – mediante una disciplina che sia logicamente pertinente e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini⁷⁷.

E' stata riconosciuta la legittimità Costituzionale di una legge regionale che prevede la concessione di assegni di studio (che non costituiscono retribuzioni) in favore di docenti posti, a richiesta, in aspettativa per un anno scolastico.

La Corte Costituzionale ha ritenuto che il fine delle norme regionali è il sostegno delle attività di qualificazione professionale, svolte dai docenti durante i periodi di aspettativa, nel rispetto delle competenze generali dello Stato in materia di formazione iniziale e della disciplina statale dell'aspettativa per tutto il personale scolastico: ciò consente di raggiungere il convincimento che le norme regionali non contrastano con i principi di eguaglianza e di buon andamento della Pubblica Amministrazione.

La stessa conclusione, circa il profilo della legittimità costituzionale, viene acquisita per le norme regionali riguardanti la scuola dell'infanzia e l'educazione degli adulti, che assumono le definizioni statali dei percorsi formativi e predispongono interventi di supporto dell'offerta didattica. Esse si muovono, infatti, sul versante del sostegno all'acquisizione e al recupero delle conoscenze necessarie o utili per il reinserimento sociale e lavorativo e, dunque, in ambito riconducibile a quello affidato alla competenza regionale in materia di istruzione e formazione professionale.

⁷⁵ Corte Costituzionale sentenze n. 303 del 25 settembre – 1° ottobre 2003 e n. 6 del 18 dicembre 2003 – 13 gennaio 2004.

⁷⁶ Corte Costituzionale sentenza n. 308 del 13 – 21 ottobre 2004.

⁷⁷ Corte Costituzionale sentenze n. 423 del 6 – 29 dicembre 2004 e n. 30 del 12 – 26 gennaio 2005.

Analoga valutazione la Corte opera per la promozione, mediante le misure previste dalle norme regionali, dell'integrazione tra istruzione e formazione professionale. Rappresentando l'integrazione la base per il reciproco riconoscimento dei crediti e per reali possibilità di passaggio da un sistema all'altro, al fine di favorire il completamento e l'arricchimento dei percorsi formativi, le disposizioni regionali si limitano ad individuarla come base preferibile per il conseguimento dei suddetti fini, senza precludere altre forme legali di riconoscimento e di crediti⁷⁸.

Altro aspetto meritevole di attenzione è l'analisi organizzativa delle aree funzionali proprie del Ministero, operata dal DPR n. 319 del 2003, e la definizione delle competenze dei dipartimenti. Aver configurato l'amministrazione centrale per l'intero complesso dei compiti istituzionali (istruzione – università – ricerca) su due soli poli (Dipartimenti), li espone ad un sovraccarico funzionale, cui sembra essersi voluto porre rimedio mediante l'articolazione degli stessi in un numero di uffici dirigenziali generali di qualche larghezza. Ad essi si affianca un terzo Dipartimento, cui sono affidati compiti trasversali (studi e programmazione sui sistemi dell'istruzione, dell'università, della ricerca; finanza e bilancio; sistemi informativi; comunicazione) e di servizio per l'intera amministrazione (personale ed acquisti). Questa soluzione non risulta in linea con gli indirizzi organizzativi dettati dal d.lgs. n. 300 del 1999, che disegna i dipartimenti come strutture preposte ad aree funzionali omogenee, cui sono chiamate ad assolvere compiutamente, anche per quanto riguarda le attività di supporto ed i servizi strumentali⁷⁹.

Senza trascurare che la programmazione, la finanza, il bilancio e l'allestimento e lo sviluppo dei sistemi informativi costituiscono ambiti funzionali il cui svolgimento si presta oggettivamente a condizionare l'opera degli altri dipartimenti, il che dovrebbe consigliare di non assegnarli ad una struttura collocata nell'organigramma sullo stesso livello, e di adottare soluzioni alternative. In via di ipotesi, si potrebbe pensare ad organismi collegiali di dimensioni contenute, nelle quali siano presenti le necessarie competenze professionali, assistiti da segreterie tecniche; essi dovrebbero riferire ai dipartimenti. Una struttura che corrisponde a questo modello è già presente presso il Ministero: si allude al Comitato per la valutazione del sistema universitario, che assolve sostanzialmente ad un ruolo di agenzia tecnica nei confronti del Dipartimento corrispondente⁸⁰.

La nuova articolazione dell'amministrazione centrale, che ha visto la riduzione dei centri di responsabilità, nel passaggio 2003 - 2004, da 9 a 4, ha comportato, ad inizio del 2004, la necessità di attribuire la gestione amministrativa delle risorse finanziarie presenti in bilancio in termini ad essa coerenti e, quindi, diversi rispetto a quelli esposti nella legge 24 dicembre 2003 n. 351 di approvazione del bilancio 2004, che seguiva un assetto organizzativo non più esistente a seguito dell'entrata in vigore del DPR n. 319 del 2003. Ciò è stato fatto con il DM 7 gennaio

⁷⁸ Corte Costituzionale sentenza n. 34 del 12 – 26 gennaio 2005.

⁷⁹ L'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 300 del 1999 stabilisce che i Dipartimenti esercitino in modo organico ed integrato le funzioni del Ministero. Esse si traducono nello svolgimento di compiti finali concernenti grandi aree di materie omogenee e dei relativi compiti strumentali. Nel caso del MIUR, il successivo art. 50 reca l'analisi dei contenuti delle aree funzionali affidate al Ministero. L'art 51 prevede che l'istituzione dei Dipartimenti avvenga in relazione alle aree indicate dall'art. 50, che non menziona i compiti trasversali e strumentali assegnati al Dipartimento per la programmazione ministeriale etc. dal DPR n. 319 del 2003, la cui configurazione non risulta, quindi, in linea con le disposizioni degli articoli 5 e 50 del d.lgs. n. 300 citato.

Sul punto si veda Corte dei Conti – Sezione del controllo di legittimità – collegi I e II – delibera n. 6 del 27 marzo – 23 aprile 2003.

⁸⁰ Quanto osservato nel testo fa riferimento ai contenuti delle norme vigenti e, quindi, agli assetti da esse prescelti, ma non va inteso come acritica adesione alla tecnica organizzativa sottesa nelle soluzioni adottate. Infatti, sotto il profilo sostanziale, resta aperto il discorso se nell'apparato Ministero sia compatibile una piena applicazione delle strutture dipartimentali, soprattutto per i compiti strumentali, che si caratterizzano per esigenze di esercizio comuni con le strutture parallele. Probabilmente, le soluzioni potrebbero essere individuate in organismi, distinti, ma subordinati rispetto ai Dipartimenti, alla cui gestione dovrebbero essere associati rappresentanti dei Dipartimenti stessi.

2004 che ha operato un raccordo tra legge di bilancio – Tab. 7 – e i nuovi centri di responsabilità, costituiti dai tre dipartimenti ministeriali, assegnando loro la gestione dei fondi dell'amministrazione centrale.

La Corte ha già portato la propria attenzione sulla riorganizzazione dell'amministrazione scolastica, riguardante in particolare le strutture decentrate⁸¹. Ciò in considerazione dell'importanza che, per il servizio scolastico, ha l'organizzazione territoriale della sua erogazione, innanzitutto da parte delle scuole, ma anche, per i servizi di supporto amministrativo, da parte degli uffici regionali del Ministero. Di ciò le Linee guida, dettate dal Ministro per la costituzione degli uffici, danno atto, ricordando il contesto in cui essi sono chiamati ad operare e, quindi, la stringente necessità di correlarsi alle caratteristiche dei luoghi, alle esigenze espresse dal mondo della produzione e del lavoro, agli indirizzi degli enti esponenziali delle collettività locali e i tratti evolutivi, specifici per l'area istruzione, dell'ordinamento costituzionale. Infatti, il sistema istruzione ha assunto una configurazione a rete, comprensiva anche di speciali relazioni con le università del territorio, che richiede di assicurare il diretto coinvolgimento di tutti gli interessati nelle attività di predisposizione del servizio.

Questo scenario pone la domanda se il disegno organizzativo suggerito offra soluzioni convincenti.

Il modello proposto, tradotto nelle realtà locali con i decreti del 28 luglio 2004, individua cinque aree: a) politiche formative; b) supporto e sviluppo degli istituti scolastici; c) personale della scuola; d) finanziamento e valutazione del servizio reso dagli istituti; e) personale e attività strumentali dell'ufficio regionale, da svolgere su due livelli territoriali: regionale e provinciale in raccordo con il Dipartimento dell'istruzione. Esse, in via esemplificativa, vengono tradotte, mediante l'analisi dei compiti alle stesse riconducibili, in dieci uffici dirigenziali non generali.

Dai decreti costitutivi degli uffici si ricava che si passa dai 23 uffici della Lombardia (11 a livello regionale ed 12 nelle province) ai 5 ciascuno per Basilicata, Umbria e Molise. La struttura amministrativa che ne risulta replica, su due livelli, l'articolazione delle direzioni generali ministeriali dell'assetto precedente all'ultima riorganizzazione ed appare conformata e condizionata dal numero di dirigenti presenti sul territorio, provenienti dai soppressi Provveditorati agli studi, ora assegnati in 118 presso gli UU.RR. e 103 nelle province presso i centri di servizi amministrativi (CSA).

Si richiamano le conclusioni dell'indagine citata della Corte che documentano la difficoltà di ricostruire i flussi finanziari diretti alle scuole e gli esiti della loro gestione. Dovrebbe essere oggetto di riflessione l'attuale configurazione degli UU.RR. quali centri di responsabilità ministeriali, che li assoggetta ai moduli procedurali della gestione del bilancio dello Stato, cui si accompagna l'esistenza delle contabilità speciali istituite presso i CSA. Ciò costituisce un ordito amministrativo di forte spessore che ritarda la provvista finanziaria delle scuole senza ricavarne significativi esiti conoscitivi circa l'utilizzazione dei fondi.

In sintesi, se si dà credito alla percezione delle *Linee guida* di quale sia il contesto in cui il sistema dell'istruzione deve operare, l'Amministrazione non può sottrarsi alla verifica dell'adeguatezza e della funzionalità della risposta organizzativa apprestata e rendersi disponibile ad una meditata riconsiderazione, i cui esiti dovrebbero essere verificati attraverso caute sperimentazioni.

7.2 Il personale dell'amministrazione centrale e dell'amministrazione periferica del MIUR..

7.2.1 Il personale dirigenziale.

Come si è già riferito, il DPR n. 319/03, secondo quanto stabilito dall'art. 51 del d.lgs n. 300 del 1999, ha articolato il Ministero in 3 Dipartimenti. All'interno di ogni Dipartimento sono stati previsti 5 Uffici di livello dirigenziale generale, nonché, funzionalmente dipendenti dal

⁸¹ Corte dei conti – Sezione centrale del controllo di gestione – delibera n. 19 del 23 giugno – 15 settembre 2004.

Dipartimento per l'istruzione, 18 Uffici scolastici regionali, anche questi di livello dirigenziale generale.

L'organico dei dirigenti del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca è determinato nel modo che segue dalle Tabelle A, B e C allegate al DPR n. 319 del 2003:

Posti di funzione dirigenziale di livello generale	39
Posti di funzione dirigenziale amministrativa non generale	399
Posti di funzione dirigenziale tecnica	407

Il DPR n. 319 del 2003 è entrato in vigore il 5 dicembre 2003, e pertanto sono stati rinnovati gli incarichi di livello dirigenziale generale.

A seguito di tali rinnovi sono stati nominati 35 Direttori generali: 17 nell'Amministrazione Centrale, -dei quali 7 dirigenti di prima fascia; 5 dirigenti di seconda; 2 dirigenti provenienti da altra amministrazione; 3 estranei all'Amministrazione, 18 per gli Uffici Scolastici Regionali, dei quali un dirigente di prima fascia e 17 dirigenti di seconda fascia. Due dirigenti di I fascia sono stati collocati fuori ruolo e un altro dirigente già era in posizione di distacco sindacale.⁸²

Nel corso dell'anno 2004, a seguito delle dimissioni di uno dei Direttori generali estraneo all'Amministrazione e di due collocamenti in quiescenza di due dirigenti di seconda fascia con incarico di Direttore generale presso Uffici scolastici regionali, sono stati operati alcuni movimenti e precisamente:

- 2 dirigenti di seconda fascia con incarico di Direttore generale presso Uffici scolastici regionali sono stati incaricati l'uno della Direzione dell'Ufficio di livello dirigenziale generale dell'Amministrazione centrale ove era incaricato l'estraneo dimissionario, l'altro della funzione di componente del collegio di presidenza del Servizio di controllo interno, posto disponibile;
- 4 nuovi dirigenti di seconda fascia sono stati incaricati della direzione di Uffici scolastici regionali, rispettivamente: 2 sugli Uffici scolastici regionali retti in precedenza da dirigenti collocati in quiescenza e 2 sui posti di coloro che hanno assunto incarichi nell'Amministrazione centrale;
- 2 dirigenti di seconda fascia, incaricati della direzione di Uffici scolastici regionali, hanno ricevuto l'incarico di direzione per altri 2 Uffici scolastici regionali.

Sono stati emanati il decreto ministeriale 28/4/2004, con il quale si è provveduto alla riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale dell'Amministrazione Centrale e 18 decreti ministeriali, tutti del 28.7.2004, con i quali, a seguito delle Linee-guida formulate dal Ministro con decreto del 30.4.2004, sono stati riorganizzati gli Uffici Scolastici Regionali. Contestualmente, due dirigenti di prima fascia sono stati collocati in posizione di fuori ruolo presso l'Agenzia Spaziale Italiana e un altro dirigente di prima fascia, già nel 2003, era stato

⁸² Attenta considerazione in sede di rendicontazione, deve essere data al seguito attribuito dall'amministrazione a pronunce specifiche di illegittimità, in particolare, sotto il profilo dell'onnicomprendività delle tabelle del personale, ai fini del rispetto dell'invarianza della spesa stabilito dall'art. 34 della legge n. 289 del 2002, ivi compreso il contingente attribuito agli Uffici di Gabinetto, dal numero massimo dei dirigenti generali - stabilito a 39 e alla compresenza, in tale numero, delle figure dirigenziali generali attribuite al Servizio di controllo interno ed ai compiti di coordinamento attribuiti ai Capi Dipartimento, i quali ultimi si dovrebbero identificare con le macrofunzioni attribuite al Dicastero. A tale riguardo occorre confrontare la delibera della Sezione del controllo successivo sulla gestione approvativa dell'indagine sulla Dirigenza statale, n. 24 del 13 gennaio 2005. In occasione dell'adunanza della Sezione del controllo, l'amministrazione ha depositato una memoria, nella quale ha precisato che "con l'emanazione del DPR n. 319 del 2003 si è inteso porre ordine ad una situazione storica che, nel suo percorso, ha dato luogo a talune criticità, e dunque ha stabilito, rispetto alla semplice sommatoria delle dotazioni organiche dirigenziali dei DDPR n. 347 del 2000 e n. 477 del 1999, ovvero 30+5 posti, di riassorbire in un unico organico i posti del DM 1/10/2002 (n. 2) dell'ex Ministero della Pubblica Istruzione e la situazione di fatto intervenuta nell'ex Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e Tecnologica, recando in aumento 4 posti e diminuendo di conseguenza, per il principio dell'invarianza della spesa, alcuni posti di funzione dirigenziale non generale"

posto in distacco sindacale. Un numero rilevante di incarichi è stato quindi conferito a Dirigenti di seconda fascia.

Il DM 28/4/2004, con il quale sono stati conferiti gli incarichi di livello dirigenziale non generale di tipo amministrativo dell'Amministrazione Centrale, ai sensi dell'art. 6 del medesimo, che ha previsto la vigenza dal primo giorno del mese successivo a quello di pubblicazione, avvenuta il 12.5.2004, è entrato in vigore il 1°/6/2004. Esso ha riguardato 101 dirigenti di seconda fascia sui 153 posti previsti dal decreto.

I provvedimenti di incarico dei dirigenti tecnici in servizio presso l'Amministrazione Centrale, per i quali sono previsti in organico 60 posti dall'art. 3, 1 c. DM 28/4/2004, sono ancora in corso di definizione.

A seguito della riorganizzazione degli Uffici Scolastici Regionali prevista dai 18 DD.MM. succitati, i Direttori generali dei medesimi Uffici hanno conferito ai dirigenti di seconda fascia gli incarichi dirigenziali non generali. La distribuzione e le presenze, in servizio sui 221 posti di cui all'allegato 6 del DM 28 aprile 2004 risultano dal seguente prospetto fornito dall'amministrazione centrale, la quale ha riferito di conoscere, allo stato, il numero dei presenti nell'ambito dell'U.S.C., ma non l'assegnazione fra gli Uffici della Direzione regionale e quelli dei C.S.A.

n.	Regione	Posti c/o Direz. Regionale	Posti presso i C.S.A.	Totale posti	Presenti al 31.12.2004
1	Abruzzo	4	4	8	2
2	Basilicata	3	2	5	1
3	Calabria	6	5	11	2
4	Campania	11	5	16	15
5	Emilia-Romagna	9	9	18	11
6	Friuli V.Giulia	4	4	8	3
7	Lazio	10	5	15	11
8	Liguria	4	4	8	2
9	Lombardia	11	12	23	12
10	Marche	3	5	8	4
11	Molise	3	2	5	2
12	Piemonte	8	8	16	6
13	Puglia	7	6	13	9
14	Sardegna	5	4	9	4
15	Sicilia	10	9	19	16
16	Toscana	10	10	20	13
17	Umbria	3	2	5	3
18	Veneto	7	7	14	2
	Totale	118	103	221	118

I Direttori generali degli Uffici scolastici regionali avevano provveduto a conferire gli incarichi ai dirigenti tecnici, per i quali sono previsti in organico 347 posti dall'allegato 5 al DM 28/4/2004.

Al 31 dicembre dell'anno 2004 erano in servizio 230 dirigenti tecnici: 208 dell'amministrazione, di cui 2 collocati in posizione di fuori ruolo; 6 dirigenti di altra amministrazione, incaricati ai sensi del comma 5-bis dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001; 16 estranei, incaricati ai sensi del comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001;

Nello stesso anno è stato conferito un incarico di livello dirigenziale non generale amministrativo, ai sensi del comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, a persona estranea all'amministrazione e sono stati conferiti 6 incarichi di reggenza a personale appartenente all'Area C – posizione economica C3.

A seguito delle seconde linee guida formulate dal Ministro con DM del 30 aprile 2004, con DM del 28 luglio 2004 è stato definito il procedimento di riorganizzazione degli Uffici Scolastici regionali, che ha trasformato i rapporti dell'amministrazione centrale con gli Uffici periferici ed ampliate le competenze di questi ultimi sul personale delle istituzioni autonome.

L'organizzazione degli U.S.R., determinata dal DPR n. 319 del 2000, risulta profondamente diversa da quella prevista dal DPR n. 347 del 2000.⁸³

In sostanza, nel DPR n. 319 è stato abrogato l'obbligo di sentire le regioni per l'articolazione dell'Ufficio scolastico regionale previsto dal DPR n. 370, riportando al centro il potere di organizzazione, sia pure tenendo conto delle proposte avanzate.⁸⁴

L'Amministrazione, il 19/4/2001, in sede di Conferenza Unificata con le regioni, le province, i comuni e le comunità montane, aveva, invero, sottoscritto un accordo sul documento recante [prime] "Linee-guida per i provvedimenti di articolazione degli uffici scolastici regionali".

Tale documento aveva demandato al Direttore Regionale l'organizzazione del proprio Ufficio, stabilendo una serie di criteri e di funzioni imprescindibili.

Successivamente il Ministro, il 30/4/2004, ha emanato un proprio decreto contenente le [secondo] Linee-guida per l'organizzazione degli uffici scolastici regionali e l'ipotesi di articolazione degli uffici, cui hanno fatto seguito le proposte dei diversi Direttori Generali regionali e, successivamente, i 18 decreti del Ministro, con cui è stata stabilita l'organizzazione di ciascun ufficio scolastico regionale.

Come precedentemente accennato, mentre il documento approvato dalla Conferenza Unificata per ciascuna area funzionale riportava le principali tematiche ad essa ascrivibili e consentiva ai Direttori Generali di accorpare negli uffici, determinati dal numero dei posti di funzione dirigenziale assegnati, le aree e le tematiche, il DM del Ministro da ultimo citato ha previsto ipotesi di articolazione della Direzione Generale regionale in dieci uffici corrispondenti ad altrettante aree.

Le ipotesi previste dalle linee-guida approvate con decreto, che elaboravano la possibilità di dieci uffici, oltre i C.S.A. territoriali, si sono, pertanto, rivelate più rigide.

In sostanza, nelle successive linee guida è stato introdotto un disegno di moltiplicazione degli Uffici periferici rispetto al personale dirigenziale realmente disponibile ed in contrasto con l'autonomia degli uffici precedentemente previsti e con l'autonomia scolastica.

Invero, per quanto concerne l'organizzazione sul territorio regionale, il documento approvato dalla Conferenza Unificata prevedeva Centri di servizi amministrativi in numero non superiore al rapporto da 1 a 100 delle istituzioni scolastiche, ma, qualora il numero risultante da tale rapporto fosse stato inferiore al numero delle province della Regione, comunque in numero pari a quello delle province. Inoltre, i C.S.A. avrebbero dovuto svolgere compiti amministrativi, realizzando la presenza dell'amministrazione sul territorio.

Erano stati previsti i Centri servizi per le istituzioni scolastiche (C.S.I.), in numero pari a quello delle province, il cui personale, proveniente dal ruolo dei docenti e dei dirigenti scolastici doveva essere utilizzato a tempo determinato e avrebbe dovuto svolgere compiti di promozione e assistenza per le istituzioni scolastiche.

Il DM in data 30 aprile 2004 ha previsto solo i Centri servizi amministrativi a livello provinciale e subprovinciale, costituenti semplici articolazioni, ovvero uffici, dell'Ufficio scolastico regionale. dislocati sul territorio che, inevitabilmente, hanno prodotto un ulteriore elemento di passaggio tra attività dell'amministrazione centrale, attività dell'amministrazione periferica, attività dei C.S.A. e attività delle Istituzioni scolastiche.

⁸³ La Sezione centrale del controllo sulla gestione, con deliberazione II collegio nell'adunanza del 23 giugno 2004, nel rilevare che il primo regolamento di organizzazione emanato nel quadro del d.lgs. n. 300 del 1999 era stato il DPR n. 347 del 2000, ha osservato che la costituzione dei nuovi uffici dirigenziali di livello dirigenziale generale in base allo stesso d.lgs. n. 300 del 1999 poteva avvenire con provvedimenti di organizzazione dell'ufficio solo in seguito all'emanazione di un ministeriale di natura non regolamentare. Viceversa si era fatto ricorso ad un atto non previsto dal Regolamento di organizzazione denominato "Linee guida" avente caratteristiche paritetiche, in quanto concordato con le rappresentanze di categoria, le Regioni e gli Enti locali, dal quale si pretendeva "forse" un effetto cogente per l'organizzazione degli Uffici scolastici regionali.

⁸⁴ Cfr. art. 8 comma 2 del DPR n. 319 del 2003 rispetto all'art. 6 comma 2 del DPR n. 347 del 2000;

Quanto ai compiti da essi svolti, appare evidente la differenza con i C.S.A. amministrativi che peraltro presupponevano anche i C.S.I.

Centri servizi amministrativi doc. C.U. del 19.4.2001	Centri servizi amministrativi D.M. 28.4.2004
<p>Funzioni amministrative di gestione dei ruoli provinciali, di reclutamento e di altre attività loro delegate; Attività di accoglienza, informazione, acquisizione pratiche amministrative, rilascio atti amministrativi, assistenza e consulenza giuridica; Realizzazione e sviluppo della missione attribuita agli uffici relazioni con il pubblico; Organizzazione e politiche di gestione delle risorse umane della scuola.</p>	<p>Assistenza agli istituti scolastici autonomi per le procedure amministrative e amministrativo-contabili; Gestione delle graduatorie e formulazione di proposte al Direttore Generale ai fini dell'assegnazione delle risorse umane ai singoli istituti scolastici autonomi; Supporto agli istituti scolastici per la progettazione e innovazione dell'offerta formativa e integrazione con gli altri attori locali; Supporto e sviluppo delle reti scolastiche; Incombenze delegate dal Direttori Generali regionali quali: Formazione e gestione delle graduatorie provinciali degli aspiranti all'incarico di presidenza; Riconoscimento, computo, riscatto e ricongiunzione di attività pregresse ai fini del trattamento previdenziale, per la parte non di competenza delle istituzioni scolastiche; Riconoscimento di infermità dipendenti da causa di servizio; Utilizzazione in altri compiti del personale dichiarato inidoneo per motivi di salute; Decadenza, dispensa, dimissioni, collocamento a riposo a domanda e d'ufficio del personale scolastico; Competenze residue in materia di trattamento di quiescenza; Gestione del contenzioso amministrativo e giurisdizionale; Compiti e attività, anche di carattere informale, finalizzati alla costituzione in ambito locale di interlocuzioni, collaborazioni e raccordi con gli enti, soggetti e organismi a vario titolo coinvolti e interessati nel settore dell'istruzione e della formazione.</p>

7.2.2 L'evoluzione della spesa per l'ultimo quinquennio, la sua destinazione (retribuzione fissa, rete di produttività, indennità ed emolumenti vari) gli effetti finanziari della contrattazione integrativa.

L'impegno assunto nel 2004 sulla massa della spesa per il personale, inserita nella ctg del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca scientifica nel corso del 2004, dal totale per categoria relativo ai redditi da lavoro dipendente, è risultato pari a 28.266,106 milioni, di cui stipendi 26.794,548 milioni.

La massa spendibile è risultata pari a 29.299,015 milioni, con autorizzazioni finali di cassa pari a 28.202,152 milioni, dei quali pagati in conto di esercizio 27.211,328 milioni.

Aggiungendo le spese per i buoni pasto, le mense e gli oneri riflessi, la somma pagata nel 2004 per i redditi da lavoro dipendente all'interno dello stato di previsione del MIUR è risultata pari a 35.380,378 milioni a fronte di una massa spendibile pari a 38.028,716 milioni. Vi sono state autorizzazioni finali per cassa pari a 36.736,435 milioni contro iniziali 35.380,884 milioni, con una differenza in meno pari a 923,551 milioni.

Sono stati impegnati 1.371,534 milioni per incentivi per l'offerta formativa e 50.509 milioni per buoni pasto e mense, dei quali ultimi 45.872 milioni.

Al lordo dei contributi sociali e figurativi a carico del datore di lavoro è risultata la spesa di 36.458,357 milioni. Per tali spese si è verificata una eccedenza di 128.739 milioni pari a 249.273 milioni di lire, la quale, a sua volta, è una risultante di compensazioni fra eccedenze ed

economie verificatisi fra diversi centri di responsabilità tutti coincidenti con gli Uffici scolastici regionali.

Esaminando, infatti, la massa spendibile per Centri di Responsabilità, risulta che l'Ufficio scolastico regionale dell'Emilia e Romagna ha pagato in conto competenza, per spese correnti relative a strutture scolastiche, 2.047,768 milioni e allo stesso scopo, in conto residui, 72,647 milioni contro un'autorizzazione finale di cassa per 2.107,615 ed una eccedenza finale pari a - 235 milioni.

Stesso fenomeno, ma meno elevato, per le spese relative a strutture scolastiche in Umbria, dove, a fronte di autorizzazioni finali per cassa pari a 561,402 milioni sono stati pagati 551,375 milioni in conto competenza e in conto residui 18,239 milioni, con eccedenze per - 53 milioni.

Nelle Marche l'ufficio scolastico regionale ha pagato 984,738 in conto competenza e 31,038 in conto residui, con un'eccedenza di - 138 milioni.

Eccedenze più modeste si sono verificate per le spese correnti relative alle strutture scolastiche presso i Centri di responsabilità costituiti dagli uffici scolastici regionali del Molise (-28 milioni) e dell'Abruzzo (-55 milioni). Presso l'ufficio scolastico regionale della Campania si sono verificate eccedenze sia per le spese di personale dell'Ufficio (-5 milioni) sia per le spese del personale delle strutture scolastiche, con l'eccedenza record pari a - 1.476 milioni. Cospicue anche le eccedenze nei pagamenti delle spese di personale scolastico in Sardegna (-474 milioni) e della Sicilia (-792 milioni). Tuttavia tali eccedenze sono ampiamente compensate dalle economie nei pagamenti di altri uffici scolastici regionali come nella Lombardia, nel Piemonte, nella Liguria, nel Veneto, nel Lazio e anche, a sfatare la tesi che le eccedenze si formino nelle regioni meno ricche e più popolose, nella Basilicata e nella Puglia.

Indubbiamente, un quadro da monitorare con attenzione, anche per la creazione di indicatori (rapporto personale di ruolo e non di ruolo, rapporto personale in servizio e studenti frequentanti, rapporto studenti nel primo ciclo con preiscrizione e senza preiscrizione), che deve essere messo a punto anche dagli organi di controllo interni.

Per quanto riguarda l'evoluzione della spesa nel quinquennio, i dati del SICO dal 2000 al 2003 ⁸⁵ relativamente agli oneri annuali retributivi relativi al personale della scuola - decisamente il personale più numeroso dell'amministrazione dell'istruzione - risultano tendenzialmente stabili nel triennio precedente l'esercizio 2004, mentre appaiono in crescita costante le competenze accessorie.

La voce relativa alla contrattazione integrativa mostra andamenti discontinui, dipendenti dal fatto che il Fondo unico di amministrazione è pagato a distanza di tempo, anche di anni, rispetto al periodo di riferimento del contratto stesso e non corrisponde alla competenza dell'esercizio. Inoltre, nello stesso esercizio, risultano pagate spettanze riferite a contratti diversi.

Il fenomeno del disallineamento temporale all'interno di tale voce di spesa è comune alle due categorie di personale, amministrativo e della scuola e, per alcuni esercizi, reca dati relativi al periodo di vigenza ad iniziare dal 1994, il che può contribuire a spiegare, in particolare per il personale scolastico, i fenomeni eccedentari in precedenza descritti.

Per quanto concerne la spesa per la contrattazione integrativa del personale ministeriale, la principale voce di spesa per i due Ministeri separati è costituita dall'art. 32 comma 2 del CCNL relativamente alla produttività collettiva.

Per quanto concerne le voci stipendiali, la categoria che ha inciso di più sul complesso della spesa nell'ambito della scuola è rappresentata dagli insegnanti elementari, seguita dai docenti di scuola secondaria di secondo grado. Per le amministrazioni ministeriali la percentuale maggiore, nell'ambito del Ministero della Pubblica istruzione, e delle corrispondenti voci

⁸⁵ **SI**stema **CO**noscitivo del Personale, dipendente dalle Amministrazioni pubbliche; i dati relativi agli esercizi 2001-2003 disponibili da maggio del 2005, di cui alla tabella allegata, non risultano valicati.

sommate per i due Ministeri nel 2002 è risultata essere relativa al personale con posizione economica B2.

Stessa prevalenza si riscontra, per l'insieme dei due Ministeri, e nell'ambito della scuola per le indennità e le competenze accessorie.

Per le voci di costo del lavoro oltre ai contributi a carico dell'amministrazione sulle "competenze fisse e accessorie", voce sempre maggioritaria e all'IRAP risultano rilevanti nella scuola le retribuzioni del personale a tempo determinato.

Nell'ambito delle voci per competenze fisse sommate nel 2003 per i due Ministeri la voce stipendiale maggiore risulta relativa al personale collocato in posizione economica C1 Super.

Si rinvia per una più ampia e diacronica consultazione alla tabella che segue.

Tabella 12

	(euro)			
	2000	2001	2002	2003
SCUOLA	SICO			
TAB.12 oneri annui voci retr. stipendiali	23.002.585.449	25.645.049.296	24.071.915.942	25.763.765.157
TAB.13 oneri annui indenn.comp.acc.	1.557.111.012	2.356.367.008	2.477.163.529	2.812.517.850
TAB.14 indennità missione altre spese	7.464.272.143	11.303.362.277	10.685.204.011	11.895.784.375
TAB.15 contrattazione integrativa		1.187.692.717	696.592.406	1.051.481.055
MPI			MIUR	
TAB.12 oneri annui voci retr. stipendiali	170.338.690	193.470.793	186.456.546	199.059.447
TAB.13 oneri annui indenn.comp.acc.	55.236.902	35.678.570	48.619.420	39.848.759
TAB.14 altri oneri conc.c. lav	59.347.392	113.942.600	103.886.582	127.283.376
TAB.15 contrattazione integrativa		51.964.816	23.549.191	43.043.088*
MURST				
TAB.12 oneri annui voci retr. stipendiali	10.259.690	11.681.010		
TAB.13 oneri annui indenn.comp.acc.	3.750.349	3.745.728		
TAB.14 altri oneri conc.c. lav	5.965.821	5.653.721		
TAB.15 contrattazione integrativa		3.418.858		
* dati di competenza				

Il C.C.N.L. del personale del comparto "Ministeri", sottoscritto il 16.2.1999 ha introdotto, all'art. 13, un nuovo sistema di classificazione del personale medesimo, prevedendo una serie di passaggi interni verticali e orizzontali di unità di personale in possesso di determinati requisiti⁸⁶.

Per quanto riguarda il Ministero della Pubblica Istruzione, quando è stato predisposto il testo del DPR n. 347 del 2000, l'amministrazione aveva già elaborato la pianta organica per Aree, ma il personale era rimasto ancora inquadrato per qualifiche funzionali e profili professionali. Il percorso negoziale, infatti, iniziato il 19 settembre 1999, è proseguito a gennaio 2000 con la Direttiva ministeriale cui è seguita la stipula del CCNI il 21/9/2000. Il contratto sul nuovo sistema professionale è stato stipulato il 10 maggio 2001.

Il 21/9/2000 il C.C.N.I. ha definito all'art. 16, comma 1, i criteri in base ai quali doveva essere rideterminato il nuovo sistema professionale del Ministero della pubblica istruzione,

⁸⁶ L'art. 13 dopo un lungo periodo di vigenza durato quasi venti anni, dalla legge n. 312 del 1980, ha abolito la distinzione dei dipendenti ministeriali introducendo le aree d'inquadramento. Il nuovo sistema è ispirato chiaramente ad una logica inversa a quella delle qualifiche funzionali, improntando a criteri di flessibilità il nuovo sistema di qualificazione del personale, attribuendo nel contempo a ciascuna Amministrazione dello Stato, nell'ambito della contrattazione collettiva integrativa nazionale, la facoltà d'individuare nuovi profili professionali in relazione alle proprie esigenze organizzative

articolato per aree funzionali e posizioni economiche, mentre nel successivo comma 2 ha individuato le aree di competenza professionale entro le quali collocare i profili professionali, demandando alla specifica Commissione prevista dallo stesso C.C.N.I. di procedere alla revisione dell'allora corrente sistema classificatorio, nonché all'individuazione dei nuovi profili, da definirsi poi in sede di concertazione collettiva nazionale. I lunghi tempi che hanno occupato la procedura hanno fatto sì che i dati relativi al personale in servizio non corrispondono alla pianta organica definita con il DPR n. 347 del 2000.

E' da tener presente che nel sistema previgente delle qualifiche funzionali e dei profili professionali ministeriali ai livelli esecutivi nel Ministero sussisteva una iperframmentazione delle specializzazioni, essendo previsti tra gli altri i profili di aggiustatore meccanico, conducente di automezzi speciali, idraulico, in contrasto con l'attuale tendenza normativa a procurarsi all'esterno tali forme di professionalità, mentre nei livelli più qualificati vi erano profili generici di tipo amministrativo ove, viceversa, con l'attuale grado di specializzazione delle professioni più elevate, si richiede una forma diversificata di specializzazione non facilmente reperibile nel contesto amministrativo esistente.

Dunque, da un lato vi sono state difficoltà nel ricollocare il personale nelle qualifiche di base e dall'altro problemi nel reperire le figure professionali, ed in particolare tecniche, per i nuovi compiti dell'amministrazione centrale di indirizzo coordinamento e controllo e di interfacciamento dell'utenza ai vari livelli di gestione dell'istruzione e dall'altro la disponibilità dell'amministrazione nel collocare il personale in profili carenti rispetto a profili eccedenti.

Con il C.C.N.I. dell'1/12/2003, l'Amministrazione ha proceduto agli inquadramenti e ha modificato, in conseguenza della decisione della Corte Costituzionale n. 194 del 16/5/2002 il precedente contratto del 21/9/2000⁸⁷. Peraltro gli inquadramenti stessi sono stati effettuati a far data dall'ultimo decreto di approvazione delle graduatorie, ovvero dall'11/2/2004, anziché dal 1/10/2001, come previsto dai bandi, e questo ha creato contenzioso ancora in corso.

7.2.3 Omogeneizzazione delle retribuzioni del personale delle aree.

Il C.C.N.L. 2002-2005, primo biennio economico 2002-2003, sottoscritto il 12.6.2003, ha previsto, nella dichiarazione congiunta n. 5, la possibilità di omogeneizzare l'indennità di amministrazione dei dipendenti provenienti da Ministeri accorpati, ai sensi del d.lgs. n. 300 del 1999, attraverso il ricorso a provvedimenti di legge, volti a finanziare tale operazione. Allo stato attuale per talune amministrazioni provvedimenti in tal senso sono già intervenuti; per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca non si è verificato.

La differenza di retribuzione accessoria, allo stato, è sfavorevole al personale in servizio presso l'ex Ministero della Pubblica Istruzione, in quanto il personale in servizio presso l'ex Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, anche in posizione di comando, ha diritto al trattamento accessorio previsto dalla legge istitutiva di quest'ultimo Ministero.

⁸⁷ Con questa Sentenza la Corte ha dichiarato illegittimo l'art. 3, commi 205, 206 e 207 della legge 28 dicembre 1995 n°549 (concernente misure di razionalizzazione della finanza pubblica, come modificato dall'art. 22 comma 1 lettere a) b) e c) della legge 13 maggio 1999 n. 133 (disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale) perché riservando un intero concorso al personale interno, la legge ha violato il principio dell'accesso per pubblico concorso in quanto anche il concorso in esame costituirebbe una forma di reclutamento che richiede un selettivo accertamento delle attitudini non restringibile ai soli dipendenti dell'amministrazione.

EVOLUZIONE QUANTITATIVA NELL'ULTIMO QUINQUENNIO DEL PERSONALE DEI LIVELLI:

Raffronto fra organici e presenze in servizio del MPI + MURST e MIUR

	ORGANICO							PERSONALE IN SERVIZIO									
	MPI			MURST	MIUR			MPI			MURST			MPI	MURST	MIUR	MIUR
																2003	2004
	DPR 347/00 (anni 2000/2002)			DPR 477/99 (anni 2000/2002)	DPR 319/03 (anno 2003)			2000	2001	2002	2000	2001	2002	2003 PRIMA DPR 319			
AREA A	110	540	650	43	153	540	693	731	708	641	28	26	13	622	32	654	381
B1	124	694	818	50	174	694	868	507	523	574	71	57	66	573	67	640	827
B2	316	1.684	2.000	97	413	1.684	2.097	3.270	3.180	3.163	85	66	46	3.151	58	3.209	1479
B3	343	1.824	2.167	82	425	1.824	2.249	334	341	340	85	79	70	341	69	410	1939
TOTALE AREA B	783	4.202	4.985	229	1.012	4.202	5.214	4.111	4.044	4.077	241	202	182	4.065	194	4.259	4245
C1	373	1.492	1.865	150	523	1.492	2.015	2.497	2.397	2.383	108	95	156	2.366	172	2.539	854
C2	300	1.200	1.500	80	380	1.200	1.580	61	59	61	53	45	70	103	28	131	1157
C3	194	806	1.000	70	264	806	1.070	427	395	432	42	36	37	420	46	466	967
TOTALE AREA C	867	3.498	4.365	300	1.167	3.498	4.665	2.985	2.851	2.876	203	176	263	2.889	247	3.136	2978
	1.760	8.240	10.000	572	2.332	8.240	10.572	7.827	7.603	7.594	472	404	458	7.576	473	8.049	7.604

Fonte: MIUR - Dipartimento per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione - Direzione generale per le risorse umane del Ministero, acquisti e affari generali

In base alla tabella di cui sopra già dal 2000, primo anno di applicazione della riforma, vi è stata una costante diminuzione del personale dell'area A, cui ha corrisposto un aumento della qualifica iniziale dell'area B. Le altre posizioni economiche dell'area sono rimaste pressoché stazionarie, come anche le presenze in servizio. Lo stesso può ricavarsi per il personale dell'area C in cui vi è stato un sensibile aumento già dal 2001 al 2002.

Gli aumenti sono stati neutralizzati dalla diminuzione delle presenze in servizio per cui non può riferirsi di un generalizzato aumento del personale in servizio.

Per quanto attiene al personale MURST, dall'esame comparativo degli andamenti delle presenze nel triennio, sembra potersi registrare un dato tendenziale molto simile a quello dell'ex Ministero della Pubblica Istruzione, tranne che per la posizione economica iniziale dell'area C.

La diminuzione dell'area A era stata già incamerata negli anni precedenti. Ovviamente più evidente la somma dei due aumenti della posizione economica iniziale dell'area B, ma è meno evidente l'aumento della qualifica iniziale dell'area C, mentre la posizione economica apicale della stessa ha raggiunto il livello massimo del triennio.

La posizione apicale dell'area C ha raggiunto quasi il limite rispetto al contingente previsto per la relativa posizione economica.

Lo squilibrio delle quantità di personale in servizio per Area e posizione economica è stato prodotto dagli inquadramenti conseguenti ai corsi di riqualificazione, che hanno provocato sensibili spostamenti dall'Area A all'Area B e all'interno delle posizioni economiche dell'Area B.

Nel 2004, rapportata agli organici risulta la seguente situazione in ordine distribuzione del personale per unità organizzative;

Amministrazione Centrale	A	B1	B2	B3	C1	C2	C3	TOTALE
Uffici di diretta collaborazione del Ministro	15	32	34	59	18	29	30	217
Dipartimento per la programmazione minis.	31	55	77	118	49	79	67	476
Dipartimento per l'istruzione	19	25	52	115	60	116	82	469
Dipartimento per l'università ecc.	5	38	59	68	109	66	73	418
Totale	70	150	222	360	236	290	252	1580
Uffici Scolastici Regionali								
Abruzzo	7	16	57	50	35	24	23	212
Basilicata	7	14	24	26	4	15	13	103
Calabria	27	42	77	95	63	52	41	397
Campania	27	59	206	170	68	88	69	687
Emilia-Romagna	5	47	38	85	38	58	45	316
Friuli	12	18	24	38	13	24	19	148
Lazio	19	42	105	120	64	65	55	470
Liguria	17	25	19	40	25	30	20	176
Lombardia	18	81	98	192	26	92	86	593
Marche	8	22	30	41	8	26	20	155
Molise	14	10	16	19	5	10	9	83
Piemonte	22	59	60	117	43	54	48	403
Puglia	17	46	109	111	91	79	52	505
Sardegna	18	25	66	62	32	31	32	266
Sicilia	58	68	167	174	68	90	75	700
Toscana	7	43	73	101	13	55	47	339
Umbria	4	14	32	32	4	15	14	115
Veneto	24	46	56	106	18	59	47	356
Totale	311	677	1.257	1.579	618	867	715	6.024
Totale generale	381	827	1.479	1.939	854	1.157	967	7.604

Negli anni dal 2000 al 2004, le cessazioni del personale del Ministero, considerando unificate le due ex Amministrazioni della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, hanno determinato carenze di personale nelle percentuali sottoriportate.

Rispetto all'organico congiunto di 11.416 unità per i primi tre anni e all'organico unificato di 11.417 unità degli altri due anni, secondo i dati segnalati dall'amministrazione si sono verificati carenze pari al 22 per cento nell'anno 2000, al 25 per cento, nell'anno 2001, al 24,33 per cento nel 2002, al 25 per cento nell'anno 2003, al 29 per cento nell'anno 2004 con un saldo in meno nel quinquennio del -7 per cento.

Non è in servizio presso il Ministero personale non di ruolo. Sono presenti, al 31/12/2004, 4 unità di personale a tempo determinato, ai sensi della legge n. 315 del 3/8/1998, ma non vi è personale a tempo determinato il cui rapporto di lavoro sia stato trasformato nel 2004 a tempo indeterminato.

7.2.4 Il personale degli uffici di diretta collaborazione del Ministro; l'organizzazione dell'Ufficio e del personale addetto.

Il personale degli Uffici di diretta collaborazione è disciplinato, oltre che dalle disposizioni di legge e regolamentari generali, dal DPR 1° dicembre 1999 n. 477 che prevede un limite massimo di 295 unità e la possibilità di estranei assunti con contratti a tempo determinato pari a trenta unità e altrettante come esperti e consulenti con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa nel numero massimo di trenta.

Degli uffici di diretta collaborazione fanno parte il Gabinetto, l'Ufficio legislativo, la Segreteria, il Segretario particolare e l'Ufficio stampa. Presso il Gabinetto opera, in posizione di autonomia, il Servizio di Controllo interno. Si affiancano a tali uffici le Segreterie particolari del Vice Ministro e dei Sottosegretari per un totale di 295 + 30 unità.

La loro attività è disciplinata in particolare dal DPR 26 marzo 2002 n. 128, recante norme di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca. Essi definiscono programmi, strategie e metodi di lavoro per dare attuazione agli indirizzi del Ministro.

Nel corso dell'anno 2004 con DM 28 aprile 2004 concernente la " Riorganizzazione degli Uffici dirigenziali di livello non generale" è stato anche previsto un contingente di 25 unità di personale di livello dirigenziale non generale con compiti di consulenza, studio e ricerca.

Presso il Gabinetto opera, in posizione di autonomia, il Servizio di Controllo Interno a norma dell'art. 6 comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300 che ha prodotto una corposa relazione sull'attuazione della Direttiva ministeriale sull'azione amministrativa.

In essa tra l'altro, per quanto riguarda gli obiettivi relativi all'esercizio 2004 assegnati relativamente al personale, il Servizio di controllo interno, ha denunciato la carenza di assegnazione di risorse da parte del MEF relativamente alla conclusione delle procedure di riqualificazione e di passaggi d'area, il condizionamento della fluidità del quadro normativo e organizzativo per gli interventi formativi del personale in funzione delle innovazioni normative già intervenute e in itinere.

Non erano stati ancora definiti gli organici del personale ATA, del personale docente consequenziali ai provvedimenti applicativi della legge finanziaria n. 289 del 2002, in quanto i relativi decreti sono stati inviati al MEF e non ancora restituiti e degli insegnanti di religione.

Tra le attività dirette al potenziamento ed al consolidamento della cultura dell'autonomia scolastica è stato concluso il progetto " ginnastica in acqua" per il personale docente di educazione fisica avviato nel 2003/2004: il progetto è consistito nel confronto tra gli insegnamenti tradizionali all'aperto, in piscina e in palestra e nella elaborazione di un pacchetto formativo utilizzando il modello *e-learning* con momenti *on line*.

E' stata segnalata altresì la mancata definizione della fase contrattuale relativa all'introduzione della figura del *tutor*.

7.2.5 Attività di formazione e aggiornamento: personale interessato, iniziative realizzate, spesa.

La quantità di personale oggetto di tale attività non arriva al dieci per cento dell'organico, e in pochi casi è stato raggiunto un numero relativamente significativo, rispetto ai numerosi e complessi compiti affidati al personale amministrativo.

In un solo caso è stato coinvolto il personale dell'amministrazione centrale e periferica, e quest'ultimo in solo quattro interventi formativi.

Il totale dei partecipanti alle iniziative per il 2004, è stato di 940 unità, di cui n. 378 dell'Amministrazione centrale e n. 562 di quella periferica.

La spesa relativa all'anno 2004, per gli interventi di formazione, ammonta a 3.092.291.

Relativamente alle attività di formazione curate da ogni singolo Ufficio Scolastico Regionale, non sono disponibili le informazioni concernenti il personale interessato e la spesa per le attività formative realizzate nell'anno in questione.

7.3 I sistemi informativi.

Un insieme di motivi inducono a prestare un'adeguata attenzione alla situazione in cui versano i servizi informativi a supporto dei sistemi dell'istruzione e della ricerca. Se ne indicano alcuni. Il primo attiene al rapporto di strumentalità, che li lega ai sistemi, divenuto del tutto condizionante per la loro guida e conduzione, determinando altresì diretti riflessi sulle configurazioni organizzative. La scelta dell'Amministrazione, che risale ad un trentennio fa e negli anni confermata, per una completa esternalizzazione di questi servizi, costituisce un secondo motivo di riflessione. Ovviamente, nel breve-medio periodo la scelta non è reversibile, ma occorre piena consapevolezza della posizione di dipendenza, che ne deriva per il funzionamento, in particolare, del sistema scolastico. Quanto si è verificato in questi ultimi anni circa gli avvicendamenti dei gestori e l'accelerazione dell'obsolescenza del sistema informativo automatizzato che ne è seguita rendono evidenti gli effettivi termini della situazione. Evidentemente, le responsabilità contrattuali che i gestori assumono e le eventuali penali che essi subiscono nei casi di prestazioni mancate o insufficienti non costituiscono risposte adeguate alle esigenze di continuità e di livello qualitativo del servizio scolastico e del sistema amministrativo che lo supporta.

Un terzo aspetto è la vicenda, attraverso la quale l'Amministrazione è passata nell'ultimo triennio per individuare il gestore: il processo si è avviato formalmente nel 2002, ma il gestore ha assunto la conduzione del sistema solo nel febbraio 2005. Tenuto conto di quanto accaduto è necessario fin d'ora apprestare le misure perché in vista della scadenza contrattuale siano evitati soluzioni di continuità e scadimenti del servizio. Quarto, e non ultimo, motivo è l'entità della spesa. Essa è sostenuta sulla base delle verifiche di congruità di volta in volta acquisite, aspetto non esaminato in questa sede; di sicuro la quantità di risorse impegnate non è poca cosa, anche dando atto che la Direzione generale competente del Ministero dimostra di farsi carico del contenimento dei costi.

Sulla scorta dell'ampia documentazione fornita dall'Amministrazione si offre una ricostruzione di questo ramo amministrativo, articolata nei seguenti passaggi: a) contenuti funzionali dei contratti succedutisi negli ultimi anni; b) gara e contenzioso relativi all'individuazione del gestore; c) contratti in essere; d) costi.

7.3.1 L'evoluzione dei contratti del sistema informativo dell'istruzione: periodo 1997/2005.

Secondo l'Amministrazione, i contratti succedutisi nel tempo hanno tenuto conto sia dell'aggiornamento delle linee guida fissate dall'AIPA (oggi CNIPA), che delle esigenze di sviluppo dei servizi offerti agli utenti in relazione ai mutamenti della tecnologia.

Di seguito si richiamano le esperienze maturate ed i risultati raggiunti nella gestione dei contratti di *outsourcing* nel periodo 1997 – 2003 e viene presentato il nuovo contratto di sviluppo e gestione del sistema informativo dell'istruzione, con l'illustrazione delle principali innovazioni rispetto ai precedenti. Per ciascun contratto sono riportati la durata, le principali prestazioni ed i costi sostenuti.

- Contratto Rep. 1916 (1.10.1997 – 30.9.2001) – Fornitore RTI EDS: il contratto è stato stipulato sulla base dell'esito di una gara comunitaria (G.U.R.I. 5.1.1996 N. 4). L'oggetto del contratto consisteva nella messa a disposizione dell'infrastruttura tecnologica (hw e sw), nei servizi di gestione operativa dell'infrastruttura, nei servizi di manutenzione hw e sw, nonché nei servizi a supporto dell'attività amministrativa (assistenza utenti, formazione e consulenza). Caratteristiche principali sono l'introduzione di parametri di qualità dei servizi e la remunerazione completamente a forfait delle prestazioni del fornitore. L'esecuzione del contratto ha consentito il collegamento di tutte le scuole e di tutti gli uffici al sistema informativo, anche attraverso un'ingente fornitura di tecnologia (circa 30.000 PC) e dei relativi servizi abilitanti (formazione e assistenza): si è ottenuta l'informatizzazione del 65 per cento del personale dell'Amministrazione centrale e periferica. L'importo medio mensile (euro IVA esclusa) del contratto è risultato pari a 6.784.177,83.
- Contratto Rep. 1966 (1.10.2001 – 31.12.2002) – Fornitore RTI EDS: questo contratto è stato stipulato a trattativa privata nelle more dell'espletamento della gara per la selezione del nuovo *outsourcer* MIUR. Pur costituendo la naturale prosecuzione del precedente contratto, avendone ereditata la struttura, viene modificato l'oggetto contrattuale mediante l'incremento dei volumi di servizio alle mutate esigenze, l'inserimento delle attività relative al progetto "Adeguamento EURO" ed alla gestione del sito Internet del MIUR (non esplicitamente previsto nel 1997), la riduzione della fornitura di infrastruttura tecnologica (limitata sostanzialmente alle nuove Direzioni Regionali). L'importo medio mensile viene ridotto di circa il 11 per cento rispetto al contratto precedente, risultando pari a 6.054.757,54 oltre l'IVA. L'innovazione principale, oltre all'introduzione dei livelli di servizio per il servizio di manutenzione del sw, è costituita dalla parziale remunerazione a consumo di alcuni servizi contrattuali (sviluppo sw – manutenzione evolutiva, servizi sussidiari e consulenza, formazione). Sono stati quindi definiti preventivamente gli obiettivi ed i costi degli interventi richiesti in modo da gestirne le priorità nell'ambito dei budget contrattuali. Ciò ha consentito di finanziare progetti inizialmente non previsti (come la Posta Docenti e i Servizi Internet alle Scuole) nonché acquisire tecnologia aggiuntiva per gli utenti (PC desktop e portatili) per un valore complessivo di circa 1,5 milioni.
- Contratto Rep. 1974 (1/1/2003 – 31/3/2003) – Fornitore RTI EDS: il contratto costituisce l'estensione del precedente rep. 1966 nelle more del trasferimento e del subentro del nuovo *outsourcer* MIUR (RTI con mandataria IBM); il contratto mantiene la struttura e i vincoli (livelli di servizio) del contratto Rep. n. 1966. L'oggetto contrattuale è stato ridimensionato nei volumi erogati in relazione alle esigenze contingenti dell'Amministrazione ed alla caratteristica di "proroga" del contratto stesso: in particolare, oltre all'eliminazione delle attività di adeguamento all'euro (concluse nell'ambito del precedente rep. 1966), il contratto ha previsto una riduzione dei volumi del servizio di manutenzione evolutiva, effettuato anche in relazione alla stagionalità dei processi amministrativi. Oltre ad un'ulteriore riduzione della spesa di circa il 16 per cento (l'importo medio mensile è stato ridotto a 5.074.558,17 oltre l'IVA), si è riusciti a realizzare alcuni progetti, quali: 1. l'area riservata alle scuole per l'accesso ai servizi del sistema informativo (funzioni SIMPI, posta elettronica,

intranet); 2. le iscrizioni *on line*; 3. l'aggiornamento delle graduatorie permanenti via internet.

- Contratto Rep. 1984 - Prima prosecuzione contratto Rep. 1974 (1/4/2003 – 31/7/2003) – Fornitore RTI EDS: tale proroga è relativa all'estensione del contratto Rep. 1974 nelle more della stipula del nuovo contratto di *outsourcing* e del conseguente trasferimento e subentro del nuovo *outsourcer* MIUR (RTI con mandataria IBM). L'importo medio mensile è stato ridotto a 4.889.836,89 oltre l'IVA, con un abbattimento della spesa di circa il 4 per cento rispetto ai primi tre mesi del 2003.
- Seconda prosecuzione contratto Rep. 1974 (1/8/2003 – 30/9/2003) – Fornitore RTI EDS: ultima proroga del contratto 1974 nelle more della stipula del nuovo contratto e del trasferimento e del subentro da parte del nuovo *outsourcer* MIUR. Vengono ulteriormente ridotti i volumi di servizio richiesti portando l'importo medio mensile a 3.207.164,77 oltre l'IVA, con un abbattimento di oltre il 30 per cento rispetto al periodo precedente.
- Il periodo 1/10/2003 – 12/2/2005 è stato coperto dal RTI IBM, in un primo momento, in parziale esecuzione del contratto Rep. 1980 e, successivamente, a causa del suo annullamento, in via di fatto. La vicenda è esposta nel paragrafo seguente.

Il nuovo contratto di *outsourcing*: caratteristiche e prestazioni.

Contratto Rep. 1996 – stipulato in data 10 gennaio 2005 per la durata di cinque anni – Fornitore RTI EDS – decorrenza 13 febbraio 2005.

Si tratta di un contratto di *outsourcing* completo del sistema informativo, che non contempla un corrispettivo “forfettario” a fronte di un insieme di prestazioni; esso è invece articolato in una serie di “servizi”, ognuno dei quali prevede una tariffa unitaria. Il corrispettivo complessivo, che può variare di anno in anno, è dato dalla somma dei corrispettivi pagati per i singoli servizi. Essi sono determinati dal prodotto delle tariffe unitarie degli stessi per il volume erogato. I servizi sono suddivisi in due tipologie: la prima comprende i servizi cosiddetti “di gestione” (gestione CED, gestione ambiente distribuito, gestione *server* applicativi, *service desk*, manutenzione *software*) per i quali, per semplicità di gestione contrattuale, il volume di riferimento è costante nell'arco dello stesso anno ma può essere rinegoziato e variato ogni anno; la seconda tipologia (sviluppo *software*, formazione, consulenza, acquisizione beni e servizi) comprende servizi per i quali è prevista la remunerazione in base al volume effettivo erogato.

Per ogni servizio è definito un importo che costituisce il punto di riferimento, fermo restando la possibilità di operare delle compensazioni fra un servizio e l'altro, per consentire, in un arco pluriennale, l'adattamento alle reali e non sempre prevedibili esigenze dell'Amministrazione. Oltre ai suddetti servizi, sono disciplinati:

1. il “progetto di reingegnerizzazione del sistema”, con un importo forfettario specifico;
2. “i progetti speciali”, attività particolari, collegate alla gestione del sistema informativo, le cui modalità di realizzazione e remunerazione sono da concordare volta per volta, e che possono essere realizzate solo se nell'ambito della complessiva dotazione del contratto si rinverranno risorse disponibili.

Ciò garantisce la flessibilità necessaria a gestire le variazioni dei volumi delle prestazioni richieste, ottimizzando, allo stesso tempo, l'utilizzo dei massimali di spesa contrattuali: le prestazioni del Fornitore sono gestite mediante budget annuali che, sulla base di un costante monitoraggio dei consumi effettivi, esplicitamente disciplinato nel contratto, vengono periodicamente riesaminati (pianificazione dei fabbisogni) in modo di garantire il migliore impiego dei massimali previsti mediante compensazioni tra i volumi delle diverse prestazioni richieste.

La scelta di una struttura contrattuale flessibile è dovuta alla considerazione che il MIUR opera in un contesto istituzionale in forte evoluzione, dal punto di vista sia organizzativo che normativo. Si è perciò ritenuto, anche sulla base dell'esperienza pregressa, poco opportuno e conveniente predefinire rigidamente prestazioni e corrispettivi.

Le seguenti innovazioni caratterizzano il contratto:

- *Oggetto delle prestazioni*: a differenza dei contratti del periodo 1997-2003, che non prevedevano attività di sviluppo del sistema informativo ad eccezione della manutenzione evolutiva conseguente alle modificazioni del contesto normativo, nel nuovo contratto vengono introdotti sia i servizi di sviluppo sw che il completo rifacimento (*reingegnerizzazione*) del sistema. Tale innovazione, che costituisce per la sola *reingegnerizzazione* oltre il 5 per cento del valore complessivo della fornitura, si caratterizza per un forte orientamento all'*evoluzione* del sistema informativo anziché alla sua mera *gestione*. Inoltre, nell'ottica di consentire un'apertura sempre maggiore del sistema, viene rimosso il vincolo imposto agli utenti delle istituzioni scolastiche di utilizzare l'infrastruttura messa a disposizione dall'Amministrazione per accedere ai servizi erogati: in particolare, pur continuando a garantire agli utenti tutti i servizi dei contratti precedenti (ivi inclusi quelli abilitanti all'uso, quali la formazione e l'assistenza), viene eliminata dall'oggetto del contratto la fornitura di 2 personal computer alle istituzioni scolastiche che potranno così sceglierne in autonomia il numero e la tipologia che ritengono più adeguate per accedere ai servizi del sistema.
- *Nuovo modello dei servizi*: per governare in modo adeguato l'evoluzione del sistema, è stato adottato un nuovo modello di erogazione dei servizi previsti dal contratto, basato sulle *best practice* individuate dall'AIPA. Tale modello si concreta in una dettagliata descrizione delle prestazioni richieste (schede servizio) e dei meccanismi (procedure) per l'adeguamento dei volumi e dei relativi costi. Un indicatore sintetico della razionalizzazione dei servizi, volta a dettagliare le prestazioni e i costi per garantire il necessario controllo, è il numero di servizi richiesti a parità di prestazioni erogate, passato da 7 del periodo 1997-2003 a 12 nel nuovo contratto.
- *Costi*: anche se le prestazioni erogate dal Fornitore risultano più ampie rispetto ai contratti precedenti in relazione all'introduzione dei servizi di sviluppo sw e della *reingegnerizzazione* del sistema informativo, l'importo complessivo del contratto, pari a circa 240 milioni oltre l'IVA per 60 mesi di durata (a fronte di una base d'asta di circa 340 milioni oltre l'IVA), risulta inferiore di circa il 35 per cento a quanto speso dall'Amministrazione nei 60 mesi precedenti (da 1/10/1998 a 30/9/2003).
- *Riduzione delle attività di Consulenza del Fornitore*: la razionalizzazione delle prestazioni erogate (*Modello dei Servizi*) ha permesso di ridurre il budget delle attività svolte dal Fornitore a supporto dello svolgimento dei processi amministrativi e gestione della comunicazione (denominate nel nuovo contratto, "Servizio di Consulenza"). Infatti, il budget di spesa per il primo anno, salvo compensazioni con attività di altri servizi, ammonta a 38 *Full Time Equivalent* (FTE) per complessivi 8.360 giorni/persona (riduzione di oltre il 55 per cento rispetto al 2002)⁸⁸

Nel nuovo contratto non è previsto per le attività di assistenza tecnica *in situ* un presidio del Fornitore presso le varie sedi dell'Amministrazione; esso è sostituito con interventi in relazione alle segnalazioni pervenute all'*help desk* del Fornitore. Tali modificazioni alle modalità di erogazione dei servizi e ai volumi delle attività di assistenza nello svolgimento dei

⁸⁸ A tali attività di supporto risultavano assegnate complessivamente 129 risorse del Fornitore fino al 30/9/2003, che, nel solo anno 2002 ed in relazione alle sole prestazioni previste nel Servizio di Consulenza del nuovo contratto, hanno erogato oltre 19.300 giorni/persona (per un totale di circa 88 FTE – *Full Time Equivalent*, pari a 88x220 giorni/anno); il confronto è effettuato escludendo le seguenti attività del contratto Rep. 1966: servizio sussidiario 1 – analisi di impatto, servizio sussidiario 3 – diffusione della normativa e servizio sussidiario 6 – modulistica. Il termine FTE indica il rapporto tra i giorni lavorativi totali nel periodo di riferimento ed il numero massimo di giorni erogabili da una persona nello stesso periodo.

procedimenti amministrativi comportano per l'Amministrazione maggiori oneri interni per il governo ed il controllo delle attività stesse: in particolare, tutte le attività aggiuntive di assistenza devono essere esplicitamente richieste e autorizzate nonché deve essere gestito con il Fornitore il riesame dei budget contrattuali di spesa poiché le attività aggiuntive di assistenza possono essere finanziate solo mediante riduzioni degli altri servizi a consumo (es. Formazione).⁸⁹

L'applicazione delle nuove modalità di gestione dei servizi ha comportato una riduzione di circa il 20 per cento della spesa per servizi informatici nel periodo ottobre 2003 – febbraio 2005 rispetto all'ultimo bimestre di gestione con i precedenti contratti (circa 2,5 milioni mensili nel periodo 1/10/2003 – 12/2/2005 rispetto ai circa 3,2 milioni mensili del periodo agosto/settembre 2003, caratterizzato da una ingente contrazione dei volumi e riduzione della spesa in relazione al subentro di un nuovo fornitore). Infatti, le prestazioni rese dal RTI IBM nel periodo in esame sono state soltanto quelle strettamente necessarie e previste nel contratto rep. 1980, ad esclusione del progetto di reingegnerizzazione (che prevedeva una remunerazione specifica) e dell'ammodernamento dell'infrastruttura tecnologica (la cui valorizzazione economica rientrava nei servizi di gestione).

Ciò è quanto emerge dall'analisi fatta dalla Società di monitoraggio, dalla quale si evince che il costo medio mensile (IVA esclusa) degli ultimi nove mesi del contratto con il RTI EDS è stato pari 4.577.483,51, a fronte di un costo medio mensile effettivo del contratto con il RTI IBM pari a 2.537.719.

7.3.2 Il contenzioso giurisdizionale per l'individuazione del nuovo gestore del sistema informativo dell'istruzione.

A partire dal 2000 era stata avviata la definizione del capitolato di gara per un nuovo contratto, ma la pubblicazione del relativo bando è avvenuta solo nel marzo del 2002⁹⁰, dopo la conclusione del contratto Rep. 1916 (30 settembre 2002) e quando si era stati costretti, per assicurare la continuità del servizio, a stipulare a trattativa privata un ulteriore contratto – Rep. 1966 – con lo stesso Fornitore per il periodo 1° ottobre 2001 – 31 dicembre 2002, in attesa dell'indizione della gara, del suo espletamento, dell'aggiudicazione e della stipula del conseguente contratto con il gestore individuato. Ciò aveva determinato la durata di quindici mesi del contratto Rep. 1966.

La gara comunitaria – procedura ristretta di appalto concorso, con aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa – era volta alla stipula di un contratto quinquennale avente ad oggetto la gestione e reingegnerizzazione del sistema informativo (importo a base d'asta di 339.789.715 con previsione di realizzazione di servizi ulteriori, purchè appartenenti alla stessa tipologia di quelli disciplinati dal contratto, fino ad un massimo di 387.342.674).

La gara si è conclusa nel febbraio 2003⁹¹ con l'aggiudicazione in favore di un raggruppamento temporaneo di imprese guidato dalla società IBM, di seguito denominato RTI IBM. E' seguito un contenzioso, nel corso del quale, dopo aver consultato l'Avvocatura Generale dello Stato, che aveva reso il proprio parere anche in considerazione dei termini di svolgimento del contenzioso, l'Amministrazione si era indotta a stipulare il contratto con il RTI IBM il 23 giugno 2003, fissandone al 1° ottobre 2003 la decorrenza ed il subentro nella gestione del sistema informativo. Nel frattempo, si era, infatti, dovuti addivenire a due ulteriori,

⁸⁹ Sempre nel 2002 sono state svolte dal Fornitore attività di assistenza tecnica *in situ* presso le varie sedi sul territorio nazionale dell'Amministrazione per un consumo di circa 1.500 giorni/persona (circa 6,6 FTE).

⁹⁰ Supplemento alla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee in data 19 marzo 2002 e Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana in data 25 marzo 2002 nr.71 - foglio delle inserzioni - parte seconda.

⁹¹ Quindi oltre la scadenza – 31 dicembre 2002 - del contratto Rep. 1966, determinando la necessità di stipulare con il medesimo Fornitore un nuovo contratto di sostanziale proroga – Rep. 1974 – con la durata 1° gennaio – 31 marzo 2003.

successive, proroghe (1° aprile – 31 luglio 2003; 1° agosto – 30 settembre 2003) del contratto con RTI EDS.

L'8 ottobre 2003, a soli 8 giorni dal subentro del RTI IBM, il TAR Lazio con la sentenza n. 152, accogliendo il ricorso presentato dal RTI EDS, ha accertato che il RTI IBM non aveva titolo per la partecipazione alla gara ed ha, conseguentemente, annullato l'aggiudicazione. Il RTI IBM e il MIUR hanno presentato ricorso in appello al Consiglio di Stato, ma, il 29 gennaio 2004, con la decisione n. 64 del 2004 il ricorso è stato respinto.

L'annullamento del contratto RTI IBM, l'aggiudicazione in favore del RTI EDS, la stipula del relativo contratto ed il passaggio di consegne nella gestione del sistema sono stati però sospesi a seguito di un ricorso, promosso da un terzo partecipante alla gara, Società EDA (non ammessa alla valutazione economica per non aver raggiunto il minimo punteggio tecnico ammissibile), in primo grado respinto dal TAR Lazio, ma accolto dal Consiglio di Stato - decisione n. 65 del 29 gennaio 2004 - con ordine per l'Amministrazione di convocare la commissione di gara per una nuova valutazione delle sole offerte del RTI EDS e della EDA.

In tale frangente l'Amministrazione, che non poteva interrompere l'erogazione dei servizi afferenti al sistema informativo, prima di eseguire la sentenza TAR n. 152 del 2003 e annullare il contratto con il RTI IBM ha ravvisato la necessità di dover individuare con "certezza" il fornitore che doveva sostituire il RTI IBM nell'erogazione del servizio.

Non era, infatti, possibile aggiudicare la gara al secondo classificato RTI EDS, senza conoscere le motivazioni della decisione n. 65 del 2004, dalle quali dipendeva l'esito dell'intera procedura di gara. Così si è attesa la pubblicazione delle motivazioni delle due sentenze, che è avvenuta il 31 marzo 2004 con il n. 1458 del 2004 (ricorso EDA) ed il n. 1459 (ricorso RTI EDS).

Dopo un procedimento istruttorio volto alla traduzione amministrativa delle prescrizioni delle due sentenze, il 30 giugno 2004 è stato annullato il contratto con il RTI IBM ed il 13 luglio 2004 la gara è stata aggiudicata al 2° classificato RTI EDS. Ma, a distanza di pochi giorni, il 30 luglio 2004, il Consiglio di Stato, nella discussione di un ulteriore ricorso EDA, ha ordinato all'Amministrazione di procedere ad una nuova valutazione delle offerte RTI EDS ed EDA (ordinanza n. 3682 del 2004). Il procedimento che ne è seguito ha confermato la valutazione favorevole nei confronti del RTI EDS. Si è, quindi, di nuovo aggiudicata la gara il 21 dicembre 2004, mentre la stipula del contratto – di durata quinquennale - è stata effettuata il 10 gennaio 2005. L'effettivo subentro nella gestione del sistema è avvenuto, dopo l'espletamento delle operazioni di trasferimento, il 13 febbraio 2005, a circa tre anni dal tardivo bando di gara e a tre anni e cinque mesi dalla scadenza del contratto che andava sostituito.

Sia il RTI IBM che la società EDA hanno presentato ricorso al TAR Lazio avverso l'aggiudicazione ed il contratto; entrambi i ricorsi sono stati respinti con i dispositivi n. 83 del 2005 e n. 84 del 2005 del 31 marzo 2005.

La situazione descritta ha comportato che il sistema è stato condotto dal RTI IBM dal 1° ottobre 2003 al 12 febbraio 2005. Il contratto annullato prevedeva, per l'anno 2004, una spesa massima di 68.998.948,56. Le prestazioni svolte dal RTI IBM nel corso dell'anno 2004 dovranno essere remunerate mediante riconoscimento del debito, la cui procedura è stata avviata con la previsione di 3 rate:

- 1° periodo 1/10/2003-30/6/2004: importo di 22.839.478,55 su fondi 2004 (registrato presso la Corte dei Conti);
- 2° periodo 1/7/2004 – 31/10/2004 : importo di 9.915.635,39 su fondi 2004;
- 3° periodo 1/11/2004 – 12/2/2005 : importo di 8.636.905,72 su fondi 2005.

Gli importi sono indicati al netto dell'IVA.

Con il RTI IBM è inoltre stato stipulato un contratto a trattativa privata dell'importo di 479.000 (IVA esclusa) - fondi 2005 - per il "trasferimento" al nuovo aggiudicatario delle

competenze sul sistema informativo dell'istruzione; tale contratto è in fase di controllo da parte dell'UCB.

Secondo l'Amministrazione, il sistema informativo attraverso le prestazioni del RTI IBM è riuscito a garantire, durante il 2004, il supporto ed il funzionamento delle procedure amministrative. La qualità delle prestazioni in qualche caso ha risentito della situazione contrattuale, che ha impedito investimenti strutturali e soprattutto il rifacimento delle applicazioni del sistema informativo, ma è stata costantemente misurata e i risultati di tali misurazioni considerati, nella procedura di riconoscimento del debito, per la quantificazione dei benefici ricevuti dall'Amministrazione.

7.3.3 Contratti in corso di esecuzione.

I seguenti contratti afferiscono al sistema informativo dell'istruzione e sono gestiti nell'ambito della Direzione generale per i sistemi informativi.

1. Contratto per la realizzazione e gestione del sistema informativo dell'istruzione.

IL MIUR gestisce dal 1975 il Sistema Informativo dell'Istruzione attraverso contratti di "*outsourcing completo*", classificati dal CNIPA come contratti di grande rilievo. Essi hanno previsto e prevedono una esternalizzazione totale del sistema che si concretizza in diversi servizi contrattuali quali: gestione centro elaborazione dati, gestione delle postazioni di lavoro degli uffici centrali e periferici, manutenzione e sviluppo del software, assistenza agli utenti, consulenza, formazione, trattamento dati.

Il contenzioso, che ha riguardato l'affidamento del contratto di gestione e realizzazione del nuovo sistema informativo dell'istruzione, ha causato un ritardo di oltre un anno per il progetto di completa reingegnerizzazione. L'attuale sistema SIMPI infatti è stato disegnato circa 20 anni fa su una organizzazione del Ministero e dei suoi processi che è nel frattempo totalmente cambiata; la nuova ripartizione di competenze fra livello centrale, periferico e locale (istituzioni scolastiche) richiede una decentralizzazione di funzioni e dati e la possibilità di fruire appieno delle nuove tecnologie, ma questo è possibile soltanto attraverso una modifica strutturale e radicale dell'intero sistema. A ciò si aggiunge la necessità di un ammodernamento tecnologico, soprattutto degli uffici periferici.

Tutto ciò, previsto per il 2004- primo semestre 2005, è inevitabilmente slittato al secondo semestre 2005 ed all'anno successivo.

2. Contratto di monitoraggio del contratto di cui al punto 1 (ai sensi del d.lgs. n. 39 del 1993).

Il contratto di monitoraggio, contrassegnato con Rep 1982, è un contratto quinquennale, aggiudicato nel 2003 attraverso una *procedura aperta – pubblico incanto* – al RTI STS Consulting, PRS, Metron, Gartner Grup. Il costo per l'anno 2004 è stato di 2.245.872,11.

Il contratto ha per oggetto il monitoraggio del contratto di *outsourcing* per la verifica delle prestazioni svolte e della loro valorizzazione economica, del rispetto delle clausole contrattuali, nonché per la pianificazione e gestione del progetto complessivo (rispetto scadenze, valutazioni dei rischi, individuazione di azioni volte al miglioramento dei servizi).

3. Contratti di rete.

I servizi di connettività dell'Amministrazione sono gestiti mediante i seguenti quattro contratti:

Descrizione	Società	Importo
Fornitura dei servizi di trasporto RUPA per le sedi centrali e periferiche	PathNet S.p.A.	2.927.786,33
Fornitura dei servizi di interoperabilità per l'Amm.ne Centrale	EDS PA	55.181,96
Traffico relativo agli accessi ISDN delle Istituzioni Scolastiche	Telecom S.p.A.	2.300.000
Servizi di connessione ADSL e ISDN per le Istituzioni Scolastiche	PathNet S.p.A.	8.923.877,72
TOTALE:		14.206.846,01

Gli importi esposti nella tabella costituiscono gli impegni assunti dall'Amministrazione; la spesa effettiva per PathNet – RUPA - è stata di 2.696.812,12 e per EDS PA – servizi di interoperabilità – è stata di 52.951,25 per un costo complessivo di 13.973.641,09.

Il contratto relativo alla fornitura dei servizi di trasporto RUPA, in scadenza nel giugno 2004, è stato prorogato al 31 dicembre 2004 in base all'atto aggiuntivo al contratto quadro, stipulato tra il CNIPA e la società PathNet. Su tale infrastruttura si basano tutte le procedure del sistema informativo dell'istruzione, il sistema di contabilità generale ed i servizi *intranet*.

Anche il contratto riguardante i servizi di interoperabilità è stato prorogato negli stessi termini del precedente.

4. Contratto per la realizzazione della nuova anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica.

Il progetto di realizzazione dell'anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica trae origine dalla legge dell'11 gennaio 1996 n. 23, il cui art. 7 attribuisce al MIUR la realizzazione e la cura dell'aggiornamento, nell'ambito del proprio sistema informativo e con la collaborazione degli Enti locali interessati, di un'anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, articolata per regioni e diretta ad accertare la consistenza, la situazione e la funzionalità del patrimonio edilizio scolastico, al fine di costituire lo strumento conoscitivo fondamentale per i diversi livelli di programmazione degli interventi.

Il Ministero ha bandito nel 2002 una procedura di appalto concorso per la realizzazione della anagrafe. L'appalto è stato aggiudicato nel 2003 alla società *Engineering* Ingegneria Informatica, con la quale è stato stipulato il contratto per 900.000 euro complessivi.

Nel corso del 2004 sono stati sostenuti i seguenti costi:

(in euro)	
Contratto rep. 1978 – Saldo realizzazione sw, hw e software di base nodo MIUR, servizi di formazione	646.128,00
Atto aggiuntivo rep. 1989 – attività complementari, rilevazione Pilota Regione Molise, assistenza, organizzazione convegno ecc.	350.580,00
Totale	996.708,00

Attualmente, è in corso l'allestimento dell'anagrafe da parte delle regioni mediante apposite rilevazioni sul territorio. Il processo, estremamente complesso, data la mole di dati da censire, e variegato da Regione a Regione, sta richiedendo più tempo del previsto e probabilmente comporterà uno slittamento dei tempi stimati per un primo impianto in grado di fornire informazioni affidabili.

7.3.4 Quadro di sintesi dei costi dei contratti di *outsourcing*.

Le informazioni fornite dall'Amministrazione consentono il calcolo della spesa sostenuta nel succedersi dei diversi contratti di *outsourcing* a partire dal 1° ottobre 1997 al 12 febbraio 2005: si tratta di un periodo di 88 mesi e 12 giorni. La spesa complessiva è stata di 499.532.360,21, pari a circa 5.676.504 euro/mese. Il costo mensile si eleva a 5.863.660 includendo la spesa per il contratto di monitoraggio. Gli importi sono indicati al netto dell'IVA. Il seguente prospetto offre un riepilogo relativo ai contratti attivi dal 1° ottobre 2001: sono esposti gli importi totali e mensili, con l'indicazione delle variazioni intervenute. Ad essi si aggiungono i costi dei contratti per le reti e l'anagrafe dell'edilizia scolastica, indicati nei paragrafi precedenti, e quelli – non noti – relativi ai servizi informatici che utilizza il Dipartimento per l'università, l'AFAM, e la ricerca scientifica e tecnologica.

Riepilogo costi dei contratti di *outsourcing*

Periodo	Fornitore	Totale IVA Esclusa	Importo medio mensile	Var. %
1.10.2001 - 30.9.2002	RTI EDS	73.221.994,21	6.101.832,85	NA
1.10.2002 - 30.9.2003	RTI EDS	58.796.720,44	4.899.726,70	-20%
	RTI EDS			
	RTI EDS			
	RTI EDS			
1.10.2003 - 12.2.2005	RTI IBM	41.871.019,66	2.553.110,96	-48%

Contratto	Periodo	Dettaglio importo	Importo medio mensile	Var. %
Rep. 1966	1.10.2001 - 30.9.2002	73.221.994,21	6.101.832,85	NA
Rep. 1966	1.10.2002 - 31.12.2002	17.599.368,85	5.866.456,28	-4%
Rep. 1974	1.1.2003 - 31.3.2003	15.223.674,51	5.074.558,17	-13%
Rep. 1984	1.4.2003 - 31.7.2003	19.559.347,55	4.889.836,89	-4%
Proroga Rep. 1984	1.8.2003 - 30.9.2003	6.414.329,54	3.207.164,77	-34%
NA. Riconoscimento di debito e trasferimento	1.10.2003 - 12.2.2005	41.871.019,66	2.553.110,96	-20%

Fonte: MIUR - DG servizi informativi

8. Il Servizio di controllo interno.

Presso il Gabinetto opera in posizione di autonomia il Servizio di controllo interno, diretto da un collegio composto da due dirigenti generali del Ministero ed un presidente, scelto tra i magistrati delle giurisdizioni superiori amministrative, gli avvocati dello Stato, i professori universitari ordinari, nominati dal Ministro⁹². Il collegio, che da ultimo è stato ricostituito alla fine del 2002, si avvale di un contingente di 25 unità di personale, di cui 5 dirigenti di seconda fascia.

8.1 Dalla documentazione fornita dallo stesso Servizio si ricava che esso, nel corso del 2004, è stato impegnato: a) nel monitoraggio degli esiti dell'azione svolta dai centri di responsabilità

⁹² Confr. art. 2, comma 6, del DPR n. 477 del 1999; DM 1° ottobre 2002.

appartenenti all'amministrazione centrale nell'applicazione della direttiva generale del Ministro; *b)* nella preparazione della direttiva generale 2005; *c)* nella elaborazione di uno schema di direttiva da utilizzare per la valutazione dell'opera dei dirigenti; *d)* nella conclusione di un'indagine sugli organici di diritto e di fatto dei docenti; *e)* nella rilevazione, per un campione di istituti scolastici, delle modalità applicative del regolamento sulla gestione amministrativo-contabile (DI n. 44 del 1° febbraio 2001) per la definizione del piano dell'offerta formativa (*POF*), del programma annuale, e della composizione dei collegi dei revisori. E' stato inoltre proposto un programma di lavoro per il 2004.

8.2 Le osservazioni che seguono si collocano su due piani diversi: il primo di ordine generale, attinente al ruolo che i servizi di controllo interno si sono ritagliati presso i ministeri⁹³ e che ha evidenti ricadute per il SECIN operante presso il MIUR; il secondo relativo a valutazioni di merito sui prodotti innanzi ricordati, ancorché alcuni di essi risultino, sotto il profilo amministrativo, non perfezionati.

Anche dalla sola enumerazione dei prodotti 2004 si coglie come il SECIN, al pari degli organi omologhi presso gli altri ministeri, assolva insieme a due diverse funzioni: *a)* collaborazione alla definizione degli indirizzi programmatici da parte del Ministro e di alcuni atti diretti a disciplinare attività di valutazione che, successivamente, esso stesso è chiamato ad eseguire; *b)* conduzione di indagini di controllo di gestione in senso stretto.

Questa duplicità di compiti, con buona evidenza, interagisce in termini non positivi. Per un verso, l'organo che partecipa a porre le regole non può, in un secondo momento, essere chiamato a valutarne l'applicazione a pena di scadere nell'equilibrio dei giudizi e/o di emettere valutazioni del tutto generiche. Per altro verso, il primo dei due compiti finisce con il prevaricare il secondo, con la conseguenza che l'esercizio del controllo di gestione si ritrova ristretto a pochi casi, con esiti quasi sempre insoddisfacenti. Entrambe le evenienze si verificano per il SECIN MIUR. La valutazione della direttiva generale 2004 e, quindi, dell'apporto SECIN, è effettuata nel paragrafo 3 e ad esso si rinvia. I contenuti del monitoraggio di quale sia stata l'applicazione che la direttiva 2003 ha ricevuto rivela che la procedura è del tutto autoreferenziale, essendo fondata sull'autovalutazione, e difettosa anche per le palesi discrepanze nell'utilizzazione degli stessi criteri da parte di soggetti diversi. A ciò si aggiungono le osservazioni dovute al SECIN, che peccano di genericità e di approssimazione. Simili esercizi destano preoccupazione per i costi da essi determinati e per il tempo che sottraggono a più produttive attività.

8.3 Non si ha notizia della definitiva adozione dello schema di direttiva per la valutazione dei dirigenti del Ministero. Ci si astiene, quindi, da specifiche osservazioni, anche se esso appare ragionevolmente articolato secondo un approccio sperimentale.

8.4 Un'indagine senz'altro importante, e che rappresenta un esempio delle tematiche che andrebbero affrontate con maggiore frequenza, è quella relativa al raffronto tra organici di diritto e di fatto dei docenti. Vengono, infatti, esaminati aspetti cruciali per l'organizzazione del servizio scolastico quali i criteri utilizzati per la formazione delle classi, che costituiscono le unità base, in rapporto alle quali sono determinati tutti gli elementi dimensionali del servizio a partire dalle condizioni ambientali esterne (ad esempio, zone montane – isole) e dagli spazi

⁹³ Il Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato nel terzo rapporto, presentato nell'aprile 2004, dopo aver condotto un'attenta ricognizione delle condizioni operative dei diversi Servizi, discute gli esiti delle esperienze da essi fin qui maturate. Pur riconoscendo l'omogeneità delle notazioni sviluppate nella presente relazione in riferimento al SECIN MIUR, va rilevato come il Comitato non si chieda se le insufficienze rilevate debbano rapportarsi anche alla collocazione istituzionale attribuita ai SECIN ed alla commistione di compiti che ne consegue.

fisici (locali) per proseguire con le suppellettili, i materiali di consumo, i servizi (mensa – pulizia) e finire con il più importante, il personale. Per questo ultimo, l'individuazione del numero dei docenti, per il ruolo essenziale e decisivo da essi assolto nel determinare la qualità della formazione degli alunni, è adempimento fondamentale. Conseguentemente, sono di rilievo i termini che concorrono a definirne il numero: ciò richiede che essi siano interpretati e gestiti con accortezza e senso di responsabilità. Tra di essi, i principali sono dati dal numero degli studenti iscritti e di quelli frequentanti, dei portatori di handicap e dalle fasi dell'anno scolastico nelle quali le relative rilevazioni debbono essere effettuate per assicurarne la correttezza. Gli indicatori espressi dalle relazioni esistenti tra questi termini – rapporto studenti/classi; portatori di handicap/studenti totali; scostamento (per cento) frequentanti/iscritti costituiscono strumenti di orientamento per il dimensionamento degli organici e l'individuazione dei casi che si collocano fuori della banda ammissibile di oscillazione dei valori.

La metodologia seguita nell'esecuzione dell'indagine non è indicata e pertanto se ne omettono i dati, non riuscendo possibile percepirne i valori. Dalla lettura si desume trattarsi di uno studio condotto per sette regioni su un campione di classi di scuola secondaria superiore. Sono messi a raffronto il numero di classi e studenti nelle versioni dell'organico di diritto, di fatto e funzionanti, mettendone in evidenza le variazioni tra le versioni 1 e 3. Altri fenomeni su cui ci sofferma sono quelli espressi dal tasso di copertura da parte dei docenti (a tempo indeterminato e determinato) delle cattedre e degli spezzoni di orario e dagli alunni portatori di handicap in rapporto al numero di posti e di docenti di sostegno. Viene messo in risalto come l'anomalo scostamento tra studenti iscritti e frequentanti produca il sovradimensionamento dell'organico dei docenti, sul quale agisce anche, mediante la flessione del numero di alunni per classe, il numero di portatori di handicap. Come possibili elementi determinativi del differenziale frequentanti/iscritti sono menzionati, tra gli altri, l'inadeguatezza dell'orientamento scolastico; il trasferimento degli studenti da una scuola ad altra; le doppie iscrizioni; la ridotta affidabilità di dati previsivi del numero di alunni fondati sulle medie storiche; la difficoltà di tradurre con immediatezza sull'organico dei docenti il calo del numero di alunni registrato all'inizio delle lezioni. Queste cause segnalano anche gli ambiti di intervento per assicurare l'equilibrio nel rapporto alunni/insegnanti.

8.5 Scarso significato riveste invece la ricognizione dei modi in cui un campione di istituti scolastici applica le regole amministrative nella definizione del *POF* e del programma annuale perché essa si ferma alla semplice rilevazione degli aspetti formali degli adempimenti senza scendere a leggere e discutere i contenuti sostanziali degli atti.

8.6 Il programma di lavoro per il 2004, che ha ricevuto l'assenso ministeriale, reca l'indicazione di otto indagini; i temi scelti per sei di esse rivelano la propensione a non tener conto degli ambiti delle aree funzionali proprie dell'apparato ministeriale in ordine alle quali il SECIN deve operare, proponendosi campi di indagini che spettano, nell'organizzazione ministeriale, ad altri organismi. In tal modo si cade in una palese confusione di ruoli, essendo inoltre il SECIN indotto a reperire all'esterno le indispensabili competenze mediante specifici rapporti di consulenza. La riduzione del tasso di abbandono scolastico e l'incremento del numero dei diplomati; Lo sviluppo dell'istruzione, della formazione tecnica superiore e della formazione degli adulti; L'ampliamento della parità scolastica costituiscono campi di indagini che competono all'INVALSI.

Lo stato di decongestionamento degli atenei maggiormente sovraffollati; il processo di internazionalizzazione del sistema per l'alta formazione artistica e musicale sono di competenza del CONVSU.

L'attuazione della riforma dei grandi enti di ricerca è tema per il quale il CIVR dispone delle competenze necessarie.

Al contrario, non risultano coltivati settori della amministrazione, che, anche a motivo di vicende che li hanno interessati negli ultimi anni, costituirebbero oggetto di approfondimenti di sicuro interesse. Si considerino, ad esempio, due soli temi quali i servizi informatici e la ricostruzione dei flussi finanziari tra amministrazione ed istituti scolastici.