

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Premessa

I dati finanziari e contabili generali del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Parte I – Istruzione scolastica:

Considerazioni di sintesi.

1. Gli indirizzi programmatici e gli obiettivi: *1.1 I documenti di programmazione economica e finanziaria.*

2. I provvedimenti normativi di attuazione e gli atti amministrativi generali: *2.1 Le disposizioni normative intervenute nel 2003; 2.2 La nota preliminare; 2.3 Le direttive Ministeriali.*

3. I risultati della gestione: *3.1 La gestione finanziaria e contabile: 3.1.1 La classificazione per funzioni obiettivo secondo le classi COFOG; 3.1.2 La classificazione per Centri di Responsabilità; 3.1.3 La classificazione per categorie economiche.*

4. La valutazione del sistema istruzione: il rapporto con l'autonomia scolastica.

5. Gli indicatori di valutazione delle politiche scolastiche: gli indicatori di risultato: *5.1 La dispersione scolastica: 5.1.1 Gli abbandoni; 5.1.2 Le ripetenze; 5.1.3 I ritardi nella carriera scolastica; 5.1.4 I passaggi; 5.1.5 La dispersione negli istituti di istruzione secondaria di II grado.*

6. Gli indicatori di impatto: *6.1 Tasso di precariato; 6.2 Tasso di integrazione: 6.2.1 Tasso di integrazione degli alunni disabili; 6.2.2 Tasso di integrazione degli alunni extra comunitari; 6.3 Tasso di dimensionamento delle unità scolastiche; 6.4 Il tasso di femminilizzazione nella scuola.*

7. Il percorso di attuazione: *7.1 Il processo di riforma; 7.2 La razionalizzazione della rete scolastica e gli andamenti della popolazione scolastica; 7.3 Gli istituti comprensivi; 7.4 La riforma dell'Amministrazione; 7.5 Il sistema informativo: 7.5.1 La situazione del nuovo contratto per la gestione del sistema informativo; 7.5.2 I progetti realizzati nel biennio 2002-2003; 7.6 L'edilizia scolastica; 7.7 Il personale: 7.7.1 I contratti collettivi di lavoro; 7.7.2 La gestione del personale; 7.7.3 I dirigenti scolastici; 7.7.4 L'organico del personale docente; 7.7.5 Rapporto alunni/docenti; 7.7.6 Il personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.*

Parte II – Università e ricerca:**Considerazioni di sintesi.**

1. Profili programmatici; 1.1 *Il DPEF 2003-2006 e la legge finanziaria 2003 (27 dicembre 2002, n. 289); 1.2 Nota preliminare e direttiva 2003.*

2. Il quadro normativo.

3. L'assetto organizzativo.

4. La gestione: risultati finanziari e contabili.

5. Aspetti essenziali dell'azione amministrativa: 5.1 *Istruzione superiore:* 5.1.1 Il Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario; 5.1.2 Il Fondo per il finanziamento ordinario delle università e dei consorzi; 5.1.3 Il Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti; 5.1.4 Il diritto allo studio; 5.1.5 La spesa per l'edilizia universitaria: disponibilità (RS – CP); assegnazioni; trasferimenti; residui; economie; 5.1.6 Alta formazione artistica e musicale – AFAM; 5.2 *Ricerca scientifica e tecnologica:* 5.2.1 Il finanziamento degli enti pubblici di ricerca; 5.2.2 Crediti d'imposta e contributi nella spesa per PMI; 5.2.3 Intese con le regioni; 5.2.4 Fondo istituito dall'art. 56 della legge n. 289 del 2002; 5.2.5 Fondo investimenti per la ricerca di base – FIRB; 5.2.6 Progetti di ricerca universitari di interesse nazionale – PRIN; 5.2.7 Finanziamento della ricerca industriale: 5.2.7.1 Gli articoli 72, 93, 94 della legge finanziaria 2003.

Premessa.

La trattazione del Ministero dell'istruzione, università e ricerca, oggetto del recente riaccorpamento previsto dal decreto legislativo n. 300 del 1999, è suddivisa anche per quest'anno in due distinte sezioni, l'una delle quali riferentesi all'area funzionale dell'ex Ministero della pubblica istruzione, l'altra a quella dell'ex Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

Ciò dipende dal fatto che il riaccorpamento è divenuto operativo soltanto a partire dall'entrata in vigore del regolamento di organizzazione della nuova Amministrazione, intervenuta alla fine del 2003, e, conseguentemente, in presenza di una gestione svoltasi sostanzialmente alla luce degli assetti precedentemente in atto.

L'esame dei risultati complessivi della gestione 2003 condotta dal Ministero fa emergere la conferma di alcuni aspetti sui quali si era già richiamata l'attenzione negli anni scorsi ed alcuni segni di novità.

Le relazioni della Corte inducono a non indugiare sulle segnalazioni già proposte, che in assenza di elementi o di interventi che le contraddicano, finiscono col costituire punti di riferimento per i correttivi dell'azione amministrativa.

I dati finanziari e contabili generali del Ministero istruzione, dell'università e della ricerca.

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

(migliaia di euro)

ANNO	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	incr. % def. su iniz.	MASSA IMPEGN.	IMPEGNI TOTALI	% imp.tot. su massa impegn.	MASSA SPENDIB.	PREV. DEF. CASSA	% prev.def. cassa su massa spend.	PAGATO TOTALE	% pag.tot. su prev.def. cassa	RESIDUI "F" TOTALI	% res "f" tot. su massa spend.	RESIDUI TOTALI	% res tot. su massa spend.	ECON. TOTALI	% econ. tot. su massa spend.
2002	45.691.715	47.580.045	4	48.052.071	47.662.313	99	60.008.920	49.877.920	83	47.633.520	96	453.230	1	12.765.979	21	-390.580	-1
2003	47.143.387	50.910.303	8	51.237.284	51.872.519	101	64.596.319	53.440.107	83	53.695.655	100	353.163	1	10.103.306	16	797.357	1
Scost. % su anno prec.	3	7		7	9		8	7		13		-22		-21		-304	

ISTRUZIONE SCOLASTICA
ANDAMENTO DELLA GESTIONE - ESERCIZI 2000-2003

(migliaia di euro)

ANNO	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	incr. % def. su iniz.	MASSA IMPEGN.	IMPEGNI TOTALI	% imp.tot. su massa impegn.	MASSA SPENDIB.	PREV. DEF. CASSA	% prev.def. cassa su massa spend.	PAGATO TOTALE	% pag.tot. su prev.def. cassa	RESIDUI "F" TOTALI	% res "f" tot. su massa spend.	RESIDUI TOTALI	% res tot. su massa spend.	ECON. TOTALI	% econ. tot. su massa spend.
2002	35.721.973	37.414.811	5	37.437.707	37.624.602	100	40.425.253	38.051.997	94	37.215.854	98	418.131	1	3.897.650	10	-688.251	-2
2003	36.953.953	40.267.643	9	40.565.780	41.334.264	102	45.067.810	41.050.717	91	42.283.040	103	341.990	1	2.219.867	5	564.903	1
Scost. % su anno prec.																	
	3	8		8	10		11	8		14		-18		-43		-182	

ISTRUZIONE UNIVERSITARIA - RICERCA
ANDAMENTO DELLA GESTIONE - ESERCIZI 2000-2003

(migliaia di euro)

ANNO	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	incr. % def. su iniz.	MASSA IMPEGN.	IMPEGNI TOTALI	% imp.tot. su massa impegn.	MASSA SPENDIB.	PREV. DEF. CASSA	% prev.def. cassa su massa spend.	PAGATO TOTALE	% pag.tot. su prev.def. cassa	RESIDUI "F" TOTALI	% res "f" tot. su massa spend.	RESIDUI TOTALI	% res tot. su massa spend.	ECON. TOTALI	% econ. tot. su massa spend.
2002	9.969.743	10.165.234	2,0	10.595.310	10.037.711	94,7	19.583.666	11.825.924	60,4	10.417.666	88,1	35.099	0,2	8.868.329	45,3	297.670	1,5
2003	10.189.434	10.642.660	4,4	10.671.504	10.538.255	98,8	19.528.508	12.389.390	63,4	11.412.614	92,1	11.173	0,1	7.883.439	40,4	232.454	1,2
Scost. % su anno prec.																	
	2,2	4,7		0,7	5,0		-0,3	4,8		9,6		-68,2		-11,1		-21,9	

Le tre precedenti tavole forniscono, per il Ministero nella sua globalità e, mediante scomposizione, per le aree istruzione scolastica e università – ricerca, i dati finanziari e contabili della gestione 2003, con raffronto rispetto al 2002. Qui si richiamano solo le informazioni più significative, facendo rinvio alle due parti, nelle quali si articola questa relazione, per un esame analitico e la discussione di alcuni aspetti essenziali emergenti dagli esiti della gestione.

Le risorse assegnate al Ministero nel 2003 hanno raggiunto 50.910 milioni, registrando un incremento del 6,9 per cento sul 2002; i pagamenti risultano aumentati del 12,72 per cento e sono stati 53.696 milioni. I residui totali sono risultati 10.103 milioni, diminuiti del 20,8 per cento, con una accentuazione della tendenza rilevata nel 2002, anno nel quale erano diminuiti del 3 per cento.

Anche nel 2003 si sono verificate eccedenze di spesa, che, nel volume finale complessivo del Ministero, sono state compensate dalle economie, determinando una risultanza finale di 797 milioni.

La lettura delle tabelle consente di cogliere in modo immediato i dati più rilevanti.

In via di sintesi, per l'area istruzione scolastica si evidenzia: la crescita delle previsioni definitive rispetto al 2002 del 7,6 per cento; i pagamenti aumentati del 13,6 per cento; le economie di spesa diminuite del 182 per cento. I fenomeni amministrativi ad esse sottesi sono illustrati nella parte I.

L'assegnazione di risorse per le aree dell'università e della ricerca è aumentata del 4,7 per cento sul 2002, anno nel quale era diminuita dell'8 per cento. I pagamenti sono aumentati del 9,6 per cento, e si confrontano con il lievissimo incremento - 0,47 per cento - registrato un anno prima. Il volume delle economie è diminuito del 21,9 per cento, invertendo una tendenza all'accrescimento rilevata nei precedenti esercizi; 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).

PARTE I
ISTRUZIONE SCOLASTICA

Considerazioni di sintesi.

Nel settore dell'istruzione è proseguita la fase realizzativa delle disposizioni previste nel complesso processo di riforma del sistema educativo con il completamento dell'autonomia scolastica e con il riordino degli organi centrali e periferici dell'Amministrazione, ed attende l'adeguamento ad un più ampio progetto di riforma ordinamentale con competenze conferite dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3¹ alle regioni, alle province ed ai comuni in materia di istruzione e di formazione professionale.

Gli elementi normativi più significativi sono stati rappresentati dalla legge n. 53 del 2003, dalla legge 18 luglio 2003, n. 186 relativa allo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica e dalle leggi finanziarie che hanno riguardato il sistema scolastico con obiettivi di razionalizzazione della spesa per l'istruzione.

La forte portata innovativa della riforma sull'assetto organizzativo del sistema scolastico impone l'adozione di adeguati sistemi di valutazione degli oneri finanziari in grado di supportare le scelte di revisione e di aggiustamento delle disposizioni previste.

Non ha ancora raggiunto nel 2003 adeguati livelli di sviluppo l'integrazione tra i compiti affidati ad i diversi soggetti coinvolti nel sistema istruzione, con l'attivazione dei flussi informativi necessari per una efficace azione di coordinamento dei rispettivi interventi.

Gli elementi di maggiore rilevanza nel consuntivo del Ministero sono costituiti dai ricorrenti fenomeni di eccedenze di pagamento su diversi capitoli di spesa, riguardanti oneri di personale, per stipendi o per retribuzioni al personale scolastico e si connettono ad una scarsa affidabilità nelle previsioni di bilancio e nell'approntamento delle necessarie disponibilità finanziarie per fronteggiare situazioni comunque prevedibili.

L'obiettivo posto dalla legge finanziaria per il 2000 di riduzione di posti dell'organico di fatto non è stato interamente conseguito e non vi è quindi stata la prevista riduzione di spesa; inoltre, tale riduzione non è di facile rilevazione contabile tenuto conto del verificarsi anche nell'esercizio 2003 di notevoli eccedenze di spesa. La situazione conferma la scarsa affidabilità di forme di copertura di spesa di oneri contrattuali, come quelle relative al comparto della scuola per il quadriennio 2002-2005, connesse ad economie di spesa conseguenti a pressoché improbabili riduzioni di posti di docenti a seguito del processo di razionalizzazione. Tale inaffidabilità dovrebbe indurre ad abbandonare la previsione di forme di copertura finanziaria basate su riduzioni di posti di personale supplente e a rivedere i meccanismi che ne consentono la determinazione. La particolare complessità del sistema scolastico, la mobilità del personale, il turn over, nonché, soprattutto, l'esigenza di garantire un servizio formativo efficiente a tutela dei diritti dei minori, non rendono facile il mantenimento degli assetti e la riduzione delle sacche di precariato e di discontinuità formativa.

Le difficoltà rilevate nella gestione delle spese per il funzionamento dell'amministrazione scolastica periferica sono anche espressive di una più ampia difficoltà di gestire i rapporti con le istituzioni scolastiche, anche per l'ordinario funzionamento, in un sistema ancorato per lungo tempo a livello provinciale che non ha ancora assorbito la soppressione dei provveditorati agli studi e non ha saputo ottimizzare il ruolo degli uffici scolastici regionali.

La scuola italiana non dispone di un sistema organico e compiuto di valutazione e di misurazione che consenta di verificarne compiutamente gli aspetti qualitativi, l'efficacia della sua azione complessiva, la "produttività" dei suoi interventi formativi. La valutazione delle istituzioni scolastiche può contribuire al miglioramento della qualità dei servizi erogati, promuovere l'attivazione di autonome iniziative di autovalutazione, indurre dinamiche di

¹ Con la Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 sono stati riconosciuti ampi ambiti di competenza esclusiva regionale nella predetta materia, mentre allo Stato è riconosciuto il potere di emanazione di disposizioni dirette a garantire su tutto il territorio nazionale livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali e di quelle relative all'organizzazione scolastica.

differenziazione utili alla ricerca delle soluzioni migliori ed attivare una proficua emulazione competitiva.

La dispersione scolastica - comprendente diversi aspetti del mancato successo scolastico: ripetenza, ritardo, abbandono, saltuarietà di frequenza, non frequenza scolastica - connota la carenza di regolarità, quale condizione necessaria per conseguire esiti positivi da parte degli alunni.

Le aree a rischio di dispersione scolastica pongono in evidenza condizioni negative nelle quali agiscono cause diverse di natura sociale, culturale ed economica che concorrono a determinare le patologie scolastiche.

L'adozione di sistemi di valutazione del prodotto scolastico è connessa all'accresciuta attenzione, all'esterno ed all'interno del sistema di istruzione, all'efficienza degli investimenti scolastici e all'aggiornamento dei programmi di insegnamento, alle crescenti richieste delle famiglie di attività parascolastiche, ai raffronti con i sistemi scolastici di altri Paesi.

E' aumentato nel 2003 il numero complessivo del personale a tempo determinato dell'amministrazione scolastica, con un aumento del precariato, a seguito dei ritardi nelle immissioni in ruolo del personale, e quello degli alunni disabili inseriti, dalla scuola materna alla scuola secondaria di secondo grado.

La presenza di alunni stranieri nelle scuole italiane rappresenta ormai un fenomeno di dimensioni crescenti, anche se molto disomogenea e differenziata nel territorio nazionale, alla quale la scuola è stata chiamata a far fronte in tempi molto rapidi ed è anche indicativa di tassi natalità più alti nella popolazione straniera rispetto al calo della popolazione italiana.

Il sistema informativo istruzione, - già obsoleto - a seguito di vicende contrattuali non ancora definite con negativi riflessi, - anche in termini di oneri finanziari aggiuntivi, - sulla ordinata gestione del sistema informativo, è caratterizzato da una perdurante situazione di precarietà in forza della quale a tutt'oggi non vi è un gestore "certo" in grado di garantire la realizzazione per il periodo 2004-2006 dei previsti progetti formativi, informatici e didattici, la formazione informatica dei dipendenti del Ministero, l'anagrafe universitaria degli studenti, l'anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, l'integrazione informatica delle biblioteche scolastiche a banda larga degli istituti scolastici.

1. Gli indirizzi programmatici e gli obiettivi.

Nel 2003 è iniziato, con l'approvazione della legge n. 53 del 28 marzo 2003, di delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, un nuovo processo di riforma del sistema scolastico, secondo linee ed indirizzi caratterizzati da una situazione di non continuità con quello precedentemente avviato.

E' stata attivata una prima fase realizzativa delle disposizioni previste nel complesso processo di riforma del sistema educativo, che si connette ad un più ampio progetto di riforma ordinamentale con competenze conferite dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 alle regioni, alle province ed ai comuni in materia di istruzione e di formazione professionale sul quale è recentemente intervenuta la sentenza n. 13 del 2004 della Corte Costituzionale che ha riconosciuto la competenza regionale nell'amministrazione del personale scolastico².

² Secondo la predetta sentenza "una volta attribuita l'istruzione alla competenza concorrente, il riparto imposto dall'art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principi. E la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sulla istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intero allo Stato; sicché, anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi e che spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina". Afferma la citata sentenza che "nelle more dell'attuazione dell'art. 119 Cost., e quindi nell'ambito delle norme finanziarie attualmente vigenti e delle persistenti competenze dello Stato ed in

L'anno 2003 è stato un anno di avvio verso un nuovo modello organizzativo scolastico e per il completamento del quadro complessivo della riforma del sistema educativo.

In questa fase gli elementi normativi più significativi sono stati rappresentati, oltre che dalla citata legge n. 53 del 2003, dalla legge 18 luglio 2003, n. 186, relativa allo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica e dalle leggi finanziarie che hanno riguardato il sistema scolastico con obiettivi di razionalizzazione della spesa per l'istruzione.

Gli obiettivi essenziali, desumibili dai documenti di programmazione generale e dalla vigente legislazione in materia, possono essere riassunti: a) la riforma degli ordinamenti ed interventi connessi; b) l'istituzione di un servizio nazionale di valutazione dell'istruzione; c) lo sviluppo delle tecnologie multimediali; d) la valorizzazione professionale del personale dirigenziale scolastico e docente e l'autoaggiornamento; e) la prevenzione della dispersione scolastica; f) lo sviluppo dell'istruzione e della formazione tecnica superiore; g) l'educazione degli adulti; h) l'adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Altro obiettivo riguarda l'attuazione del processo di autonomia e di alta formazione artistica e musicale.

1.1. I documenti di programmazione economica e finanziaria.

Sono qui di seguito esposti gli obiettivi contenuti nei documenti programmatici, il cui ambito di applicazione ricada nell'esercizio 2003, con successiva analisi di quelli conseguiti; solo una parte di essi sono stati conseguiti, tenuto conto che la loro particolare natura richiede, soprattutto per i connessi aspetti finanziari, una portata temporale di attuazione di non breve durata.

Il DPEF 2001-2003, sulla base dell'esigenza di garantire una stretta connessione tra sviluppo e crescita economica ed investimento sul capitale umano, ha previsto come obiettivi prioritari l'espansione della scolarità e la connessa lotta ai fenomeni di dispersione, l'elevamento dell'obbligo scolastico, l'introduzione dell'obbligo formativo a 18 anni, il progressivo allineamento delle risorse tecnologiche delle scuole a quelle europee.

Uno degli obiettivi principali, costituito dall'istruzione e formazione tecnica superiore, è stato perseguito con l'attivazione di progetti pilota di istruzione e formazione, e per l'anno 2002-2003 sono stati erogati 57,1 milioni di provenienza statale e 34 milioni di provenienza regionale.

Il DPEF 2001-2004, che ha indicato tra le priorità per sfruttare nella maniera migliore le opportunità offerte dai processi di innovazione il sostegno alle infrastrutture immateriali della nuova economia, quali la scuola, la formazione e la ricerca, ha previsto come obiettivi prioritari l'informatizzazione della rete scolastica, l'alfabetizzazione, la formazione dei docenti nell'ambito del Piano di azione per la società dell'informazione.

Il DPEF 2002-2006 ha previsto una particolare attenzione per l'incremento del capitale umano con la riforma del sistema educativo nazionale, con un adeguamento dei sistemi di

vista della compiuta realizzazione del disegno costituzionale, ben possono le Regioni esercitare le competenze gestorie che la Costituzione ad esse attribuisce e che la caducazione immediata del censurato comma 3 dell'art. 22, (della Legge 28 dicembre 2001 n. 448) sollecitata dalla Regione ricorrente, provocherebbe tuttavia effetti ancor più incompatibili con la Costituzione" e che "alla erogazione del servizio scolastico sono collegati diritti fondamentali della persona, che fanno capo in primo luogo agli studenti ed alle loro famiglie, ma che riguardano anche il personale docente e le aspettative di questo circa la propria posizione lavorativa". Secondo la citata pronuncia, in ragione dell'esigenza di continuità di funzionamento del servizio di istruzione, qualificato dall'art1 della Legge n. 146 del 1990 come servizio pubblico essenziale e di salvaguardia della dimensione scolastica, dettata da valori costituzionali incompressibili "l'art. 22, comma 3, della Legge n. 448 del 2001 deve pertanto continuare ad operare fino a quando le singole Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle istituzioni scolastiche".

istruzione e di ricerca nell'ambito di un assetto federalista dello Stato ed ha fissato alcuni obiettivi prioritari, quali la costituzione di un servizio di valutazione per la definizione di standard di qualità e per la valutazione del sistema scolastico e dei livelli finali di apprendimento degli studenti, la riforma degli ordinamenti scolastici e l'interazione tra il sistema educativo ed il sistema produttivo, con lo sviluppo degli strumenti per il conseguimento dell'obbligo formativo a diciotto anni, e l'impulso ad una attività formativa continuativa.

Il DPEF 2003-2006 ha posto particolare attenzione alla riorganizzazione del sistema scolastico ed al potenziamento delle strutture e dei servizi; il progetto di cambiamento, sostenuto da un piano pluriennale di misure finanziarie, prevede alcuni obiettivi essenziali, quali la riforma degli ordinamenti e gli interventi connessi con la loro attuazione, l'istituzione di un servizio nazionale di valutazione dell'istruzione, lo sviluppo delle tecnologie multimediali, la valorizzazione professionale del personale docente e amministrativo e l'autoaggiornamento, le misure volte a prevenire il disagio giovanile per la piena realizzazione del diritto - dovere di istruzione e formazione, gli interventi per lo sviluppo dell'istruzione e per la formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti, l'adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Obiettivo essenziale di tale ultimo documento è costituito dall'obbligo formativo, che ha dato luogo ad un intervento normativo per contrastare la dispersione con l'ampliamento dell'offerta formativa ad una pluralità di opzioni educative. Con l'entrata in vigore della legge 28 marzo 2003, n. 53 sono stati intensificati gli interventi diretti all'offerta formativa e nel corso del 2003 sono state sviluppate attività finalizzate alla promozione di percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale, allo studio ed allo sviluppo di modalità di svolgimento di percorso di alternanza scuola-lavoro.

E' stato stipulato nel 2003 un accordo tra il Ministero dell'istruzione, quello del lavoro e delle politiche sociali, le regioni e gli enti locali per la realizzazione di una offerta formativa da attuarsi in via sperimentale sulla base di specifici protocolli di intesa; sono stati attivati 1.200 corsi con la partecipazione di 22 mila allievi. Il finanziamento a carico del Ministero è stato pari a 11,3 milioni.

Oltre 387 mila persone hanno partecipato ad attività di formazione ed istruzione organizzate dai centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti, destinata al conseguimento del titolo di studio, per l'integrazione linguistica e sociale dei cittadini stranieri e per brevi corsi modulari di alfabetizzazione funzionale.

Una valutazione complessiva della riforma del sistema scolastico potrà essere compiuta ad esiti finali conseguiti; in questa fase sono conosciute solo le prime azioni costitutive del nuovo sistema scolastico quale premessa ad una più organica e definita attuazione dei processi di innovazione.

Il processo di completamento dell'autonomia scolastica e la riforma degli organi centrali e periferici dell'amministrazione dell'istruzione si sono svolti in modo concomitante al più generale disegno di ridefinizione dell'intera amministrazione statale, in relazione al trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali ed al conseguente accorpamento degli apparati Ministeriali.

2. I provvedimenti normativi di attuazione e gli atti amministrativi generali.

Delineati gli indirizzi programmatici e gli obiettivi occorre ora analizzare come gli stessi si siano concretati nell'azione governativa del 2003, con riferimento ai diversi provvedimenti normativi.

Gli articoli 49, 50 e 51 del d.lgs. n. 300 del 1999 hanno previsto, nell'ambito della riforma organizzativa di cui agli articoli 11 e 12 della legge n. 59 del 1997, l'istituzione del Ministero dell'istruzione e della ricerca per lo svolgimento dei compiti di competenza statale per l'istruzione non universitaria, per l'istruzione universitaria, per la ricerca scientifica e tecnologica. Con il DPR 6 novembre 2000, n. 347 era stato disciplinato, in via provvisoria, il

riordino del solo Ministero della pubblica istruzione, con la previsione di due dipartimenti e tre servizi di livello dirigenziale generale, nonché l'istituzione di uffici scolastici regionali anch'essi di livello dirigenziale generale.

Con successivo DPR 11 agosto 2003, n. 319 è stato emanato il regolamento di riorganizzazione del Ministero, peraltro, come detto, da rivedere alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, in tre Dipartimenti: rispettivamente, per la programmazione e gestione del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione; per l'istruzione; per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e la ricerca.

Con legge 28 marzo 2003, n. 53 è stata conferita delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi in materia di: sviluppo dell'autonomia scolastica; istituzione del servizio nazionale di valutazione del sistema scolastico; sviluppo tecnologie multimediali e informatiche; sviluppo dell'attività motoria e delle competenze ludico-sportive degli studenti; valorizzazione del personale docente; formazione iniziale e continua del personale; concorso alle spese di autoaggiornamento dei docenti; valorizzazione professionale del personale amministrativo, tecnico e ausiliario; interventi contro la dispersione scolastica; interventi per l'istruzione tecnica superiore e per adulti; adeguamento delle strutture di edilizia scolastica..

Non sono stati emanati i previsti decreti legislativi per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale³ e non stati neanche adottato il piano programmatico di interventi finanziari a sostegno della riforma degli ordinamenti a seguito dell'autonomia scolastica, dell'istituzione del servizio nazionale di valutazione del sistema scolastico, dello sviluppo delle tecnologie multimediali e dell'alfabetizzazione nelle tecnologie informatiche, della valorizzazione professionale del personale docente, delle iniziative di formazione iniziale e continua del personale, del rimborso delle spese di autoaggiornamento sostenute dai docenti, della valorizzazione professionale del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario, degli interventi di orientamento contro la dispersione scolastica e per lo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore, e quelli di adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Secondo la previsione della predetta legge, il sistema educativo di istruzione e di formazione si articola in un primo ciclo comprendente la scuola primaria⁴ e quella secondaria di primo grado ed un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei e quello dell'istruzione e formazione professionale.

³ Per l'emanazione dei predetti decreti legislativi sono fissati i seguenti criteri:

a) assicurare a tutti il diritto all'istruzione ed alla formazione per almeno dodici anni o comunque fino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età, garantendo l'integrazione degli alunni portatori di handicap;

b) articolare il sistema educativo in scuola dell'infanzia, primo ciclo (scuola primaria e secondaria di primo grado) e secondo ciclo (licei, istruzione e formazione professionale).

Per l'emanazione dei decreti legislativi è prevista una complessa procedura, con la partecipazione della Conferenza unificata Stato- Regioni, in ragione delle implicazioni sulle competenze dei provvedimenti in questione e delle competenti Commissioni parlamentari.

Tra le disposizioni previste nei predetti decreti, vi è la rideterminazione delle funzioni (con riconoscimento di maggiore autonomia) e della struttura dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema d'istruzione, in funzioni di verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze degli studenti e sulla qualità dell'offerta formativa. L'esigenza di rafforzare sistemi di valutazione del prodotto scolastico è dettata da una serie di motivazioni connesse alle richieste del mercato del lavoro, alla maggiore attenzione dell'opinione pubblica circa l'efficienza degli investimenti scolastici e l'aggiornamento dei programmi di insegnamento, alle crescenti richieste di attività parascolastiche, ai confronti con i sistemi scolastici di altri Paesi. Il rilancio dell'attività dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema d'istruzione potrebbe contribuire a migliorare le valutazioni della qualità dei sistemi scolastici anche in relazione all'individuazione di rimedi contro la disoccupazione, specialmente quella giovanile.

⁴ In particolare, è prevista la possibilità di consentire alle famiglie in via facoltativa l'iscrizione dei propri figli alla prima classe della scuola primaria o alla scuola dell'infanzia in anticipo rispetto alla normale età (a regime potranno iscriversi bambini che compiono l'età richiesta, anziché entro il 31 dicembre, entro il 30 aprile dell'anno successivo).

Nella precedente relazione sono state espresse riserve circa la stima degli oneri finanziari connessi all'abbassamento dell'età minima per l'iscrizione al primo anno della scuola primaria in quanto nell'individuazione della platea degli interessati è stato fatto riferimento nella relazione tecnica al numero degli alunni iscritti all'ultimo anno della scuola materna, criterio non persuasivo in quanto non trattandosi di scuola dell'obbligo tale platea potrebbe essere molto più ampia, tenendo anche conto del numero dei bambini iscritti in scuole private. Non è stata effettuata una revisione degli oneri finanziari previsti dall'applicazione del riformato sistema educativo che tenesse conto del numero effettivo dei bambini di cinque anni che possono avere diritto all'iscrizione sulla base della nuova normativa.

La forte portata innovativa della prospettata riforma sull'assetto organizzativo del sistema scolastico sembra richiedere adeguati sistemi di valutazione degli oneri finanziari in grado di supportare nei prossimi anni le scelte di revisione e di aggiustamento delle disposizioni previste. Occorre tenere presente che il finanziamento della predetta riforma è rinviato, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, alle disposizioni contenute annualmente nelle leggi finanziarie e che l'emanazione dei decreti legislativi attuativi della riforma, con nuovi o maggiori oneri, è prevista solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanino le occorrenti risorse finanziarie (art. 7, comma 8, della legge n. 53 del 2003).

2.1. Le disposizioni normative intervenute nel 2003.

Nella legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003) sono previste disposizioni dirette ad una razionalizzazione in materia di organizzazione scolastica, quali la riconduzione a 18 ore settimanali delle cattedre costituite con orario inferiore, la definizione di criteri e parametri per la definizione delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici, con una riduzione complessiva del sei per cento nel triennio 2003- 2005, la restituzione a compiti di istituto del personale scolastico amministrativo, tecnico ed ausiliario utilizzato presso i distretti scolastici, la sottoposizione ad accertamenti medici del personale scolastico collocato fuori ruolo o utilizzato in altri compiti per inidoneità permanente a compiti di istituto, con la possibilità di transito nei ruoli dell'amministrazione e con la fissazione di un termine massimo per il mantenimento nella posizione attuale, la previsione di procedure più rigorose per l'attivazione di posti di sostegno in deroga. Dall'applicazione delle disposizioni relative al personale permanentemente inidoneo al servizio di istituto erano previste economie di spesa destinate ad incrementare le risorse per la valorizzazione professionale del personale docente; su tale previsione le Sezioni Riunite della Corte, in sede di rapporto di certificazione, hanno richiesto una particolare attenzione dell'Amministrazione nel monitoraggio della relativa spesa. Le risultanze finanziarie dell'esercizio 2003 non hanno posto in luce significative economie di spesa derivanti dalla riduzione del personale docente; sono state consistenti, invece, le eccedenze di spesa nella gestione dei capitoli destinati agli stipendi e relativi oneri accessori.

In tale processo di razionalizzazione si è inserita l'avviata trasformazione della tradizionale organizzazione gerarchica, accentrata e burocratica, ridisegnata e posta in discussione, con una serie di interventi normativi diretti a costruire un nuovo assetto basato sulla centralità degli istituti scolastici ai quali conferire un'ampia sfera di autonomia.

L'art. 21 della legge n. 59 del 1997 ha previsto, all'interno di un più vasto processo di riorganizzazione dell'intero sistema formativo, le modalità per il progressivo trasferimento alle istituzioni scolastiche autonome delle funzioni in precedenza svolte dall'amministrazione statale nelle sue articolazioni centrali e periferiche. Tale normativa è stata dettata da una rinnovata concezione dell'istruzione come servizio agli utenti e dalla necessità di porre maggiore attenzione alle esigenze ed alle aspettative della collettività con la trasformazione delle scuole in formazioni sociali permeabili allo specifico contesto ambientale e territoriale di riferimento.

Il piano dell'offerta formativa (POF), di cui all'art. 9 del regolamento n. 275 del 1999, costituisce il documento esplicativo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni

scolastiche destinato a ricondurre ad unità di scopo le attività curriculari ed extracurriculari formative ed educative individuando coerenti interventi amministrativi e gestionali.

Il processo di ridimensionamento dell'amministrazione è stato rallentato nel 2003 dai condizionamenti derivanti da un organico sovradimensionato rispetto ai nuovi compiti di programmazione, valutazione ed indirizzo che presuppongono nuove e diverse professionalità connesse ad attività di valutazione e di monitoraggio del sistema istruzione ed il superamento di procedure ed approcci culturali ormai obsoleti.

Non ha ancora raggiunto nel 2003 adeguati livelli di sviluppo la integrazione tra i compiti affidati ai diversi soggetti coinvolti nel sistema istruzione, con l'attivazione dei flussi informativi necessari per una efficace azione di coordinamento dei rispettivi interventi.

Un aspetto significativo della riforma autonomistica è connesso alle competenze riconosciute alle istituzioni scolastiche relativamente alla gestione amministrativo-contabile per le quali è stato emanato il decreto interministeriale 1 febbraio 2001, n. 44, che fornisce apposite istruzioni sulla gestione⁵.

Dalle risultanze dell'indagine svolta dalla Corte sullo "stato di attuazione della riorganizzazione dell'amministrazione scolastica, con particolare riguardo alle strutture decentrate"⁶ sono emerse una palese insufficienza degli attuali controlli di regolarità amministrativo contabile sui risultati delle istituzioni scolastiche e la mancanza di un sufficiente quadro informativo dell'amministrazione sulla concreta attività svolta nelle predette istituzioni, in parte ovviato con episodici progetti pilota attivati dal Ministero con alcune scuole.

Sono risultate pressoché nulle le valutazioni espresse dagli organi di controllo interno in sede di verifica dei risultati della gestione e demandate ad "autovalutazioni" nelle medesime istituzioni scolastiche, peraltro ancora prive di sistemi di controllo di gestione.

In particolare, nella relazione finale di tale indagine sono stati posti in rilievo i ritardi con i quali sono stati affrontati i problemi inerenti al rapporto tra amministrazione centrale ed uffici scolastici regionali, e tra questi ultimi e la stessa amministrazione centrale con il sistema delle "autonomie", costituito dalle istituzioni scolastiche. Altri profili di criticità sono connessi al disallineamento tra anno scolastico ed esercizio finanziario⁷, alla permanenza di vincoli della dotazione ordinaria delle scuole ed ai ritardi legati ai piani dell'offerta formativa⁸.

Elementi ostativi ad una semplificazione nella gestione delle istituzioni scolastiche sono costituiti dalla reale incertezza sulla effettiva disponibilità delle risorse in termini di cassa e dall'applicazione del sistema delle contabilità speciali presso i centri di servizio amministrativi,⁹ che mal si concilia con la rapida allocazione delle risorse alle predette

⁵ Le parti di maggiore innovazione riguardano non tanto gli aspetti finanziari e contabili, per i quali le istruzioni tendono a razionalizzare ed integrare competenze esistenti, quanto in particolare l'attività negoziale consentita alle scuole in forza della nuova personalità giuridica acquisita e del regime autonomistico proprio. Basti pensare, in proposito, che la capacità negoziale riconosciuta alle istituzioni scolastiche può riguardare contratti di prestazione d'opera, contratti di sponsorizzazione, di fornitura di siti informatici o di loro concessione in uso, contratti di comodato, di mutuo, di locazione finanziaria, oppure progetti integrati di istruzione e formazione.

⁶ Indagine discussa nell'adunanza del 23 giugno 2004 della Sezione centrale di controllo sulla gestione ed in corso di pubblicazione.

⁷ E' stata sottolineata l'esigenza che per l'attuazione del piano dell'offerta formativa nelle istituzioni scolastiche sia rivista la rigidità del bilancio annuale con una revisione delle relative procedure contabili.

⁸ La relazione ha analizzato le particolarità della gestione del complesso sistema finanziario e contabile, imperniato su flussi finanziari intestati a normative specifiche ed oggetto dell'azione di regolazione dell'amministrazione centrale, che trova i nuovi centri di responsabilità territoriali (a partire dall'esercizio finanziario 2002), quali ordinatori primari di spesa (gli uffici scolastici regionali), utilizza quali strumenti terminali dell'erogazione statale le "contabilità speciali" dei centri di servizi amministrativi, e si completa con la gestione autonoma dei "programmi annuali" da parte delle istituzioni scolastiche, disciplinati da un apposito regolamento di contabilità (il decreto interministeriale 44/2000) che costituisce una *fusion* tra logiche pubblicistiche e privatistiche.

⁹ Nel corso dell'indagine sono state rilevate discordanze tra i dati delle contabilità speciali, aggregate su base regionale e l'ammontare degli ordini emessi dagli uffici scolastici regionali a favore di dette contabilità "a causa di errate imputazioni alle entrate".

istituzioni¹⁰, nonché dallo stesso meccanismo di gestione del sistema scolastico basato sulla tenuta di due contabilità: una presso gli uffici scolastici regionali (con risorse provenienti dal bilancio dello Stato) ed una presso ciascun centro di servizi amministrativi (contabilità speciale), per una attività di mero trasferimento di somme secondo parametri vincolati e predeterminati che comporta un ulteriore aggravio organizzativo ed un non proficuo utilizzo di risorse umane.

Non è stata data ancora attuazione alla previsione dell'articolo 8 del regolamento concernente la definizione dei curricoli e, in particolare, l'individuazione, da parte del Ministro, degli obiettivi generali e specifici di apprendimento, della quota nazionale delle discipline e le attività didattiche, e degli orari, nonché la definizione degli standard di qualità del sistema formativo e del sistema di valutazione. Tali interventi, di grande rilevanza nell'ambito del processo di riforma, potranno essere meglio definiti all'interno di più ampia determinazione dell'intero sistema di istruzione.

A partire dallo scorso esercizio è iniziato nei tempi previsti l'anno scolastico, con il corretto e regolare funzionamento dei servizi scolastici, essendo state regolarmente completate le operazioni preordinate alla sistemazione, utilizzazione e nomina del personale dirigente, docente ed ausiliario tecnico amministrativo, anche con l'apporto degli enti locali; tale obiettivo è stato reso possibile dall'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 255 del 2001, convertito con modificazioni nella legge 30 agosto 2001, n. 333, che ha consentito l'immissione in ruolo di migliaia di docenti, compresi quelli che avevano mantenuto un rapporto di lavoro a tempo determinato, pur essendo titolari, ai soli effetti giuridici, di un contratto di lavoro a tempo indeterminato ed ha assicurato la necessaria tempestività delle procedure di attuazione.

Nel corso del 2003 è stata approvata, inoltre, la legge 18 luglio 2003 n. 186 con cui sono state dettate disposizioni sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, con la previsione di due distinti ruoli regionali, articolati per ambiti territoriali corrispondenti alle diocesi, del personale docente e corrispondenti ai cicli scolastici previsti dall'ordinamento. E', tra l'altro, prevista l'applicazione ai predetti insegnanti delle norme sullo stato giuridico ed il trattamento economico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 e successive modificazioni, e della contrattazione collettiva.

Con la legge 23 ottobre 2003, n. 285 è stato convertito il decreto legge 31 luglio 2003, n. 230 recante ulteriore finanziamento della sessione riservata di esami di abilitazione o di idoneità all'insegnamento nella scuola materna, elementare, secondaria ed artistica; tale intervento legislativo, reso necessario per l'insufficienza delle risorse precedentemente stanziare, non prende tuttavia in considerazione alcuni oneri pur indefettibili quali quelli per contributi previdenziali e per imposte (IRAP) sui compensi corrisposti ai docenti dei corsi di formazione, ai componenti delle commissioni esaminatrici ed al personale ausiliario tecnico amministrativo, nonché per il compenso integrativo per ciascun candidato e per la corresponsione di interessi legali dovuti in conseguenza del ritardo nel pagamento delle prestazioni rese.

Nella legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per il 2004) sono contenute disposizioni dirette ad una razionalizzazione in materia di esoneri e semiesoneri per i docenti con funzioni vicarie, con la previsione della possibilità dell'esonero di docenti di scuola dell'infanzia ed elementare per circoli didattici con almeno ottanta classi e di docenti di scuola media per istituti o scuole con almeno cinquanta classi, ed il semiesonero per istituti o scuole con almeno quaranta classi.¹¹

¹⁰ Ancora oggi è al livello provinciale che vengono gestiti i dati e le informazioni sul dimensionamento scolastico, indispensabili ed i soli disponibili in mancanza di analisi sui risultati, per effettuare le assegnazioni delle risorse.

¹¹ L'esonero o il semiesonero dall'insegnamento può essere disposto sulla base di un numero di classi inferiore di un quinto quando si tratti di scuole funzionanti con plessi di qualunque ordine di scuola, sezioni staccate o sedi coordinate.

Con l'art. 3, comma 89, della medesima legge sono previsti corsi di specializzazione intensivi, organizzati dagli uffici scolastici regionali e finanziati nell'ambito delle disponibilità di Fondi per la formazione del personale del comparto scuola, per i docenti in situazione di soprannumero appartenenti a classi di concorso che presentino esubero di personale rispetto ai ruoli provinciali. Sempre per i docenti in soprannumero, e che siano in possesso del prescritto titolo di specializzazione per il sostegno agli alunni disabili, è previsto (comma 90) il trasferimento, a domanda o d'ufficio, su posti di sostegno.

In successiva disposizione (comma 91) del medesimo articolo è prevista la spesa di 90 milioni di euro per interventi connessi all'attuazione del piano programmatico di cui all'art. 1, comma 3, della legge n. 53 del 2003 e destinati allo sviluppo delle tecnologie, all'orientamento contro la dispersione scolastica e ad assicurare il diritto-dovere di istruzione e formazione, allo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti, all'istituzione del servizio nazionale di valutazione del sistema istruzione (comma 92).

Con decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 sono state definite, ai sensi dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53, le norme generali relative alla scuola dell'infanzia ed al primo ciclo dell'istruzione, ed in particolare sono state delineate le finalità della scuola dell'infanzia, di quella primaria e secondaria di primo grado, la relativa organizzazione dell'orario annuale delle attività educative, la valutazione degli apprendimenti e del comportamento degli alunni. Il sistema educativo di istruzione e di formazione delineato dal predetto decreto legislativo è caratterizzato da flessibilità per meglio recepire le istanze dei singoli e delle diverse realtà operative. I principali punti innovativi per la scuola dell'infanzia sono costituiti dagli anticipi delle iscrizioni ai bambini di tre anni, dalla formazione di nuove professionalità e modalità organizzative, dall'organizzazione degli orari di funzionamento, dalle indicazioni nazionali per i piani personalizzati delle attività educative. Per la scuola primaria gli elementi nuovi sono dati dagli anticipi delle iscrizioni ai bambini di 6 anni, dall'organizzazione degli orari di insegnamento, della fissazione della consistenza dell'organico sulla base di 30 ore settimanali, dell'assistenza tutoriale, della valutazione degli apprendimenti e dei comportamenti degli alunni, dei piani di studio personalizzati e dagli obiettivi specifici di apprendimento.

L'applicazione della predetta riforma, per la sua complessità e rilevanza sociale, presenta profili di problematicità; ogni valutazione sugli effetti e sulla portata del predetto decreto legislativo sarà svolta nella prossima relazione.

2.2. La nota preliminare.

La nota preliminare alla tabella dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione relativa all'esercizio 2003 tiene conto dell'attuazione del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, con particolare riferimento alla fusione nel Ministero dell'istruzione, università e ricerca ed all'articolazione in uffici scolastici regionali con piena autonomia gestionale; sono state quindi ripartite le spese, con relative variazioni, secondo il nuovo assetto contabile previsto dal citato decreto legislativo e in ragione dell'articolazione degli uffici scolastici regionali quali centri di responsabilità amministrativa ai fini della gestione delle risorse finanziarie.

Nel mutato quadro istituzionale, organizzativo ed operativo, viene dato atto nella predetta nota preliminare che le scuole sono divenute soggetti autonomi, dotati di personalità giuridica e di proprie capacità decisionali, culturali, elaborative, progettuali, organizzative, gestionali, in grado di rendersi interpreti più diretti delle esigenze e delle aspettative dell'utenza, di predisporre ed erogare un'offerta formativa al passo con i tempi ed adeguati alle esigenze dei diversi contesti territoriali.

Nell'allegato tecnico della nota sono indicati i riferimenti alla struttura del bilancio riformato a seguito della legge n. 94 del 1997 e sono riportate le motivazioni delle variazioni rispetto al precedente esercizio con separata evidenziazione della componente non legislativamente vincolata.

Gli obiettivi strategici sono suddivisi in quattro sezioni: per l'istruzione, per l'università, per la ricerca e per l'alta formazione; per ogni sezione vengono riportate le missioni con carattere prioritario.

Per la sezione istruzione le missioni prioritarie sono state individuate nelle seguenti:

- la prosecuzione dell'azione di riforma del sistema educativo;
- la revisione e la razionalizzazione delle dotazioni organiche del sistema istruzione nell'ottica del miglioramento della qualità dei servizi;
- il raccordo tra il sistema dell'istruzione e quello della formazione professionale;
- la realizzazione di iniziative di forte contrasto dei disagi e delle patologie connesse alla condizione giovanile;
- la formazione del personale in funzione delle innovazioni normative;
- il potenziamento delle iniziative di informatizzazione dei servizi della scuola e dell'amministrazione.

I detti obiettivi però non sono accompagnati da indicatori di efficienza e di efficacia per la misurazione dei risultati della gestione; la nota preliminare allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio 2003 non può facilmente costituire un riferimento per un monitoraggio dei risultati prefissati in quanto manca un dettagliato documento di programmazione operativa degli obiettivi dell'azione amministrativa con indicazione della qualità e quantità dei risultati attesi.

Anche la nota preliminare alla tabella dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione relativa all'esercizio 2004 ha tenuto conto della suddivisione per aree funzionali di cui all'art. 50 del decreto legislativo n. 300 del 1999.

Viene indicata, per l'area istruzione, la revisione nell'organizzazione dell'amministrazione nel senso di limitare i compiti gestionali affidati all'apparato centrale per caratterizzarsi come struttura più agile, di indirizzo, programmazione, coordinamento, supporto, monitoraggio e verifica e, conseguentemente, le risorse finanziarie sono assegnate in relazione alle esigenze derivanti dal processo di riforma, processo che vede ormai prevalentemente impegnate le scuole, con i mezzi a loro disposizione, sia materiali che di personale, nel pieno esercizio dell'autonomia.

Per la sezione istruzione le missioni prioritarie sono le seguenti:

- l'adozione dei provvedimenti legislativi previsti dalla 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 di istruzione e formazione professionale;
- il completamento del processo di razionalizzazione delle dotazioni organiche del sistema istruzione, anche nell'ottica del miglioramento della qualità dei servizi;
- il potenziamento delle iniziative per il recupero della dispersione scolastica e l'avvio degli interventi per realizzare il diritto - dovere all'istruzione e alla formazione sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età;
- la formazione, l'aggiornamento e la riconversione del personale in funzione delle innovazioni normative intervenute anche per migliorare l'organizzazione territoriale;
- la definizione degli istituti giuridici previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto scuola per il quadriennio normativo 2002- 2005 e per il primo biennio economico 2002- 2003;
- il potenziamento della infrastruttura informatica delle scuole in funzione di applicativi didattici multimediali.

2.3. *Le direttive ministeriali.*

Il 14 gennaio 2003 è stata emanata (n. 231) la direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione per il 2003, anch'essa suddivisa in quattro sezioni: per l'istruzione, per le università e le istituzioni di alta formazione artistica e musicale, per la ricerca pubblica, industriale e universitaria, per l'amministrazione e gli uffici a carattere trasversale; per ogni sezione sono riportati in apposita scheda gli obiettivi, l'oggetto e la durata presumibile di raggiungimento degli obiettivi.

Per quanto riguarda l'istruzione, tra gli elementi di priorità indicati, si segnalano: lo sviluppo delle tecnologie multimediali; la valorizzazione professionale del personale docente ed amministrativo; le misure dirette a prevenire il disagio giovanile; l'adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Anche in tale direttiva, al pari degli anni precedenti, non sono previsti meccanismi di monitoraggio indispensabili per una valutazione dei risultati e non sono delineate indicazioni programmatiche operative, tenendo conto delle innovazioni normative ed organizzative intervenute nelle materie di competenza dell'amministrazione; senza tale indispensabile supporto risulta sostanzialmente vanificata qualsiasi iniziativa menzionata nella predetta direttiva.

Il 16 gennaio 2004 è stata emanata (n. 287) la direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione per il 2004, anche se non accompagnata dall'introduzione di meccanismi di monitoraggio necessari per una valutazione dei risultati prefissati in relazione agli obiettivi strategici sul piano politico-amministrativo. Non è sufficiente la generica indicazione riferita al servizio di controllo interno di proseguire nell'attività di monitoraggio dell'attuazione della predetta direttiva in quanto non sono stati indicati i meccanismi di valutazione da adottare per la misurazione dei risultati conseguiti rispetto agli specifici obiettivi strategici.

Gli obiettivi sono suddivisi secondo sei tipologie di interventi: la riforma del sistema educativo di istruzione e formazione, gli interventi riferiti agli alunni e alle famiglie, il personale della scuola; il potenziamento dell'autonomia scolastica, le politiche internazionali dell'istruzione, gli uffici scolastici regionali.

Tra gli elementi di priorità indicati per l'esercizio 2004, si segnalano per qualche innovazione rispetto alle precedenti direttive: la revisione degli ordinamenti scolastici; il miglioramento dei livelli di apprendimento; l'istituzione del servizio nazionale di valutazione dell'istruzione; la piena realizzazione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione fino a 18 anni; 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; lo sviluppo dell'istruzione, della formazione e del lavoro nel Mezzogiorno e nelle aree depresse; l'ampliamento della parità scolastica.

Al servizio di controllo interno viene affidato, oltre al supporto agli uffici centrali e regionali nella valutazione dei dirigenti, lo svolgimento dei compiti previsti dal decreto legislativo n. 286 del 1999 e dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 novembre 2001.

Viene previsto il supporto tecnico del nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici per la valutazione e la verifica dell'attuazione dei piani e programmi di intervento.

Circa le direttive Ministeriali, in data 7 aprile 2003 è stata emanata la direttiva concernente le iniziative di formazione del personale docente, educativo e direttivo. A supporto di tale direttiva è previsto un sistema di monitoraggio e di valutazione dell'efficacia degli interventi formativi, destinato a rilevare prioritariamente i fabbisogni formativi, i programmi di formazione ed aggiornamento realizzati a livello regionale, la presenza ed il funzionamento dei centri di servizio per il supporto professionale, i nuovi modelli di formazione.

In data 28 aprile 2003 è stata emanata la direttiva per la formazione ed aggiornamento del personale dirigente, in applicazione dell'art.14 del contratto collettivo nazionale del personale dirigente scolastico, che ha definito la relativa quota delle risorse finanziarie e relativa ripartizione, gli obiettivi formativi prioritari, il ruolo dei diversi livelli (scuole, uffici scolastici regionali, amministrazione centrale) nel perseguimento degli obiettivi formativi di sistema.

La parte prevalente delle somme è destinata agli uffici scolastici regionali per la formazione, l'aggiornamento ed il perfezionamento del personale, per iniziative di autoaggiornamento e per interventi formativi a supporto dei processi di riforma. A supporto di tali iniziative sono previste azioni di documentazione, monitoraggio e valutazione dei fabbisogni formativi, dei programmi di formazione realizzati a livello regionale, sulla base della contrattazione integrativa, della presenza e del funzionamento sul territorio di strutture di servizio per il supporto professionale dei dirigenti scolastici, e dell'efficacia dei nuovi modelli di formazione.

In data 8 maggio 2003, è stata emanata la direttiva riguardante gli interventi prioritari ed i criteri generali per la ripartizione delle somme, il monitoraggio, il supporto e la valutazione delle somme destinate all'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi, previsti dalla legge 18 dicembre 1997, n. 440.

La parte prevalente delle somme è destinata alla promozione ed al supporto della riforma degli ordinamenti scolastici, al potenziamento ed alla qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni portatori di handicap, agli interventi perequativi per il sostegno delle attività riferite all'area di professionalizzazione degli istituti professionali, agli interventi per garantire il diritto-dovere dei giovani alla permanenza in formazione fino al 18° anno di età, alla valutazione dell'efficacia e dell'efficienza del servizio scolastico ed allo studio e documentazione dei processi innovativi.

In data 22 luglio 2003 sono state emanate le indicazioni per le iniziative di innovazione coerenti con le linee di riforma previste dalla legge n. 53 del 2003, limitatamente ai contenuti delineati nelle indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati della scuola primaria e di quella secondaria di primo grado. Con due distinte direttive del 1 luglio 2003 sono state, infine, individuate le priorità strategiche per la programmazione dell'attività del 2003 dell'INVALSI (Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione) e dell'INDIRE (Istituto nazionale di documentazione per l'Innovazione e la Ricerca educativa).

3. I risultati della gestione.

3.1. La gestione finanziaria e contabile.

Gli stanziamenti complessivi di competenza, inizialmente fissati in 36.954 milioni, relativi pressoché integralmente alle sole spese correnti, hanno raggiunto, in seguito all'assestamento e alle ulteriori variazioni disposte in via legislativa o amministrativa, i 40.267 milioni, la differenza tra previsione iniziale e definitiva è pari a 3.313,7 milioni ed esprime un incremento di circa il 9,6 per cento, di gran lunga inferiore a quello verificatosi nel precedente esercizio (incremento del 33 per cento nel 2002). L'incremento è principalmente dovuto alle spese destinate agli uffici scolastici per la retribuzione del personale docente e per il funzionamento delle istituzioni scolastiche.

Il provvedimento legislativo di approvazione del bilancio per l'esercizio 2003 ha tenuto conto dell'avvenuta fusione dei Ministeri dell'istruzione e di quello per l'università e la ricerca, prevista dal d.lgs 30 luglio 1999, n. 300 ed ha esposto in centri di responsabilità differenti le spese gestite dai due ex Ministeri. (24 per l'ex pubblica istruzione, 3 per l'ex università e ricerca e Gabinetto).

Rispetto al 2002 - stanziamenti definitivi pari 37.414 milioni - le disponibilità finanziarie per il 2003 (40.267 milioni) sono state incrementate di 2.853 milioni.

Dall'analisi della tabella che espone la formazione e l'utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile si desumono gli elementi che hanno caratterizzato la gestione.

La massa impegnabile risulta pari a 40.565 milioni, con un aumento di 3.125 milioni in valore assoluto nei confronti dell'esercizio precedente (2002, 37.440 milioni) e comprende quasi esclusivamente risorse destinate alla spesa corrente, ad eccezione di 344 milioni della parte capitale.

Gli impegni effettivi totali sono stati nel 2003 40.506 milioni (nel 2002 37.228 milioni), con un rapporto del 99,9 per cento sulla massa impegnabile, segnando un aumento rispetto al 2002, anno in cui tale rapporto esprimeva il 99,4 per cento. Si è comunque verificata una eccedenza di impegni che denota una scarsa capacità di programmazione della spesa da parte dell'Amministrazione.

I pagamenti totali hanno raggiunto i 42.283 milioni con un rapporto sulla massa spendibile (45.068 milioni) - intesa come somma degli stanziamenti definitivi di competenza e dei residui iniziali propri e di stanziamento - del 93,82 per cento (79,38 per cento nel 2002); l'aumento dei pagamenti è anche conseguente all'applicazione delle disposizioni riguardanti il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto della scuola per il quadriennio 2002-2005.

Nei confronti delle autorizzazioni di cassa, contenute in 41.050 milioni (rapporto sulla massa spendibile del 91,08 per cento (l'83,12 per cento nel 2002), i pagamenti sono stati pari al 103 per cento, con una eccedenza di cassa di 1.233 milioni.

Gli elementi di maggiore rilevanza per lo stato di previsione del Ministero sono costituiti dai ricorrenti fenomeni di eccedenze di pagamento su diversi capitoli di spesa, riguardanti oneri di personale, per stipendi o per retribuzioni al personale direttivo, docente e non docente della scuola, amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Le eccedenze hanno riguardato per la maggior parte spese classificate nello stato di previsione come obbligatorie, alle quali si sono aggiunti gli oneri connessi e le spese per la retribuzione del personale della scuola, per supplenze annuali e temporanee e quelle per l'insegnamento della religione.

L'entità del fenomeno è in diminuzione rispetto ai precedenti esercizi: nel 2001 le eccedenze sono state di 2.788 milioni in conto residui e 3.308,7 milioni in conto competenza; nel 2002 di 3.308,7 milioni in conto residui e 400 milioni in conto competenza; nel 2003 le eccedenze sono state di 1.334,1 milioni in conto competenza e di 1,4 milioni in conto residui¹².

Le eccedenze hanno riguardato principalmente il personale a tempo indeterminato ed a tempo determinato e gli insegnanti di religione; parte delle eccedenze attiene ai benefici contrattuali riferiti al 2002 ed imputati alla competenza dell'anno 2003 in quanto pagati sulla base di ruoli di spesa fissa a seguito di variazione di bilancio effettuata alla fine dell'esercizio 2003.

In particolare tali eccedenze si riferiscono (1.723,5 milioni di euro) agli stipendi al lordo del dipendente e all'IRAP (140,7 milioni di euro), mentre economie di spesa (530,1 milioni di euro) hanno riguardato gli oneri sociali.

¹² La rilevazione di eccedenze di spesa in conto competenza anziché a residui, come avveniva negli anni precedenti, è dovuta all'applicazione, a partire dal 1 gennaio 2003, a seguito del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 31 ottobre 2002, del nuovo sistema di pagamento degli stipendi e degli altri assegni fissi e continuativi amministrati con ruoli di spesa fissa, mediante ordini collettivi di pagamento emessi in forma dematerializzata. In particolare, è previsto che l'erogazione degli stipendi e degli altri assegni fissi e continuativi a carico del bilancio dello Stato e amministrati con ruolo di spesa fissa è disposta dal centro nazionale di elaborazione e servizi del sistema informativo del Ministero dell'economia e delle finanze con ordini collettivi di pagamento tratti sui competenti capitoli di spesa, da estinguersi in via ordinaria mediante bonifici da accreditare ai conti correnti bancario o postale intestati ai beneficiari. L'applicazione di tale nuovo sistema non ha tuttavia evitato il verificarsi di notevoli eccedenze di spesa a dimostrazione della insufficienza dell'adozione di sistemi informativi automatizzati rispetto all'inadeguatezza dei sistemi di rilevazione e di gestione dei dati relativi al personale della scuola.

Una parte delle assegnazioni in conto benefici contrattuali (893,6 milioni) è stata utilizzata per esigenze riferite all'esercizio 2003 (109,2 milioni) e conseguentemente solo 784,4 milioni sono posti a detrazione delle eccedenze complessive finali, pari a 549,6 milioni.

Nella distribuzione territoriale le eccedenze hanno riguardato la quasi totalità delle direzioni regionali, con significativa rilevanza in alcune di esse: Lombardia (385,4 milioni), Sicilia (338,5 milioni), Campania (302,1 milioni), Puglia (279,2 milioni), Lazio (269,7 milioni).

Oltre alle eccedenze di pagamento si sono verificate consistenti eccedenze di impegno su diversi capitoli di spesa, in parte coincidenti con quelli aventi eccedenze di pagamento, e riguardanti spese di funzionamento, quali oneri di personale, per stipendi o per retribuzioni al personale direttivo, docente e non docente della scuola, amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Un'analisi delle cause del verificarsi delle predette eccedenze deve tenere conto della peculiarità del sistema di pagamento delle spese in questione, per le quali provvede ai pagamenti l'amministrazione periferica del tesoro sulla base di ruoli di spesa fissa predisposti dal Ministero per l'istruzione, e delle difficoltà già segnalate dalla Corte nelle relazioni degli scorsi esercizi circa la mancanza di efficaci raccordi tra le scritture contabili dell'amministrazione del tesoro nonché di adeguate previsioni delle effettive esigenze finanziarie per il funzionamento del sistema istruzione.

Circa l'inadeguatezza delle previsioni finanziarie va posta in evidenza la circostanza che in sede di assestamento di bilancio per l'anno 2003 l'amministrazione ha chiesto ed ottenuto una integrazione di stanziamento per i capitoli di spesa relativi ad oneri sociali, capitoli ove si sono poi verificate economie per 530,1 milioni di euro; a tal fine ha offerto in compensazione gli stanziamenti relativi ai capitoli per il pagamento degli stipendi al lordo del dipendente, capitoli ove si sono verificate le maggiori eccedenze di spesa.

Tale iniziativa, supportata da stime approssimative circa le effettive esigenze finanziarie, ha evidenziato inadeguati flussi informativi tra le istituzioni scolastiche ed il Ministero ed una preoccupante carenza sul piano conoscitivo dell'entità del personale della scuola, anche in ragione di una vischiosità procedurale legata a passaggi delle informazioni stesse da diverse strutture intermedie, a livello provinciale e regionale.

Le motivazioni del fenomeno delle eccedenze si rinvergono nella scarsa affidabilità delle previsioni di bilancio proposte dalla stessa Amministrazione dell'istruzione ed in disfunzioni organizzative nell'ambito delle procedure di pagamento dell'amministrazione del tesoro, in particolare nella carenza di raccordi tra gli uffici periferici che effettuano i pagamenti su ruoli di spesa fissa ed il dipartimento della ragioneria generale dello Stato che ha il compito di provvedere all'approntamento delle necessarie disponibilità finanziarie; le cause delle eccedenze verificatesi nell'esercizio non sembrano comunque riferirsi a situazioni di carattere eccezionale ed imprevedibile.

L'avviata informatizzazione delle procedure di pagamento sulla base di ruoli di spesa fissa non ha finora consentito, anche parzialmente, il superamento delle difficoltà di raccordo tra le scritture contabili degli uffici della stessa amministrazione del tesoro e non ha finora dato i risultati prefissati l'avvio del monitoraggio delle effettive esigenze delle unità operative scolastiche, posto come impegno dell'amministrazione a garanzia della copertura del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto della scuola per il quadriennio 2002-2005, esaminato dalle Sezioni Riunite della Corte nella seduta del 22 luglio 2003.

La proliferazione delle eccedenze di pagamento nei capitoli di spesa gestiti dalle direzioni regionali, di recente istituzione, costituisce fenomeno preoccupante che deve costituire oggetto di attenta riflessione dell'amministrazione per l'approntamento di un più efficace sistema previsionale delle esigenze finanziarie delle istituzioni scolastiche.

Una revisione delle procedure di pagamento su ruoli di spesa fissa dovrebbe comportare comunque una più stretta connessione, in sede di gestione e di rendicontazione dei flussi

informativi¹³ sulle spese effettuate, tra amministrazione centrale e scolastica periferica, ponendo a disposizione delle istituzioni scolastiche un quadro chiaro ed aggiornato delle risorse finanziarie loro assegnate per lo svolgimento dell'attività scolastica.

Di particolare consistenza anche nel 2003 (108,5 milioni di euro) le eccedenze verificatesi per il pagamento delle spese per supplenze temporanee fino al termine dell'attività didattica che pongono in evidenza la difficile governabilità del fenomeno del precariato, sulle cui cause la Corte si è già espressa nelle relazioni dei precedenti esercizi; tra di esse si ricordano la discrasia tra organico di diritto e funzionamento di fatto all'inizio di ogni anno scolastico, la copertura dei posti resi vacanti in conseguenza di esoneri dall'insegnamento, i comandi, le aspettative, gli esoneri per altre cause e l'utilizzazione di docenti non specializzati nel settore del sostegno.

La proliferazione di personale precario, conseguente all'applicazione di meccanismi applicativi di disposizioni normative del settore dell'istruzione, dovrebbe indurre, come già osservato nelle precedenti relazioni, ad abbandonare la previsione di forme di copertura finanziaria basate su riduzioni di personale supplente ed a rivedere i meccanismi che ne consentono la determinazione.

Da ultimo le Sezioni Riunite della Corte, nella seduta del 22 luglio 2003, in sede di esame della copertura finanziaria del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto della scuola per il quadriennio 2002-2005, hanno chiesto una specifica dimostrazione contabile della effettiva realizzazione alla data del 31 dicembre 2002 delle indicate economie di spesa derivanti dal processo di razionalizzazione e riordino delle istituzioni scolastiche che avrebbero portato ad un ridimensionamento degli istituti e ad una riduzione degli organici del personale amministrativo, ovvero un'integrazione della copertura con altri mezzi finanziari.

I dati riferiti alle situazioni effettive di organico di fatto del 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.

Per quanto concerne i capitoli promiscui, nello stato di previsione del Ministero la loro consistenza complessiva in termini di impegni è stata di 1.773 milioni, gli stanziamenti definitivi di cassa di 606,9 milioni e i pagamenti di 606,7 milioni.

I capitoli promiscui sono raggruppabili in due tipologie:

- a) comprendenti compensi ed indennità relativi alle commissioni di concorso ed i rimborsi spese di trasporto ai membri estranei al Ministero di consigli, comitati e commissioni per le relazioni internazionali (1220). Non appare ispirato a criteri di trasparenza la commistione delle spese per il funzionamento di consigli, comitati e commissioni per le relazioni internazionali con quelle previste per le commissioni di concorso.
- b) spese per la partecipazione alla realizzazione del sistema pre-scolastico integrato. contributi per il mantenimento delle scuole elementari parificate. Contributi per il funzionamento delle scuole magistrali dipendenti da enti morali. Sussidi e contributi a scuole secondarie non statali. Assegni, premi, sussidi, contributi per il mantenimento e la diffusione delle scuole dell'infanzia non statali. (2183, 2374, 2556, 2738, 2925, 3108, 3303, 3485, 3667, 3849, 4031, 4213, 4395, 4582, 4769, 4950, 5133, 5315). Vi sono compresi i contributi destinati al funzionamento delle istituzioni scolastiche parificate ed alla realizzazione del sistema scolastico integrato nonchè i contributi destinati alle scuole magistrali e a scuole secondarie e dell'infanzia non statali.

¹³ Attualmente il sistema di monitoraggio è svolto dal servizio per l'automazione informatica e l'innovazione tecnologica con dati acquisiti al sistema informativo direttamente dalle istituzioni scolastiche che attribuiscono le supplenze.

Residui di stanziamento

Il capitolo 1745 presenta consistenti residui F provenienti dalla competenza per 288,7 milioni di euro e si riferisce a spese per la valorizzazione della funzione docente.

Altri consistenti residui, classificati come residui di stanziamento (22,4 milioni di euro), riguardano il capitolo 1733 relativo al Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali, come anche il capitolo 5745 che presenta residui di stanziamento per un totale di 346 mila euro. Ancora significativi accumuli di residui di stanziamento sono a carico dei capitoli 8036 (163 mila euro) e 5857 (1.921 euro) relativi rispettivamente a contributi alle imprese per realizzare la terziarizzazione dei servizi presso le istituzioni scolastiche e a spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo.

Capitoli Fondo

Sono diversi i capitoli Fondo in gestione del Ministero ed attengono alla distribuzione di risorse destinate a migliorare la produttività e l'efficacia dei servizi, all'ampliamento dell'offerta formativa, alla retribuzione accessoria del personale della scuola in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto scuola¹⁴.

Capitoli con rilevanti scostamenti tra stanziamenti iniziali e definitivi

La scarsa affidabilità delle previsioni di bilancio proposte dalla stessa Amministrazione dell'istruzione è dimostrata dalla rilevanza degli scostamenti tra previsioni iniziali e definitive in vari capitoli di spesa riguardanti attività diverse comunque ampiamente prevedibili e programmabili, quali iniziative per l'attuazione del sistema formativo integrato con riferimento alla formazione tecnica superiore e all'educazione degli adulti¹⁵, spese per l'espansione dell'offerta formativa e della domanda di istruzione delle scuole paritarie¹⁶, iniziative finalizzate alla comunicazione del processo di riforma in materia di istruzione e di formazione, spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica, contributi alle imprese per realizzare la terziarizzazione dei servizi presso le istituzioni scolastiche, spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole.

¹⁴ I capitoli 1017, 1191, 1382, 1623, 1851, 1978, 2116, 2307, 2489, 2671, 2853, 3048, 3236, 3409, 3600, 3782, 3964, 4146, 4328, 4515, 4697, 4883, 5065, 5248, 5427 riguardano la quota del Fondo unico di amministrazione da utilizzare per l'erogazione degli incentivi al personale per la realizzazione degli obiettivi e programmi di incremento della produttività.

Il capitolo 1722 si riferisce alle spese per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi.

Il capitolo 1746 attiene al Fondo da ripartire a favore del personale dirigente delle istituzioni scolastiche.

Il capitolo 1750 riguarda il Fondo per l'integrazione delle spese di funzionamento degli uffici regionali.

Il capitolo 1751 riguarda il Fondo per l'integrazione delle spese di formazione e di aggiornamento del personale

Il capitolo 1752 riguarda il Fondo per l'integrazione dei finanziamenti alle scuole non statali.

Il capitolo 1753 riguarda il Fondo per l'integrazione delle spese di funzionamento amministrativo-didattico delle istituzioni scolastiche.

Il capitolo 1754 riguarda il Fondo da ripartire per indennità e compensi per gli esami di Stato.

Il capitolo 1765 riguarda il Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi. Le spese relative al capitolo 1727 attengono al Fondo da ripartire per la retribuzione accessoria del personale della scuola in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto scuola.

Il capitolo 1728 attiene al Fondo da ripartire per la mensa gratuita al personale della scuola materna, elementare e media.

Il capitolo 1733 si riferisce al Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali

¹⁵ Con direttiva del 6 agosto 2002 sono state definite le priorità strategiche nelle attività dell'istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione e solo da tale data è stata consentita al medesimo Istituto di programmare la propria attività di valutazione.

¹⁶ Con decreto del 18 settembre 2002, nell'ambito degli interventi prioritari previsti dalla direttiva ministeriale n. 53 del 2002, sono state assegnate 1.032.913 euro alla specifica formazione del personale preposto alla direzione delle scuole paritarie.

Economie sui residui propri.

La scarsa ponderazione nell'assunzione degli impegni da parte dell'amministrazione dell'istruzione è dimostrata dalla rilevanza delle economie sui residui propri verificatesi anche nel corso dell'esercizio 2003. La rilevanza delle economie sui residui induce a dubitare della fondatezza di una parte dei residui.

Il numero di capitoli sui quali sono verificate le eccedenze è stato di ben 236, a dimostrazione di una limitata capacità di individuazione delle effettive esigenze di spesa e su di esse si richiama l'attenzione del competente ufficio centrale di bilancio a voler effettuare un attento monitoraggio sulla fondatezza delle obbligazioni assunte dall'amministrazione in sede di accertamento dei residui.

3.1.1. La classificazione per funzioni obiettivo secondo le classi COFOG.

Nel rendiconto 2003 le spese sono esposte secondo centri di responsabilità e per funzioni obiettivo in applicazione della riclassificazione prevista dalla legge 3 aprile 1997, n. 94 e dal decreto legislativo di attuazione 7 agosto 1997, n. 279.

I risultati complessivi sono esposti secondo una classificazione, concordata con il dipartimento della ragioneria generale dello Stato, che prevede l'imputazione dei capitoli di spesa del Ministero in questione alle COFOG di 3 livello ed un riferimento ai centri di responsabilità che coincidono con gli uffici ed i Servizi dell'amministrazione centrale e regionale.

L'applicazione dei criteri di classificazione articolata per unità previsionali di base, centri di responsabilità e funzioni obiettivo secondo le classi COFOG allo stato di previsione del Ministero non sembra consentire una chiara e significativa esposizione dei risultati della gestione e necessita di una attenta riconsiderazione, essendo l'attuale classificazione inadatta a rappresentare elementi significativi della gestione.

Difatti, le spese sono esposte per centri di responsabilità con imputazione della quota parte delle spese relative alle funzioni obiettivo per ordini di istruzione, quali istruzione prescolastica, primaria, secondaria inferiore, secondaria superiore (tecnica, professionale, licei), istruzione superiore, senza tuttavia consentire rilevazioni in grado di accompagnare una valutazione delle politiche scolastiche. Inoltre, non vengono evidenziate le spese destinate alle supplenze, che pure costituiscono uno dei punti critici nella gestione del sistema scolastico.

La parte preponderante delle risorse è destinato agli uffici scolastici regionali per le erogazioni di stipendi a favore del personale in attività di servizio ed al funzionamento delle istituzioni scolastiche; l'attuale classificazione non consente, tra l'altro, di valutare gli effetti della ricaduta delle risorse destinate alla contrattazione integrativa sulle componenti fisse ed accessorie del personale amministrativo, docente e non docente.

Di ausilio per una migliore valutazione delle politiche scolastiche potrebbe essere l'adozione di una imputazione delle spese per funzioni obiettivo di 4° livello, nella quale dovrebbero essere comprese le spese per il personale di ruolo, quelle per il supporto e vigilanza delle istituzioni scolastiche, incrociata con quella funzionale che consente di distinguere tra spese destinate, per la maggior parte, agli oneri di personale rispetto a quelle per il supporto o funzionamento delle istituzioni scolastiche.

Potrebbe rilevarsi utile la classificazione di quarto livello riferita alle spese connesse all'autonomia scolastica, che consente di valutare gli effetti finanziari dell'attuazione di uno dei punti salienti della riforma del sistema scolastico.

Secondo i dati del 2003, per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità si hanno 51.237 milioni in termini di massa impegnabile¹⁷.

¹⁷ Di essi :

- Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro: (27,4 milioni), essenzialmente riferiti all'indirizzo politico (24,5 milioni);

Tra tutti i gradi di scuole le maggiori risorse sono quelle destinate alla scuola elementare, seguita dalla scuola secondaria inferiore e da quella secondaria superiore, nel cui ambito le spese sono essenzialmente destinate all'istruzione classica, scientifica e magistrale ed all'istruzione tecnica.

Per quanto riguarda la classificazione dei risultati complessivi in termini di massa spendibile, che consente di rilevare la capacità di pagamento dell'amministrazione, dai dati relativi all'esercizio 2003 emerge con chiarezza il notevole incremento dei residui propri finali per le spese gestite dagli uffici scolastici regionali, che denota una ridotta capacità di spesa ed un appesantimento nella gestione dei successivi esercizi, in parte conseguente al rinvio dei pagamenti in applicazione dei già citati provvedimenti legislativi ed amministrativi.

Secondo gli indicatori finanziari, che dimostrano la capacità e rapidità di utilizzazione delle risorse disponibili, che riportano i dati secondo la classificazione economica, vi è una buona percentuale di impegni totali rispetto alla massa impegnabile e dei pagamenti totali rispetto alla massa spendibile, specialmente con riferimento alle spese di funzionamento, che costituiscono la parte preponderante delle risorse gestite dal Ministero.

- Dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione: 93,8 milioni, riferiti prevalentemente alla programmazione e coordinamento dell'istruzione (73,8 milioni); alla ricerca per la didattica (7,6 milioni); alla cooperazione e promozione in materia culturale (4,5 milioni); al supporto all'attività istituzionale dell'istruzione prescolastica e primaria con 3,2 milioni; al supporto all'attività istituzionale dell'istruzione secondaria superiore con 2,4 milioni; al supporto all'attività istituzionale dell'istruzione secondaria inferiore con 1,6 milioni. Tali ultime voci, non consentono una chiara evidenziazione delle attività ad esse connesse e si presentano prive di concreta significatività;

- Servizi nel territorio: 398,7 milioni riferiti principalmente alla COFOG 10.9.1.2. (Infortuni sul lavoro: 189,3 milioni); all'attività di programmazione e coordinamento dell'istruzione con 123,4 milioni, seguita dall'istruzione elementare con 22,1 milioni, dalla scuola media inferiore con 13,5 milioni, dall'istruzione tecnica con 11 milioni, dall'istruzione classica, scientifica e magistrale con 10,3 milioni;

- Servizio affari economico finanziari: 599,6 milioni, riferiti essenzialmente all'attività di programmazione e coordinamento dell'istruzione con 539,6 milioni, seguita dal supporto all'attività istituzionale dell'istruzione primaria con 24 milioni, dal supporto all'attività istituzionale dell'istruzione secondaria superiore con 18 milioni; dal supporto all'attività istituzionale dell'istruzione secondaria inferiore con 12 milioni;

- Servizio automazione informatica: 28,7 milioni, riferiti prevalentemente all'attività di programmazione e coordinamento dell'istruzione con 10,6 milioni;

- Servizio per la comunicazione: 22,9 milioni, riferiti pressoché esclusivamente all'attività di programmazione e coordinamento dell'istruzione con 20,6 milioni;

Seguono le risorse destinate agli uffici scolastici regionali per la gestione dei diversi gradi di istruzione prescolastica e primaria, secondaria inferiore e secondaria superiore, che vengono indicati in ordine decrescente rispetto alle risorse gestite:

- Ufficio scolastico regionale per la Lombardia con 5.234,8 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Campania con 5.053 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Sicilia con 4.191,7 milioni
- Ufficio scolastico regionale per il Lazio con 3.580,7 milioni
- Ufficio scolastico regionale per le Puglie con 3.224,3 milioni
- Ufficio scolastico regionale per il Veneto con 2.774,5 milioni
- Ufficio scolastico regionale per il Piemonte con 2.573 milioni
- Ufficio scolastico regionale per l'Emilia Romagna con 2.201 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Toscana con 2.144 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Calabria con 1.986 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Sardegna con 1.374,6 milioni
- Ufficio scolastico regionale per le Marche con 1.036,3 milioni
- Ufficio scolastico regionale per l'Abruzzo con 974 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Liguria con 866,4 milioni
- Ufficio scolastico regionale per il Friuli con 740,7 milioni
- Ufficio scolastico regionale per l'Umbria con 588,6 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Basilicata con 571,2 milioni
- Ufficio scolastico regionale per il Molise con 267,4 milioni

Elevata la velocità di erogazione della spesa negli uffici scolastici regionali, specialmente per le spese di funzionamento, data dal rapporto tra i pagamenti di competenza rispetto ai relativi impegni; tale velocità appare ridotta per le spese relative ad interventi.

3.1.2. La classificazione per Centri di Responsabilità.

Dai dati concernenti la formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile, viene posto in evidenza l'andamento della gestione per ciascuna funzione obiettivo e Centro di Responsabilità e, in particolare, la rispettiva ponderazione nei confronti del volume complessivo delle risorse finanziarie destinate nel 2003 al sistema scolastico a carico dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione¹⁸.

Nel 2003 sono classificati i 24 Centri di Responsabilità, dei quali 18 riferiti ad uffici scolastici regionali ed i rimanenti facenti riferimento al dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione, al dipartimento dei servizi nel territorio, al servizio per gli affari economico-finanziari, al servizio per l'automazione informatica, al servizio per la comunicazione; rispetto al precedente esercizio, sono state ampiamente ripartite le risorse agli uffici scolastici regionali, prima gestite dal dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione e quindi non sono possibili utili raffronti con le risultanze degli anni precedenti.

I dipartimenti ed i servizi centrali assorbono appena lo 1,5 per cento della totalità degli impegni effettivi e gli uffici scolastici regionali oltre il 98,5 per cento, ribaltando la situazione esistente nel precedente esercizio in cui il dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione assorbiva l'88,7 per cento della totalità degli impegni effettivi totali. Ne consegue che la parte preponderante delle risorse viene gestita direttamente dagli uffici scolastici regionali, residuando all'amministrazione centrale compiti di indirizzo e di coordinamento.

A queste percentuali corrisponde un totale dell'amministrazione di 51.872,6 milioni¹⁹.

¹⁸ Va ricordato che vengono stanziare risorse a favore del sistema scolastico anche da parte di comuni e di province, per finalità specifiche quali l'edilizia scolastica, il trasporto degli alunni, le mense, per il personale ausiliario, nonché da parte delle regioni per interventi diretti ad assicurare l'esercizio del diritto allo studio.

¹⁹ Di essi:

- Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione: 21,4 milioni
- Dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione: 90 milioni
- Dipartimento per i servizi nel territorio: 202,7 milioni
- Servizio affari economico finanziari: 246,7 milioni
- Servizio automazione informatica: 27,5 milioni
- Servizio per la comunicazione: 22,2 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Lombardia: 5.243,7 milioni
- Ufficio scolastico regionale per il Piemonte: 2.588,6 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Liguria: 872 milioni
- Ufficio scolastico regionale per il Veneto: 2.772,3 milioni
- Ufficio scolastico regionale per l'Emilia Romagna: 2.200,8 milioni
- Ufficio scolastico regionale per il Friuli Venezia Giulia: 743 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Toscana: 2.167,4 milioni
- Ufficio scolastico regionale per l'Umbria: 598 milioni
- Ufficio scolastico regionale per il Lazio: 3.648,6 milioni
- Ufficio scolastico regionale per le Marche: 1.053,6 milioni
- Ufficio scolastico regionale per il Molise: 291 milioni
- Ufficio scolastico regionale per l'Abruzzo: 988,5 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Puglia: 3.311,2 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Campania: 5.169,5 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Basilicata: 569,2 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Calabria: 2.047 milioni
- Ufficio scolastico regionale: 1.373,3 milioni
- Ufficio scolastico regionale: 4.257,7 milioni.

Ponendo a raffronto i dati relativi ai pagamenti rispetto agli impegni si osserva che il centro di responsabilità “dipartimento sviluppo dell’istruzione” (pagamenti 88,7 milioni, impegni 90 milioni, massa impegnabile 93,8 milioni) ha una alta percentuale di pagamenti totali pur in presenza di una ridotta massa impegnabile, anche in relazione allo smaltimento dei residui del precedente esercizio in cui le spese erano per la maggior parte, come si è visto, allocate nel predetto dipartimento. In misura inferiore la medesima situazione si è verificata per il dipartimento dei servizi nel territorio e per il servizio affari economico finanziari (rispettivamente: pagamenti 51,4 milioni; impegni 202,8 milioni, massa impegnabile 398,7 milioni; pagamenti 30 milioni; impegni 246,7 milioni; massa impegnabile 599,6 milioni). Negli uffici scolastici regionali la capacità di spesa è stata elevata, anche tenendo conto della bassa percentuale di residui del precedente esercizio in gestione ai predetti uffici.

Per quanto riguarda i residui totali al 31 dicembre 2003, pari a 2.219,9 milioni, il Centro di Responsabilità “servizio affari economico finanziari”, con 332,3 milioni, assorbe il 15 per cento del totale dei residui complessivi; in termini assoluti, i residui totali più elevati si sono concentrati nell’ufficio scolastico regionale per la Lombardia con 229,2 milioni e nella Campania con 195,5 milioni, seguite dall’ufficio scolastico regionale per il Lazio con 191 milioni.

3.1.3. La classificazione per categorie economiche.

Le spese dell’esercizio 2003 secondo l’analisi economica riguardano: redditi di lavoro dipendente, consumi intermedi, imposte pagate sulla produzione, trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche, trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private, trasferimenti correnti ad estero, interessi passivi e redditi da capitale, poste correttive e compensative, altre uscite correnti, investimenti fissi lordi e acquisti di terreni, contributi agli investimenti, contributi alle imprese.

Occorre considerare la peculiarità costituita dalla destinazione della spesa del sistema scolastico che riguarda per oltre il 97 per cento la retribuzione del personale in servizio. Di qui la ridotta significatività dell’analisi per categorie economiche, dalla quale si rileva che i redditi da lavoro dipendente (37.705 milioni) rappresentano oltre l’89 per cento della spesa totale (42.283 milioni).

Nell’ambito delle retribuzioni da lavoro dipendente le spese di maggiore consistenza sono quelle per stipendi, e poi quelle per incentivi per l’offerta formativa.

La categoria di ulteriore rilevante consistenza in termini di massa impegnabile è stata quella delle imposte sulla produzione (2.370 milioni), seguita dai consumi intermedi (1.204 milioni) e dai trasferimenti (1.135 milioni).

Anche in termini di pagamenti la maggiore consistenza ha riguardato, come già detto, i redditi da lavoro dipendente con 37.705 milioni, seguiti dalle imposte sulla produzione con 2.392 milioni.

Secondo valori assoluti in termini di impegni effettivi e pagamenti totali, per i redditi di lavoro dipendente per categorie e per centri di responsabilità, si riportano i seguenti dati:

1. Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione: 12,5 e 13,2 milioni
2. Dipartimento per lo sviluppo dell’istruzione: 16,9 e 18,7 milioni
3. Dipartimento per i servizi nel territorio: 67 e 80 milioni
4. Servizio affari economico finanziari: - 218,7 e 4,6 milioni
5. Servizio automazione informatica: 2,4 e 2,4 milioni
6. Servizio per la comunicazione: 2,4 e 2,4 milioni
7. Ufficio scolastico regionale per la Lombardia: 4.687 e 4.916 milioni
8. Ufficio scolastico regionale per il Piemonte: 2.298 e 2.407,7 milioni
9. Ufficio scolastico regionale per la Liguria: 783 e 825,4 milioni
10. Ufficio scolastico regionale per il Veneto: 2.468,5 e 2.581,8 milioni

11. Ufficio scolastico regionale per l'Emilia Romagna: 1.947,7 e 2.049,2 milioni
12. Ufficio scolastico regionale per il Friuli Venezia Giulia: 672 e 711,7 milioni
13. Ufficio scolastico regionale per la Toscana: 1.937 e 2.033,8 milioni
14. Ufficio scolastico regionale per l'Umbria: 537,7 e 565 milioni
15. Ufficio scolastico regionale per il Lazio: 3.197 e 3.363 milioni
16. Ufficio scolastico regionale per le Marche: 952 e 999,5 milioni
17. Ufficio scolastico regionale per il Molise: 266 e 280 milioni
18. Ufficio scolastico regionale per l'Abruzzo: 884 e 936,2 milioni
19. Ufficio scolastico regionale per la Puglia: 2.950,5 e 3.110,6 milioni
20. Ufficio scolastico regionale per la Campania: 4.582 e 4.884,2 milioni
21. Ufficio scolastico regionale per la Basilicata: 521,6 e 553 milioni
22. Ufficio scolastico regionale per la Calabria: 1.849,5 e 1.967,3 milioni
23. Ufficio scolastico regionale per la Sardegna: 1.247,3 e 1.321,6 milioni
24. Ufficio scolastico regionale per la Sicilia: 3.866 e 4.077 milioni.

4. La valutazione del sistema istruzione: il rapporto con l'autonomia scolastica.

La valutazione del sistema di istruzione si inquadra nel contesto più ampio di analisi delle politiche nei diversi settori degli interventi pubblici, tenendo conto della stretta connessione esistente tra sviluppo culturale e formativo della popolazione e conquista dei mercati che ha indotto ad un processo di miglioramento qualitativo dell'educazione con l'autonomia decisionale delle istituzioni formative, e relativa flessibilità degli ordinamenti didattici, e con la valutazione dei risultati dei sistemi di istruzione e formazione.

La scelta dell'autonomia scolastica, che ha costituito un cambiamento di rotta rispetto ai sistemi scolastici centralizzati, è destinata a rispondere alla variegata domanda di formazione derivante dalla complessità della società moderna; tale scelta richiede una adeguata capacità di analisi delle esigenze formative presenti nel territorio, della qualità dell'offerta educativa e dei livelli di apprendimento.

Autonomia scolastica e valutazione del sistema costituiscono un intreccio molto forte in quanto il servizio scolastico può essere efficacemente svolto in autonomia didattica ed organizzativa con una costante attività di valutazione sul piano qualitativo.

La valutazione delle istituzioni scolastiche può contribuire al miglioramento della qualità dei servizi erogati, promuovere l'attivazione di autonome iniziative di autovalutazione, indurre dinamiche di differenziazione utili alla ricerca delle soluzioni migliori ed attivare una proficua emulazione competitiva.

La stretta connessione funzionale tra autonomia e valutazione può comportare un'innovazione continua e dinamica dell'offerta formativa corroborata dalla conoscenza dei risultati.

Per l'effettiva realizzazione di tale processo manca tuttavia una definizione normativa della pratica scolastica, nell'ambito dei provvedimenti attuativi della legge n. 53 del 2003 e dei piani di studio indicanti gli obiettivi generali del processo formativo e quelli specifici di apprendimento.

Una attività strategica è quella del servizio valutazione del sistema dell'istruzione, al quale è affidato il compito di fornire informazioni ai responsabili del sistema utili per la valutazione della qualità dei servizi, monitorare l'andamento del sistema nel suo complesso e nelle sue articolazioni territoriali e valutare, infine, gli esiti delle riforme.

Per lo svolgimento di tale attività il servizio si avvale di dati quantitativi (risorse utilizzate, spesa sostenuta, organizzazione delle istituzioni, contesti sociali) e di dati qualitativi riguardanti i risultati raggiunti (apprendimento, esiti professionali, soddisfazione degli utenti).

La valutazione del sistema istruzione è diretta a migliorare la qualità dell'educazione con la conoscenza, da parte delle istituzioni formative, dei punti di forza e di debolezza per

consentire di rapportarsi con le altre nel contesto locale, regionale e nazionale, esigenza resa ancor più pressante a seguito dell'autonomia scolastica.

La valutazione degli apprendimenti degli allievi è diretta a scopi selettivi oppure ad individuare punti forti e deboli degli studenti per motivarli o per favorire la scelta di studio o di lavoro.

Nel processo di trasformazione connesso allo sviluppo dell'autonomia scolastica la valutazione è diretta anche a rilevare gli effetti sul sistema scolastico; sotto tale profilo il momento di chiusura dell'ordinamento non può essere esclusivamente ravvisato, da una parte, in formali controlli di regolarità amministrativo contabile sui bilanci delle scuole e, dall'altra, nell'attività di valutazione dell'istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione, ente, a sua volta, autonomo nella esplicazione della propria attività di ricerca e che ha come precipuo campo di indagine quello della valutazione, a livello aggregato e in un arco temporale estremamente lungo, della efficienza ed efficacia della spesa scolastica, anche attraverso gli opportuni confronti a livello internazionale.

Il ritardo nell'avvio di una sistematica e completa rilevazione degli effetti del processo di riorganizzazione dell'amministrazione scolastica con l'inizio delle attività delle istituzioni scolastiche è emerso dalle risultanze della citata indagine svolta dalla Corte che ha posto in evidenza la mancanza di un sufficiente quadro informativo dell'amministrazione sulla concreta attività svolta nelle predette istituzioni, in parte ovviato con episodici progetti pilota attivati dal Ministero con alcune scuole.

La valutazione è importante anche per rilevare gli effetti del sistema scolastico in stretta connessione con lo sviluppo del sistema economico del Paese ed ha portato il Ministero ad avviare un progetto pilota sulla valutazione (PP2), affidato ad uno specifico gruppo di lavoro, per la sperimentazione delle modifiche apportate al modello di servizio nazionale di valutazione dell'istruzione.

Il metodo adottato combina la valutazione delle prestazioni degli studenti, e l'uso di prove appositamente costruite, con la rilevazione delle attività avviate dalle istituzioni scolastiche su specifici aspetti del servizio scolastico; le prestazioni degli studenti sono state rilevate sulla base di prove di apprendimento per alcune discipline (italiano, matematica e scienze) e per alcuni livelli scolastici.

La relazione finale di tale progetto, al quale hanno partecipato 5.875 istituzioni scolastiche per la maggior parte statali ed in minima parte (8 per cento) paritarie e che è stato presentato al Ministro il 24 settembre 2003, pone in evidenza risultati abbastanza omogenei per area geografica e per genere.

In particolare, a tutti i livelli scolastici sono stati riscontrati gravi problemi con la grammatica e con l'analisi logica, soprattutto sono state riscontrate difficoltà di comprensione dei brani informativi rispetto a quelli narrativi; per quanto riguarda la matematica la conoscenza della geometria è inferiore alla capacità di calcolo e a quella di rappresentazione dei dati e per le scienze, fino alla prima superiore, sono maggiori le conoscenze sugli esseri viventi e minori quelle su uomo e ambiente.

I migliori risultati attengono alle scuole elementari con risposte esatte del 65 per cento per l'italiano, del 71 per cento per la matematica e per il 69 per cento per le scienze; nella scuola secondaria di primo grado, pur con una maggiore uniformità a livello territoriale, questi valori scendono al 56 per cento per l'italiano, al 52 per cento per la matematica ed al 60 per cento per le scienze.

Per quanto riguarda le scuole superiori occorre distinguere ogni area omogenea di indirizzi, in quanto i risultati dell'istruzione classica sono i migliori, tra il 63 per cento ed il 50 per cento secondo l'anno di corso e la disciplina, soprattutto in italiano ed in scienze; quelli dell'istruzione artistica, tecnica e degli istituti superiori si attestano tra il 59 per cento ed il 41

per cento, mentre molto grave appare, soprattutto in italiano e matematica (tra il 38 per cento ed il 29 per cento) la situazione degli istituti professionali.

Da tale indagine emerge anche la presenza di allievi di numerose nazionalità e di diverse minoranze linguistiche e l'elevato numero di allievi extra comunitari per istituto nelle scuole materne (9), che scende a 4-6 nelle scuole elementari, nelle scuole medie e nella prima e seconda superiore e a 2-3 negli ultimi tre anni delle superiori.

Il numero di studenti diversamente abili presenta una punta di oltre il 4 per cento nelle scuole medie, con corrispondente numero di allievi con sostegno.

Quasi il 75 per cento dei licenziati dalle scuole secondarie superiori si orienta verso l'università.

Inoltre, è stato rilevato negli ultimi anni il sensibile incremento del numero di computer acquistati dalle istituzioni scolastiche (+30 per cento delle elementari, +13 per cento delle scuole medie inferiori, +6 per cento delle scuole superiori), con un maggiore incremento nel sud e nelle isole (+25 per cento).

Molte istituzioni scolastiche hanno sperimentato la rilevazione, con modalità diverse, della soddisfazione degli studenti, delle famiglie e del territorio circostante ed hanno adottato azioni correttive sulla base di tali rilevazioni.

Circa il 50 per cento delle istituzioni scolastiche è stato interessato dal cambio del dirigente scolastico.

Diverse scuole effettuano attività extracurricolari, in particolare artistiche, sportive, lingue straniere, umanitarie e di valorizzazione del territorio.

5. Gli indicatori di valutazione delle politiche scolastiche: gli indicatori di risultato.

Il sistema di istruzione e formazione presenta una serie di variabili e di dipendenze non oggettivamente individuabili e misurabili che ne rendono difficoltosa una valutazione complessiva di produttività; difatti, il contesto sociale e culturale di riferimento gioca spesso un ruolo determinante e condizionante per il raggiungimento degli obiettivi educativi e di istruzione perseguiti dal sistema scolastico.

I primi elementi fondanti di un nuovo sistema di valutazione sono contenuti nell'articolo 8 del regolamento sull'autonomia scolastica (DPR 8 marzo 1999, n. 275), ed hanno trovato applicazione nelle risultanze di un monitoraggio dell'INDIRE di Firenze con riferimento a tutto il 2002-2003 che ha riguardato l'utilizzo della quota 15 per cento da parte delle istituzioni scolastiche, previsto dal decreto interministeriale n. 234 del 2000, applicativo dell'articolo 8 del regolamento dell'autonomia scolastica (DPR n. 275 del 1999).

Dagli esiti dell'indagine, alla quale hanno partecipato il 65,28 per cento delle scuole statali di ogni ordine e grado ed il 2,59 per cento delle scuole paritarie, emerge, anzitutto, che solo una minoranza delle scuole utilizza questa possibilità che appare ancora poco presente nella progettazione dei piani dell'offerta formativa, soprattutto nella scuola secondaria superiore e che rispetto ai dati del 2000 la percentuale delle scuole che hanno utilizzato questa opportunità è cresciuta di molto.

La riforma del sistema di istruzione e di formazione indicata nella legge delega n. 53 del 28 marzo 2003, prevede all'articolo 3 del nuovo testo normativo la costituzione del sistema di valutazione nazionale da affidare all'Invalsi con forme di intervento valutativo esterno e di supporto all'autovalutazione di istituto.

Nella prospettiva quindi la scuola italiana potrebbe disporre di un sistema di valutazione nazionale, utile anche per conoscere in modo più corretto e trasparente gli esiti della propria azione educativa, per impiegare e utilizzare al meglio le risorse strumentali e professionali di cui dispone, per conseguire migliori obiettivi formativi, finalizzando meglio la propria funzione e il proprio servizio.

Il sistema di valutazione potrà contribuire a rendere oggettivi gli esiti delle rilevazioni e delle verifiche, sottraendoli alla discrezionalità di valutazione e di giudizio, sostenendoli con azioni di monitoraggio sistematiche e continuative.

In attesa di tale evenienza, sono attualmente disponibili semplici indicatori di risultato che possono fornire elementi di conoscenza e di valutazione su taluni aspetti del sistema scolastico. Si tratta di indicatori non esaustivi della materia, ma comunque utili per settoriali conoscenze del mondo scolastico.

In particolare, tenendo anche conto degli elementi a disposizione rilevati dal Ministero, tali indicatori possono afferire al successo scolastico e agli esiti finali dei percorsi di istruzione.

5.1. La dispersione scolastica.

Il termine dispersione scolastica comprende i diversi aspetti del mancato successo scolastico, quali ripetenza, ritardo, abbandono, saltuarietà di frequenza, non frequenza scolastica.

Nella sua negatività complessiva connota la carenza di regolarità, che è condizione necessaria di base per conseguire esiti positivi da parte degli alunni.

Le singole situazioni individuali, rappresentate nel loro insieme, consentono di identificare situazioni, aree di rischio e territori che, in base alla intensità del fenomeno di dispersione, evidenziano condizioni negative nelle quali agiscono cause diverse di natura sociale, culturale ed economica che concorrono a determinare le patologie scolastiche.

Le aree a rischio di dispersione scolastica possono essere quindi identificate per farne oggetto di intervento integrato per progetti di recupero e arricchimento formativo.

Vi è anche un'accezione diversa e ampia del termine che, in campo europeo, identifica piuttosto la situazione di quei giovani, particolarmente nel settore dell'istruzione secondaria di secondo grado, che non si avvalgono dell'offerta formativa del sistema scolastico, preferendo altri percorsi, quali il lavoro, la formazione professionale, la non attività.

Si tratta di un fenomeno, esterno al sistema d'istruzione, che, a differenza delle altre tipologie sopra richiamate, sfugge all'analisi e alla rilevazione interna per la mancanza di un'anagrafe nazionale idonea a supportare l'adeguata conoscenza e il controllo dei percorsi formativi della popolazione scolastica.

5.1.1. Gli abbandoni.

Gli abbandoni rappresentano fenomeni di dispersione o di mortalità scolastica rilevabili dall'interno del sistema di istruzione, e che possono essere intesi come assenza totale di frequenza in presenza di iscrizione regolare o ritiro da scuola in corso d'anno oppure per quantità di assenze che non hanno consentito la valutazione finale agli scrutini.

Nella scuola primaria (ex-elementare) gli abbandoni costituiscono ormai un fatto pressoché fisiologico, pari allo 0,08 per cento dell'intera popolazione scolastica nel 2003.

Sempre nella scuola primaria dieci anni fa l'abbandono era pari allo 0,15 per cento. Quel dato, di per sé già molto contenuto, si è praticamente dimezzato nell'arco di un decennio.

L'abbandono con conseguente non valutazione agli scrutini finali non ha nemmeno rilevanza statistica e le situazioni rilevate nelle diverse aree geografiche del Paese sono sostanzialmente simili.

Per la scuola secondaria di primo grado (ex-scuola media) il dato complessivo degli abbandoni è più consistente, anche se non di grande rilevanza. Gli abbandoni costituiscono in questo settore un fenomeno, pur se contenuto, con particolari accentuazioni in talune aree geografiche.

Nel 2003 gli abbandoni nella scuola secondaria di primo grado hanno raggiunto la percentuale dello 0,33 per cento sull'intera popolazione scolastica del settore, facendo registrare

un decremento significativo nel decennio 1992-2002, pari a quasi un punto percentuale (0,97 per cento): era 1,30 per cento nel 1992.

Le situazioni degli abbandoni non sono tuttavia uguali sul territorio. Al Sud e nelle Isole gli abbandoni nel 2003 sono compresi tra lo 0,59 e lo 0,57 per cento, mentre al Nord e al Centro la percentuale oscilla tra lo 0,11 e lo 0,17 per cento. Ma dieci anni prima al Sud e nelle Isole il tasso di abbandono era molto più alto, raggiungendo rispettivamente il 2,09 per cento e il 3,13 per cento.

Molto più complessa e consistente è invece la situazione degli abbandoni negli istituti di istruzione secondaria superiore, se pur interessati dal 1999 al sostegno dell'obbligo scolastico nel primo anno di corso, per effetto della legge n. 9 del 1999 di innalzamento dell'obbligo.

Il fenomeno degli abbandoni, riferito a tutti gli anni di corso con esclusione delle classi dell'ultimo anno, è stato esaminato per le diverse tipologie di istituto comprese nelle aree geografiche del Paese, con raffronto tra il 2002 e il 2003, come di seguito evidenziato.

Il tasso di abbandono risulta particolarmente elevato negli istituti scolastici delle Isole dove si registra un incremento consistente dal 2002 al 2003. La media nazionale è invece sostanzialmente stabile con un lieve incremento rispetto all'anno precedente.

Al Centro e al Sud gli abbandoni hanno fatto registrare una flessione compresa tra lo 0,24 e lo 0,33 per cento. Gli estremi del Paese (Nord e Isole) sono accomunati dall'incremento degli abbandoni, ma sono probabilmente divergenti nelle ragioni che le originano. I ragazzi del Nord spesso abbandonano la scuola attratti da lavori facili e retribuiti; quelli del Sud spesso abbandonano perché anche la scuola non dà loro prospettive di vita e di occupazione.

Tasso di abbandono negli istituti secondari superiori

Aree geografiche	00-01	02-03	Differenza
Nord	4,09	4,35	+ 0,26
Centro	3,66	3,42	- 0,24
Sud	4,97	4,64	- 0,33
Isole	6,38	7,14	+ 0,76
Italia	4,54	4,62	+ 0,08

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Se si pone attenzione specifica alle diverse tipologie di istituto, si riscontra che nel 2003 i tassi di abbandono più elevati hanno riguardato, nell'ordine, gli istituti professionali (8,93 per cento), gli artistici (5,90 per cento), i tecnici (4,61 per cento), i magistrali (3,18 per cento), i licei classici (2,31 per cento) e quelli scientifici (1,84 per cento).

Nel 2002, con esclusione dei licei scientifici, i tassi erano stati ovunque minori per tutte le tipologie scolastiche presenti nel settore della secondaria di secondo grado.

Se si osserva, invece, l'andamento dei tassi di abbandono nei diversi tipi di istituto con riferimento alle aree geografiche, si constata che nel 2003 negli istituti del Nord vi è stata una diminuzione degli abbandoni nei licei classici e scientifici, mentre si è registrato un incremento del tasso in tutti gli altri tipi di istituto.

NORD - Abbandoni negli istituti di istruzione secondaria II grado

Tipo d'istituto	00-01	02-03	differenza
Licei classici	2,17	1,84	- 0,33
Licei scientifici	2,25	1,77	- 0,48
Istituti magistrali	3,04	3,36	+ 0,32
Istituti tecnici	3,37	3,82	+ 0,45
Istituti professionali	7,49	8,51	+ 1,02
Istituti artistici	4,35	5,27	+ 0,92
Totale	4,09	4,35	+ 0,26

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

In particolare gli abbandoni negli istituti professionali, già consistenti nel precedente anno, hanno fatto registrare un'ulteriore accentuazione nel 2003 (+1,02 per cento).

Nei territori del Centro la situazione degli abbandoni è risultata ben diversa da quella registrata negli istituti del Nord, a cominciare dal fatto che complessivamente il tasso di abbandono è diminuito dal 2002 al 2003 di 0,24 per cento.

Gli istituti di istruzione professionale, pur rappresentando in assoluto il settore con il maggior numero di abbandoni in corso d'anno, hanno fatto registrare nel 2002 un miglioramento di 1,28 percentuale rispetto al 2001.

CENTRO - Abbandoni negli istituti di istruzione secondaria II grado

Tipo d'istituto	00-01	02-03	differenza
Licei classici	0,96	2,42	+ 1,46
Licei scientifici	2,62	2,24	- 0,38
Istituti magistrali	2,74	2,05	- 0,69
Istituti tecnici	3,24	3,44	+ 0,20
Istituti professionali	7,10	5,82	- 1,28
Istituti artistici	3,96	4,78	+ 0,82
Totale	3,66	3,42	- 0,24

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

I licei scientifici (-0,38 per cento) e gli istituti magistrali (-0,69 per cento), hanno fatto registrare una situazione di miglioramento con minori tassi di abbandono rispetto all'anno precedente.

Da notare il consistente aumento degli abbandoni anche nei licei classici.

L'andamento degli abbandoni negli istituti del Sud è risultato nel 2002 del tutto simile a quello riscontrato per lo stesso anno negli istituti scolastici del Centro.

Complessivamente gli abbandoni nel 2003 sono diminuiti dello 0,33 per cento, passando dal 4,97 per cento al 4,64 per cento.

Come avvenuto nelle istituzioni scolastiche superiori del Centro, gli istituti professionali, pur rimanendo di gran lunga quelli che ogni anno registrano i più alti indici di abbandono, hanno avuto una diminuzione del fenomeno pari all'1,78 per cento, seguiti dai licei scientifici e dagli istituti magistrali.

Sono risultati in aumento gli abbandoni negli istituti artistici (+3,99), negli istituti tecnici (+ 0,50 per cento) e, ancora una volta e in maniera sensibile, nei licei classici (+ 1,07).

SUD - Abbandoni negli istituti di istruzione secondaria II grado

Tipo d'istituto	00-01	02-03	differenza
Licei classici	1,80	2,87	+ 1,07
Licei scientifici	1,75	1,52	- 0,23
Istituti magistrali	2,75	2,63	- 0,12
Istituti tecnici	4,51	5,01	+ 0,50
Istituti professionali	11,26	9,48	- 1,78
Istituti artistici	3,44	7,43	+ 3,99
Totale	4,97	4,64	- 0,33

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Negli istituti scolastici delle Isole complessivamente nel 2003 è stato registrato un aumento generalizzato degli abbandoni. Il tasso di abbandono complessivo, che già nel 2002 era il più alto nelle diverse aree geografiche del Paese, è aumentato ulteriormente, passando dal 6,38 per cento al 7,14 per cento, con un incremento di 0,76 per cento.

In quasi tutti gli istituti è stato registrato un aumento dell'indice di abbandono che ha toccato il 12,64 per cento negli istituti professionali (+2,72 per cento) e il 5,84 per cento negli istituti magistrali (+1,71 per cento).

Anche gli istituti tecnici, che avevano fatto registrare nel 2001 un alto tasso di abbandono (7,99 per cento), nel 2002 hanno incrementato l'indice di abbandono (+0,25 per cento).

Unica eccezione tra tutti sono risultati i licei classici che si sono attestati nel 2003 su un indice di 2,17 per cento con un decremento dello 0,10 per cento.

ISOLE - Abbandoni negli istituti di istruzione secondaria II grado

Tipo d'istituto	00-01	02-03	differenza
Licei classici	2,27	2,17	- 0,10
Licei scientifici	1,99	2,39	+ 0,40
Istituti magistrali	4,13	5,84	+ 1,71
Istituti tecnici	7,99	8,24	+ 0,25
Istituti professionali	9,92	12,64	+ 2,72
Istituti artistici	6,92	7,26	+ 0,34
Totale	6,38	7,14	+ 0,76

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

5.1.2 Le ripetenze.

Un altro aspetto della dispersione è il fenomeno delle ripetenze, cioè le non ammissioni formalmente disposte dagli insegnanti nei confronti di alunni con gravi debiti formativi.

Nel corso del dibattito che ha accompagnato l'approvazione in Parlamento della legge la questione della ripetenza è sorta a proposito della strutturazione dei settori scolastici in bienni didattici che dovrebbero comportare la non ammissione solamente al termine del biennio, senza interruzioni (ripetenze) intermedie. Ordini del giorno hanno richiamato l'opportunità della possibile ripetenza comunque, anche nel corso del biennio didattico, per garantire "serietà" agli studi e togliere alibi al disimpegno degli alunni: una considerazione che sembra avere più il valore del deterrente che della valutazione vera e propria.

La questione delle ripetenze chiama in causa aspetti della valutazione formativa nei riguardi della quale si confrontano scuole di pensiero che annettono importanze diverse ai comportamenti e ai livelli di apprendimento raggiunti.

Attualmente le non ammissioni alle classi successive avvengono su decisione dei consigli di classe che si pronunciano con la sola componente docenti. Nella scuola primaria la non ammissione è proposta dagli insegnanti di classe e avviene su decisione conforme del consiglio di interclasse della scuola.

Nell'anno 2003 le non ammissioni hanno raggiunto percentuali diverse secondo gli ordini di scuola. La media nazionale (percentuale respinti sul totale degli alunni iscritti) nella scuola primaria è stata dello 0,36 per cento, contro una media nella scuola secondaria di I grado del 4,10 per cento. Negli istituti superiori la media di respinti nel 2002 è stata del 15,33 per cento.

Nella scuola primaria le regioni che nel 2002-03 hanno mostrato più "severità", raggiungendo le percentuali più alte di respinti, sono state la Sicilia con lo 0,59 per cento e il Piemonte con lo 0,54 per cento.

Le meno "severe" sono state la Lombardia e la Sardegna rispettivamente con lo 0,21 e lo 0,22 per cento di respinti.

La scuola secondaria di I grado (4,10 per cento di respinti) ha avuto nella Sardegna la regione più severa (7,88 per cento di respinti) e nell'Emilia la regione più "clemente" (2,46 per cento).

Negli istituti di istruzione secondaria i respinti nei diversi anni di corso sono stati il 15,33 per cento degli studenti iscritti, con punte del 22,95 per cento in Sardegna e solamente del 10,39 per cento nelle Marche.

Alunni respinti nell'anno 2002- 2003

Regioni	Alunni di elementare	Alunni di media	Alunni di istituti superiori
Abruzzo	0,36	3,43	13,24
Basilicata	0,27	2,73	14,16
Calabria	0,25	3,70	12,58
Campania	0,24	3,61	15,35
Emilia R.	0,46	2,46	13,65
Friuli V.G.	0,32	4,58	15,87
Lazio	0,31	3,87	15,55
Liguria	0,29	3,87	15,81
Lombardia	0,21	3,87	16,99
Marche	0,25	3,10	10,39
Molise	0,38	2,89	11,26
Piemonte	0,54	4,62	16,12
Puglia	0,23	3,34	13,80
Sardegna	0,22	7,88	22,95
Sicilia	0,59	6,49	18,30
Toscana	0,33	3,28	15,37
Umbria	0,34	2,92	10,58
Veneto	0,30	3,38	12,40
ITALIA	0,36	4,10	15,33

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

5.1.3. I ritardi nella carriera scolastica.

Un altro aspetto della dispersione scolastica, anch'esso rilevabile all'interno delle istituzioni scolastiche e strettamente collegato a quello delle ripetenze, è dato dall'accumulo di ripetenze degli alunni nel corso della loro carriera scolastica. Le ripetenze accumulate costituiscono un iato nel cammino dello studente e caratterizzano nell'insieme dei casi rappresentati in ciascuna istituzione il tasso di insuccesso della popolazione scolastica interessata.

Nella scuola primaria la percentuale dei ritardi nei cinque anni di corso in cui si sviluppa questo ordine di scuola ha fatto registrare nel 2003 un indice pari al 2,56 per cento.

Sotto questo valore si trovano molte regioni meridionali (Basilicata, Molise, Puglia, Campania e Sardegna).

Con indice di ritardo scolastico piuttosto accentuato si sono venute a trovare la Sicilia (3,43), l'Umbria (3,13) e la Calabria (3,05).

Sotto la media nazionale si sono trovate prevalentemente regioni del Centro-Nord.

Alunni di scuola primaria in ritardo scolastico - % sul totale degli alunni

Regioni	Ritardo in scuola elementare
Basilicata	1,17
Molise	1,38
Puglia	1,47
Campania	1,80
Sardegna	1,97
Abruzzo	2,17
Liguria	2,24
Emilia R.	2,55
ITALIA*	2,56
Veneto	2,72
Piemonte	2,77
Toscana	2,78
Lombardia	2,79
Friuli V.G.	2,81
Lazio	2,88
Marche	2,99
Calabria	3,05
Umbria	3,13
Sicilia	3,43

*Media nazionale

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Nella scuola secondaria di I grado gli alunni in ritardo scolastico sono percentualmente di valore di gran lunga maggiore a quello registrato nella scuola elementare (10 per cento).

Puglia con il 7,50 per cento e Sardegna con il 15,83 per cento rappresentano gli estremi di questo fenomeno negativo. Nelle situazioni meno svantaggiate, a causa di valori più bassi di ritardo scolastico, si trovano le stesse regioni (Puglia, Basilicata, Molise e Campania) che per le scuole elementari avevano fatto registrare indici più bassi. Fa eccezione in questo la Sardegna che registra per l'ex-scuola media le situazioni più negative, a differenza di quanto rilevato per la scuola elementare.

Alunni di scuola secondaria di I grado in ritardo scolastico - % sul totale degli alunni

Regioni	Ritardo in scuola media
Puglia	7,50
Marche	7,81
Umbria	7,87
Basilicata	7,90
Molise	7,91
Abruzzo	8,08
Campania	8,08
Emilia R.	8,66
Veneto	9,57
Lombardia	9,76
Toscana	9,96
ITALIA	10,01
Lazio	10,36
Liguria	10,37
Calabria	10,51
Friuli V.G.	10,51
Piemonte	11,48
Sicilia	13,31
Sardegna	15,83

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Negli istituti di istruzione secondaria superiore, invece, l'indice complessivo di ritardo scolastico, riferito a tutte le annualità di corso, tende ad aumentare ancora per ovvie ragioni di accumulazione, raggiungendo nella media complessiva nazionale il 23,67 per cento.

La presenza del fenomeno sul territorio nazionale, trascinato anche dalle situazioni degli anni scolastici precedenti, conferma sostanzialmente le situazioni regionali già rilevate per l'indice di ritardo della scuola media.

Ancora una volta la Sardegna occupa il posto peggiore nella graduatoria degli indici di ritardo scolastico con il 39,46 per cento.

In posizione più contenuta e al di sotto della media nazionale si trovano il Molise (17,79), la Campania (18,74), le Marche, l'Umbria, la Puglia e la Calabria.

Aluni di istituti superiori in ritardo scolastico - % sul totale degli alunni

Regioni	Ritardo in istituti superiori
Molise	17,79
Campania	18,74
Marche	19,84
Umbria	19,94
Puglia	20,62
Calabria	20,67
Emilia R.	22,65
Lombardia	23,11
Lazio	23,19
ITALIA	23,67
Veneto	24,14
Toscana	24,17
Basilicata	24,80
Sicilia	24,89
Abruzzo	25,41
Piemonte	25,50
Liguria	28,31
Friuli V.G.	28,82
Sardegna	39,46

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

5.1.4. I passaggi.

I passaggi ai successivi gradi di scuola rappresentano sempre un momento critico nella storia scolastica degli alunni. In particolare nella scuola secondaria di II grado l'impatto con la nuova organizzazione genera, con una certa frequenza, abbandoni, ripetenze e insuccesso formativo.

L'innalzamento dell'obbligo scolastico, previsto dalla legge n. 9 del 1999 con conseguente frequenza generalizzata del primo anno di corso degli istituti di istruzione secondaria, ha suggerito al Ministero dell'Istruzione di rilevare le eventuali criticità nel passaggio dal 1° al 2° anno di corso che rappresenta il momento di superamento della frequenza obbligatoria.

Dalla rilevazione condotta risulta che nel 2002 il tasso di passaggio per avvenuta promozione è stato pari all'80 per cento (media nazionale); il che sta a significare che il restante 20 per cento di studenti ha abbandonato nel corso dell'anno, è stato non ammesso alla classe successiva oppure è passato ad altra scuola.

Quel 20 per cento di dispersione non rappresenta un dato molto confortante.

Quattro regioni hanno comunque avuto situazioni peggiori, che si sono attestate al di sotto della media nazionale: la Sardegna e la Campania al sud rispettivamente con il 72 per cento (dispersione pari al 28 per cento) e il 78 per cento di tasso di passaggio (22 per cento di dispersione), il Piemonte e la Lombardia al Nord con il 78 per cento e il 79 per cento di tasso di passaggio.

Il Molise, meglio di tutte, è stata la regione con il più alto tasso di passaggio al 2° anno di corso (90 per cento).

Tasso di passaggio al 2° anno
Istruzione secondaria II grado

	Tasso di passaggio al 2° anno di corso
Sardegna	72%
Campania	78%
Piemonte	78%
Lombardia	79%
ITALIA	80%
Lazio	81%
Liguria	81%
Sicilia	81%
Toscana	81%
Puglia	83%
Veneto	83%
Abruzzo	84%
Emilia Romagna	84%
Friuli Venezia	84%
Calabria	85%
Basilicata	86%
Marche	87%
Umbria	89%
Molise	90%

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

5.1.5. La dispersione negli istituti di istruzione secondaria di II grado.

Un elemento finale, ma non meno importante di quelli sopra esposti, riguarda la dispersione nella scuola secondaria di II grado, intesa come non utilizzo complessivo dell'offerta formativa proposta dalle scuole.

Se si considera il totale degli studenti che entrano nel sistema d'istruzione secondaria superiore ma che, in parte, per varie ragioni non concludono l'intero percorso fino al diploma, si possono considerare in dispersione coloro che non utilizzano tale percorso e non conseguono l'obiettivo finale previsto.

Nel corso del semestre di presidenza europea la questione della dispersione scolastica in questo settore è stata nuovamente oggetto di valutazione e di riflessione da parte dei diversi ministri dell'istruzione²⁰.

Per il 2010 è stato confermato l'obiettivo per tutti i Paesi membri di contenere al massimo del 10 per cento la dispersione nella secondaria superiore. L'Italia, più di altri Paesi, ha un alto indice di dispersione che, secondo stime del Ministero, è dell'ordine di circa il 30 per cento, il che, in termini positivi significa che solamente il 70 per cento dei giovani che entrano nel sistema di istruzione oggi completa l'intero percorso formativo, mentre il restante si "disperde".

Sulla base dei dati del Ministero, circa l'andamento di iscrizione degli studenti della secondaria di II grado, è possibile effettuare una stima di tale fenomeno di dispersione, comparando i valori di popolazione scolastica all'ingresso e rilevandoli al termine dei cinque anni di percorso.

Il dato può solamente fornire una stima del fenomeno della dispersione, essendo necessaria, per l'attendibilità scientifica della rilevazione, una anagrafe vera e propria della popolazione scolastica.

Nella stima qui effettuata, determinata sulla base dei predetti dati, sono stati considerati a compensazione le ripetenze.

²⁰ Al tema per iniziativa del Ministro per l'istruzione italiano è stato dedicato apposito convegno a San Patrignano.

Studenti degli istituti secondari II grado – dal 1997/98 al 2002/03

Anno scolastico	I anno di corso	II anno di corso	III anno di corso	IV anno di corso	V anno di corso
1997-98	576.434	513.641	483.343	438.985	386.691
1998-99	562.444	502.486	479.550	431.082	375.013
1999-00	585.496	496.132	473.275	433.177	372.728
2000-01	585.351	512.246	472.170	432.176	380.211
2001-02	593.010	515.201	487.644	437.642	387.806
2002-03	617.309	510.337	481.129	439.826	393.974

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Se si considera l'andamento delle diverse annate a cominciare, ad esempio, dal 1998-99 (iscritti al primo anno 562.444 studenti) e si raffrontano i dati iniziali con quelli finali di cinque anni dopo (iscritti all'ultimo anno 393.974), si può stimare in quasi 169 mila alunni la dispersione avvenuta ($562.444 - 393.974 = 168.470$) nel quinquennio 1998/99-2002/03, pari ad un tasso del 30 per cento.

Se il medesimo raffronto lo si opera per il quinquennio precedente (1997/1998-2002/2003), si può rilevare come in ingresso vi siano stati 576.434 studenti e in uscita, cinque anni dopo, ve ne siano stati 387.806. La dispersione può essere stimata pertanto in 188.628, pari ad un tasso stimato di dispersione del 34 per cento.

Si può ritenere che vi sia in atto, quindi, un contenimento della dispersione che sembra passare dal 34 per cento del quinquennio 1997-1998/2001-2002 al 30 per cento del successivo quinquennio.

In questa sede, più che l'entità, preme rilevare la tendenza di contenimento della dispersione. I valori rilevati, se pur in forma di stima (34 per cento e 30 per cento), vanno infatti ridimensionati, in quanto una parte della popolazione scolastica conclude il percorso prima del quinquennio (triennio di qualifica nei professionali e negli artistici).

Con lo stesso criterio, la stima può essere estesa anche alle diverse tipologie di istituti.

Stima dispersione quinquennio 97-98/01-02 nei principali istituti superiori

	Totale istituti second. II gr.	Licei classici	Licei scientifici	Istituti tecnici
1997-98 iscritti I anno	576.434	50.107	104.355	225.493
2001-02 iscritti V anno	387.806	41.684	84.631	155.654
dispersi	188.628	8.423	19.724	69.839
% dispersione	34,04	14,64	20,55	31,68

Elaborazione su dati MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Stima dispersione quinquennio 98-99/02-03 nei principali istituti superiori

	Totale istituti second. II gr.	Licei classici	Licei scientifici	Istituti tecnici
1998-99 iscritti I anno	562.444	48.556	102.047	219.078
2002-03 iscritti V anno	393.974	40.817	83.641	155.134
dispersi	168.470	7.739	18.406	63.944
% dispersione	29,95	15,94	18,04	29,19

Elaborazione su dati MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Il raffronto tra i due quinquenni considerati evidenzia un sensibile decremento della dispersione negli istituti tecnici e nei licei scientifici.

6. Indicatori di impatto.

Il sistema scolastico ha una sua immediata visibilità nelle strutture distribuite sul territorio, e gli elementi che lo individuano concretamente sono identificati dai luoghi e dalle forme con cui il servizio si attua, nonché dalle persone coinvolte nelle prestazioni. Prima ancora della valutazione degli esiti del servizio stesso, della sua efficacia e dei processi che lo accompagnano, è necessario conoscere, se pur prevalentemente sotto l'aspetto quantitativo, gli elementi principali di struttura del sistema che possono essere identificati, nell'ordine, dalle unità amministrative presenti sul territorio (istituzioni scolastiche autonome), nei punti di erogazione del servizio (plessi, scuole), nelle unità organizzative del servizio (classi, sezioni), nei fruitori del servizio stesso (bambini e alunni) e nelle risorse professionali direttamente impegnate nell'offerta formativa (docenti e personale scolastico).

Le dinamiche che negli anni hanno accompagnato la definizione di questi elementi fino agli attuali assetti sono correlate sostanzialmente a due cause di Fondo: le modifiche naturali dei fenomeni demografici che si ripercuotono direttamente anche sugli assetti del servizio, e le politiche di intervento delle amministrazioni per razionalizzare, qualificare e riformare il servizio stesso.

I due fattori, tra di loro interagenti, determinano, di anno in anno, gli assetti del sistema, la cui conoscenza attuale consente, oltre agli aspetti immediatamente rilevabili, di valutare anche correlazioni interne tra i dati di struttura.

La maggiore attenzione verso la qualità delle istituzioni scolastiche, dei loro prodotti, della loro organizzazione e dei loro standard, genera una proliferazione di progetti e ricerche diretti alla valutazione del prodotto scolastico, secondo metodologie di valutazione di qualità del sistema scolastico, che tengono conto dell'accezione di "qualità" mutuata da altri contesti con analoghi, anche se non sovrapponibili, problemi di ottimizzazione di assetti organizzativi.

La valutazione educativa a tutto campo si riferisce all'andamento del processo istruzionale, comprensivo dell'esame della qualità dei "curricula" e dell'azione formativa; in tale processo, strutturato a diversi livelli e di durata pluriennale, confluiscono la verifica dell'efficacia, l'innovazione e la sperimentazione di programmi formativi.

Vengono proposti alcuni indicatori di impatto del sistema scolastico al quale si correlano indicatori di misurazione del prodotto scolastico.

Per l'anno 2003 vengono proposti quali indicatori il tasso di precariato, quello di integrazione degli alunni disabili, di integrazione degli alunni extra-comunitari; il tasso di femminilizzazione nella scuola e il tasso di dimensionamento delle unità scolastiche, dei plessi e delle classi.

6.1. Tasso di precariato.

Il tasso di precariato è dato dal rapporto tra il personale a tempo determinato, con contratto di durata annuale, rispetto a quello a tempo indeterminato e consente di misurare il grado di stabilità del personale dell'amministrazione scolastica e di valutare l'apporto del personale supplente nei confronti dello svolgimento dell'attività didattica. Dal rapporto nel corso degli anni scolastici tra personale a tempo determinato e quello indeterminato viene posta in evidenza l'attività di inquadramento in ruolo del personale docente precario in applicazione di specifiche disposizioni normative.

TASSO PRECARIATO

Anno scolastico	Personale a tempo indeterminato (a)	Personale a tempo determinato (b)	Totale personale (c)	% (b/a)	% (b/c)
2000/2001	698.808	117.084	815.892	16,75	14,35
2001/2002	736.134	96.915	833.049	13,16	11,63
2002/2003	724.139	105.387	829.526	14,55	12,70

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Dall'analisi dei predetti dati può desumersi che nel corso dell'ultimo anno si è avuta una diminuzione, in controtendenza rispetto al precedente anno, del numero del personale a tempo indeterminato di circa 12.000 unità e vi è stato invece un aumento di quasi 9.000 unità di personale a tempo determinato.

Il rapporto tra il personale a tempo determinato rispetto al totale del personale dell'amministrazione scolastica è aumentato nell'ultimo anno, passando dal 11,63 al 12,70 per cento, a dimostrazione di un aumento del precariato a seguito dei ritardi nelle immissioni in ruolo del personale.

Il rapporto tra il numero del personale a tempo determinato rispetto a quello indeterminato è anch'esso aumentato nell'ultimo anno, passando dal 13,16 per cento al 14,55 per cento.

Docenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato e determinato a.s. 2002/2003

		Scuola materna	Scuola elementare	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale docenti	Docenti di Accademie e Conservatori
Docenti con contratto a tempo indeterminato	Su posto normale	74.706	224.983	154.956	224.898	679.543	-
	Su posto di sostegno	3.619	16.738	15.816	6.466	42.639	-
	Totale	78.325	241.721	170.772	231.364	722.182	-
Docenti con contratto a tempo determinato annuale	Su posto normale	3.758	5.198	4.990	6.710	20.656	-
	Su posto di sostegno	711	2.998	1.394	537	5.640	-
	Totale	4.469	8.196	6.384	7.247	26.296	-
Docenti con contratto a tempo determinato fino al termine delle attività didattiche	Su posto normale	2.474	8.086	14.215	26.969	51.744	-
	Su posto di sostegno	2.863	10.387	6.621	7.138	27.009	-
	Totale	5.337	18.473	20.836	34.107	78.753	-

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Sulle cause di formazione del precariato la Corte si è già espressa nelle relazioni dei precedenti esercizi; tra di esse si ricordano la discrasia tra organico di diritto e funzionamento di fatto all'inizio di ogni anno scolastico, come evidenziato nella sottoindicata tabella.

Organico di diritto e di fatto del personale docente – anno 2003

	materna	elementare	media	superiore	totale
Organico diritto	83.626	252.266	176.358	234.905	747.155
A tempo indeterminato	78.325	241.721	170.772	231.364	722.182
A tempo determinato	9.808	26.669	27.220	41.354	105.051
Totale docenti – organico di fatto	88.133	268.390	197.992	272.718	827.233
Differenza Organico diritto/organico di fatto	4.507	16.124	21.634	37.813	80.078
%	5,7%	20%	27%	47,3%	100,0%

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

A fronte di un organico di diritto di 747.155 docenti ne sono stati utilizzati di fatto 827.233, cioè 80.078 più del previsto. In particolare gli istituti di istruzione secondaria di II grado hanno assorbito il 47,3 per cento di questa dotazione integrativa, mentre la scuola materna se ne è avvalsa soltanto per il 5,7 per cento.

Altre cause del fenomeno del precariato sono la copertura dei posti resi vacanti in conseguenza di esoneri dall'insegnamento; comandi, aspettative ed esoneri per altre cause; utilizzazione di docenti non specializzati nel settore del sostegno.

6.2. Tasso di integrazione.

Una caratteristica significativa della scuola italiana è quella dell'integrazione. Il termine può fare intendere sia la situazione di alunni di diversa cultura sia quella di alunni di diversa condizione personale psicofisica.

Nel primo caso i ragazzi provenienti da altre nazioni, figli di extracomunitari, come avviene per le loro famiglie, cercano l'integrazione nel sistema scolastico per conseguire condizioni di parità e di uguaglianza negli apprendimenti e nelle conoscenze per realizzare il loro diritto di cittadinanza attiva.

Nel secondo caso si tratta di minori i quali, secondo i principi della legge n. 104/1992, reclamano il diritto allo studio e all'educazione in una condizione di inserimento e di piena relazione con gli altri alunni.

Su questo secondo fronte il sistema scolastico nazionale ha attivato due interventi specifici: la dimensione delle classi con presenza di disabili e l'impiego di personale specializzato con funzione di sostegno.

Gli indicatori di questi due interventi costituiscono un modo indiretto per valutare, soprattutto dal punto di vista quantitativo, l'efficacia del risultato dell'integrazione dei disabili²¹.

6.2.1. Tasso di integrazione degli alunni disabili.

Alunni portatori di handicap.

La presenza di alunni portatori di handicap nelle classi delle scuole italiane costituisce un elemento strutturale del sistema, consolidatosi negli anni e rafforzato dalle norme di attuazione della legge quadro sull'handicap n. 104 del 1992.

Correlate al problema degli inserimenti vi sono numerose altre problematiche che coinvolgono responsabilmente le Amministrazioni centrali e territoriali, quali, ad esempio, quella del personale docente di sostegno, i servizi di supporto, le barriere architettoniche.

Nell'anno 2003 i portatori di handicap inseriti nelle scuole statali non speciali sono stati 143.389 con una incidenza sul totale degli alunni pari all'1,88 per cento. In valori assoluti è la

²¹ In queste valutazioni va tenuto presente il fatto che, per effetto dell'art. 40 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 finanziaria 1998, il numero di docenti di sostegno di cui normalmente può disporre nell'organico di diritto ciascuna provincia è calcolato in rapporto alla complessiva popolazione scolastica in numero di un docente di sostegno ogni 138 alunni iscritti.

scuola elementare a registrare la maggior quantità di presenze (55.446); in termini di incidenza percentuale sul totale degli alunni frequentanti è la scuola media ad avere il tasso di presenza più elevato (2,82 per cento).

Alunni in situazione di handicap per tipo di scuola statale
Anno 2003

Tipo di scuola	Alunni in situazione di handicap	Incidenza sul totale degli alunni
Infanzia	10.830	1,13%
Elementare	55.446	2,32%
Media	48.049	2,82%
Secondaria II grado	29.064	1,19%
Totale	143.389	1,88%

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

La situazione dell'integrazione di alunni disabili può essere così sinteticamente rappresentata:

A.S. 2002/2003

Situazione di inserimento di alunni portatori di handicap

Indicatori	materna	elementare	media	sec. II grado	TOTALE
Alunni in situazione di handicap	10.830	58.446	48.049	29.064	143.389
Totale alunni frequentanti	960.984	2.515.219	1.701.449	2.442.575	7.620.227
Docenti di sostegno	7.193	30.123	23.831	14.141	75.288

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Rapporto Alunni in situazione di handicap/docenti di sostegno

Rapporti	materna	elementare	Media	sec. II grado	TOTALE
Alunni in situazione di handicap/docenti di sostegno	1,51	1,94	2,02	2,06	1,90

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Rapporto Totale alunni frequentanti/docenti di sostegno

Rapporti	materna	elementare	media	sec. II grado	TOTALE
Totale alunni frequentanti/docenti di sostegno	133,60	83,50	71,40	172,73	101,21

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Il primo elemento valutativo che emerge dagli indicatori sopra esposti è quello della quantità complessiva di alunni disabili inseriti.

Se si considera l'insieme degli alunni disabili inseriti, dalla scuola materna alla scuola secondaria di II grado, si può rilevare come siano in quantità pari ad un disabile ogni 60 alunni presenti. Un rapporto che negli anni è andato abbassandosi sempre più.

Il sostegno.

Se si mettono in rapporto le quantità di alunni disabili con quelle dei docenti di sostegno preposti, si può rilevare che mediamente vi sono due alunni disabili per ogni docente di sostegno utilizzato. Un rapporto che tende ad elevarsi con il passaggio nei diversi ordini di scuola, innalzandosi dall'1,51 della materna al 2,06 della secondaria di secondo grado.

Se si considera che fino a qualche anno fa la norma generale (mai rispettato nell'organico di fatto) prevedeva un rapporto di un docente di sostegno ogni quattro alunni disabili inseriti, si può ben rilevare la consistenza di un risultato nettamente favorevole per gli alunni.

Va rilevato che gli effetti della legge n. 69 del 2000 per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni con handicap hanno iniziato a prodursi nell'anno scolastico 2001- 2002.

Le risorse professionali per il sostegno.

L'obiettivo di determinare le risorse professionali necessarie al sostegno secondo il parametro di una unità docente ogni 138 alunni iscritti (art. 40 legge n. 449 del 1997) in un arco di tempo definito, trova nel 2002- 2003 applicazione per il quinto anno.

Il rapporto riguarda l'insieme della popolazione scolastica dalle materne alle secondarie di secondo grado in ciascuna provincia. Spetta infatti al provveditore agli studi determinare la distribuzione dei docenti di sostegno secondo le necessità individuate in ciascun settore.

Obiettivo è determinare una distribuzione di risorse professionali più equilibrata tra i diversi territori.

Il raffronto tra le diverse situazioni provinciali, considerate nell'insieme di tutti gli ordini di scuola interessati (dalla materna alla secondaria di secondo grado), pone in evidenza una situazione non ancora omogenea, nonostante costituita sulla base di parametri comuni.

6.2.2. Tasso di integrazione degli alunni extra-comunitari.

Nel 2003 gli alunni stranieri hanno raggiunto il numero complessivo di oltre 232 mila unità (182 mila nel 2002), con particolare presenza nelle scuole elementari e maggiore crescita percentuale del numero degli alunni nella scuola secondaria superiore rispetto all'intera popolazione scolastica frequentante.

Alunni stranieri inseriti nei diversi ordini di scuola – anno 2003

	materna	elementare	media	superiori	Totale
alunni	48.356	95.346	55.888	33.176	232.766
%	20,8%	41,0%	24,0%	14,2%	100,0%

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Dopo la prima fase migratoria che ha visto prevalentemente presenti in Italia cittadini adulti soli o con gruppi, nella seconda fase, di espansione e consolidamento, si vanno costituendo nuclei familiari con crescente presenza di minori, molti dei quali nati nel nostro Paese.

In talune realtà scolastiche di territori fortemente interessati alla presenza di cittadini stranieri con nuclei familiari, l'incidenza di alunni di nazionalità non italiana è alta e raggiunge mediamente anche il 7 per cento (Prato, Mantova, Reggio Emilia, Modena), senza contare singole scuole o classi con elevatissima presenza di alunni stranieri, quasi maggioritaria rispetto alla popolazione indigena.

La media nazionale registra una presenza, rispetto agli alunni italiani, pari al 2.96 per cento (2,31 per cento nel 2002), ma vi sono situazioni regionali diametralmente opposte, quali ad esempio, quelle dell'Emilia Romagna (5,93 per cento) e della Sardegna (0,41 per cento).

Alunni stranieri iscritti presenti nelle scuole – anno 2003

Regioni	Alunni	% stranieri su popolazione scolastica
Emilia Romagna	29.368	5,93
Umbria	6.247	5,44
Marche	10.368	4,93
Lombardia	57.610	4,76
Liguria	8.802	4,70
Toscana	20.320	4,69
Veneto	29.320	4,60
Friuli Ven. Giulia	6.068	4,38
Piemonte	22.823	4,31
Lazio	16.751	3,08
Italia	232.766	2,96
Abruzzo	4.018	2,00
Puglia	5.729	0,80
Molise	353	0,69
Calabria	2.273	0,67
Sicilia	5.494	0,60
Basilicata	422	0,40
Campania	3.112	0,44
Sardegna	1.074	0,41

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

E' in forte crescita l'incidenza degli alunni con cittadinanza non italiana sulla popolazione scolastica, che ha raggiunto nell'anno scolastico 2002- 2003, secondo dati forniti dal Ministero, il 2,96 per cento (il 2,36 per cento nel precedente anno scolastico); in termini assoluti sono 232.766 (181.767 nel precedente anno scolastico) gli alunni con cittadinanza non italiana, dei quali 97.801 (80.622 nel precedente anno scolastico) di cittadinanza europea e 134.965 (101.145 nel precedente anno scolastico) di cittadinanza extra-europea. La maggiore concentrazione di alunni è avvenuta nel Nord Est, con il 5,29 per cento (4,06 per cento nel 2002), nel Nord Ovest, con il 4,63 per cento (3,60 per cento nel 2002), seguita dal Centro con il 4,11 per cento (3,13 per cento nel 2002); bassa la percentuale nel Sud (0,75 per cento; 0,58 per cento nel 2002) e nelle Isole (0,56 per cento; 0,49 per cento nel 2002). Difatti, il Sud e le Isole sono soprattutto luogo di transito e di prima accoglienza, mentre il Centro e soprattutto il Nord sono luoghi di stabilizzazione.

Sempre secondo dati del Ministero, relativi alla distribuzione percentuale degli alunni con cittadinanza non italiana per continente di appartenenza, la prevalenza è degli alunni con cittadinanza europea non appartenenti all'Unione Europea (42,01 per cento; 41,64 per cento nel 2002), seguiti da quelli con cittadinanza africana (27,20 per cento; 28,43 per cento nel 2002), asiatica (15,46 per cento; 15,05 per cento nel 2002) ed americana (12,62 per cento; 12 per cento nel 2002).

Da un'analisi più dettagliata per Paesi europei di provenienza, risulta di gran lunga prevalente il numero degli alunni dell'Albania (40.482; 32.268 nel 2002), seguiti a distanza da quelli della Serbia (21.762; 18.577 nel 2002), della Romania (15.509; 8.804 nel 2002), della Macedonia (6.375; 5.035 nel 2002), della Bosnia (3.058; 2.686 nel 2002) e della Polonia (3.014; 2.533 nel 2002).

Per quanto riguarda i Paesi africani, risulta maggioritario il numero degli alunni del Marocco (33.774; 28.072 nel 2002), e quindi a distanza della Tunisia (5.929; 4.187 nel 2002), del Ghana (3.531; 3.025 nel 2002) e dell'Egitto (3.135; 2.546 nel 2002).

Per quanto attiene ai Paesi asiatici, prevalente il numero degli alunni della Cina (13.447; 9.795 nel 2002), seguiti da quelli delle Filippine (5.316; 4.194 nel 2002), dell'India (5.041; 3.833 nel 2002) e del Pakistan (3.015; 2.278 nel 2002).

Per quello che concerne i Paesi americani, è maggiore il numero degli alunni dell'Ecuador (7.273; 4.345 nel 2002), seguiti da quelli del Perù (5.883; 4.822 nel 2002), e del Brasile (3.177; 2.639 nel 2002).

Secondo una serie storica degli alunni di cittadinanza non italiana negli ultimi cinque anni, per i sei Paesi con maggiore concentrazione, per l'Albania si è passati da 4.141 dell'anno scolastico 1995- 1996 a 40.482 dell'anno scolastico 2002- 2003, per il Marocco da 7.655 a 33.774, per la Serbia da 9.266 a 21.762, per la Romania da 885 a 15.509, per la Cina da 2.941 a 13.447 e per l'Ecuador da 292 a 7.723.

In termini complessivi sono presenti nelle scuole italiane 189 cittadinanze su 195 Stati del Mondo, con conseguente grande frammentazione nella distribuzione sul territorio nazionale.

Per una valutazione della capacità del sistema scolastico di rispondere alle esigenze di apprendimento degli alunni con cittadinanza non italiana, possono essere utili i risultati di elaborazioni svolte dal Ministero circa l'incidenza del successo scolastico per le scuole elementari e per quelle secondarie di primo grado; secondo tali dati, il tasso di successo scolastico per la scuola elementare è salito dal 95,99 per cento del 1999-2000 al 96,81 per cento del 2001- 2002, e per la scuola secondaria di primo grado dall'86,20 all'87,42 per cento; il tasso di successo scolastico per la scuola secondaria superiore per l'anno scolastico 2001- 2002, primo anno di rilevazione, è stato del 77,03 per cento.

In termini assoluti e per Paesi di provenienza, la maggiore concentrazione di alunni è nelle scuole elementari del Nord Est di alunni di cittadinanza europea non appartenenti all'Unione europea (29.519); sempre nelle scuole elementari del Nord Ovest (29.322) e del Centro (27.598) vi è una forte concentrazione di alunni provenienti dalla medesima area geografica.

Anche la distribuzione geografica della partecipazione dei cittadini stranieri adulti ai corsi di alfabetizzazione primaria ed ai corsi per l'integrazione linguistica e sociale, conferma la prevalente concentrazione nelle regioni settentrionali, quali la Lombardia, il Veneto e l'Emilia Romagna.

Il numero dei frequentanti le attività dei centri territoriali permanenti è stato di 78.819 adulti stranieri appartenenti a 162 diverse nazionalità; di essi 22.666 nei corsi finalizzati al conseguimento di un titolo di studio e 42.855 nei corsi di integrazione linguistica, con la maggiore presenza dei cittadini del Marocco, seguiti dai cinesi e dagli albanesi.

Sulla base delle proiezioni dei dati, derivanti dalle informazioni diffuse dall'ISTAT, è presumibile che nei prossimi anni saranno i nuovi nati dei nuclei di stranieri stabilizzati in Italia a rafforzare in modo sensibile la presenza di alunni con cittadinanza non italiana nel sistema scolastico, presenza che tende a potenziarsi a seguito del progressivo miglioramento del livello di scolarizzazione degli stranieri.

Pur tenendo conto degli effetti dei recenti provvedimenti di razionalizzazione dell'ingresso di immigrati in Italia, nei prossimi anni è possibile un ulteriore incremento annuo degli alunni stranieri per effetto dei processi di ricongiungimento dei ragazzi ai parenti stabilitisi nel nostro Paese.

6.3. Tasso di dimensionamento delle unità scolastiche.

Le istituzioni scolastiche, dopo le complesse azioni di dimensionamento messe in atto tra il 1999 e il 2000 in funzione dell'avvio del nuovo regime di autonomia (articolo 21 della legge 59/1997), si trovano sostanzialmente in una fase di assestamento di impianto che nel 2002 le ha viste principalmente proiettate ad azioni di organizzazione interna. Eventuali modifiche, anche rapportate alle riforme generali del sistema scolastico, potrebbero essere avviate nel 2004-2005

con diretta competenza dei soggetti (Regioni ed enti locali) che sul territorio hanno competenza diretta nella determinazione dei servizi pubblici.

Nel 2003 hanno funzionato 10.788 istituzioni scolastiche autonome statali, alla diretta dipendenza di un dirigente scolastico, la nuova figura di capo d'istituto costituita contestualmente con il nuovo regime autonomistico.

Istituzioni scolastiche 2003

Regione	Totale istituti primo ciclo	Totale istituti secondo ciclo	Totale istituzioni scolastiche
Piemonte	486	199	685
Lombardia	936	370	1.306
Liguria	165	74	239
Veneto	512	231	743
Friuli Venezia G.	140	68	208
Emilia Romagna	382	177	559
Toscana	368	188	556
Umbria	119	59	178
Marche	185	95	280
Lazio	647	307	954
Abruzzo	205	89	294
Molise	62	30	92
Campania	1.007	365	1.372
Puglia	653	273	926
Basilicata	127	54	181
Calabria	431	172	603
Sicilia	867	320	1.187
Sardegna	294	131	425
Totale	7.586	3.202	10.788

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica.

Le dimensioni di tali istituzioni sono rapportate alla popolazione scolastica, secondo parametri uguali per i diversi settori scolastici (da 500 a 900 alunni, con particolari eccezioni per i territori montani e le piccole isole).

Una particolarità del dimensionamento operato, per corrispondere alla applicazione dei richiamati parametri, riguarda l'assemblamento di scuole appartenenti anche a ordini e gradi diversi. Nel primo ciclo di istruzione sono stati costituiti molti istituti comprensivi di scuola materna, elementare e media, organizzati in un'unica istituzione scolastica. Nel secondo ciclo sono stati costituiti istituti superiori che hanno unificato istituti di tipo e grado diversi (licei, tecnici, ecc.).

Il primo tipo di unificazione (gli istituti comprensivi) sembra realizzare concretamente forme di continuità verticale e significative interazioni tra ordini di scuola diversi; il secondo tipo, invece, realizza raramente sinergie orizzontali e progettazioni comuni, caratterizzandosi spesso come mera formula organizzativa senza effetti innovativi, forse anche per la breve esperienza di funzionamento fin qui attivata.

Il decreto interministeriale n. 234/2000, applicativo dell'articolo 8 del regolamento dell'autonomia scolastica (DPR 275/1999), ha riconosciuto alle istituzioni scolastiche autonome la possibilità di definire, all'interno del curriculum obbligatorio, una quota pari al 15 per cento per integrazione del curriculum, compensazione tra discipline, scelta di nuovi contenuti d'insegnamento, previsione già anticipata in via sperimentale prima del 2000, data di avvio formale dell'autonomia scolastica.

Il monitoraggio è stato oggetto di specifica relazione annuale a tutto il 2002-2003 curata dall'INDIRE ed indirizzata a tutte le scuole italiane, statali e paritarie ed alla quale hanno concretamente partecipato oltre 7.600 scuole statali e solo il 2,59 per cento delle scuole paritarie.

Il primo elemento che emerge è che solo una minoranza delle scuole utilizza questa possibilità che appare ancora poco presente nella progettazione dei piani dell'offerta formativa, soprattutto nella scuola secondaria superiore. Questo elemento era emerso con continuità anche nei monitoraggi precedenti, anche se rispetto ai dati del 2000 la percentuale delle scuole che hanno utilizzato questa opportunità è cresciuta di molto. È appunto questa crescita che spinge ad interpretare l'utilizzo ancora limitato del 15 per cento come una opportunità che trova ancora le scuole relativamente impreparate. Un elemento che caratterizza fortemente l'autonomia e che entra gradualmente nella progettazione nella misura in cui la scuola sviluppa a pieno tutte le potenzialità.

Il modo con cui viene utilizzato dalle scuole il 15 per cento evidenzia soprattutto la necessità di operare una compensazione fra le discipline esistenti: una esigenza che è generalmente sentita nelle scuole di ogni ordine e grado per riequilibrare il curriculum. La compensazione fra discipline è, infatti, la modalità di utilizzo del 15 per cento più frequente in tutti i gradi scolastici.

Le altre possibilità sono riferite all'introduzione di nuove discipline o nuovi insegnamenti. In questo ultimo caso ci si riferisce ad insegnamenti specifici o trasversali come le diverse educazioni o approfondimenti tematici anche focalizzati su caratteri originali del territorio quali la storia locale, le tradizioni, la cultura e la lingua.

L'analisi dei dati in rapporto al livello scolastico evidenzia alcune differenze significative; la scuola media e la scuola secondaria superiore sono i due livelli che utilizzano maggiormente la compensazione ed insieme l'inserimento di nuove discipline, nella scuola elementare e dell'infanzia c'è invece una forte presenza dei nuovi insegnamenti. Nella scuola secondaria superiore prevale comunque la necessità di introdurre una compensazione tra le discipline esistenti, nella scuola media prevale l'inserimento di nuove discipline per l'ampliamento del curriculum. Anche nei monitoraggi precedenti l'ampliamento e la riorganizzazione del curriculum erano al centro dell'attenzione soprattutto della scuola media. Si tratta evidentemente di un dato che può essere variamente interpretato ma che testimonia della necessità di un rinnovamento curricolare.

Un altro elemento di interesse riguarda le aree dove si registra un aumento delle ore. La compensazione riguarda in questo caso soprattutto l'area tecnologica nelle scuole elementari, mentre nelle scuole superiori e nelle scuole medie oltre all'area tecnologica si registra un aumento di ore per le discipline dell'area artistico-musicale. La diminuzione di ore si registra invece soprattutto nell'area economica per le scuole medie e nell'area classica e delle scienze umane nelle scuole superiori. Una lettura parallela dei tre livelli evidenzia comunque un generale bisogno di ampliamento di ore nell'area tecnologica, più evidente nella scuola elementare. Si tratta di un dato che rende, ad esempio, l'inserimento dell'informatica nella scuola elementare congruente con quanto previsto dalla riforma.

Le scuole tendono ad introdurre nuove discipline soprattutto per rispondere ai bisogni del territorio e rinnovare l'offerta formativa. Il legame fra le nuove discipline introdotte e l'indirizzo di studio è molto forte nelle secondarie superiori. Negli istituti tecnici e professionali in particolare, vengono inserite soltanto discipline strettamente connesse con l'indirizzo di studio; un inserimento che avviene a pieno titolo in quanto anche le nuove discipline ricevono generalmente una valutazione dal consiglio di classe. Nelle scuole medie e nelle scuole elementari invece le nuove discipline inserite non sono nella maggioranza dei casi soggette a valutazione.

Quando le scuole utilizzano il 15 per cento intervengono contemporaneamente anche sul calendario scolastico; un legame tra questi due elementi che appare molto forte, con percentuali superiori al 70 per cento per tutti i livelli scolastici.

6.4. Il tasso di femminilizzazione nella scuola.

Una caratteristica significativa della scuola italiana è quella della femminilizzazione, termine con il quale si intende rilevare l'alta percentuale femminile tra i docenti di ogni ordine e grado.

Il mondo della scuola è popolato prevalentemente da donne, anche se la loro presenza si distribuisce diversamente tra le varie tipologie di personale.

Tasso di femminilizzazione del personale

Regione	Docenti con contratto a tempo indeterminato					Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario con contratto a tempo indeterminato			Dirigenti scolastici	
	Scuola dell'infanzia	Scuola elementare	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Personale educativo	III livello	IV livello	V livello	Scuola elementare e secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado
PIEMONTE	99,65	95,93	77,48	60,37	23,42	79,19	74,9	77,33	52,56	38,15
LOMBARDIA	99,37	95,86	77,23	60,48	24,04	78,4	73,91	76,07	49,39	29,66
LIGURIA	99,44	95,75	77,77	62,83	2,63	75,44	72,61	79,45	48,91	27,14
VENETO	99,69	95,37	73,39	54,84	36,06	71,99	70,68	71,52	43,54	27,09
FRIULI VENEZIA GIULIA	99,86	94,08	74,49	56,36	49,18	78,63	66,05	76,06	45,63	18,52
EMILIA ROMAGNA	99,26	95,69	77,89	62,07	2,63	81,16	74,27	84,31	50,97	31,65
TOSCANA	99,37	96	76,7	60,1	19,39	79,17	70,89	74,56	51,75	26,67
UMBRIA	99,64	96,84	77,3	62,33	21,67	74,16	68,36	70,06	55,67	16,98
MARCHE	99,74	95,57	73,11	56,52	4,84	71,19	63,6	70,15	47,33	22,89
LAZIO	99,71	96,56	78,59	63,88	16	64,35	67,35	64,36	56,07	30,8
ABRUZZO	99,92	95,96	74,98	57,81	16,67	63,91	60,3	60,44	51,5	21,79
MOLISE	99,83	95,19	71,22	55,86	23,08	59,78	59,95	60,44	46,15	14,81
CAMPANIA	99,51	95	73,42	58,31	10,94	41,8	47,82	42,33	41,32	20,17
PUGLIA	99,62	94,54	72,71	54,87	10,58	38,98	49,67	46,53	38,38	16,33
BASILICATA	99,43	91,91	70,92	52,54	8,62	56,99	50,29	48,31	32,38	25,53
CALABRIA	99,6	93,18	72,59	56,83	6,29	38,02	38,74	36,1	37,73	14,63
SICILIA	99,42	94,82	73,34	57,8	29,5	39,46	51,29	48,98	48,32	19,01
SARDEGNA	99,49	93,92	75,35	57,96	16,38	65,29	65,58	66,67	31,53	21,84

Fonte: MIUR – Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica - "La Scuola Statale: sintesi dei dati" anno scolastico 2002-2003.

Area geografica	Docenti con contratto a tempo indeterminato					Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario con contratto a tempo indeterminato*			Dirigenti scolastici	
	Scuola dell'infanzia	Scuola elementare	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado*	Personale educativo	III livello	IV livello	V livello	Scuola elementare e secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado
NORD OVEST	99,47	95,87	77,36	60,69	20,55	78,29	74,07	76,83	50,32	31,93
NORD EST	99,54	95,33	75,17	57,88	31,01	76,34	71,39	76,73	46,48	27,71
CENTRO	99,61	96,28	77,22	61,66	16,43	71,06	67,85	68,56	53,6	27,29
SUD	99,59	94,52	73,05	56,73	11,02	43,47	48,1	44,58	40,37	18,39
ISOLE	99,44	94,62	73,8	57,84	23,53	46,54	55,03	53,6	45,31	19,68
Totale nazionale	99,54	95,3	75,09	58,85	18,75	60,97	61,77	61,86	46,38	24,43

Fonte: MIUR – Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica - "La Scuola Statale: sintesi dei dati" anno scolastico 2002-2003

Mentre è molto elevata nel corpo docente (circa 82 per cento), si riduce al 61 per cento nel personale amministrativo, tecnico ed ausiliario, al 35 per cento tra i dirigenti scolastici e al 19 per cento nel personale educativo. Inoltre è possibile constatare forti differenze anche tra gli ordini scuola. Infatti, mentre nella scuola primaria quasi la totalità dei docenti è donna (oltre il 99 per cento nella scuola dell'infanzia e il 95 per cento in quella elementare), in quella secondaria la percentuale scende al 75 per cento nel I grado e al 58 per cento nel II grado. Analogamente il discorso per i dirigenti scolastici: mentre sono donne il 46 per cento dei direttori didattici e dei capi degli istituti comprensivi, la stessa percentuale per i capi degli istituti di II grado è del 24 per cento.

Il tasso di femminilizzazione si presenta pressoché stabile nel 2003 rispetto al 2002, avendo raggiunto livelli ragguardevoli, oltre che nella scuola dell'infanzia dove ha raggiunto livelli massimi (99,54 per cento): nella scuola elementare il 95,3 per cento, nella scuola secondaria di primo grado dal 75,09 per cento, nella scuola secondaria di secondo grado il 58,85 per cento, nel personale educativo il 18,75 per cento, nei dirigenti scolastici della scuola elementare ed in quella secondaria di primo grado il 46,38 per cento, nei dirigenti della scuola secondaria di secondo grado il 24,3 per cento.

7. Il percorso di attuazione.

7.1. Il processo di riforma.

Il processo di riforma del sistema scolastico, avviato negli anni scorsi, è proseguito soprattutto con interventi diretti all'adeguamento degli assetti organizzativi e strutturali delle strutture regionali e delle istituzioni scolastiche in funzione dell'esercizio dell'autonomia scolastica.

La difficile gestione del sistema regolamentare e soprattutto i ritardi nell'effettivo avvio dell'autonomia e delle nuove strutture decentrate sono state fortemente condizionate dalla precedente organizzazione centralizzata.

Alla riforma degli ordinamenti scolastici non si è ancora accompagnata una efficace azione diretta all'attivazione di organismi di valutazione dell'istruzione e dei programmi di intervento normativo in grado di supportare il monitoraggio del processo di attuazione dell'autonomia scolastica e la regolazione dei processi di incentivazione dei risultati conseguiti, in termini quantitativi e qualitativi, nella gestione della riforma.

In un ambiente pressoché privo di verifiche dei risultati, i finanziamenti alle istituzioni scolastiche vengono ancora ripartiti in base ai criteri "dimensionali" (in primo luogo il numero dei docenti e dei discenti), metodo che nulla ha a che vedere con parametri legati alle esigenze dell'utenza ed all'efficienza e l'efficacia delle azioni di potenziamento poste in essere.

Nel processo di riforma del sistema dell'istruzione sono contenute disposizioni dirette ad incentivare l'ampliamento delle possibilità formative nei luoghi di lavoro e le possibilità di formazione esterna, nel processo di continua crescita diretto a sostenere gli aspetti formativi durante l'intero corso della vita.

La concreta realizzazione della riforma dell'istruzione è condizionata, oltre che dal processo di valorizzazione del ruolo dei dirigenti scolastici e dei docenti, dalle possibilità di finanziamento dell'edilizia scolastica nell'ambito delle competenze delle Regioni e degli enti locali.

L'applicazione nel sistema scolastico a livello centrale e regionale delle disposizioni relative alle modifiche di incarico delle dirigenze in atto (spoils system) ha avuto riflessi sulla continuità del processo di attuazione del decentramento amministrativo anche in campo scolastico, tenuto conto dei nuovi livelli territoriali di organizzazione e di gestione presso gli uffici dirigenziali regionali.

7.2. La razionalizzazione della rete scolastica e gli andamenti della popolazione scolastica.

Nell'anno scolastico 2002-2003 la popolazione accolta nelle scuole statali è stata complessivamente di circa 7 milioni e 620 mila unità. Scuola elementare e istituti superiori, con circa 2,5 milioni di alunni ciascuno, rappresentano i settori più popolati, grazie soprattutto alla durata quinquennale dei corsi di studio.

Popolazione scolastica delle scuole statali – anno 2003

	materna	elementare	media	superiori	Totale
Alunni	960.984	2.515.219	1.701.449	2.442.575	7.620.227
%	12,6%	33,0%	22,3%	32,1%	100,0%

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Il dato complessivo di popolazione di per sé non è indicativo di significative situazioni meritevoli di considerazione. Se viene rapportato, per ciascun ordine di scuola, alla presenza dell'offerta di servizio sul territorio e al dimensionamento delle classi organizzate nelle scuole, può consentire valutazioni più precise sull'organizzazione del servizio e sulle sue ricadute formative.²²

22

Area geografica	Scuola materna		
	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01	Variazione a.s - 2002/03 - 2001/02
NORD OVEST	5.128	4.630	5.204
NORD EST	3.570	3.069	3.389
CENTRO	2.917	4.158	3.265
SUD	149	-492	1.823
ISOLE	-1.152	603	-683
Totale nazionale	10.612	11.968	12.998
Area geografica	Scuola elementare		
	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01	Variazione a.s - 2002/03 - 2001/02
NORD OVEST	3.277	1.562	4.086
NORD EST	4.057	2.939	6.536
CENTRO	2.040	-262	518
SUD	-15.814	-19.087	-11.339
ISOLE	-8.085	-9.996	-18.791
Totale nazionale	-14.525	-24.844	-18.990
Area geografica	Scuola secondaria di I grado		
	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01	Variazione a.s - 2002/03 - 2001/02
NORD OVEST	3.932	8.622	2.595
NORD EST	4.957	7.335	4.807
CENTRO	2.544	5.977	1.783
SUD	-6.227	-1.884	-4.563
ISOLE	-3.091	-126	-7.652
Totale nazionale	2.115	19.924	-3.030
Area geografica	Scuola secondaria di II grado		
	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01	Variazione a.s - 2002/03 - 2001/02
NORD OVEST	4.327	8.377	2.224
NORD EST	2.098	2.278	4.560

Per effetto della legge di innalzamento dell'obbligo scolastico (n. 9 del 1999) dall'anno 1999-2000 gli alunni licenziati dalla scuola media e con frequenza di soli otto anni di scuola, sono stati assoggettati ad un altro anno di obbligo, che ha comportato la frequenza almeno del primo anno di istituti superiori.

L'anno scolastico 2002-2003 è stato quindi il quarto anno di attuazione della nuova norma, il che ha consentito di rilevare l'andamento del nuovo regime normativo con riferimento all'anno 1998-99, ultimo del precedente ordinamento che prevedeva solamente otto anni di obbligo scolastico.

Nel 1998-99, anno che precede l'attuazione del nuovo obbligo scolastico, gli studenti degli istituti di istruzione secondaria erano stati in tutto 2.420.402 con la seguente distribuzione per anno di corso :

Studenti istituti istruzione sec. II gr. a.s. 1998-99

Classi	Alunni	%
Prima	557.239	23,0%
Seconda	529.471	21,9%
Terza	492.906	20,4%
Quarta	448.727	18,5%
Quinta	392.059	16,2%
Totale	2.420.402	100,0%

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Si può rilevare come la distribuzione degli alunni nei diversi anni di corso tenda gradualmente a diminuire, per effetto degli abbandoni e della dispersione scolastica, al punto che tra anno iniziale e anno finale vi è una differenza, in punti percentuali, di quasi 7 punti, equivalenti ad una diminuzione di oltre 165 mila studenti.

Dei 2.420.402 studenti, presenti alla vigilia del nuovo regime normativo di innalzamento dell'obbligo scolastico, il 35,9 per cento frequenta istituti di istruzione classica, scientifica o magistrale complessivamente considerati, il 39,8 per cento istituti tecnici, il 20,6 per cento istituti professionali e il restante 3,7 per cento istituti artistici.

CENTRO	644	2.967	3.281
SUD	9.287	12.595	1.456
ISOLE	4.990	12.932	9.751
Totale nazionale	21.346	39.149	21.272

Area geografica	Totale		
	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01	Variazione a.s - 2002/03 - 2001/02
NORD OVEST	16.664	23.191	14.109
NORD EST	14.682	15.621	19.292
CENTRO	8.145	12.840	8.847
SUD	-12.605	-8.868	-12.623
ISOLE	-7.338	3.413	-17.375
Totale nazionale	19.548	46.197	12.250

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Studenti per anno di corso nei diversi tipi di istituto secondario – anno 1998-99

	Istruzione Classica, Scientifica e Magistrale	Istruzione Tecnica	Istruzione Professionale	Istituti d'arte e licei artistici	Totale
Prima	189.032	217.467	128.122	22.618	557.239
Seconda	187.616	203.508	117.176	21.171	529.471
Terza	180.972	193.951	99.637	18.346	492.906
Quarta	169.118	181.140	82.008	16.461	448.727
Quinta	143.123	167.444	70.692	10.800	392.059
Totale	869.861	963.510	497.635	89.396	2.420.402
%	35,9	39,8	20,6	3,7	100

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

L'innalzamento dell'obbligo scolastico non rappresenta solamente un fenomeno di natura quantitativa, destinato ad incrementare i livelli ordinari di popolazione scolastica; può infatti rappresentare per migliaia di studenti, obbligati a proseguire gli studi, un'opzione particolare di scelta rispetto agli standard tradizionali in cui, pur con flessibilità annue, si riversano le iscrizioni e le frequenze dei corsi di istruzione secondaria.

Complessivamente la popolazione iscritta ai corsi di istruzione secondaria di II grado nei quattro anni di nuovo obbligo è aumentata. L'incremento è stato modesto (circa mille unità), ma è da considerare comunque buono, se si tiene conto del fatto che i corsi di studio della precedente fascia dell'obbligo registrano un calo costante annuo di iscrizioni.

In particolare nel primo anno di corso gli studenti iscritti nel 2002-03 sono risultati aumentati di circa 60 mila unità rispetto all'anno che ha preceduto l'attuazione dell'innalzamento dell'obbligo.

Studenti istituti istruzione sec. II grado A.S. 2002-03

Classi	Alunni	%
Prima	617.309	25,3%
Seconda	510.337	20,9%
Terza	481.129	19,7%
Quarta	439.826	18,0%
Quinta	393.974	16,1%
Totale	2.442.575	100,0%

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Con riferimento alle singole tipologie di istituto, l'istruzione classica, scientifica e magistrale ha fatto registrare nei primi quattro anni di corso una situazione di maggior mantenimento (proseguo degli istituti dopo il primo anno) con una variazione percentuale di un punto rispetto al 1998-99, passando dal 63,8 per cento di studenti dei primi tre anni di corso rispetto al totale complessivo dei cinque anni di corso, al 65,9 per cento.

I tecnici hanno anch'essi fatto registrare una situazione di consistente mantenimento (dal 69,3 per cento al 71 per cento); lieve mantenimento negli artistici (dal 65,3 per cento al 65,9 per cento); leggera flessione nei professionali (dal 69,5 per cento al 68,7 per cento).

Può essere interessante rilevare come la nuova leva di studenti obbligata alla frequenza scolastica si è distribuita nei vari tipi di istituto secondario.

Poiché queste nuove leve possono essere presenti, oltre che nelle prime classi, anche nei successivi due anni di corso, si possono mettere a confronto le quote percentuali di presenza degli studenti iscritti ai primi tre anni del 1998-99 e del 2002-03.

Studenti per anno di corso nei diversi tipi di istituto secondario – anno 2002-03

	Istruzione Classica, Scientifica e Magistrale	Istruzione Tecnica	Istruzione Professionale	Istituti d'arte e licei artistici	Totale
Prima	214.664	223.876	153.024	25.745	617.309
Seconda	182.776	186.679	119.906	20.976	510.337
Terza	168.961	184.956	108.758	18.454	481.129
Quarta	161.187	167.459	93.467	17.713	439.826
Quinta	153.664	155.134	73.047	12.129	393.974
Totale	881.252	918.104	548.202	95.017	2.442.575
%	36,1	37,6	22,4	3,9	100,0

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Complessivamente la popolazione scolastica dei primi tre anni di corso nel 1998-99 rappresentava il 65,3 per cento del totale complessivo di studenti della secondaria di secondo grado; nel 2002-03 ha costituito il 65,9 per cento del totale.

La variazione percentuale intervenuta nel periodo considerato è stata poco significativa (+ 0,6 per cento) e consente quindi di valutare più attendibilmente le variazioni delle scelte operate verso i vari tipi di istituto.

Sono stati i licei classici, scientifici e magistrali ad avere il maggior incremento delle nuove leve scolastiche soggette all'obbligo; infatti, nel 2002-2003 hanno accolto il 35,2 per cento del totale degli studenti iscritti ai primi tre anni di corso di tutti i tipi di istituto, con un evidente recupero rispetto alla flessione registrata nei precedenti esercizi.

Lieve aumento anche per gli istituti professionali e leggera flessione per gli istituti tecnici.

A.S.	Classica, scientifica, magistrale	Tecnica	Professionale	Artistica	Totale
1998-99	35,3%	38,9%	21,8%	3,9%	100%
2002- 03	36,1%	37,6%	22,4%	3,9%	100%
<i>Variazione</i>	+ 0,8%	- 1,3%	+ 0,6%	-	

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Si può trarre questa sintetica conclusione circa l'attuazione dell'innalzamento dell'obbligo: i nuovi studenti obbligati hanno preferito scegliere soprattutto gli istituti della classica, scientifica e magistrale che ha denotato una maggiore capacità di mantenimento nel prosieguo degli studi, rispetto agli istituti professionali e tecnici che hanno avuto all'interno una modesta capacità di continuazione agli studi.

7.3. Gli istituti comprensivi.

Meritano particolare attenzione gli istituti comprensivi, che costituiscono in una unica organizzazione diversi ordini di scuola, originariamente previsti per corrispondere a particolari esigenze del territorio (legge sulle comunità montane), poi ampliati nell'applicazione a seguito delle disposizioni previste nella legge n. 662 del 1996, e adottati infine come modello funzionale alla riforma del sistema scolastico per il 1° ciclo, anche in relazione ad esigenze di flessibilità organizzativa e di un proficuo impiego di risorse professionali.

In occasione del dimensionamento delle istituzioni scolastiche in vista del passaggio all'autonomia (art. 21 della legge 58 del 1997), l'opzione dei comprensivi ha trovato ampia accoglienza anche per i centri urbani e le grandi città.

Sul territorio nazionale hanno attualmente una presenza difforme, se pur ampiamente diffusa (35 per cento di media) con punte significative come nel Molise dove raggiunge e supera il 70 per cento.

In sette regioni su diciotto (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Molise, Basilicata e Sicilia) più della metà delle istituzioni scolastiche del 1° ciclo è costituita da istituti comprensivi.

Per contro, vi sono regioni che hanno adottato la formula in condizioni minime, come, ad esempio, la Liguria (21,8 per cento) e la Puglia (23,9 per cento).

Tali diversi modelli organizzativi sono destinati a contribuire, nella prospettiva dell'attuazione della riforma, in modo differenziato agli obiettivi dell'innovazione in ragione della diversa distribuzione dei comprensivi sul territorio.

Istituzioni scolastiche del 1° ciclo di istruzione – anno 2003

Regione	Circoli didattici	Scuole medie	Istituti comprensivi	Totale istituzioni 1° ciclo	% istituti comprensivi.
PIEMONTE	189	101	196	486	40,3%
LOMBARDIA	284	146	506	936	54,1%
LIGURIA	78	51	36	165	21,8%
VENETO	159	91	262	512	51,2%
FRIULI VENEZIA GIULIA	45	33	62	140	44,3%
EMILIA ROMAGNA	121	68	193	382	50,5%
TOSCANA	123	67	178	368	48,4%
UMBRIA	46	31	42	119	35,3%
MARCHE	45	14	126	185	68,1%
LAZIO	263	145	239	647	36,9%
ABRUZZO	78	48	79	205	38,5%
MOLISE	14	4	44	62	71,0%
CAMPANIA	406	272	329	1007	32,7%
PUGLIA	279	218	156	653	23,9%
BASILICATA	34	17	76	127	59,8%
CALABRIA	137	100	194	431	45,0%
SICILIA	298	121	448	867	51,7%
SARDEGNA	92	68	134	294	45,6%
Italia	2.691	1.595	3.300	7.586	43,5%

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

La legge n. 30 del 2000, di riforma dei cicli, prevedeva, prima del dimensionamento delle istituzioni, una strutturazione in verticale delle istituzioni quale condizione preparatoria della riforma.

L'accorpamento in un unico istituto comprensivo non corrisponde al modello di scuola unitaria, in quanto mantiene separati gli ordinamenti delle scuole accorpate, ma può rappresentare una condizione organizzativa funzionale alla predetta riforma.

La risposta fornita con le procedure di dimensionamento è stata positiva, corrispondendo quindi ai criteri indotti dalla legge sui cicli scolastici.

La situazione assestata al 2002-03 registra l'esistenza di 3.300 istituti comprensivi (3.283 nel 2001- 2002) sull'intero territorio nazionale. Per quanto riguarda le situazioni regionali la Lombardia ha il maggior numero di istituti comprensivi (506), seguita dalla Sicilia (448) e dalla

Campania (329). In termini percentuali, la maggiore concentrazione di istituti comprensivi di fronte al totale delle istituzioni del primo ciclo si è avuta in Molise (71 per cento), seguita dalle Marche (68,1 per cento) e dalla Basilicata (59,8 per cento), verosimilmente in ragione del ridotto numero di istituzioni esistenti.

La scelta operata dalle Regioni e dalle Conferenze dei Comuni determina indubbiamente per le istituzioni scolastiche una situazione di maggior complessità organizzativa che, in considerazione della sopravvenuta condizione autonomistica, può tuttavia rappresentare una potenzialità di ampliamento e di arricchimento dell'offerta formativa pur nella oggettiva difficoltà di gestione.

7.4. La riforma dell'Amministrazione.

L'accorpamento dei Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca, previsto nel processo di riforma di cui al decreto legislativo n. 300 del 1999, non aveva ancora trovato piena attuazione²³ e l'assetto organizzativo era rimasto sostanzialmente immutato²⁴, con negativi riflessi sull'assestamento dell'Amministrazione centrale destinata a svolgere funzioni di indirizzo generale e di valutazione del sistema, affrancandosi dalla tradizionale competenza gestionale e organizzativa centralizzata del precedente sistema, secondo i principi del federalismo solidale.

L'applicazione del regolamento di organizzazione, approvato con il DPR. n. 347 del 2000 (il primo ad essere emanato nel quadro del d.lgs. n. 300 del 1999, in base all'art .75 del medesimo e con l'espressa indicazione di riformare il sistema amministrativo scolastico nel più ampio contesto del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca) ha rivelato momenti di forte criticità.

La costituzione dei nuovi Uffici scolastici regionali, di livello dirigenziale di prima fascia, è avvenuta senza che venisse rispettato il procedimento indicato nello stesso d.lgs. n. 300 del 1999, che attribuisce al dirigente il potere di emanare, autonomamente, provvedimenti di organizzazione dell'ufficio al quale è preposto, solo in seguito all'emanazione di un provvedimento del Ministro "non avente valore regolamentare".

In concreto, è stato adottato un atto, non previsto dal regolamento di organizzazione (denominato "linee-guida"), ed avente caratteristiche paritetiche, in quanto concordato con le rappresentanze di categoria, le regioni e gli enti locali, con effetti cogenti per l'organizzazione degli uffici scolastici regionali.

I risultati sono stati alquanto eterogenei, sia per la distinzione in aree che doveva avere una valenza funzionale, sia per quella in uffici di livello dirigenziale di seconda fascia.

I centri di servizio amministrativo, ex provveditorati agli studi, hanno pressoché subito perduto la struttura snella prevista nel medesimo regolamento per divenire, con decreto Ministeriale del 21 dicembre 2001 di modifica del regolamento di organizzazione, uffici diretti da dirigenti di seconda fascia e di consistente peso. Su tale scelta hanno influito la presenza di un numero consistente di dirigenti, soprattutto presso gli ex-provveditorati agli studi e l'avvertita esigenza, in particolare per i docenti e gli enti locali, di disporre di uffici al livello provinciale.

Il regolamento sul nuovo assetto organizzativo del Ministero è stato approvato con DPR 11 agosto 2003, n. 319, ed ha previsto l'articolazione in tre dipartimenti, per la programmazione e la gestione del bilancio e delle risorse umane, per l'istruzione e per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica.

Nel regolamento è prevista l'emanazione da parte del Ministro di "linee-guida" dirette a

²³ L'attuale separazione dei due tronconi dell'amministrazione dell'istruzione e dell'università è dimostrata dalla sussistenza di due separati uffici centrali di bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze per lo svolgimento dei previsti compiti di riscontro e di controllo.

²⁴ L'attuale organizzazione del Ministero è quella prevista nel DPR 6 novembre 2000 n. 347.

recuperare l'uniformità organizzativa degli uffici scolastici regionali²⁵.

A decorrere dal 1 giugno 2004 l'organizzazione degli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero è stata disciplinata con decreto del 28 aprile 2004 che ha previsto una individuazione di funzioni nei tre dipartimenti.

7.5. Il sistema informativo.

7.5.1. La situazione del nuovo contratto per la gestione del sistema informativo.

Il sistema informativo istruzione è gestito con contratti di outsourcing "completo" (che riguardano cioè tutti i servizi afferenti al sistema stesso: gestione CED, assistenza agli utenti, manutenzione e realizzazione del software, consulenza, formazione ecc.), stipulati con società specializzate nel settore dell'information technology.

Nel marzo 2002, in vista della scadenza del precedente contratto di outsourcing, stipulato nel dicembre 2001 con il raggruppamento temporaneo di imprese, con mandataria Electronic Data Systems Limited²⁶, il Ministero ha bandito una gara europea – procedura ristretta di appalto concorso, con aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa – per l'attribuzione di un contratto quinquennale finalizzato alla gestione e reingegnerizzazione del predetto sistema informativo²⁷.

E' stato prorogato il contratto concernente la gestione del monitoraggio del sistema informativo, al fine di consentire l'elaborazione della relazione finale, e comunque entro tre mesi dalla data di scadenza (31 dicembre 2002) del contratto del gestore del sistema medesimo; per la verifica dei risultati conseguiti dal gestore nella fornitura e nell'erogazione dei servizi stessi è stato previsto l'affidamento ad apposita struttura costituita da funzionari del Ministero ed esperti esterni.

La gara si è conclusa nel febbraio del 2003 con l'aggiudicazione e la stipula del nuovo contratto con un raggruppamento temporaneo di imprese guidato dalla società IBM, che il 1° ottobre 2003 è subentrato a tutti gli effetti nella gestione del sistema informativo.

²⁵ Dalle risultanze della citata indagine svolta dalla Corte sulla riorganizzazione dell'amministrazione scolastica sono emersi una serie di elementi che vanno dal *disallineamento* tra anno scolastico ed esercizio finanziario all'ancora carente definizione del *budget d'Istituto* che dovrebbe corrispondere alla *dotazione ordinaria*, dall'indicazione di "progetti-pilota" con assegnazione di risorse vincolate, all'effettiva disponibilità dei Fondi per il potenziamento dell'offerta formativa non prima del settembre dell'esercizio finanziario, circostanza, ulteriormente appesantita dalle limitazioni ai flussi di cassa (Circolare 93/99) e dalla vischiosità delle procedure di trasferimento dei Fondi alle Istituzioni scolastiche, per l'*imbutto* rappresentato dai centri di servizio amministrativo, determinando il fenomeno, più volte sottolineato dalla Corte, della "programmazione invertita", una programmazione effettuata in carenza di risorse certe.

In tale contesto, va sottolineata la ridotta progettualità dell'amministrazione e la scarsità di valutazioni sull'andamento dei programmi annuali e dei "POF"-piani dell'offerta formativa.

In un ambiente pressoché privo di verifiche dei risultati, i finanziamenti vengono ancora ripartiti in base ai criteri "dimensionali" (in primo luogo il numero dei docenti e dei discenti), metodo che nulla ha a che vedere con parametri legati alle esigenze dell'utenza ed all'efficienza e l'efficacia delle azioni di potenziamento poste in essere.

E' difficile quindi intraprendere un circuito *virtuoso*, come, per altro verso, la capacità di intercettare finanziamenti da parte di Enti e privati non deve costituire una penalizzazione in termini di diminuzione del finanziamento statale ma un ulteriore apporto per nuova progettualità.

L'altra faccia della medaglia è costituita da progetti di scarso rilievo o non completati e dall'utilizzazione per la formazione dei docenti o per l'acquisizione di risorse strutturali e comunque strumentali delle risorse destinate al potenziamento dell'offerta formativa.

²⁶ Il raggruppamento temporaneo di imprese è costituito dall'Electronic Data Systems Limited, dall'EDS Electronics Data Systems Italia SpA e dalle Ferrovie dello Stato SpA.

²⁷ L'importo a base d'asta indicato nel bando era di 339.789.715,00 di euro con previsione di realizzazione di servizi ulteriori, purché appartenenti alla stessa tipologia di quelli disciplinati dal contratto, fino ad un massimo di 387.342.674 di euro.

All'aggiudicazione della gara è seguito un contenzioso²⁸, nell'ambito del quale sono state emanate dal Consiglio di Stato due sentenze di annullamento dell'aggiudicazione stessa.

E' in corso un procedimento istruttorio, il cui termine è fissato al 30 giugno 2004, finalizzato all'annullamento del contratto in un contesto, di tempi e modalità, che garantiscano comunque la continuità di esercizio di un servizio come il sistema informativo, essenziale per il buon andamento del sistema scolastico italiano e del sistema amministrativo-contabile del Ministero, specialmente per la gestione dei processi amministrativi legati al corretto svolgimento degli esami di Stato e alle procedure di avvio dell'anno scolastico 2004-2005.

Il sistema informativo dell'istruzione è stato gestito dal 1 ottobre 1997 al 30 settembre 2001 tramite un contratto di outsourcing con un RTI guidato dalla società EDS, attribuito a fronte di una gara europea di appalto concorso, con una spesa di lire 157,6 miliardi.

Alla scadenza del predetto contratto l'amministrazione, che ancora non aveva completato le attività necessarie per bandire la nuova gara d'appalto, ha stipulato un contratto a trattativa privata con lo stesso RTI della durata di 15 mesi (fino al 31 dicembre 2002), con una spesa di 90,8 milioni per la prosecuzione delle sole attività indispensabili al funzionamento del sistema informativo, contratto successivamente prorogato, inizialmente per tre mesi e successivamente per altri 6, fino al 30 settembre 2003 per consentire il completamento delle operazioni di gara ed il subentro del nuovo gestore, con una spesa di 26, 1 milioni.

L'amministrazione, anche sulla base di parere reso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha stipulato il contratto con la RTI IBM per l'inizio delle attività di "trasferimento delle competenze" dal precedente gestore, società EDS, al 15 luglio 2004²⁹ e fissata al 1 ottobre 2004 la data di decorrenza del contratto stesso, in coincidenza della scadenza dell'ultima proroga con la società EDS.

Il 14 luglio 2003 il TAR ha respinto uno dei due ricorsi (quello presentato da EDA), ed aveva fissato al 6 ottobre 2004 la discussione del merito del ricorso presentato dal RTI IBM. Il 15 luglio 2003 sono iniziate comunque le attività di trasferimento delle competenze sulla gestione del sistema, che si sono concluse il 30 settembre 2003. Il contratto con il RTI IBM è stato approvato il 19 settembre 2003 e successivamente inviato (23 ottobre) per l'esame ai competenti organi di controllo per attendere la pronuncia del Consiglio di Stato sulla istanza cautelare, avvenuta il 21 ottobre.

Il TAR del Lazio l'8 ottobre 2004, a soli 8 giorni dal subentro del RTI IBM, ha accolto il ricorso presentato dal RTI EDS annullando l'aggiudicazione.³⁰ A seguito di tale annullamento il Ministero, oltre a presentare ricorso al Consiglio di Stato³¹ chiedendo, ed ottenendo, la sospensione cautelare all'esecuzione della sentenza del TAR ed a ritirare l'atto di approvazione del contratto dalla Corte in attesa dell'esito del contenzioso, ha limitato l'avvio di applicazione

²⁸ Al bando di gara hanno risposto, per la fase di prequalifica, 7 società o RTI, delle quali 5 sono state ammesse alle fasi successive. Sono state presentate 3 offerte da RTI con mandataria la società IBM Italia S.p.a., da RTI con mandataria la società EDS Italia S.p.A. e da Società Enterprise Ericsson, attualmente Enterprise Digital Architect S.p.A.. E' risultata aggiudicataria la RTI IBM (del quale fanno parte anche le società Finsiel, Engineering, Metropolis, Pirelli RE) e mentre erano in corso ricerche per possibili migliorie e necessarie attualizzazioni di quanto previsto in sede di capitolato sono stati avanzati ricorsi al TAR del Lazio.

²⁹ Attività per le quali è esplicitamente previsto nessun onere a carico dell'amministrazione e durante le quali la responsabilità della gestione del sistema è in capo ad EDS.

³⁰ Il TAR del Lazio ha accolto il ricorso del RTI EDS, con esclusione del RTI IBM dalla gara, per quanto riguarda la mancanza di un certificato ISO9000, di specifica corrispondenza tra le attività previste dallo statuto societario ed i servizi oggetto di gara per la società Metropolis del RTI.

³¹ Il Consiglio di Stato il 29 gennaio 2004 ha respinto il ricorso presentato dal RTI IBM e dal Ministero ed ha accolto il ricorso presentato dalla società EDA, sentenza sospesa a seguito di istanza del Ministero fino alla pubblicazione delle motivazioni avvenuta il 31 marzo 2004. Il ricorso di EDA è stato accolto per quanto riguarda la carenza di motivazioni atte a consentire di ripercorrere l'iter della formazione della decisione di maggioranza (attraverso l'indicazione delle proposte messe ai voti o di chi proponeva cosa e perché): in sostanza il Consiglio di Stato ha censurato la laconicità nella verbalizzazione che non dà trasparenza alle motivazioni sulle valutazioni espresse.

del contratto annullato alle attività strettamente necessarie al funzionamento del sistema informativo dell'istruzione.

Il Ministero, anche a seguito di parere espresso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha avviato un procedimento istruttorio, il cui termine è stato fissato al 30 giugno 2004, prima di procedere all'annullamento dell'attuale contratto e la sostituzione del gestore del sistema informativo, ed il riconoscimento di debito nei confronti del RTI IBM per le attività svolte dal 1 ottobre 2003.

Attualmente, quindi il sistema informativo istruzione, già obsoleto, è gestito con contratti a carattere transitorio che si limitano ad effettuare le operazioni strettamente indispensabili, senza i necessari interventi di ri-progettazione di ampio respiro e soprattutto di stabilità gestionale.

Dalla vicenda contrattuale sopra descritta, oltre a profili negativi in termini di oneri finanziari aggiuntivi, ha negativamente inciso sull'ordinata gestione del sistema informativo ed ha determinato una preoccupante situazione di precarietà, con la mancanza di un gestore "certo" in grado di garantire la realizzazione per il periodo 2004- 2006 dei previsti progetti formativi, informatici e didattici di significativa rilevanza per il sistema scolastico.

La descritta vicenda contrattuale, che ha provocato disfunzioni procedurali di grosso rilievo, dimostra una inadeguatezza progettuale e nella direzione strategica del sistema informativo dell'istruzione; tutto ciò si riflette negativamente sull'organizzazione del predetto sistema impegnato nello sviluppo di progetti di significativa rilevanza.

7.5.2. I progetti realizzati nel biennio 2002-2003.

Nel corso del biennio 2002- 2003 sono stati realizzati progetti formativi, informatici e didattici.

I progetti formativi hanno riguardato, in particolare:

- 1) Progettazione, erogazione e monitoraggio dei corsi ForTIC per l'alfabetizzazione informatica di 196.000 docenti e ATA di ogni ordine e grado, tramite metodologie di e-learning di tipo blended; tali corsi, suddivisi in tre livelli (A, di base con la possibilità di conseguire la patente europea del computer ECDL, B, orientato alla progettazione da parte del docente di applicativi multimediali e C, evoluto, per consentire la gestione di reti scolastiche), iniziati a gennaio 2003 e sono tuttora in corso. Per essi e' stata attivata una collaborazione con l'INDIRE per la progettazione e con l'INVALSI per il monitoraggio. Sulla base di tale iniziativa è stata data la possibilità a dipendenti pubblici e privati di fruire dei moduli formativi e della piattaforma tecnologica.
- 2) Erogazione di corsi di formazione di base, sempre con modalità e-learning, per 62.000 docenti neoassunti, con una piattaforma formativa realizzata da INDIRE; tali corsi sono stati erogati dal gennaio 2002 a giugno 2003 e hanno riguardato le metodologie didattiche.
- 3) Erogazione di corsi di formazione per personale amministrativo, tramite la piattaforma TRAMPI, sviluppata dal SAIIT con la collaborazione del Gestore del sistema informativo; tali corsi hanno consentito la formazione di circa 60.000 unità' di personale ATA presenti nelle scuole, nei CSA e nelle Direzioni Regionali sull'utilizzo delle procedure informatiche accessibili sugli applicativi SISSI e SIMPI.

I progetti informatici hanno riguardato:

- 1) Realizzazione della procedura per le iscrizioni on-line degli alunni di ogni ordine e grado, tramite accesso sul sito Internet del Ministero; tale procedura (entrata in produzione nel mese di dicembre 2002 e' stata attiva fino alla fine di gennaio 2003) aveva lo scopo di semplificare l'iscrizione degli alunni, snellendo il rapporto famiglia-

scuola e consentendo l'iscrizione da casa del proprio figlio, tramite una semplice connessione ad Internet. Tale procedura ha consentito l'iscrizione on-line di circa 250.000 alunni, è prevista la successiva riproposizione con iscrizione degli alunni alle scuole elementari anticipando l'iscrizione dei nati da gennaio a marzo 1998.

- 2) Attivazione della procedura per l'inserimento delle domande di supplenza per i docenti non di ruolo tramite il portale del Ministero, in ambiente Internet; tale procedura, che è stata utilizzata da oltre 50.000 docenti nel periodo aprile-maggio 2003, ha permesso l'inserimento delle domande di supplenza (comprehensive della scelta di un massimo di 30 preferenze di scuole nelle quali effettuare il servizio), con controllo automatico dei dati inseriti, e risparmi di spesa in termini di personale addetto nel CSA all'inserimento dei dati dei moduli cartacei delle domande di supplenza (circa 400.000 domande l'anno).
- 3) Cablaggio a larga banda degli istituti principali delle scuole italiane, utilizzando le convenzioni CONSIP; tale progetto ha consentito di sostituire le obsolete linee ISDN, presenti dal 1997 nelle scuole italiane con le più efficienti (e meno costose) linee ADSL. Tale operazione ha permesso inoltre la fruizione di posti di lavoro nelle segreterie delle scuole (a discrezione del Dirigente Scolastico) al posto delle due stazioni di lavoro che erano comprese nella fornitura ISDN e inoltre ha messo a disposizione delle scuole capacità trasmissiva utilizzabile anche per i laboratori di informatica.
- 4) Diffusione della posta elettronica per i docenti e i dirigenti scolastici.
- 5) Utilizzo del mandato informatico per le procedure di contabilità generale e di contabilità speciale, con conseguente aumento di efficienza nel pagamento dei fornitori e nella diminuzione dei tempi di lavorazione dei mandati di pagamento.
- 6) Diffusione del protocollo informatico, secondo norme AIPA, in alcuni uffici pilota dell'Amministrazione Centrale, come l'ufficio di Gabinetto del Ministro, l'Ufficio Legislativo e il Servizio Innovazione Automazione Informatica e Innovazione Tecnologica.
- 7) Applicazione per il pagamento del contributo per le famiglie che hanno figli iscritti alle scuole paritarie.³²

I progetti didattici hanno riguardato:

- 1) Realizzazione della banca dati SD2 per il censimento del software didattico commercializzato nelle scuole italiane.³³
- 2) Realizzazione della banca dati e-didateca per il censimento del software didattico prodotto dalle scuole.³⁴

³² Tale sistema ha iniziato ad operare nel mese di ottobre 2003 e' tuttora operativo e consiste in una procedura accessibile su Internet con la quale le scuole paritarie inseriscono, previa autenticazione con userid e password i dati dei propri studenti. Sulla base di questi dati sono state inviate dal Ministro, nel corso del mese di novembre 2003, circa 110.000 lettere ad altrettante famiglie che hanno figli iscritti alle scuole paritarie, per la rilevazione dei dati del minore iscritto alla scuola paritaria ed indicazioni utili al pagamento del contributo. Tali informazioni vengono poi inserite dalle scuole sulla procedura Intranet, in modo da poter procedere in modo del tutto automatico al pagamento del contributo tramite bonifico bancario o tramite assegno postale o bonifico domiciliato presso ufficio postale.

³³ Tale banca dati e' gestita e mantenuta dall'Istituto di Tecnologie Didattiche del CNR di Genova, e censisce ad oggi circa 5.000 prodotti, per ognuno dei quali e' presente una descrizione, una scheda prodotto, una scheda del fornitore, e le recensioni delle scuole che hanno gia' avuto esperienze didattiche con tale prodotto. Tale banca dati e' accessibile via Internet da parte di tutte le scuole senza alcun onere.

³⁴ Tale banca dati e' gestita e mantenuta dalla struttura informatica dell'ITC Pascal di Roma, ed archivia al momento circa 3.000 prodotti realizzati dalle scuole, con particolare riguardo al software a sorgente aperto (Opensource), per il quale il Ministero per l'Innovazione e Tecnologie ha realizzato recentemente le Linee Guida per l'utilizzo. L'accesso a tale banca dati e la fruizione di tali prodotti sono assolutamente gratuiti per le scuole di ogni ordine e grado.

- 3) Realizzazione e diffusione del programma il Divertinglese, in collaborazione con RAI Educational ed è diretto a consentire l'insegnamento ai bambini delle scuole elementari della lingua inglese tramite programmi didattici facili e divertenti.³⁵
- 4) Realizzazione e diffusione del programma il DivertiPC, in collaborazione con RAI Educational; tale trasmissione consente l'insegnamento ai bambini delle scuole elementari delle nozioni elementari dell'informatica.³⁶

Elemento portante del nuovo sistema informativo del Dipartimento dell'Istruzione (SIDI) e del successo della stessa riforma sono le banche dati, disponibili a livello regionale e centrale.

Altri progetti, previsti per il periodo 2004-2006, riguardano i seguenti aspetti:

- 1) Connessione con collegamenti Voice-over-IP per tutti gli uffici del Ministero.
- 2) Cablaggio a larga banda di tutti gli istituti scolastici, estendendo i collegamenti esistenti (che coprono alla fine del 2003 il 60 per cento degli Istituti Principali) non solo a tutti gli Istituti Principali, ma anche agli Istituti Secondari (circa 30.000 plessi).
- 3) Diffusione di apparati di ricezione satellitare in tutti gli Istituti Principali, per consentire la diffusione gratuita di trasmissioni satellitari realizzate da produttori di tipo "Educational".
- 4) Domande di supplenza on-line con firma elettronica, in base ad un'apposita convenzione tra il Ministero e le Poste Italiane per il completamento della procedura per l'invio via Internet delle domande di supplenza con un sistema di firma elettronica, realizzato da Poste Italiane, che prevede l'acquisto di una firma elettronica "monouso" presso un ufficio postale e l'utilizzo di tale firma per inviare la domanda di supplenza al sistema informativo del Ministero.
- 5) Distribuzione ai dipendenti di personal computer portatili, prevista nell'articolo 20 della legge finanziaria per il 2004.
- 6) Integrazione informatica delle biblioteche scolastiche nel sistema bibliotecario nazionale (SBN).
- 7) Connessione in videoconferenza delle sezioni pediatriche degli ospedali con le scuole.
- 8) Diffusione del protocollo informatico a tutti gli uffici del Ministero.
- 9) Integrazione del sistema informatico del dipartimento dell'istruzione con quello del dipartimento dell'università e della ricerca. Tale realizzazione, resa possibile dal nuovo regolamento di unificazione degli ex Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica in un unico Ministero, è diretta ad una unificazione delle principali banche dati disponibili in modo da seguire la carriera scolastica di ogni singolo studente, riducendo in tal modo fenomeni di dispersione scolastica e di abbandono degli studi.
- 10) Connessione in videoconferenza delle carceri minorili con le scuole, già attivata per alcuni Istituti di rieducazione italiani; consiste in una serie di collegamenti in videoconferenza fra le sezioni scolastiche delle carceri e i corrispondenti istituti professionali delle località vicine in modo da consentire la fruizione a distanza di un corso professionale, finalizzato al raggiungimento di un titolo di studio, nel corso del periodo di detenzione del minore.

³⁵ Le trasmissioni televisive sono inoltre coordinate con un ampio materiale didattico disponibile sui siti Internet del Ministero in modo da offrire al docente i tracciati delle lezioni in anticipo, per consentire di preparare la lezione in modo interattivo e attraente.

³⁶ Le trasmissioni televisive sono inoltre coordinate con un sito Internet sul quale sono presenti giochi didattici, applicativi multimediali e diverso materiale didattico con i quali lo studente si può intrattenere per approfondire lo studio dell'informatica.

7.6. *L'edilizia scolastica.*

La concreta realizzazione della riforma dell'istruzione è condizionata, oltre che dal processo di valorizzazione del ruolo dei dirigenti scolastici e dei docenti, dalle possibilità di finanziamento dell'edilizia scolastica nell'ambito delle competenze delle Regioni e degli enti locali.

La legge 11 gennaio 1996 n. 23 (legge quadro sull'edilizia scolastica) ha previsto, al fine di consentire una adeguata programmazione ed un miglioramento generalizzato dell'edilizia scolastica in ambito nazionale, finanziamenti statali alle Regioni, con ripartizione tra i competenti enti locali sulla base degli indirizzi indicati nei provvedimenti di riparto.

I finanziamenti, attivati con una procedura che vede la partecipazione della Conferenza Stato-Regioni, sono erogati sotto forma di mutui accendibili presso la Cassa Depositi e Prestiti, con totale ammortamento a carico dello Stato, e sono attribuiti secondo piani triennali di programmazione regionale articolati in piani annuali attuativi.

Nella legge finanziaria per il 2003 sono stati previsti impegni quindicennali di 10 milioni di euro dal 2003 e di circa 31 milioni di euro dal 2004.

A partire dal 1996 sono stati assegnati alle Regioni complessivi 2.964 miliardi di lire principalmente destinati all'adeguamento ed alla messa a norma degli edifici scolastici, oltre che da destinare ad aule e palestre, a completamenti funzionali, ad eliminare i doppi turni e per fronteggiare i fitti onerosi.

Altri finanziamenti, per complessivi 5.700 miliardi di lire, sono conseguiti all'attivazione di leggi speciali per fronteggiare esigenze straordinarie connesse a fatti contingenti:

- lire 4 mila miliardi, ai sensi della legge n. 488 del 1986, destinati all'eliminazione dei doppi turni;
- lire 1.500 miliardi, ai sensi della legge n. 430 del 1991, di prosecuzione del precedente finanziamento;
- lire 200 miliardi destinati alle aree depresse del Meridione, previsti dalla legge n. 431 del 1996.

I criteri per la ripartizione dei finanziamenti attribuiti alle Regioni si fondano sui seguenti indicatori:

1. affollamento delle strutture scolastiche;
2. precarietà degli edifici e degli impianti;
3. carenza di palestre ed impianti sportivi;
4. organizzazione del territorio;
5. entità delle locazioni onerose degli immobili adibiti all'uso scolastico e del patrimonio storico

Nel terzo triennio (2003-2005) di applicazione della legge n. 23 del 1996 sono state assegnate alle Regioni, in due annualità, 461.516.248 di euro, secondo la seguente ripartizione:

Regioni	Prima annualità	Seconda annualità	Totale
Abruzzo	3.613.208	10.864.907	14.478.115
Basilicata	1.741.899	5.256.324	6.998.223
Calabria	7.551.365	23.854.702	31.406.067
Campania	11.459.394	37.685.968	49.145.362
Emilia R.	7.106.972	20.842.228	27.949.200
Friuli V.G.	2.602.365	7.521.147	10.123.512
Lazio	8.163.966	26.398.526	34.562.492
Liguria	3.014.714	8.781.518	11.796.232
Lombardia	12.114.804	37.953.236	50.068.040
Marche	3.352.318	10.101.463	13.453.781
Molise	1.307.231	3.748.906	5.056.137
Piemonte	6.747.058	20.822.306	27.569.364
Puglia	8.036.621	25.300.455	33.337.076
Sardegna	4.483.421	13.841.685	18.325.106
Sicilia	12.020.200	37.301.226	49.321.426
Toscana	8.040.946	23.670.702	31.711.648
Umbria	1.840.968	5.635.141	7.476.109
Trentino*	1.586.455	5.106.039	6.692.494
Valle d' Aosta	287.089	826.291	1.113.370
Veneto	7.529.657	23.402.837	30.932.494
Totale	112.600.641	348.915.607	461.516.248
* di cui prov. TN	746.318	2.399.813	146.131
prov. BZ	840.137	2.706.226	3.546.363

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

L'art. 80, comma 21, della legge finanziaria per il 2003 (27 dicembre 2002, n. 289) ha previsto l'attivazione di un piano straordinario per la messa in sicurezza nelle scuole, con particolare riguardo a quelle insistenti nelle zone a rischio sismico, nell'ambito del programma delle infrastrutture di cui alla legge n. 443 del 21 dicembre 2001.

Sono state avviate le attività finalizzate all'attuazione dell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, articolata per Regioni, di cui all'articolo 7 della legge n. 23 del 1996

7.7. Il personale.

7.7.1. I contratti collettivi di lavoro.

Già nell'art.16 della legge n. 448 del 2001 era prevista l'immediata disponibilità per l'anno 2002 di 108,46 milioni, subordinando invece l'utilizzo delle disponibilità finanziarie per gli anni successivi al conseguimento delle economie di spesa derivanti dal processo attuativo delle disposizioni indicate nell'art. 22, commi 1 e 4, della stessa legge, concernenti la riduzione delle dotazioni organiche, ed al contenimento delle ore aggiuntive.

La verifica dell'effettivo conseguimento di tali economie, alla data del 31 dicembre 2002, era quindi determinante ai fini della dimostrazione della effettiva copertura del contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale della scuola.

Le risultanze finali della gestione del Ministero per l'istruzione, università e ricerca, per l'esercizio 2002 non hanno evidenziato le predette economie ed anzi sono state rilevate consistenti eccedenze di spesa.

Le Sezioni Riunite di questa Corte, nel rendere certificazione positiva dei costi del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto della scuola per il quadriennio 2002- 2005 ed al biennio economico 2002-2003, sottoscritto in data 16 maggio 2003, hanno espresso perplessità sulla copertura finanziaria degli oneri previsti nel predetto contratto.

Ai fini della copertura finanziaria del contratto in questione il dipartimento della ragioneria generale dello Stato con nota del 20 giugno 2003 ha indicato che la riduzione del

personale docente realizzata nell'anno scolastico 2002-2003, considerando anche la maggiore utilizzazione di personale soprannumerario, che, di fatto, ha comportato un minor fabbisogno di personale supplente, è stata di 6.878 unità e pertanto, a decorrere dall'anno 2003, le somme di spesa da utilizzare in sede contrattuale sono state quantificate in 191 milioni. In altri termini, vi sarebbe stata una diminuzione degli oneri finanziari, definita economia di spesa, in misura pari a 191 milioni.

Tale dato non è apparso compatibile con quanto evidenziato nella citata relazione dalle Sezioni Riunite, secondo le quali sono state di particolare consistenza nel 2002 le eccedenze verificatesi per il pagamento delle spese per supplenze temporanee fino al termine dell'attività didattica che pongono in evidenza la difficile governabilità del fenomeno del precariato, sulle cui cause la Corte si è già detto in precedenza.

Ai fini dell'ammissibilità della copertura finanziaria del predetto contratto le Sezioni Riunite hanno chiesto una specifica dimostrazione contabile della effettiva realizzazione alla data del 31 dicembre 2002 delle indicate economie di spesa ovvero l'integrazione della copertura con altri mezzi finanziari.

Tenuto conto che il dato di riferimento della consistenza numerica del personale destinatario del contratto è di grande rilevanza, non soltanto ai fini della verifica della quantificazione dei costi, anche perchè la pretesa riduzione del personale dà luogo ad economie in parte utilizzabili per la copertura della contrattazione integrativa (art. 40, comma 1, legge n. 449 del 1997), e che tale carenza poteva sfociare in una incompletezza del dato documentale, le Sezioni Riunite hanno chiesto che venissero esattamente documentate le economie, quantificate in 46 miliardi per gli esercizi 2001 e 2002, derivanti dal processo di razionalizzazione e riordino delle istituzioni scolastiche e che avrebbero portato ad un ridimensionamento degli istituti e ad una riduzione degli organici del personale amministrativo.

In termini numerici, secondo dati forniti dall'Amministrazione, doveva essere conseguito l'obiettivo della riduzione di 12.600 posti che avrebbero dovuto dare luogo alle previste economie.

Sul punto è in corso attività istruttoria diretta all'acquisizione di una dettagliata dimostrazione dell'effettiva realizzazione delle riduzioni di posti, in organico di fatto, a seguito del processo di razionalizzazione delle istituzioni scolastiche e del verificarsi delle previste economie di spesa.

Secondo dati in possesso di questa Corte i posti ridotti non sarebbero pari a quelli previsti e, pur ponendo in evidenza comunque lo sforzo dell'amministrazione nel processo di razionalizzazione delle istituzioni scolastiche, dimostra come non conseguito l'obiettivo della riduzione sopra indicata.

Inoltre, il dato relativo alla riduzione è comunque neutralizzato dal verificarsi anche nell'esercizio 2003 di notevoli eccedenze di spesa, situazione che conferma la scarsa affidabilità di forme di copertura di spesa di oneri contrattuali connesse ad economie di spesa conseguenti a pressoché improbabili riduzioni di posti di docenti.

Con il contratto collettivo nazionale di lavoro per l'anno scolastico 2002-2003, sottoscritto in data 29 maggio 2002, è stata prevista una disciplina delle utilizzazioni e delle assegnazioni provvisorie del personale docente, educativo, ausiliario, tecnico ed amministrativo che è diretta al reimpiego qualificato del personale in soprannumero, in piena realizzazione degli obiettivi formativi e curriculari previsti per ciascun ordine di scuole, assicurando la continuità didattica e la valorizzazione delle competenze professionali.

Nelle operazioni di utilizzazione e di assegnazione provvisoria del personale docente sono previste precedenza per particolari condizioni di salute, familiari o per lo svolgimento di cariche presso pubbliche amministrazioni.

Il contratto nazionale di lavoro per il comparto scuola ha introdotto dal 1999 un particolare istituto contrattuale per "misure incentivanti per progetti nelle scuole situate in zone

a rischio”, per interventi mirati alla prevenzione della dispersione scolastica e al recupero dell’insuccesso, in particolari zone del Paese a rischio di devianza sociale e criminalità minorile e caratterizzate da abbandoni scolastici sensibilmente superiori alla media nazionale.

In base alla previsione contrattuale, le scuole situate nelle predette zone erano invitate ad elaborare progetti specifici, finanziati dal Ministero dell’Istruzione, in base alle disponibilità delle risorse complessive previste nella contrattazione integrativa del comparto scuola ed ai criteri selettivi ivi individuati.

Le risorse assegnate per compensare il personale scolastico impegnato nei progetti, sono state di circa 47 milioni, ad iniziare dall’esercizio finanziario 1999, con possibilità di integrazione da parte di altre amministrazioni pubbliche, enti locali, ed altri organismi.

Il personale coinvolto nel progetto aveva diritto ad un’indennità mensile accessoria commisurata alle prestazioni esigibili per la durata prevista della realizzazione del progetto stesso, in misura fissa determinata in contrattazione nazionale. Il contratto nazionale 24 luglio 2003 ha previsto ora che la determinazione delle misure del compenso sia definita in sede territoriale.

Per l’individuazione delle aree a maggior rischio di disagio sociale e di devianza minorile il CCNL prevedeva la determinazione delle scelte da parte dell’amministrazione scolastica d’intesa con le organizzazioni sindacali, sentiti gli enti locali, la prefettura, le aziende sanitarie locali, il tribunale dei minorenni e le altre istituzioni locali preposte, sulla base di parametri riferiti alla devianza sociale, alla criminalità minorile e all’abbandono scolastico.

In apposito accordo intervenuto tra Ministero e sindacati, venivano individuate come aree specifiche a rischio 28 province (prevalentemente dell’area meridionale e insulare) e quattro aree metropolitane.

Non sono state erogate le somme, pari a 35 milioni, destinate all’autoaggiornamento previste per il personale docente in applicazione del CCNL integrativo stipulato il 5 giugno 2002.

7.7.2. La gestione del personale.

Secondo dati forniti dal Ministero, le unità di personale in servizio sono distribuite tra le diverse strutture presso l’amministrazione centrale, secondo lo schema di seguito esposto:

UFFICIO	A1	B1	B2	B3	C1	C2	C3	TOTALI
GABINETTO MINISTRO	12	27	71	3	52	1	7	173
DIPARTIMENTO SVILUPPO ISTRUZIONE	2	4	12		21		1	40
DIP. SVILUPPO ISTRUZ. - D.G. ORDINAMENTI SCOLASTICI	4	7	53	2	48		15	129
DIP. SVILUPPO ISTRUZ. - D.G. FORMAZIONE E AGGIOR. PERSONALE SCUOLA	2	3	22	2	22	1	1	53
DIP. SVILUPPO ISTRUZ. - D.G. RELAZIONI INTERNAZIONALI	2	4	22		25	5	6	64
DIPARTIMENTO SERVIZI TERRITORIO	3	2	1		2	1	2	11
DIP. SERVIZI TERRITORIO - D.G. ORGANIZZAZIONE SERVIZI TERRITORIO	2	11	53		41	1	16	124
DIP. SERVIZI TERRITORIO - D.G. ISTRUZ.POST-SECOND., ADULTI, PERC.INTEGR.		7	12		15	1	4	39
DIP. SERVIZI TERRITORIO - D.G. PERSONALE SCUOLA E AMMINISTRAZIONE	9	9	67	5	81	3	16	190
DIP. SERVIZI TERRITORIO - D.G.STATUS STUD., POLITICHE GIOV., ATT. MOTORIE	4	4	9		18		2	37
SERVIZIO AUTOMAZIONE INFORMATICA E INNOVAZIONE TECNOLOGICA	2	2	22		25	4	6	61
SERVIZIO AFFARI ECONOMICO-FINANZIARI	11	30	43	2	32	1	5	124
SERVIZIO COMUNICAZIONE		1	15		6	1	4	27
UFFICIO STRALCIO ISTITUTI ALTA CULTURA	2		7		8	1	2	20
UNIVERSITA', RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA			8		22			30
NON ASSEGNATO (poiché in comando o fuori ruolo)		5	35		19	1	6	66
TOTALI	55	116	452	14	437	21	93	1.188

con prevalenza del Dipartimento dei servizi del territorio con 401 unità, seguito dal Dipartimento per lo sviluppo dell’istruzione con 286 unità.

Carenze significative sono state rilevate, sempre secondo la medesima fonte, nella copertura degli organici del personale in servizio presso le direzioni regionali dell’amministrazione scolastica periferica: rispetto ad un organico di 10.000 unità ne sono

presenti 7.416, con una vacanza di 2.584 unità ed una punta massima di 381 unità mancanti nella regione Lombardia, seguita dalla regione Veneto con 203 unità. L'entità della carenza è più facilmente desumibile ponendo a raffronto il dato dei posti vacanti con quello degli organici: nella regione Lombardia la copertura è pari al 38,4 per cento (381 unità su 991 di organico) e nel Veneto è pari al 35,24 per cento (203 unità su 576 di organico).

Sono state assegnate nel corso del 2002 n. 606 posizioni dirigenziali, delle quali 175 per l'amministrazione centrale e 431 per gli uffici scolastici regionali, dati confermati anche per il 2003.

7.7.3. I dirigenti scolastici.

Nell'anno scolastico 2002- 2003 sono stati 8.751 unità, delle quali 5.886 assegnate alla scuola elementare e secondaria di primo grado e ai circoli didattici, 3.276 agli istituti comprensivi, 1.595 alle istituzioni scolastiche di primo grado e 2.865 a quelle di secondo grado.

La dotazione organica è stata determinata con decreto del 12 dicembre 2002, con una ripartizione della dimensione regionale e per settori formativi di ogni ordine e grado di scuola.

Notevole è stato l'impegno profuso per le assunzioni a tempo determinato, anche se sono stati evidenziati alcuni ritardi nella compilazione delle graduatorie di istituto, che pure costituiscono documenti essenziali per un corretto ed efficace avvio di funzionamento del sistema scolastico.

Dirigenti scolastici
A.S. 2002/03

Regione	Scuola elementare e secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
PIEMONTE	390	173	563
LOMBARDIA	741	327	1.068
LIGURIA	137	70	207
VENETO	441	203	644
FRIULI VENEZIA GIULIA	103	54	157
EMILIA ROMAGNA	308	158	466
TOSCANA	315	165	480
UMBRIA	97	53	150
MARCHE	150	83	233
LAZIO	535	289	824
ABRUZZO	167	78	245
MOLISE	52	27	79
CAMPANIA	806	352	1.158
PUGLIA	542	251	793
BASILICATA	105	47	152
CALABRIA	379	164	543
SICILIA	507	284	791
SARDEGNA	111	87	198

Area geografica	Scuola elementare e secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
NORD OVEST	1.268	570	1.838
NORD EST	852	415	1.267
CENTRO	1.097	590	1.687
SUD	2.051	919	2.970
ISOLE	618	371	989
Totale nazionale	5.886	2.865	8.751

Fonte: MIUR – Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica:
 "La Scuola Statale: sintesi dei dati" anno scolastico 2002-2003

7.7.4. L'organico del personale docente.

La risorsa professionale costituisce indubbiamente l'elemento centrale dell'intero sistema scolastico nazionale, ma rappresenta nel contempo un rilevante onere finanziario che va amministrato con criteri di efficienza e di efficacia.

Uno dei principali impegni dell'Amministrazione è sempre stato quello di controllare la spesa e di far coincidere il più possibile la previsione con la situazione di fatto.

La particolare complessità del sistema scolastico, la mobilità del personale, il turn over, nonché, soprattutto, l'esigenza di garantire un servizio formativo efficiente a tutela dei diritti dei minori, non rendono facile il mantenimento degli assetti e la riduzione delle sacche di precariato e di discontinuità formativa.

L'obiettivo che si cerca di perseguire, a questo proposito, è quello di far coincidere il più possibile l'organico di diritto dei docenti con l'organico di fatto.

Nel 2003 l'organico di diritto del personale docente, determinato all'inizio del 2001 anche in attuazione delle norme di legge finanziarie, è stato di quasi 747.155 unità.

Posti di docente in organico di diritto – anno 2003

	materna	elementare	Media	superiore	Totale
Posti di docente	83.626	252.266	176.358	234.905	747.155
	11,2%	33,8%	23,6%	31,4%	100,0%

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

I posti di insegnante elementare rappresentano un terzo dell'intero organico di diritto; quelli di scuola secondaria di secondo grado più del 31 per cento.

I posti di insegnante nell'organico di diritto comprendono tutte le tipologie contemplate: posti normali, posti di sostegno, cattedre, specialisti. Non comprendono quindi i posti costituiti limitatamente all'anno scolastico di sostegno in deroga; non comprendono nemmeno i posti dei docenti per l'insegnamento della religione cattolica.

La maggior parte dei posti di docente costituiti in organico di diritto sono coperti da docenti con contratto a tempo indeterminato. La vacanza di posto determinata per cessazione dal servizio viene colmata normalmente con nuove nomine, ma l'eventuale sospensione delle nomine in ruolo può determinare il rinvio di assunzione e la conseguente nomina di personale a tempo determinato con rapporto di lavoro per l'intero anno.

Vi sono inoltre posti di organico che si rendono disponibili per l'impiego diverso o per l'assenza del personale (comandi, mandati amministrativi, distacchi sindacali, aspettative, ecc.) con conseguente determinazione di assunzione di personale a tempo determinato con rapporto di lavoro annuo.

Infine, la costituzione di fatto limitatamente all'anno di nuovi posti (posti di sostegno, sdoppiamento di classi, esoneri dei docenti vicari, ecc.) rende necessaria l'assunzione di altro personale con contratto a tempo determinato.

La quantità di personale con contratto a tempo determinato, oltre a fornire la misura del grado di precarietà complessiva del sistema scolastico, consente di individuare il livello di stabilità di ciascun settore scolastico.

Nel 2003 il personale con contratto a tempo determinato (nomina annua e nomina fino al termine della attività scolastiche), con esclusione dei docenti impegnati nelle supplenze brevi e di quelli preposti all'insegnamento della religione cattolica, è stato quasi 105 mila.

Personale docente con contratto a tempo determinato annuale e fino al termine delle attività didattiche
anno 2003

	materna	elementare	media	superiore	totale
A tempo determinato	9.806	26.669	27.220	41.354	105.049
%	9,3%	25,4%	25,9%	39,4%	100,0%

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Gli istituti di istruzione secondaria di II grado, con oltre 41 mila docenti a tempo determinato, hanno utilizzato il 39,4 per cento dell'intera risorsa umana, mentre la scuola materna, in condizioni di maggior stabilità, ne ha utilizzato solamente il 9,3 per cento (equivalenti a 9.806 persone).

Complessivamente il personale docente, a tempo indeterminato (736.134 unità) e a tempo determinato (105.049) impiegato nel 2003 è stato di 841.183 unità. Il personale di ruolo ha rappresentato circa l'88,5 per cento del personale utilizzato.

Ponendo a raffronto i dati relativi alla popolazione scolastica e quelli relativi ai docenti nel quinquennio dal 1997-1998 al 2002-2003, si può osservare che la popolazione scolastica iscritta nelle istituzioni statali è passata da 7.599.100 unità alla fine del 1997 a 7.607.997 all'inizio dell'anno 2002-03, con un incremento minimo di 8.877 unità, pari alla variazione positiva dello 0,12 per cento.

Nel medesimo periodo i docenti di scuola secondaria di II grado, che avrebbero dovuto diminuire di quasi 32 mila unità, sono aumentati esattamente di quasi 26 mila persone, passando da 803.052 di fine 1997 a 833.049 all'inizio del 2001-2002, con un tasso di incremento del 3,7 per cento che, oltre ad essere difforme da quanto stabilito dalle norme finanziarie, è risultato comunque non direttamente proporzionale all'incremento intervenuto nella popolazione scolastica.

7.7.5. Rapporto alunni/docenti.

Come è noto, l'Italia detiene il primato negativo, tra i Paesi dell'Unione, di uno dei rapporti più bassi del numero di docenti in rapporto al numero degli alunni.

Il Ministro per l'istruzione, nel discorso di presentazione del suo mandato alla Camera nel luglio 2001, ha evidenziato lo scarto del livello italiano rispetto a quello europeo.

Il dato non va assunto in termini assoluti, perché quel rapporto nasconde altre situazioni non omogenee tra i Paesi europei, quali, ad esempio, gli orari scolastici giornalieri, l'assistenza individuale o di piccoli gruppi a favore di alunni disabili.

E' opportuno procedere alla determinazione del rapporto alunni/docenti, utilizzando a riferimento il numero complessivo del personale in servizio (organico di fatto), anziché quello riferito ai posti di organico (organico di diritto).

La media nazionale, riferita a tutti gli ordini di scuole, nel 2003 è stata di 9,2 alunni per ogni insegnante utilizzato. La scuola media ha fatto registrare, con 8,6, il rapporto più basso, mentre la scuola dell'infanzia (materna) quello più alto (10,9).

Rapporto alunni/docenti nei diversi ordini di scuola – anno 2003

	materna	elementare	media	superiore	totale
alunni	960.984	2.515.219	1.701.449	2.442.575	7.620.227
personale docente	88.131	268.390	197.992	272.718	827.231
rapporto alunni/docenti	10,9	9,4	8,6	9,0	9,2

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Con decreto interministeriale n. 131 del 18 dicembre 2002 sono state determinate, tenendo conto delle disposizioni previste nell'articolo 22 della legge n. 448 del 2001, le dotazioni organiche del personale docente per l'anno scolastico 2002-2003.

Tali dotazioni sono state previste anche in relazione alle esigenze di funzionamento delle istituzioni scolastiche rapportate al numero degli alunni ed alla distribuzione degli stessi nelle classi nonché, per la scuola elementare e quella materna, della configurazione degli organici funzionali, e, per l'istruzione secondaria, con riguardo all'entità dei curricula relativi ad ogni ordine e grado di scuola, alle condizioni di funzionamento delle singole istituzioni scolastiche ed alla necessità di garantire interventi a sostegno degli alunni in particolari situazioni di disagio.

Il meccanismo di verifica e di monitoraggio dell'applicazione delle predette disposizioni ha accertato una non completa riduzione del 12.600 posti previsti, con conseguenti riflessi sull'incidenza della spesa, oltre che con violazione della rigorosa osservanza della normativa riguardante la materia.³⁷

7.7.6. Il personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Il personale in servizio nelle scuole statali di ogni ordine e grado nell'anno scolastico 2002-2003 è stato di 248.246 unità (245.989 unità nel precedente anno scolastico), di cui 187.767 di personale a tempo indeterminato e 69.479 di personale a tempo determinato.

³⁷ Con riferimento all'anno scolastico 2002-2003 dalle risultanze dei dati finali della gestione, con specifico riferimento al fenomeno, di cospicua rilevanza, delle eccedenze di pagamento per oneri di personale per stipendi o per retribuzioni al personale direttivo, docente e non docente della scuola, amministrativo, tecnico ed ausiliario, spese per supplenze annuali e temporanee e quelle per l'insegnamento della religione.

Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario con contratto a tempo indeterminato per livello

Regione	III livello	IV livello	V livello	Totale
PIEMONTE	7.274	3.917	688	11.879
LOMBARDIA	14.940	7.654	1.329	23.923
LIGURIA	2.830	1.347	253	4.430
VENETO	8.116	4.294	769	13.179
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.965	1.240	213	3.418
EMILIA ROMAGNA	6.385	3.354	548	10.287
TOSCANA	6.495	3.246	562	10.303
UMBRIA	1.672	1.043	177	2.892
MARCHE	3.350	1.780	268	5.398
LAZIO	8.678	5.749	968	15.395
ABRUZZO	2.832	1.524	273	4.629
MOLISE	803	402	91	1.296
CAMPANIA	14.964	7.261	1.271	23.496
PUGLIA	8.405	5.136	879	14.420
BASILICATA	1.997	1.022	178	3.197
CALABRIA	6.471	3.376	626	10.473
SICILIA	13.566	6.594	1.129	21.289
SARDEGNA	5.125	2.339	399	7.863
Area geografica	III livello	IV livello	V livello	Totale
NORD OVEST	25.044	12.918	2.270	40.232
NORD EST	16.466	8.888	1.530	26.884
CENTRO	20.195	11.818	1.975	33.988
SUD	35.472	18.721	3.318	57.511
ISOLE	18.691	8.933	1.528	29.152
Totale nazionale	115.868	61.278	10.621	187.767

Fonte: MIUR – Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica
 "La Scuola Statale: sintesi dei dati" anno scolastico 2002-2003

Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario con contratto a tempo indeterminato per profilo professionale										
Regione	Collaboratore scolastico	Collaboratore scolastico tecnico (guardarobiere)	Collaboratore scolastico tecnico (addetto aziende agrarie)	Assistente amministrativo	Assistente tecnico	Cuoco	Infermiere	Direttore dei servizi generali e amministrativi	Totale	
PIEMONTE	7.259	15	0	3.087	815	10	5	688	11.879	
LOMBARDIA	14.922	18	0	6.102	1.531	16	5	1.329	23.923	
LIGURIA	2.825	5	0	1.046	295	4	2	253	4.430	
VENETO	8.087	29	0	3.376	882	26	10	769	13.179	
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.957	8	0	913	315	10	2	213	3.418	
EMILIA ROMAGNA	6.375	9	1	2.618	729	5	2	548	10.287	
TOSCANA	6.474	21	0	2.541	682	17	6	562	10.303	
UMBRIA	1.666	6	0	786	245	9	3	177	2.892	
MARCHE	3.339	11	0	1.282	479	13	6	268	5.398	
LAZIO	8.653	24	1	4.359	1.357	24	9	968	15.395	
ABRUZZO	2.813	19	0	1.170	325	21	8	273	4.629	
MOLISE	798	5	0	327	67	7	1	91	1.296	
CAMPANIA	14.945	19	0	5.701	1.542	16	2	1.271	23.496	
PUGLIA	8.392	12	1	4.048	1.071	11	6	879	14.420	
BASILICATA	1.985	9	3	746	260	11	5	178	3.197	
CALABRIA	6.443	28	0	2.546	788	33	9	626	10.473	
SICILIA	13.541	23	2	5.262	1.304	19	9	1.129	21.289	
SARDEGNA	5.105	19	1	1.739	571	21	8	399	7.863	

Area geografica	Collaboratore scolastico	Collaboratore scolastico tecnico (guardarobiere)	Collaboratore scolastico tecnico (addetto aziende agrarie)	Assistente amministrativo	Assistente tecnico	Cuoco	Infermiere	Direttore dei servizi generali e amministrativi	Totale
NORD OVEST	25.006	38	0	10.235	2.641	30	12	2.270	40.232
NORD EST	16.419	46	1	6.907	1.926	41	14	1.530	26.884
CENTRO	20.132	62	1	8.968	2.763	63	24	1.975	33.988
SUD	35.376	92	4	14.538	4.053	99	31	3.318	57.511
ISOLE	18.646	42	3	7.001	1.875	40	17	1.528	29.152
Totale nazionale	115.579	280	9	47.649	13.258	273	98	10.621	187.767

Fonte: MIUR – Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica - "La Scuola Statale: sintesi dei dati" anno scolastico 2002-2003

Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario con contratto a tempo determinato per livello

Regione	III livello	IV livello	V livello
PIEMONTE	4.133	1.294	0
LOMBARDIA	8.591	2.925	0
LIGURIA	1.128	403	0
VENETO	4.386	1.586	0
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.523	387	0
EMILIA ROMAGNA	3.253	1.197	0
TOSCANA	3.075	1.029	0
UMBRIA	1.061	207	0
MARCHE	1.648	545	0
LAZIO	5.165	1.442	0
ABRUZZO	1.542	402	0
MOLISE	409	164	0
CAMPANIA	3.716	2.335	0
PUGLIA	3.914	1.359	0
BASILICATA	559	217	0
CALABRIA	2.154	585	0
SICILIA	3.838	1.834	0
SARDEGNA	1.028	445	0

Area geografica	III livello	IV livello	V livello
NORD OVEST	13.852	4.622	0
NORD EST	9.162	3.170	0
CENTRO	10.949	3.223	0
SUD	12.294	5.062	0
ISOLE	4.866	2.279	0
Totale nazionale	51.123	18.356	0

Fonte: MIUR – Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica
 "La Scuola Statale: sintesi dei dati" anno scolastico 2002-2003

Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario con contratto a tempo determinato per profilo professionale

Regione	Collaboratore scolastico	Collaboratore scolastico tecnico (guardarobiere)	Collaboratore scolastico tecnico (addetto aziende agrarie)	Modello vivente	Assistente amministrativo	Assistente tecnico	Cuoco	Infermiere	Direttore dei servizi generali e amministrativi	Totale
PIEMONTE	4.114	2	12	5	871	413	9	1	0	5.427
LOMBARDIA	8.559	11	14	7	2.013	896	14	2	0	11.516
LIGURIA	1.123	0	2	3	241	159	3	0	0	1.531
VENETO	4.360	13	12	1	1.059	504	19	4	0	5.972
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.515	3	5	0	244	141	1	1	0	1.910
EMILIA ROMAGNA	3.229	6	15	3	814	371	10	2	0	4.450
TOSCANA	3.046	13	16	0	689	319	18	3	0	4.104
UMBRIA	1.057	4	0	0	97	101	7	2	0	1.268
MARCHE	1.636	7	5	0	375	158	10	2	0	2.193
LAZIO	5.146	10	6	3	883	543	14	2	0	6.607
ABRUZZO	1.526	7	7	2	286	96	16	4	0	1.944
MOLISE	406	0	1	2	109	54	0	1	0	573
CAMPANIA	3.688	23	5	0	1.681	639	12	3	0	6.051
PUGLIA	3.898	6	9	1	903	437	17	2	0	5.273
BASILICATA	550	7	0	2	148	57	10	2	0	776
CALABRIA	2.147	3	2	2	335	232	14	4	0	2.739
SICILIA	3.811	5	21	1	1.183	636	13	2	0	5.672
SARDEGNA	1.001	8	19	0	280	148	14	3	0	1.473

Fonte: MIUR – Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica - "La Scuola Statale: sintesi dei dati" anno scolastico 2002-2003

Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario con contratto a tempo determinato per profilo professionale

Area geografica	Collaboratore scolastico	Collaboratore scolastico tecnico (guardarobiere)	Collaboratore scolastico tecnico (addetto aziende agrarie)	Modello vivente	Assistente amministrativo	Assistente tecnico	Cuoco	Infermiere	Direttore dei servizi generali e amministrativi	Totale
NORD OVEST	13.796	13	28	15	3.125	1.468	26	3	0	18.474
NORD EST	9.104	22	32	4	2.117	1.016	30	7	0	12.332
CENTRO	10.885	34	27	3	2.044	1.121	49	9	0	14.172
SUD	12.215	46	24	9	3.462	1.515	69	16	0	17.356
ISOLE	4.812	13	40	1	1.463	784	27	5	0	7.145
Totale	50.812	128	151	32	12.211	5.904	201	40	0	69.479

Fonte: MIUR – Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica - "La Scuola Statale: sintesi dei dati" anno scolastico 2002-2003

E' proseguita la delicata e complessa procedura prevista dall'art. 8 della legge n. 14 del 1999 che ha previsto, a partire dal 1 settembre 2000, il passaggio nei ruoli dell'amministrazione dello Stato del personale degli enti locali assegnato a prestare servizio presso le istituzioni scolastiche, con l'applicazione di ulteriori oneri finanziari conseguenti al predetto passaggio, quali quelli derivanti dall'applicazione del TFR.

Per la stabilizzazione di quasi sedici mila lavoratori socialmente utili, già impegnati nelle scuole, con l'affidamento ad imprese e consorzi di imprese dei servizi di pulizia, con decreto del 27 luglio 2001 è stato reso indisponibile il 25 per cento dei posti di organico delle scuole interessate per le operazioni di sistemazione e di nomina del personale statale (circa 13.238 posti su un totale di 264.891 in organico).

Secondo dati forniti dal sistema informativo del Ministero, relativi all'anno scolastico 2002- 2003, sono state 61.661 le unità di personale con contratto a tempo determinato, così distribuite: 18.474 unità nelle regioni del Nord Ovest, 17.356 unità del Sud, 14.172 unità nel Centro, 12.332 unità nel Nord Est, 7.146 unità nelle Isole.

PARTE II
UNIVERSITA' E RICERCA

Considerazioni di sintesi.

L'anno 2003, diversamente dai precedenti, non ha apportato nuove modifiche di ordinamento e organizzative ai sistemi dell'istruzione superiore e della ricerca. La notazione non costituisce rilievo critico per una presunta incapacità realizzativa di fronte agli aspetti dei due sistemi che ancora necessitano di interventi, ma intende sottolineare l'opportunità che essi siano oggetto di attenta riflessione. Soprattutto, per l'esigenza di acquisire piena consapevolezza delle difficoltà strutturali e delle interazioni che li legano, e riuscire, quindi, a progettare soluzioni che, reggendo la verifica della realtà, facciano ottenere effettivi miglioramenti qualitativi nei servizi della ricerca e dell'istruzione.

La contingenza della finanza pubblica incide, ovviamente, sui sistemi dell'istruzione superiore e della ricerca, che, in particolare in alcuni snodi ne accusano i riflessi. L'adeguamento delle strutture edilizie e il sostegno della ricerca industriale, che offre l'opportunità di far confrontare il mondo della ricerca universitaria e degli enti con le esigenze della produzione, risultano dall'esame del rendiconto MIUR obiettivi che denunciano insufficienza di risorse. Nel complesso, il Ministero nel 2003 ha potuto sostenere l'azione delle università e della ricerca con il 2,3 per cento della spesa finale dello Stato – 10.643 milioni di euro -, entità che allontana il raggiungimento dell'obiettivo segnato dal Consiglio Europeo di Barcellona nel marzo 2002 : 3 per cento del PIL nel 2010.

Se è questa la situazione sotto il profilo strettamente finanziario, dovrebbe essere evitato il ricorso a procedure amministrative che legano l'azione di spesa dell'amministrazione a non lineari percorsi, costringendola ad impegnare tempo ed energie lavorative in itinerari che si concretano in passaggi burocratici, privi di alcun significato. Ciò accade, per le norme vigenti, non per acquisire nuove risorse al *budget* del Ministero, ma solo per distribuire i Fondi, già presenti nello stato di previsione fin dal primo giorno dell'esercizio finanziario, tra le destinazioni stabilite dalle singole leggi di autorizzazione. L'Amministrazione ha documentato il blocco che ne è conseguito nel trasferimento dei Fondi ai soggetti che ne avevano titolo.

Constatazioni positive consentono i progressi raggiunti nella messa a punto di due strumenti fondamentali per il governo del sistema universitario: la *banca dati dell'offerta formativa* e *l'anagrafe degli studenti*, la prima descrittiva dei contenuti didattici dei corsi di studio attivati nelle sedi universitarie; delle risorse di docenza, di strutture e di servizi ad essi dedicate; dei requisiti di ammissione richiesti agli studenti; la seconda descrittiva dei dati personali e dei *curricula* acquisiti dagli studenti nei percorsi di studio. Dalla integrazione dei due strumenti, resa possibile dalla loro realizzazione su infrastruttura informatica, risulterà facilitato l'esercizio, partecipato e condiviso, dei poteri di guida del sistema da parte degli atenei, della CRUI, del MIUR. Altro aspetto di non minor rilievo sta nella possibilità che viene offerta alla collettività delle famiglie, delle imprese e del mondo del lavoro di avere conoscenza diretta delle risorse e delle opportunità costituite dal sistema universitario.

Aspetti che meritano una valutazione altrettanto positiva sono i risultati assicurati dai programmi di ricerca di interesse nazionale – PRIN – e dal Fondo per gli investimenti nella ricerca di base – FIRB. Essi, pur non potendo fare affidamento su un adeguato costante volume finanziario, per le modalità adottate di gestione amministrativa e di valutazione scientifica, gli uni per la ricerca intra-universitaria, l'altro per l'associazione che promuove tra ricercatori universitari e ricercatori degli enti e delle imprese, hanno acquisito un buon livello di validità. L'attenzione per il monitoraggio dei risultati e per i tempi di erogazione delle risorse costituiscono ulteriori tratti meritevoli di considerazione. Le rispettive dotazioni sono state nel 2003 di 127 e 208 milioni.

Il Ministero ha annunciato di avere allo studio la riforma del finanziamento ordinario delle università. L'intento è da condividere, essendo ormai datato il modulo utilizzato in questi anni, eccessivamente pesante negli adempimenti che richiede la sua gestione annuale,

discutibile nell'ancoraggio ad alcuni parametri, che può produrre disfunzionalità. La Corte, nell'attesa di potersi pronunciare sul progetto di riforma, ove richiestane, e comunque quando essa sarà attuata, raccomanda che il nuovo sistema di provvista

- presupponga la conoscibilità del quadro finanziario complessivo e dei servizi resi dalle singole istituzioni universitarie;
- sia strettamente collegato agli esiti di una valutazione dei servizi caratterizzata da indipendenza;
- riconsideri su nuove basi il nesso con il numero di studenti iscritti;
- consideri, come elementi che concorrano a determinare quote del finanziamento, il numero e il livello qualitativo dei diplomati e laureati;
- non escluda l'attenzione per la ricerca svolta nell'ateneo.

Nell'immediato è necessario l'impegno di ogni istituzione universitaria, della CRUI, del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'ISTAT perché si dia alla fine, dopo quindici anni, attuazione alla legge che impone l'omogenea redazione dei conti consuntivi degli atenei al fine di ottenere il quadro del sistema e di concorrere, su basi di affidabilità, alla costruzione del conto delle pubbliche amministrazioni.

Non ultima osservazione costituisce l'assetto degli enti di ricerca, negli anni scorsi oggetto di ripetuti riordinamenti. Di certo miglioramenti nel loro funzionamento e nelle attività di ricerca non è facile cogliere. Forse, un limite nell'azione sin qui condotta è dato dall'essersi troppo concentrati sul disegno organizzativo del singolo ente, non ponendosi in una prospettiva che, assistita da vigile percezione, dovrebbe garantire di cogliere, insieme agli elementi di vitalità e di validità scientifica che ogni ente possiede, le potenzialità espresse dal loro complesso considerato come *rete*. Ciò darebbe la possibilità agli organismi chiamati alle funzioni di governo e di guida del sistema ricerca di considerare le interazioni delle linee di attività di ciascun ente, privilegiando quest'ultime rispetto all'attenzione fine a se stessa per gli assetti organizzativi. Sembra necessaria una progettualità nell'ottica della *rete*.

Aspetto essenziale, sul quale risulta necessario un sollecito e mirato intervento dell'Amministrazione, è costituito dalla progettazione, sviluppo e gestione dei sistemi informativi, che, per acquisire significatività, presuppongono una integrazione non episodica.

1. Profili programmatici.

1.1. Il DPEF 2003-2006 e la legge finanziaria 2003 (27 dicembre 2002, n. 289).

Il DPEF 2003-2006 e la successiva nota di aggiornamento (30 settembre 2002) recano specifiche indicazioni per le aree dell'istruzione superiore e della ricerca. Tra le principali riforme sociali e istituzionali da affrontare è menzionata l'università insieme alla scuola e ai beni culturali.

Gli obiettivi dell'azione di governo sono la modernizzazione ed il potenziamento del sistema educativo nazionale, il miglioramento dei livelli generali e individuali di apprendimento. Quali misure atte a perseguire gli obiettivi vengono indicate:

- per l'alta formazione artistica e musicale, la realizzazione degli ordinamenti autonomi delle istituzioni;
- per l'università, l'aumento del numero dei laureati, la riduzione dei tempi di conseguimento dei titoli e del tasso di abbandono degli studi;
- per la ricerca, il potenziamento, anche con risorse ordinarie, del volume delle dotazioni onde portare la quota nazionale della spesa sul PIL al livello della media europea.

Nei prossimi quattro anni, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, l'incremento delle risorse sarà orientato prioritariamente:

- a supporto della riforma degli ordinamenti didattici e delle attività di orientamento, di tutorato, di internazionalizzazione;

- alla copertura delle tasse versate alle università legalmente riconosciute per garantire agli studenti capaci, ma privi di mezzi il diritto di scelta;
- al miglioramento delle infrastrutture edilizie e tecnologiche ;
- agli incentivi per le università che utilizzano più proficuamente i Fondi per la ricerca.

L'applicazione di rigorose tecniche e metodologie di valutazione *ex ante ed ex post* dovrà consentire un più efficace sostegno delle attività di ricerca, in specie di quella di base; dello sviluppo delle tecnologie chiave a carattere multisettoriale; della trasformazione delle nuove conoscenze in valore aggiunto della produzione industriale, in particolare delle PMI; del potenziamento delle reti infrastrutturali e della partecipazione ai progetti di ricerca internazionali. In termini finanziari, gli intendimenti del Governo dovrebbero tradursi, nel rispetto dei vincoli della finanza pubblica, nell'aumento delle risorse del prossimo quadriennio dall'attuale 0,6 per cento verso l'1 per cento del PIL.

La legge finanziaria 2003, oltre le disposizioni riguardanti la generalità delle amministrazioni e degli organismi pubblici (artt. 24 e 28, c. 1 e 2, disciplina degli acquisti di beni e servizi ed utilizzazione delle offerte CONSIP; art. 34 definizione degli organici e misure per le assunzioni di personale)³⁸, reca le seguenti previsioni direttamente riferentisi ai settori in discorso.

Art. 23, c. 2. Le dotazioni relative agli enti indicati nella tabella C sono rideterminate con una riduzione complessiva del 2,5 per cento rispetto alla legislazione vigente. Analoga riduzione è disposta per gli stanziamenti di bilancio destinati al finanziamento di enti pubblici diversi.

Art. 26, c. 5. La disciplina dell'accreditamento dei corsi universitari a distanza e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare i relativi titoli accademici sarà dettata da un apposito decreto Ministeriale sulla base di specifici criteri.

Art. 32, c. 1 e 2. La disciplina volta al controllo dei flussi di cassa ed alla riduzione delle giacenze di tesoreria per le università e gli enti di ricerca è prorogata al 2005.

Art. 34, c. 12. Le idoneità acquisite nelle procedure di valutazione comparativa per professori universitari, ordinari e associati, sono prorogate per l'anno 2003.

Art. 34, c. 16. All'Istituto Nazionale per la Fisica della Materia è assegnato per il 2003 un finanziamento di 5 milioni di euro.

Art. 56. Nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze è istituito il Fondo per i progetti di ricerca per il quale è prevista un'assegnazione di 225 milioni di euro nel 2003 e di 100 milioni di euro a decorrere dal 2004³⁹.

Art. 72. Nello stato di previsione di ciascun Ministero sono istituiti Fondi di rotazione, la cui dotazione è costituita dai trasferimenti destinati alle imprese per contributi alla produzione ed agli investimenti. La quota da rimborsare non può essere inferiore al 50 per cento del contributo concesso. Per i riflessi che queste disposizioni, in connessione con gli artt. 93 e 94, hanno avuto sull'operatività del FAR – Fondo agevolazioni per la ricerca - nel corso del 2003 si veda il paragrafo 5.2.7.

³⁸ L'art. 2 del DL 9 maggio 2003, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 luglio 2003 n. 170 ha modificato il comma 13 dell'art. 34 della Legge n. 289 del 2002 ampliando agli enti di ricerca, alle università ed alle scuole superiori ad ordinamento speciale la possibilità di assunzioni di personale a tempo determinato per l'attuazione di progetti di ricerca purché la relativa spesa non gravi sui Fondi di funzionamento ordinario.

³⁹ Si veda il DPCM 7 aprile 2003, in G.U. n. 133 dell'11 giugno 2003, che dispone il riparto del Fondo, assegnando 175 milioni di euro al MIUR e 50 milioni di euro al Ministero della Salute.

Il volume di risorse assegnate, secondo i diversi moduli delle tabelle della legge finanziaria, è esposto nel seguente prospetto.

<i>(migliaia di euro)</i>			
TABELLE	2003	2004	2005
Tab. A	286.527	241.951	248.951
Tab. B	9.350	9.100	9.100
Tab. C	8.227.914	8.286.124	8.286.124
Tab. D	[120.000]	[140.000]	[168.405]
Tab. F*	360.019	355.564	470.804
TOTALE	8.883.810	8.892.739	9.014.979

* Gli importi della Tabella F scontano gli effetti della Tabella D.

Inoltre l'art. 79 autorizza nel triennio 2003-2005 limiti di impegno per complessivi 549.785.136 euro, ripartiti in 348.337.743 euro con destinazione università e ricerca e 201.447.393 euro per l'edilizia universitaria.

In ordine ai suddetti Fondi risultano le seguenti utilizzazioni.

- a) Legge 3 ottobre 2003, n. 293 "Norme sull'Istituto di studi politici S. Pio V di Roma": 1,5 milioni per ciascuno degli anni 2003 – 2004 – 2005 (Tab. A);
- b) Legge 16 ottobre 2003, n. 291 "Disposizioni in materia di interventi per i beni e le attività culturali, lo sport, l'università e la ricerca e....." per 1,850 milioni per il 2003 e per 1,600 milioni per ciascuno degli anni 2004 e 2005. Le risorse sono destinate al Politecnico di Bari, alle Università di Perugia, Padova e Torino (Tab. B).
- c) Le risorse della Tab. D sono assegnate, per i tre anni, al FAR 100 milioni; al FIRB – Fondo per gli investimenti nella ricerca di base - 300 milioni; alle ricerche in Antartide 28,405 milioni.

La Tab. C, nella sostanza, conferma le quantificazioni disposte negli anni precedenti.

Per il settore della ricerca il piano di azione della Commissione per la ricerca europea (aprile 2003) prevede che l'Italia possa raggiungere nel 2006 un livello di finanziamento pari all'1,75 per cento del *PIL*, distribuito per l'1 per cento a carico delle risorse pubbliche e per lo 0,75 per cento di quelle private.

Gli indirizzi programmatici generali posti all'azione dell'Amministrazione sono quelli recati dalle *Linee Guida per la Politica Scientifica e Tecnologica*, adottate dal Governo nell'aprile 2002, documento di cui si è riferito nelle precedenti relazioni. In particolare, gli aspetti cui si deve prioritaria attenzione sono costituiti dagli strumenti per la selezione e il sostegno finanziario alle imprese; dalla funzionalità degli enti pubblici di ricerca. Criteri di orientamento per l'individuazione delle iniziative da finanziare sono: la scelta di progetti e non di soggetti; i progetti promossi da più soggetti; i progetti sostenuti da una molteplicità di fonti finanziarie; il coordinamento con altri soggetti pubblici.

Sono in corso i lavori per la preparazione del nuovo programma nazionale della ricerca.

1.2. Nota preliminare e direttiva 2003.

Per l'area dell'istruzione superiore la Nota preliminare allo stato di previsione della spesa indica le seguenti linee di intervento:

- potenziamento, nell'ambito delle università, dei servizi per gli studenti di orientamento, tutorato ed a favore dell'internazionalizzazione;
- interventi diretti ed indiretti (copertura di tasse non versate alle università legalmente riconosciute) per il diritto allo studio;
- soddisfacimento delle aumentate esigenze di funzionamento degli atenei derivanti dalla riforma degli ordinamenti didattici e dalla copertura degli incrementi stipendiali del personale docente e ricercatore, sanciti per legge;

- investimenti strutturali e potenziamento della ricerca scientifica universitaria;
- definizione dell'assetto di autonomia per le accademie di belle arti, i conservatori e gli ISIA nella prospettiva di stabilirne i percorsi didattici insieme ai procedimenti di programmazione.

Per l'area della ricerca sono riprodotti i quattro assi strategici delle *Linee Guida* per la politica scientifica e tecnologica del Governo, definite nell'aprile 2002.

La Direttiva generale per l'azione amministrativa espone, nei confronti del Capo Dipartimento, in termini più analitici gli indirizzi e gli obiettivi strategici individuati dal DPEF e dalla Nota preliminare. Il documento, per le aree di interesse in questa sede, merita una riflessione che gli faccia acquisire incisività. Le attuali formulazioni cumulano, non consentendo una precisa distinzione di ruoli, obiettivi di valenza politica con adempimenti di carattere elaborativo ed istruttorio. Ne deriva una elevata difficoltà di misurazione degli esiti dell'azione amministrativa, accentuata dalla mancanza di indicatori. A titolo di esempio si vedano il macro obiettivo 36 della sezione seconda - università: *Ridefinire le procedure di reclutamento dei docenti universitari di prima e seconda fascia e dei ricercatori e riformulare il loro stato giuridico*, oppure, per la sezione terza – ricerca, il macro obiettivo 43: *Predisporre ed attuare il piano nazionale della ricerca*.

La successiva trattazione fornirà, nei limiti del possibile, elementi di orientamento circa il rispetto dei suddetti indirizzi ed il raggiungimento degli obiettivi.

2. Il quadro normativo.

Oltre le disposizioni della manovra finanziaria, l'anno 2003 non ha visto provvedimenti di particolare significato per i settori dell'università e della ricerca. Come già verificatosi nel 2002, le leggi e i regolamenti emanati recano misure puntuali che, in alcuni casi, sostituiscono ordinari atti di gestione amministrativa. Si segnalano i principali atti di natura legislativa e regolamentare:

- la legge 16 gennaio 2003, n. 3 recante disposizioni ordinarie in materia di pubblica amministrazione:

- prevede che il Ministro IUR affidi alla Cassa depositi e prestiti la gestione dei Fondi per la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari di cui alla legge 14 novembre 2000, n. 338 (art. 17);

- apporta alcune modifiche al d.lgs. n. 297 del 1999 che integrano le attività finanziabili di ricerca industriale e definiscono soluzioni amministrative per la gestione del Fondo per le agevolazioni alla ricerca – FAR (articolo 18);

- estende agli enti pubblici di ricerca la possibilità, prevista per le università, di eseguire ricerche e consulenze per enti pubblici e privati e di ottenere anticipazioni da parte del Ministero per gli Affari Esteri sui finanziamenti per progetti di cooperazione allo sviluppo (articolo 19);

- autorizza il Ministro IUR a riservare una quota non inferiore al 30 per cento delle disponibilità del FAR ai progetti individuati dalla legge 17 febbraio 1982, n. 46 (art. 21).

- Il DPR 28 febbraio 2003, n. 132, in attuazione dell'art. 2, comma 7, della legge 21 dicembre 1999, n. 508, emana la disciplina per l'esercizio dell'autonomia statutaria, regolamentare e organizzativa da parte delle istituzioni artistiche e musicali.

- Il DPR 20 marzo 2003, n. 135 definisce gli ambiti e le modalità di svolgimento delle attività di ricerca scientifica, di particolare interesse sociale, da parte delle fondazioni senza fini di lucro. Le disposizioni hanno l'obiettivo di individuare un preciso ambito di applicazione per il trattamento fiscale degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

- La disciplina degli ordinamenti didattici va progressivamente completandosi: con decreto del 17 aprile 2003⁴⁰, in attuazione della previsione recata dall'art. 26, comma 5, della legge n. 289 del 2002, sono stati definiti i criteri e le procedure di accreditamento dei corsi di studio a distanza delle università statali e non statali e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare titoli accademici.

- Il DL 21 maggio 2003, n. 112, convertito, con modificazioni, con la legge 18 luglio 2003, n. 180⁴¹ ha modificato la disciplina degli esami di abilitazione per l'esercizio della professione di avvocato.

- La legge 23 ottobre 2003, n. 293, già citata per gli aspetti di ordine finanziario, inserisce l'Istituto di studi politici "S. Pio V" di Roma nel novero degli enti di ricerca non strumentale di cui alla legge n. 168 del 1989.

3. L'assetto organizzativo.

E' utile premettere alla esposizione degli aspetti essenziali della gestione condotta nel corso del 2003 alcuni cenni sulla configurazione organizzativa che va assumendo questo ramo di amministrazione nel contesto del Ministero.

L'organizzazione del MIUR è stata definita dal DPR 11 agosto 2003, n. 319⁴². A livello centrale, il Ministero è articolato nei tre dipartimenti preposti: a) alla programmazione, alla gestione del bilancio e delle risorse umane e dell'informazione; b) alla funzione istruzione; c) alle funzioni istruzione superiore e ricerca. Essi comprendono, ciascuno, cinque direzioni generali.

Ai dipartimenti b) e c) è affidata la cura di aree funzionali che necessitano di integrazione, ma chiaramente individuabili sul piano operativo; al dipartimento a) vengono assegnate funzioni trasversali, il cui esercizio sottende scelte condizionanti le attività degli altri due. Si considerino, ad esempio, le seguenti: politica finanziaria, bilancio e monitoraggio del fabbisogno finanziario; definizione degli indirizzi generali in materia di gestione delle risorse umane; sviluppo e gestione dei sistemi informativi e connessione con i sistemi informativi delle università e degli enti di ricerca; elaborazioni statistiche (art. 5). La notazione trova conferma nell'indicazione dei compiti assegnati alle direzioni generali costituenti il dipartimento, che fanno diretto riferimento alle aree funzionali dei dipartimenti b) e c), né sembra adeguata soluzione la conferenza permanente dei capi dipartimento e dei direttori generali, alla quale non sono attribuiti poteri vincolanti le attività dei dipartimenti e delle direzioni generali (art. 4).

La questione segnalata costituisce la scelta fondamentale del regolamento ed in ordine ad essa andrà effettuata tra qualche anno la verifica della sua validità. Ora, può osservarsi come essa non appaia in linea con i caratteri funzionali che il d.lgs. n. 300 del 1999 riconosce all'unità organizzativa dipartimento. Del resto l'anno 2003 non ha visto la traduzione in termini operativi della nuova organizzazione, il cui disegno si è completato solo con il decreto 28 aprile 2004, che ha individuato gli uffici dirigenziali di livello non generale⁴³. Restata quindi la situazione quella precedente all'emanazione del DPR. n. 319 del 2003, non si è tuttora realizzata nel Ministero l'integrazione organizzativa dei rami dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

In quest'ultimo ramo erano in servizio, al 31 dicembre 2003, 494 dipendenti: 457 appartenenti alle aree funzionali e 37 dirigenti (7 per cento); i dirigenti generali erano 7. Ulteriori 29 unità erano in posizione di fuori ruolo o di comando presso altre amministrazioni. I complessivi posti di organico previsti dal DPCM 20 ottobre 1995 in numero di 627 sono risultati coperti per l'83 per cento circa.

⁴⁰ G.U. n. 98 del 29 aprile 2003.

⁴¹ Testo coordinato in G.U. n. 167 del 21 luglio 2003.

⁴² S.O. G.U. n. 270 del 20 novembre 2003.

⁴³ S.O. G.U. n. 110 del 12 maggio 2004.

4. La gestione: risultati finanziari e contabili.

Tabella 1

ISTRUZIONE UNIVERSITARIA - RICERCA

ANDAMENTO DELLA GESTIONE - ESERCIZI 2002-2003

ANNO	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	incr. % def. su iniz.	MASSA IMPEGN.	IMPEGNI TOTALI	% imp.tot. su massa impegn.	MASSA SPENDIB.	PREV. DEF. CASSA	% prev.def. cassa su massa spend.	PAG. TOT	% pag.tot. su prev.def. cassa	RESIDUI "F" TOTALI	% res "f" tot. su massa spend.	RESIDUI TOTALI	% res tot. su massa spend.	ECON. TOTALI	% econ. tot. su massa spend.
2002	9.969.743	10.165.234	2,0	10.595.310	10.037.711	94,7	19.583.666	11.825.924	60,4	10.417.666	88,1	35.099	0,2	8.868.329	45,3	297.670	1,5
2003	10.189.434	10.642.660	4,4	10.671.504	10.538.255	98,8	19.528.508	12.389.390	63,4	11.412.614	92,1	11.173	0,1	7.883.439	40,4	232.454	1,2
<i>Scost. % su anno prec.</i>	2,2	4,7		0,7	5,0		-0,3	4,8		9,6		-68,2		-11,1		-21,9	

Le tabelle consentono di cogliere l'entità delle dotazioni finanziarie e gli aspetti essenziali della gestione 2003 per i settori dell'istruzione universitaria, dell'alta formazione artistica e musicale e della ricerca. Essi sono messi a confronto con quanto verificatosi nell'anno precedente. Si richiama l'attenzione sulle informazioni più significative che è possibile trarne.

La dotazione di competenza è stata di 10.643 milioni, assegnati per 7.162 milioni all'istruzione superiore e per 3.481 milioni alle attività di ricerca, e costituendo circa il 21 per cento del complesso delle risorse del Ministero (50.910 milioni), in lieve regresso sull'anno 2002. Rispetto allo stesso anno le risorse risultano aumentate, nell'insieme, del 4 per cento, ma quasi del 3,7 per cento tuttora inferiori al 2001 (11.055 milioni). Il riparto tra istruzione superiore e ricerca è variato a favore di quest'ultima. Nel 2002 i due settori si erano visti assegnare, rispettivamente, il 76 per cento e il 24 per cento; nel 2003 l'istruzione superiore scende al 67 per cento e, di conseguenza, la ricerca ottiene il 33 per cento.

Nelle precedenti relazioni sono stati discussi, per questa specifica area della spesa statale, i limiti della distinzione tra spese correnti e in conto capitale, invitando l'Amministrazione a condurre una riflessione anche sulla base di puntuali elementi di fatto. L'invito non è stato raccolto e quindi permangono tutti gli aspetti di ridotta significatività della applicazione della distinzione nel presente contesto. Il seguente prospetto espone l'evoluzione del rapporto tra i due comparti di spesa per gli anni 2001 - 2002 - 2003.

Tabella 2

Previsioni definitive di competenza:

	2001	%	2002	%	2002/2001	2003	%	2003/2002
Titolo I	7.451	67	7.457	73	0,08	7.537	71	1
Titolo II	3.595	33	2.708	27	- 24,67	3.106	29	14,7
TOTALE	11.046	100	10.165	100	- 7,98	10.643	100	4,7

(milioni di euro)

Il volume di risorse assegnato ha rappresentato nel 2003 circa il 2,3 per cento della spesa finale dello Stato, ritornando al livello espresso nel 2000, dopo il brusco calo che aveva caratterizzato il 2002 - 1,5 per cento -, ma tuttora inferiore al 2,5 per cento registrato nel 2001.

La massa impegnabile è stata di 10.672 milioni: 29 milioni residui di stanziamento 2002 +10.643 milioni previsioni definitive di competenza. Gli impegni totali sono stati 10.538 milioni, corrispondendo a quasi il 99 per cento della massa impegnabile.

I residui iniziali totali sono stati pari a 8.886 milioni, avendo costituito il 45 per cento della massa spendibile, determinata in 19.529 milioni con una riduzione di 55 milioni rispetto al 2002.

Le autorizzazioni di cassa, elevate del 4,7 per cento sul 2002, hanno raggiunto 12.389 milioni, consentendo pagamenti per il 63 per cento con un incremento di 3 punti, restando comunque ad un livello inferiore di oltre 24 punti rispetto all'indice medio delle erogazioni statali, 87,6 per cento. Infatti, i pagamenti totali sono stati 11.413 milioni ed hanno espresso un progresso di oltre 9 punti percentuali, raggiungendo l'indice più elevato del quadriennio 2000-2003, 92 per cento, rispetto alle autorizzazioni. I pagamenti relativi alla competenza sono stati 5.135 milioni, pari al 48 per cento delle disponibilità; nel 2002 l'indice era stato il 41 per cento.

Risulta evidente come il 2003 si sia caratterizzato, a fronte di un volume di nuove assegnazioni che ha registrato solo un lieve miglioramento, per aver consentito una più consistente alimentazione finanziaria delle università e degli enti di ricerca mediante la manovra della cassa.

Conseguentemente i residui totali finali risultano ridotti circa dell'1 per cento rispetto al 2002, attestandosi a 7.883 milioni e rappresentando il 40 per cento della massa spendibile; nell'anno precedente si era registrato il 45 per cento.

I residui finali totali di stanziamento sono stati 11 milioni, con una forte riduzione rispetto ai 35 milioni del 2002.

Le economie totali sono state 232 milioni, di cui 128 a carico dei residui e 104 della competenza: esse risultano contenute di 66 milioni sul livello del 2002, 298 milioni. L'incidenza della perenzione sulle economie verificatesi sui residui è del 64 per cento, corrispondenti a circa 83 milioni; pertanto le effettive economie prodottesi nella gestione dei residui sono state 45 milioni. I volumi più elevati di perenzioni si sono avuti sui capitoli 5490 riguardante le borse di studio per i medici specializzandi del periodo 1983-1991 (oltre 11 milioni); 8932 relativo al Fondo agevolazioni per la ricerca – FAR - (quasi 56 milioni); 8933 – finanziamento di centri e progetti di ricerca nel Mezzogiorno (quasi 12 milioni). Questi tre casi sono accomunati dall'applicazione di procedure amministrative di notevole complessità e da tempi di realizzazione degli interventi che superano abbondantemente il triennio.

Rispetto al 2002 le perenzioni si sono ridotte del 46 per cento, infatti l'indice sui residui era stato pari al 91 per cento: per il solo FAR le perenzioni avevano raggiunto i 101 milioni. Tra le economie effettive prodottesi sui residui, vanno segnalate quelle che hanno interessato i capitoli, già citati, 8932 per circa 4 milioni e 8933 per 2 milioni. Le economie di competenza – 104 milioni – hanno rappresentato circa l'1 per cento della dotazione.

Due ulteriori note di auditing finanziario-contabile che evidenziano specifici fenomeni gestori.

A) RESIDUI

I residui iniziali, che erano stati 8.868 milioni, nel corso della gestione sono risultati rideterminati in 8.886 milioni, segnando un incremento del 2 per cento, pari a circa 18 milioni, dei quali circa 17 hanno riguardato il capitolo 8952 – *Intesa di programma in favore delle università meridionali*.

Su questo volume di residui, come già detto, si sono prodotte 128 milioni di economie, delle quali quelle effettive al netto delle perenzioni hanno raggiunto 45 milioni: 35 per cento. Le due evenienze descritte rivelano anomalie amministrativo-contabili che necessitano di delucidazioni da parte dell'Amministrazione.

Tabella 3

ANNI	MASSA SPENDIBILE	AUTORIZZAZIONI DI CASSA/MASSA SPENDIBILE	RESIDUI TOTALI
2000	13,62	55,54	12,14
2001	11,82	58,19	5,12
2002	-2,00	60,39	-5,62
2003	-0,30	63,40	-11,10

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dei rendiconti MIUR

Il precedente prospetto intende mostrare l'evoluzione, verificatasi nel quadriennio 2000 – 2003, del rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile e degli indici di variazione sull'anno precedente della stessa massa e dei residui. Ormai la possibilità di osservare l'andamento relativo a quattro anni rende evidente come l'allentamento del vincolo di cassa sia andato a compensare almeno parzialmente la contrazione delle disponibilità.

B) ECCEDENZE

Nell'ambito dell'unità previsionale di base *Accademie ed istituti superiori musicali, coreutici e per le industrie artistiche (26.1.1.2)* il capitolo 5687, riguardante le supplenze annuali del personale docente e non docente, denuncia, a carico della gestione dei residui, una maggiore spesa di circa 74 mila euro a fronte di 35 mila euro di residui iniziali: la spesa risulta aumentata del 212 per cento.

L'accaduto si collega alle tardive comunicazioni all'Ufficio Centrale del Bilancio, rispetto alla chiusura dell'esercizio finanziario, delle contabilità delle Direzioni Provinciali dei Servizi Vari del Tesoro. Il fenomeno, limitatamente a questa U.P.B., risulta notevolmente ridimensionato nei confronti degli anni precedenti.

Tabella 4

(migliaia di euro)

ISTRUZIONE UNIVERSITARIA ED ALTA FORMAZIONE ARTISTICA E MUSICALE			
ANNO	2002	2003	% Variazioni
CLASSE COFOG	istruzione superiore	istruzione superiore	2003/2002
Stanziamenti definitivi CP	7.436.973	7.574.594	2
Residui di stanziamento iniziali	61.195	7.731	-87
Massa impegnabile	7.498.168	7.582.324	1
Impegni totali su massa impegnabile	7.313.355	7.473.932	2
Massa spendibile	12.524.851	12.238.324	-2
Autorizzazioni di cassa	8.189.791	8.589.802	5
Pagamenti totali	7.708.510	8.216.714	7
Residui totali	4.648.728	3.872.149	-17
Economie totali	167.612	149.461	-11

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dei rendiconti MIUR

Tabella 5

Stanziamenti definitivi di competenza

(migliaia di euro)

Gradi di istruzione	2002		2003	
	V.A.	%	V.A.	%
istruzione prescolastica e primaria	4.409.904	10	4.794.367	10
istruzione primaria	12.109.856	27	13.193.376	27
istruzione secondaria inferiore	8.074.617	18	8.784.955	18
scuola secondaria superiore	12.162.573	27	13.282.057	27
istruzione superiore	7.436.973	16	7.574.594	16
istruzione non altrimenti classificabile	907.580	2	869.670	2
TOTALE	45.101.503	100	48.499.019	100

Le tabelle 4 e 5 consentono un approfondimento, secondo i consueti parametri contabili, sulle dotazioni che il *solo* settore dell'istruzione superiore ha avuto a disposizione nei due anni 2002 – 2003. Coerentemente con quanto segnalato in precedenza, esse risultano elevate di due punti percentuali, mentre i pagamenti e i residui hanno registrato, rispettivamente un incremento

del 7 per cento ed un calo del 17 per cento. La consistenza degli indici di distribuzione delle risorse tra i vari gradi dell'istruzione, misurata in rapporto agli stanziamenti definitivi di competenza, non risulta variata tra i due anni: l'istruzione superiore mantiene la terza posizione con l'incidenza del 16 per cento dopo il 27 per cento della scuola elementare e della scuola secondaria superiore e il 18 per cento della scuola media.

La relazione sul rendiconto 2002 aveva discusso criticamente la attuale non conoscibilità, a causa delle classificazioni adottate, dell'entità dei Fondi destinati alle università per attività di ricerca e la ridotta significatività delle informazioni desumibili dalla articolazione delle funzioni obiettivo. La situazione per il 2003 non è mutata e quindi permangono le osservazioni già avanzate. Altrettanto deve dirsi per la configurazione dell'analisi per categorie economiche, introdotta da qualche anno, che non consente la connessione della spesa con i destinatari finali della stessa nel contesto di un bilancio nel quale circa il 98 per cento delle dotazioni sono trasferite alle università ed agli enti di ricerca⁴⁴.

Le funzioni obiettivo presenti, come avvenuto nel 2002, sono tre: *servizi generali per le pubbliche amministrazioni, affari economici, istruzione* ed esprimono, nell'ordine, i seguenti valori percentuali, calcolati in relazione alle previsioni definitive di competenza, 20,5 per cento, 0,07 per cento, 79,4 per cento. Nel 2003 l'*istruzione* ha guadagnato oltre 3 punti a scapito degli *affari economici*.

Anche nel 2003 il settore *università – ricerca* del Ministero è risultato articolato in tre centri di responsabilità, costituiti dal Dipartimento per la programmazione, il coordinamento e gli affari economici, dal Servizio affari generali, sistema informativo e statistico e dal Servizio studi e documentazione. Gli aspetti essenziali della gestione da essi operata sono forniti dalle tabelle 6 e 7 con riferimento alla massa impegnabile ed alla massa spendibile, mettendo a raffronto gli esiti degli anni 2002 e 2003. La prima constatazione evidenzia la singolarità dell'assetto risalente al precedente regolamento di organizzazione – situazione ancora protrattasi per tutto il 2003 – che vedeva i Fondi da gestire distribuiti per il 95,93 per cento al Dipartimento, per il 4,05 per cento al Servizio affari generali e l'0,02 per cento al Servizio studi. Ovviamente ciò traduceva i carichi funzionali attribuiti a ciascuna delle tre strutture. La prima deputata ai servizi per le università e la ricerca pubblica e privata; la seconda affidataria dei servizi amministrativi generali del Ministero (personale, funzionamento ordinario) e di quelli riguardanti l'alta formazione artistica e musicale.

In secondo luogo, l'entità delle risorse gestite dal Dipartimento ne fa, nell'ambito del MIUR, il centro di responsabilità che amministra, in termini di assoluta prevalenza mediante trasferimenti, di gran lunga la più consistente dotazione: 20,1 per cento.

⁴⁴ Un esempio che dimostra la casualità delle classificazioni e l'indifferenza per il significato dei vocaboli scelti per individuare la pertinenza delle risorse è dato dall'UPB 25.2.3.2, denominata *Ricerca applicata*, che, tra i capitoli comprende il cap. 8947 *Fondo per gli investimenti della ricerca di base*.

Tabella 6

MASSA IMPEGNABILE**2002-2003***(migliaia di euro)*

Centri di responsabilità	Massa impegnabile			Impegni totali			Residui di stanziamento totali			% Imp./massa impegnabile	
	2002	2003	% 2003/2002	2002	2003	% 2003/2002	2002	2003	% 2003/2002	2002	2003
Programmazione, coordinamento e affari economici	10.141.740	10.235.655	0,93	9.703.010	10.197.275	5,09	31.663	10.475	-66,92	96	100
Affari generali sistema informativo e statistico	451.675	433.785	-3,96	333.322	339.194	1,76	3.430	696	-79,71	74	78
Studi e documentazione	1.895	2.065	8,97	1.379	1.787	29,59	7	2	0,00	73	87
Totale	10.595.310	10.671.505	0,72	10.037.711	10.538.256	4,99	35.100	11.173	-68,17	95	99

Tabella 7

MASSA SPENDIBILE**2002-2003***(migliaia di euro)*

CDR	residui iniziali		2003 2002	massa spendibile		2003 2002	autorizzazioni di cassa		2003 2002	pagamenti totali		2003 2002	economie totali		2003 2002	residui totali finali		2003 2002	% pag. totali/aut. di cassa	
	2002	2003	%	2002	2003	%	2002	2003	%	2002	2003	%	2002	2003	%	2002	2003	%	2002	2003
	Programmazione, coordinamento e affari economici	9.356.602	8.816.870	-5,77	19.068.552	19.026.559	-0,22	11.364.791	11.952.686	5,17	10.083.563	11.069.677	9,78	185.708	103.530	-44,25	8.799.281	7.853.352	10,75	88,73
Affari generali sistema informativo e statistico	61.008	68.776	12,73	512.398	499.684	-2,48	458.867	434.570	5,29	332.418	341.112	2,62	111.119	128.557	15,69	68.861	30.016	56,41	72,44	78,49
Studi e documentazione	821	203	-75,27	2.717	2.265	16,64	2.265	2.134	5,78	1.685	1.826	8,37	844	367	-56,52	188	72	61,70	74,39	85,57
Totale	9.418.431	8.885.849	-5,65	19.583.667	19.528.508	-0,28	11.825.923	12.389.390	4,76	10.417.666	11.412.615	9,55	297.671	232.454	-21,91	8.868.330	7.883.440	11,11	88,09	92,12

5. Aspetti essenziali dell'azione amministrativa.

Prima di soffermarsi, in un rapida sintesi, sull'applicazione che hanno avuto nel 2003 i principali strumenti di intervento a disposizione dell'Amministrazione, occorre dar conto dell'attuazione delle norme delle leggi finanziarie 2002 e 2003 che hanno dettato i tempi dell'azione di spesa, in particolare di quella in conto capitale. Tenendo conto che, nell'assoluta prevalenza dei casi, il MIUR non cura la diretta realizzazione degli interventi, ma si limita ad assegnare (trasferire) risorse ad università, enti di ricerca ed imprese perché essi attuino i programmi e/o i progetti in precedenza definiti, solo l'acquisita disponibilità di cassa da parte di questi soggetti li mette in condizione di operare. Inoltre, ai fini di una completa ricostruzione del quadro di regole, nel quale operano le amministrazioni, va tenuto presente che l'effettiva erogazione dei Fondi ai soggetti destinatari può avvenire solo se essi si trovino in condizione di riceverli nel rispetto delle discipline di determinazione del fabbisogno e delle giacenze di cassa.

L'art. 46 della legge n. 448 del 2001 (finanziaria 2002) e, in via applicativa, l'art. 93, comma 7, della legge n. 289 del 2002 (finanziaria 2003) hanno fatto confluire in due Fondi, individuati in relazione ai comparti omogenei di spesa *università e ricerca* (cap. 9000) e *edilizia universitaria* (cap. 9005), gli investimenti autorizzati dalle leggi indicate nell'allegato 1 della stessa legge n. 289, che in precedenza erano allocati in distinti capitoli. Le dotazioni dei due capitoli sono state, rispettivamente, di 348.337.743 e di 201.447.393, per complessivi 549.785.136. Successivamente, a conclusione di una procedura che vede impegnate anche le Commissioni parlamentari, sulla base delle destinazioni di spesa individuate dal Ministro, il Ministro dell'economia e delle finanze distribuisce le risorse sui pertinenti capitoli, in ordine ai quali l'Amministrazione può avviare la gestione della spesa. Nel 2003 ciò si è verificato al termine della seconda decade di settembre nel limite di 516.646.015 ; il complemento delle risorse è stato reso disponibile con un'ulteriore assegnazione. Aspetto da considerare è che la procedura descritta ha riguardato somme presenti nello stato di previsione MIUR dal 1° gennaio 2003.

5.1. Istruzione superiore.

5.1.1. Il Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario.

Tabella 8
(migliaia di euro)

Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario					
	2001 cap. 1256 MURST a	2002 cap. 5496 MIUR b	b/a	2003 cap. 5496 MIUR c	c/b
Prev. Def.					
CP	131.696	123.293	-6,38	124.385	0,89
RS	56.965	53.638	-5,84	59.156	10,29
Pagamenti					
CP	83.842	66.798	-20,33	90.532	35,53
RS	51.182	48.556	-5,13	31.075	-36,00
Residui					
CP	47.854	56.495	18,05	33.853	-40,08
RS	5.783	2.661	-53,99	28.082	955,32

La tabella 8 espone il confronto delle gestioni del triennio 2001 – 2003 relative al Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario. La disponibilità della competenza 2003 segna un recupero di circa l'1 per cento sull'anno precedente, restando tuttora ad un livello inferiore a quello 2001. Esso, peraltro, è solo figurativo, essendo dovuto alla

tardiva riassegnazione (dicembre 2003) di residui 2000 perenti. Considerato come anno base il 2001, gli accreditamenti totali (residui + competenza) alle università hanno espresso gli indici – 14,6 per cento e –10 per cento, rispettivamente per il 2002 e il 2003.

Nello scorcio del 2002 e nel 2003 il Ministero ha intensificato l'azione di vigilanza e di stimolo circa l'attivazione dei corsi da parte degli atenei solo in presenza delle condizioni che ne consentano l'utile svolgimento per gli studenti (c.d. *requisiti minimi*)⁴⁵. Si tratta dell'accertamento della sussistenza delle risorse di tutte le tipologie, ma, essenzialmente, docenti, aule, laboratori, biblioteche, dotazioni finanziarie. Ciò alla fine si traduce in una più vigile attenzione per il miglioramento dell'offerta formativa. Di tale azione è strumento strategico l'apposita banca dati, non solo per il monitoraggio e il governo del sistema universitario da parte del Ministero, ma, soprattutto, per la possibilità, che essa garantisce a ciascun ateneo, mediante la gestione in rete informatica dei dati e delle informazioni, di acquisire la consapevolezza condivisa della situazione. La conduzione partecipata della banca dovrebbe infatti comportare la promozione di comportamenti virtuosi, che necessariamente sottendono il riconoscimento degli elementi di fatto condizionanti l'erogazione del servizio didattico.

Gli obiettivi cui il sistema delle autonomie universitarie viene chiamato a corrispondere sono così indicati:

- riduzione dei tassi di *abbandono* degli studenti;
- aumento del numero di studenti *attivi*;
- riduzione dei tempi necessari per il conseguimento dei titoli di studio;
- coerenza tra formazione erogata e domanda del mercato del lavoro;
- mobilità – nazionale e internazionale – degli studenti e dei docenti.

Ad essi funzionalmente si rapportano le informazioni da inserire nella banca dati che mirano essenzialmente a mettere in condizione, in primo luogo, lo studente, al momento dell'ingresso nell'università, ma anche nello svolgimento del corso di studi, ed insieme tutta la collettività di conoscere i contenuti e la consistenza qualitativa dell'offerta formativa; i requisiti di inserimento; le potenzialità occupazionali collegate al titolo di studio conseguito. Le informazioni di più diretto rilievo sono quelle concernenti la numerosità degli studenti iscritti al primo anno di corso ed il numero minimo di docenti necessari. In prospettiva, il Ministero si ripromette di implementare la banca, a seguito dell'attivazione dell'anagrafe degli studenti, con i principali risultati del processo formativo individuati nei seguenti indicatori:

- percentuale di abbandoni dopo il 1° anno di iscrizione;
- percentuale di immatricolati che nell'anno di prima iscrizione non abbiano ottenuto una adeguata percentuale di crediti;
- percentuale di laureati nel limite della durata del corso, aumentata di un anno;
- percentuale di occupati ad un anno dal conseguimento del titolo.

Il Ministro con decreto 3 settembre 2003 ha determinato gli obiettivi della programmazione per il triennio 2004 - 2006⁴⁶.

⁴⁵ Nota n. 781 del 16 ottobre 2002 diretta ai Rettori delle università e al Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario; nota n. 995 del 3 luglio 2003 e nota n. 1216 dell'8 agosto 2003, parimenti indirizzate.

⁴⁶ G.U. n. 5 dell'8 gennaio 2004.

5.1.2. Il Fondo per il finanziamento ordinario delle università e dei consorzi.

Tabella 9
(milioni di euro)

Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO) e dei consorzi:					
<i>capitolo 1263 MURST anni 1998-2001; capitolo 5507 MIUR anno 2002; capitolo 5507 MIUR anno 2003</i>					
ANNI		Prev.def.	Pagamenti	Residui	Economie
1998	RS	2.665	2.477	188	-
	CP	5.135	2.093	3.042	-
	TOT/MS	7.800	4.570	3.230	-
1999	RS	3.230	2.999	199	32
	CP	5.629	1.994	3.635	-
	TOT/MS	8.859	4.993	3.834	32
	<i>INCR%</i>	<i>13,58</i>	<i>9,25</i>	<i>18,7</i>	
2000	RS	3.834	3.525	295	14
	CP	5.829	1.741	4.088	-
	TOT/MS	9.663	5.266	4.383	14
	<i>INCR%</i>	<i>12,35</i>	<i>5,46</i>	<i>14,32</i>	<i>-56,25</i>
2001	RS	4.383	3.956	391	36
	CP	6.189	2.172	4.017	-
	TOT/MS	10.572	6.128	4.408	36
	<i>INCR%</i>	<i>9,41</i>	<i>16,37</i>	<i>0,59</i>	<i>157,14</i>
2002	RS	4.408	4.053	327	28
	CP	6.209	2.627	3.582	-
	TOT/MS	10.617	6.680	3.909	28
	<i>INCR%</i>	<i>0,43</i>	<i>9,01</i>	<i>-11,32</i>	<i>-22,22</i>
2003	RS	3.910	3.883	27	-
	CP	6.295	3.186	3.109	-
	TOT/MS	10.205	7.069	3.136	-
	<i>INCR%</i>	<i>-3,89</i>	<i>5,82</i>	<i>-19,80</i>	-

La tabella 9 reca, in rapporto ai principali parametri contabili, i dati dei rendiconti 1998 – 2003, dai quali si coglie l'evoluzione dei valori monetari del Fondo, destinati in forte prevalenza al funzionamento delle università. Una quota minoritaria sostiene i consorzi interuniversitari. Si può osservare come, non considerando l'incidenza della svalutazione monetaria, le dotazioni di competenza risultino incrementate di anno in anno. Il volume annuale dei trasferimenti si è accentuato, soprattutto negli ultimi anni: da una quota di circa il 56-58 per cento della massa spendibile si è giunti al 69 per cento dell'ultimo anno, con uno scarto di 6 punti sul 2002.

Le assegnazioni per il finanziamento ordinario delle università per il 2003 sono state disposte in applicazione dei criteri stabiliti dal decreto 7 maggio 2003. Per assicurare le risorse necessarie alla copertura della globalità degli interventi previsti dal decreto viene operata una preliminare riduzione del Fondo assegnato nel 2002 pari all'1,9 per cento. La determinazione quantitativa degli interventi di riequilibrio prevede:

- l'utilizzazione del modello del 1998 ancorato al numero degli studenti iscritti nell'anno accademico 2000 – 2001;
- la destinazione di 30 milioni per l'accelerazione del riequilibrio in favore degli atenei distanti per oltre il 7 per cento (10 per cento nel 2002) dal valore di riferimento;
- la riduzione del 9,5 per cento del FFO consolidato da destinare al riequilibrio (9 per cento nel 2002)

Inoltre, il decreto stabilisce: a) la copertura finanziaria delle obbligazioni derivanti da provvedimenti Ministeriali adottati in anni precedenti; b) l'assegnazione di 2 milioni per incentivare la mobilità dei docenti; c) l'assegnazione di 7 milioni per i contratti con studiosi ed

esperti stranieri o italiani impegnati all'estero da almeno un triennio; d) un Fondo di riserva di 11,4 milioni.

L'evoluzione dei criteri adottati nei due anni fa cogliere nel 2003 l'intento di accelerare il conseguimento dell'obiettivo *riequilibrio* mediante un sostegno finanziario di maggior consistenza. Accanto a ciò il modello utilizzato è tuttora quello del 1998, che si rapporta al numero di studenti iscritti. Esso necessita di essere rivisto, in modo da verificarne la coerenza con lo sviluppo che ha caratterizzato negli ultimi anni le diverse sedi universitarie, anche in attuazione delle misure previste dai piani, e, soprattutto della mutazione intervenuta negli ordinamenti didattici. In particolare, deve essere oggetto di attenta riflessione il collegamento "numero studenti iscritti – entità del finanziamento".

La dotazione di competenza del FFO è stata di 6.295 milioni, registrando un incremento di 86 milioni (+1,4 per cento) sul 2002. I residui gestiti nell'esercizio sono stati 3.910 milioni. Essi insieme alla competenza si sono tradotti in trasferimenti alle università ed ai consorzi nel limite di 7.069 milioni: +5,8 per cento rispetto al 2002.

I consorzi interuniversitari hanno ottenuto un finanziamento complessivo di 45 milioni⁴⁷. Ne consegue che le risorse rese complessivamente disponibili per gli atenei sono state circa 6.250 milioni, con un incremento di 89 milioni (+ 1,4 per cento) rispetto alle disponibilità 2002: 6.161 milioni. Per conoscere l'effettivo volume complessivo che lo Stato mette a disposizione per il funzionamento ordinario del sistema universitario le somme innanzi indicate debbono essere integrate della assegnazione prevista dalla legge speciale per l'Università di Trento, che nel 2003 è stata di 10.589.224 (2002, 13.878.000).

Deve, in fine, essere ricordato il finanziamento straordinario quinquennale – 2002- 2006 – di 375 milioni, concesso a favore delle università statali dall'art 4, comma 1, del DL n. 212 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 268 del 2002 a parziale ristoro delle situazioni debitorie, derivanti dalla progressione economica dei docenti⁴⁸. Nel 2003 sono state erogate le quote 2002 e 2003, per un totale di 150 milioni, operando un riparto proporzionale alla spesa per assegni fissi al personale docente e ricercatore determinatasi, per la prima, dal 1995 al 1999, ed estesa al 2000, per la seconda.

Sembra emergere la necessità di un approfondimento circa i termini numerici e di riferimento temporale posti alla base della quantificazione operata in occasione dell'emanazione del DL n. 212 e i criteri seguiti nell'attuazione della disposizione da esso dettata.

Solo per l'anno 2004 l'art. 5 del DL n. 97 del 2004, convertito, con modificazioni, con la legge n. 143 del 2004 ha stabilito che, senza oneri per lo Stato, il calcolo dell'incidenza degli assegni fissi del personale di ruolo delle università statali, che di norma non può superare il 90 per cento della quota del FFO attribuita, possa essere effettuato al netto dei costi derivanti dagli incrementi relativi agli stessi assegni dovuti a docenti e ricercatori e da quelli conseguenti ai miglioramenti contrattuali a decorrere dal 2002 per il personale tecnico-amministrativo.⁴⁹ Parimenti senza oneri per lo Stato e sempre per il solo 2004, è concessa agli stessi fini la riduzione di un terzo delle spese per il personale docente e non docente che presta servizio in regime convenzionale con il Servizio sanitario nazionale.

La misura non apporta nuove risorse al sistema universitario, limitandosi a sottrarre alle penalizzazioni previste dalla disciplina che regola il finanziamento ordinario gli atenei che, in conseguenza dell'attribuzione al personale degli incrementi retributivi dovuti per i meccanismi di adeguamento ed in applicazione dei CCNL, si trovino nella condizione di aver superato il limite del 90 per cento della quota del FFO.

⁴⁷ Il decreto 1° settembre 2003 ha definito i criteri del riparto e ha quantificato il finanziamento.

⁴⁸ Per la ricostruzione della vicenda che ha dato luogo al finanziamento e l'indicazione dei problemi posti dalla soluzione prescelta si rinvia a quanto esposto nella relazione per l'esercizio 2002.

⁴⁹ Art. 51, comma 4, della legge n. 449 del 1997; art. 24, comma 1, della legge n. 448 del 1998; art. 3, comma 53, della legge n. 350 del 2003.

Sembra che in tal modo si rischi di ottenere il risultato di accrescere la precarietà finanziaria dei singoli atenei e del sistema universitario nel suo complesso, rendendo, per altro verso, ancor più evidenti l'obsolescenza del modulo di finanziamento ordinario e le incoerenze nella sua applicazione.

L'Amministrazione non ha documentato il rispetto per l'anno 2003 della disciplina riguardante il fabbisogno finanziario. Risulta confermata l'osservazione formulata nella precedente relazione: l'entità delle giacenze di cassa alla fine del 2003 è ancora in crescita, avendo raggiunto 1.200 milioni, registrando un incremento di circa il 35 per cento sul 2002, nettamente superiore all'indice 2002/2001, che era stato del 23,6 per cento. La situazione sembra contraddire l'insufficienza della provvista finanziaria, di frequente lamentata dalle università. La CRUI e il Ministero sono chiamati a chiarire le cause che generano il fenomeno.

Le università non statali hanno ottenuto il trasferimento di circa 136 milioni, di cui 30 in conto residui e 106 della competenza; 10 milioni costituiscono residui. La dotazione di competenza – 116 milioni – ridotta dell'1,7 per cento .

5.1.3. Il Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti.

Questo Fondo ha sostituito, per effetto del DL n. 105 del 2002, convertito, con modificazioni, con la legge n. 170 del 2002 – art. 1 – il Fondo integrativo per l'incentivazione alla didattica, che negli anni passati aveva avuto una limitata e disomogenea utilizzazione da parte degli atenei. Infatti, nel 2002 a fronte di un'assegnazione di 130 milioni le università avevano speso solo il 31,5 per cento, pari a 41 milioni, dei quali 20 erano stati erogati. Di quest'ultima somma circa 4 milioni era stata destinata ad attività di orientamento e tutorato a favore degli studenti.

Il Fondo ha avuto nel 2003 una disponibilità di 78 milioni, erogati alle università per 29 milioni; 49 milioni hanno costituito residui. La gestione è avvenuta, come previsto dalla legge, in base ai criteri e modalità stabiliti con il decreto del Ministro 23 ottobre 2003. Esso ha così ripartito le risorse tra le finalità indicate dalla legge:

- a) borse di studio integrative a sostegno della mobilità internazionale degli studenti, 12,726 milioni;
- b) assegni per le attività di tutorato destinati agli studenti capaci e meritevoli iscritti ai corsi di laurea specialistica, alle scuole di specializzazione per le professioni forensi e per gli insegnanti delle scuole secondarie ed ai corsi di dottorato di ricerca, 10,932 milioni;
- c) corsi di dottorato di ricerca, integrati in reti nazionali ed internazionali di collaborazione interuniversitaria, da attivare in ambiti di indagine individuati, 24,5 milioni; a questa somma si aggiungono ulteriori 7 milioni a carico della dotazione per le borse di studio *post laurea*;
- d) incentivazione - mediante il rimborso parziale delle tasse e contributi - per le iscrizioni a corsi di studio inerenti ad aree disciplinari di particolare interesse, 3 milioni;
- e) assegni di ricerca, 26,6 milioni;
- f) progetti proposti dalle Regioni per convenzioni con istituti di credito volte alla concessione di prestiti di onore agli studenti, 0,5 milioni.

5.1.4. Il diritto allo studio.

Il Fondo di intervento integrativo da ripartire tra le Regioni per la concessione dei prestiti d'onore e l'erogazione di borse di studio nel 2003 ha ottenuto una dotazione di competenza di 124 milioni, ridotta dell'1,6 per cento rispetto al 2002; i residui provenienti dai precedenti esercizi sono stati 129 milioni. Queste disponibilità , per i residui, sono state integralmente trasferite alle Regioni; mentre i trasferimenti delle risorse di competenza sono stati pari a 51 milioni. L'autorizzazione di cassa, utilizzata totalmente, ha consentito lo smaltimento della

massa spendibile per il 71 per cento . Si è così riusciti ad erogare il saldo delle assegnazioni 2001 per circa 3 milioni; la totalità delle assegnazioni 2002 per 126 milioni ed un acconto relativo al 2003 per 51 milioni. Solo successivamente il decreto del PCM ha indicato come priorità per le destinazioni gli studenti di prima immatricolazione.

La complessa procedura di elaborazione dei criteri di riparto, di assegnazione ed erogazione delle risorse è rimasta immutata ed esposta ai problemi discussi negli anni precedenti.

5.1.5. La spesa per l'edilizia universitaria: disponibilità (RS - CP); assegnazioni; trasferimenti; residui; economie.

Il riparto del Fondo di 201.447.393, iscritto sul cap. 9005, del quale si è descritta la procedura sub 5, è stato così disposto:

- edilizia universitaria, - 158.228.000 (cap. 8957);
- interventi per megatenei, - 42.399.000 (cap. 8960);
- interventi per la salvaguardia di Venezia, - 820.393 (cap. 8955, 8956, 8963).

La disponibilità 2003 è risultata ridotta di 100 milioni rispetto all'importo previsto per lo stesso anno nella tabella F della legge finanziaria 2002, come può ricavarsi dalla seguente tabella 10 che reca l'evoluzione della provvista assicurata nell'ultimo triennio dalle leggi finanziarie. Essa espone le dotazioni previste per ciascun anno accompagnate dall'indice di riduzione rispetto all'anno precedente. L'informazione che se ne trae è quella di una forte contrazione delle disponibilità.

Tabella 10

(migliaia di euro)

Edilizia universitaria – evoluzione delle risorse (Tabella F – leggi finanziarie 2002 – 2003 – 2004)					
	2002	2003	2004	2005	2006
Legge n. 448/2001	206.582	333.114	428.659	-	-
Legge n. 289/2002	-	231.614	227.159	342.399	-
<i>Scostamento % su anno precedente</i>	-	-30,3	-47,1	-	-
Legge n. 350/2003	-	-	184.760	150.000	150.000
<i>Scostamento % su anno precedente</i>	-	-	-18,5	-56,1	-

Fonte: elaborazione C.d.C. su dati delle leggi finanziarie

Gli interventi di edilizia universitaria hanno potuto contare nel 2003 su una massa spendibile che, complessivamente, ha riguardato risorse (comprese quelle relative a singoli Atenei) provenienti dai residui per 503 milioni e per 365 milioni dalla competenza 2003, che risulta incrementata del 23 per cento circa. I Fondi relativi a tale anno sono stati impegnati per 357 milioni (97,8 per cento), ad eccezione di circa 8 milioni (2,2 per cento) collocati in

economia (cap. 8953 – contributi sugli interessi per i mutui Cassa DD.PP.); i trasferimenti alle università sono stati pari a 126 milioni (34,5 per cento); i residui 231 milioni (63,3 per cento).

In relazione alla competenza, gli impegni e i trasferimenti (pagamenti) per l'edilizia hanno rappresentato, rispettivamente, l'11,5 per cento e l'11,1 per cento della dotazione globale per investimenti pertinente, nell'ambito dello stato di previsione del Ministero, ai settori università e ricerca.

Gli importi accreditati sui residui sono stati 185 milioni (36,7 per cento); 318 milioni permangono come residui (63,2 per cento); le economie circa 200 mila. Gli accreditamenti complessivi sono stati quindi 311 milioni: essi segnano un decremento di circa il 13 per cento sul 2002, che a sua volta aveva registrato un calo di quasi il 4 per cento sul 2001.

Cap. 8957 – Fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche.

Come si è detto, la legge finanziaria 2003, alla tab. F (importi da iscrivere in bilancio in relazione alle autorizzazioni di spesa recate da leggi pluriennali), ha previsto per l'edilizia universitaria 158.228.000 euro per il 2003.

Con DM 29 settembre 2003, n. 177 sono stati definiti i criteri per la ripartizione nell'ambito dei seguenti comparti, che vedono confermate le quote 2002 con il solo incremento di due punti percentuali a favore dell'edilizia generale (complessivamente, 89,5 per cento) a seguito del venir meno dell'assegnazione per gli osservatori astronomici :

	<i>(euro)</i>
Università: edilizia sportiva	4.747.000
Collegi universitari legalmente riconosciuti	4.747.000
Istituzioni universitarie non parametrabili con le Università ⁵⁰	7.120.000
Università: edilizia generale, dipartimentale e residenziale	141.614.000
TOTALE:	158.228.000

In attuazione di tali criteri, il Ministero ha provveduto alla effettiva ripartizione ed assegnazione dei Fondi.

Considerato che i Fondi assegnati sul capitolo 8957 possono essere, tra l'altro, utilizzati, oltre che per l'edilizia, anche per l'acquisto di attrezzature didattiche e scientifiche, le Università, nella programmazione degli interventi edilizi, possono prevedere anche spese con tale oggetto. Il Ministero pertanto non procede a specifiche assegnazioni per le attrezzature.

Un'analisi approfondita della gestione Ministeriale di questo settore della spesa destinata al sistema universitario confrontata con le gestioni condotte dagli atenei è stata effettuata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni statali, i cui esiti sono stati definiti con la deliberazione n. 9/2004/G del 25 febbraio – 27 aprile 2004. Tra gli aspetti che sono emersi si segnalano: a) conferma, per questo specifico ambito di spesa, delle osservazioni formulate dalle Sezioni riunite nelle precedenti relazioni circa le incongruenze e la scarsa significatività delle classificazioni adottate nello stato di previsione MIUR. Esse, inoltre, non consentono il collegamento con i conti delle singole istituzioni universitarie e, quindi, con il conto finanziario del sistema universitario, con la conseguenza di non poter mettere in rapporto le assegnazioni con l'impiego delle risorse; b) diversità nelle tecniche contabili utilizzate dagli atenei ed elusione dell'obbligo di legge che esige la omogenea redazione dei conti consuntivi; c) disfunzionalità nei criteri di determinazione dell'entità e di riparto dei Fondi; d) assenza di valutazioni da parte del Ministero sugli esiti dell'applicazione degli indirizzi operata dagli atenei e sugli interventi realizzati.

⁵⁰ Si tratta delle università per stranieri e delle scuole superiori.

5.1.6. Alta formazione artistica e musicale - AFAM.

A circa cinque anni dall'entrata in vigore della legge 21 dicembre 1999, n. 508 un altro ramo dell'istruzione superiore va assumendo un'autonoma configurazione unitaria a ragione dei progressi realizzati nella definizione del suo specifico ordinamento. Si tratta del sistema delle istituzioni artistiche e musicali, costituito, per l'area statale, da 20 accademie di belle arti; 54 conservatori di musica; 4 istituti superiori per le industrie artistiche; dall'Accademia Nazionale di Danza e dall'Accademia Nazionale di Arte Drammatica. Per l'area non statale, le accademie di belle arti sono 26 e gli istituti musicali 22. Al 31 dicembre 2003 il corpo docente nelle sue diverse figure (docenti, assistenti, accompagnatori) era composto da 6.658 unità a fronte di un organico di 6.846 posti (indice di copertura, 97 per cento). Nell'anno accademico 2002 – 2003 sono state conferite 100 supplenze a tempo indeterminato. Il personale amministrativo consta di 1.136 unità su un organico che ne prevede 1.957 (indice di copertura, 58 per cento).

Gli studenti iscritti nello stesso anno accademico risultavano circa 47.000, con una netta prevalenza degli iscritti ai conservatori – oltre il 70 per cento - circa 33.000.

Dal rendiconto MIUR 2003, in termini di estrema sintesi, si ricava che lo Stato ha speso per questo ramo di istruzione 320 milioni, trasferiti (pagamenti) agli istituti per 18 milioni provenienti dai residui di anni precedenti e per 302 milioni pertinenti alla competenza. 18 milioni sono stati i residui totali finali. Si sono verificate ben 127 milioni di economie (36 milioni residui + 91 milioni competenza), costituenti il 27 per cento della massa spendibile. Questa evenienza, insieme all'eccedenza di spesa prodottasi sul conto dei residui del capitolo 5687 - supplenze annuali⁵¹ -, rivela che le dotazioni finanziarie dei capitoli compresi nella pertinente unità di base sono determinate con notevole approssimazione, che necessita di essere contenuta.

Il processo di definizione degli ordinamenti autonomi degli istituti si svolge ad un passo non rapido, condizionato come è dai tempi di emanazione delle discipline quadro previste dalla legge n. 508 del 1999. Infatti, il regolamento che ha stabilito i criteri per l'esercizio da parte degli istituti dell'autonomia statutaria, regolamentare e organizzativa è stato emanato solo il 28 febbraio 2003 con DPR n. 132, mentre continuano a tardare due provvedimenti di grande importanza per la compiuta configurazione di questo ramo di istruzione: il regolamento per la determinazione degli ordinamenti didattici e il regolamento di amministrazione, finanza e contabilità. Solo il Conservatorio di musica di Roma e l'Accademia di Belle Arti di Foggia hanno ottenuto l'approvazione dello statuto. Per contro è stata avviata una notevole sperimentazione didattica di corsi di primo e secondo livello.

E' auspicabile che l'Amministrazione solleciti la definizione dei regolamenti citati e supporti con efficacia il processo di autonomia degli istituti anche mediante specifiche rilevazioni statistiche degli studenti iscritti e degli esiti dei loro studi.

5.2. Ricerca scientifica e tecnologica.

Si presenta una sintetica rassegna degli interventi posti in essere nel 2003, ove possibile, accompagnati, per consentire un raffronto, da informazioni relative all'anno precedente.

Nel complesso, dall'esame dei rendiconti 2002 e 2003 si ricava un incremento delle disponibilità 2003 del 7,2 per cento, pari a circa 189 milioni: nel 2002 gli stanziamenti definitivi di competenza avevano raggiunto circa 2.611 milioni, divenuti circa 2.800 milioni del 2003.

⁵¹ Per le possibili cause del fenomeno si veda il paragrafo 4.

5.2.1. Il finanziamento degli enti pubblici di ricerca.

Tabella 11

DISPONIBILITÀ DESTINATE AGLI ENTI DI RICERCA: ANNI 2002 - 2003

2002	CAP.8916 - INFN a		CAP. 8920 - INFM b		CAP. 8922-Fondo ordinario c		Disponibilità totali a+b+c			
	PAG	RS	PAG	RS	PAG	RS	PAG.	RS	TOT	Var. 2002/2001
CP	-	-	13	-	492	1.089	505	1.089	1.594	0,06
RS	215	99	-	-	928	12	1.143	111	1.254	-1,57
TOTALE	215	99	13	-	1.420	1.101	1.648	1200	2.848	-0,66

2003	CAP.8916 - INFN a		CAP. 8920 - INFM b		CAP. 8922-Fondo ordinario c		Disponibilità totali a+b+c			
	PAG	RS	PAG	RS	PAG	RS	PAG.	RS	TOT	Var. 2003/2002
CP	-	-	5	-	527	1.023	532	1.023	1.555	-2,45
RS		99	-	-	1.073	27	1.073	126	1.199	-4,38
TOTALE		99	5	-	1.600	1.050	1.605	1.149	2.754	-3,30

I due precedenti prospetti, relativi agli anni 2002 e 2003, indicano le disponibilità finanziarie di cui gli enti hanno ottenuto il trasferimento o che hanno costituito residui. Nel 2003 le erogazioni sono state complessivamente 1.605 milioni, provenienti per 532 milioni dalla competenza e per 1.073 milioni dai residui degli anni precedenti. Questo volume segna un regresso del 2,6 per cento sul 2002. La gestione 2003 si è chiusa con 1.149 milioni di residui totali, diminuiti del 4,2 per cento sul 2002. Tale è l'esito contabile ricavabile dai rendiconti, espresso dalla provvista assicurata dalla legge finanziaria, dai criteri di riparto e dalle conseguenti assegnazioni.

Anche nel 2003 è risultata confermata la constatazione fatta nella relazione precedente: la quota prevalente dei Fondi versati agli enti nell'anno deriva dai residui; nel 2003 è stata di circa il 67 per cento; nel 2002, 69 per cento. Tanto che si può ritenere che la circostanza costituisca un tratto strutturale del modulo di alimentazione delle finanze degli enti, conseguente ai procedimenti che ne definiscono i programmi di attività, l'entità della dotazione complessiva annuale, il riparto ed, alla fine, le erogazioni.

Il Fondo ordinario 2003 è stato pari a 1.550 milioni, ridotto dell'1,6 per cento rispetto alla dotazione di competenza 2002. Le assegnazioni di maggiore consistenza sono state destinate all'Agenzia Spaziale Italiana, 627 milioni; al Consiglio Nazionale delle Ricerche, 533 milioni ed all'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare, 281 milioni. Queste tre assegnazioni assorbono il 93 per cento del Fondo, che è stato ripartito, per tutti gli enti, con decreto 17 settembre 2003.

In questa sede non è possibile soffermarsi a considerare la situazione in cui versano i singoli enti. Va, comunque, richiamata l'attenzione sull'entità delle risorse messe a disposizione del CNR, che negli anni si riduce progressivamente⁵² e sembra esprimere una valutazione non positiva sul complessivo servizio fornito dall'ente. I dati finanziari, che pure, nel breve periodo, non sembrano aver prospettive di miglioramento, non esauriscono gli aspetti da considerare. Infatti, il Governo, nell'esercizio della delega prevista dalla legge n. 137 del 2002, ha provveduto al riordinamento del CNR, dell'INAF, dell'INRiM⁵³. A ciò segue necessariamente la fase di messa a regime dei nuovi assetti e, nell'arco di un ragionevole periodo di tempo, di verifica delle soluzioni adottate. Fin d'ora, appare utile segnalare l'opportunità di considerare i singoli enti come soggetti costituenti una *rete*, che li leghi in rapporti di azioni integrate e che, mediante l'interazione, ne potenzi le attività, evitando duplicazioni e dispersioni.

Il fabbisogno finanziario complessivo del CNR, dell'ASI, dell'INFN, dell'INFM, dell'ENEA è stato determinato, ai sensi dell'art. 56, comma 2, della legge n. 388 del 2000, in 1.735 milioni per il 2001, in 1.800 milioni per il 2002, in 1.934 milioni per il 2003. L'Amministrazione non documenta il rispetto dei suddetti limiti.

Si presenta una sintetica rassegna degli interventi posti in essere nel 2003, ove possibile, accompagnati, per consentire un raffronto, da informazioni relative all'anno precedente.

Nel complesso, dall'esame dei rendiconti 2002 e 2003 si ricava un incremento delle disponibilità 2003 del 7,2 per cento, pari a circa 189 milioni: nel 2002 gli stanziamenti definitivi di competenza avevano raggiunto circa 2.611 milioni, divenuti circa 2.800 milioni del 2003.

5.2.2. Crediti di imposta e contributi nella spesa per PMI.

Le richieste pervenute dalle aziende sono state 2.906 per un impegno finanziario di circa 308 milioni di euro; le risorse disponibili hanno consentito la selezione di 453 domande (15,6 per cento) per un sostegno di 64 milioni (20,8 per cento). Nel 2002 le domande erano state 2.132, delle quali 963 (45,1 per cento) erano state accolte per circa 83 milioni.

⁵² Con riguardo solo all'ultimo quadriennio le dotazioni sono state: 543.968.902 nel 2000; 541.250.413 nel 2001; 540.682.703 nel 2002; 533.155.486 nel 2003. Il decremento si rivela più accentuato se si risale negli anni e si tenga conto della svalutazione monetaria.

⁵³ D.lgs. 4 giugno 2003, n. 127; d.lgs. 4 giugno 2003, n. 138; d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 38.

5.2.3. Intese con le Regioni.

Sono stati definiti accordi di programma e protocolli di intesa con le Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Campania e Sicilia. Essi hanno ad oggetto la realizzazione e il sostegno di distretti *high-tech* in diversi settori scientifici, quali strumenti per lo sviluppo del territorio. Le singole iniziative prevedono il convergere, in un arco di tempo di norma triennale, dei finanziamenti del Ministero con quelli resi disponibili dai soggetti partecipanti, pubblici e privati.

5.2.4. Fondo istituito dall'art. 56 della legge n. 289 del 2002.

Il Fondo, istituito nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, è destinato ai progetti di rilevante valore scientifico. La dotazione, che è di 225 milioni per il 2003 e 100 milioni a decorrere dal 2004, è stata ripartita per l'anno 2003 con DPCM 7 aprile 2003 (G.U. n. 133 dell'11 giugno 2003) secondo l'indicazione legislativa tra quattro destinazioni: *salute* 88 milioni; *innovazione tecnologica* 37 milioni; *grandi infrastrutture scientifiche, laboratori e distretti tecnologici* 80 milioni; *protezione e difesa del territorio* 20 milioni. La complessiva disponibilità assegnata al MIUR è stata di 175 milioni, da utilizzare mediante gli strumenti FAR e FIRB; una quota di 25 milioni è riservata agli interventi indicati dal Ministro per l'innovazione e la tecnologia. 50 milioni sono stati attribuiti al Ministero della Salute.

Le risorse assicurate al MIUR hanno alimentato il FAR per 82 milioni e il FIRB per 93 milioni.

5.2.5. Fondo investimenti per la ricerca di base – FIRB.

Dalla sua istituzione – avvenuta nel 2001 (art. 104 della legge n. 388 del 2000) - il Fondo ha finanziato:

- a) progetti autonomi liberi (*a sportello*) per 70,5 milioni, dei quali sono stati erogati 13,3 milioni;
- b) progetti su bandi (*negoziali*) in corrispondenza dei programmi strategici del PNR per 292,2 milioni, dei quali erogati 73,3;
- c) progetti autonomi su quota riservata per i programmi strategici per 14,2 milioni, dei quali erogati 1,7 milioni;
- d) progetti per una grande infrastruttura di ricerca.

La presentazione dei progetti non è soggetta ad indicazioni tematiche ed è aperta a tutte le componenti del mondo della ricerca, singolarmente o in associazione.

In sintesi, il FIRB ha sinora concesso finanziamenti per 376,9 milioni; le erogazioni sono state pari a 88,3 milioni (23,4 per cento).

Nel 2003 la dotazione del Fondo (competenza) è stata di 208.493.707 euro provenienti per 115.493.707 dal Fondo unico per l'università e la ricerca (art. 93, comma 7, della legge n. 289 del 2002) e per 93 milioni dal Fondo di cui al punto 3.

Il decreto Ministeriale n. 1692/Ric. del 2 ottobre 2003, che ha operato il riparto del FIRB per il 2003, destina 60.493.707 ai progetti valutati positivamente nelle gestioni 2001 e 2002 e non finanziati per mancanza di risorse. Su questa base il decreto 21 ottobre 2003 ha ammesso a finanziamento, nell'ambito dei programmi strategici, un lotto di progetti e disposto il conseguente impegno di 40.095.000. Il contributo dello Stato costituisce il 74,5 per cento del costo globale dei progetti, ritenuto congruo e per 8.095 - 20 per cento - interviene a sostegno della spesa prevista per contratti con giovani ricercatori e ricercatori di chiara fama.

In relazione alla quota proveniente dal Fondo unico il decreto n. 1692/Ric ha individuato le aree tematiche dei progetti da presentare per complessivi 45 milioni. Altrettanto è stato fatto per l'intera seconda quota derivante dall'assegnazione di cui al punto 3. Successivamente, nel dicembre 2003 sono stati emanati due bandi riferiti, rispettivamente, alla disponibilità di 45

milioni e ad un pari importo da imputare ai 93 milioni. La totalità della dotazione 2003 è collocata tra i residui.

Nella gestione dei residui dei precedenti esercizi – 294.784.248 – sono stati effettuati pagamenti per 62.521.875 (21 per cento), permangono, come residui, 232.262.372. I residui finali totali sono quindi 440.962.661.

Il 12 marzo 2003 è stato infatti assunto sulle anzidette disponibilità l'impegno di 4.964 migliaia di euro per un lotto di progetti ammessi a finanziamento e sono state definite le modalità di erogazione, di monitoraggio delle attività e di controllo dei risultati conseguiti⁵⁴.

5.2.6. Progetti di ricerca universitari di interesse nazionale – PRIN.

Tra le principali caratteristiche di questo strumento di sostegno della ricerca universitaria si segnalano:

- la presentazione dei progetti è riservata alle università senza predeterminazione di temi né di obiettivi;
- i progetti sono cofinanziati, restando a carico delle università il 30 per cento del costo per quelli inter-universitari ed il 50 per cento per quelli intra-universitari;
- la procedura (presentazione, valutazione, assegnazione) è gestita telepaticamente;
- la valutazione è affidata a revisori anonimi individuati mediante le *parole-chiave* indicate dai proponenti;
- l'assegnazione dei Fondi avviene entro l'esercizio finanziario;
- sono previsti una rendicontazione scientifica e finanziaria e il monitoraggio dei risultati.

I PRIN hanno ottenuto dal riparto del Fondo investimenti 126.970.777 di euro, che ha costituito la dotazione di competenza del cap. 8969. Nell'esercizio 2003 sono stati effettuati pagamenti per oltre 80 milioni (63 per cento dello stanziamento); 47 milioni circa hanno costituito residui. I residui degli esercizi precedenti, pari a circa 49 milioni sono stati totalmente pagati. I tempi della procedura di valutazione risultano adeguatamente rapidi. La valutazione stessa si caratterizza per affidabilità ed efficienza anche a ragione del supporto informatico di cui si avvale, come attestato dalla relazione della Commissione di garanzia, che sovrintende alla procedura. Il numero annuale dei progetti selezionati e l'entità del finanziamento assicurato nel quinquennio 1999 – 2003 crescono progressivamente. Nel 2002 e nel 2003 i progetti ammessi sono stati 857 e 945; le risorse assegnate, rispettivamente, circa 133 e 137 milioni.

5.2.7. Finanziamento della ricerca industriale.

5.2.7.1. Gli articoli 72, 93, 94 della legge finanziaria 2003.

In conseguenza di alcune disposizioni della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), l'operatività del Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca (FAR) di cui al decreto legislativo n. 297 del 1999, è stata, sin dall'inizio dell'anno, bloccata sia per l'assunzione degli impegni sia per la possibilità di procedere alle erogazioni.

Le disposizioni sono quelle contenute negli articoli 72 e 93 della legge predetta: le relative operazioni di applicazione hanno presentato elementi di notevole complessità.

Occorre, peraltro, segnalare che l'articolo 72, al comma 5, esclude il decreto legislativo n. 297 del 1999 dal proprio ambito di applicazione, ma il comma 9 del successivo articolo 94 fissa la decorrenza dell'esclusione dal 1° gennaio 2006.

L'applicazione di tali disposizioni ha comportato una modifica degli interventi di sostegno a valere sul FAR sia da un punto di vista strettamente contabile sia per quanto riguarda le forme e le misure degli interventi di sostegno.

In particolare, le norme prevedono:

⁵⁴ G.U. n. 82 dell'8 aprile 2003.

- a) la ricognizione delle gestioni fuori bilancio che mantengono le caratteristiche proprie dei Fondi di rotazione (art. 93, comma 8). A tal fine è prevista l'adozione di decreti del PCM;
- b) la istituzione, presso le Amministrazioni interessate, con decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di nuovi Fondi rotativi cui far affluire le somme aventi natura di trasferimenti alle imprese per contributi alla produzione e agli investimenti (art. 72, comma 1);
- c) l'adozione, per la concessione dei finanziamenti, con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze d'intesa con il Ministro dell'Istruzione, università e ricerca, di nuovi criteri e modalità sulla base di specifici principi (art. 72, comma 2).

Le disposizioni ora descritte hanno avuto attuazione mediante il DPCM 4 giugno 2003⁵⁵ e il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 10 ottobre 2003⁵⁶. Il primo ha individuato le gestioni fuori bilancio, attive al 1° gennaio 2003, condotte dal MIUR, aventi le caratteristiche dei Fondi di rotazione, esclusivamente nella gestione dei seguenti interventi FAR:

- 1. progetti autonomi di ricerca e formazione (credito agevolato);
- 2. progetti di ricerca e formazione su bandi MIUR.

Il secondo provvedimento ha definito i criteri e modalità di concessione delle agevolazioni previste dagli interventi FAR, che, secondo la considerazione contenuta nelle premesse, esprimono un'intensità inferiore a quella consentita dalle precedenti misure di aiuto. Il tasso di interesse da applicare ai finanziamenti è fissato nello 0,5 per cento fisso annuo.

Solo quindi nella prossimità della fine dell'esercizio l'adozione dei due decreti ha risolto le varie problematiche ed il far ha potuto recuperare la sua operatività.

Conseguentemente, con decreto direttoriale dell'11 novembre 2003⁵⁷, si è potuto procedere, nel rispetto degli indirizzi espressi dal Vice Ministro con la direttiva 6 novembre 2003, alla ripartizione delle risorse per l'esercizio 2003, comprensive di quelle ottenute dal riparto del Fondo per gli investimenti (cap. 9000): 67.139.121, destinati per 46.481.121 a finanziare la concessione di crediti di imposta, e per 20.658.000 a costituire disponibilità per la generalità dei moduli gestionali del Fondo. La direttiva del Vice Ministro e il decreto di riparto prendono atto che, per effetto della previsione da parte del Governo di cartolarizzare i crediti esistenti sul FSRA e sul FAR, non sono utilizzabili, come fonte di alimentazione finanziaria del FAR, i *rientri di gestione* a partire dal 2004 e, conseguentemente, occorre disporre il recupero dei *rientri* contabilizzati in occasione del riparto 2002. Tale misura, come si vedrà più avanti, è stata in effetti prevista dall'art. 2 del DL n. 269 del 2003.

Il complesso delle risorse ripartito tra i vari strumenti di intervento è risultato pari a circa 1.066 milioni, di cui il 60,1 per cento - 649 milioni - destinato all'area nazionale e 417 milioni alla aree depresse; 485 milioni - 45,5 per cento - saranno erogati come contributi alla spesa e 581 milioni come credito agevolato. Rispetto al riparto 2002⁵⁸ la dotazione del FAR decresce di circa il 13,5 per cento, ma, come detto in precedenza, si deve tener conto che l'entità dei *rientri* contabilizzati nel 2002 deve essere ridotta per effetto delle cartolarizzazioni.

Il Ministero è stato quindi in condizione di adottare, in data 29 dicembre 2003, alcuni decreti di finanziamento relativi a progetti di ricerca industriale, valutati positivamente in sede istruttoria e fino a quel momento non finanziati per le problematiche descritte.

I progetti finanziati sono stati al momento esclusivamente quelli comprendenti costi per attività da svolgersi per almeno il 75 per cento nel *mezzogiorno*; per il *centro-nord* la attuale situazione finanziaria del far non consente il riavvio delle normali attività istruttorie e di finanziamento. Si veda in proposito il punto successivo.

⁵⁵ G.U. n. 22 del 28 gennaio 2004.

⁵⁶ G.U. n. 274 del 25 novembre 2003.

⁵⁷ G.U. n. 13 del 17 gennaio 2004.

⁵⁸ G. U. n. 296 del 18 dicembre 2002.

Complessivamente, con i decreti descritti, il Ministero ha proceduto al finanziamento di 222 progetti di ricerca industriale per un impegno di risorse pubbliche complessivamente pari a oltre 445 milioni di euro.

Per le aree del *Centro-Nord*, con decreto 12 dicembre 2002 (G.U. n. 296 del 18 dicembre 2002), il Ministero aveva infatti sospeso la ricezione di nuove domande di finanziamento provenienti dalle imprese e l'istruttoria di quelle già pervenute. L'impegno di risorse pubbliche avrebbe superato i 4.500 milioni di euro. La sospensione è tuttora operante.

Nel corso del 2003 la situazione per l'area Mezzogiorno è stata diversa. I progetti che comprendono costi per attività da svolgersi per almeno il 75 per cento nelle aree dell'obiettivo 1 hanno potuto contare su una provvista finanziaria di buona continuità, assicurata dai Fondi strutturali della U.E. (FESR, FSE) e dalle risorse per le aree sottoutilizzate, ripartite dalle delibere del CIPE. Ciò ha consentito la prosecuzione delle ordinarie attività istruttorie ed il finanziamento delle domande valutate positivamente. Le domande già presentate richiederebbero un impegno presuntivo di 2.400 milioni. Comunque per quanto su esposto, pur in presenza di risorse disponibili il Ministero nel 2003 non ha potuto assumere impegni, né procedere ad erogazioni sul FAR sino al 29 dicembre 2003.

Successivamente, il decreto 26 febbraio 2004⁵⁹, a seguito della verifica delle disponibilità e del numero di domande in istruttoria, ha esteso la sospensione della ricezione alle nuove domande pertinenti alle aree dell'obiettivo 1.

Per reperire nuove disponibilità l'art. 2 del DL n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 2003 prevede la cartolarizzazione dei crediti dello Stato o di altri enti pubblici relativi ai finanziamenti di investimenti in ricerca e innovazione. La riassegnazione delle risorse reperite a Fondi non rotativi può essere disposta, nel limite del 20 per cento, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Da tale operazione dovrebbero essere ricavate risorse per riavviare le istruttorie delle domande pendenti, delle quali dovrebbe comunque essere preliminarmente verificato il permanere dell'attualità tecnico-scientifica.

Le seguenti cinque tabelle espongono i dati essenziali della gestione 2003.

La tabella 12 espone la distribuzione delle risorse disponibili tra i vari strumenti di intervento, articolata nelle sezioni nazionale ed aree depresse.

Il riparto tra gli strumenti evidenzia che il volume prevalente di disponibilità è sempre quello destinato ai progetti autonomi – 75 per cento (83 per cento nel 2002) –, anche se segna un decremento di circa 8 punti sul 2002; l'indice percentuale riguardante la promozione delle assunzioni di ricercatori e il conferimento di borse di studio per il dottorato di ricerca registra una lieve diminuzione, 6,2 per cento (7 per cento, 2002).

La tabella 13 dà conto delle assegnazioni effettuate nella gestione 2003, distribuite per strumento, per un totale generale di circa 614 milioni, di cui 574 pertinenti al FAR. Nel 2002 le assegnazioni avevano raggiunto i 1.375 milioni, la riduzione ha superato il 55 per cento. Quanto esposto in precedenza concorre a rendere ragione dell'accaduto insieme alla forte contrazione delle risorse. Ovviamente, i progetti autonomi hanno ottenuto la quota più consistente, circa il 71 per cento; il 15 per cento sostiene le assunzioni di ricercatori e le borse di studio.

Le tabelle 14-15-16 espongono le erogazioni disposte, presentate in modo di poter conoscere la distribuzione dei finanziamenti per settori produttivi, articolata anche per attività finanziabili; tipo di intervento; strumento.

⁵⁹ Decreto 26 febbraio 2004 in G.U. n. 51 del 2 marzo 2004.

Il complesso di risorse erogate - 823 milioni circa - ha superato il 77 per cento della dotazione (nel 2002, 62 per cento); il 25 per cento circa (*idem* nel 2002)⁶⁰ è assorbito dal settore elettronico, seguito dal settore meccanico con il 20 per cento (23 per cento). Tra le attività finanziabili, la formazione di personale di ricerca assorbe solo il 3 per cento (2,7 per cento), dato che esprime la scarsa propensione delle aziende ad impegnarsi in questa direzione anche per la difficoltà ad integrarsi con le università. Le attività di ricerca richiamano risorse per il 92 per cento circa, come nell'anno precedente.

Tra i tipi di intervento, il contributo alla spesa assorbe il 64 per cento delle assegnazioni (58 per cento), seguito dal credito agevolato con il 22 per cento (29 per cento) e dal contributo in conto interessi con il 9,6 per cento (11 per cento). Tra gli strumenti i progetti autonomi hanno acquisito erogazioni per il 59 per cento (65 per cento).

Il confronto tra le gestioni 2003 e 2002 fa rilevare, come nella difficile contingenza che caratterizza la gestione del FAR, il volume delle erogazioni si sia elevato del 7,4 per cento (20 per cento).

⁶⁰ Le percentuali tra parentesi si riferiscono agli indici dell'anno precedente.

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 depresse	Totale	Nazionale	Aree depresse	Totale	Nazionale	Aree depresse	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 13

FONDO PER LE AGEVOLAZIONI ALLA RICERCA: ASSEGNAZIONI SUDDIVISE PER STRUMENTO - ANNO 2003			
(migliaia di euro)			
Strumenti	Assegnazioni	% sul totale FAR	% sul totale generale
Progetti autonomi di ricerca e formazione (legge n. 46 del 1982 e art. 5, 6, 8, 9 DM 593 del 2000)	404.828,95	70,57%	65,93%
Cooperazione internazionale (Eureka) (legge n. 46 del 1982 e art. 7 del DM 593 del 2000)	51.023,25	8,89%	8,31%
Progetti di ricerca e formazione in conformità a bandi MURST (art. 12 del DM 593 del 2000)	0,00	0,00%	0,00%
Assunzioni ricercatori/Commesse/Borse di studio * (art. 14 del DM 593 del 2000)	85.581,60	14,92%	13,94%
Distacco temporaneo di ricercatori (art. 15 DM 593/2000)	0,00	0,00%	0,00%
Premi per progetti già finanziati nell'ambito di Programmi Quadro comunitari (art. 16 del DM 593 del 2000)	0,00	0,00%	0,00%
Progetti autonomi per il riorientamento e il recupero di competitività di strutture di ricerca industriale e annessa formazione (legge 451 del 1994 e art. 10 del DM 593 del 2000)	30.917,10	5,39%	5,03%
Spinn off (art. 11 del DM 593 del 2000)	1.301,82	0,23%	0,21%
Programmi Nazionali di Ricerca (legge 46 del 1982, art. 10)	0,00	0,00%	0,00%
TOTALE FAR	573.652,71	100,00%	93,42%
Legge 488/92	40.404,42		6,58%
TOTALE GENERALE	614.057,13		100,00%

(*) di cui 43.731.618,52 di credito d'imposta.

N.B. Il totale delle assegnazioni 2003 si riferisce agli impegni assunti nei **provvedimenti di assegnazione emessi** nell'anno sia sulle disponibilità residue del "riparto" dell'anno 2002, sia sulle disponibilità del "riparto" dell'anno 2003.

FONDO SPECIALE RICERCA APPLICATA, FONDO PER LE AGEVOLAZIONI ALLA RICERCA E CAPITOLO 8932

ANNO 2003

EROGAZIONI (migliaia di Euro) differenziate per settori e per attività finanziabili

		Attività finanziabili							
		Ricerca (1)		Formazione (2)		Eureka		TOTALE erogato per settori	
SETTORI	Alimentare	31.577.852,67	4,19%	2.267.951,34	8,99%		0,00%	33.845.804,0	4,11%
	Tessile	15.857.900,39	2,10%	226.008,85	0,90%	3.107.858,1	7,23%	19.191.767,3	2,33%
	Siderurgico e metallurgico	8.546.462,56	1,13%	0,00	0,00%		0,00%	8.546.462,6	1,04%
	Meccanico	152.463.889,58	20,21%	2.360.568,16	9,36%	9.871.130,4	22,97%	164.695.588,1	20,02%
	Elettromeccanico	24.866.932,64	3,30%	322.977,00	1,28%	498.651,9	1,16%	25.688.561,5	3,12%
	Elettrico	14.387.218,45	1,91%	18.913,39	0,07%	3.369.296,2	7,84%	17.775.428,0	2,16%
	Elettronico	174.124.182,25	23,08%	5.908.801,46	23,43%	24.572.750,3	57,19%	204.605.734,0	24,88%
	Strumenti e apparecchi scientifici	12.036.416,02	1,60%	398.065,26	1,58%	1.547.590,7	3,60%	13.982.072,0	1,70%
	Aeronautico e missilistico	9.623.045,27	1,28%	1.725.215,00	6,84%		0,00%	11.348.260,3	1,38%
	Cantieristica	10.621.621,96	1,41%	1.893.198,25	7,51%		0,00%	12.514.820,2	1,52%
	Chimico e petrolchimico	64.416.916,65	8,54%	1.109.748,84	4,40%		0,00%	65.526.665,5	7,97%
	Farmaceutico	54.869.685,72	7,27%	1.097.458,19	4,35%		0,00%	55.967.143,9	6,80%
	Informatica	23.948.859,62	3,17%	372.641,02	1,48%		0,00%	24.321.500,6	2,96%
	Varie	78.293.493,31	10,38%	1.453.309,82	5,76%		0,00%	79.746.803,1	9,70%
	Intersettoriali	78.691.332,43	10,43%	6.069.463,22	24,06%		0,00%	84.760.795,6	10,31%
TOTALE erogato per att. Finanziabili		754.325.809,50	100,00%	25.224.319,81	100,0%	42.967.277,42	100,00%	822.517.406,73	100,00%

(1) di cui 169.138,653 milioni di euro sul Cap. 8932 relativo ai progetti Legge n. 488 del 1992.

(2) di cui 1.891,339 milioni di euro sul Cap. 8932 relativo ai progetti Legge n. 488 del 1992.

FONDO SPECIALE RICERCA APPLICATA, FONDO PER LE AGEVOLAZIONI ALLA RICERCA E CAPITOLO 8932

ANNO 2003

EROGAZIONI (migliaia di euro) differenziate per settori e per strumenti di intervento

Attività finanziabili											
		Contributo alla spesa (1)		Credito agevolato		Contributo in conto interessi		Contributo		TOTALE erogato per settori	
SETTORI	Alimentare	29.168.207,47	5,53%	4.488.205,62	2,46%	189.390,91	0,24%	0,0	0,00%	33.845.804,01	4,11%
	Tessile	15.239.646,09	2,89%	3.952.121,21	2,16%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	19.191.767,30	2,33%
	Siderurgico e metallurgico	2.059.804,83	0,39%	2.539.430,04	1,39%	3.947.227,69	5,02%	0,0	0,00%	8.546.462,56	1,04%
	Meccanico	100.715.209,38	19,09%	52.601.401,53	28,80%	11.378.977,18	14,48%	0,0	0,00%	164.695.588,09	20,02%
	Elettromeccanico	14.997.977,45	2,84%	9.625.498,50	5,27%	1.065.085,56	1,36%	0,0	0,00%	25.688.561,51	3,12%
	Elettrico	11.042.706,29	2,09%	5.278.989,76	2,89%	1.453.731,94	1,85%	0,0	0,00%	17.775.428,00	2,16%
	Elettronico	115.357.448,44	21,86%	45.974.863,97	25,17%	43.273.421,57	55,07%	0,0	0,00%	204.605.733,98	24,88%
	Strumenti e apparecchi scientifici	12.319.235,15	2,33%	1.458.953,24	0,80%	203.883,61	0,26%	0,0	0,00%	13.982.072,00	1,70%
	Aeronautico e missilistico	8.050.761,93	1,53%	388.277,51	0,21%	2.909.220,83	3,70%	0,0	0,00%	11.348.260,27	1,38%
	Cantieristica	10.785.529,24	2,04%	1.729.290,97	0,95%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	12.514.820,20	1,52%
	Chimico e petrolchimico	34.375.726,27	6,52%	28.142.357,59	15,41%	3.008.581,63	3,83%	0,0	0,00%	65.526.665,49	7,97%
	Farmaceutico	37.027.312,47	7,02%	9.936.695,22	5,44%	9.003.136,21	11,46%	0,0	0,00%	55.967.143,90	6,80%
	Informatica	24.321.500,64	4,61%		0,00%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	24.321.500,64	2,96%
	Varie	28.302.845,41	5,36%	15.706.071,74	8,60%	2.049.174,69	2,61%	33.688.711,29	100,00%	79.746.803,13	9,70%
	Intersectoriali	83.847.920,26	15,89%	808.638,12	0,44%	104.237,27	0,13%	0,0	0,00%	84.760.795,65	10,31%
TOTALE erogato per intervento		527.611.831,30	100,00%	182.630.795,03	100,0%	78.586.069,11	100,00%	33.688.711,29	100,00%	822.517.406,73	100,00%

(1) di cui 170.319,9 milioni di euro sul Cap. 8932 relativo ai progetti Legge n. 488 del 1992.

Tabella 16

FONDO SPECIALE RICERCA APPLICATA, FONDO PER LE AGEVOLAZIONI ALLA RICERCA E CAPITOLO 8932

ANNO 2003

Attività finanziabili															
	Progetti autonomi		Programmi Nazionali di Ricerca		Parchi Scientifici e Tecnologici		Contratti di interesse di P.A.		Legge 488/92		DM 593/00		TOTALE erogato per settori		
SETTORI	Alimentare	9.406.132,02	1,94%	3.240.507,40	6,61%	2.530.721,94	18,18%	589.218,57	6,80%	3.420.599,84	2,00%	14.658.624,24	15,42%	33.845.804,01	4,11%
	Tessile	9.098.967,78	1,88%	4.892.576,72	9,98%	0,0	0,00%	924.473,00	10,66%	4.275.749,8	2,50%	0,0	0,00%	19.191.767,30	2,33%
	Siderurgico e metallurgico	7.795.784,99	1,61%	750.677,57	1,53%	0,0	0,00%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	0,0	0,00%	8.546.462,56	1,04%
	Meccanico	121.830.993,05	25,13%	2.935.173,94	5,99%	0,0	0,00%	541.311,44	6,24%	34.205.998,4	20,00%	5.182.111,3	5,45%	164.695.588,09	20,02%
	Elettromeccanico	17.308.091,90	3,57%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	0,00	0,00%	8.380.469,6	4,90%	0,0	0,00%	25.688.561,51	3,12%
	Elettrico	15.170.721,08	3,13%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	894.407,00	10,32%	1.710.299,9	1,00%	0,0	0,00%	17.775.428,00	2,16%
	Elettronico	171.445.675,34	35,36%	7.866.025,27	16,05%	2.307.062,09	16,58%	2.463.372,24	28,41%	20.523.599,0	12,00%	0,0	0,00%	204.605.733,98	24,88%
	Strumenti e apparecchi scientifici	4.328.910,40	0,89%	4.600.422,33	9,38%	0,0	0,00%	1.290.079,45	14,88%	3.762.659,8	2,20%	0,0	0,00%	13.982.072,00	1,70%
	Aeronautico e missilistico	3.482.748,51	0,72%	894.296,76	1,82%	0,0	0,00%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	6.971.215,0	7,33%	11.348.260,27	1,38%
	Cantieristica	3.476.763,31	0,72%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	91.771,18	1,06%	1.710.299,9	1,00%	7.235.985,8	7,61%	12.514.820,20	1,52%
	Chimico e petrolchimico	59.771.645,43	12,33%	3.517.213,21	7,17%	0,0	0,00%	698.536,92	8,06%	1.539.269,9	0,90%	0,0	0,00%	65.526.665,49	7,97%
	Farmaceutico	30.930.864,61	6,38%	7.389.515,77	15,07%	0,0	0,00%	543.764,32	6,27%	17.102.999,2	10,00%	0,0	0,00%	55.967.143,90	6,80%
	Informatica	0,00	0,00%	1.232.451,72	2,51%	0,0	0,00%	0,00	0,00%	23.089.048,9	13,50%	0,0	0,00%	24.321.500,64	2,96%
	Varie	27.625.497,85	5,70%	8.594.884,05	17,53%	714.684,50	5,14%	571.525,84	6,59%	8.551.499,60	5,00%	33.688.711,29	35,45%	79.746.803,13	9,70%
	Intersettoriali	3.160.916,35	0,65%	3.110.439,03	6,34%	8.365.334,57	60,11%	61.768,44	0,71%	42.757.498,0	25,00%	27.304.839,3	28,73%	84.760.795,65	10,31%
TOTALE erogato per strumento	484.833.712,62	100,00%	49.024.183,77	100,0%	13.917.803,10	100,00%	8.670.228,40	100,00%	171.029.991,98	100,00%	95.041.486,86	100,00%	822.517.406,73	100,00%	