

osservazioni dell’Ufficio centrale del bilancio, relativi agli esercizi fino al 1999; 50 afferenti gli anni 2000/2006; 10 in corso di esame.

Inoltre, sempre in materia di erogazioni alle ONG, si richiama una particolare disposizione recata dalla legge n. 426 del 1996 che, per i programmi promossi dalle ONG o ad esse affidati nell’ambito della cooperazione allo sviluppo, prevede l’erogazione di contributi e finanziamenti in una o più rate anticipate; il pagamento delle rate successive alla prima è subordinato all’esame, entro sessanta giorni dalla presentazione, del rendiconto della rata precedente. Decoro tale termine, in attesa del completamento dell’analisi del rendiconto, l’Amministrazione può procedere alla erogazione relativa alla parte rendicontata. L’organizzazione beneficiaria deve restituire la quota relativa alle spese eventualmente non ammesse a rendicontazione e l’Amministrazione trattiene la somma relativa da altre eventuali erogazioni, anche se relative a differenti iniziative.

L’Ufficio centrale del bilancio ha osservato che, da verifiche a campione relativamente ad erogazioni intervenute prima del 1999 sul capitolo 2181, risulterebbero erogazioni di quote anticipate che non sono state seguite da successivi pagamenti né dalle relative rendicontazioni. Da una ricognizione dell’Amministrazione sarebbero interessate, per il periodo 1994/2002, circa 800 posizioni contabili<sup>42</sup> sulle quali non è intervenuta la prescrizione, con un saldo a debito del Ministero di oltre 47 milioni, di cui è alta la percentuale andata in perenzione. L’Amministrazione stima di poter concludere la trattazione delle pratiche entro il 2008.

La complessa e problematica situazione dell’esame dei rendiconti della Direzione generale è sicuramente aggravata dalla carenza di personale qualificato per il controllo amministrativo-contabile dell’attività posta in essere all’estero per le iniziative in parola. Inoltre, proprio la peculiarità delle attività che devono essere svolte in situazioni ambientali spesso non favorevoli può essere una concausa di ritardi nella presentazione dei rendiconti. Peraltro, anche alla luce della vigente normativa in materia, che è intervenuta a semplificare le procedure relative alle modalità di presentazione dei rendiconti ed al loro esame, non appare ulteriormente giustificato il ritardo ed, in alcuni casi, l’omissione dei controlli, a proposito dei quali si è più volte segnalata la necessità di una verifica, non solo sul rispetto delle norme che disciplinano le procedure di spesa, bensì anche dell’efficacia degli interventi posti e del grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati dalle singole iniziative finanziarie.

### **3.4. Direzione generale per la promozione e cooperazione culturale.**

Lo stanziamento totale per l’esercizio in esame (208,2 milioni) ha registrato un incremento rispetto al 2005 (+5,7 milioni), che ha interessato esclusivamente le spese di parte corrente, a fronte di una diminuzione di quelle di parte capitale.

#### **3.4.1. Promozione della cultura italiana all’estero.**

La quota maggiore di risorse destinate alla promozione della cultura italiana all’estero è allocata sul capitolo 2493. In particolare, i relativi stanziamenti sono utilizzati per il finanziamento delle attività culturali realizzate dalle sedi diplomatico-consolari, degli eventi di particolare rilevanza il cui onere non può essere sostenuto dal locale istituto

<sup>42</sup> L’Ufficio centrale del bilancio ha osservato che risultano: erogazioni di sole “prime rate anticipate”, a fronte delle quali non sono pervenute le relative rendicontazioni; erogazioni di “ultime rate” a saldo dell’importo del contributo nelle more del completamento dell’analisi del rendiconto, per le quali non sussistono comunicazioni circa l’esito dei riscontri dovuti. Di conseguenza, l’UCB ha dato corso ai pagamenti per anticipazioni di quota parte II e III annualità “sotto la diretta responsabilità del Dirigente” che ha emanato l’atto, ai sensi dell’art. 9, comma 1, del d.P.R. n. 38 del 1998.

italiano di cultura, nonché delle spese in Italia funzionali alla promozione della cultura italiana all'estero<sup>43</sup>. E' compito degli Istituti di cultura la diffusione all'estero della conoscenza della lingua e della cultura italiana. La rete degli istituti è articolata in 93 sedi, di cui 90 operativi in sessanta Paesi (76 istituti<sup>44</sup> e 14 sezioni distaccate che dipendono dalle sedi principali).

Nel bilancio degli Istituti affluiscono diverse entrate, provenienti da trasferimenti dal bilancio dello Stato, quali dotazione finanziaria annuale, da enti, istituti pubblici e privati, italiani e locali, incluse le sponsorizzazioni.

Le dotazioni finanziarie assegnate dal Ministero sono tratte dal capitolo 2761, il cui stanziamento nel 2006 è stato pari a circa 17,6 milioni, con un decremento rispetto al precedente esercizio (19,6 milioni nel 2005). La dotazione media è di circa 196 mila euro annui. Nel corso di esercizio la dotazione del capitolo si è incrementata di circa 1 milione, portando la dotazione media a circa 207 mila euro per sede (221 mila euro nel 2005). Le risorse sono destinate alle spese di funzionamento delle sedi ed alle spese per iniziative promozionali e per l'erogazione di servizi.

Da un esame dei bilanci consuntivi degli istituti, inviati per l'anno 2005 (quelli relativi al 2006, per legge dovevano essere trasmessi entro il mese di maggio 2007), risultano trasferiti dal Ministero circa 19,5 milioni ed entrate "locali" per circa 14,3 milioni, di cui circa 13 milioni derivano dalla erogazione di servizi, come l'insegnamento della lingua italiana, per un totale complessivo di entrate di circa 34 milioni. Le uscite, di pari importo, si ripartiscono in 7,8 milioni per le spese del personale a contratto locale, 10,8 per spese di funzionamento, 13,8 per attività promozionali, 1,5 per acquisto attrezzature.

### 3.4.2. Istruzione all'estero.

Come è noto, il sistema scolastico italiano all'estero si articola in tre tipologie di iniziative:

- iniziative dello Stato, che comprendono le scuole statali ed i corsi di lingua e cultura italiana di cui al d.lgs. n. 297 del 1994, inseriti o integrati nelle istituzioni scolastiche locali, gestiti dalla Direzione generale per gli italiani all'estero con risorse proprie;
- iniziative delle collettività italiane, anche di quelle di più recente formazione, composte da espatriati temporanei, che comprendono le scuole paritarie e le scuole legalmente riconosciute o con presa d'atto;
- iniziative nel quadro di rapporti internazionali, che comprendono le scuole o sezioni bilingue istituite attraverso specifiche intese bilaterali, le sezioni italiane in scuole straniere a carattere internazionale e quelle nel sistema delle scuole europee, costituite sulla base di una apposita convenzione intergovernativa in ambito UE. In questo caso i docenti impiegati non fanno parte del contingente ministeriale e le spese di funzionamento del sistema sono a carico per il 60 per cento della Commissione UE, per il 30 per cento degli Stati membri che provvedono al pagamento degli stipendi metropolitani e il restante 10 per cento è dato dalle rette degli alunni.

<sup>43</sup> Trattasi di spese assicurative e di trasporto in convenzione, di contratti con Cinecittà Holding etc..

<sup>44</sup> Nel 1999 è stato attuato un piano di revisione della rete degli istituti, con un riequilibrio geografico a favore dell'Europa centro-orientale, dell'America latina e dell'Asia (sono stati istituiti cinque nuovi istituti: Bratislava, Città del Guatemala, Damasco, Jakarta, Lubiana e Vilnius). Nel corso del 2001 quattro sedi di sezioni sono state trasformate in istituti autonomi (Cordoba, Edimburgo, Rio de Janeiro e Salonicco). Nel 2003 è stata attivata a San Pietroburgo la Sezione dell'Istituto di cultura di Mosca. Nel 2006 è stata attivata la Sezione di Shanghai dell'Istituto italiano di cultura di Pechino.

La dislocazione geografica degli istituti è la seguente: 49 in Europa, 19 nelle Americhe, 10 nel Mediterraneo e Medio Oriente, 12 in Asia e Oceania e 3 nell'Africa Sub-Sahariana.

Il nucleo di scuole statali comprende otto istituti che raggruppano al loro interno ventuno scuole di ogni ordine e grado, nelle quali opera il maggior numero di personale di ruolo (230 docenti, 7 unità di personale tecnico e amministrativo ed 11 dirigenti scolastici), oltre al personale assunto in loco (131 unità), il cui costo grava sul capitolo 2502, sul quale sono stati pagati circa 8,5 milioni. Le spese di gestione di queste scuole interessano i capitoli 2551, 7951 e 2552, che finanziano, rispettivamente, i fitti ed il funzionamento, le attrezzature e gli arredi, la manutenzione.

Il costo complessivo delle scuole è stato pari a circa 22,7 milioni, con un incremento rispetto ai due precedenti esercizi (19,7 milioni nel 2005 e 20,4 nel 2004) con un costo pro-capite complessivo di 42 mila euro.

Queste scuole sono affiancate dalle scuole paritarie (ex legalmente riconosciute); 32 istituti che raggruppano al loro interno 93 scuole, che operano principalmente con fondi propri, ai quali si aggiungono i fondi concessi a contributo sul capitolo 2619 e, per lo sviluppo di particolari progetti ed iniziative, quali il miglioramento dell'offerta formativa, tratti sul cap. 2568.

Il personale di ruolo inviato dall'Italia non opera esclusivamente nelle scuole statali; alcune unità sono inviate anche presso le scuole paritarie (88 docenti).

A queste due tipologie di scuole<sup>45</sup> si aggiungono le scuole definite bilingui, ovvero scuole straniere con *curricula* in parte in italiano, o loro sezioni. Anche per loro è previsto l'invio di docenti di ruolo (108).

Nell'ultimo anno scolastico in esame si conferma una flessione del numero di studenti stranieri che frequentano le scuole italiane<sup>46</sup>.

### 3.5. Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale.

Gli stanziamenti definitivi si sono sensibilmente ridotti rispetto al precedente esercizio (da circa 45,4 a 35,1 milioni), con riferimento alle spese per interventi e per investimenti.

Anche nell'ambito della Direzione generale in esame le misure di contenimento della spesa hanno determinato rigidità gestionali, con riflessi negativi sulla regolare programmazione ed amministrazione della spesa.

<sup>45</sup> Scuole italiane all'estero, per tipo e area geografica. Anno scolastico 2004/2005

Arearie geografiche	Statale	Paritaria	Legalmente riconosciuta	Con presa d'atto	Totale
Europa	19	15	7	9	50
Americhe	0	65	1	11	77
Mediterraneo e Medio Oriente	0	26	0	0	26
Africa sub-sahariana	8	8	1	1	18
Asia e Oceania	0	0	0	2	2
<b>Totale</b>	<b>27</b>	<b>114</b>	<b>9</b>	<b>23</b>	<b>173</b>

<sup>46</sup>

Arearie geografiche	Alunni								
	Anno scolastico 2003/2004			Anno scolastico 2004/2005			Anno scolastico 2005/2006		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
Europa	2.960	16.388	19.348	4.909	15.108	20.017	5.059	12.933	17.992
Americhe	1.143	8.224	9.367	1.130	8.499	9.629	698	9.742	10.440
Mediterraneo e Medio Oriente	290	1.487	1.777	313	1.623	1.936	268	1.505	1.773
Africa sub-sahariana	465	1.802	2.267	434	1.948	2.382	453	1.990	2.443
Asia e Oceania	82	-	82	10	87	97	0	65	65
<b>Totale</b>	<b>4.940</b>	<b>27.901</b>	<b>32.841</b>	<b>6.796</b>	<b>27.265</b>	<b>34.061</b>	<b>6.478</b>	<b>26.235</b>	<b>32.713</b>

L'Amministrazione ha sottolineato che, in particolare, i tagli alle spese per missioni possono compromettere la normale partecipazione ai lavori internazionali di carattere economico. In parte, tali conseguenze negative sono state contenute per effetto delle risorse integrative ricevute in corso di esercizio e per quelle ulteriori messe a disposizione dal capitolo 1577, gestito unitariamente dalla Direzione generale per gli affari amministrativi bilancio e patrimonio.

La Corte conferma le proprie osservazioni, già formulate nelle precedenti relazioni (si veda anche il paragrafo 2.3. di questo capitolo), che hanno sottolineato la necessità che, nell'ambito di interventi necessari al controllo della spesa dell'apparato statale, si tenga conto delle specifiche esigenze delle singole amministrazioni ed, al loro interno, delle priorità delle diverse strutture.

Sempre nell'ambito delle spese di funzionamento, la riduzione delle spese per consumi intermedi ha inciso in modo considerevole sulle risorse destinate alla promozione dell'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano. Da 1,6 milioni a tal fine assegnati dalla legge n. 56 del 2005 si è passati a 833 mila euro, ulteriormente decurtati nel 2007.

Non sono stati colpiti dalle misure di contenimento della spesa i trasferimenti connessi al pagamento di contributi obbligatori dovuti alle organizzazioni internazionali economiche, alle quali aderisce l'Italia, pari a circa 26,6 milioni. Peraltra, l'Amministrazione lamenta un'eccessiva rigidità della regolamentazione connessa alla loro natura obbligatoria. Infatti, da un lato si riscontrano maggiori risorse rispetto alle necessità, dovute alla progressiva rivalutazione dell'euro (valuta di finanziamento) rispetto alle valute di pagamento (in particolare il dollaro USA) e, dall'altro, la necessità di richiedere risorse integrative, in alcuni casi non concesse, quali quelle necessarie a pagare il saldo dovuto all'Agenzia Internazionale per l'Energia, pari a circa 309 mila euro.

### 3.5.1. La "diplomazia economica" e l'attività di sostegno alla internazionalizzazione delle imprese<sup>47</sup>.

A fianco della tradizionale attività diplomatica si è consolidato il ruolo della "diplomazia economica", volta al sostegno del sistema produttivo del Paese. In tale ambito opera in particolare la Direzione generale per la cooperazione economica, anche in collaborazione con altri soggetti pubblici e privati, per veicolare un flusso di notizie assunte in particolare attraverso la rete diplomatico-consolare verso il nostro sistema economico.

Una particolare attività di coordinamento è stata posta in essere con il Ministero del commercio internazionale e l'ICE sulla base di una convenzione stipulata nel mese di marzo 2004, al fine, in particolare, di costituire delle strutture integrate Ministero degli affari esteri-ICE, per razionalizzare la rete degli uffici all'estero, eliminando sovrapposizioni e duplicazioni e riducendo i relativi costi di gestione delle diverse strutture.

In tale ambito, è proseguito il potenziamento del sistema informativo *ExTender*, avviato nel 2004, che comunica le opportunità di affari alle imprese in materia di gare di appalto e grandi lavori pubblici.

E' da osservare che è assai esigua l'entità delle risorse attribuite all'Amministrazione nello specifico settore.

<sup>47</sup> In materia di internazionalizzazione delle imprese, vedere anche la deliberazione n. 11 del 2007, delle Sezioni riunite, Collegio II, della Corte dei conti.

**3.6. Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie.**

Gli stanziamenti definitivi sono aumentati rispetto al 2005, passando da 100 a 110 milioni. L'incremento ha interessato nella quasi totalità le spese di parte corrente e sono in gran parte da ricondurre all'organizzazione delle consultazioni elettorali, che hanno visto per la prima volta la partecipazione degli italiani residenti all'estero.

L'Amministrazione ha sottolineato che dal punto di vista gestionale le maggiori criticità sono state determinate dall'incertezza sull'entità delle risorse a disposizione e dai ritardi nell'attribuzione dei fondi.

In particolare, ne ha risentito la gestione del capitolo 3092, destinato a finanziare le attività inerenti alla tenuta degli schedari consolari, che consentono, tra l'altro, l'aggiornamento dei dati e delle posizioni anagrafiche dei connazionali residenti all'estero, in collaborazione con i comuni per l'aggiornamento dell'AIRE (anagrafe degli italiani residenti all'estero). Sulla base del consuntivo 2005, l'Amministrazione aveva stimato un fabbisogno in circa 6 milioni, mentre il bilancio di previsione ha assegnato 1.845 milioni. Un'ulteriore limitazione alle disponibilità di cassa, di 507 mila euro, è seguita alla ritardata assegnazione al CCVT di una somma impegnata per le operazioni delle anagrafi e non erogata a seguito del decreto c.d. "taglia spese" dell'ottobre 2005.

Le difficoltà venutesi così a determinare sono state parzialmente risolte, in previsione della prima partecipazione degli italiani all'estero alle elezioni politiche, dalla legge n. 49 del 2006, che ha disposto uno stanziamento integrativo di 4 milioni, somma, peraltro, accreditata solo tardivamente, ad operazioni elettorali concluse.

Inoltre, sempre con riferimento alle consultazioni elettorali, al fine di sopperire alla mancanza di disponibilità sul capitolo 3123, finanziato solo in caso di effettiva indizione di una consultazione elettorale o referendaria, con disponibilità delle risorse solo ad elezione conclusa, al fine di consentire alle sedi della rete diplomatico-consolare di poter operare in tempi utili, sono state erogate anticipazioni di fondi con prelevamenti in CCVT, sulla base delle autorizzazioni del Ministero dell'economia e delle finanze. Le spese complessivamente sostenute sono state pari a circa 23,3 milioni, a fronte di uno stanziamento complessivo di circa 23,4 milioni.

**3.6.1. Italiani all'estero.**

Per quanto attiene alle attività poste in essere per le consultazioni elettorali del 2006, con riferimento alle risorse allocate al capitolo 3092 per la tenuta degli schedari consolari, si è detto al precedente paragrafo.

Sul capitolo 3123 sono assegnate ulteriori risorse per consentire l'esercizio del voto, anche per corrispondenza. Su un totale di 2.707.375 elettori all'estero, la percentuale di buste restituite agli uffici consolari mittenti è stata del 42,07 per cento dei plichi inviati, mentre per il referendum su un totale di 2.651.731 elettori, è stata del 27,99 per cento.

Complessivamente, sono state interessate al voto per corrispondenza 207 sedi. Il totale delle spese per le elezioni politiche, per finanziamenti alle sedi diplomatiche, è stato di circa 12 milioni, mentre le spese sostenute in Italia hanno raggiunto i 712 mila euro.

Per il referendum il totale dei finanziamenti alle sedi è stato di circa 10 milioni, mentre le spese in Italia sono state pari a circa 394 mila euro.

#### 4. L'Istituto agronomico per l'Oltremare<sup>48</sup>.

All'Istituto agronomico per l'Oltremare (IAO), istituito con RD n. 251 del 1910, è affidato il compito di insegnare, elaborare e trasferire tecnologie nel campo dell'agricoltura tropicale e subtropicale.

E' organo di consulenza ed assistenza tecnico-scientifica del Ministero degli affari esteri nel campo dell'agricoltura. Le sue finalità sono state estese al campo dell'ambiente ed ai temi dello sviluppo sostenibile anche con riguardo ai Paesi in via di transizione. La peculiarità di questa istituzione le consente di collaborare con analoghi organismi europei ed extraeuropei, nel settore della cooperazione internazionale bilaterale e multilaterale, formando competenze italiane e straniere.

##### 4.1. Analisi di consuntivo.

Il bilancio di previsione ed il conto consuntivo dell'Istituto sono allegati al bilancio del Ministero degli affari esteri. Le entrate, tutte di parte corrente, sono pari a circa 10,4 milioni, con un notevole incremento rispetto all'esercizio precedente (5,2 milioni), da ricondurre ad assegnazioni in corso di esercizio, pari a circa 7,7 milioni, per anticipazioni e rimborsi da parte della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

Complessivamente, sono stati pagati circa 5 milioni a fronte di impegni pari a 10,4 milioni. Il contributo statale è passato dai 3,3 milioni del 2004 ai 2,7 milioni del 2006. L'andamento della spesa per "consumi intermedi" mostra una progressiva riduzione dal 2005 (da 286 mila a 231 mila euro). Tale riduzione ha richiesto una riprogrammazione dell'attività.

##### 4.2. Profili di attività istituzionale.

Nel 2006 sono proseguiti i progetti già in corso in Angola, Brasile, Guatemala, Cina, Libia e Paesi del Sahel.

E' stata ulteriormente sviluppata la collaborazione con diverse agenzie internazionali, in particolare con la FAO, in relazione al programma *Global Land Cover Network e Land evaluation for sustainable resources management in Libya*, ed è stato realizzato il terzo dei tre moduli del corso *Exploiting plant adaptation and biodiversity for higher and more stable yields*, finanziato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel quadro della quota dell'otto per mille dell'IRPEF.

In collaborazione con la Commissione Europea, che lo finanzia, l'Istituto ha partecipato al progetto ERA-ARD (*dimension of the European Research Area – ERA - the Agricultural Research for Development – ARD*), che si prefigge di incrementare l'efficacia e l'efficienza della ricerca agricola per lo sviluppo europeo, attraverso una migliore coordinazione e cooperazione dei programmi di ricerca agricola per lo sviluppo nazionale, operativo dal mese di aprile 2005.

E', altresì, continuata l'attività di assistenza tecnica alla Regione Toscana per la cooperazione decentrata, per la quale l'Istituto riceve un contributo annuo di 55 mila euro.

<sup>48</sup> L'Istituto, ai sensi della legge 26 ottobre 1962, n. 1612, è organo di consulenza del Ministero degli affari esteri nel campo tecnico, scientifico, agrario. Inoltre, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo si avvale dell'Istituto, ai sensi dell'art. 10, comma 5, della legge 26 febbraio 1987, n. 49, oltre che per i servizi di consulenza e di assistenza nel campo dell'agricoltura, anche per l'attuazione e la gestione delle iniziative di sviluppo nei settori agro-zootecnico, forestale ed agro-alimentare. Il d.P.R. 12 aprile 1988, n. 177, di approvazione del regolamento di esecuzione della legge n. 49 del 1987, ha, tra l'altro, definito le modalità di affidamento di iniziative da parte della Direzione generale suddetta.

**Ministero della pubblica istruzione  
e  
Ministero dell'università e della ricerca**

**1. Nota metodologica:** 1.1. *Nuovo assetto organizzativo dei Ministeri e profili finanziari;* 1.2. *Quadro d'insieme degli andamenti economico finanziari e contabili:* 1.2.1. *Il quadro complessivo;* 1.2.2. *Il rispetto delle norme di razionalizzazione e contenimento della spesa corrente.*

**1. Nota metodologica.**

**1.1. Nuovo assetto organizzativo dei Ministeri e profili finanziari.**

L'avvio della XV legislatura ha visto la nuova separazione delle aree funzionali dell'istruzione e della università e della ricerca, attribuite, ai sensi della legge n. 233 del 17 luglio 2006, a due Ministeri distinti.

Tale modifica si inserisce in un quadro organizzativo che, seppur non ancora definitivo a causa del necessario rimodellamento dell'Amministrazione centrale e periferica dovuto alle modifiche apportate al Titolo V della Costituzione, aveva raggiunto nel corso dell'esercizio 2005, un assetto definitivo<sup>1</sup>.

L'organizzazione del Ministero risultava costituita, a livello centrale, da tre Dipartimenti, articolati in Direzioni generali, di cui uno (Dipartimento per la programmazione Ministeriale e per la gestione Ministeriale del bilancio, delle risorse e dell'informazione) con compiti trasversali e di servizio per l'intera Amministrazione (studi e programmazione; finanza e bilancio; sistemi informativi; comunicazione, personale e acquisti) e gli altri due preposti rispettivamente alle aree dell'Istruzione e dell'Università, Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM) e Ricerca; l'Amministrazione periferica si

<sup>1</sup> In attuazione della delega di cui all'art. 75 del d.lgs. 300 del 1999, la struttura del Ministero era stata definita nel d.P.R. n. 319 del 2003 con il quale - superando l'architettura disciplinata dai d.P.R n. 477 del 1999 e 370 del 2000 di riordino in via transitoria dei Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica - era stata attuata l'unificazione delle due Amministrazioni.

Al regolamento è poi seguito il decreto ministeriale (d.m. 28 aprile 2004) di individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale dell'Amministrazione centrale e, limitatamente al sistema dell'istruzione, le linee guida (d.m. 30 aprile 2004) per l'organizzazione degli Uffici scolastici regionali. In coerenza con tali linee guida i Direttori scolastici regionali hanno formulato proposte relative all'assetto strutturale e funzionale dei relativi uffici sulla cui base sono stati poi adottati i decreti ministeriali (dd.mm. 28 luglio 2004) di natura non regolamentare per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale delle Direzioni generali regionali e la definizione dei relativi compiti.

articolava, invece, in 18 Direzioni generali regionali (Uffici scolastici regionali) dipendenti funzionalmente dal Dipartimento dell'istruzione<sup>2</sup>.

L'entrata in vigore della legge n. 233 del 2006 ha riavviato nuovamente il processo di auto organizzazione appena terminato, demandando ad un regolamento, da adottare ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 300 del 1999, la definizione dei nuovi assetti organizzativi e il numero delle strutture di primo livello dirigenziale in modo tale, tuttavia, da assicurare, al termine del processo di riorganizzazione, il rispetto del limite di spesa previsto per i Ministeri di origine (art. 23 della legge n. 233 del 2006)<sup>3</sup>.

Nelle more dell'adozione del citato atto, il Ministro dell'economia e delle finanze (d.m. n. 103315 del 7 agosto 2006), sulla base dei principi direttivi per l'attuazione della legge n. 233 del 2006 indicati nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 giugno 2006<sup>4</sup>, ha provveduto ad istituire gli stati di previsione dei nuovi Ministeri ed a definire, apportando le necessarie variazioni di bilancio, le dotazioni finanziarie relative agli uffici di diretta collaborazione.

Per quanto concerne il Ministero della pubblica istruzione, il citato decreto ha previsto una variazione in diminuzione delle previsioni relative al C.d.R. Gabinetto<sup>5</sup> per un ammontare pari a 1.443.707 euro, corrispondente al 10 per cento circa degli stanziamenti iniziali di competenza dei capitoli interessati dalla riduzione. Va tuttavia segnalato che lo stesso decreto ha previsto un incremento delle disponibilità (787.035 euro) su altri capitoli iscritti nel medesimo Centro di Responsabilità<sup>6</sup>, in corrispondenza dei maggiori oneri connessi con il pagamento dei compensi al Ministro e agli addetti al Gabinetto e alle segreterie; ne è scaturito, pertanto, un saldo negativo di 656.672 euro.

A tale diminuzione si contrappone una variazione in aumento concernente i capitoli di nuova istituzione iscritti nel Centro di Responsabilità Gabinetto del Ministero dell'università e della ricerca, per un ammontare di 2.302.510 euro, che, pertanto, fruisce di risorse provenienti da riduzioni di altri stati di previsione.

Una volta individuati gli uffici di diretta collaborazione, la competenza della ragioneria centrale e i due stati di previsione, la struttura organica del Ministero di origine ha consentito una rapida individuazione delle strutture organizzative da trasferire e la ripartizione delle risorse tra i due Ministeri nell'invarianza della spesa.

Il dPCM di attuazione dell'art. 10 della legge n. 233 del 2006<sup>7</sup> è stato adottato in data 16 luglio 2006 ed ha trasferito al nuovo Ministero dell'università e della ricerca: a) il Dipartimento per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la

<sup>2</sup>Tali strutture, pur tenute a conformarsi alle linee di indirizzo e indicazioni dettate dal Dipartimento per l'istruzione, sono comunque titolari di UPB, corrispondenti a Centri di Responsabilità, e i relativi dirigenti, titolari di autonomi poteri di spesa, sono responsabili in via esclusiva della gestione e dei risultati derivanti dall'impiego delle risorse assegnate. Gli uffici scolastici svolgono attività di supporto nei confronti degli istituti scolastici, curano i rapporti con le Regioni e con gli Enti locali, svolgono compiti relativi al reclutamento e alla mobilità del personale scolastico e all'assegnazione del personale e delle risorse alle scuole.

<sup>3</sup>Spetta invece ad un d.P.R. di natura non regolamentare (adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri interessati, previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative) determinare i criteri e le modalità per l'individuazione delle risorse umane relative alle funzioni trasferite (art. 23-bis della legge n. 233 del 2006).

<sup>4</sup>Relativamente agli uffici di diretta collaborazione, l'atto di indirizzo ha previsto, in particolare, un contenimento delle spese delle citate strutture in misura non superiore al 10 per cento rispetto alle risorse assegnate a legislazione vigente da utilizzare ai fini del riordino della struttura governativa nella sua globalità.

<sup>5</sup>Capitoli: 1002, 1004, 1005, 1011, 1012, 1020, 1032, 1042, 1043, 1044, 1045, 1046, 1047, 1048, 1051, 1052, 1053, 1055, 1064, 7000.

<sup>6</sup>Capitoli: 1001, 1003, 1015, 1016,

<sup>7</sup>L'art. 10 della legge n. 233 del 2006 ha affidato ad un dPCM, di intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentiti i Ministri interessati, la immediata ricognizione in via amministrativa delle strutture trasferite nonché l'individuazione, in via provvisoria, del contingente minimo degli uffici strumentali e di diretta collaborazione, garantendo in ogni caso l'invarianza della spesa.

ricerca scientifica e tecnologica; b) alcuni uffici appartenenti alle Direzioni generali comprese nel Dipartimento per la programmazione Ministeriale e per la gestione Ministeriale del bilancio, delle risorse e dell'informazione. Più in particolare sono stati trasferiti al Ministero dell'università e della ricerca gli Uffici III (Servizio statistico II) e V (Università, alta formazione artistica e ricerca) della Direzione generale studi e programmazione, l'ufficio IV (Gestione del sistema informativo e della struttura tecnologica) della Direzione generale per i sistemi informativi e l'ufficio II (Piano annuale di comunicazione, strategia e pianificazione) della Direzione generale per la comunicazione.

La struttura del Ministero è stata successivamente modificata con il DL n. 262 del 2006 (convertito dalla legge n. 286 del 2006) che ha introdotto un modello articolato in sei Direzioni generali coordinate da un Segretariato generale.

Sono stati invece trasferiti al nuovo Ministero della pubblica istruzione: a) il Dipartimento dell'istruzione; b) il Dipartimento per la programmazione Ministeriale e per la gestione Ministeriale del bilancio, delle risorse e dell'informazione, con esclusione degli uffici attribuiti al Ministero dell'università e della ricerca e c) gli Uffici scolastici regionali<sup>8</sup>.

A seguito della separazione sono poi state ripartite in via provvisoria le dotazioni organiche del personale del Ministero di origine e sono stati istituiti gli uffici di diretta collaborazione.

Relativamente alla ripartizione delle dotazioni organiche, il dPCM ha attribuito al Ministero dell'Università e della Ricerca un totale complessivo di 615 unità di cui 64 dirigenti e al Ministero della pubblica istruzione 10.155 unità di cui 771 dirigenti e ha, rispettivamente, definito il contingente minimo degli uffici strumentali e di diretta collaborazione.

Per quanto concerne più in particolare gli uffici di diretta collaborazione<sup>9</sup>, il citato dPCM del 14 luglio 2006 ha ripartito il contingente del personale assegnato al Ministero di origine (compresi gli estranei all'amministrazione e gli esperti e i consulenti) attribuendo al Ministero dell'università e della ricerca 100 unità di personale (di cui 9 dirigenti) e 24 esperti e consulenti esterni e al Ministero della pubblica istruzione 195 unità di personale (di cui 16 dirigenti) e 36 esperti e consulenti esterni.

Di particolare rilievo risultano, infine, le disposizioni transitorie che, nelle more dell'adozione del regolamento di organizzazione dei Ministeri, stabiliscono che le Direzioni generali del Dipartimento per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse e dell'informazione (trasferite al Ministero della pubblica istruzione) continuino a svolgere i loro compiti anche per il Ministero dell'università e della ricerca. Le predette Direzioni generali continuano altresì a svolgere i loro compiti anche per il Ministero dell'università e della ricerca in relazione alle spese già ad esse affidate per l'anno 2006 quali strutture di servizio ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 7 agosto 2007, n. 279 e la Direzione generale per le risorse umane del Ministero, acquisti e affari generali continuerà ad occuparsi, come struttura di servizio del Ministero dell'università e della ricerca, della gestione dei capitoli di bilancio iscritti sotto il Centro di Responsabilità Gabinetto e altri uffici di diretta collaborazione dello stesso Ministero.

<sup>8</sup>In sede di adozione del regolamento di organizzazione di cui all' art. 23 della legge n. 233 del 2006 sarà opportuno valutare la coerenza, con le recenti modifiche legislative e ordinamentali, anche dell'attuale modello organizzativo del Ministero della pubblica istruzione, atteso che la separazione delle aree non si concilia con una struttura per dipartimenti, essendo, tra l'altro venuta meno l'esigenza di mantenere un dipartimento con compiti trasversali attinenti alla gestione amministrativa, i servizi comuni e il personale dell'apparato Ministeriale.

<sup>9</sup>Capo di Gabinetto, Ufficio legislativo, Segreteria del Ministro e Segretario particolare, Ufficio stampa, Servizio di controllo interno, Segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato, Consigliere diplomatico.

La gestione in "avvalimento" è risultata adeguata nel breve periodo, mentre sta dimostrando tutti i suoi limiti nel lungo periodo; in considerazione del fatto che le strutture in "avvalimento" sono suscettibili di determinare una duplicazione dei processi lavorativi.

A seguito di tale disciplina transitoria, che ha comunque consentito alle strutture appartenenti al Ministero della pubblica istruzione di gestire anche le attività trasferite ai sensi della normativa di riordino, il Ministro dell'economia e delle finanze, al termine dell'esercizio 2006, ha apportato le necessarie variazioni di bilancio<sup>10</sup>, di competenza e di cassa, negli stati di previsione dei due Ministeri (d.m. n. 132296 del 6 dicembre 2006), rendendo in tal modo possibile procedere alla definitiva ripartizione delle strutture.

Per consentire tuttavia il pagamento degli impegni già assunti e di quelli in corso relativi alle funzioni attribuite al Ministero dell'università e della ricerca, le relative disponibilità finanziarie sono state mantenute sul Centro di Responsabilità n. 4 dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione, ridenominato come "gestione stralcio".

Ne è conseguito pertanto che il conto del bilancio presentato dal Ministero della pubblica istruzione, comprensivo della gestione stralcio, ha coperto più del 98 per cento delle risorse utilizzate nell'esercizio.

Il disegno di legge di approvazione del bilancio preventivo 2007 rispecchia invece la nuova organizzazione ministeriale e, confermando le riduzioni apportate ai capitoli le cui risorse sono state assegnate al Ministero dell'università e della ricerca, ha stanziato risorse in linea con l'esigenza di garantire l'invarianza della spesa<sup>11</sup>. Al riguardo, va però segnalato che, in difformità agli indirizzi contenuti nella citata direttiva del Presidente del consiglio del 19 giugno 2006, le note preliminari allo stato di previsione dei Ministeri di nuova istituzione, pur indicando i capitoli trasferiti, non contengono precise esplicitazioni circa i criteri seguiti per il riparto delle risorse comuni alle due amministrazioni né l'entità complessiva delle risorse trasferite.

Più complessa è risultata la gestione dei residui passivi relativi a capitoli di spesa trasferiti alle nuove amministrazioni, disciplinata dalla legge di bilancio 2007<sup>12</sup> e dalla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 5 del 2007 che, nell'attesa della definizione del nuovo assetto organizzativo, ha attribuito alle amministrazioni di origine l'elaborazione dei decreti di accertamento residui, anche in caso di capitoli gestiti mediante l'utilizzo condiviso degli stanziamenti.

<sup>10</sup> Le variazioni hanno interessato, in particolare le UPB del Dipartimento per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse e dell'informazione (in diminuzione di 328.526 euro) e quelle del Dipartimento per l'Università, alta formazione artistica, musicale e coreutica, ricerca scientifica e tecnologica (in diminuzione di 622.784.931 euro). Tali risorse sono state portate in aumento delle UPB della Direzione generale per gli affari generali, il bilancio e le risorse umane e del Dipartimento del nuovo Ministero dell'università e della ricerca.

<sup>11</sup> Gli stanziamenti iniziali assegnati ai nuovi C.d.R. Gabinetto non superano l'ammontare degli stanziamenti definitivi di competenza registrati nel rendiconto 2006, mentre gli stanziamenti iniziali assegnati ai nuovi C.d.R. che si occupano di affari generali superano di poco le risorse inizialmente assegnate al C.d.R. 2 Programmazione. Le significative variazioni apportate in sede di note di variazione dei C.d.R. 2 del Ministero dell'istruzione si riferiscono ai nuovi fondi destinati al finanziamento delle competenze al personale (con esclusione degli stipendi del personale a tempo indeterminato e a tempo determinato) e al funzionamento delle istituzioni scolastiche nei quali sono affluiti gli stanziamenti dei capitoli iscritti nelle UPB del Ministero dell'istruzione "strutture scolastiche e interventi integrativi disabili" nonché gli stanziamenti iscritti nel C.d.R. Dipartimento per la programmazione ministeriale destinati ad integrare i fondi stessi, per un ammontare di 2.487,2 milioni.

<sup>12</sup> La legge di approvazione del bilancio 2007 ha in proposito attribuito al Ministro dell'economia e delle finanze l'autorizzazione ad apportare le variazioni di bilancio per la riassegnazione ai Ministeri interessati delle disponibilità impegnate o non utilizzate alla data del 31.12.2006, versate all'entrata del bilancio dello Stato ai fini della loro destinazione alle pertinenti UPB per la riassunzione dei corrispondenti impegni e la prosecuzione della gestione di competenza.

L’Ufficio centrale del bilancio ha, al riguardo, precisato che tutti i residui iscritti nel consuntivo 2006 al C.d.R. Università e quelli concernenti gli altri capitoli assegnati concordemente al nuovo Ministero sono stati reimputati, nell’esercizio 2007, alla tabella 170.

### *1.2. Quadro d’insieme degli andamenti economico finanziari e contabili.*

#### *1.2.1. Il quadro complessivo.*

Al fine di consentire una comparazione con i precedenti esercizi, si fornisce un breve quadro di sintesi dei dati contabili e finanziari aggregati, comprensivi anche della minima quota delle risorse stanziate nello stato di previsione 2006 del nuovo Ministero dell’università e della ricerca, soffermandosi nel prosieguo, più analiticamente, sull’evoluzione degli stanziamenti dei diversi Centri di Responsabilità transitati nei nuovi Ministeri.

Il valore complessivo degli stanziamenti iniziali assegnati al Ministero di origine ha raggiunto nel 2006 i 50.453 milioni, registrando una diminuzione rispetto al precedente esercizio di circa l’1,9 per cento. Le previsioni definitive si sono invece attestate a circa 54.531 milioni, segnando un forte incremento rispetto sia alle previsioni iniziali che alle previsioni definitive del 2005 (+5,3 per cento).

La massa impegnabile, comprensiva dei residui di stanziamento iniziali, cresce rispetto al precedente esercizio e raggiunge i 55.607 milioni.

La gestione di competenza evidenzia un ammontare di impegni pari a circa 58.174 milioni, dei quali 57.229 impegni di competenza, registrando indici in crescita rispetto al precedente esercizio (105 per cento rispetto agli stanziamenti di competenza e 104,6 per cento rispetto alla massa impegnabile).

L’andamento effettivo della gestione richiede tuttavia lo scomputo della quota impegnata in attuazione della legge n. 248 del 2006 (c.d. decreto legge Bersani). Al netto di tale importo gli indici si attestano su valori leggermente inferiori che tuttavia evidenziano, anche nell’esercizio in esame, un consistente volume di eccedenze.

Tale ammontare, che emerge dal confronto tra le previsioni definitive di competenza e i relativi impegni, viene analizzato nel paragrafo dedicato all’*auditing*.

La gestione di cassa evidenzia invece pagamenti per circa 57.523 milioni che, in forte crescita rispetto al precedente esercizio (+11,2 per cento), si attestano all’ 86,7 per cento della massa spendibile e all’ 84,5 per cento delle autorizzazioni di cassa.

L’andamento della gestione di competenza e di cassa influenza l’evoluzione dei residui nell’ambito dei quali flettono sia i residui di stanziamento iniziali (impegnati per circa l’88 per cento) che i residui propri, smaltiti per circa il 55,1 per cento.

I residui di nuova formazione si attestano a livelli inferiori al precedente esercizio, raggiungendo 7.868 milioni di residui propri e 635 milioni di residui di stanziamento, quasi interamente assorbiti dalle UPB assegnate ai C.d.R. del Ministero della pubblica istruzione.

L’incidenza percentuale del complesso dei mezzi finanziari utilizzati dal Ministero sulle spese finali del bilancio dello Stato, leggermente superiore al precedente esercizio, risulta nel 2006 del 11,3 per cento delle autorizzazioni di cassa e del 11,1 per cento della massa spendibile.

L’analisi della spesa per titoli conferma la limitata quota delle risorse in conto capitale (2.773,3 milioni di stanziamenti di competenza) che ha dato luogo a 2.694,5 milioni di impegni e a 1.242,9 milioni di pagamenti. Le disponibilità di competenza destinate alla

parte corrente del bilancio (51.757,8 milioni) risultano impegnate per 54.534,6 milioni e pagate per 51.298,9 milioni.

#### 1.2.2. Il rispetto delle norme di razionalizzazione e contenimento della spesa corrente.

Secondo l'analisi economica, le categorie di maggiore consistenza sono date dai redditi di lavoro dipendente (cat. 1), dai consumi intermedi (cat. 2), dalle imposte pagate alla produzione (cat. 3), dai trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche (cat. 4), dai contributi agli investimenti (cat. 22).

Relativamente alla categoria 1 (redditi di lavoro dipendente), che assorbe da sola il 73,5 per cento delle spese finali del Ministero, si confermano anche per l'esercizio 2006 le valutazioni critiche formulate nelle precedenti relazioni circa i limiti informativi offerti dall'attuale classificazione del bilancio e del rendiconto.

I documenti contabili hanno infatti continuato a classificare nella categoria 1 soltanto le spese per il personale ministeriale, della scuola e dell'Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM), includendo, invece, le spese per il personale delle università e degli enti di ricerca nella categoria 4.

Si rinvia l'analisi più dettagliata di tali spese, che costituiscono la parte più rilevante delle risorse gestite, ai capitoli concernenti rispettivamente i Centri di Responsabilità attribuiti ai Ministeri di nuova istituzione.

L'analisi delle altre categorie economiche, i cui andamenti sono rappresentati nelle tabelle incluse negli allegati, consente una prima verifica circa il complessivo rispetto delle politiche di razionalizzazione e contenimento delle spese contenute nelle recenti manovre finanziarie.

#### *Regola dell'incremento massimo del 2 per cento delle spese aventi effetto diretto sul conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche.*

Tale tetto posto alle previsioni iniziali di bilancio dall'art. 1, comma 8 della legge n. 311 del 2005 risulta correttamente applicato agli stanziamenti iniziali del bilancio 2006 in termini di competenza e di cassa.

Le analisi, sintetizzate nelle tabelle contenute negli allegati, evidenziano uno scostamento negativo significativo tra il limite di stanziamento derivante dall'applicazione della regola e gli stanziamenti iniziali, definiti in sede di disegno di legge e approvati con la legge di bilancio.

In tale ambito risulta maggiore lo scostamento nell'ambito delle spese in conto capitale (in particolare nella categoria investimenti fissi lordi) rispetto alla spese correnti (in particolare per la categoria consumi intermedi).

Il rispetto dei limiti di spesa nel corso della gestione (nell'ambito della quale le variazioni compensative tra Unità Previsionali di Base (UPB) non dovrebbero alterare l'effetto della spesa sul conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni), tratto dal prospetto che confronta gli stanziamenti iniziali con le previsioni definitive, evidenzia stanziamenti finali di competenza appena inferiori ai limiti di stanziamento (-1,4 per cento) e stanziamenti di cassa leggermente superiori (+6,8 per cento)<sup>13</sup>.

L'andamento degli impegni e dei pagamenti di competenza (1.786,8 milioni e 1.562 milioni) conferma, tuttavia, la tenuta dei vincoli di spesa, grazie anche al monitoraggio

<sup>13</sup> Disaggregando i dati tra spese correnti e in conto capitale, le prime registrano uno scostamento positivo sia per la parte di competenza (0,76 per cento) che per la parte di cassa (7,08 per cento) mentre le seconde registrano uno scostamento negativo per la parte di competenza (-10 per cento) e uno scostamento positivo per la parte di cassa (+6,3 per cento).

effettuato dall'IGPB (Ispettorato Generale per le Politiche di Bilancio) che ha determinato il rinvio al nuovo esercizio delle spese che superavano il tetto stabilito.

*Rideterminazione delle dotazioni per le spese per i consumi intermedi e per gli investimenti fissi lordi in attuazione dell'art. 1, commi 6 e 13 della Legge finanziaria 2006.*

Relativamente alle spese per i consumi intermedi, che comprendono tutte le spese di funzionamento degli uffici centrali e regionali e delle strutture scolastiche, e agli investimenti fissi lordi, ulteriori tagli sono stati previsti nella Legge finanziaria 2006 che ha quantificato la misura della riduzione degli stanziamenti in 530 milioni per le UPB concernenti le spese di funzionamento e 4,7 milioni per le UPB concernenti le spese per gli investimenti (di cui circa la metà relativi ai fondi da ripartire per l'operatività scolastica).

Circa tali voci economiche, il rendiconto espone, accanto a stanziamenti iniziali e definitivi inferiori a quelli del precedente esercizio, una diminuzione delle somme impegnate e pagate.

Relativamente alle spese per gli investimenti fissi lordi, gli stanziamenti definitivi risultano inferiori di circa 16,9 milioni, rispetto all'esercizio 2005 e le somme impegnate flettono di circa 16,9 milioni. Si riduce anche l'ammontare dei pagamenti, che registrano 5,8 milioni sulla competenza e 31,7 milioni totali, in linea con i limiti dettati dall'art. 1, comma 34 che ha contenuto gli stessi nell'ambito del 90 per cento del corrispondente importo pagato nel 2004.

In ordine alle spese per i consumi intermedi, gli stanziamenti definitivi risultano inferiori di circa 91,4 milioni rispetto al valore del 2005 mentre le somme impegnate flettono di circa 108,6 milioni (i pagamenti totali si riducono di 43,8 milioni).

*Impatto degli accantonamenti previsti dalla legge n. 248 del 2006 (conversione in legge del c.d. decreto legge Bersani).*

La legge n. 248 del 2006 ha interessato sia il contenimento dei consumi intermedi in generale (art. 25) sia il contenimento della spesa per commissioni, comitati e altri organismi (art.29).

Relativamente alla spesa per i consumi intermedi il decreto indicava distintamente per UPB le quote di stanziamento da rendere indisponibili per un importo complessivo di 16,6 milioni, mentre l'individuazione dei capitoli veniva indicata successivamente dalla IGPB .

Come risulta dalla tabella contenuta negli allegati, a conclusione delle operazioni sono state impegnate e versate all'entrata del bilancio dello Stato 6,9 milioni a carico dell'amministrazione centrale dello Stato e 9,64 milioni da parte degli uffici regionali e delle istituzioni scolastiche.

Per quanto concerne il contenimento della spesa per commissioni, comitati e altri organismi, l'Ufficio centrale del bilancio ha provveduto ad accertare il contenimento della relativa spesa nei limiti del 30 per cento di quella 2005, pur nella difficoltà di effettuare confronti annuali attesa la promiscuità dei capitoli interessati.

Con il recente d.P.R. del 28 marzo 2007 (Regolamento per il riordino degli organismi operanti presso il Ministero ai sensi dell'art. 29 della legge n. 248 del 2006) è stato operato il riordino degli organismi istituiti in forza di legge o di regolamento nell'intento di

coniugare l'azione di razionalizzazione con la garanzia di un corretto funzionamento istituzionale.

## Ministero della pubblica istruzione

### 1. Considerazioni generali e di sintesi.

**2. L'auditing finanziario contabile:** 2.1. *Auditing sul sistema contabile:* 2.1.1. Eccedenze di spesa; 2.1.2. Capitoli fondo; 2.1.3. Capitoli promiscui; 2.1.4. Capitoli per memoria; 2.1.5. Residui propri e residui di stanziamento; 2.2. *Auditing su casi di specie.*

**3. Valutazione dell'andamento contabile e dei risultati gestionali per Centro di Responsabilità:** 3.1. *Gabinetto;* 3.2. *Programmazione ministeriale, gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione;* 3.3. *Istruzione;* 3.4. *Uffici scolastici regionali.*

**4. Il sistema dell'istruzione. Dati e problematiche:** 4.1. *La spesa per il personale scolastico:* 4.1.1. L'andamento della spesa 2004-2006 – dati del rendiconto; 4.1.2. L'andamento della consistenza del personale; 4.1.3. La riduzione del precariato. 4.2. *Le spese per i consumi intermedi.*

### 1. Considerazioni generali e di sintesi.

L'istituzione degli stati di previsione dei nuovi Ministeri e il trasferimento delle risorse relative ai Centri di Responsabilità Gabinetto e Servizi generali, hanno consentito, fin dal secondo semestre 2006, l'avvio dell'attività istituzionale e la possibilità, per i titolari dei dicasteri, di portare avanti l'azione politica in termini del tutto autonomi.

Le linee programmatiche, con le quali il Ministro della pubblica istruzione, in sede di audizione presso le Commissioni di Camera e Senato, ha individuato le missioni e gli obiettivi generali della sua azione di governo, si sono in particolare tradotte in una nuova Direttiva generale sull'azione amministrativa (n. 5960 del 25 luglio 2006), con la quale sono state individuate le "prospettive di scenario" dell'amministrazione scolastica e sono stati dettati gli indirizzi e le linee gestionali cui dovevano attenersi i Dipartimenti e gli uffici dell'Amministrazione centrale e locale.

Nell'ambito del nuovo contesto politico istituzionale e dei nuovi assetti organizzativi, segnati da atti di carattere legislativo<sup>14</sup> e amministrativo<sup>15</sup>, alcuni obiettivi di politica

<sup>14</sup>Legge n. 228 del 2006 di conversione del DL n. 173 del 2006 Proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare, con la quale è stata disposta la proroga all'anno scolastico 2008-2009 delle disposizioni per la definizione degli organici del personale docente della scuola secondaria di I grado; la proroga all'anno scolastico 2007-2008 del regime transitorio concernente l'accesso anticipato alla scuola dell'infanzia e all'anno scolastico 2008-2009 dell'avvio della riforma dell'istruzione secondaria di II grado.

<sup>15</sup> D.m. n. 4018 del 2006 di sospensione dell'attuazione del d.m. n. 775 del 2006 concernente l'innovazione degli ordinamenti liceali e dei relativi percorsi di studio; d.m. n. 47 del 2006 che ha disposto l'elevazione sino al 20 per cento dei limiti di flessibilità temporale riservati alle istituzioni scolastiche dei diversi ordini e gradi di scuola.

scolastica non sono stati considerati quali: le tipologie di anticipi nella scuola primaria, la riforma dell'intero corso della scuola secondaria di primo e di secondo grado e la incentivazione della sperimentazione dei percorsi formativi istruzione - formazione.

Con l'accordo relativo alla sequenza contrattuale di cui all'art. 43 del CCNL 24 luglio 2003 del comparto scuola, concluso dall'ARAN in data 16 luglio 2006, è stata inoltre disposta la disapplicazione delle disposizioni relative al docente *tutor*<sup>16</sup> individuate, per la scuola primaria, nei commi 5, 6 e 7 dell'art. 7 e, per la scuola secondaria di primo grado, nel comma 5 dell'art. 10 del d.lgs n. 59 del 2004. Con il medesimo accordo, sono state inoltre disapplicate le disposizioni del d.lgs n. 59 del 2004 restrittive della mobilità dei docenti, che pertanto continua a svolgersi con cadenza annuale, e le specifiche disposizioni, del medesimo d.lgs. n. 59 del 2004, relative ai contratti di prestazione di opera che le istituzioni scolastiche potevano stipulare per avvalersi di esperti con competenze diverse da quelle disciplinari possedute dai docenti dell'istituto.

Il disegno complessivo, finalizzato nelle intenzioni del Governo a dar vita ad una scuola che coniughi equità ed eccellenza ed assicurare un servizio scolastico qualitativamente valido, si è poi concretizzato nella Legge finanziaria per il 2007 ove è stato introdotto un articolato piano di interventi per il rilancio complessivo del sistema istruzione. Il forte nucleo delle norme dedicate alla scuola mira in particolare a potenziare l'autonomia scolastica, sviluppare e qualificare il sistema dell'istruzione, valorizzare il personale e predisporre le condizioni per offrire un'adeguata soluzione al fenomeno del precariato.

Le successive analisi, in coerenza con tale situazione, hanno quindi esaminato l'*auditing* finanziario, gli andamenti contabili e l'attività dei Centri di Responsabilità quali risultano dal nuovo assetto ordinamentale del Ministero che, oltre all'Ufficio di gabinetto, si articola attualmente nel Dipartimento per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse e dell'informazione, nel Dipartimento per l'istruzione e nelle 18 Direzioni regionali.

La gestione contabile e l'attività dei Centri di Responsabilità hanno evidenziato, a livello centrale, un positivo andamento nella realizzazione degli obiettivi<sup>17</sup>. Maggiori criticità hanno invece registrato, in particolare sotto il profilo finanziario - contabile, gli uffici scolastici regionali, sia nei rapporti con gli uffici centrali e con gli uffici decentrati sia nei rapporti tra questi

e le istituzioni scolastiche che, in sede di attuazione delle modifiche introdotte dalla Legge finanziaria per il 2007, hanno evidenziato un rilevante ammontare di debiti pregressi.

Le criticità riscontrate ripropongono pertanto con forza la necessità di una maggiore attenzione alla verifica dell'operato delle scuole nonché l'opportunità di acquisire dati ed elementi informativi atti a cogliere le linee di tendenza della gestione e l'evoluzione delle grandezze che determinano la dinamica dei loro bilanci tra cui, in particolare, la dimensione della popolazione scolastica, la cui evoluzione dipende anche dalle politiche sottese alle riforme avviate del sistema educativo.

Appare pertanto opportuno ricercare strumenti operativi che consentano di correlare le componenti fisiche del sistema dell'istruzione con le risorse finanziarie che vengono impegnate nella predisposizione e nell'erogazione dei servizi, allo scopo di definire

<sup>16</sup> Funzione assegnata al docente, in possesso di specifica formazione, con il compito di svolgere attività di orientamento nell'offerta facoltativa, organizzata dalle scuole, di tutorato degli allievi, di coordinamento delle attività educative e didattiche, di cura delle relazioni con le famiglie e della documentazione del percorso formativo compiuto dall'allievo.

<sup>17</sup> Il servizio di controllo interno ha tuttavia segnalato la necessità di un maggior collegamento tra pianificazione strategica e processo di formazione del bilancio di previsione e della individuazione di parametri e indicatori che consentano di misurare il grado di realizzazione degli obiettivi assegnati.