

stanziamenti idonei ad assicurare il governo del sistema e la garanzia dei livelli nazionali di fruizione del servizio scolastico.

L'analisi dei dati di rendiconto, limitatamente ai redditi di lavoro dipendente e ai consumi intermedi, conferma tali necessità evidenziando andamenti che, pur rispettosi delle esigenze di contenimento dei costi, spesso non risultano in linea con l'evoluzione delle componenti del sistema dell'istruzione ed influiscono negativamente sulla funzionalità delle stesse strutture amministrative.

2. L'auditing finanziario contabile.

L'analisi che segue evidenzia, da un lato, alcune patologie contabili riscontrate nell'esame dei dati del rendiconto per l'esercizio 2006 e si sofferma, dall'altro, su ulteriori verifiche a campione sull'affidabilità e l'attendibilità dei conti, condotta secondo metodologie già sperimentate negli esercizi precedenti.

2.1. Auditing sul sistema contabile.

2.1.1. Eccedenze di spesa.

La maggiore anomalia nel consuntivo del Ministero è data, anche nell'esercizio 2006, dal fenomeno delle eccedenze (impegni e pagamenti) su diversi capitoli di spesa, riguardanti, in prevalenza, oneri di personale, per stipendi o per retribuzioni al personale direttivo, docente e non docente della scuola, amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Il fenomeno è risultato costante nel corso degli anni: nel 2002 le eccedenze sono state di 895 milioni in conto residui e 664 milioni in conto competenza; nel 2003 le eccedenze si sono concentrate sulla competenza ed hanno raggiunto i 1.331 milioni; nel 2004 sono scese a 4 milioni sui residui e 389 milioni sulla competenza; nel 2005 sono scese ulteriormente sui residui (2 milioni) e hanno registrato 577 milioni sulla competenza.

Nel 2006 le eccedenze di spesa, stabili nel conto dei residui (2 milioni), sono tornate a crescere nel conto della competenza raggiungendo i 3.277 milioni (3.243 milioni da sanare con legge, al netto delle economie registrate sui restanti capitoli che insistono sulle medesime UPB).

L'analisi delle cause del verificarsi delle predette eccedenze deve, in primo luogo, tenere conto della peculiarità del sistema di pagamento delle spese in questione, per le quali provvede l'amministrazione periferica del Ministero dell'economia e delle finanze sulla base di ruoli di spesa fissa predisposti dal Ministero della pubblica istruzione, e delle difficoltà, già segnalate dalla Corte nelle relazioni degli scorsi esercizi, circa la mancanza di efficaci raccordi informativi tra tali uffici periferici ed il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, che ha il compito di provvedere all'approntamento delle necessarie disponibilità finanziarie.

A ciò devono aggiungersi una serie di fattori di incertezza che non consentono di calibrare in corso di esercizio, e comunque prima del provvedimento legislativo di assestamento, gli stanziamenti alle effettive disponibilità.

Tra tali fattori si segnalano in particolare: la difficoltà di effettuare le stime degli arretrati corrisposti a seguito di ricostruzioni di carriera¹⁸; la mancanza di una precisa informazione, nel sistema informativo del Ministero, del numero e della qualità dei

¹⁸ Gli arretrati sono difficilmente prevedibili in quanto il loro importo globale dipende dalla velocità con cui le direzioni provinciali dei servizi vari del Ministero dell'economia e delle finanze provvedono a gestire l'arretrato delle relative domande.

contratti attivati dai dipendenti, dato che gli stessi possono essere inoltrati direttamente dalle scuole alle direzioni provinciali del MEF; la numerosità dei docenti di sostegno per i due anni scolastici interessati da un singolo esercizio finanziario; la difficoltà nel determinare il numero dei docenti a tempo determinato e le cessazioni dal servizio relativamente al secondo semestre dell'anno; il numero variabile dei dipendenti che si vede riconosciuta la possibilità di permanere in servizio oltre i limiti di età.

A fronte di tali margini di incertezza, l'Amministrazione ha instaurato, a decorrere dal dicembre 2005, un meccanismo di cooperazione tra i sistemi informativi dei Ministeri della pubblica istruzione e dell'economia e delle finanze volto ad assicurare che la gran parte dei contratti stipulati dal personale del comparto transitino attraverso il sistema informatico del Ministero, prima di essere inoltrati alle direzioni provinciali del MEF. E' stato inoltre avviato un monitoraggio mensile della spesa fissa per il personale dei comparti scuola e Ministero così come accertata dal sistema pagatore (SPT).

L'avvio di tale monitoraggio¹⁹ dell'andamento della spesa per il personale, utile anche al fine di verificare il rispetto degli obiettivi di razionalizzazione del settore e dei conseguenti risparmi di spesa, ha contribuito a migliorare l'affidabilità delle previsioni di bilancio che, negli anni precedenti, apparivano sistematicamente sottostimate.

Nell'esercizio 2006 il cospicuo ammontare delle eccedenze, sia presso gli uffici centrali che presso gli uffici regionali, si riconduce, infatti, quasi per intero al pagamento, nel corso del 2006, delle spettanze riferite ai rinnovi contrattuali del comparto Ministeri e del comparto scuola, il cui ritardo, oltre ad accentuare la rilevanza del fenomeno, incide sensibilmente anche sulla leggibilità del documento contabile.

La spiccata crescita trova, in particolare, rispondenza nella stipula al termine dell'esercizio 2005 del CCNL del personale del comparto Scuola per il biennio economico 2004-2005, i cui oneri, quantificati dall'ARAN in 2.398 milioni a regime, erano suscettibili di determinare nel 2006 un impatto di cassa pari ad oltre 3.233 milioni²⁰.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, in qualità di ordinatore secondario di spesa, ha erogato tali aumenti contrattuali, comprensivi degli arretrati, nel mese di marzo 2006 tramite ruoli di spesa fissa i cui ordinativi sono stati emessi in conto competenza, a fronte di variazioni di bilancio apportate sia in conto competenza (con riferimento alle spettanze dovute per il 2006) sia in conto residui (per il pagamento degli arretrati 2004 e 2005).

L'ammontare delle economie registrate sui residui relativi agli stessi capitoli su cui si sono riscontrate le eccedenze, pari a 3.243 milioni, compensa quasi interamente le stesse ed attenua la rilevanza della anomalia.

Le eccedenze verificatesi per il pagamento delle spese per le supplenze pongono altresì in evidenza, come esaminato successivamente, la difficile governabilità del fenomeno del precariato su cui influiscono anche: la sistematica discrasia tra organico di diritto e di fatto presente all'inizio di ogni anno scolastico, la necessità di copertura dei posti resi vacanti in conseguenza di esoneri dall'insegnamento, le esigenze conseguenti alla crescita della popolazione scolastica, la difficoltà di impiegare il personale soprannumerario per ridurre il numero delle supplenze.

¹⁹ Segnalato più volte dalla Corte dei conti in sede di certificazione dei contratti collettivi concernenti il comparto Scuola (SSRR delibere n. 39 del 2003 e n. 39 del 2005)

²⁰ Una situazione analoga si è verificata in occasione delle firma del precedente rinnovo contrattuale siglato nel 2003 ove gli arretrati raggiungevano un importo, stimato dall'ARAN, in circa 1.212 milioni.

2.1.2. Capitoli fondo.

La gestione dei capitoli fondo (specie quelli a diretta imputazione) costituisce un fenomeno da monitorare al fine di evitare che la flessibilità gestionale, sottesa a tale istituto, privi di trasparenza e di significatività le decisioni assunte in sede parlamentare con la legge di bilancio.

Nell'ambito del Ministero della pubblica istruzione i capitoli fondo sono presenti nello stato di previsione del Centro di Responsabilità Programmazione ministeriale, Gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e rispondono essenzialmente alle esigenze di funzionamento delle istituzioni scolastiche (Fondo per il funzionamento delle scuole, Fondi da ripartire per oneri di personale, Fondo per l'integrazione dei finanziamenti alle scuole non statali, Fondi da ripartire per l'operatività scolastica). I relativi stanziamenti, una volta individuate le esigenze e le priorità, sono stati integralmente ripartiti nel corso dell'anno tra gli Uffici scolastici regionali con decreto di variazione del MEF, integrando i rispettivi capitoli.

2.1.3. Capitoli promiscui.

La commistione di spese riferite ad attività di diversa natura, più volte riscontrate nei precedenti esercizi, risulta nel tempo nettamente ridimensionata. Resta l'anomalia delle spese per incarichi di consulenza ancora comprese in capitoli che presentano diversi oggetti di spesa. La necessità di verificare il rispetto dei limiti indicati da ultimo nella finanziaria 2006, e accentuati successivamente nella legge n. 248 del 2006 (50 per cento, poi ridotto al 40 per cento del dato riferibile all'esercizio 2004), ha reso necessario, nell'ambito della complessiva riclassificazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2007, istituire un apposito piano di gestione.

2.1.4. Capitoli per memoria.

I capitoli "per memoria", introdotti dalla prassi, rappresentano spese che potrebbero verificarsi nell'esercizio ma di cui non è possibile formulare una previsione *ex ante*. Essi rispondono ad un'esigenza di trasparenza del documento contabile, nel senso di evidenziare comunque le voci di spesa cui "obbligatoriamente" potrebbe farsi fronte nel corso dell'esercizio, anche in caso di indeterminatezza nelle previsioni.

I capitoli per memoria gestiti dalla Ragioneria del Ministero della pubblica istruzione sono 820 e si riferiscono in prevalenza a spese difficilmente individuabili a livello di previsione, la cui quantificazione viene effettuata in corso di esercizio per mezzo di uno o più decreti ministeriali di prelevamento dal Fondo per le spese obbligatorie. Gli oggetti dei prelevamenti indicati dalla UCB risultano sostanzialmente coerenti alla finalità dell'istituto, con l'eccezione tuttavia di alcune spese attinenti a progetti ed attività indicati nei documenti programmatici e di preminente rilievo cui dovrebbero corrispondere previsioni il più possibile definite (spese di formazione e di monitoraggio e spese per progetti specifici tra cui, in particolare, l'istruzione post-secondaria e degli adulti).

2.1.5. Residui propri e residui di stanziamento.

L'andamento dei residui segna una spiccata flessione al termine dell'esercizio attestandosi ai 608,7 milioni del Dipartimento della programmazione, ai 47,4 milioni del Dipartimento dell'istruzione e ai 1.249,7 milioni degli Uffici scolastici regionali (all'inizio dell'esercizio erano rispettivamente 214,7 milioni, 53,9 milioni e 3.996,6 milioni).

Relativamente ai residui propri tale andamento si riconduce anche alla forte consistenza delle economie realizzatesi nel corso dell'esercizio che raggiungono i 3.484,9 milioni (nel 2005 erano 210,8 milioni), quasi interamente ascrivibili a capitoli concernenti spese di personale e conseguenti, come già evidenziato, all'assegnazione in conto residui delle risorse per i rinnovi contrattuali.

Diminuiscono in misura consistente anche i residui di stanziamento che raggiungono i 570,2 milioni dei quali 439,6 di nuova formazione.

Di tale ammontare la parte più rilevante concerne i capitoli gestiti dall'ufficio centrale del bilancio (circa 519 milioni), con netta prevalenza per le spese di parte corrente.

I capitoli in conto capitale, che hanno presentato il maggior accumulo di residui di stanziamento, concernono infatti spese di manutenzione e messa a norma degli immobili, nonché spese per le attrezzature tecniche, sussidi ed altre forme di ausilio necessari all'integrazione scolastica della persona handicappata per un ammontare di 3,5 milioni.

Nettamente superiore risulta invece la quota delle risorse di parte corrente, per le quali è stato chiesto il mantenimento ai sensi dell'art. 18, comma 12 della legge n. 267 del 2005 (420,8 milioni), iscritte nei capitoli concernenti: il Fondo per l'incremento del fondo di istituto, i compensi e le indennità per il miglioramento dell'offerta formativa, le spese per compensare la funzione tutoriale dei docenti, il Fondo per l'attuazione del piano programmatico di interventi finanziari per la scuola, il Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento della offerta formativa, il Fondo Unico di Amministrazione. A ciò infine si aggiungono le assegnazioni, in conto residui, per l'adeguamento degli stipendi definiti con il CCNL del 24.7.2003.

Il fenomeno dell'accumulo dei residui di stanziamento, soprattutto di parte corrente, necessita di una mirata azione di monitoraggio e di razionalizzazione al fine di conservare le risorse in relazione allo stato di attuazione dei programmi e progetti di spesa e quindi consentire una definizione degli stanziamenti di competenza coerente con obiettivi "concretamente" perseguibili.

2.2. Auditing su casi di specie.

Le verifiche si pongono l'obiettivo di valutare il rispetto delle regole contabili da seguirsi per l'elaborazione del rendiconto e la veridicità e regolarità dei dati, cioè la corretta trasposizione in tale documento di fatti gestionali effettivi, effettuata in conformità alle procedure contabili ed amministrative. Anche nell'esercizio 2006 le verifiche hanno preso in considerazione i settori dei contratti, delle convenzioni, dei contributi e dei finanziamenti non predeterminati per legge e, soffermandosi su tutti gli atti del procedimento presupposto, hanno verificato la rispondenza del mandato estinto alle evidenze informatiche risultanti dal sistema RGS - Corte dei conti.

Di seguito sono sinteticamente riportati i risultati delle verifiche effettuate che, relativamente ai titoli selezionati, non hanno evidenziato irregolarità contabili sostanziali e procedurali.

C.d.R. 1 Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione del Ministro.

Cap. 1042 - Spese per studi, indagini e rilevazioni ed attività di ricerca in materia di istruzione. Spese per l'organizzazione e la partecipazione ad incontri di studio, convegni, congressi e mostre.

Ordinativo diretto (OD) n. 3 - Importo di euro 177.595,00 - Pagato il 31 luglio 2006.

Il mandato si riferisce al pagamento della quota annuale del contributo a carico dell'Italia per la partecipazione al progetto P.I.S.A. (Project for International Students Assessment). Si tratta di un progetto di ricerca pluriennale, nel campo educativo, volto a misurare le conoscenze e le competenze degli studenti dell'età di quindici anni in alcune discipline specifiche (lettura, matematica, scienze). Il progetto è stato lanciato nel 1997 dall'OCSE e l'Italia vi ha aderito il 30 giugno 1997 ed ha sempre riconfermato l'adesione. Le modalità di ripartizione delle quote nazionali del progetto vengono calcolate in base ad una soglia di accesso iniziale, alla quale si aggiunge un ammontare proporzionale calcolato sulla scala di contribuzione di ogni singolo Stato membro al bilancio ordinario dell'OCSE. Per l'anno 2006 la percentuale di contribuzione per Paese è contenuta nel documento EDU/PISA/GB (2005) 24/REV del 7 dicembre 2005. La fattura emessa dall'OCDE è stata pagata per il tramite dell'Ufficio VIII della Direzione generale risorse umane del Ministero, acquisti e affari generali. Con nota del 22 agosto è stata inviata dall'OCDE il riscontro del contributo versato.

C.d.R. 2. Programmazione Ministeriale, gestione Ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione.

Cap. 1202 - Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo.

OD n. 128 - Importo di euro 1.482.281,59. - Pagato il 21 dicembre 2006. Il mandato si riferisce al pagamento della fattura per lo svolgimento dei servizi di sviluppo e di gestione del sistema informativo dell'istruzione, periodo 12/02/2005 - 11/02/2010. Tale servizio è stato affidato con un contratto di gestione e sviluppo del sistema informativo di durata quinquennale siglato con la società R.T.I. EDS Italia S.p.A. ACCENTURE AED Group S.p.A. ENEL APE S.r.l. n. 1996 del 10/01/2005, registrato alla Corte dei conti il 28/07/2005, per un importo complessivo di 289.349.992,80.

Il mandato in esame si riferisce al pagamento delle fatture emesse e regolarmente vistate a fronte dei servizi resi nell'anno 2006.

Cap. 1246 - Manutenzione, riparazione ed adattamento di locali e dei relativi impianti.

OD n. 128 - Importo di euro 217.274,98 - Pagato il 13 ottobre 2006.

Il mandato si riferisce ai lavori volti ad eliminare le problematiche derivanti da un corto circuito dell'impianto elettrico nelle stanze del 3° e 4° piano della sede Ministeriale di P.zza Trastevere. La gestione tecnica dell'intervento è stata demandata al Servizio Integrato Infrastrutture e Trasporti (SIIT) del medesimo Ministero su richiesta del Ministero dell'istruzione del 21 febbraio 2006. Il SIIT ha a tal fine: eseguito il sopralluogo dei locali; provveduto a redigere una perizia di spesa, corredata del quadro economico, e il verbale di somma urgenza (di cui al d.P.R. n. 554 del 1999); affidato i lavori in data 20 marzo 2006 alla Società Minerva Elettronica S.r.l. per l'importo netto contrattuale di 199.517,87 euro. Il relativo contratto n. 65 è stato stipulato dal Ministero dell'istruzione il 14 aprile 2006.

Il mandato in esame porta a corredo la fattura con il visto di regolare esecuzione dei lavori, il verbale di ultimazione dei lavori in data 18/07/06 (nei tempi stabiliti dal verbale di affidamento lavori) e tutta la documentazione relativa all'affidamento dei lavori.

Cap. 1246 - Manutenzione, riparazione ed adattamento di locali e dei relativi impianti.

OD n. 94 - Importo di euro 226.062,00 - Pagato il 3 agosto 2006.

Il mandato si riferisce al pagamento del 4° stato di avanzamento dei lavori di realizzazione della recinzione artistica e di restauro dei parapetti presso il compendio monumentale di Viale Trastevere a Roma. Il relativo contratto (n. 12594 del

28/06/2006), per l'importo contrattuale di euro 1.029.863,33, è stato affidato alla Società INTECO S.p.A. mediante trattativa privata, previa gara ufficiosa, in relazione alla dichiarata segretezza dei lavori ai sensi dell'art. 33 della legge n. 109 del 1994 e successive modifiche. L'effettuazione della gara è stata preceduta: dal decreto del Direttore generale²¹ per le risorse umane del Ministero, in data 1 dicembre 2004, con il quale sono stati dichiarati segreti gli appalti di lavori e di servizi necessari al funzionamento delle sedi del MIUR²² e dalle note del Ministero per i beni e le attività culturali relative al computo metrico relativo alle opere da realizzarsi e all'elenco delle imprese qualificate che possiedono i requisiti necessari di riservatezza e esperienza nel settore del restauro monumentale.

Attualmente risultano realizzati lavori per un ammontare pari a 1.003.399,40. E' in corso il collaudo.

Cap. 1248 - Spese per affitto locali ed attrezzature, per trasporti, per materiali ed altre occorrenze per lo svolgimento dei concorsi per il reclutamento del personale del comparto scuola, stampa e spedizione di temi per gli esami di stato.

OD n. 5 - Importo di euro 125.388,21 - Pagato l'11 maggio 2006.

Il mandato si riferisce al pagamento del canone di locazione per i locali ad uso archivio in Fiano Romano (Contratto con la società EUROCOSTRUZIONI S.r.l. del 07/10/2002 per l'importo di euro 260.400,00 + IVA annui).

Le fatture allegate riguardano il pagamento della 5ª mensilità dell'anno 2005 per un totale di euro 136.549,10. Al fine di evitare la formazione di ulteriori debiti una parte dell'importo è stato imputato alla competenza dell'esercizio 2006.

C.d.R. 3. Istruzione

Cap. 1390 - Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo.

OD n. 26 - Importo di euro 116.379,99 - Pagato il 15 dicembre 2006. Il pagamento si riferisce allo svolgimento delle attività di monitoraggio dell'attività di gestione e sviluppo del sistema informativo di cui al contratto n. 1996 del 10/01/2005, affidato ad un R.T.I. con mandataria la società S.T.S. S.r.l.. Il relativo contratto, dell'importo contrattuale di 5.819.000 euro, è stato siglato il 31/07/2003 (n.1982).

Il pagamento, estinto a seguito di presentazione di fattura di pari importo del mandato, si riferisce al canone mensile del mese di settembre 2006 cui corrisponde la presentazione del XXXIV rapporto periodico di monitoraggio che il Ministero della pubblica istruzione ha dichiarato conforme al capitolato tecnico in data 16/11/2006.

Cap. 1451 - Spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica.

OD n. 8 - Importo di euro 193.108,00 - pagato il 22 dicembre 2006.

Il mandato concerne l'assegnazione di un finanziamento a favore dell'Istituto di Istruzione Superiore "G. Colasanti" per le iniziative indicate nel Protocollo d'intesa tra il Ministero della pubblica istruzione, il Ministero per i beni culturali, la II Università di Napoli e l'Università degli Studi della Tuscia²³. I finanziamenti sono diretti, in particolare, a realizzare percorsi formativi curriculari che diano spazio allo studio dell'arte e alla conservazione dei beni culturali e artistici del territorio e sono stati ripartiti in modo

²¹ Con la delibera n. 3 del 2007/G del 23 gennaio 2007, la Sezione di controllo successivo sulla gestione ha sollevato dubbi sulla competenza di organi amministrativi a disporre la segretezza di opere pubbliche, ritenendo che tale atto, in quanto avente valore sostanzialmente politico, rientri nelle competenze del Ministro.

²² Il Ministero dell'interno ha inserito le sedi principali del MIUR tra gli "obiettivi sensibili".

²³ Il Protocollo di intesa è rivolto a diffondere e consolidare una sempre più intensa e proficua collaborazione tra mondo accademico, scuola e territorio, valorizzando le risorse culturali finalizzate anche alla diffusione della cultura del turismo per offrire maggiori e concrete possibilità di inserimento dei giovani nel mondo del lavoro.

proporzionale tra istituzioni scolastiche dislocate nel territorio che hanno sempre mostrato sensibilità e impegno nei problemi dell'innovazione didattica e delle quali risulta acquisita la disponibilità a collaborare per la realizzazione di tutte le iniziative occorrenti. OD n. 9 di euro 100.000,00 - pagato il 22 dicembre 2006.

Il mandato concerne l'assegnazione di un finanziamento a favore dell'Istituto di istruzione tecnico-commerciale "E. Tosi" in attuazione del Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'università e l'Associazione italiana per il calcolo automatico al fine di realizzare le iniziative connesse all'organizzazione delle Olimpiadi internazionali di informatica in Italia. La somma attribuita all'istituto, che già del 2002 svolge la gestione amministrativo finanziaria in ordine alla realizzazione delle Olimpiadi Internazionali, dovrebbe coprire sia gli aspetti organizzativi, quale paese ospitante, che la partecipazione italiana.

In relazione ad entrambi gli ordinativi, si segnala il ritardo con il quale il Ministero dell'economia e delle finanze ha disposto le variazioni di bilancio conseguenti al riparto dello stanziamento della legge n. 440 del 1997 e la necessità di avviare, assieme alla erogazione dei finanziamenti, un'attività di monitoraggio continuo e sistematico delle iniziative avviate e dei conseguenti impegni di ordine finanziario.

C.d.R. 4 Università, alta formazione artistica, musicale e coreutica e ricerca scientifica e tecnologica.

Cap. 1633 - Fondo per attività di supporto alla programmazione, al riordino, al monitoraggio ed alla valutazione della ricerca scientifica e tecnologica.

OD n. 6 di euro 22.275,00- pagato il 12 aprile 2006.

Con il decreto autorizzativo della spesa vengono liquidate due fatture riguardanti il servizio di facchinaggio e movimentazione del materiale cartaceo nei mesi di gennaio e febbraio 2006, reso dalla società Global Service Servizi pubblici e privati S.r.l., risultata aggiudicataria a seguito di gara informale. Le fatture, liquidate e vistate per la corretta esecuzione, sono corrisposte sulla base dei criteri stabiliti dalla lettera di incarico, debitamente firmata dalla ditta per accettazione, ossia in base al costo giornaliero per operaio e costo orario per prestazioni straordinarie. Sono allegati anche i documenti giustificativi dei giorni di presenza a supporto delle fatture.

3. Valutazione dell'andamento contabile e dei risultati gestionali per Centro di Responsabilità.

La struttura organica del bilancio relativo all'esercizio 2006 del Ministero di origine consente di valutare con un sufficiente grado di autonomia le risorse assegnate alle diverse aree di attività del Ministero della pubblica Istruzione anche se non completamente ripartite in attuazione della legge n. 233 del 2006.

Le tabelle di seguito riportate evidenziano per i diversi C.d.R.: l'evoluzione degli stanziamenti dell'esercizio 2006 per effetto delle intervenute variazioni di bilancio, la relativa gestione di competenza e di cassa e l'andamento dei residui.

Evoluzione degli stanziamenti di bilancio per Centri di Responsabilità

(In migliaia)

Centri di Responsabilità	2005	2006					2007	
	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza	Variazioni con DMT (a)	Variazioni con DMCF (b)	Variazioni con DMC (c)	Variazioni con legge di assestamento	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza
1. Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione del Ministro	18.839	16.880	201	0	375	0	17.456	12.054
MUR	0	0	2.303	0	131	0	2.433	7.315
Totale	18.839	16.880	2.503	0	505	0	19.889	
2. Programmazione Ministeriale, gestione Ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	664.308	1.132.744	-555.155	-15	-2.566	-2.908	572.101	3.887.590
MUR	0	0	379	0	-287	0	91	7.480
Totale	664.308	1.132.744	-554.776	-15	-2.854	-2.908	572.192	
3. Istruzione	190.896	83.765	80.519	7	1.462	41.029	206.782	141.847
4. Università, alta formazione artistica, musicale e coreutica e ricerca scientifica e tecnologica	11.307.103	10.570.666	-295.256	0	575	141	10.276.126	0
MUR	0	0	687.778	0	157	0	687.935	11.021.940
Totale	11.307.103	10.570.666	392.522	0	732	141	10.964.061	
Totale uffici scolastici regionali (CDR 7-CDR 24)	39.423.023	38.649.265	2.716.126	8	155	1.402.687	42.768.242	38.132.557
Totale pubblica istruzione	51.604.169	50.453.321	1.946.436	0	0	1.440.949	53.840.706	42.174.047
Totale MUR	0	0	690.459	0	0	0	690.459	11.036.735
TOTALE MPI+MUR(3CDR)	51.604.169	50.453.321	2.636.895	0	0	1.440.949	54.531.165	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Gestione competenza 2006

(in migliaia)

Centri di Responsabilità	Stanzamenti iniziali	Stanzamenti definitivi	% Stanz. Def./tot. Amm.	Residui di stanziamento iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali (*)	di cui Impegni di competenza	Economie o maggiori spese*	Impegni/massa imp.
		a		b	c=a+b	d	e	f	g=d/c
1. Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione del Ministro	16.880	17.456	0,03	90	17.545	16.160	16.070	1.385	92,11
MUR	0	2.433	0,00	0	2.433	1.631	1.631	802	67,03
Totale	16.880	19.889	0,04	90	19.978	17.791	17.701	2.187	89,05
2. Programmazione Ministeriale, gestione Ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	1.132.744	572.101	1,05	909.027	1.481.127	944.443	129.592	19.054	63,77
MUR	0	91	0,00	0	91	21	21	70	23,10
Totale	1.132.744	572.192	1,05	909.027	1.481.219	944.464	129.613	19.124	63,76
3. Istruzione	83.765	206.782	0,38	2.597	209.379	205.979	204.852	802	99,08
4. Università, alta formazione artistica, musicale e coreutica e ricerca scientifica e tecnologica	10.570.666	10.276.126	18,84	89.760	10.365.886	10.319.566	10.305.960	-43.440	99,94
MUR	0	687.935	1,26	0	687.935	621.519	621.519	1.171	90,35
Totale	10.570.666	10.964.061	20,11	89.760	11.053.821	10.980.872	10.927.478	-42.269	99,34
Totale uffici scolastici regionali (CDR 7-CDR 24)	38.649.265	42.768.242	78,43	74.429	42.842.671	46.023.957	45.949.528	-3.182.781	107,43
Totale Pubblica Istruzione	50.453.321	53.840.706	98,73	1.075.902	54.916.608	57.510.105	56.606.001	3.204.980	104,80
Totale MUR	0	690.459	1,27	0	690.459	623.170	623.170	2.043	90,25
TOTALE MPI+MUR(3CDR)	50.453.321	54.531.165	100,00	1.075.902	55.607.067	58.174.532	57.229.172	3.202.937	104,62

* impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui.

	Stanzamenti definitivi 2005	Stanzamenti definitivi 2006
Bilancio Stato (titolo I+titolo II)	485.683.711,68	479.381.685,49
Incidenza Ministero su bilancio Stato	10,63	11,23

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S..

Gestione cassa 2006

(in migliaia)

Centri di Responsabilità	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Pagato c/comp.za	Pagato in c/residui	Autorizzazioni di cassa/su massa spendibile.	Pagato tot./ massa spendibile
1. Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione del Ministro	20.926	17.684	15.656	15.017	639	84,51	74,82
MUR	2.433	2.339	1.202	1.202	0	96,12	49,40
Totale	23.359	20.022	16.858	16.219	639	85,72	72,17
2. Programmazione Ministeriale, gestione Ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	786.836	845.508	95.666	67.305	28.361	107,46	12,16
MUR	91	90	21	21	0	99,10	23,10
Totale	786.928	845.599	95.687	67.326	28.361	107,46	12,16
3. Istruzione	260.671	234.249	205.011	168.283	36.728	89,86	78,65
4. Università, alta formazione artistica, musicale e coreutica e ricerca scientifica e tecnologica	17.816.024	11.693.582	10.818.223	6.554.684	4.263.538	65,64	60,72
MUR	687.935	230.111	143.767	143.767	0	33,45	20,90
Totale	18.503.959	11.923.693	10.961.989	6.698.451	4.263.538	64,44	59,24
Totale uffici scolastici regionali (CDR 7-CDR 24)	46.734.913	43.070.283	46.243.959	45.591.654	652.305	92,16	98,95
Totale Pubblica Istruzione	65.619.369	55.861.307	57.378.514	52.396.943	4.981.572	85,13	87,44
Totale MUR	690.459	232.540	144.990	144.990	0	33,68	21,00
TOTALE MPI + MUR(3CDR)	66.309.829	56.093.847	57.523.504	52.541.933	4.981.572	84,59	86,75

*come da consuntivo

	2005		2006	
	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa
Bilancio Stato (titolo I + titolo II)	597.711.373	502.569.688	595.185.781	496.469.318
MIUR 2005	60.757.643	52.725.941		
Incidenza Ministero su bilancio Stato	10,17	10,49	11,14	11,30

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Gestione residui 2006

(in migliaia)

Centri di Responsabilità	Residui iniziali (*)	residui di nuova formazione		residui esercizi pregressi		residui al 31 dicembre		Residui finali
		Residui propri (lett. a,b,c,d,e)	Residui di stanziamento (lett. f)	Residui propri (lett. a,b,c,d,e)	Residui di stanziamento (lett. f)	Residui propri (lett. a,b,c,d,e)	Residui di stanziamento (lett. f)	
1. Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione del Ministro	3.470	1.054	0	247	0	1.301	0	1.301
MUR	0	429	0	0	0	429	0	429
Totale	3.470	1.483	0	247	0	1.730	0	1.730
2. Programmazione Ministeriale, gestione Ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	214.736	62.286	423.455	28.862	94.175	91.148	517.630	608.779
MUR	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale	214.736	62.286	423.455	28.862	94.175	91.148	517.630	608.779
3. Istruzione	53.889	36.569	1.128	9.777	0	46.346	1.128	47.474
4. Università, alta formazione artistica, musicale e coreutica e ricerca scientifica e tecnologica	7.539.898	3.751.275	13.606	3.071.778	36.366	6.823.053	49.972	6.873.025
MUR	0	477.752	65.246	0	0	477.752	65.246	542.997
Totale	7.539.898	4.229.027	78.852	3.071.778	36.366	7.300.804	115.218	7.416.023
Totale uffici scolastici regionali (CDR 7-CDR 24)	3.966.671	357.874	1.494	70.936	0	428.811	1.494	1.249.731
Totale pubblica Istruzione	11.778.663	4.209.059	439.683	3.181.600	130.541	7.390.658	570.224	7.960.884
Totale MUR	0	478.181	65.246	0	0	478.181	65.246	543.426
TOTALE MPI+MUR(3CDR)	11.778.663	4.687.239	504.929	3.181.600	130.541	7.868.839	635.470	8.504.309

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

	2005		2006	
	Residui iniziali	Residui finali	Residui iniziali	Residui finali
Bilancio Stato (tit I +tit II)	112.027.661	115.804.096	115.804.096	109.258.021
Incid. Min su bilancio Stato	10,51	5,38	10,17	7,29

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

3.1. Gabinetto.

Lo stanziamento iniziale, comune ai due Ministeri, evidenzia un contenuto incremento nel corso dell'esercizio. A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 233 del 2006 lo stanziamento definitivo del Gabinetto del Ministero della pubblica istruzione, al netto delle risorse trasferite al nuovo C.d.R. del Ministero dell'università e della ricerca, raggiunge i 17,4 milioni.

La gestione, che a differenza di altri dicasteri comprende essenzialmente spese per il funzionamento della struttura, mostra impegni superiori al 92 per cento della massa impegnabile e pagamenti superiori al 74 per cento della massa spendibile.

3.2. Programmazione ministeriale, gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione.

Lo stanziamento iniziale subisce una significativa riduzione nel corso dell'esercizio (circa il 49 per cento) attestandosi su un valore in linea con quello del precedente anno.

Tale riduzione, tuttavia, si riconduce in prevalenza al riparto tra i capitoli di destinazione delle risorse stanziati nei diversi capitoli-fondo iscritti nel Centro di Responsabilità.

Più in particolare: il Fondo per l'integrazione delle spese di funzionamento delle istituzioni scolastiche (cap.1296) è stato ripartito, per un ammontare di 11,1 milioni, tra gli uffici regionali²⁴; il Fondo per l'integrazione dei finanziamenti alle scuole non statali (cap. 1291), già al netto delle riduzioni previste nella Legge finanziaria 2006, è stato integralmente trasferito agli USR per un ammontare pari a 284,6 milioni; e così anche il fondo da ripartire per la mensa gratuita al personale delle scuola (cap. 1274: 9,2 milioni).

Risulta invece utilizzato per circa i due terzi il fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi²⁵ (Cap. 1270) le cui risorse, in linea con le destinazioni previste, sono state ripartite con la direttiva n. 33 del 2006 (in prevalenza agli USR) e destinate ai capitoli concernenti il funzionamento amministrativo e didattico delle scuole, l'autonomia scolastica e gli interventi integrativi per i disabili. Significative risultano inoltre le risorse attribuite al C.d.R. 3 "Istruzione" e destinate alle iniziative di istruzione post universitaria secondaria per adulti (Cap. 1442: 38,6 milioni). L'assegnazione delle risorse finanziarie, anche nell'esercizio 2006 in forte ritardo (il DMT 121277 è stato adottato il 28 novembre 2006), è stata limitata a 113,4 milioni per evitare il superamento del limite di spesa previsto dall'art.1, comma 5 della legge n. 311 del 2004. L'importo residuo (78,5 milioni) è stato mantenuto nel conto residui in attuazione dell'art.1, comma 602 della Legge finanziaria 2006.

L'andamento del fondo da ripartire per l'attuazione del piano programmatico di interventi finanziari per la scuola (cap. 1294) e delle risorse stanziati per compensare la funzione tutoriale dei docenti (cap. 1284) segue la rimodulazione delle risorse occorrenti per la realizzazione delle finalità della legge n. 53 del 2003, a seguito delle modifiche apportate successivamente al cambiamento della legislatura.

Le risorse, stanziati nel capitolo 1294, risultano destinate in prevalenza ai capitoli relativi alle assegnazioni per il funzionamento amministrativo e didattico delle istituzioni scolastiche (44,9 milioni), ai capitoli dedicati all'attuazione del diritto dovere nell'istruzione e formazione professionale (40 milioni), ai capitoli concernenti la ricerca e formazione (20 milioni) e al finanziamento dell'anticipo delle iscrizioni e dell'obiettivo di generalizzazione della scuola dell'infanzia. Le risorse, stanziati nel capitolo 1284 (63 milioni) e destinate a compensare la funzione tutoriale dei docenti, sono state, invece, indirizzate, a seguito della citata sospensione della riforma, ad integrare le dotazioni di bilancio per la corresponsione dei compensi ai componenti delle commissioni per gli esami di stato conclusivi dei corsi di istruzione secondaria superiore, i cui stanziamenti risultavano sottostimati già in prossimità dello svolgimento delle relative sessioni.

²⁴In sede di Nota di Variazione Legge di bilancio, il fondo è stato ridotto di 7,5 milioni.

²⁵Il fondo è destinato: alla piena realizzazione dell'autonomia scolastica, all'introduzione dell'insegnamento della seconda lingua comunitaria nelle scuole medie, alla formazione del personale della scuola, alla realizzazione di iniziative di formazione post secondaria non universitaria, allo sviluppo della formazione continua e ricorrente, agli interventi per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema scolastico, alla realizzazione degli interventi perequativi in favore delle istituzioni scolastiche, alla realizzazione degli interventi integrati, alla copertura della quota nazionale di iniziative cofinanziate con i fondi strutturali della UE.

Al netto di tali risorse stanziati sui citati fondi, la gestione evidenzia impegni pari al 63,7 per cento della massa impegnabile e pagamenti appena superiori al 12 per cento della massa spendibile. Incide sulla capacità di spesa, la rilevante quota delle risorse da ripartire per l'incremento del fondo di istituto non utilizzate nel corso dell'esercizio in mancanza della definizione dei criteri e dei parametri per il riparto agli USR. Cresce pertanto l'ammontare dei residui che, da un valore iniziale di 214 milioni, sale al termine dell'esercizio a 608 milioni dei quali circa l'85 per cento di lettera f.

Il monitoraggio delle attività svolte e dei risultati conseguiti, effettuato dal Servizio di controllo interno del Ministero, ha consentito di verificare, in due *step*, il grado di realizzazione degli obiettivi strategici indicati nelle Direttive generali 2006 sull'azione amministrativa.

L'emanazione, infatti, di una nuova direttiva generale sull'azione amministrativa, a seguito del cambio di vertice politico e delle innovazioni introdotte all'assetto organizzativo dell'amministrazione, ha reso necessario rivedere il processo di programmazione strategica attraverso una verifica delle azioni intraprese dalle Direzioni generali sugli obiettivi assegnati dalla Direttiva adottata all'avvio dell'esercizio 2006.

Il servizio di controllo interno, nell'evidenziare un positivo andamento nella realizzazione degli obiettivi, ha 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.

Positiva appare invece l'articolazione degli obiettivi strategici in obiettivi operativi e in programmi di azione, che permette di evidenziare analiticamente le attività volte alla realizzazione dell'indirizzo strategico.

Gli esiti del monitoraggio, con riferimento ai principali obiettivi assegnati al Dipartimento, hanno evidenziato una alta percentuale di risultati raggiunti, espressi con autovalutazioni e comparati con le situazioni contingenti di ciascun Dipartimento e quindi di ciascuna direzione generale assegnataria dell'obiettivo come da direttiva dipartimentale. Sono stati in particolare monitorati i seguenti obiettivi: 1) implementare e perfezionare il patrimonio informativo esistente (86 per cento); 2) attuare il piano di formazione già definito nel 2005 per il personale delle aree funzionali (87 per cento); 3) sviluppare e ottimizzare ulteriormente adeguati meccanismi per fornire informazioni tempestive ed affidabili sui flussi di spesa delle strutture decentrate, al fine di porre in essere interventi idonei ad ottimizzare l'impiego delle risorse finanziarie (100 per cento); 4) assicurare il potenziamento dell'attività didattica a distanza, utilizzando gli strumenti informatici e multimediali per sostenere e rendere sempre più incisiva e capillare l'attività di comunicazione ed informazione nella scuola (100 per cento); 5) sviluppare iniziative volte a realizzare un nuovo sistema di protocollo elettronico nonché il completamento della nuova rete a banda larga di collegamento degli uffici del Ministero (73 per cento).

3.3. Istruzione.

Le risorse stanziati inizialmente (83,7 milioni) sono più che raddoppiate nel corso dell'esercizio per raggiungere un ammontare di stanziamenti definitivi di competenza di 206,7 milioni. Le variazioni in aumento, che hanno interessato quasi tutti i capitoli, si sono tuttavia concentrate nelle spese per la gestione del sistema informativo (che assorbe circa il 15 per cento degli stanziamenti), le spese per l'istruzione post-secondaria e degli adulti (che assorbe il 18,6 per cento degli stanziamenti) e gli interventi per la

formazione professionale nelle aree depresse (che assorbe il 19,4 per cento degli stanziamenti).

La gestione evidenzia impegni pari al 99 per cento della massa impegnabile e pagamenti pari al 78,6 per cento della massa spendibile in linea con la prevalente natura corrente delle risorse assegnate alla struttura.

Il monitoraggio effettuato dal Servizio di controllo interno evidenzia, con i limiti già accennati, i risultati conseguiti dalle direzioni generali del Dipartimento istruzione, soffermandosi sui seguenti obiettivi: 1) garantire il regolare e puntuale inizio dell'anno scolastico²⁶; 2) porre in essere gli interventi volti ad assicurare la graduale generalizzazione del servizio della scuola dell'infanzia (80 per cento)²⁷; 3) dare avvio ad iniziative ed interventi per valorizzare e modernizzare l'impianto culturale e didattico degli istituti tecnici e professionali (80 per cento)²⁸; 4) dare attuazione, con le flessibilità e gli adeguamenti necessari, all'alternanza scuola lavoro (70 per cento)²⁹; 5) predisporre interventi finalizzati al potenziamento e all'ampliamento delle iniziative di educazione degli adulti (80 per cento)³⁰; 6) proseguire nelle azioni di consolidamento e di potenziamento dell'autonomia scolastica (100 per cento)³¹; 7) contrastare e prevenire il fenomeno dell'abbandono scolastico (50 per cento); 8) rafforzare e diffondere le iniziative di orientamento (80 per cento)³².

3.4. Uffici scolastici regionali.

Gli uffici scolastici regionali, che assorbono più del 60 per cento delle risorse assegnate al Ministero di origine e oltre il 70 per cento delle risorse del nuovo Ministero della pubblica

²⁶La relazione conclusiva del Capo Dipartimento per l'istruzione sull'azione amministrativa e sulla gestione per l'anno 2006 ha giudicato positivamente l'operato delle Direzioni interessate.

²⁷L'obiettivo, che ha coinvolto anche il Dipartimento per la programmazione, ha interessato, sul piano operativo, la direzione per gli ordinamenti scolastici e quelle per il Personale della Scuola, per la politica finanziaria e il bilancio, per i Sistemi Informativi. Il risultato ottenuto appare, nella descrizione dell'Ufficio, articolato ed in coerenza con l'obiettivo nel rispetto della normativa di settore; risultano infatti assunte iniziative volte ad assicurare sul territorio, la generalizzazione della scuola dell'infanzia, con la proposizione di un progetto sperimentale (sezione primavera) peraltro recepito nel disegno di Legge finanziaria 2007. In sede di definizione del provvedimento per le iscrizioni 2007/2008 risulta introdotto un coordinamento delle iscrizioni fra soggetti pubblici e privati gestori.

²⁸Anche per questo obiettivo risultano interessati sia il Dipartimento per l'istruzione che quello per la Programmazione. Le indicazioni programmatiche hanno richiesto l'opera della Direzione per gli Ordinamenti, della Direzione del Personale della Scuola, di quella per l'Istruzione post secondaria e, in via, generale, della Direzione per i Sistemi Informativi. Il risultato viene dichiarato compiutamente ottenuto. L'intervento finalizzato all'obiettivo risulta indirizzato su distinte direttrici: il supporto alle istituzioni scolastiche per l'impiego del monte ore annuo delle discipline; la consulenza per il mantenimento delle sperimentazioni nazionali; l'assistenza per nuovi progetti di innovazione metodologico - didattica.

²⁹A tale compito è chiamato il Dipartimento per l'istruzione con le direzioni generali interessate alla funzione operativa. In tale ambito risultano incrementati i rapporti tra sistema scolastico e mondo della produzione e del lavoro, garantendo ad un numero sempre più elevato di studenti l'accesso ai corsi di alternanza scuola lavoro. Parimenti risultano sottoscritti accordi con le Associazioni di categoria al fine di uno scambio di conoscenze e professionalità fra soggetti dal sistema di istruzione a quello del lavoro.

³⁰Gli obiettivi riguardano il Dipartimento per l'istruzione e quello per la programmazione, con la direzione la cui funzione risulta coerente con il compito affidato. Le dichiarazioni circa il risultato ottenuto esprimono uguali percentuali di realizzazione, anche in presenza di eterogeneità delle condizioni di fatto e di diritto esistenti per ciascuno obiettivo. Il servizio di controllo ha rilevato, nel complesso, un soddisfacente grado di raggiungimento dei risultati richiesti, sempre più orientati al raggiungimento degli obiettivi fissati dal Consiglio di Lisbona per il 2010.

³¹L'obiettivo ha coinvolto ambedue i Dipartimenti dell'Amministrazione, con l'azione delle Direzioni interessate. In tale ambito si iscrive l'accordo contrattuale raggiunto presso l'ARAN il 17 luglio 2006 per la disapplicazione di alcuni istituti contenuti nel decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 e il provvedimento del 31 agosto 2006 che ha posto al centro del sistema di istruzione l'autonomia in tutte le sue sostanziali connotazioni.

³²Il progetto è stato attivato, unitamente al "progetto lauree scientifiche", con la raccolta delle relative iniziative.

istruzione, costituiscono il tessuto connettivo tra i centri decisionali centrali e le istituzioni scolastiche, deputate alla concreta realizzazione della funzione educativa.

Il valore complessivo degli stanziamenti iniziali ha raggiunto nel 2006 i 38.649 milioni di euro registrando una diminuzione rispetto al precedente esercizio di circa lo 0,7 per cento. Le previsioni definitive si sono invece attestate a circa 42.768 milioni, segnando un forte incremento rispetto sia alle previsioni iniziali (10,7 per cento) che alle previsioni definitive del 2005 (+8,4 per cento).

La massa impegnabile, comprensiva dei residui di stanziamento iniziali, cresce rispetto al precedente esercizio e raggiunge i 42.842 milioni.

La gestione di competenza evidenzia un ammontare di impegni pari a circa 46.023 milioni, dei quali 45.949 impegni di competenza, registrando indici in crescita rispetto al precedente esercizio (104,4 per cento rispetto sia agli stanziamenti di competenza che alla massa impegnabile).

La gestione di cassa evidenzia invece pagamenti per circa 46.243 milioni che, in forte crescita rispetto al precedente esercizio (+15,4 per cento), si attestano al 98,9 per cento della massa spendibile e al 92,1 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 che i residui propri smaltiti.

I residui di nuova formazione si attestano a livelli inferiori al precedente esercizio raggiungendo 428,8 milioni di residui propri e 1,5 milioni di residui di stanziamento.

L'assetto organizzativo delle strutture periferiche del Ministero della pubblica istruzione è stato particolarmente approfondito dalla Corte dei conti in sede di controllo sulla gestione, sia sotto il profilo ordinamentale, che sotto il profilo finanziario - contabile³³. Relativamente all'assetto organizzativo, l'esame dei decreti Ministeriali concernenti l'articolazione degli uffici periferici³⁴, ha confermato l'ambito regionale degli USR (Uffici scolastici regionali), Centri di Responsabilità di livello dirigenziale generale, cui fanno capo articolazioni territoriali provinciali, affidate a dirigenti di livello non generale, con compiti di raccordo con gli Enti locali e di supporto agli istituti scolastici (CSA, Centri di Servizio Amministrativo). L'analisi dei rapporti tra le diverse strutture ha in primo luogo evidenziato la necessità di attivare flussi informativi necessari per una indispensabile azione di coordinamento, supportata da una preliminare attività di valutazione di tutti gli aspetti connessi con l'istruzione e di raccordo con le diverse autonomie, al fine di valorizzare il ruolo degli USR di interfaccia con l'amministrazione centrale cui veicolare informazioni e valutazioni sul funzionamento del sistema scuola sul territorio di competenza. Sul versante invece dei rapporti degli USR con i CSA è stato messo in luce, da un lato, il ruolo fondamentale delle strutture provinciali nell'attività di supporto e di assistenza alle istituzioni scolastiche³⁵ e, dall'altro, l'ampliamento dell'area delle competenze delegate dagli USR, al fine di assicurare maggiore snellezza all'azione amministrativa.

Maggiori criticità si rilevano invece nell'analisi del sistema finanziario - contabile, sia nei rapporti tra gli uffici statali e gli uffici decentrati che tra questi e le istituzioni scolastiche;

³³Corte dei conti, Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, delibera n. 5 del 2007.

³⁴D.m. del 28 luglio 2004 adottato ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. n. 319 del 2003.

³⁵Secondo l'art. 8, comma 6 del d.P.R. n. 319 del 2003 i CSA hanno competenza propria in tema di: a) assistenza agli istituti scolastici autonomi per le procedure amministrative e amministrativo contabili; b) gestione delle graduatorie con la proposizione delle assegnazioni delle risorse umane agli istituti scolastici; c) supporto agli istituti scolastici per la progettazione e l'innovazione della offerta formativa ed alla integrazione degli altri attori locali; d) supporto e sviluppo delle reti di scuole.

criticità che scaturiscono in primo luogo dal disallineamento esistente tra l'anno scolastico e l'esercizio finanziario.

Tale disallineamento determina infatti, già in sede di programmazione, uno scostamento tra le somme disponibili per la programmazione e quelle effettivamente accertate. Le risorse di provenienza statale si rendono, infatti, effettivamente disponibili e quindi impegnabili solo in corso di esercizio con la conseguenza che, a fronte di una programmazione delle scuole prossima alle disponibilità teoriche, le risorse immediatamente utilizzabili risultano di ammontare limitato.

Per quanto concerne i rapporti finanziari tra centro e periferia, aspetti di complessità derivano dalla possibilità per gli USR di fruire, accanto ad assegnazioni proprie, di ingenti risorse ripartite annualmente a livello centrale e dall'andamento dei flussi di cassa che, oltre a problematiche operative, risentono dei provvedimenti di contenimento e di dimensionamento della spesa, dal 2006 limitata ad un dodicesimo al mese. Ulteriori aspetti di vischiosità sono rinvenibili nel successivo procedimento di imputazione dei fondi alle contabilità speciali presso i Centri di Servizio Amministrativo (CSA) che evidenziano una notevole forbice – in particolare per alcune tipologie di spesa (supplenze brevi) – tra il complesso dei flussi di cassa in conto competenza, assicurati dai capitoli di bilancio, e le entrate in conto competenza sulle contabilità speciali.

Difficoltà si evidenziano infine nel passaggio effettivo delle risorse statali dalle contabilità speciali alle istituzioni scolastiche, atteso che il carattere di continuità delle contabilità – che non riversano al Ministero dell'economia e delle finanze le economie di bilancio – e la possibilità per le scuole di disporre dello strumento dell'avanzo di amministrazione, non giustificano un livello elevato delle giacenze (al termine del 2006 ammontano a 948,2 milioni) a fronte delle effettive esigenze delle istituzioni scolastiche.

La lentezza con cui le risorse vengono assegnate alle scuole³⁶ favorisce, inoltre, l'espletamento delle attività curriculari in vista della chiusura dell'anno scolastico rispetto alle attività di formazione ed educative; condiziona, di conseguenza, anche la struttura dei POF (Piani di Offerta Formativa), non solo nella scansione temporale prescelta, ma anche per la mancanza di certezza circa l'effettivo ammontare delle risorse disponibili; ritarda, infine, l'effettivo avvio dei progetti programmati. Cresce pertanto nei bilanci delle scuole l'avanzo di amministrazione che finisce per essere considerato una forma di auto finanziamento, del tutto improprio sotto il profilo contabile, ma che consente alle stesse di potersi gestire nella prima parte dell'anno scolastico.

Al fine di riacquistare la *governance* dell'intero sistema, appare quindi necessario creare un sistema di monitoraggio finanziario reale attraverso un unico *database* che fornisca una rappresentazione trasparente delle contabilità e sia in grado di gestire tutte le tipologie di spesa.

L'obiettivo di rafforzare e strutturare in modo più organico le linee di colloquio e di comunicazione tra uffici centrali, regionali e istituzioni scolastiche ha trovato conferma nella Direttiva del Ministro del 25 luglio 2006 nella quale sono state previste modalità, modelli organizzativi e procedure per migliorare il grado di conoscenza e responsabilizzazione dei livelli gestionali ed operativi, centrali e periferici, e ciò sia nella fase di previsione delle risorse, in relazione ai compiti da attendere e agli obiettivi da raggiungere, che nella fase attuativa e di utilizzo delle stesse³⁷.

³⁶Le circolari vengono di norma emanate con molto ritardo rispetto ai tempi della programmazione e i fondi che vengono ripartiti tra i diversi istituti scolastici sono resi disponibili di regola nel secondo semestre.

³⁷Agli uffici regionali sono stati in particolare affidati i seguenti adempimenti; consolidamento e valorizzazione dell'autonomia scolastica; iniziative di formazione sui più moderni temi dell'innovazione; attuazione delle