

In relazione alle problematiche manifestate dal sistema finanziario contabile, la Legge finanziaria per il 2007, proprio al fine di aumentare l'efficienza e la celerità dei processi di finanziamento delle scuole, ha istituito nello stato di previsione del Ministero della Pubblica Istruzione due fondi dedicati al finanziamento delle competenze al personale³⁸ (con esclusione degli stipendi del personale a tempo indeterminato e a tempo determinato) e al funzionamento delle istituzioni scolastiche³⁹, nei quali affluiscono 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. Programmazione ministeriale, gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione destinati ad integrare i fondi stessi.

Viene inoltre prevista l'assegnazione diretta alle istituzioni scolastiche di tali risorse, sulla base di criteri e parametri definiti con decreto ministeriale ma senza vincoli di destinazione. Ciò dovrebbe, da un lato, semplificare la gestione dei relativi capitoli di bilancio, eliminando il passaggio dei fondi alle contabilità speciali e poi alle scuole, dall'altro, consentire il riassorbimento delle giacenze esistenti presso le contabilità, da indirizzare alle effettive esigenze da valutare in sede decentrata.

4. Il sistema dell'istruzione. Dati e problematiche.

Le criticità, riscontrate nella gestione degli uffici decentrati del Ministero, ripropongono con forza la necessità di una maggiore attenzione alla verifica dell'operato delle scuole delle quali occorre in primo luogo monitorare i flussi finanziari, ricostruendo, a partire dalle risorse trasferite, la percentuale di utilizzo, gli eventuali avanzi di amministrazione, le loro cause genetiche e l'utilizzo successivo.

In tale ambito occorrerebbe acquisire dati ed elementi informativi atti a cogliere le linee di tendenza della gestione e l'evoluzione delle grandezze che determinano la dinamica dei bilanci, anche sulla base delle esperienze di monitoraggio avviate in via sperimentale in alcuni Uffici scolastici regionali⁴⁰.

Nel valutare la quantità delle risorse da dedicare all'istruzione, della quale lo Stato continua ad essere il principale finanziatore, occorre infatti tenere presente l'influenza decisiva che riveste 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, anche attraverso l'utilizzo di indicatori, quali ad esempio il costo medio per studente, utili allo scopo di definire

politiche nazionali relative agli studenti; elaborazione di proposte per l'assegnazione delle risorse; consolidamento e ampliamento dei rapporti con la Direzione generale per le relazioni internazionali; previsione, allocazione e utilizzo in tempo utile delle risorse finanziarie; monitoraggio dei flussi di cassa delle scuole; verifica dei livelli di efficienza gestionale delle scuole; rilevazione dei livelli di realizzazione dei piani dell'offerta formativa.

³⁸Sono poste a carico del fondo le spese per: le supplenze brevi, l'indennità per il miglioramento della offerta formativa, le spese per gli esami di stato, le spese per le fruizione della mensa gratuita per il personale scolastico, le somme dovute per l'IRAP, gli oneri sociali sulle retribuzioni, i compensi e le indennità per gli esami di idoneità e di licenza.

³⁹Sono a carico del fondo le spese per: il funzionamento amministrativo e didattico, i contratti per le pulizie stipulati dagli Enti locali, la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili, la sperimentazione didattica e metodologica nelle classi con alunni disabili, il fondo di integrazione per le spese di funzionamento amministrativo e didattico.

⁴⁰Progetto Monitorisa 2004 avviato dall'USR della Liguria; monitoraggio on-line avviato dall'USR della Emilia Romagna.

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 (che assorbono più del 90 per cento delle risorse stanziate per l'istruzione) 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.

4.1. La spesa per il personale scolastico.

4.1.1. L'andamento della spesa 2004-2006 – dati del rendiconto.

Le seguenti tabelle, che mostrano l'andamento delle principali spese di personale nel triennio 2004-2006, evidenziano una progressiva crescita sia delle risorse previste che delle risorse utilizzate, il cui ammontare risulta costantemente superiore alle prime.

Denominazione capitoli: Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale direttivo e docente con esclusione dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'Amministrazione

cap	Ufficio Scolastico regionale	Stanziamento definitivo competenza			Impegni lordi			Pagato totale		
		2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
2149	Lombardia	2.763.830	2.819.492	3.034.194	2.800.299	2.823.870	3.278.031	2.800.574	2.823.953	3.278.298
2338	Piemonte	1.371.982	1.394.674	1.514.694	1.405.968	1.416.963	1.636.442	1.406.076	1.416.989	1.636.494
2521	Liguria	467.341	475.080	522.010	485.094	488.757	562.945	485.116	488.747	562.970
2702	Veneto	1.445.512	1.469.391	1.618.441	1.492.819	1.511.090	1.749.765	1.492.969	1.511.012	1.749.916
2889	Emilia Romagna	1.141.949	1.160.994	1.280.786	1.178.377	1.192.652	1.387.061	1.178.496	1.192.686	1.387.100
3082	Friuli Venezia Giulia	393.143	399.707	435.535	406.865	408.951	472.187	406.911	408.963	472.220
3267	Toscana	1.144.108	1.163.037	1.272.547	1.191.071	1.194.613	1.370.425	1.191.227	1.194.635	1.370.526
3449	Umbria	312.327	317.468	352.765	331.901	332.621	380.186	331.928	332.618	380.196
3631	Lazio	1.893.434	1.924.550	2.109.695	1.981.577	1.987.320	2.278.677	1.981.758	1.987.266	2.278.902
3813	Marche	559.883	569.189	624.292	586.420	587.499	673.130	586.584	587.327	673.650
3995	Molise	165.268	167.964	160.656	163.981	151.391	173.752	163.918	151.386	173.760
4177	Abruzzo	528.599	537.267	575.893	574.619	556.655	635.196	574.716	556.601	635.277
4359	Puglia	1.751.266	1.779.876	1.964.547	1.911.002	1.858.578	2.125.890	1.911.835	1.858.525	2.126.371
4546	Campania	3.014.453	3.063.911	3.055.270	2.910.996	2.887.948	3.298.486	2.908.627	2.888.024	3.298.796
4733	Basilicata	333.422	338.861	347.108	333.422	330.423	373.404	333.328	330.436	373.458
4914	Calabria	1.105.209	1.123.294	1.223.493	1.186.509	1.166.929	1.320.757	1.186.758	1.167.022	1.320.901
5096	Sardegna	758.028	770.392	811.658	774.247	769.836	873.958	774.531	769.658	874.267
5279	Sicilia	2.298.684	2.336.463	2.541.541	2.419.024	2.398.213	2.736.418	2.419.615	2.398.081	2.736.750
Totale		21.448.437	21.811.609	23.445.126	22.134.190	22.064.311	25.326.712	22.134.965	22.063.928	25.329.854

Fonte: M. P. I. Direzione Generale per la politica finanziaria e per il Bilancio - Ufficio IV

Denominazione capitoli: Spese per le supplenze, a tempo determinato del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico ed ausiliario ad esclusione IRAP e oneri Amministrazione

Cap.	Ufficio Scolastico Regionale	Stanziamenti definitivi competenza				Impegni lordi				Pagato totale			
		Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006
215 1	Lombardia	485.596,31	505.397,38	502.924,15	563.125,74	503.918,82	526.457,81	538.048,45	627.092,31	517.882,60	526.900,37	538.146,26	627.235,83
234 0	Piemonte	207.925,46	220.041,03	216.919,30	251.012,70	215.565,36	233.196,65	241.270,19	281.001,13	220.551,54	233.266,59	241.296,46	281.029,64
252 3	Liguria	64.096,37	70.986,50	65.674,92	73.421,57	63.011,80	68.058,11	69.130,86	81.584,70	65.105,22	67.979,12	69.137,73	81.584,80
270 4	Veneto	235.523,72	247.504,36	236.534,80	273.146,02	232.910,31	239.104,43	251.708,81	304.902,45	241.704,37	238.721,28	251.773,58	304.939,12
289 1	Emilia Romagna	195.469,81	207.079,74	190.776,31	235.500,87	195.617,14	212.414,59	223.360,49	267.355,32	201.118,70	212.526,94	223.395,53	267.374,07
308 4	Friuli Venezia - Giulia	67.117,54	71.231,01	65.744,92	73.497,15	65.508,65	68.540,91	69.982,23	81.124,23	67.955,59	68.410,90	70.010,60	81.130,83
326 9	Toscana	165.361,17	182.936,82	169.106,53	200.277,65	164.457,84	176.814,97	184.582,62	222.473,93	170.916,78	176.603,74	184.639,18	222.514,06
345 1	Umbria	43.528,77	48.308,87	44.700,69	46.950,65	42.786,29	42.261,21	43.057,69	52.263,33	44.228,93	42.232,57	43.056,33	52.267,38
363 3	Lazio	243.213,88	277.369,99	256.878,98	300.985,66	242.367,88	253.402,74	278.138,56	326.101,39	252.714,47	253.223,32	278.179,54	326.133,05
381 5	Marche	81.226,81	89.778,49	83.079,19	92.055,73	79.424,26	83.768,64	85.782,27	103.971,99	82.645,10	83.541,22	85.814,07	103.987,48
399 7	Molise	19.808,41	22.511,18	27.684,83	23.870,18	22.505,55	24.774,04	22.915,14	26.036,84	23.556,58	24.784,45	22.919,15	26.039,71
417 9	Abruzzo	61.690,24	71.915,87	66.774,79	64.679,64	60.333,66	62.566,71	60.978,07	69.440,70	63.654,17	62.472,97	60.978,58	69.456,65
436 1	Puglia	210.322,39	242.478,82	214.696,26	239.985,69	209.970,58	223.192,92	230.210,57	264.747,99	224.350,63	222.829,40	230.387,78	264.842,91
454 8	Campania	290.012,19	340.459,45	295.233,38	330.548,16	287.803,53	294.679,67	307.377,83	360.891,11	307.434,38	294.301,20	307.475,82	360.916,76
473 5	Basilicata	34.310,39	40.658,63	37.895,28	38.690,01	32.020,24	33.056,19	34.727,87	41.518,40	33.927,04	32.961,90	34.739,93	41.528,10
491 6	Calabria	108.923,25	136.752,25	108.851,49	124.337,96	101.953,98	111.236,42	118.629,85	137.635,62	112.763,58	110.791,37	118.706,94	137.680,95
509 8	Sardegna	93.503,49	106.340,21	88.987,20	91.558,73	85.580,31	85.268,96	85.155,20	99.531,39	91.482,00	84.740,48	85.201,07	99.551,31
528 1	Sicilia	309.417,08	347.744,30	311.817,11	351.128,09	313.010,58	315.590,17	329.781,92	379.041,43	328.113,45	315.262,07	329.901,40	379.105,81
Totale		2.917.047,28	3.229.494,88	2.984.280,11	3.374.772,19	2.918.746,77	3.054.385,15	3.174.838,62	3.726.714,26	3.050.105,14	3.051.549,86	3.175.759,96	3.727.318,48

Fonte: M. P. I. Direzione Generale per la Politica Finanziaria e per il Bilancio - Ufficio IV.

Denominazione capitoli: Spese per le supplenze brevi del personale docente amministrativo, tecnico ed ausiliario con esclusione dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'Amministrazione

Capitolo	Centro di Responsabilità	Stanziamento definitivo competenza			Impegni lordi			Pagato totale			(in migliaia)
		Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006	
1606	Univ., alta form art., ecc.	0	2.033	1.331	0	1.668	1.331	0	1.651	1.366	
2103	Lombardia	89.479	106.555	82.300	89.479	106.555	82.300	95.776	123.075	96.099	
2294	Piemonte	41.229	49.096	38.381	41.229	49.096	38.381	47.034	57.868	43.505	
2476	Liguria	13.820	16.458	12.866	13.820	16.458	12.866	16.337	17.637	14.379	
2658	Veneto	46.792	55.721	43.560	46.792	55.721	43.560	57.342	60.797	47.239	
2840	Emilia Romagna	35.844	42.684	34.868	35.844	42.684	34.868	44.961	49.299	40.286	
3035	Friuli Venezia - Giulia	11.305	13.462	15.179	11.305	13.462	15.179	13.305	16.427	18.292	
3223	Toscana	32.419	38.606	29.650	32.419	38.606	29.650	38.657	42.170	33.751	
3445	Umbria	10.165	12.105	9.463	10.028	12.041	9.463	12.467	12.940	10.597	
3587	Lazio	61.434	73.157	57.191	61.434	73.157	57.191	68.414	86.772	65.777	
3769	Marche	15.949	18.992	14.847	15.758	18.992	14.847	18.950	21.043	16.734	
3951	Molise	4.988	5.940	4.644	4.753	5.781	4.644	5.783	6.518	5.226	
4133	Abruzzo	15.346	18.275	14.286	15.346	18.275	14.286	18.086	21.293	16.124	
4315	Puglia	49.851	59.363	45.908	49.851	59.363	45.908	60.541	74.513	49.027	
4502	Campania	83.893	99.903	75.004	83.893	99.903	75.004	94.716	126.009	88.846	
4684	Basilicata	10.872	12.947	10.121	10.872	12.947	10.121	12.647	14.075	11.523	
4870	Calabria	30.082	35.822	27.504	30.812	35.822	27.504	29.562	39.014	30.044	
5052	Sardegna	23.354	27.810	21.741	23.354	27.810	21.741	26.975	31.456	24.652	
5235	Sicilia	66.429	79.106	61.311	66.429	79.106	61.311	75.342	92.677	68.803	
	Totale	643.250	768.033	600.157	643.417	767.446	600.157	736.897	895.235	682.271	

Fonte: M. P. I. Direzione Generale per la politica finanziaria e per il Bilancio - Ufficio IV.

L'analisi delle spese per il personale a tempo indeterminato delle strutture scolastiche evidenzia, dopo la leggera flessione del 2005, anche a seguito delle politiche di razionalizzazione del settore, un forte incremento nel 2006 ascrivibile, in prevalenza, alla immissione in ruolo del personale docente e alla conclusione dei rinnovi contrattuali.

Tale andamento, omogeneo in tutte le Regioni, non sempre risulta coerente con l'evoluzione della popolazione scolastica e, quindi, con l'evoluzione della domanda dei docenti. I dati statistici evidenziano infatti che ad una crescita degli iscritti nelle Regioni del centro nord corrisponde una contrazione nel Mezzogiorno diffusa su tutto il territorio.

Aumenta invece decisamente la spesa per il personale della scuola a tempo determinato in tutte le Regioni e registra, nel triennio, un indice di crescita del 22 per cento. In valori assoluti il relativo ammontare raggiunge, nel 2006, i 3.727 milioni, rappresentando circa il 13 per cento della spesa per il personale scolastico.

A tale spesa deve poi aggiungersi quella sostenuta per le supplenze brevi che, pur in calo in relazione agli obiettivi di contenimento previsti nella legge n. 311 del 2004⁴¹, evidenzia pagamenti totali pari a 895 milioni nel 2005 e a 682 milioni nel 2006.

⁴¹L'art. 129, della legge n. 311 del 2004 aveva stabilito un tetto di 766 milioni per l'anno 2005 e di 565 milioni nel 2006.

Al riguardo deve essere tuttavia segnalato che, in sede di attuazione delle modifiche introdotte al finanziamento delle scuole dalla Legge finanziaria 2007, è emerso un rilevante ammontare di debiti pregressi relativi a contratti non ancora liquidati. Il peso di tali debiti emerge dalla seguente tabella, che raccoglie le informazioni provenienti dagli uffici scolastici regionali, ove viene evidenziata la quota crescente dell'esposizione debitoria delle scuole, che raggiunge i 304,6 milioni dei quali ben 258,5 maturati nel 2006.

Debiti pregressi per le supplenze brevi

(in migliaia)

CDR	Uffici Scolastici Regionali	2006	2005	2004	2003	2002	2001
7	Lombardia	55.092	4.414	11.821	1.114		
8	Piemonte	19.941					
9	Liguria	7.106	87			1	
10	Veneto						
11	Emilia R.	42.980	15.659				
12	Friuli V.G.	2.473					
13	Toscana	19.377	139	81	105	8	36
14	Umbria	2.356					267
15	Lazio	53.810	12.000				
16	Marche	7.854					
17	Molise	9	75	2			
18	Abruzzo	2.535					
19	Puglia	15.940					
20	Campania						
21	Basilicata	491					
22	Calabria	6.309	79	40	14	16	0
23	Sardegna	9.685					
24	Sicilia	12.550	159	45	4		
	Totali	258.509	32.613	11.989	1.238	25	303

Fonte: M. P. I. Direzione Generale per la politica finanziaria e per il Bilancio - Ufficio IV.

Il dato è ancor più significativo se confrontato con le giacenze in contabilità speciale delle risorse a ciò vincolate, che conferma una situazione di sofferenza di alcune Regioni (come la Puglia e l'Emilia Romagna) o un volume eccessivo delle risorse a ciò dedicate (come in Campania). Resta l'anomalia delle altre Regioni che espongono consistenti debiti pregressi a fronte di cospicue giacenze nelle contabilità a fine esercizio 2006.

Meritano infine di essere maggiormente approfonditi, per i consistenti riflessi finanziari e organizzativi che stanno determinando, gli effetti derivanti dal riconoscimento, anche al personale precario, del diritto alla indennità di maternità (ordinanza n. 377 del 2003 della Corte costituzionale). L'attribuzione della indennità ai docenti incaricati e ai supplenti, anche se non entrati in servizio o entrati in servizio per un solo giorno, è suscettibile infatti di determinare una espansione del numero delle supplenze brevi in particolare nell'ambito della scuole dell'infanzia e della scuola primaria, ove si impone l'obbligo della sostituzione del docente anche per un solo giorno.

Restando nella categoria economica "redditi di lavoro dipendente", particolarmente rilevante risulta l'esposizione debitoria delle istituzioni scolastiche anche nell'ambito delle competenze dovute per lo svolgimento degli esami di Stato, che ammontano a 150,6 milioni, e delle spese dirette al miglioramento dell'offerta formativa, pari a 311 milioni.

Il rilevante importo delle somme dovute, oltre a condizionare pesantemente la gestione, incide anche sulla stessa attendibilità dei documenti contabili in cui questa si rispecchia.

Debiti pregressi per esami di Stato

CDR	Uffici Scolastici Regionali	2006	2005	2004	2003	2002	2001	(in migliaia)
7	Lombardia	3.660.721	11.156.569	8.025.206	1.587.191	1.963.727	82.763	
8	Piemonte	1.775.112	5.121.106	5.660.840	-----	-----	-----	
9	Liguria	757.745	1.794.699	848.668	58.212	5.408	6.262	
10	Veneto	-----	-----	-----	-----	-----	-----	
11	Emilia R.	1.694.290	4.848.567	1.525.423	-----	-----	-----	
12	Friuli V.G.	1.553.712	-----	-----	-----	-----	-----	
13	Toscana	1.592.023	3.618.109	1.200.696	338.703	843.535	99.551	
14	Umbria	514.952	1.331.38	734.334	38.529	533.950	32.376	
15	Lazio	2.602.201	5.602.085	3.941.938	2.609.891	548.901	-----	
16	Marche	651.257	2.922.438	1.026.661	-----	-----	-----	
17	Molise	216.515	287.623	126.642	3.051	28.465	-----	
18	Abruzzo	922.053	2.608.136	2.234.684	411.454	948.212	218.228	
19	Puglia	2.198.662	6.799.053	1.295.364	-----	-----	-----	
20	Campania	16.365.258	6.507.657	-----	-----	-----	-----	
21	Basilicata	314.261	399.214	235.563	36.245	263.818	67.751	
22	Calabria	2.010.043	757.344	483.376	26.969	101.722	34.867	
23	Sardegna	1.221.881	2.156.251	821.974	44.818	76.623	25.653	
24	Sicilia	4.034.230	6.941.414	5.386.399	682.288	357.784	81.590	
	Totale	42.084.917	62.851.652	33.547.768	5.837.351	5.672.146	649.041	

Fonte: M. P. I. Direzione Generale per la Politica Finanziaria e per il Bilancio - Ufficio IV.

4.1.2. L'andamento della consistenza del personale⁴².

L'andamento delle spese per la retribuzione del personale si riconduce in primo luogo alle dinamiche di evoluzione degli organici di diritto e di fatto e ai relativi scostamenti registrati nell'ultimo triennio. Relativamente al personale docente, la tendenza all'incremento dei posti di organico di diritto ha infatti mutato indirizzo a decorrere dall'anno scolastico 2002-2003 a seguito delle limitazioni previste dalla legge n. 448 del 2001. Il calo è proseguito anche negli anni scolastici successivi: 740.600 (di cui 48.690 insegnanti di sostegno) nell'anno 2003-2004, 736.738 (di cui 48.690 insegnanti di sostegno) nell'anno 2004-2005 e 737.250 (di cui 48.607 insegnanti di sostegno) nell'anno 2005-2006, in relazione alle disposizioni contenute nelle manovre finanziarie successive⁴³. Una leggera crescita si registra invece nell'anno scolastico 2006-2007 (738.440 di cui 48.667 insegnanti di sostegno).

Analogo andamento ha registrato l'organico di diritto del personale ATA che, a seguito delle manovre finanziarie, si è notevolmente ridotto nel periodo 2003-2005, per crescere di nuovo nell'anno scolastico 2006-2007 (248.137 unità)⁴⁴.

L'analisi dell'andamento dell'organico di fatto ha invece registrato nel medesimo periodo un andamento inverso. Dopo infatti il calo registrato nell'anno 2003-2004, lo

⁴²Fonte: Ministero della pubblica istruzione – Direzione generale per gli studi e la programmazione.

⁴³Art. 1, comma 128 della legge n. 311 del 2004 in base alla quale le dotazioni organiche per l'anno scolastico 2004/2005 non dovevano essere superiori a quelle complessivamente determinate per l'anno scolastico precedente. A tali disposizione è stato necessario derogare per 1544 unità, riassorbibili negli esercizi successivi, risultate indispensabili per garantire il buon funzionamento delle istituzioni scolastiche.

⁴⁴Al netto delle attività esternalizzate (attività di pulizia e attività di ufficio svolte dai Co.co.co.).

scostamento dell'organico di fatto da quello di diritto del personale docente è tornato a crescere dall'anno scolastico successivo, anche in relazione all'avvio della riforma dei cicli scolastici attuata con il d.lgs. n. 56 del 2004, che ha previsto l'accesso anticipato alla scuola dell'infanzia e l'introduzione della lingua straniera a partire dalla prima classe della scuola primaria.

Nell'anno scolastico 2006-2007 l'organico di fatto del personale docente ha raggiunto le 783.318 unità⁴⁵ (di cui ben 86.447 insegnanti di sostegno) e l'organico di fatto del personale ATA ha raggiunto le 249.700 unità.

Tale andamento trova conferma nella circolare n. 45 del 9 giugno 2006 nella quale è stato definito il procedimento per la determinazione degli organici di fatto nell'anno scolastico 2006-2007. In tale sede, infatti, pur richiedendo un accurato esame e riscontro delle situazioni e un rigoroso aggiornamento dei dati in possesso del Sistema Informativo, sono state previste significative aperture che hanno consentito maggiore flessibilità nella costituzione delle cattedre e nell'adeguamento delle classi alla effettiva consistenza degli alunni. Il provvedimento ha previsto inoltre la rispondenza dei posti di sostegno alle effettive necessità, anche in deroga all'organico di diritto, la possibilità di incrementi di posti di tempo pieno e di tempo prolungato e di educazione degli adulti, interventi sui posti del personale ATA idonei a garantire sicurezza e funzionalità alle sedi scolastiche, ulteriori incrementi di posti nella scuola dell'infanzia per arrivare all'eliminazione delle liste di attesa.

A fronte dell'evoluzione degli organici, l'andamento del personale a tempo indeterminato e a tempo determinato ha seguito una dinamica diversa. I docenti a tempo indeterminato hanno registrato una progressiva riduzione nel precedente triennio, sono tornati a crescere nell'anno scolastico 2005-2006 raggiungendo le 711 mila unità (+1,8 per cento rispetto al precedente anno scolastico) e hanno registrato una nuova flessione nell'anno scolastico 2006-2007 (699 mila). I docenti a tempo determinato continuano, invece, a registrare forti incrementi raggiungendo nell'anno scolastico 2005-2006 circa 124 mila unità (+15,8 per cento rispetto al precedente anno scolastico) e nell'anno scolastico 2006-2007 circa 152 mila unità (+21,7 per cento).

L'andamento del personale docente a tempo indeterminato ha risentito, da un lato, delle politiche di contenimento della spesa degli ultimi anni, realizzate anche attraverso una razionalizzazione delle cattedre con conseguente contrazione di posti, e, dall'altro, delle recenti immissioni in ruolo.

La crescita del personale a tempo determinato si riconduce invece all'aumento della domanda di docenti dovuto, da un lato, all'incremento della popolazione scolastica, particolarmente accentuata nell'ambito degli alunni con cittadinanza non italiana (+27,9 per cento nell'anno scolastico 2004-2005 e +19,2 per cento nell'anno scolastico 2005-2006) – che non consente la riduzione delle classi e quindi dei posti - e, dall'altro, alla crescita del numero dei ragazzi disabili inseriti nelle classi ordinarie.

Gli alunni disabili inseriti nel sistema scolastico passano infatti dai 161.159 relativi all'anno scolastico 2003-2004 ai 178.220 dell'anno scolastico 2005-2006 (+10,5 per cento), concentrati in particolare nei livelli scolastici iniziali. Cresce di conseguenza la domanda dei docenti di sostegno che salgono a 83.761 nell'anno scolastico 2005-2006, dei quali circa il 47 per cento è stato assunto con contratto a tempo determinato. L'aumento di tale personale si riconduce alla possibilità offerta dalla legge n. 449 del

⁴⁵765.366 di cui 78.622 insegnanti di sostegno nel 2004-2005 e 767.430 di cui 79.591 insegnanti di sostegno nel 2005-2006.

1997 di assumere, in presenza di handicap gravi, insegnanti di sostegno a tempo determinato in deroga al rapporto docenti - alunni da essa stessa prefissato (l'art. 40, comma 3 della legge n. 449 del 1997 fissa la dotazione organica nella misura di un docente per 138 alunni frequentanti gli istituti scolastici statali) nonché alla disposizione di cui all'art. 26 della Legge finanziaria n. 448 del 1998 che, nel modificare il citato art. 40, ha lasciato ferma la dotazione del personale di sostegno necessaria a coprire la richiesta nazionale di integrazione scolastica.

La crescita del personale di sostegno non è tuttavia risultata omogenea al livello regionale, atteso che nelle Regioni meridionali il rapporto tra docente e alunno, pari a circa 2 bambini a testa a livello nazionale, scende a circa 1,8 bambini (2,2 nelle Regioni del nord).

Influenza l'andamento delle assunzioni dei docenti a tempo determinato anche l'avvio della riforma dei cicli scolastici di cui alla legge delega n. 53 del 2005.

Al riguardo si segnala in particolare la crescita del numero dei bambini iscritti alla scuola dell'infanzia il cui andamento, pur non rientrando nell'obbligo scolastico, risente della possibilità, riconosciuta dalla legge n. 53 del 2005, di iscrivere in anticipo i bambini che compiono i tre anni entro il 28 febbraio dell'anno scolastico in corso, la cui quota sul totale degli iscritti passa dall'11 per cento dell'anno scolastico 2004-2005 all'11,9 per cento dell'anno scolastico 2005-2006⁴⁶.

Analoga situazione si è verificata anche per gli anticipi delle iscrizioni alla scuola primaria dei bambini che compiono i sei anni alla data del 28 febbraio dell'anno scolastico in corso, la cui quota sul totale degli iscritti al primo anno sale dal 7 per cento all'8,7 per cento.

Sul punto va tuttavia ricordata la disomogeneità, anche territoriale, dell'avvio di tale riforma, atteso che la possibilità di iscrizioni anticipate resta subordinata, non solo alle condizioni previste per le iscrizioni, ma soprattutto alla definizione di accordi con i competenti Enti locali e, stante il carattere sperimentale dell'istituto, all'avviso del collegio docenti.

Minore doveva essere invece l'effetto derivante dall'introduzione della lingua straniera nei primi due anni della scuola primaria, introdotta dal d.lgs. n. 56 del 2004, in relazione all'obbligo, previsto nell'art. 1, comma 128 della Legge finanziaria 2005, di utilizzare i docenti della classe o altro docente facente parte dell'organico di istituto, in possesso dei requisiti richiesti.

La realizzazione di tale obiettivo richiedeva tuttavia l'attivazione di corsi di formazione al fine di consentire ai docenti privi dei requisiti di raggiungere il livello soglia per l'insegnamento della lingua inglese nella scuola primaria. I tagli delle risorse effettuati nel precedente esercizio hanno rallentato le procedure di avvio del Piano di formazione sullo sviluppo delle competenze linguistico - comunicative e metodologico - didattiche dei docenti che, tuttavia, è stato individuato come priorità assoluta dalla Direzione generale del personale della scuola. Attualmente le attività di formazione sono in corso in quasi tutte le Regioni e sono state monitorate dall'INDIRE⁴⁷ (Istituto Nazionale di

⁴⁶ L'ulteriore espansione della disciplina transitoria con riferimento alla data del 30 aprile, che avrebbe certamente accentuato il fenomeno, è stata rinviata all'anno scolastico 2007-2008 ai sensi della legge n. 228 del 2006 (di conversione del DL n. 173 del 2006). La legge n. 296 del 2006 (Finanziaria 2007) ha successivamente abrogato l'art. 2 del d.lgs. n. 59 del 1994, confermando per il solo anno scolastico 2007-2008 la possibilità di iscrizione anticipata dei bambini che compiono i tre anni di età entro il 28 febbraio 2008. La stessa legge ha inoltre previsto l'introduzione in via sperimentale di sezioni aggregate alla scuola dell'infanzia destinate ad accogliere bambini di età compresa tra 24 e 36 mesi, cui destinare le risorse previste nella legge n. 53 del 2003 per gli anticipi di iscrizione alla scuola dell'infanzia.

⁴⁷ La Legge finanziaria 2007 n. 296 del 2006, articoli 610 e 611 ha istituito l'Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell'Autonomia Scolastica che è subentrata all'INDIRE e agli IRRE regionali.

Documentazione per l'Innovazione e la Ricerca educativa) e dagli Uffici scolastici regionali. La prevista formazione, entro il 31 agosto 2007, di oltre 15.000 docenti dovrebbe esplicare i propri effetti a partire dal prossimo anno scolastico.

Anche nell'ambito del personale amministrativo l'andamento delle unità a tempo indeterminato e a tempo determinato ha seguito una dinamica diversa. Mentre il personale a tempo indeterminato, costituito approssimativamente di 173 mila unità nell'anno scolastico 2005-2006 e 168 mila unità nell'anno scolastico 2006-2007, ha registrato un flessione di circa l'11,5 per cento rispetto all'anno scolastico 2001/2002, il personale a tempo determinato ha mostrato uno spiccato incremento, raggiungendo nell'anno scolastico 2006-2007 le 81 mila unità e passando, in rapporto sul totale del personale, dal 23,9 per cento al 32,5 per cento.

4.1.3. La riduzione del precariato.

L'utilizzo del personale a tempo determinato, con nomina annuale o fino al termine delle lezioni, pur rappresentando un fenomeno ormai connaturato al funzionamento delle istituzioni scolastiche per fronteggiare le esigenze di funzionamento, si ripercuote tuttavia negativamente sul piano della corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative.

Appaiono quindi di particolare rilievo le iniziative adottate per procedere alla graduale riduzione del precariato. In attuazione dell'art. 1bis del DL n. 97 del 2004 (convertito con la legge n. 168 del 2005) è stato, pertanto, approvato e reso operativo il piano pluriennale di assunzioni a tempo indeterminato per il periodo 2005-2008 (d.i. n. 79 del 18 ottobre 2005) che ha previsto l'immissione in ruolo di 35.000 unità nell'anno scolastico 2005-2006 (già previste nel DL n. 115 del 30 giugno 2005, convertito con la legge n. 168 del 2005), 20.000 unità nell'anno scolastico 2006-2007 e 10.000 unità nell'anno scolastico 2007-2008, mentre con il d.P.R. 18 aprile 2006 il Ministro dell'istruzione è stato autorizzato ad assumere per l'anno scolastico 2006-2007 un contingente complessivo di 3.500 unità di personale ATA.

Nell'anno scolastico 2005-2006 sono state effettuate tutte le assunzioni dei docenti previste per il primo anno della programmazione e 5000 assunzioni per il personale ATA. Per l'anno scolastico 2006-2007 è stato adottato il decreto ministeriale (n. 50 del 30 giugno 2006) contenente le disposizioni sulle assunzioni a tempo indeterminato del personale docente e amministrativo⁴⁸.

Le assunzioni del personale docente, pur notevolmente incrementate nell'ultimo triennio, continuano tuttavia a mantenersi al di sotto del numero delle cessazioni intervenute nel medesimo periodo, che registrano un andamento crescente negli ultimi esercizi, anche in relazione alla prossima entrata a regime della riforma previdenziale (nel triennio 2004-2006 sono cessati dal servizio 66.182 docenti dei quali oltre i due terzi per dimissioni volontarie).

Ciò, se da un lato, consente risparmi di spesa e nuove risorse da destinare ai rinnovi contrattuali, nei limiti naturalmente delle effettive economie, dall'altro, ripropone la

⁴⁸ Con il citato d.m., in particolare, il contingente di personale è stato ripartito in contingenti provinciali. È stato inoltre disposto che il contingente di assunzioni del personale docente venga definito proporzionalmente alle disponibilità dei posti residui dopo l'espletamento delle operazioni di mobilità e tenendo conto dell'esigenza di non creare soprannumero nel corso del triennio, mentre nell'ambito del contingente del personale ATA è stato disposto che il numero delle assunzioni venga determinato proporzionalmente alla disponibilità dei posti residui dopo l'espletamento delle procedure di mobilità del personale appartenente ai vari profili professionali, salvaguardando prioritariamente le assunzioni sulle disponibilità uniche esistenti per ciascun profilo professionale nelle diverse province.

necessità di far fronte mediante personale precario alla domanda di docenti in crescita nei prossimi anni.

In tale direzione si muovono le disposizioni della Legge finanziaria per il 2007⁴⁹ che hanno previsto la definizione di un piano triennale per l'assunzione a tempo indeterminato per il triennio 2007-2009 di personale docente (150.000 unità) e di personale amministrativo (20.000 unità) e la trasformazione delle graduatorie permanenti (di cui alla legge 143 del 2004) in graduatorie ad esaurimento.

4.2. Le spese per i consumi intermedi.

L'andamento delle componenti del sistema istruzione si riflette anche sulla evoluzione della spesa per i consumi intermedi che comprendono le spese per il funzionamento amministrativo e didattico delle scuole.

Anche in tal caso alla crescita della popolazione scolastica e del numero dei docenti, si contrappone una flessione degli stanziamenti per i consumi intermedi, a seguito delle esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica, e quindi delle risorse impegnate e pagate⁵⁰.

Le assegnazioni per il funzionamento amministrativo e didattico delle istituzioni scolastiche (comprese del fondo per l'integrazione delle spese per la corresponsione della tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani) – che rappresentano solo una parte delle spese contabilizzate nella categoria II – confermano tale andamento.

⁴⁹ Art. 1, comma 605, lettera c).

⁵⁰ Le previsioni scendono dai 1.371 milioni del 2003 ai 1.151,1 milioni del 2006; gli impegni passano dai 1.154,7 milioni del 2004 ai 1.033 del 2006 e i pagamenti totali dai 1.385 milioni del 2004 ai 1.202 milioni del 2006.

**ASSEGNAZIONI PER IL FUNZIONAMENTO AMMINISTRATIVO DIDATTICO DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE
E
FONDO PER L'INTEGRAZIONE DELLE SPESE PER IL FUNZIONAMENTO AMMINISTRATIVO DIDATTICO DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE (T.A.R.S.U.)**

(in euro)

ANNI	2001 a)	2002 b)	Diff. prev. 2001/2002	2003 c)	Diff. prev. 2001/2003	2004 d)	Diff. prev. 2001/2004	2005	Diff. prev. 2001/2005	2006	Diff. prev. 2001/2006	Diff. % prev. 2006 e prev. 2001	Diff. 2002/2006	Diff. % prev. 2006 e prev. 2002
Stanz.Funz.to amm.vo	354.156.769	286.835.497	67.321.272	222.277.829	131.878.940	220.014.979	134.141.790	195.707.046	158.449.723	99.606.682	- 254.550.087	-71,87	- 87.228.815	- 65,27
Stanz.T.A.R.R.S.U.		34.438.143		34.438.143		12.175.294		29.253.950		11.164.782			- 23.273.361	- 67,58
TOTALE	354.156.769	321.273.640		256.715.972		232.190.273		224.960.996		110.771.464				

a) Nel corso dell'esercizio finanziario 2001, con l'assestamento di bilancio, lo stanziamento complessivo è stato ridotto di un importo pari a 35.247.000 euro.

b) a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 4944, del 18.04.2000, che ha puntualizzato che la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani delle Istituzioni scolastiche deve essere corrisposta dal MIUR, di 34.438.143 euro. Si segnala che nel corso dell'esercizio finanziario 2002 lo stanziamento complessivo ha subito una riduzione di 61.094.719 per assestamento di bilancio e per applicazione del D.M.T del 29.11.2002 (decreto taglia-spese).

v 112/98. Nel corso del 2003 lo stanziamento è stato integrato di 26.700.000 per la corresponsione dei compensi ai revisori dei conti.

d) a decorrere dall'esercizio finanziario 2004 la quota di risorse trasferita agli Enti locali in applicazione dell'art. 139 del d.lgs n. 112 del 1998 ha comportato una riduzione complessiva dei finanziamenti destinati alle Istituzioni scolastiche di 22.262.849 euro (quale quota parte dell'importo complessivo 31.101.532,33). Dallo stesso anno lo stanziamento è stato integrato di 20.000.000 euro per compensi ai revisori dei conti, a seguito della nomina dei collegi dei revisori dei conti.

Fonre: M. P. I. Direzione Generale per la Politica Finanziaria e per il Bilancio - Ufficio IV.

Analoghe riduzioni registra anche il fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze per i consumi intermedi i cui stanziamenti iniziali passano dai 35,2 milioni del 2004 ai 17,8 del 2006 e dei quali solo una parte è stata assegnata per il funzionamento amministrativo e didattico delle scuole.

L'analisi delle variazioni compensative evidenzia inoltre gli ulteriori tagli effettuati in attuazione delle politiche di riduzione della spesa pari a 8,7 milioni nel 2004 (ai sensi del d.l. n. 168 del 2004) e a 2,5 milioni nel 2005 (ai sensi del d.l. n. 211 del 2005). Le risorse assegnate al fondo nel 2006 (17,8 milioni) risultano diminuite di 7,2 milioni in sede di variazione alla legge di bilancio e di 2,7 milioni in applicazione della legge n. 248 del 2006.

Ne è scaturito un rilevante ammontare di debiti pregressi - accertato anche in tal caso in vista dell'attuazione delle modifiche introdotte al finanziamento delle scuole dalla Legge finanziaria 2007 - nell'ambito dei quali, accanto a circa 8 milioni di spese di funzionamento, si segnala il rilevante peso derivante dal ritardo nei pagamenti della TARSU (Tassa Rifiuti Solidi Urbani) (che raggiunge i 226,5 milioni) e delle somme destinate al miglioramento dell'offerta formativa, parte delle quali destinate al funzionamento amministrativo e didattico delle istituzioni scolastiche.

Debiti pregressi per TARSU/TIA

(in migliaia)

CDR	Uffici Scolastici Regionali	2006	2005	2004	2003	2002	2001
7	7 Lombardia	4.176	1.615	3.352	1.776	-----	-----
8	8 Piemonte	3.802	1.976	1.578	719	-----	2.099
9	9 Liguria	1.389	926	1.065	1.031	292	844
10	10 Veneto	3.710	2.138	2.261	2.553	3.450	-----
11	11 Emilia R.	3.254	1.944	2.270	1.105	589	304
12	12 Friuli V.G.	510	50	692	263	234	89
13	13 Toscana	4.868	2.350	1.622	2.271	933	1.185
14	14 Umbria	483	360	62	359	80	0
15	15 Lazio	8.169	9.195	8.855	8.852	9.013	522
16	16 Marche	1.118	461	624	-----	-----	-----
17	17 Molise	177	23	-----	-----	-----	-----
18	18 Abruzzo	1.626	818	814	192	0	0
19	19 Puglia	5.563	3.845	4.731	5.125	3.243	133
20	20 Campania	11.544	11.648	11.662	8.168	3.283	27.376
21	21 Basilicata	414	308	9	91	57	0
22	22 Calabria	1.608	668	307	294	375	501
23	23 Sardegna	2.747	2.426	1.374	1.443	555	-----
24	24 Sicilia	-----	-----	-----	-----	-----	-----
	Totale	55.160	40.751	41.279	34.241	22.104	33.053

Fonte: M. P. I. Direzione Generale per la politica finanziaria e per il Bilancio - Ufficio IV.

La crescita dell'esposizione debitoria per tali voci evidenzia un contenimento delle spese correnti soltanto apparente, cui contribuiscono anche le citate misure congiunturali, destinate, se protratte nel tempo, ad influire negativamente sulla funzionalità delle strutture amministrative.

Il Ministero dell'università e della ricerca

1. Considerazioni generali e di sintesi.

2. L'auditing finanziario contabile: 2.1. *Auditing sul sistema contabile*: 2.1.1. Ecedenze di spesa; 2.1.2. Capitoli fondo; 2.1.3. Capitoli promiscui; 2.1.4. Capitoli per memoria; 2.1.5. Significativi scostamenti tra previsioni iniziali e definitive; 2.1.6 Residui di stanziamento; 2.1.7. Spese per Uffici di Gabinetto; 2.1.8. Effetti delle riduzioni effettuate negli esercizi pregressi; 2.1.9. Assunzione di impegni a fine esercizio; 2.1.10. Economie di spesa; 2.2. *Auditing su casi di specie*.

3. Valutazione dell'andamento contabile e dei risultati gestionali per Centro di Responsabilità: 3.1. *Le componenti del sistema universitario e le innovazioni normative*; 3.2. *Profili evolutivi degli ordinamenti didattici universitari*; 3.3. *Il piano di sviluppo delle università*; 3.4. *Fondo di finanziamento ordinario (FFO)*; 3.5. *Altri strumenti di governo e di provvista finanziaria*; 3.6. *L'anagrafe degli studenti*; 3.7. *La Ricerca*: 3.7.1. Le relazioni della Corte presentate al Parlamento nel corso dell'anno 2006; 3.7.2. L'istituzione dell'Agenzia Nazionale per la valutazione del sistema universitario; 3.7.3. Le risorse complessive per la ricerca ed i principali fondi; 3.7.4. Riparto fondo agevolazioni alla ricerca anno 2006; 3.8. *Analisi della funzionalità e risultati delle attività del Servizio di controllo interno*.

4. Strumenti: organizzazione: 4.1. *Attività contrattuale*; 4.2. *Edilizia universitaria*; 4.3. *Contratti di rete*.

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Il Ministero dell'università e della ricerca si è fatto carico anche nel 2006 dell'attivazione di strumenti di misurazione e di verifica dell'offerta formativa degli atenei, che è in costante ed incontrollata crescita, con l'esigenza di una revisione del numero dei corsi attivati, anche al fine di un miglioramento qualitativo del servizio offerto.

Le convenzioni che le università hanno la possibilità di stipulare con le Amministrazioni pubbliche per il riconoscimento di crediti formativi, acquisiti dai dipendenti che frequentano corsi di formazione presso le stesse Amministrazioni, si sono rivelate un fenomeno, nel quale riesce difficile cogliere l'esercizio responsabile dell'autonomia universitaria da parte degli organi accademici.

È ancora presto per poter cogliere gli esiti delle innovazioni apportate, negli ultimi due anni, ai sistemi di programmazione e di finanziamento degli atenei e di reclutamento del corpo docente.

Anzitutto, si conferma la circostanza che negli ultimi esercizi le risorse del fondo di finanziamento ordinario sono state utilizzate come copertura degli oneri determinati da vari provvedimenti legislativi. La Corte osserva che ciò avviene in deroga alle regole della legge di contabilità, rendendo, per converso, evidente come la quantificazione del Fondo inserito nella tabella C della Legge finanziaria sia determinata in termini svincolati da una rigorosa ricognizione delle effettive necessità finanziarie espresse dal sistema universitario. In tal modo la consistenza del Fondo finisce per essere sottratta alla decisione parlamentare.

In particolare, l'area della ricerca è quella che appare di più essere esposta ad una situazione di sottofinanziamento, appesantita da un eccesso di procedure e di strumenti finanziari di intervento, cui fa riscontro un'ampia produzione di documenti programmatici esposti alla mancata attuazione. Un aspetto peculiare nell'area della ricerca è costituito dal personale degli enti di ricerca, spesso costretto, nella grande maggioranza, per l'età al pensionamento.

Il raffronto con l'anno precedente dell'andamento della spesa può essere effettuato solo relativamente al IV Dipartimento Università, Alta Formazione Artistica, Musicale e coreutica e Ricerca in quanto le spese per il Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro e le spese per gli Affari Generali e le Risorse Umane erano accomunate nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca.

Le linee programmatiche del Ministro per l'istruzione universitaria espresse in sede di audizione presso la VII Commissione della Camera - che non si sono tradotte in una direttiva generale sull'azione amministrativa di governo - sono state individuate nella valorizzazione della formazione (in particolare quella universitaria), della ricerca e dell'innovazione tecnologica, perseguitando obiettivi di qualità, di equità e di efficienza, in coerenza con le indicazioni emerse in sede di conferenza dell'OCSE del 28 e 29 giugno 2006.

Per conseguire questi obiettivi il Ministro ha delineato l'esigenza di rimuovere le cause contingenti che ostacolano la transizione alla nuova università, quali la scarsità di risorse umane¹, di quelle finanziarie² e di ordine culturale.

Altri obiettivi sono stati delineati nella nota preliminare allo stato di previsione per l'anno 2006, quali il miglioramento della qualità del sistema universitario in termini di risultati dei processi formativi, il completamento della revisione dei meccanismi di reclutamento del personale docente e di ricerca, la rivisitazione di quelli di programmazione del sistema universitario e di valutazione dei risultati dei processi formativi e delle attività di ricerca degli Atenei, l'introduzione generalizzata degli statuti di autonomia e di organizzazione degli istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica.

Con il DL n. 262 del 2006 (artt. da 138 a 142), convertito con modificazioni con la legge n. 286 del 2006 è stata, tra l'altro, costituita una apposita Agenzia Nazionale per la valutazione del sistema universitario.

¹ Secondo dati forniti dal Ministro, in Italia vi è un numero di ricercatori per unità di lavoro che è la metà di quello europeo e un terzo rispetto a quello degli Stati Uniti. Inoltre il 42 per cento dei nostri docenti ha un'età superiore ai 50 anni. La percentuale sale all'80 per cento per i professori ordinari, tra i quali oltre il 40 per cento ha più di 60 anni, con un picco di docenti di età compresa tra i 55 e i 60.

² Sempre secondo lo stesso Ministro, in questi anni la domanda di istruzione superiore in Italia è cresciuta del 20 per cento, il numero di laureati - anche se resta uno dei più bassi in Europa - è aumentato del 33 per cento, anche in virtù della riforma del "3+2". Il numero degli abbandoni è diminuito dal 70 al 35 per cento. Tra il 2002 e il 2005, il finanziamento è diminuito complessivamente del 10,48 per cento (750 milioni di euro in meno) rispetto all'anno di riferimento 2001, con ulteriore taglio per il 2006 (in particolare il taglio ha inciso sull'edilizia universitaria).

Con riferimento alla programmazione universitaria ed alla sua dipendenza dal quadro finanziario che ne consente il funzionamento, è da tener presente che le Università non solo interagiscono, ma sono state poste, dalla legge n. 537 del 1993, in competizione fra di loro per raggiungere uno standard di equilibrio, la cui instabilità, in relazione alla diminuzione dei finanziamenti statali, è destinata ad accentuarsi, senza tuttavia pregiudicare la tenuta del sistema stesso.

2. L'auditing finanziario contabile.

Vengono di seguito riportate alcune osservazioni riferite all'esame dei dati del rendiconto 2006, soffermandosi sugli esiti delle verifiche a campione sull'affidabilità e sull'attendibilità dei conti, svolte secondo le metodologie e le procedure dei precedenti esercizi.

2.1. Auditing sul sistema contabile.

2.1.1. Eccedenze di spesa.

Il fenomeno delle eccedenze (di impegni e di pagamenti) si riferisce ad oneri di personale, stipendi e retribuzioni al personale degli Uffici centrali, dei Conservatori e delle Accademie.

Una parte di tali eccedenze si riferisce alle spese relative agli insegnanti supplenti annuali e temporanei, ponendo in evidenza le difficoltà connesse al governo del precariato, con specifico riferimento alla congruità della quantificazione delle spese relative ai predetti insegnanti; le sue cause sono diverse: quelle prevalenti sono legate ad esigenze di copertura dei posti resi vacanti in conseguenza di esoneri dall'insegnamento ed alle difficoltà di impegnare personale soprannumerario per ridurre il numero dei supplenti.

2.1.2. Capitoli fondo.

Nello stato di previsione del Ministero dell'università tali capitoli sono iscritti nel centro di Responsabilità "Università, alta formazione artistica, musicale e coreutica e ricerca scientifica" e rispondono ad esigenze di funzionamento delle università; sono stati ripartiti tra i diversi atenei con decreto di variazione del MEF, integrando i relativi capitoli di destinazione.

In particolare si riferiscono ai seguenti capitoli: 1690 (fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario), 1694 (fondo per il finanziamento ordinario), 1695 (fondo di intervento integrativo da ripartire tra le Regioni per la concessione di prestiti e borse di studio), 1713 (fondo per il sostegno dei giovani e per la mobilità degli studenti), 1714 (fondo per l'assunzione di ricercatori), 7236 (fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca), 7254 (fondo per le agevolazioni alla ricerca), 7256 (fondo per gli investimenti della ricerca di base) e 7308 (fondo rotativo per le imprese).

2.1.3. Capitoli promiscui.

Il fenomeno della commistione di alcune spese di natura diversa, iscritte nello stesso capitolo, è marginale per il Ministero; dall'analisi dello stato di previsione risulta che nel capitolo 1654 sono allocate, oltre alle spese per studi e ricerche, quelle per interventi realizzati da Università e gli acquisti di programmi e metodologie relative ai servizi informatici.

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.

Detti capitoli 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 specifico riferimento a spese connesse ad eventi occasionali (prestazioni erogate al personale a seguito di infortuni subiti sul lavoro, spese per indennità di licenziamento e similari).

2.1.5. Significativi scostamenti tra previsioni iniziali e definitive.

Le flessioni più significative si sono registrate per le spese per studi ed indagini (-75 per cento), per il funzionamento del sistema informativo (-81,8 per cento), contributi alle università ed agli istituti superiori non statali legalmente riconosciuti (-33 per cento), contributo per il funzionamento dell'Università di Trento (-50 per cento), agevolazioni alle università per attività di cooperazione internazionale (-82 per cento), fondo per il sostegno dei giovani (-49,7 per cento), fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (-26 per cento); risultano azzerati i fondi di investimento per le università e la ricerca (cap. 7302) e per l'edilizia universitaria (cap. 7304)³.

2.1.6. Residui di stanziamento.

I residui di stanziamento, concentrati nel Centro di Responsabilità Università e ricerca, sono stati pari a 65,2 milioni, dei quali 50 milioni relativi al fondo per le agevolazioni alla ricerca (cap. 7254) e 14,9 milioni al fondo per gli investimenti della ricerca di base (cap. 7256); altre 289 mila si riferiscono allo sviluppo del sistema informativo, compresa la rete informatica della ricerca (cap. 7310).

2.1.7. Spese per Uffici di Gabinetto.

Dal momento dello "spacchettamento" della spesa tra il Ministero della pubblica istruzione e il Ministero dell'università e della ricerca lo stanziamento complessivo di 2,3 milioni è stato utilizzato per 1,6 milioni.

2.1.8. Effetti delle riduzioni effettuate negli esercizi pregressi.

Nel 2006 non sono stati emessi provvedimenti di riconoscimento di debito e di regolazioni contabili e debitorie; tuttavia, le esigenze finanziarie del 2006 non sono state interamente soddisfatte con gli stanziamenti disponibili, tanto che nei primi mesi del 2007 sono state conseguentemente avanzate richieste di integrazione di fondi, in termini di competenza e di cassa, per complessivi 9,3 milioni, per far fronte ad oneri pregressi

³ In applicazione dell'art. 18, comma 19, della legge 23 dicembre 2005 n. 267, con decreto di variazione del Ministero dell'economia e delle finanze l'importo di 100 milioni è stato trasferito sul capitolo 7266 e successivamente ripartito tra le istituzioni universitarie. Analogi trasferimenti sono avvenuti per i fondi relativi all'esercizio 2005, per un importo di 154,3 milioni, anch'esso ripartito nel corso del 2006 alle Università. Con d.m. 4 settembre 2006 è stata prevista la ripartizione del 3 per cento dello stanziamento complessivo (cap. 7266) destinato ai collegi universitari ed all'edilizia universitaria; una quota del 2 per cento è stata destinata alla realizzazione di specifici interventi ubicati nel Mezzogiorno per l'aumento dei posti letto e dei relativi servizi funzionali al diritto allo studio.