

Sintesi e conclusioni

Al Ministero è affidato un ruolo strategico nella gestione del sistema della ricerca scientifica e dell'insegnamento, ruolo rafforzato dall'unificazione nel medesimo Ministro dei compiti di gestione dell'intera gestione dell'istruzione di ogni ordine e grado che va adeguato alle esigenze di formazione di professionalità competitive nel nuovo mercato del lavoro e di acquisizione di conoscenze indispensabili al sistema produttivo per sostenere il confronto europeo.

Stenta tuttavia ad assumere le previste funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento nei confronti del sistema universitario per svolgere prevalenti compiti di trasferimenti di risorse a favore degli enti di ricerca.

Difatti, i risultati della gestione 1996 in termini di massa impegnabile, secondo la classificazione per funzioni-obiettivo, pongono in evidenza la preponderanza delle spese relative al "funzionamento Università" (10.323,2 miliardi), che conferma la connotazione del MURST come Amministrazione di trasferimenti che hanno raggiunto, in termini di pagamenti, la quasi totalità della massa impegnabile. Ritardi e lentezze caratterizzano la definizione da parte del Ministero degli obiettivi programmatici e degli indirizzi conseguenziali nell'ambito dei compiti di coordinamento nei confronti del sistema universitario. La spesa per la micro funzione "valutazione del sistema universitario", di soli 915 milioni, appare trascurabile dinanzi all'entità delle somme trasferite alle Università.

Tali somme risultano significativamente incrementate nel corso del 1996; difatti, lo stanziamento del capitolo in cui si concentra la parte prevalente della spesa ministeriale: il cap. 1529, relativo al "fondo per il finanziamento delle Università", come già detto, è stato incrementato nel corso dell'esercizio, con una spesa complessiva di 9.130,9 miliardi in termini di impegni.

Per quanto riguarda la funzione relativa alla Ricerca scientifica (3.441 miliardi) principalmente concentrata nella ricerca di base (2.682 miliardi), deve constatarsi la scarsa capacità di spesa del Ministero; difatti, il rapporto tra i pagamenti e la massa spendibile è appena del 50%. Le cause di tale scarsa capacità di spesa sono riconducibili a procedure per il sostegno della ricerca scientifica, tecnologica e spaziale che si rilevano lunghe e complesse, con il coinvolgimento di una pluralità di organismi e di diverse Amministrazioni.

Mancano inoltre efficaci strumenti e procedure all'interno del Ministero per la valutazione dei risultati della ricerca e dell'impatto dell'innovazione tecnologica sulla vita economica e sociale; già oggi il Ministero non è posto nelle condizioni di conoscere tempestivamente, al fine di definire un quadro globale e complessivo della ricerca dal medesimo finanziata, gli interventi effettuati e gli obiettivi conseguiti dagli enti di ricerca da esso dipendenti.

Sono altresì necessari il riordino degli organi consultivi ed una efficace programmazione del Ministero stesso in stretta correlazione con il coordinamento dei flussi finanziari in ordine agli obiettivi generali della politica di ricerca.

E' finora mancata da parte del Ministero una visione complessiva ed un attento monitoraggio delle attività ed iniziative svolte nel campo della ricerca scientifica; al superamento di tale situazione potrebbero sopperire le disposizioni contenute nella legge n. 127 del 1997, che definiscono compiti propulsivi del Ministero nell'ambito delle attività di ricerca scientifica.

Nello stesso quadro evolutivo dei compiti del Ministero nell'art. 17 della legge n. 127 del 1997 è previsto, tra l'altro, l'accorpamento ed il successivo aggiornamento dei settori scientifico-disciplinari degli insegnamenti universitari ed obbliga il Ministro per l'università e per la ricerca scientifica e tecnologica a riferire al Parlamento con cadenza triennale sullo stato degli ordinamenti didattici universitari e sul loro rapporto con lo sviluppo economico e produttivo, nonché con l'evoluzione degli indirizzi culturali e professionali.

Nella stessa legge sono previsti i compiti, la composizione, la revisione delle modalità di elezione e di funzionamento del Consiglio Nazionale Universitario.

Con decreto del Ministro è prevista, inoltre, sino al riordinamento della disciplina relativa allo stato giuridico dei professori universitari e del relativo reclutamento, la definizione dei criteri per la chiamata diretta, da parte delle facoltà, di eminenti studiosi, anche stranieri, che occupino analoga posizione in università straniere o che siano insigniti di alti riconoscimenti scientifici in ambito internazionale.

Restano da riorganizzare e potenziare anche le funzioni relative all'internazionalizzazione Università e Ricerca (244,9 miliardi) e la programmazione, l'indirizzo e il coordinamento (1.114,9 miliardi); per quest'ultima il rapporto tra pagamenti e massa spendibile è stata nel 1996 appena del 29%, che appalesano le difficoltà e le lentezze del Ministero nella predeterminazione degli obiettivi programmatici e dei piani normativamente previsti.

Rimangono punti essenziali per un'efficace attività del Ministero, pur nella complessità di un sistema normativa complesso, specialmente in materia di ricerca scientifica e tecnologica, che andrebbe rivisto in tempi brevi (legge n. 94 del 1997), oltre la già indicata predeterminazione degli obiettivi programmatici, la fissazione degli standard di riferimento nell'ambito delle diverse attività del Ministero, l'attribuzione delle risorse finanziarie a dirigenti responsabili, le verifiche a consuntivo dei risultati raggiunti rispetto a quelli prefissati, la rilevazione dei costi sopportati nell'ambito di ciascun centro di responsabilità per lo svolgimento di specifici obiettivi, necessari per una piena attuazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modificazioni.

1. Analisi dei risultati della gestione

1.1 Risultanze contabili per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità

Il rendiconto 1996, così come per ogni altra Amministrazione, viene presentato, in primo luogo, nella versione sperimentale che adotta la classificazione per funzioni e microfunzioni elaborata dalla Corte dei conti con la collaborazione degli stessi Ministeri. Tale riclassificazione mira a meglio definire le finalità e gli obiettivi dell'azione amministrativa, a disporre di uno schema più adatto alla costruzione di indicatori di risultato ed a riferire più esattamente a ciascuna funzione i costi di gestione.

L'esposizione del rendiconto del Ministero dell'università e della ricerca scientifica secondo tale schema è contenuta nelle tabelle allegate, nelle quali le funzioni di primo e di secondo livello sono incrociate con la classificazione economica semplificata.

Per l'esposizione dei risultati del rendiconto, secondo tale schema sperimentale, adottato già nell'esercizio 1995, vengono forniti i dati relativi alla formazione ed all'utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità.

Le tabelle consentono di incrociare i dati di consuntivo con la classificazione economica sintetica utilizzata dalla Ragioneria Generale dello Stato nel proprio bilancio sperimentale e che distingue tra spese di funzionamento (in prevalenza spese di personale e acquisto di beni e servizi), spese per interventi (in linea di massima le altre spese del titolo I) e investimenti (corrispondenti ai trasferimenti in conto capitale e alle opere immobiliari e mobiliari). Rispetto al precedente esercizio è stata modificata, di intesa con la Ragioneria Generale dello Stato, l'allocazione delle spese per il finanziamento delle Università (capp. 1501, 1503, 1508, 1518, 1529, 1531 e 1532) nell'ambito degli "interventi", anziché del "funzionamento".

Nell'ambito di questa classificazione, considerando a parte funzioni come quelle di indirizzo politico e amministrativo e di servizi generali, comuni a tutte le amministrazioni, sono state confermate, dopo un confronto con rappresentanti ed esperti del Ministero dell'università e della ricerca scientifica, le quattro funzioni, già individuate per il 1995, corrispondenti alle quattro aree dipartimentali presenti nel Ministero: programmazione, indirizzo e coordinamento; funzionamento dell'università; ricerca scientifica; internazionalizzazione dell'università e della ricerca. Non sono state prese in considerazione per il 1996 le modifiche intervenute nell'articolazione dei Dipartimenti avvenuta con il d.P.R. 6 settembre 1996, n. 522, regolamento

di riorganizzazione del Ministero, che prevede tre Dipartimenti: per l'autonomia universitaria e gli studenti; per lo sviluppo ed il potenziamento dell'attività di ricerca, per gli affari economici. Uno schema di classificazione per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità aderente alla nuova organizzazione ed alle norme della legge n. 94 del 1997 sarà adottato per la stesura della relazione sul rendiconto del prossimo esercizio.

Scopo della classificazione è quella di determinare la spesa per le singole funzioni, anche con riferimento agli oneri, come quelli di personale o strumentali, sostenuti dagli apparati chiamati a realizzarli, riconoscendo in via residuale alle funzioni-obiettivo a carattere orizzontale, come quelle di interesse politico-amministrativo, o strumentale, come quelle dei servizi generali, gli specifici costi effettivamente legati a funzioni di supporto per tutto il Ministero.

L'esigenza di ripartire le spese di carattere generale tra le diverse funzioni ha richiesto la necessità di procedere a stime costruite, di intesa con la Corte, sulla base della distribuzione effettiva delle risorse in termini di personale e di dotazioni strumentali, per determinare la quota di afferenza di ogni singola funzione a ciascun capitolo destinato a concorrere alla determinazione di un complesso di differenziate funzioni.

Le ragioni per le quali l'esercizio 1996 limita la significatività del raffronto con i risultati dei prossimi esercizi discendono, come già detto, dalle rilevanti modifiche organizzative che interverranno nella struttura del Ministero in applicazione del d.P.R. n. 522 del 1996.

Quanto all'analisi dei risultati, così come esposti nelle tabelle, è opportuno sottolineare come le elaborazioni fino ad oggi condotte a termine consentano solo di offrire una articolazione strutturale dell'attività di spesa del Ministero dell'università e della ricerca scientifica, con la quale si misura in modo molto puntuale l'incidenza relativa alle diverse finalità dell'azione amministrativa. Infatti, la mancanza di serie storiche (l'articolazione presa in considerazione è valida solo per il 1995 e per il 1996), il rinvio dell'identificazione delle funzioni di terzo livello, dei centri di costo e dei prodotti (da collegare a specifici indicatori) precludono, in questa fase, una valutazione e un controllo sulla gestione, che si basi su criteri di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa.

I centri di responsabilità del Ministero, ad eccezione del Gabinetto e delle Segreterie particolari, coincidono con i quattro Dipartimenti: per la programmazione e per il coordinamento generale, per l'istruzione universitaria, per la ricerca scientifica e tecnologica e per le relazioni internazionali. Nell'incrocio tra funzioni-obiettivo e centri di responsabilità si rileva l'attribuzione al Dipartimento per la programmazione e per il coordinamento della funzione relativa ai servizi generali.

Un'interessante base di raffronto è costituita dalla tabella che analizza, nell'ambito delle rubriche esistenti, l'esercizio di diverse funzioni-obiettivo, da imputare a diversi centri di responsabilità. Può così constatarsi che, nella rubrica "programmazione" solo l'89,8% attiene ad attività ricadenti nella relativa funzione-obiettivo, mentre il 18,6% degli impegni della rubrica "ricerca scientifica" è da attribuire a funzioni programmatiche.

Analogamente va rilevato che le attività relative al funzionamento delle università, oltre alla totalità delle spese della rubrica, interessano il 3,5% delle risorse allocate nella rubrica "programmazione e coordinamento"; ne consegue una diversità tra l'entità degli impegni posti a carico della rubrica e di quelli gravanti, secondo la ricostruzione effettuata, sul corrispondente centro di responsabilità.

Quanto alla ripartizione delle spese secondo la classificazione economica semplificata incrociata con le funzioni-obiettivo si rileva la concentrazione degli "interventi" nell'ambito della funzione di "programmazione, indirizzo e coordinamento", in relazione alla predisposizione dei piani di sviluppo delle Università; quanto agli "investimenti" trovano anch'essi la preponderante concentrazione nell'ambito della medesima funzione, in relazione ai compiti di programmazione di ricerca di rilevanza nazionale ed interventi di ricerca ed alta formazione cofinanziati dall'U.E..

1.2 La struttura di bilancio

Lo stato di previsione della spesa del Ministero, dopo la serie di modifiche che hanno caratterizzato la struttura negli anni passati, non ha presentato nel 1996 profonde innovazioni atte a ricondurlo ad una completa coerenza con il disegno normativo delineato dalla legge n. 168 del 1989.

In relazione all'esigenza di una riorganizzazione dello stato di previsione del Ministero per renderlo adeguato a rappresentare con maggiore chiarezza le risorse destinate a specifici obiettivi sarebbe necessaria una riallocazione delle risorse relative alle spese di personale, quelle per acquisto di beni e servizi e quelle di carattere generale.

Sarebbe così opportuno che una revisione dell'oggetto dei capitoli di spesa del Ministero potesse portare ad un accorpamento di quei fattori di spesa destinati ad una unica attività per la sua realizzazione, oggi frantumati in una pluralità di capitoli.

E' in ogni caso da rivedere l'attuale classificazione delle spese connesse alla "programmazione", secondo una intitolazione troppo generica che non consente una rigorosa allocazione di risorse; basti pensare che attualmente nello stato di previsione del Ministero, compiti di programmazione sono contenuti nell'ambito di funzioni di 3° livello della funzione "ricerca scientifica", quali piani pluriennali di attività di ricerca, programmi nazionali di ricerca, programmi di collaborazione tra gli enti pubblici.

Le sole modifiche intervenute nello stato di previsione per il 1996 hanno riguardato: l'accorpamento dei capitoli per stipendi netti, contributi previdenziali e assistenziali e ritenute erariali in conseguenza delle modifiche legislative intervenute, quali quella relativa alla istituzione di Centri di assistenza fiscale.

E' stata modificata la denominazione del capitolo 1529 in relazione all'accorpamento degli oneri relativi al funzionamento dei consorzi interuniversitari, provenienti dal cap. 1501.

Inoltre, è stato istituito il cap. 7325 nel quale sono affluite le somme concernenti gli interventi di edilizia universitaria per la terza Università di Roma (19,6 miliardi).

Infine, è stato istituito il cap. 7527 per finanziare i programmi di collaborazione dell'Agenzia Spaziale Italiana con l'Agenzia Spaziale Europea (560,2 miliardi).

1.3 Valutazione dei risultati per funzioni-obiettivo

1.3.1 Gli stanziamenti complessivi per il 1996 per il Ministero dell'università e della ricerca scientifica ammontano complessivamente a 14.364,8 miliardi, ai quali si aggiungono 782,4 miliardi di residui di stanziamento. I predetti stanziamenti risultano incrementati del 12,2% rispetto all'analogo dato 1995 (13.494,1 miliardi); le previsioni per il 1997 nel b.l.v. ammontano complessivamente a 14.236,7 miliardi.

Nel corso del precedente triennio il totale delle spese del Ministero ha registrato in sede di consuntivo un andamento crescente rispetto alle previsioni del b.l.v.; nel 1995 ad una previsione iniziale nel b.l.v. di 11.532,5 miliardi ha fatto seguito una previsione definitiva di 13.095,2 miliardi ed una spesa complessiva in termini di impegni di 13.087,9 miliardi; nel 1996 ad una previsione iniziale di 11.289,4 miliardi nel b.l.v. ha fatto seguito una previsione nella legge di bilancio di 13.746,3 miliardi, una previsione definitiva di 14.364,8 miliardi ed una spesa complessiva di 14.355,4 miliardi in termini di impegni.

Le previsioni per il 1997, proposte nel valore di 3.530 miliardi, sono in linea con l'andamento crescente della spesa relativa a tale funzione e divergono da tali valori in misura meno evidente rispetto a quella ricavabile dal raffronto con il dato riferentesi al bilancio a legislazione vigente per il 1995.

Il Ministero dell'università e della ricerca scientifica risulta molto marginalmente interessato alla legge collegata alla legge finanziaria per il 1997; rimangono comunque da apprezzare le variazioni che deriveranno sul bilancio dalla manovra sulle tabelle previste dalla legge finanziaria. L'unico fatto di qualche rilevanza si riferisce all'istituzione, ai sensi dell'art. 1,

comma 87, della legge n. 662 del 1996 del “fondo per il finanziamento ordinario degli Osservatori”, comprensivo delle quote relative al pagamento degli stipendi, assegni, indennità e compensi vari a favore del personale dipendente degli Osservatori astronomici, astrofisici e vulcanologici; il Ministero nel corso del febbraio 1997 ha determinato gli organici degli Osservatori, anche sulla base di indicatori numerici di riferimento.

L'incremento del 1996 sul 1995 è da ricollegarsi ai benefici contrattuali a favore del personale docente e non docente delle Università ed al trasferimento alle Amministrazioni interessate dei contributi previdenziali per i dipendenti in attività di servizio, previsto dalla legge n. 335 del 1995.

1.3.2 Gli impegni effettivi di competenza sono stati pari a 13.956,3 miliardi, con un aumento del 12,5 % rispetto al 1995 (12.405,4 miliardi), le economie sono state pari a 9,4 miliardi, aumentate rispetto ai 7,3 miliardi del precedente esercizio, mantenendo il tasso di utilizzazione delle risorse ministeriali a sfiorare il 100%.

I residui di stanziamento sono stati pari a 406,6 miliardi, in gran parte (399,1 miliardi) provenienti dalla competenza dell'anno ed in misura ridotta da esercizi precedenti (7,5 miliardi), e sono stati pari al 35,2% dei residui complessivi; la stessa percentuale era stata del 20% nel 1995 e del 11,8% nel 1994.

I 782,5 miliardi di residui di stanziamento iscritti nello stato di previsione per l'esercizio 1996, risultano pressochè completamente impegnati nel corso dell'anno (774,9 miliardi, pari al 99%).

1.3.3 Nelle tabelle, che si trovano in allegato, relative alla formazione ed utilizzo della massa impegnabile e spendibile, con riferimento alle funzioni-obiettivo ed ai diversi centri di responsabilità, vengono posti in evidenza dati di differente entità, in dipendenza della diversa natura che le spese esaminate rivestono in ragione della diversa tipologia di intervento.

I risultati della gestione 1996 in termini di massa impegnabile, secondo la classificazione per funzioni-obiettivo, pongono in evidenza la preponderanza del “funzionamento Università” (10.323,3 miliardi), seguito a distanza da: Ricerca scientifica (3.441 miliardi), l'internazionalizzazione Università e Ricerca (244,9 miliardi) e la programmazione, l'indirizzo e il coordinamento (1.114,9 miliardi).

L'aumento medio, in termini di impegni, determinatosi rispetto ai dati riferiti al 1995 (+6,6%) è quasi totalmente imputabile ai maggiori stanziamenti attribuiti alla funzione-obiettivo “funzionamento Università” e “Programmazione, indirizzo e coordinamento”.

Gli incrementi si sono realizzati essenzialmente nel capitolo in cui si concentra la parte prevalente della spesa ministeriale: il cap. 1529, relativo al “fondo per il finanziamento delle Università”, incrementato del 23,6% rispetto alla previsione a legislazione vigente del precedente anno, con un importo complessivo di 9.190 miliardi in termini previsionali e di 9.130,9 miliardi in termini di impegni.

Per quanto più specificamente attiene alla funzione “ricerca scientifica”, il vistoso aumento del 55% presente nell'ultimo esercizio segue una diminuzione del 21% registratasi nel progetto di bilancio 1996, cui peraltro si è ovviato fin dall'approvazione della legge di bilancio 1996, che aveva portato da 2.270 a 3.262 miliardi l'entità delle previsioni, e ancora con un ulteriore aggiornamento a 3.282 miliardi alla data del 10 settembre, per giungere ad un importo di 3.441 miliardi in termini di impegni complessivi.

1.3.4 Secondo la classificazione economica semplificata, modificata rispetto al precedente esercizio, le spese per “interventi” sono state pari a 9.550 miliardi (pari al 66,5% della spesa complessiva); tra di esse è compreso il cap. 1529 riguardante il finanziamento ordinario delle Università e dei consorzi universitari, con una spesa per il 1996 di 9.130,9 miliardi. Le altre

categorie economiche espongono: 442,7 miliardi per il “funzionamento”, dei quali 97,4 miliardi per il personale; 4.272,1 miliardi per “investimenti”.

Nell’ambito delle spese per “interventi” i finanziamenti alle Università sono stati di 9.158,4 miliardi e quelli alle Istituzioni Scientifiche, Consorzi Universitari e Fondazioni di 89 milioni.

La parte prevalente della spesa per il “funzionamento” ha riguardato il diritto allo studio e la formazione post-laurea per 196,5 miliardi ed il finanziamento alle Università per 144,2 miliardi, dei quali 9,3 miliardi per spese di personale.

Le spese per “investimenti” sono state concentrate nella ricerca di base con 2.536,4 miliardi, seguita a distanza dall’edilizia universitaria con 550 miliardi, dalla ricerca applicata con 375 miliardi e dalla programmazione di interventi di ricerca ed alta formazione cofinanziati dall’U.E. con 326 miliardi.

1.3.5 I pagamenti sono stati complessivamente pari a 14.001,3 miliardi, con un incremento del 12,9% rispetto al precedente esercizio (12.401 miliardi); in particolare, i pagamenti riferiti alla competenza sono stati pari a 12.986,3 miliardi (11.425 miliardi nel 1995) e quelli in conto residui sono stati pari a 1.014,9 miliardi (976 miliardi nel 1995).

Il rapporto dei pagamenti sulla massa spendibile è stato del 76,2 %, mentre quello sulle autorizzazioni di cassa è stato dell’87,6 %.

Per quanto riguarda i residui complessivi alla chiusura dell’esercizio, il loro ammontare è stato nel 1996 di 3.965,5 miliardi, con un ulteriore aumento del 1,2 % rispetto al dato del precedente esercizio (3.918 miliardi), che a sua volta era incrementato del 16,3% rispetto al precedente anno.

I residui provengono per 2.596,4 miliardi da esercizi precedenti e per 1.369 miliardi dalla competenza dell’esercizio. La parte preponderante dei residui alla fine dell’esercizio si riferisce alla funzione-obiettivo “della ricerca scientifica”, con 2.684 miliardi.

Nell’ambito complessivo dei residui, 625 miliardi sono da attribuire alla gestione del cap. 7551; di questi 515 attengono alle somme da versare ad aumento del fondo di rotazione della ricerca applicata gestito dall’IMI, relativamente ad esercizi precedenti, mentre 110 miliardi provengono invece dalla gestione di competenza.

Sul capitolo 7507, riguardante il contributo in conto interessi sui mutui stipulati dallo stesso istituto, figurano invece quali residui 1.678,3 miliardi, di cui 1.303,3 miliardi degli anni precedenti e l’integrale stanziamento di 375 miliardi previsto per il 1996.

Risultano appena diminuiti da 520 a 514,8 miliardi i residui sul cap. 7552 relativo ai fondi per il finanziamento degli incentivi alle attività produttive e di ricerca già svolte dalla cessata Agenzia per il Mezzogiorno.

Sono, invece, incrementati da 163,7 a 223,4 miliardi i residui sul cap. 7520 concernente il finanziamento degli accordi di programma nel settore della ricerca.

1.3.6 Vengono qui esposti, a carattere sperimentale, i dati relativi agli oneri sostenuti per il 1996 dal Ministero dell’università e della ricerca scientifica per la gestione dei locali destinati all’attività del Ministero, con indicazione dei costi complessivamente sostenuti nel corso del 1996, comprensivi delle spese di funzionamento e di quelle per manutenzione ordinaria.

La spesa complessiva sostenuta per la gestione dell’unica sede del Ministero è risultata pari a 2,2 miliardi.

La spesa per manutenzione ordinaria, pari a 496,1 milioni, è stata rapportata al numero dei dipendenti per rilevare il costo per dipendente della spesa per la gestione della sede del predetto Ministero; ne è risultato, secondo stime dell’Amministrazione, un costo per dipendente pari a lire 952 mila annue (496.164.200 per 521 dipendenti).

Occorre tener presente che nel corso del 1996 il Ministero non ha sostenuto alcuna spesa per il fitto dell’immobile adibito a sede - tanto è vero che sono andati in economia i 2 miliardi

stanziati per il medesimo esercizio -, spesa destinata ad incrementarsi con la prossima stipula da parte del Ministero di specifico contratto di locazione per l'uso dei medesimi locali. Difatti, per la locazione del palazzo sede del Ministero è tuttora vigente un contratto stipulato dall'ex-Agensud, confluita nel Ministero al momento della soppressione, contratto, i cui oneri sono attualmente posti a carico del Ministero del tesoro, la cui validità è stata confermata con successivi provvedimenti legislativi riguardanti la medesima Agenzia.

La spesa complessiva di funzionamento della sede del Ministero, pari a 2,2 miliardi, è stata ripartita, anche sulla base di stime effettuate dalla medesima Amministrazione, per il numero di dipendenti in servizio, diversificati per le diverse funzioni-obiettivo, secondo una classificazione adottata per l'intero stato di previsione dello stesso Ministero, con inclusione delle spese relative a capitoli compresi nella ripartizione.

Elementi di maggior dettaglio sono contenuti nell'allegato prospetto A01; può tuttavia rilevarsi la prevalenza della quota di spesa riferita alla funzione "programmazione e coordinamento", seguita da quella per "l'istruzione universitaria".

Altra elaborazione si riferisce alla determinazione del valore medio delle autovetture del MURST (consistenza al 31 dicembre 1996 di 224.062.040: n. 12 autovetture), che viene stimata in lire 18.671.836 per autovettura; tale dato può dare significativi elementi circa lo stato di conservazione e di rinnovo del parco autovetture in dotazione del predetto Ministero. Le spese di funzionamento del parco automobilistico sono state indicate dal Ministero pari a 122 milioni annui; dividendo tale importo per il numero delle autovetture in servizio (15: alle 12 autovetture devono aggiungersi le 3 autovetture del parco automobilistico del Ministero dei trasporti in uso al Ministro ed ai Sottosegretari) si ha una spesa media di 8,1 milioni annui per autovettura, dato riferito esclusivamente alle spese di funzionamento, con esclusione di oneri aggiuntivi per gli addetti alla guida di dette autovetture (24 unità).

1.4 Analisi della spesa per categorie

Secondo un'analisi per categorie si evidenzia l'assoluta preponderanza delle spese per trasferimenti (cat. V e XII), con una spesa, in termini di impegni, rispettivamente, di 9.882,8 miliardi e di 4.047,6 miliardi, incrementate del 19,5% e dello 0,29% rispetto all'analogo dato del 1995. Dette spese ricadono quasi per intero nella rubrica Università e Ricerca scientifica, mentre si sono verificati aumenti più contenuti o addirittura contrazioni per le rimanenti categorie di spesa, comunque incidenti in valore assoluto nel loro complesso per solo l'1,5% sul totale della spesa ministeriale.

Nel corso del 1996 si è evidenziato un forte incremento delle spese per il personale in servizio, passate da 64 a 97,4 miliardi (+52,2 %) (94,7 miliardi il valore degli impegni effettivi), in conseguenza dell'applicazione dei benefici contrattuali del comparto del personale dipendente dai Ministeri per il biennio 1996-1997 e delle recenti modifiche delle disposizioni in materia previdenziale, mentre nella categoria dell'acquisto di beni e servizi sono state effettuate spese per 11,1 miliardi (+24,1%). Per il 1997 nel b.l.v. sono previste spese, rispettivamente, di 88,6 e 15,8 miliardi; circa l'attendibilità dei dati previsionali di tali categorie, occorre considerare che le previsioni assestate delle predette spese al 10 settembre 1996 si sono attestate, rispettivamente, a 84,8 e 11,4 miliardi.

1.5 Valutazione della spesa per trasferimenti alle Università

1.5.1 Il Ministero dell'università e della ricerca scientifica è una amministrazione di trasferimenti, principalmente a favore delle Università: gli stanziamenti definitivi di spesa per il 1996 sono stati 14.364,8 miliardi, dei quali ben 10.303 miliardi sono stati destinati alle Università, con un incremento del 17,7 % rispetto all'analogo dato per il 1995 (8.752,7 miliardi).

L'art. 5 della legge n. 537 del 24 dicembre 1993 ha previsto l'erogazione delle risorse statali a favore delle Università in tre principali capitoli di spesa: finanziamento ordinario, edilizia

e programmazione, lasciando al di fuori la ricerca scientifica di interesse nazionale, le borse di studio per dottorato e specializzazione, il potenziamento dell'attività sportiva, i Policlinici universitari a gestione diretta; tale previsione ha rafforzato l'autonomia delle Università ed in particolare una maggiore decisionalità nella destinazione delle risorse statali¹.

La legge finanziaria per il 1996 ha previsto per il MURST un accantonamento nella tabella B relativa alle voci da includere nel fondo speciale di conto capitale per un ammontare di 540 miliardi per il 1997 e di 570 miliardi per il 1998, riservato al finanziamento del piano quinquennale dell'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare.

Nella tabella C, che si riferisce alle quantificazioni necessarie all'attuazione delle leggi affidate alla finanziaria, permane immutato lo stanziamento per il programma Europeo di cooperazione scientifica e tecnologica (cap. 7701; 5,2 miliardi), è stato ridotto quello diretto al potenziamento delle attività sportive universitarie (cap. 1513; da 14,8 a 10 miliardi).

Sono stati incrementati gli stanziamenti in favore del C.N.R. (cap. 7502; da 763,4 a 1.000 miliardi) e dell'ASI (capp. 7504 e 7527; da 727,5 a 950 miliardi).

La contribuzione ai policlinici universitari è determinata in 64 miliardi; rimane fissato in 500 miliardi per il 1996 e per i successivi esercizi 1997 e 1998 lo stanziamento per l'edilizia universitaria.

Incrementate di 11 miliardi sono le assegnazioni in favore delle università non statali legalmente riconosciute (137 miliardi), mentre continuano ad essere fatti slittare gli stanziamenti per il piano triennale di sviluppo delle università che continua a segnare quindi una prolungata fase di arresto.

Ridotti di 4,8 miliardi sono le assegnazioni per il riordinamento dell'Osservatorio geografico sperimentale di Trieste (cap. 2109; da 14,8 a 10 miliardi).

Per il rifinanziamento dell'edilizia universitaria vengono autorizzati 50 miliardi (tabella D della legge finanziaria).

Infine, gli importi da iscrivere in relazione all'autorizzazione di spesa recata da leggi pluriennali (tabella F), 211 miliardi risultano assegnati in favore del piano triennale di sviluppo 1994-1996 delle Università (capp. 1256, 1529). Di 73 miliardi è la quantificazione per il 1996 per il fondo per la ricerca applicata.

La parte preponderante delle spese del MURST è rappresentata dal fondo per il finanziamento ordinario delle Università che, pari a 7.545 miliardi nel 1995, è risultato di 9.130,9 miliardi nel 1996.

La determinazione di tali valori, che definiscono la misura dell'impegno dello Stato nei confronti delle Università, costituisce oggetto, a partire dal 1994, di un continuo ed approfondito monitoraggio in diretta connessione con le esigenze di funzionamento degli stessi Atenei per lo svolgimento dei compiti ad essi trasferiti.

Il meccanismo di finanziamento è contenuto nel richiamato art. 5, comma 3 e comma 8, della legge n. 537 del 1993 secondo il quale i criteri di riparto della quota di riequilibrio operante sulle assegnazioni riguardanti il funzionamento ordinario delle Università devono essere finalizzati alla riduzione dei differenziali dei costi standard di produzione per studente.

1.5.2 Per il 1996 il finanziamento ordinario a favore delle Università è dato dalla somma delle risorse finanziarie erogate nel corso degli anni dal 1993 al 1995 e di quelle ritenute necessarie per la copertura di tutti i maggiori oneri sostenuti dagli stessi Atenei per spese aventi carattere obbligatorio. Sono stati quindi inclusi per il 1996 gli oneri contributivi derivanti dall'applicazione della legge n. 335 del 1995 e gli incrementi stipendiali per il personale docente e quelli derivanti dal rinnovo contrattuale per il personale non docente.

¹ Il passaggio al nuovo regime è stato avviato con una laboriosa attività di verifica della congruenza delle situazioni emergenti dai dati presentati dalle Università rispetto agli elementi ricavabili dalla documentazione del Ministero.

Soltanto nel corso del mese di maggio 1997 sono state assegnate alle stesse Università le quote di riequilibrio relative agli esercizi 1994 e 1995. Gli inconvenienti dati dalle ritardate assegnazioni hanno indotto frequentemente le Università per fronteggiare esigenze non prorogabili nei predetti esercizi con anticipazioni di cassa. Sui riflessi di carattere finanziario dei ritardi segnalati nell'assegnazione delle predette quote, pur dettate dalla complessità della relativa procedura di determinazione, si richiama l'attenzione degli organi responsabili del Ministero al fine di attivare ogni iniziativa, anche di carattere semplificativo dell'attuale normativa, per evitare il protrarsi nel tempo di tali ritardi.

Per il 1996 non è stato ancora emanato il decreto ministeriale che stabilisce i criteri da adottare per la ripartizione della quota di riequilibrio, che è pari a 313,3 miliardi, e, di conseguenza, provvede alla relativa erogazione.

Nell'allegata tabella A02 si espongono i dati relativi al budget relativo al finanziamento delle Università per il 1995, al budget per il 1996 al lordo della quota di riequilibrio e le quote accantonate per ciascuna Università per il fondo di riequilibrio (3,5%).

Il Ministero con decreto del 9 febbraio 1996 ha dettato criteri di redazione dei conti consuntivi delle università al fine di pervenire a rappresentazioni contabili uniformi di rendicontazione utili per una "analisi della spesa finale" e per "il consolidamento dei conti del settore pubblico allargato"; tali criteri si basano su di una classificazione delle entrate per fonti di finanziamento e delle spese secondo i principali aggregati economici.

Le difficoltà nella programmazione e nella ripartizione delle quote di riequilibrio si connettono ad una inadeguata rappresentazione nei conti delle Università che non si sono uniformate ai predetti criteri, alla indefinitezza della normativa sul metodo di riparto della quota di riequilibrio ed alla obiettiva complessità della procedura di riparto. Il meccanismo adottato dal Ministero si basa su di un processo di graduale riaggiustamento nell'ambito del sistema universitario, che tiene conto delle difficoltà incontrate dagli Atenei nell'adeguamento di carattere organizzativo e strutturale al processo di trasformazione previsto dalla legge sull'autonomia e che consente di valutare per ciascun Ateneo il rapporto esistente tra le disponibilità attuali di risorse e quelle "necessarie" per il funzionamento a regime, in termini relativi, rispetto alla situazione "media" (standard) del sistema universitario.

Per lo svolgimento di tale compito presso il Ministero ha iniziato a funzionare nel corso del 1996 l'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, previsto dall'art. 5 della legge n. 537 del 1993, con compiti di documentazione diretta ad orientare lo stesso Ministero in valutazioni e verifiche, in termini di efficienza e di produttività, sui risultati delle attività di ricerca e di formazione, nonché di predisposizione di programmi di sviluppo e di riequilibrio del sistema universitario; i predetti documenti sono altresì utili ai fini della predisposizione del rapporto triennale sullo stato dell'istruzione universitaria per l'anno 1994-1996, previsto dall'art. 2 della legge n. 168 del 1989, e che non è stato ancora predisposto. L'entrata a regime dell'attività affidata Osservatorio potrebbe consentire di migliorare tale situazione.

Della valutazione del sistema universitario si tratterà specificamente più avanti nella presente relazione.

2. Analisi dell'organizzazione

2.1 Analisi dello schema organizzativo per centri di responsabilità e funzioni

La struttura organizzativa è stata modificata, come già detto in precedenza, con il d.P.R. 6 settembre 1996, n. 522, regolamento di riorganizzazione del Ministero, che prevede tre Dipartimenti: per l'autonomia universitaria e gli studenti, per lo sviluppo ed il potenziamento dell'attività di ricerca, per gli affari economici, nonché la soppressione dei Servizi Generali.

In precedenza, il Ministero è stato articolato in 4 Dipartimenti, per la programmazione, per l'istruzione universitaria, per la ricerca scientifica e per le relazioni internazionali, ai quali si aggiungono gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro e 6 Servizi generali; continuano ad

agire in situazione di proroga a seguito di successive disposizioni legislative i due organi consultivi del Ministro: il Consiglio Universitario Nazionale, scaduto sin dal 30 dicembre 1992, ed il Consiglio Nazionale della Scienza e della Tecnica (C.N.S.T.).

Ciascuno dei 4 Dipartimenti ha funzionato su Uffici: 7 per il Dipartimento dell'istruzione universitaria, 6 per quelli, rispettivamente, della ricerca scientifica e delle relazioni internazionali, e 6 per il Dipartimento concernente la programmazione ed il coordinamento generale.

L'organizzazione del Ministero non è in linea con il modello delineato dal decreto legislativo n. 29 del 1993. E' stata finora attuata la predeterminazione degli obiettivi programmatici solo rispetto a taluni programmi. Difatti, non sono stati emanati tutti gli atti di indirizzo politico amministrativo previsti dall'art. 14, lett., a) e b), del d.lgs n. 29 del 1993; di tale inadempienza è stato dato avviso al Ministro ai sensi dell'art. 15 del T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti. Non risultano, inoltre, assegnate risorse alla competenza dei dirigenti generali, ai quali con decreto del 10 ottobre 1996 sono state attribuite le funzioni dirigenziali relative ai tre nuovi Dipartimenti; non è avvenuta l'assegnazione del previsto budget in favore dei singoli dirigenti; non sono stati individuati i responsabili dei centri di spesa, che attualmente coincidono con i vertici dei dipartimenti esistenti.

Il Ministero non ha, inoltre, dato completa applicazione alle disposizioni del d.lgs n. 29 del 1993 in tema di separazione delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo e compiti di gestione di competenza dirigenziale; di tale ritardo è stato dato avviso al Ministro ai sensi dell'art. 15 del T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti.

Oltre all'individuazione degli uffici sulla base del procedimento previsto dall'art. 6 del decreto legislativo n. 29 del 1993, è mancata, di conseguenza, l'attribuzione delle competenze ai titolari dei servizi, che nella struttura prevista per il Ministero possono essere soltanto funzionari di qualifica inferiore a dirigente generale; anche di tale inadempienza è stato dato avviso al Ministro ai sensi dell'art. 15 del T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti.

La perdurante carenza nell'emanazione di tali atti, presupposti fondamentali per l'attuazione dei principi previsti dal predetto decreto legislativo n. 29 del 1993 e necessario quadro di riferimento della gestione, si ripercuote negativamente sull'intera gestione del Ministero, con possibili riflessi sul piano della regolarità da valutare nelle competenti sedi.²

Il nucleo di valutazione del Ministero, sebbene istituito in posizione di marcata autonomia ai sensi dell'art. 20 del d.lgs n. 29 del 1993, non è stato concretamente attivato.

Per quanto riguarda la dotazione di personale del Ministero, l'attuale situazione di fatto è riportata nell'allegata tabella A03; da essa può evidenziarsi, per i Dipartimenti la massima concentrazione di personale in quello dell'istruzione universitaria (139 su 303 unità), e per gli Uffici di diretta collaborazione nell'Ufficio di Gabinetto del Ministro (73 su 106 unità). L'attuale dotazione degli Uffici di diretta collaborazione appare eccessiva in relazione alla netta scissione di compiti di gestione da quelli di indirizzo ed alla rideterminazione delle attività degli stessi Uffici in applicazione delle disposizioni previste dal decreto legislativo n. 29 del 1993.

Per quanto riguarda la distribuzione del personale per centri di responsabilità e per funzioni-obiettivo la relativa situazione è riportata nell'allegata tabella A04. Ad esclusione degli Uffici di diretta collaborazione, in linea di massima, la ripartizione per centri di responsabilità

² In proposito nella deliberazione della Sezione del controllo Stato n. 104 del 1995 è precisato che "il collegamento funzionale anzidetto assume, nel sistema risultante dal decreto legislativo n. 29 del 1993, anche un preciso valore logico-giuridico, nel senso che il Ministro non può procedere alla determinazione delle quote di bilancio da assegnare in gestione agli uffici di livello dirigenziale generale se non ha provveduto alla previa definizione dei programmi, delle priorità e degli obiettivi da attuare e se non ha emanato le direttive generali per lo svolgimento dell'azione amministrativa". In tale deliberazione è inoltre affermato che "le direttive, per risultare coerenti con la "ratio" che ispira il predetto sistema, devono essere dirette a svolgere nei confronti dei dirigenti una funzione di alta direzione, di indirizzo e di coordinamento, nonché ad assicurare gli strumenti per la verifica della rispondenza dei risultati della gestione alle direttive generali impartite, senza vincolare le scelte amministrative, tecniche e gestionali degli apparati, rientranti nell'autonomia professionale dei funzionari e nella loro sfera di responsabilità".

coincide con quella dei Dipartimenti; tuttavia, il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento generale comprende anche la funzione-obiettivo concernente i servizi generali.

2.2 Direttive e programmi

Il programma di maggior rilievo nell'ambito dell'Amministrazione universitaria è costituito dal Piano triennale di sviluppo delle Università, previsto dalla legge 7 agosto 1990, n. 245, che costituisce strumento preordinato al consolidamento ed al riequilibrio del sistema universitario; l'ultimo Piano è stato adottato nel dicembre 1995 e si riferisce al triennio 1994-1996³, ed è in corso lo svolgimento della complessa procedura per la predisposizione del successivo Piano per il triennio 1997-1999.

Il ritardo nell'adozione del Piano triennale 1994-1996 nonché di quello del successivo triennio 1997-1999, pur tenendo conto della complessità delle relative procedure, si riflette negativamente sulla concreta perseguibilità degli obiettivi programmatici definitivamente fissati allo scadere dell'ultimo anno del triennio.

Va tuttavia tenuto presente che una profonda modifica potrebbe derivare dall'applicazione dell'art. 17 della legge n. 127 del 1997 concernente la riforma della Pubblica Amministrazione e la semplificazione amministrativa, che prevede l'emanazione di appositi regolamenti per disciplinare, tra l'altro, lo sviluppo e la programmazione del sistema universitario di cui alla predetta legge n. 245 del 1990; con specifici decreti del Ministro dell'università e della ricerca scientifica, da emanarsi sentiti il Consiglio universitario nazionale, le competenti Commissioni parlamentari e gli altri Ministri interessati, verrà ridisciplinato l'ordinamento degli studi dei corsi di diploma universitario, di laurea e di specializzazione⁴.

Di portata innovativa sono le disposizioni che prevedono l'accorpamento ed il successivo aggiornamento dei settori scientifico-disciplinari, nell'ambito dei quali sono raggruppati gli insegnamenti universitari e soprattutto quella che obbliga il Ministro a riferire ogni tre anni al Parlamento sullo stato degli ordinamenti didattici universitari e sul loro rapporto con lo sviluppo economico e produttivo, nonché con l'evoluzione degli indirizzi culturali e professionali; tale ultima disposizione impone un periodico monitoraggio degli ordinamenti didattici per verificarne la compatibilità rispetto alle esigenze dello sviluppo economico e produttivo anche per orientare scelte ed orientamenti per eventuali interventi nel settore.

Con altra disposizione contenuta nello stesso articolo della citata legge è prevista l'emanazione di decreti del Ministro per l'università, sulla base di criteri di semplificazione delle procedure e di armonizzazione con la predetta revisione degli ordinamenti, riguardanti una rideterminazione della disciplina: del riconoscimento e della valutazione dei titoli rilasciati dalle scuole di cui alla legge 11 ottobre 1986, n. 697 e degli istituti di cui all'art. 3 della legge 18 febbraio 1989, n. 56; di differimento dei termini per la convalida dei titoli di cui all'art. 3 del d.P.R. 5 luglio 1989, n. 280 e la valutazione dei diplomi rilasciati entro il 1996, anche ai fini dell'iscrizione al relativo albo professionale, dalle scuole di cui all'art. 6 del d.P.R. 15 gennaio 1987, n. 14; di riordino delle Università per stranieri, anche prevedendo i casi accesso a studenti

³ Gli obiettivi primari del Piano sono stati i seguenti: a) consolidamento delle iniziative dei precedenti Piani; b) promozione e sostegno, anche di carattere finanziario, di interventi per la qualificazione della presenza dell'Università in ambito comunitario ed internazionale; c) potenziamento e sostegno della formazione universitaria di primo livello per l'adeguamento alla dinamica del mercato del lavoro; d) decongestionamento degli Atenei; e) sostegno e potenziamento delle iniziative volte all'orientamento ed all'assistenza degli studenti; f) garanzia dell'avvio dei processi di valutazione del sistema universitario ai fini della definizione di oggettivi parametri di sviluppo e di riequilibrio del sistema stesso, nonché di adeguate metodologie.

⁴ I decreti stessi determinano anche: a) la durata, il numero minimo di annualità e i contenuti minimi qualificanti per ciascun corso, con riferimento ai settori scientifico-disciplinari; b) le modalità e gli strumenti per l'orientamento e per favorire la mobilità degli studenti, nonché la più ampia informazione sugli ordinamenti degli studi, anche con l'utilizzo di strumenti informatici e telematici; c) le modalità di attivazione, da parte di università italiane, in collaborazione con atenei stranieri, dei corsi universitari nonché dei dottorati di ricerca.

italiani; circa i requisiti scientifici e professionali dei professori a contratto, anche con riferimento alle modalità di impiego, alla durata ed alla rinnovabilità dei contratti.

Le disponibilità complessive del Piano per il 1996 sono state di 346,8 miliardi, dei quali 153 miliardi di oneri assunti negli anni precedenti e 193,8 miliardi di disponibilità riferite all'esercizio.

La complessità della procedura di emanazione del Piano che coinvolge le stesse Università, sulla base delle relazioni prodotte dalle stesse ed arricchite dai risultati dei nuclei di valutazione, il Consiglio Universitario Nazionale e la Conferenza permanente dei Rettori, ed i conseguenziali ritardi nella relativa definitiva emanazione hanno comportato la mancanza di obiettivi programmatici per la ricerca fondamentale e quella applicata all'interno di un quadro generale di riferimento, con negativi riflessi sull'utilizzazione delle relative risorse finanziarie⁵ e sul grado di aggiornamento dei relativi obiettivi. Caratteristica principale del Piano è quella del necessario adeguamento alla dinamica del mercato delle conoscenze e dell'innovazione, che comporta l'esigenza di procedere per confronti, in relazione ad ogni area tematica, tra istituzioni, enti pubblici, università, imprese e parti sociali.

Si riconnette alle difficoltà nell'erogazione delle quote di riequilibrio il ritardo con il quale sono state rese note le proposte delle Università, privando il Ministero di elaborazioni adeguate alle richieste esigenze informative⁶.

La situazione si è rilevata tale che la legge n. 127 del 1997 è intervenuta con modificazioni dirette, tra l'altro, alla rideterminazione dei compiti e della composizione del Consiglio Universitario Nazionale, consentendo il suo funzionamento anche nei casi di mancata elezione di una delle rappresentanze delle quali è composto; in tal modo potrebbero abbreviarsi, tra l'altro, i tempi per la formulazione dei previsti pareri obbligatori sui criteri per l'utilizzazione della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle Università.

Per quanto riguarda la concreta applicazione del precedente Piano triennale 1991-1993, la Corte in sede di controllo successivo sulla gestione (deliberazione n. 96/96 del 1 dicembre 1995), con riferimento al finanziamento dei corsi di diploma universitario, ha censurato l'erogazione di finanziamenti ai corsi stessi prima della loro attivazione e della trasformazione delle preesistenti scuole dirette a fini speciali, nonché l'erogazione di finanziamenti senza indicazione della destinazione per corsi effettivamente operanti.

Sempre in relazione all'attuazione del Piano sopra indicato, la Corte nella stessa sede di controllo successivo sulla gestione (deliberazione n. 58/97 del 78 febbraio 1997), ha ravvisato profili di illegittimità e di inefficacia nel mancato coordinamento tra i percorsi formativi previsti per gli interpreti e traduttori delle Scuole Superiori private riconosciute ed i diplomati universitari con il medesimo titolo ed ha altresì individuato profili di inefficienza nella mancata promozione dell'istituzione di nuovi corsi di traduttore ed interprete in tutte le regioni e nel mancato

⁵ In attuazione del Piano nel corso del 1996 sono stati emanati alcuni provvedimenti: d.m. 29 luglio 1996 che ha dettato i criteri di ripartizione di 20 miliardi a favore delle Università con facoltà di medicina veterinaria (direttiva CEE n. 78/1027 del 18 dicembre 1978; d.m. 11 ottobre 1996 che ha dettato i criteri di ripartizione, a titolo di acconto, di 8 miliardi tra i Consorzi per l'insegnamento universitario a distanza; d.m. 31 ottobre 1996 che ha enunciato i criteri provvisori di ripartizione tra le varie Istituzioni universitarie di un acconto a valere sulla disponibilità complessiva di 104, 2 miliardi destinata al consolidamento ed al miglioramento qualitativo delle strutture universitarie; dd.mm. 20 dicembre 1996 e 31 dicembre 1996 che hanno incrementato l'importo destinato al consolidamento del sistema universitario.

⁶ Non tutti i nuclei di valutazione sono stati istituiti; tra quelli istituiti si segnalano quelli di Bologna (con apposito ufficio che predispone una relazione annuale agli organi di Ateneo), di Genova (nominato dal Rettore che è destinatario della relazione annuale), di Siena (in cui spetta al Senato accademico la valutazione dell'andamento della didattica e della ricerca), Udine (in cui è previsto un servizio di documentazione per la valutazione di spettanza degli organi accademici), Cà Foscari di Venezia e Trieste (nominati dal Rettore su designazione del Consiglio di Amministrazione, al quale è affidato il compito di verificare la corretta ed economica gestione delle risorse, la produttività della ricerca e della didattica).

accertamento circa l'adozione da parte degli istituti privati dell'ordinamento degli studi stabilito dal C.U.N.

2.3 La gestione del personale

La dotazione organica del personale del Ministero è stata, con d.P.C.M. 20 ottobre 1995, ai sensi dell'art. 3, comma 5, della legge n. 537 del 1993 fissata in 627 unità, delle quali 55 dirigenti e 572 unità di personale; in particolare, le piante organiche sono state ridotte di 13 unità (dirigenti e livelli) del personale.

La rideterminazione della pianta organica del Ministero in coerenza con i carichi di lavoro, al pari delle altre Amministrazioni statali, già prevista dal decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modificazioni ed integrazioni e dalla legge 24 dicembre 1993 n. 537, ha assunto carattere strategico per la riforma della struttura e dell'organizzazione del predetto Ministero.

Nel Ministero sono in servizio 7 Dirigenti Generali, 39 dirigenti, 4 dirigenti con funzioni ispettive, 4 altri dirigenti, ai quali si aggiungono 7 consiglieri ministeriali e 3 consiglieri diplomatici.

Sono stati ormai inquadrati nei ruoli del Ministero i 112 dipendenti provenienti dalla cessata Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno (6 dirigenti e 106 funzionari ed impiegati).

Pertanto, il personale complessivo del Ministero in servizio è di 633 unità alle quali si aggiungono 12 comandati, per un totale complessivo di 645 unità. La distribuzione del personale tra le varie qualifiche denota la prevalenza dei dipendenti di VII qualifica, con 122 unità, seguita a distanza dalla quinta qualifica (79 unità) e dalla sesta qualifica (73 unità).

Su richiesta della Corte, il Ministero ha predisposto una rilevazione dei carichi di lavoro per centri di responsabilità e funzioni-obiettivo, allegata tabella A05, sulla base di ore-uomo per 220 giorni lavorativi. Dall'esame della predetta tabella si evidenzia la concentrazione maggiore di carichi di lavoro presso il Dipartimento programmazione e coordinamento generale per lo svolgimento di compiti di servizi generali (293.418,26), seguito dal Dipartimento per l'istruzione universitaria (243.314,38) e dal Gabinetto del Ministro e Segreterie particolari (196.161,05); minori i carichi per il Dipartimento per la ricerca scientifica (170.799,55) e per il Dipartimento programmazione e coordinamento generale per lo svolgimento della funzione di programmazione, indirizzo e coordinamento (132.797,86).

2.4 Profili evolutivi

La predeterminazione degli obiettivi programmatici, la fissazione degli standard di riferimento nell'ambito delle diverse attività del Ministero, l'attribuzione delle risorse finanziarie a dirigenti responsabili, le verifiche a consuntivo dei risultati raggiunti rispetto a quelli prefissati, la rilevazione dei costi sopportati nell'ambito di ciascun centro di responsabilità per lo svolgimento di specifici obiettivi costituiscono elementi indispensabili per una piena attuazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modificazioni, per la quale occorre segnalare la situazione di ritardo che ancora caratterizza il predetto Ministero.

Difatti, il Ministero accomuna compiti di programmazione e di indirizzo a quelli di vigilanza nei confronti delle Università e nei riguardi degli enti ed organismi di ricerca per una concreta verifica della destinazione finale della spesa e di risultati conseguiti in termini di ricerca.

La piena applicazione della riforma di cui al decreto legislativo n. 29 del 1993 e della legge n. 59 del 1997 dovrebbe comportare un rigoroso criterio di attribuzione della spesa al pertinente centro di responsabilità, con attribuzione della stessa alla competenza amministrativa individuata per la sua gestione. Gli effetti migliorativi potrebbero riguardare in particolare il settore degli interventi già propri della cessata Agenzia per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, caratterizzati da un articolato iter amministrativo e finanziamenti specifici, consentendo opportune semplificazioni ed accelerazioni nelle procedure di spesa.

Profili evolutivi nel comparto dell'istruzione universitaria e della ricerca scientifica e tecnologica possono derivare dall'applicazione delle disposizioni previste dagli articoli 18 e 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, di delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

In particolare, l'art. 20, comma 8, della predetta legge prevede l'emanazione di appositi regolamenti, ai sensi e per gli effetti della legge n. 400 del 1988, nella quale disciplinare, tra l'altro, i procedimenti relativi allo sviluppo ed alla programmazione del sistema universitario, alla composizione ed al funzionamento di organismi collegiali nazionali e locali di rappresentanza e coordinamento del sistema universitario, con l'istituzione di un Consiglio nazionale degli studenti, ad interventi per il diritto allo studio e contributi universitari, ed al conseguimento del titolo di dottore di ricerca.

Tra tali disposizioni sono da segnalare per i riflessi di carattere sociale, oltre che economico, quelle riferite alla rideterminazione dei criteri di accesso all'Università e della contribuzione a carico degli studenti, con la previsione di misure dirette a garantire l'accesso a studenti meritevoli e privi di mezzi, a graduare la contribuzione a carico degli studenti in relazione alle condizioni economiche del nucleo familiare.

Per quanto riguarda il settore della ricerca l'art. 18 della medesima legge, in relazione alla delega di cui al precedente articolo 11, comma 1, lett. d), prevede il riordinamento dei relativi interventi e degli organismi operanti nel settore medesimo, ispirato all'individuazione di una sede di indirizzo strategico e di coordinamento della politica nazionale della ricerca, anche con riferimento alla dimensione europea e internazionale della ricerca.

Sono previsti, in particolare, il riordino degli enti operanti nel settore, la ridefinizione della disciplina con snellimento delle procedure per il sostegno della ricerca scientifica, tecnologica e spaziale, la previsione di strumenti e procedure per la valutazione dei risultati della ricerca e dell'impatto dell'innovazione tecnologica sulla vita economica e sociale, il riordino degli organi consultivi, la programmazione ed il coordinamento dei flussi finanziari in ordine agli obiettivi generali della politica di ricerca, nonché l'adozione di misure dirette a valorizzare la professionalità e l'autonomia dei ricercatori favorendone la mobilità interna ed esterna tra enti di ricerca, università, scuola ed imprese.

In applicazione della disposizione prevista dall'art. 1, comma 90, della legge n. 662 del 1996, collegata alla legge finanziaria⁷, il Ministero dell'università e della ricerca scientifica ha affidato all'Osservatorio per la valutazione l'individuazione di criteri per determinare, - sulla base di indicatori riferiti alla quantità ed alla qualità dei servizi di formazione offerti, al funzionamento delle strutture decisionali ed ai risultati conseguiti - le condizioni soggettive ed oggettive per una graduale separazione organica degli Atenei sovraffollati. Prime indicazioni metodologiche sono contenute nella relazione prodotta dall'Osservatorio al Ministero nel marzo 1997; in tale documento sono stati individuati gli atenei, le facoltà ed i corsi di laurea sui quali è ritenuto opportuno intervenire in ordine prioritario⁸.

⁷ L'art. 1, comma 90, della legge n. 662 del 1996, provvedimento collegato alla finanziaria per il 1997, prevede la possibilità di predisporre la "graduale separazione organica delle Università, anche preceduta da suddivisione delle facoltà o corsi di laurea, secondo modalità concordate con gli atenei interessati, laddove sia superato il numero degli studenti e docenti che verrà determinato sede per sede, con apposito decreto ministeriale, previo parere dell'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario".

⁸ La separazione degli Atenei sovraffollati non comporta necessariamente suddividere o sdoppiare tutte le facoltà, ma solo quelle che presentano problemi di sovrappienezza e di congestionamento. Inoltre, gli interventi del Ministero devono tener conto delle varie possibilità organizzative dell'offerta didattica.

3. L'attività del Ministero

3.1 La valutazione del sistema universitario

Tra le micro funzioni spicca per la rilevanza strategica tra i compiti del Ministero quella relativa alla valutazione del sistema universitario, a fronte dell'esiguità delle spese impegnate pari a 915 milioni, che si esplica con un'attività di monitoraggio diretta al riequilibrio del sistema negli aspetti distorsivi.

Difatti, in applicazione della disposizione contenuta nell'art. 5, comma 3 e comma 8, della legge n. 537 del 1993 prevede che i criteri di riparto della quota di riequilibrio operante sulle assegnazioni riguardanti il funzionamento ordinario delle Università siano finalizzati alla riduzione dei differenziali dei costi standard di produzione per studente⁹. In particolare, tale disposizione prevede una crescente contrazione della quota storica a favore di quella di riequilibrio, eventualmente alimentata da disponibilità aggiuntive del capitolo: nel 1995 il fondo di riequilibrio è stato determinato in 107 miliardi, pari ad una riduzione della quota base di circa l'1,5%; nel 1996 è stata applicata la riduzione di 300 miliardi, pari al 3,5% del fondo per il finanziamento ordinario. La normativa non ha fornito specifiche indicazioni sul metodo di riparto della quota di riequilibrio, salvo a suggerire un processo di riaggiustamento graduale. Va considerato che, in applicazione del predetto metodo di riparto, una parte delle risorse accantonate nella predetta misura del 3,5% del fondo per il finanziamento ordinario vengono comunque assegnate a tutte le Università nella misura graduata dei coefficienti di ripartizione.

Sono stati, in concreto, individuati coefficienti di redistribuzione, dati dal rapporto tra il costo standard di ciascun ateneo e il costo standard complessivo del sistema universitario, definiti in termini di spesa statale per il finanziamento ordinario per studente. L'analisi degli scostamenti tra il costo standard ed il costo effettivo nell'anno considerato consente di valutare il rapporto esistente tra la disponibilità attuale di risorse e quelle necessarie al proprio funzionamento, in termini relativi rispetto alla situazione media del sistema universitario. In altri termini, quanto più l'ateneo costa allo Stato sopra il proprio standard, quanto meno riceve in termini relativi della quota di riequilibrio.

La standardizzazione dei costi è stata effettuata con un'analisi di una funzione econometrica e definita mediante la creazione di numerosi indicatori, tra i quali i più rilevanti sono quelli relativi a:

- studenti iscritti in corso e fuori corso;
- costo personale docente;
- numero dei corsi di laurea;
- superficie in metri quadri utilizzata;
- numero degli insegnamenti attivati;
- numero degli esami superati.

I risultati di tale analisi sono strettamente connessi al compito di riequilibrio nella distribuzione delle risorse, nell'ambito dei trasferimenti del Ministero a favore delle Università, ma nel corso dei prossimi anni potrebbe essere assunto come guida al riequilibrio all'interno delle sedi universitarie.

Valutazioni sulle modalità e sugli effetti del meccanismo delle quote di riequilibrio nel sistema previsto dall'art. 5, comma 21, della legge n. 537 del 1993 la Sezione di controllo Stato della Corte presenterà apposito referto. Può tuttavia essere posta in evidenza la complessità della procedura di formazione del Piano triennale di sviluppo per la pluralità di pareri di organi diversi

⁹ In applicazione di tale compito il Ministero ha stipulato apposita convenzione con la Commissione Tecnica della spesa pubblica del Ministero del tesoro per l'elaborazione di uno studio sulla standardizzazione dei costi di produzione per studente che potesse fornire, oltre ad elementi conoscitivi del sistema universitario, anche l'indicazione di criteri idonei alla ripartizione della quota di riequilibrio. Gli elaborati prodotti dalla Commissione si riferiscono alle differenze tra il costo standard del sistema universitario e il costo effettivo sostenuto da ciascun Ateneo.

(la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane - C.R.U.I. ha approvato il 24 ottobre 1996 la relazione generale sul sistema universitario)¹⁰ e per il profondo mutamento negli anni del sistema normativo concernente l'autonomia statutaria e regolamentare degli Atenei (legge n. 168 del 1989) e soprattutto dell'autonomia finanziaria basata sulla gestione budgetaria del finanziamento statale (legge n. 537 del 1993).

Sempre con riferimento alla valutazione del sistema universitario, nel corso del 1996 (18 marzo) ha iniziato a funzionare l'Osservatorio, previsto dall'art. 5 della medesima legge n. 537 del 1993, che ha prodotto al Ministero alcune relazioni, previste nel Piano di sviluppo dell'Università per il triennio 1994-1996, concernenti verifiche finalizzate all'autorizzazione al rilascio da parte di università non statali di titoli di studio universitari aventi valore legale, nonché all'istituzione di nuove università. I compiti dell'Osservatorio spaziano dal rapporto triennale sullo stato dell'istruzione universitaria al Piano triennale di sviluppo dell'Università, al riparto della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle Università, al rapporto triennale sull'attuazione del diritto agli studi universitari e alla relazione annuale sulla valutazione del sistema universitario italiano elaborata sulla base delle relazioni predisposte dai nuclei di valutazione di ciascun Ateneo.

In particolare, l'istituzione di nuove università costituisce uno dei compiti più delicati ed importanti affidati al Ministero dell'università e della ricerca scientifica che deve consentire, con specifici sistemi di monitoraggio, una equilibrata distribuzione delle sedi universitarie che sia compatibile con criteri di efficienza e con le risorse disponibili. Occorre anche tener conto della peculiarità dell'istituzione universitaria nella quale la ricerca è un dovere connesso allo stato di docente universitario, con l'esigenza di una concentrazione di risorse per garantirne un adeguato livello qualitativo.

E' previsto che il predetto Osservatorio per la valutazione, strumento essenziale per orientare le scelte strategiche di governo del sistema universitario affidato al MURST, predisponga una analisi sulle relazioni predisposte dai nuclei di valutazione interna delle Università, confrontandone le metodologie applicate per le verifiche della corretta gestione delle risorse pubbliche, della produttività della ricerca e della didattica, nonché dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, anche ai fini delle successive assegnazioni di risorse finanziarie. I risultati di tale analisi dovranno confluire in una relazione, da presentare entro il prossimo mese di ottobre, sulla valutazione del sistema universitario per il 1995 e gli anni precedenti, anche se potrà essere condizionata dai ritardi nella determinazione delle quote di riequilibrio e, di conseguenza, nell'invio delle relative situazioni finanziarie per ciascuna Università.

Peraltro, anche per il 1996 non si sono perfezionate le intese per la realizzazione di accordi di programma tra le nuove Università ed il MURST, accordi previsti per particolari iniziative, da attivare presso Atenei che le abbiano promosse, con finanziamento a carico del capitolo relativo al fondo di finanziamento.

3.2 *La ricerca scientifica*

Il governo del sistema della ricerca scientifica costituisce punto essenziale dell'attività del Ministero dell'università e della ricerca scientifica, purtroppo non adeguatamente supportata, sul

¹⁰ Gli obiettivi posti in essere dalla C.R.U.I. sono i seguenti:

- a) consolidare ed ampliare l'autonomia delle Università;
- b) mirare ad azioni di governo e di riequilibrio del sistema;
- c) promuovere valutazioni sulla qualità dei risultati delle attività universitarie (ricerca, didattica, servizi);
- d) permettere al sistema universitario di essere presente su tutto lo spettro della formazione post-secondaria;
- e) incentivare la dimensione europea di ogni iniziativa;
- f) sostenere i piani di sviluppo dei singoli Atenei in forma budgetaria e comunque mediante cofinanziamenti dagli enti locali, dall'Unione Europea e dal sistema produttivo;
- g) risolvere in modo non subordinato il rapporto tra Università e Sistema Sanitario Nazionale.