

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA SANITA'

Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

	TITOLO I						TITOLO II						
	PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERI- MENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERI- MENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE				SPESA FINALE
	CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15	ALTRE (1)	TOTALE	TIT I + II
1 RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	5.685	12.519	0	0	0	18.204	0	0	0	0	0	0	18.204
2 STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	143.442	536.487	534.985	0	405.657	1.620.571	8	2.430	0	0	0	2.438	1.623.009
3 MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	149.127	549.006	534.985	0	405.657	1.638.775	8	2.430	0	0	0	2.438	1.641.213
4 IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	142.969	517.812	486.754	0	405.228	1.552.763	8	2.430	0	0	0	2.438	1.555.201
5 ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	473	7.026	48.231	0	428	56.158	0	0	0	0	0	0	56.158
6 RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/XII	0	11.650	0	0	0	11.650	0	0	0	0	0	0	11.650
7 IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (1 - 8)	5.685	12.519	0	0	0	18.204	0	0	0	0	0	0	18.204
8 RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED. AL 31/XII	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9 IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	148.654	530.331	486.754	0	405.228	1.570.967	8	2.430	0	0	0	2.438	1.573.405
10 RESIDUI TOTALI DI STANZIA- MENTO "F" AL 31/XII (6 + 8)	0	11.650	0	0	0	11.650	0	0	0	0	0	0	11.650
11 RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 : 3)	99,68	96,6	90,98	0	99,89	95,86	100	100	0	0	0	100	95,87

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

2) I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUNTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

	TITOLO I						TITOLO II						
	PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERI- MENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERI- MENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE				SPESA FINALE
	CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15	ALTRE (1)	TOTALE	TIT I + II
12 RESIDUI INIZIALI "F" + "C" AL 1/1	14.103	282.881	335.551	0	27.994	660.529	0	33.090	0	0	0	33.090	693.618
13 STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	143.442	536.487	534.985	0	405.657	1.620.571	8	2.430	0	0	0	2.438	1.623.009
14 MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	157.545	819.368	870.536	0	433.651	2.281.100	8	35.520	0	0	0	35.528	2.316.627
15 AUTORIZZAZIONI DI CASSA	154.932	637.116	809.477	0	429.429	2.030.954	8	22.272	0	0	0	22.280	2.053.234
16 PAGAMENTI SU COMPETENZA	130.777	392.869	249.891	0	387.879	1.161.417	8	0	0	0	0	8	1.161.425
17 RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	12.191	124.943	236.863	0	17.349	391.346	0	2.430	0	0	0	2.430	393.776
18 RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	12.191	136.593	236.863	0	17.349	402.996	0	2.430	0	0	0	2.430	405.426
19 PAGAMENTI SU RESIDUI	10.484	111.771	230.001	0	27.852	380.108	0	1.212	0	0	0	1.212	381.320
20 PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	141.261	504.640	479.892	0	415.731	1.541.525	8	1.212	0	0	0	1.220	1.542.745
21 ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) TOTALI (14 - (20 - 23))	2.768	42.074	63.781	0	468	109.091	0	21.850	0	0	0	21.850	130.941
22 RESIDUI TOTALI "F" + "C" AL 31/XII ((14 - (20 - 21))	13.515	272.653	326.863	0	17.451	630.483	0	12.458	0	0	0	12.458	642.941
23 RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 : 14)	98,34	77,76	92,99	0	99,03	89,03	100	62,7	0	0	0	62,71	88,63
24 RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 : 14)	89,66	61,59	55,13	0	95,87	67,58	100	3,41	0	0	0	3,43	66,59
25 RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 : 15)	91,18	79,21	59,28	0	96,81	75,9	100	5,44	0	0	0	5,47	75,14

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

PAGINA BIANCA

Capitolo XII

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica

Sommario

Sintesi e conclusioni.

1. Quadro di riferimento programmatico: 1.1 *Gli obiettivi programmatici;* 1.2 *Il piano triennale di sviluppo;* 1.3 *Le direttive.*

2. Analisi dei risultati contabili e finanziari della gestione: 2.1. *Risultanze contabili per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità;* 2.2 *Dati complessivi;* 2.3 *La struttura di bilancio;* 2.4 *Classificazione economica semplificata;* 2.5 *I fondi speciali;* 2.6 *Le proiezioni autorizzazioni di cassa-massa spendibile;* 2.7 *I residui passivi;* 2.8 *Massa impegnabile;* 2.9 *Massa spendibile;* 2.10 *Analisi della spesa per categorie;* 2.11 *Evoluzione degli stanziamenti nella legge di bilancio per l'esercizio 1998.*

3. Analisi economiche dei risultati: 3.1 *La valutazione del sistema universitario:* 3.1.1 *La quota di riequilibrio;* 3.1.2 *Gli indicatori di valutazione del sistema universitario;* 3.2 *Il finanziamento dell'edilizia sportiva universitaria;* 3.3 *Edilizia universitaria generale, dipartimentale e residenziale;* 3.4 *Le valutazioni di risultato dell'istruzione universitaria;* 3.5. *La valutazione della ricerca scientifica:* 3.5.1 *Lo Stato della ricerca scientifica;* 3.5.2 *I soggetti impegnati nella ricerca.*

4. Organizzazione e procedimenti: 4.1 *Analisi dello schema organizzativo per centri di responsabilità e funzioni-obiettivo;* 4.2 *Profili attuativi della legge n. 127 del 1997.*

5. Gestione del personale.

Esercizio 1997 - Risultati della gestione per funzioni obiettivo - dati di competenza*(in milioni)*

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizzaz. di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico e amministrativo	15.452	17.598	606	14.475	14.470	10.835	3.640	977
2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	114.986	200.905	83.027	114.650	114.649	5.173	109.477	337
3 Funzionamento università	11.095.341	6.182.203	464.531	11.094.693	10.953.602	5.310.078	5.784.615	648
4 Ricerca scientifica	3.611.749	2.916.671	2.685.030	3.573.982	3.573.803	1.939.776	1.634.206	37.767
5 Interventi nelle aree depresse	426.404	344.922	340.966	426.183	426.182	13.863	412.320	221
6 Servizi generali	15.340	17.508	472	14.093	14.089	9.410	4.683	1.247
TOTALE	15.279.272	9.679.808	3.574.632	15.238.075	15.096.795	7.289.134	7.948.940	41.198

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

Sintesi e conclusioni.

Il sistema universitario è caratterizzato da un periodo transitorio nel quale sono in corso di definizione gli interventi normativi diretti a completare l'assetto autonomistico delle università e degli enti di ricerca. Accanto a tale necessario completamento va potenziata l'attività di valutazione del Ministero, come criterio di determinazione delle scelte, nella necessaria correlazione tra esigenze, obiettivi e mezzi; come metodologia di misurazione e verifica dell'efficienza e dell'efficacia dei risultati; come requisito intrinseco dei processi decisionali a tutti i livelli, dall'allocazione delle risorse alla riprogettazione dei corsi di studio, al vaglio delle iniziative di ricerca, alla finalizzazione della stessa attività amministrativa. Stenta, infatti, a trovare applicazione 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' mancata, d'altra parte, anche nel 1997 qualsiasi attività sistematica di valutazione della ricerca, sia per una carente cultura della valutazione in senso ampio e sia perché non sono stati definiti obiettivi chiari per quanto riguarda i programmi di ricerca. Gli enti e gli istituti di ricerca non hanno avuto precisi punti di riferimento delle loro attività, accentuando una tendenza alla polverizzazione degli interventi. Il Ministero accentua la caratterizzazione di organismo di impulso e di coordinamento degli enti di ricerca, tuttavia non dotato di strumenti e procedure idonei per la valutazione dei risultati della ricerca svolta dagli enti stessi, con conseguente indebolimento dei compiti programmatori che in tale attività dovrebbero trovare il proprio supporto. Solo nel 1998 sono stati attivati strumenti e procedure dell'Amministrazione per la valutazione dei risultati dei processi decisionali con riferimento alla ricerca ed alla formazione di livello universitario, oltre che all'attività gestionale e amministrativa, centrale e periferica; con decreto legislativo dell'aprile 1998 è stato istituito presso il Ministero il comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca con compiti di indirizzo per i criteri generali delle attività di valutazione dei risultati della ricerca, di promozione della sperimentazione, di applicazione di metodologie di valutazione, favorendo il confronto e la cooperazione tra le diverse istituzioni nazionali ed internazionali operanti nel settore. In tal modo si sono avviati i primi strumenti necessari per porre il Ministero 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 dal sistema universitario e dagli enti di ricerca dipendenti. L'attività di valutazione, in attuazione della specifica delega contenuta nella legge n. 59 del 1997, dovrebbe consentire inoltre l'utilizzo delle risorse disponibili per il soddisfacimento delle domande e dei diritti dell'utenza studentesca secondo criteri di efficienza, efficacia e di trasparenza.

Nell'attesa della definizione di tale quadro globale e complessivo il Ministero ha affidato all'Osservatorio per la valutazione, previsto dall'art. 1, comma 90, della legge n. 62 del 1996, l'individuazione di criteri per determinare le condizioni soggettive ed oggettive per una graduale separazione organica degli atenei sovraffollati. Le prime indicazioni metodologiche sono contenute nella relazione presentata dall'Osservatorio al Ministero nei primi mesi del 1997; ad esse ha fatto seguito nel dicembre 1997 l'istituzione delle università di Catanzaro e del Sannio, con sede in Benevento ed è stato, infine, emanato il 30 marzo 1998 il decreto ministeriale con il quale sono stati definiti criteri per l'individuazione degli atenei e delle facoltà sovraffollate, per numero di studenti e di docenti, e criteri per la graduale separazione organica degli stessi.

Il Ministero dell'università e della ricerca scientifica è una amministrazione di trasferimenti, principalmente a favore delle università; dei 15.238 miliardi complessivi di spesa

per il 1997, 10.948 miliardi sono stati destinati alle università, con un incremento del 6,2% rispetto all'analogo dato per il 1996 (10.303 miliardi).

I risultati della gestione 1997 in termini di massa impegnabile, secondo la classificazione per funzioni obiettivo, pongono in evidenza la preponderanza delle spese relative al "funzionamento università" (10.041,6 miliardi; 10.323,2 nel 1996); si conferma così la connotazione del MURST come Amministrazione di trasferimenti alle università.

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, in termini di massa impegnabile, per la microfunzione "osservatorio sul sistema universitario", che comprende le attività già classificate nel 1996 come "valutazione del sistema universitario", pari a 2.115 milioni risulta in netta crescita rispetto al precedente esercizio (855 milioni), e denota una tendenza ad una maggiore attenzione per i profili di monitoraggio delle somme trasferite alle università e per il coordinamento dell'attività dei nuclei di valutazione delle università; di tale spesa 2.070 milioni si riferiscono ad oneri di funzionamento e 45 milioni attengono ad investimenti.

I trasferimenti alle università risultano significativamente incrementate nel corso del 1997; difatti, lo stanziamento del capitolo in cui si concentra la parte prevalente della spesa ministeriale (il cap. 1263, relativo al "fondo per il finanziamento delle università"), come già detto, è stato incrementato nel corso dell'esercizio, con una spesa complessiva di 9.913,6 miliardi (9.130,9 miliardi nel 1996) in termini di impegni.

Per quanto riguarda la funzione relativa alla Ricerca scientifica (3.702,4 miliardi; 3.441 nel 1996), principalmente concentrata nella ricerca applicata (2.792 miliardi in termini di massa spendibile; 2.321 nel 1996), deve constatarsi la scarsa capacità di spesa del Ministero; il rapporto tra i pagamenti e la massa spendibile è al di sotto del 10%. 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.

Restano da riorganizzare e potenziare anche le funzioni relative agli accordi internazionali per la ricerca (264,8 miliardi; 244,9 nel 1996) e la programmazione, l'indirizzo e il coordinamento (144 miliardi in termini di massa impegnabile); per quest'ultima il rapporto tra pagamenti (88 miliardi) e massa spendibile (396 miliardi) è stata nel 1997 appena del 22%, ponendo in evidenza le difficoltà e le lentezze della gestione.

Sono rimasti punti essenziali per un'efficace attività del Ministero, pur nella complessità di un sistema normativo complesso, specialmente in materia di ricerca scientifica e tecnologica, la cui revisione è in corso di avvio, 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.

1. Quadro di riferimento programmatico.

1.1 Gli obiettivi programmatici.

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 piano della gestione delle risorse, da compiti operativi ben definiti, con riferimento ad un comparto caratterizzato da una disciplina normativa complessa e frastagliata.

Il Ministero continua a caratterizzarsi come organismo di impulso e di coordinamento degli enti di ricerca, tuttavia non dotato di strumenti e procedure idonei per la valutazione dei

risultati della ricerca svolta dagli enti stessi, con conseguente indebolimento dei compiti programmatori che in tale attività dovrebbero trovare il loro supporto.

Il completamento del processo di riforma del sistema universitario e di quello della ricerca costituiscono fattori decisivi per lo sviluppo della competitività e per la capacità di esercitare un ruolo non subalterno nel processo di integrazione europea. Gli obiettivi di fondo della riforma del sistema universitario sono la piena operatività del nuovo sistema di reclutamento scientifico dei docenti, la piena operatività dell'autonomia didattica degli atenei, l'armonizzazione della durata effettiva degli studi universitari nel quadro dei riferimenti europei, la crescita degli investimenti in edilizia universitaria, il potenziamento degli interventi per il diritto allo studio.

Nel documento di programmazione economico-finanziaria 1998-2000 viene definito come obiettivo prioritario il rilancio dell'iniziativa pubblica nel campo della ricerca con conseguenti riflessi sullo sviluppo delle attività di ricerca private. Con l'art. 18 della legge n. 59 del 1997, in relazione alla delega di cui al precedente articolo 11, comma 1, lett. d), sono state tracciate le linee guida per il riordino del sistema della ricerca secondo tre direttrici principali:

- l'autonomia amministrativa dei singoli enti;
- le modalità di interazione dei singoli enti;
- l'attribuzione di precise responsabilità per i progetti di ricerca.

In applicazione di tale disposizione è stato emanato il decreto ministeriale 23 ottobre 1997.

In ambito comunitario, nel quale va ricondotto il riordino del sistema della ricerca, il "V Programma quadro" delinea una serie di orientamenti comuni per quanto attiene alle tecnologie emergenti: della vita e dell'ambiente; dell'informazione e delle comunicazioni.

Nell'aprile 1998 è stato approvato, a seguito della delega contenuta nella legge n. 59 del 1997, un testo di "norme per la programmazione, il coordinamento e la valutazione della ricerca scientifica e tecnologica" che definisce i seguenti obiettivi programmatici:

- l'incremento e la razionalizzazione delle risorse assegnate alla ricerca ed alla innovazione tecnologica;
- l'individuazione di uno strumento finanziario specifico per interventi di ricerca di interesse strategico nazionale;
- l'incentivazione ed il sostegno della ricerca e dell'innovazione tecnologica nelle piccole e medie imprese, promuovendo servizi tecnologicamente avanzati e riformando le modalità di funzionamento del Fondo per l'Innovazione Tecnologica (FIT) e del Fondo speciale per la ricerca applicata (FRA), per facilitare l'accesso delle imprese stesse ai fondi per la ricerca e per favorire l'inserimento dei ricercatori;
- la riqualificazione, con strumenti di mobilità e di incentivazione, del personale impiegato nel sistema della ricerca.

E' stato così definito un modello di coordinamento e di programmazione della ricerca scientifica e tecnologica che fa perno sul documento di programmazione economica e finanziaria e su un apposito strumento programmatico rappresentato dal programma nazionale della ricerca di durata triennale e ad individuare quale strumento finanziario il Fondo speciale per la ricerca nel quale far convergere risorse aggiuntive per il cofinanziamento di interventi strategici di ricerca di interesse nazionale; sono stati creati nuovi organi consultivi, quali il Comitato di esperti per la politica della ricerca e l'Assemblea della Scienza e della Tecnologia articolata in Consigli scientifici nazionali per aree tematiche; sono state promosse attività di valutazione della ricerca con un autonomo Comitato; sono state semplificate le procedure per la nomina dei presidenti degli enti, si è rafforzato il coordinamento dei flussi finanziari per gli enti di ricerca.

Per il finanziamento della ricerca in tale decreto è previsto, tra l'altro, l'afflusso in apposito fondo nello stato di previsione del Ministero degli stanziamenti da destinare al Consiglio nazionale delle ricerche, all'Agenzia spaziale italiana, all'Osservatorio geografico sperimentale ed ad altri enti ricerca, con una procedura di ripartizione che coinvolge le competenti commissioni parlamentari.

Il documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001 definisce l'alta formazione e la ricerca fattori determinanti per lo sviluppo della competitività del nostro Paese e per la sua capacità di esercitare un ruolo non subalterno nel processo di integrazione europea. Vengono delineati quali obiettivi programmatici prioritari della riforma della ricerca:

- l'incremento e la razionalizzazione delle risorse assegnate alla ricerca e all'innovazione tecnologica, al fine di convergere gradualmente verso la media europea del 2% del rapporto di spesa tra Ricerca e PIL;
- l'individuazione di uno strumento finanziario specifico per interventi di ricerca di interesse strategico nazionale;
- l'incentivazione ed il sostegno della ricerca e dell'innovazione tecnologica nelle imprese, anche con la riforma delle modalità di funzionamento del Fondo per l'Innovazione Tecnologica (FIT) e del Fondo speciale per la ricerca applicata (FRA);
- la riqualificazione, anche con strumenti di mobilità e di incentivazione, del personale già impiegato nel sistema ricerca.

1.2 Il Piano triennale di sviluppo.

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 1994-1996¹; non è stato adottato il successivo Piano per il triennio 1997-1999 in conseguenza dell'emanazione della legge n. 59 del 1997 ed è stato pertanto completato nel 1997 il piano di sviluppo 1994-1996, facendo coincidere la prima applicazione del nuovo sistema programmatico con il triennio 1998-2000. Il Ministro ha provveduto con proprio decreto del 30 ottobre 1997 per il finanziamento delle iniziative di decongestionamento dei mega atenei di Milano, Napoli e Roma e con decreto del dicembre 1997 all'istituzione delle università di Catanzaro e del Sannio, con sede in Benevento.

Con il regolamento introdotto con d.P.R. 27 gennaio 1998 n. 25 (in applicazione dell'articolo 20, comma 8, lettere a) e b) della legge 15 marzo 1997 n. 59, è stata prevista una profonda modifica della disciplina riguardante, tra l'altro, lo sviluppo e la programmazione del sistema universitario, con specifica abrogazione delle disposizioni di cui agli articoli da 1 a 6, e 15 della legge n. 245 del 1990². Con decreto ministeriale n. 267 del 6 marzo 1998, attuativo

¹ 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 obiettivi parametri di sviluppo e di riequilibrio del sistema stesso, nonché di adeguate metodologie.

² Sono strumenti della programmazione di cui al d.P.R. n. 25 del 1998 l'istituzione, la soppressione o la trasformazione di corsi, facoltà o atenei, l'adeguamento delle risorse delle università, ivi comprese quelle per strutture e personale universitario, gli accordi di programma tra Ministero, atenei e altri soggetti pubblici e privati, la partecipazione e il sostegno ad iniziative cofinanziate dall'Unione europea o da soggetti terzi. La nuova procedura di determinazione per un triennio degli obiettivi del sistema universitario e della finalizzazione delle relative risorse

del d.P.R. 27 gennaio 1998 n. 25, sono stati definiti gli obiettivi del sistema universitario per il triennio 1998-2000 e la finalizzazione delle relative risorse. Gli obiettivi posti dal decreto sono stati il miglioramento del funzionamento e della qualità della vita della comunità universitaria, la qualità del processo formativo, il riequilibrio del sistema in rapporto all'offerta e alla domanda di istruzione universitaria, prioritariamente all'interno dei bacini di utenza territoriali interessati. Con decreto del 30 marzo 1998, sulla base degli orientamenti dell'Osservatorio e delle competenti commissioni parlamentari, sono stati individuati prioritariamente come affollati, per numero di studenti e di docenti, le università di Roma La Sapienza, Bologna, Milano, Napoli Federico II, Bari e Torino³, e sono stati definiti criteri e modalità degli interventi nei medesimi atenei.

Della scarsa capacità di realizzazione concreta del piano di sviluppo è espressione il forte scostamento tra pagamenti (85,7 miliardi) e massa spendibile (390,7 miliardi) nell'ambito della relativa microfunzione, che ha generato l'aumento dei residui passivi (206,4 miliardi).

Per la predisposizione del primo piano triennale, in applicazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 25 del 1998, sono state dettate indicazioni con nota ministeriale del 29 aprile 1998. La nuova disciplina Trova applicazione nel piano relativo agli esercizi 1998-2000, con indicazione della ripartizione delle risorse finanziarie negli esercizi stessi, pari a 110 miliardi per il 1998, 120 miliardi per il 1999, e 130 miliardi per il 2000⁴. Tra le novità del decreto legislativo n. 25 del 1998 è stata prevista la possibilità delle università, secondo una procedura semplificata⁵, di istituire in via autonoma nuove facoltà e corsi, con l'obbligo della sola comunicazione al Ministero, con oneri ad esclusivo carico dei propri bilanci e senza oneri aggiuntivi sui trasferimenti statali.

Le disponibilità complessive del Piano per il 1997 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 carenza 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 finanziarie⁶.

finanziarie prevede l'acquisizione del parere del Consiglio Universitario nazionale (CUN), della Conferenza dei rettori delle università (CRUI) e del Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU), nonché delle competenti commissioni parlamentari.

³Per le università individuate come sovraffollate è prevista la predisposizione, con il coinvolgimento delle facoltà interessate, da parte delle stesse di un progetto di decongestionamento, basato sull'analisi e valutazione della situazione attuale della domanda e dell'offerta di istruzione universitaria nel bacino territoriale di riferimento. L'analisi di supporto al progetto di decongestionamento deve fondarsi su indicatori riferiti alla quantità e qualità dei servizi di formazione offerti, al funzionamento delle strutture didattiche, di ricerca e di gestione, alla funzionalità delle strutture decisionali.

⁴In relazione agli obiettivi indicati nel piano triennale è previsto che le università formulino proposte corredate da una relazione tecnica del proprio nucleo di valutazione, con riferimento alla congruità tra proposte, obiettivi dichiarati e mezzi indicati.

⁵Sulla base di una relazione tecnica del nucleo di valutazione interno ed acquisito il parere favorevole del comitato regionale di coordinamento, presieduto dal rettore dell'università avente sede nella regione e secondo una composizione comprendente il presidente della regione e rappresentanti degli studenti.

⁶In 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

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.

Causa non secondaria delle disfunzioni è il ritardo con il quale sono stati istituiti i nuclei di valutazione presso le singole università, privando il Ministero di elaborazioni adeguate alle richieste esigenze informative⁷. Nel corso del mese di dicembre 1997 l'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario ha avviato un monitoraggio dell'evoluzione organizzativa ed istituzionale dei nuclei di valutazione ed una analisi delle relazioni relative all'anno 1996.

Ai sensi dell'art. 20, comma 8, lettera b) della legge n. 59 del 1997 è stato emanato il D.P.R. n. 491 del 2 dicembre 1997 concernente il regolamento recante l'istituzione del Consiglio nazionale degli studenti universitari.

1.3 Le direttive.

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, per la quale occorre segnalare la situazione di ritardo che ancora caratterizza il Ministero.

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 avrebbe dovuto 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.

Tra le direttive ministeriali di particolare rilevanza è quella relativa all'orientamento universitario, emanata il 6 agosto 1997, strettamente raccordata con l'altra indirizzata all'orientamento scolastico e professionale degli studenti, nel quadro di un necessario coordinamento ed integrazione delle scuole e delle università. In particolare, la direttiva definisce i seguenti obiettivi: l'attivazione del regolamento in materia di accessi all'istruzione universitaria e delle connesse attività di orientamento; l'agevolazione nei primi anni di corso dell'orientamento e della mobilità degli studenti sulla base di una più chiara individuazione dei profili professionali; la definizione e la sperimentazione di nuove modalità per gli accessi alle università; la finalizzazione ed il rafforzamento delle attività di orientamento collegate alla didattica disciplinare, anche con le diverse forme di tutorato e di assistenza agli studenti; la realizzazione di rapporti interistituzionali con le scuole, gli enti locali ed i rappresentanti del mondo del lavoro, della produzione e delle professioni; la previsione in ogni ateneo di un sistema informativo in grado di far conoscere costantemente i risultati degli studi; la qualificazione dell'accoglienza degli studenti per una migliore conoscenza delle strutture

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.

⁷ Nel corso del 1997 sono state attivate le procedure per l'attivazione dei nuclei di valutazione di tutte le università statali.

universitarie e per una partecipazione attiva agli studi; la garanzia di una efficace valutazione, a livello locale e nazionale, delle attività di orientamento.

In applicazione della disposizione prevista dall'art. 1, comma 90, della legge n. 662 del 1996, collegata alla legge finanziaria⁸, 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, espunti dalla programmazione triennale. 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 prioritario⁹. Ad esso ha fatto seguito nel dicembre 1997 il decreto di istituzione delle università di Catanzaro e del Sannio, con sede in Benevento ed infine il decreto ministeriale del 30 marzo 1998 con il quale sono stati definiti criteri per l'individuazione degli atenei e delle facoltà sovraffollate, per numero di studenti e di docenti, e criteri per la graduale separazione organica degli stessi.

Il criterio di riparto di una quota crescente del finanziamento statale in ragione del costo standard da queste sostenuto mira gradualmente a ridurre inefficienze e distorsioni accumulate nel tempo, spingendo verso una riduzione nelle differenze di qualità dei servizi prestati. Rimangono tuttavia alcune carenze del modello di rilevazione con particolare riferimento ad una esaustiva considerazione degli obiettivi di qualificazione della ricerca e di qualità della didattica.

In applicazione dell'art. 4 della legge n. 390 del 2 dicembre 1991¹⁰ è stato emanato il d.P.C.M. 30 aprile 1997 finalizzato in primo luogo alla definizione dei criteri relativi alla condizione economica ed al merito al fine di individuare gli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi beneficiari degli interventi per il diritto allo studio universitario non destinati alla generalità della popolazione universitaria.

Sempre in materia di diritto allo studio con decreto ministeriale n. 245 del 21 luglio 1997 è stato emanato un regolamento recante norme in materia di accessi all'istruzione universitaria e di connesse attività di orientamento e con decreto ministeriale n. 306 del 25 luglio 1997 il regolamento recante disciplina in materia di contributi universitari.

In applicazione dell'art. 3 comma 11 della stessa legge n. 390 del 1991, e con applicazione a partire dall'anno scolastico 1998-1999, sono stati emanati appositi decreti ministeriali in data 28 febbraio 1998 e 26 maggio 1998.

⁸ L'art. 1, comma 90, della legge n. 662 del 1996, collegata alla legge 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".

⁹ La separazione degli atenei sovraffollati non comporta necessariamente suddividere o sdoppiare tutte le facoltà, ma solo quelle che presentano problemi di sovraffollamento e di congestionamento. Inoltre, gli interventi del Ministero devono tener conto delle varie possibilità organizzative dell'offerta didattica.

¹⁰ Con l'art. 4 della legge 2 dicembre 1991 n. 390 è stato demandato al Governo il compito di stabilire: a) i criteri per la determinazione del merito e delle condizioni economiche degli studenti ai fini dell'accesso ai servizi e al godimento degli interventi non destinati alla generalità degli studenti; b) le tipologie minime ed i relativi livelli degli interventi che le regioni debbono attuare per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale per la concreta realizzazione del diritto agli studi universitari; c) gli indirizzi per la graduale riqualificazione della spesa.

2. Analisi dei risultati contabili e finanziari della gestione.

2.1 Risultanze contabili per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità.

Il rendiconto 1997, così come per ogni altra Amministrazione, viene presentato, in primo luogo, nella versione sperimentale già avviata dal precedente esercizio 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 in allegato nell'elaborazione per funzioni obiettivo, nelle quali le funzioni di primo, di secondo e di terzo livello sono incrociate con la classificazione economica semplificata.

Per l'esposizione dei risultati del rendiconto, secondo tale schema sperimentale, adottato già nell'esercizio 1996, vengono esposti i dati relativi alla formazione ed all'utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità.

L'esigenza di ripartire le spese di carattere generale tra le diverse funzioni ha richiesto la necessità di procedere a stime, alle quali ha provveduto la stessa Amministrazione, costruite 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 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).

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 e che comunque contengono una classificazione di maggiore dettaglio, va rilevato che il centro di responsabilità degli *affari economici* è presente in tutte le funzioni del Ministero.

L'*indirizzo politico amministrativo* è ripartito tra il *Gabinetto* e gli *Affari economici*; l'*Autonomia universitaria e condizione studentesca* è presente nelle funzioni di *programmazione, indirizzo e coordinamento, di funzionamento università e di servizi generali*.

Nella classificazione adottata per il 1997 sono state individuate ulteriori specifiche microfunzioni ritenute utili per una migliore rilevazione di compiti dell'amministrazione, quali *il coordinamento e l'indirizzo per l'area sanitaria* nell'ambito della programmazione, *indirizzo e coordinamento, l'indirizzo ed il coordinamento degli enti di ricerca, gli accordi internazionali per la ricerca e la promozione ed il coordinamento della ricerca spaziale* nell'ambito della ricerca scientifica.

I centri di responsabilità del Ministero coincidono, oltre che con il Gabinetto e Segreterie particolari, con i Dipartimenti per gli Affari economici, per l'Autonomia universitaria e condizione studentesca, per lo Sviluppo e potenziamento dell'attività di ricerca; la gestione si è articolata in ventidue unità previsionali di base.

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 funzione di "ricerca scientifica", in relazione ai compiti di ricerca di base promozione e coordinamento della ricerca spaziale.

2.2 Dati complessivi.

Nel 1997 a fronte di stanziamenti definitivi per il Ministero dell'università e della ricerca scientifica di 15.279 miliardi ai quali si aggiungono 148,3 miliardi di residui di stanziamento, dei quali 141,2 miliardi provenienti dalla competenza, la massa impegnabile è stata di 15.685 miliardi, la massa spendibile di 19.375 miliardi; i pagamenti complessivi sono stati di soli 8.169 miliardi, a fronte di un importo dei residui passivi totali al 31 dicembre 1997, pari a 10.810 miliardi, dei quali 7.948 miliardi provenienti dalla competenza.

Gli impegni effettivi di competenza sono stati pari a 15.238 miliardi, con un aumento del 9,1% rispetto al 1996 (13.956,3 miliardi) e si sono realizzate economie per 41,2 miliardi, di molto aumentate rispetto ai 9,4 miliardi del precedente esercizio.

Su tale dato influisce un ammontare di residui di stanziamento pari a 148,3 miliardi, che sono stati decurtati di circa 29 miliardi in applicazione dell'art. 3 della legge n. 94 del 1997, in gran parte (171,2 miliardi) provenienti dalla competenza dell'anno. Le decurtazioni si riferiscono essenzialmente agli accordi di programma (cap. 7520; l'intero importo dei residui di 29 miliardi).

Va rilevato, inoltre, che in sede di revisione dei residui di stanziamento sono stati eliminati dalla stessa Amministrazione 47,8 miliardi provenienti da pregressi esercizi, iscritti nel cap. 7524, destinati al CIRA (Centro italiano di ricerche aerospaziali).

I pagamenti sono avvenuti per 7.289 miliardi per competenza e 880 miliardi in conto residui. Il rapporto tra l'autorizzazione di cassa e la massa spendibile è stata di poco inferiore al 50%. Appena superiore al 42% è stato il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile.

Per il Ministero dell'università e della ricerca scientifica, oltre alle generali funzioni, comuni anche alle altre amministrazioni, dell'indirizzo politico amministrativo e dei servizi generali e di supporto, le funzioni obiettivo, in termini di massa impegnabile, sono: il *funzionamento università* (11.121 miliardi), la *Ricerca scientifica* (3.702,4 miliardi), la *programmazione, l'indirizzo ed il coordinamento* (144,1 miliardi), *interventi nelle aree depresse* (686,9 miliardi).

In termini di impegni effettivi le risultanze del 1997 sono state di poco inferiori: il *funzionamento università* (10.953,6 miliardi), la *ricerca scientifica* (3.573,7 miliardi), la *programmazione, l'indirizzo ed il coordinamento* (114,6 miliardi), *interventi nelle aree depresse* (426,1 miliardi).

In termini di massa spendibile, nella quale confluisce la massa dei residui passivi, le risultanze del 1997 sono di gran lunga superiori: il *funzionamento università* (11.378,5 miliardi), la *ricerca scientifica* (6.311,5 miliardi; di essi ben 2.792,9 miliardi si riferiscono ad investimenti per la ricerca applicata), la *programmazione, l'indirizzo ed il coordinamento*

(396,2 miliardi; di essi ben 303, 8 miliardi si riferiscono ad interventi), *interventi nelle aree depresse* (1.252,3 miliardi; di essi ben 1.247,8 miliardi si riferiscono ad interventi).

L'incidenza complessiva della funzione concernente il *funzionamento università* rispetto all'intero stato di previsione del Ministero è del 72,6% in termini di stanziamenti, del 70,9% in termini di massa impegnabile, del 72,5% in termini di impegni effettivi, e di appena il 58,7% in termini di massa spendibile. A fronte di tale situazione vi sono state consistenti giacenze di tesoreria delle università.

2.3 La struttura di bilancio.

Il conto per il 1997 è stato predisposto secondo l'articolazione dei Dipartimenti, ai sensi del d.P.R. 6 settembre 1996 n. 522, regolamento di organizzazione 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.

Inoltre, lo stesso consuntivo per il 1997 è stato redatto secondo quattro centri di responsabilità amministrativa (Gabinetto, Affari economici, Autonomia universitaria e condizione studentesca, Sviluppo e potenziamento dell'attività di ricerca) e ventidue unità previsionali di base.

Le ragioni per le quali l'esercizio 1997 limita la significatività del raffronto con i risultati dei precedenti esercizi discendono, come già detto, dalle rilevanti modifiche organizzative che sono intervenute 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 (per la mancanza di significativa raffrontabilità con 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.

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 1997 profonde innovazioni atte a ricondurlo ad una completa coerenza con il disegno normativo delineato dalla legge n. 168 del 1989.

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 e che si presta a confusioni nella allocazione di risorse; basti pensare che attualmente nello stato di previsione del Ministero, compiti di programmazione sono contenuti nell'ambito di funzioni di terzo livello della funzione "ricerca scientifica", quali piani pluriennali di attività degli enti di ricerca, programmi nazionali di ricerca, programmi di collaborazione tra gli enti pubblici.

Le sole modifiche intervenute nello stato di previsione per il 1997 hanno riguardato: l'istituzione di capitoli per il pagamento dei buoni pasto ai dipendenti, per il finanziamento dei trattamenti economici accessori, per le spese relative a studi e ricerche correlate alle esigenze dell'innovazione tecnologica.

In particolare è stato istituito il cap. 7111 per la realizzazione e l'utilizzo, da parte degli Osservatori astronomici ed astrofisici, di strumenti ed impianti di ricerca astronomica ed astrofisica (8 miliardi).

Infine, è stato istituito il cap. 7528 per lo sviluppo della ricerca nel settore della luce di sincrotrone nei laboratori di Trieste e Grenoble (29,5 miliardi, peraltro interamente in economia).

2.4 Classificazione economica semplificata..

Secondo la classificazione economica semplificata, in termini di impegni effettivi, modificata rispetto al precedente esercizio, le spese per "interventi" sono state pari a 10.726 miliardi (9.513,3 miliardi nel 1996); tra di esse è compreso il cap. 1263 riguardante il finanziamento ordinario delle università e dei consorzi universitari con una spesa per il 1997 di 9.913,6 miliardi; per i consorzi il finanziamento per il 1997 è stato di 39,5 miliardi (Tabella A01); le altre categorie economiche espongono: 56,5 miliardi per il "funzionamento", dei quali 40,3 miliardi per il personale, 4.314,2 miliardi per "investimenti".

Nell'ambito delle spese per "interventi" i finanziamenti alle università sono stati di 10.040,2 miliardi (9.158,4 miliardi nel 1996), quelli alle Istituzioni Scientifiche, Consorzi Universitari e Fondazioni di 148,8 miliardi e quelli per il diritto allo studio di 272,7 miliardi. Sono stati assegnati nel 1997 contributi di 5 miliardi per gli Istituti superiori di grado universitario legalmente riconosciuti (ISEF) (cap. 1258) (Tabella A02).

La parte prevalente della spesa per il "funzionamento" ha riguardato la diretta collaborazione degli organi di direzione politica per 11,8 miliardi, dei quali 9,3 per spese di personale; in misura minore ha inciso la gestione delle risorse umane (5,4 miliardi) nell'ambito dei servizi generali, di cui 3,3 miliardi per spese di personale. Non è possibile effettuare significativi raffronti con il precedente esercizio perchè le spese di funzionamento delle università sono state iscritte nel 1997 tra gli interventi, secondo una classificazione di maggiore trasparenza e chiarezza.

Le spese per "investimenti" sono state concentrate nella ricerca di base con 1.605,5 miliardi (1.976,1 miliardi nel 1996), seguita a breve distanza dalla promozione ed il coordinamento della ricerca spaziale (1.038 miliardi), e quindi a distanza dalla ricerca applicata (478,7 miliardi; 375 miliardi nel 1996), dalla programmazione di interventi di ricerca ed alta formazione cofinanziati dalla U.E. (422,6 miliardi; 326 miliardi nel 1996) e dall'edilizia universitaria con 369 miliardi (550 miliardi nel 1996).

Quanto alla ripartizione delle spese secondo la classificazione economica semplificata incrociata con le funzioni obiettivo si rileva la concentrazione degli *investimenti* nell'ambito della *ricerca scientifica*, per la ricerca di base e per la promozione ed il coordinamento della ricerca spaziale, e degli *interventi* nella funzione di *programmazione, indirizzo e coordinamento*, in relazione alla predisposizione dei piani di sviluppo dell'università.

In termini di rilevanza finanziaria è prevalente nell'ambito degli *interventi* il fondo per il finanziamento ordinario delle università e dei consorzi interuniversitari, con una spesa in termini di impegni per il 1997 di 9.913,6 miliardi. Sempre nell'ambito degli *interventi*, con una modificazione rispetto al precedente esercizio, sono classificati il diritto allo studio e la formazione post-laurea, nonché il funzionamento di istituzioni scientifiche, consorzi interuniversitari e fondazioni.

Le spese per *investimenti* sono concentrate nella ricerca di base, in quella applicata, nella programmazione ed il coordinamento della ricerca spaziale e nella programmazione di interventi di ricerca ed alta formazione cofinanziati dalla U.E..

La spesa per il *funzionamento* riveste carattere marginale, con maggiore concentrazione nella funzione dei servizi generali, ed è connessa agli oneri di personale ed acquisto di beni e servizi per il funzionamento dei centri di responsabilità.

2.5 I fondi speciali.

La legge finanziaria per il 1997 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 10 miliardi per il 1997, di 75 miliardi per il 1998, e 70 miliardi per il 1999.

Nella tabella C, che si riferisce alle quantificazioni necessarie all'attuazione delle leggi affidate alla finanziaria, è stato ridotto lo stanziamento per l'edilizia universitaria (cap. 7109; 395 miliardi), è stato incrementato quello diretto al potenziamento delle attività sportive universitarie (cap. 1261; da 10 a 15 miliardi).

Sono stati incrementati gli stanziamenti in favore del C.N.R. (cap. 7502; da 1.000 a 1.013 miliardi) e dell'ASI (capp. 7504 e 7527; da 950 a 1.037 miliardi).

Sono stati finanziate, inoltre, il piano triennale di sviluppo dell'università e per l'attuazione del piano quadriennale 1986-1990 (cap. 1256; 105 miliardi) e le università non statali (cap. 1262; 137 miliardi).

Il citato ultimo piano è stato finanziato con 100 miliardi nella tabella F della legge finanziaria; sono stati altresì finanziati gli interventi di edilizia universitaria con 25,9 miliardi.

Per quanto riguarda il 1998, nella tabella C sono riportati stanziamenti per 3.115 miliardi nel 1998, per 3.218 miliardi nel 1999 e 3.358 miliardi nel 2000; di essi la parte prevalente è quella destinata al finanziamento dell'Agenzia Spaziale Italiana (ASI) per 1.222 miliardi, ai sensi delle leggi n. 186 del 1988 e n. 233 del 1995, e del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), per 1.000 miliardi, in applicazione della legge n. 951 del 1977.

Nella tabella F sono riportati, per il finanziamento di leggi di spesa aventi carattere pluriennale, accantonamenti per *interventi nel settore della ricerca* per 175 miliardi nel 1998, 97 miliardi nel 1999 e 30 miliardi nel 2000; in particolare, 73 miliardi per il 1998 sono il finanziamento, previsto dall'art. 5 della legge n. 266 del 1997, di interventi del predetto settore.

2.6 Le proiezioni autorizzazioni di cassa-massa spendibile.

La massa dei residui concorre insieme agli impegni di competenza a determinare il volume della massa spendibile da porre a raffronto con le autorizzazioni di cassa iscritte per il medesimo esercizio.

Il coefficiente di realizzazione che si desume da tale raffronto è dell'84,4% in termini complessivi, mentre il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile è del 42,16% dato ultimo che denota un modesto grado di pagamenti rispetto alle disponibilità, con conseguente accrescimento dei residui passivi.

Secondo un'analisi per funzioni obiettivo la percentuale più bassa nel rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazione di cassa si è avuta nella *programmazione, indirizzo e coordinamento* (43,99%; dal rapporto tra 88,3 e 200,9 miliardi), seguita da quella per *gli interventi nelle aree depresse* (62,31%; dal rapporto tra 214,9 e 344,9 miliardi) e per *i servizi generali* (65,32%; dal rapporto tra 11,4 e 17,3 miliardi); la percentuale più alta per il *funzionamento università* (89,39%; dal rapporto tra 5.526,3 e 6.182,2 miliardi).

La stessa analisi riferita al rapporto tra pagamenti e massa spendibile pone in evidenza una percentuale minima del 17,16% per *gli interventi nelle aree depresse*, seguita dalla *programmazione, indirizzo e coordinamento* (22,31%) e dalla *ricerca scientifica* (36,69%); la percentuale più alta per *l'indirizzo politico e amministrativo* (70,06%).