

Nell'ambito delle categorie di bilancio di parte corrente, solo per le spese relative al personale in attività di servizio l'indice è molto alto (98,37%), ed è elevato anche per l'acquisto di beni e servizi (85,96%), mentre è molto più bassa per i trasferimenti (54,24%). Le motivazioni di tale ultimo indice particolarmente basso sono connesse con i già indicati ritardi nelle procedure di definizione del riparto delle quote di riequilibrio a favore delle università statali.

Per quanto concerne le categorie di bilancio in conto capitale, il massimo grado di realizzazione (100%) è previsto solo per le spese, peraltro di trascurabile entità finanziaria, concernenti i beni mobili, le macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche, mentre indici decisamente più bassi si prevedono per i trasferimenti (50%) e per la concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive (19,43%). Le motivazioni del basso indice di realizzazione per i trasferimenti anche in questo caso sono connesse al ritardo nel riparto delle quote di riequilibrio tra le università; per quanto riguarda la concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive il grado di realizzazione particolarmente basso è conseguente a ritardi, mancate attivazioni ed inconvenienti nell'utilizzo dei fondi stanziati per la ricerca di base e di quella applicata, che stanno portando alla formazione di una elevata massa di residui provenienti da diversi esercizi.

2.7 I residui passivi.

La consistenza complessiva dei residui presunti al 31 dicembre 1997 è stata di 9.512 miliardi, incrementati di 5.415,7 miliardi rispetto alle risultanze del rendiconto per l'esercizio 1996, dei quali 5.280,3 per le unità previsionali di base di parte corrente e 4.231,7 miliardi per quelle in conto capitale.

La ridotta entità dei pagamenti del Ministero è in parte riconducibile alle riduzioni di autorizzazioni di cassa conseguenti alle recenti manovre di finanza pubblica, ma deriva anche dai ritardi nell'assegnazione alle università dei trasferimenti alle università secondo un complesso meccanismo nella procedura di riparto.

Nel 1997 i residui di maggiore consistenza sono stati rilevati nell'ambito dei trasferimenti a favore degli enti di ricerca. Difatti, ben 509 miliardi si riferiscono a contributi a favore del C.N.R. e 300 miliardi ai contributi all'Istituto di Fisica Nucleare.

In misura rilevante, anche se ridotta rispetto alla precedente, hanno influito sulla formazione dei residui passivi i tempi non brevi per le procedure di definizione degli atti connessi al pagamento degli interessi sui mutui stipulati dall'Istituto Mobiliare Italiano (IMI) (cap. 7507; 375 miliardi).

In misura minore, anche se di rilevante consistenza, sono stati rilevati 150 miliardi di residui per i contributi a favore dell'Agenzia Spaziale Italiana (ASI) per il finanziamento di programmi nazionali e bilaterali.

2.8 Massa impegnabile.

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 1997 in termini di massa impegnabile, secondo la classificazione per funzioni obiettivo, pongono in evidenza la preponderanza del "funzionamento università" (11.121 miliardi), seguito a distanza da: Ricerca scientifica (3.702 miliardi), interventi nelle aree depresse (686,9 miliardi) e la programmazione, l'indirizzo e il coordinamento (144,1 miliardi).

Gli incrementi più significativi rispetto al precedente esercizio si sono realizzati essenzialmente nel capitolo in cui si concentra la parte prevalente della spesa ministeriale: il cap. 1263 (ex cap. 1529), relativo al "fondo per il finanziamento delle università", incrementato di 782,6 miliardi (8,5% rispetto agli impegni assunti nel precedente esercizio, di 9.130,9 miliardi), con un importo complessivo di 9.198,3 miliardi in termini previsionali e di 9.913,5 miliardi in termini di impegni.

Per quanto più specificamente attiene alla funzione "ricerca scientifica", al vistoso aumento (del 55%) verificatosi nel precedente esercizio è seguito un modesto incremento nel 1997, con una previsione definitiva di 3.611,7 miliardi rispetto a previsioni iniziali di 3.517,8 miliardi, e con impegni complessivi per 3.573,7 miliardi e pagamenti totali per 2.315,8 miliardi.

2.9 Massa spendibile.

I pagamenti sono stati complessivamente pari a 8.169,7 miliardi, drasticamente ridotti rispetto al precedente esercizio (14.001,3 miliardi nel 1996); in particolare, i pagamenti riferiti alla competenza sono stati pari a 7.289,1 miliardi (12.986,3 miliardi nel 1996 e 11.425 miliardi nel 1995) e quelli in conto residui sono stati pari a 880 miliardi (1.014,9 miliardi nel 1996 e 976 miliardi nel 1995).

Il rapporto dei pagamenti sulla massa spendibile è stato appena del 42,16% (era del 76% nel 1996), mentre quello sulle autorizzazioni di cassa è stato dell'84,4% (era dell'87,3% nel 1996 e del 74,9% nel 1995).

La forte riduzione dei pagamenti si è concentrata sui finanziamenti a favore delle università; i ritardi sono stati posti in evidenza nella relazione del precedente esercizio. Il fenomeno è sintomatico, come già visto in precedenza, di procedure lente e defatiganti, con negativi riflessi sulle gestioni delle università, determinando il frequente ricorso delle medesime università ad onerose anticipazioni di cassa per fronteggiare esigenze non prorogabili.

Difatti, nel capitolo 1263 a fronte di stanziamenti di competenza per 9.913,5 miliardi sono avvenuti pagamenti per 4.756 miliardi (pari al 47,97%) in conto competenza e 89,1 miliardi in conto residui; al termine dell'esercizio i residui sono stati pari a 5.161,1 miliardi, dei quali 5,157 provenienti dalla competenza.

In misura minore sono avvenuti ritardi nei pagamenti a favore degli Osservatori; sul cap. 1265 a fronte di stanziamenti di competenza per 74 miliardi sono avvenuti pagamenti per 44 miliardi in conto competenza (pari al 59,45%) e 4,4 miliardi in conto residui; al termine dell'esercizio i residui sono stati pari a 30,1 miliardi, dei quali 29,9 miliardi provenienti dalla competenza. Circa la causa di formazione dei residui è da rilevare che le quote di assegnazione a favore dei predetti Osservatori, pari a 74,4 miliardi, e le quote a saldo delle competenze per il 1997, pari a complessivi 26,3 miliardi sono state determinate solo nel mese di novembre dello stesso anno (Tabella A03), pur essendo stati fissati dal gennaio 1997 i criteri ministeriali di riparto.

Per tale capitolo deve rilevarsi una eccedenza di pagamento in conto residui per 1,8 miliardi, della quale viene chiesta sanatoria legislativa, e che è significativa di una scarsa capacità di gestione delle esigenze finanziarie destinate al funzionamento dei predetti Osservatori.

2.10 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 10.725 e

di 4.075,3 miliardi (nel 1996 erano, rispettivamente, 9.882,8 e 4.047,6 miliardi). 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 1997 si è evidenziato una forte riduzione delle spese per il personale in servizio, passate da 97,1 a 40,3 miliardi (-58,5%), in conseguenza del passaggio agli Osservatori e del relativo fondo di finanziamento ordinario degli oneri il personale docente e non docente, ai sensi dell'art. 1, comma 87, della legge n. 662 del 1996.

Nella categoria dell'acquisto di beni e servizi sono state effettuate spese per 15,5 miliardi (11,1 miliardi nel 1996). L'incremento rispetto al precedente esercizio è essenzialmente dovuto agli oneri sostenuti per l'utilizzazione dell'immobile della sede del Ministero, pari a 4 miliardi a titolo di indennità di occupazione, e nelle more della definizione del nuovo contratto; fino al precedente esercizio l'onere era a carico della soppressa Agensud, ora confluita nel Ministero. Inoltre, gli oneri sostenuti per la manutenzione ordinaria della medesima sede sono stati di 499,7 milioni, dei quali 325, in conto competenza e 173,9 milioni in conto residui.

2.11 Evoluzione degli stanziamenti nella legge di bilancio per l'esercizio 1998.

Le previsioni di bilancio per l'esercizio 1998 indicano 15.081 miliardi, con un aumento del 9% rispetto all'analogo dato per l'esercizio 1997; l'incremento più rilevante in termini assoluti è quello per la funzione del *funzionamento università*, con una previsione di spesa di 11.303 miliardi (+9%), e l'incremento percentualmente più alto è quello riferito alla funzione della *ricerca scientifica*, con una previsione di spesa di 3.442 miliardi (+14%). Entrambe queste funzioni mostrano un andamento in costante crescita nel corso degli ultimi esercizi. La previsione della funzione *funzionamento università* appare forse sottostimata tenuto conto della forte crescita verificatasi nelle previsioni del 1997 rispetto al 1996 (+21%), nonché di una massa impegnabile per il 1997 già pari a 11.121 miliardi; analoga valutazione si può proporre per la *ricerca scientifica* che ha presentato nel 1997 un aumento del 36% rispetto alle previsioni del 1996, nonché di una massa impegnabile per il 1997 già pari a 3.702,4 miliardi.

In diminuzione sono le previsioni per la *programmazione, l'indirizzo ed il coordinamento* (-31% rispetto al 1997), in linea con l'andamento decrescente degli ultimi esercizi (-26 nel 1997 rispetto al 1996; -25% in quelle del 1996 rispetto al 1995).

3. Analisi economiche dei risultati.

3.1 La valutazione del sistema universitario.

3.1.1 La quota di riequilibrio.

L'attività di monitoraggio diretta al riequilibrio del sistema universitario rispetto agli aspetti distorsivi, costituisce compito di rilevanza strategica tra i compiti del Ministero a fronte dell'esiguità delle spese impegnate pari a circa 400 milioni.

In applicazione della disposizione contenuta nell'art. 5, comma 3 e comma 8, della legge n. 537 del 1993 è previsto 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 studente.¹¹ In particolare, tale

¹¹ 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

disposizione prevede una crescente contrazione della quota storica a favore di quella di riequilibrio, eventualmente alimentata da disponibilità aggiuntive del capitolo: nel 1996 il fondo di riequilibrio è stato determinato in 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 viene comunque assegnata 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.

Non è stato ancora emanato il decreto previsto dall'art. 2, comma 3, lettera e) del d.P.R. 27 gennaio 1998 n. 25.

In tema di 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. Rimane il problema della tempestività di adozione del Piano triennale di sviluppo pur in un regime normativo profondamente mutato.

Per il 1997 il finanziamento ordinario a favore delle università, senza il riequilibrio, è stato di 9.712,7 miliardi e, comprensivo del riequilibrio, di 9.806,3 miliardi. La quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario per il 1997 è stata ripartita sulla base dei criteri relativi a standard dei costi di produzione per studente di ciascun ateneo¹².

riferiscono alle differenze tra il costo standard del sistema universitario e il costo effettivo sostenuto da ciascun ateneo.

¹² Il costo standard per studente è stato calcolato sulla base della seguente formula: costo standard per studente = $1.268 - 11.247 \times \text{scostamento della media nazionale della spesa pro capite per docente} + 5.368.059 \times \text{reciproco del numero degli iscritti nell'anno } 1996-97 - 165 \times \text{vale } 1 \text{ per gli atenei localizzati in Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna, e } 0 \text{ per tutti gli altri} + 2.816.502 \times \text{numero dei corsi di laurea delle facoltà scientifiche attivi nell'anno accademico } 1996-97 \text{ al netto di quelli delle facoltà di Medicina e Chirurgia e di Medicina Veterinaria, rapportata al numero degli iscritti} + 9.061 \times \text{numero degli iscritti ai corsi di diploma e di laurea delle facoltà di Medicina e Chirurgia e di Medicina Veterinaria rapportati agli iscritti dell'ateneo nell'anno accademico } 1996-97 + 360 \times \text{numero degli esami superati nelle scuole dirette a fini speciali, nei}$

Per la maggior parte delle università le quote assegnate con il riequilibrio sono comunque superiori a quelle decurtate per la determinazione delle quote stesse (7%); tuttavia, hanno ottenuto somme inferiori le università della Calabria, di Camerino, di Firenze, di Messina, di Napoli, di Perugia, di Pisa, di Roma La Sapienza, di Siena, di Trieste, di Udine, della Tuscia, della Basilicata, l'istituto orientale di Napoli.

Non sono state ancora erogate le quote di riequilibrio per il 1996 e 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 a fronteggiare esigenze non prorogabili con anticipazioni di cassa.

Per il 1996 il modello di rilevazione ha posto particolare attenzione, oltre che ad un aggiornamento dei dati disponibili, alle variabili connesse alla *proxy* dell'offerta didattica ed alle *performances* delle università.

E' ancora in corso di emanazione il decreto ministeriale che per il 1997 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 A04 si espongono i dati relativi al budget relativo al finanziamento delle università per il 1997 al lordo della quota di riequilibrio, le quote accantonate per ciascuna università per il fondo di riequilibrio (7%), le quote riassegnate a riequilibrio, le quote di accelerazione di riequilibrio, le quote su rapporto laureati, le quote su rapporto ricerca e i dati relativi agli assegni di ricerca ai sensi dell'art. 51 della legge n. 449 del 1997, ed infine il totale del finanziamento per il 1997.

E' da tenere presente che per il 1997 è stata definita dall'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario una proposta per il riparto di risorse aggiuntive del fondo di finanziamento ordinario attraverso incentivi per il miglioramento della qualità dei servizi didattici, per le ricerche destinate agli atenei ai fondi di ricerca non finalizzati e per la gestione.

In particolare, per il 1997 è stata individuata una quota aggiuntiva di 65 miliardi che è stata destinata dal Ministero: per 25 miliardi agli atenei che dai modelli statistici risultino sottofinanziati (in particolare, il Politecnico di Milano, le università di Milano, Bologna, L'Aquila, Salerno e Bari); 20 miliardi agli atenei che abbiano adottato indicatori di efficacia, nei risultati dei processi formativi, migliori rispetto ai valori medi nazionali (in particolare, le università di Genova, Trento, Roma La Sapienza, Palermo, Torino, Pisa); 20 miliardi agli atenei che nel 1996 abbiano reso disponibili per la ricerca scientifica "non finalizzata" una quota di risorse superiore a quanto attribuito dal Ministero nel 1993 (in particolare, le università di Milano, Bari, Padova, Torino, Genova, Palermo)¹³.

Le difficoltà nella programmazione e nella ripartizione delle quote di riequilibrio si connettono anche ad una inadeguata rappresentazione nei conti delle università che hanno adottato sistemi contabili ritenuti maggiormente idonei¹⁴ nel nuovo assetto delle istituzioni universitarie rispetto a quello contenuto nel decreto ministeriale del 9 febbraio 1996, oltre che

corsi di diploma e di laurea, normalizzati sulla base di annualità, rapportati agli iscritti dell'ateneo nell'anno accademico 1995-98 +196 x numero dei metri quadri per studente disponibili in ciascun ateneo +5.080 x scostamento del valore medio nazionale del numero degli iscritti in corso, al netto degli studenti di Medicina e Chirurgia e Medicina Veterinaria, rapportati al numero degli iscritti in corso e fuori corso, al netto degli studenti delle facoltà di Medicina e Chirurgia e Medicina Veterinaria nell'anno accademico 1996-97.

¹³ Per il 1997 viene assegnata la stessa quota di riequilibrio sottratta dalla quota base all'università per stranieri di Perugia, all'università per stranieri di Siena, alla Scuola Normale superiore di Pisa, alla Scuola S. Anna di Pisa ed alla SISSA di Trieste.

¹⁴ In alcune università vengono adottati bilanci consuntivi articolati in situazione patrimoniale, conto economico e nota integrativa, secondo il dettame del codice civile e dei principi contabili internazionali, anche tenendo conto delle esigenze di raccordo con gli organismi internazionali.

alla indefinitezza della normativa ed alla obiettiva complessità della procedura di riparto del fondo di riequilibrio. 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 n. 168 del 1989 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.

3.1.2 Gli indicatori di valutazione del sistema universitario.

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 statali¹⁵.

E' stato fissato in 500 miliardi per il 1996 e per i successivi esercizi 1997 e 1998 lo stanziamento per l'edilizia universitaria.

Rimangono di 137 miliardi le assegnazioni in favore delle università non statali legalmente riconosciute (Tabella A05), 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.

Incrementate di 2,8 miliardi sono le assegnazioni per il riordinamento dell'Osservatorio geografico sperimentale di Trieste (cap. 2109; da 10 a 12,8 miliardi).

Per il rifinanziamento dell'edilizia universitaria in relazione alla seconda università di Roma sono stati autorizzati 5 miliardi (tabella D della legge finanziaria).

Come già detto, 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 e di 9.130,9 miliardi nel 1996, è risultato nel 1997 di 9.913,5 miliardi.

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 nell'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.

Per il 1997 è stata definita dall'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario una proposta per il riparto di risorse aggiuntive del fondo di finanziamento ordinario secondo criteri dei quali viene esposto più avanti nella relazione.

Sempre con riferimento alla valutazione del sistema universitario, nel 1997 è proseguita l'attività dell'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

¹⁵ Il passaggio al nuovo regime è stato avviato con un'attività di verifica della congruenza delle situazioni emergenti dai dati presentati dalle università rispetto agli elementi ricavabili dalla documentazione del Ministero.

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 ed una graduale separazione degli atenei sovraffollati. 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.

Nel 1997 sono state perfezionate intese per la realizzazione di accordi di programma tra alcune università (Napoli Federico II, III Università di Roma, II Università di Roma, Politecnico di Milano, Firenze) ed il MURST, accordi, pur privi di un univoco quadro di riferimento, previsti per particolari iniziative e senza una auspicabile preventiva definizione programmatica, da attivare presso atenei che le abbiano promosse, con finanziamento a carico del capitolo relativo al fondo di finanziamento.

Per la valutazione del sistema universitario è propedeutica la definizione di indicatori di efficienza e di efficacia che consentano di individuare i parametri oggettivi sui quali misurare le *performance* universitarie ed orientino la ricerca e la raccolta di informazioni sugli elementi strategici nella valutazione del sistema stesso.

Allo scopo di avviare una raccolta di informazioni utile base di riferimento per analisi comuni la Commissione di valutazione della Conferenza dei Rettori delle università italiane ha predisposto un elenco di oltre 70 indicatori, relativi ai principali aspetti del funzionamento delle università; tali indicatori sono confluiti nelle valutazioni di competenza dell'Osservatorio.

La peculiarità dell'attività universitaria ha suggerito di affiancare a parametri ed indicatori statistici rigidamente finalizzati alla quantificazione del prodotto alcuni indicatori di tipo qualitativo, come avvenuto in alcuni paesi europei quali la Francia, l'Inghilterra, l'Olanda e la Danimarca; tale ultima tipologia di indicatori è basata sull'analisi e sul confronto diretto con i soggetti operanti nel sistema universitario, con gli utenti e con esperti indipendenti.

Va tenuto presente, altresì, che è allo studio la costruzione di un sistema di cosiddetti "crediti formativi" diretto a consentire la quantificabilità ed il trasferimento, da un corso all'altro e tra un'università e l'altra, di periodi di studio e di competenze acquisite rendendo possibile anche proficui rientri nell'università, per specifiche esigenze formative, lungo l'intero arco della vita.

Gli indicatori di tipo quantitativo si articolano nelle seguenti categorie:

- di contesto, con riferimento alla realtà nella quale si agisce;
- di risorse, con riferimento a quanto viene fornito per il funzionamento del sistema;

- di processi, con riferimento alle modalità con le quali il sistema universitario cerca di trasformare la realtà;
- di prodotto, con riferimento ai risultati dei processi sopra indicati.

Gli indicatori relativi alle risorse ed ai processi consentono di verificare la corretta gestione delle risorse pubbliche ed il buon andamento dell'azione amministrativa, mentre gli indicatori relativi ai prodotti si riferiscono alla produttività della ricerca e della didattica.

Tali indicatori sono stati integrati da indagini su particolari aspetti dell'attività universitaria, quali:

- gli sbocchi professionali dei laureati;
- le strutture e le attrezzature della ricerca;
- l'organizzazione amministrativa¹⁶.

Per quanto riguarda le indagini sugli sbocchi professionali dei laureati o dei diplomati, effettuate in genere a circa tre anni di distanza dal conseguimento del titolo, hanno consentito di conoscere, oltre che elementi utili per le attività di orientamento, il grado di "spendibilità" del titolo di studio e di valutare la coerenza tra percorso universitario e destinazione professionale successiva dei laureati.

Gli indicatori di tipo qualitativo fanno largo riferimento a giudizi soggettivi sul funzionamento e sui risultati conseguiti dall'istituzione universitaria, e sono integrati da alcune tipologie di indagini, quali:

- il "Peer Review", basato, in una prima fase, sul rapporto di autovalutazione e, successivamente, su di una valutazione compiuta da esperti esterni;
- la valutazione degli studenti sull'attività didattica, che si riferisce al giudizio degli stessi in ordine alla chiarezza espositiva del docente, la disponibilità in aula, la puntualità e continuità della presenza, la qualità del materiale didattico, la logistica ed i carichi di lavoro;
- la valutazione degli utenti (studenti, docenti e non docenti) circa i servizi offerti dalle università, quali le biblioteche e le segreterie.

Gli indicatori di efficacia che sono diffusamente adottati nelle università si riferiscono ai seguenti rapporti:

- numero studenti rispetto al numero dei dipendenti;
- numero degli spazi attrezzati rispetto al numero degli iscritti;
- numero degli amministrativi addetti agli sportelli rispetto al numero complessivo degli amministrativi.

3.2 Il finanziamento dell'edilizia sportiva universitaria.

Sono stati adottati dal Ministero criteri di ripartizione dei fondi destinati alle università per l'edilizia sportiva universitaria fondati sul principio di carenza ed elaborati a suo tempo dal Centro Universitario Sportivo Italiano (CUSI), ed applicando, con i contemperamenti connessi alle difficoltà operative di avvio di alcune università in attuazione dei piani di sviluppo, il meccanismo previsto dalla 25 giugno 1985 n. 331 che prevede la facoltà di revocare le assegnazioni disposte qualora le istituzioni interessate non abbiano proceduto all'appalto dei lavori entro tempi predeterminati.

Il criterio adottato è quello di rapportare gli spazi multiuso coperti e scoperti di dimensioni proporzionate al numero degli studenti. Per la determinazione del fabbisogno necessario per gli atenei ed il relativo costo, ferma restando la piena libertà delle singole università nella determinazione delle opzioni possibili in relazione alle peculiari condizioni ambientali, è stata proposta una suddivisione in 5 gruppi sulla base della superficie delle aree

¹⁶ Tra di essi si segnala il progetto "Squadra" condotto dall'università di Trieste.

coperte e scoperte in ciascun ateneo. Per la determinazione delle esigenze finanziarie è stato calcolato il costo medio delle predette superfici che è stato rapportato per ogni sede e gruppo di appartenenza.

L'applicazione di tale criterio può consentire al Ministero di individuare criteri dinamici di riparto per le predette esigenze di edilizia sportiva che tengano conto dei meccanismi di crescita della popolazione universitaria e delle mutevoli esigenze delle sedi universitarie.

Per il 1997 i finanziamenti disposti a favore della predetta edilizia sono stati complessivamente pari a 15 miliardi, suddivisi come da Tabella A06. I maggiori finanziamenti hanno riguardato le università di Roma La Sapienza con oltre 1 miliardo, Napoli I con 967 milioni, Padova con 762 milioni e Bari con 728 milioni.

3.3 Edilizia universitaria generale, dipartimentale e residenziale.

Un meccanismo quasi analogo è quello adoperato per la ripartizione dei finanziamenti relativi all'edilizia universitaria generale, che adotta in parte i criteri parametrici elaborati dal Comitato centrale per l'edilizia universitaria nell'ambito della legge n. 50 del 1976 ed in parte criteri per specifici interventi per alcune sedi universitarie.

I criteri di riparto si basano su quattro fattori:

- il fattore studenti, che tiene conto del numero degli studenti attribuendo un punteggio differenziato in relazione alle facoltà di appartenenza, con punteggio più alto per quelle mediche e scientifiche che richiedono maggiori spazi;
- il fattore territoriale regionale, che rappresenta il peso che l'università ha nella regione alla quale appartiene e parte dal presupposto che la popolazione studentesca sia il 20% della popolazione regionale;
- il fattore del personale docente e non docente, che tiene conto del numero del predetto personale e che rappresenta il peso che tutta la ricerca ha nell'università;
- il fattore territoriale comunale, che rappresenta il peso che la residenza e le attrezzature di mensa possono avere nell'ambito di ogni università; in particolare, il fattore residenziale si calcola rapportando il numero degli studenti effettivi in corso rispetto alla popolazione del comune sede dell'università.

Il numero degli studenti "equivalenti" determina il calcolo del fabbisogno teorico in mq di ogni ateneo; la differenza tra tale fabbisogno teorico e l'attuale disponibilità di mq indica la carenza in mq di ogni ateneo. Il parametro da attribuire a ciascuno di essi viene rapportato al totale delle carenze di tutte le università.

Nel corso del 1997 sono stati ripartiti tra le università, tenendo conto dei predetti criteri, 181,7 miliardi, come da Tabella A07. I finanziamenti maggiori sono stati destinati, prescindendo dalla peculiare situazione della seconda università di Napoli con 23 miliardi, ad i seguenti atenei: Roma La Sapienza con 10,4 miliardi, Milano con 9,8 miliardi, Bologna con 8,3 miliardi, Padova con 7,2 miliardi e Firenze con 6,6 miliardi.

3.4 Le valutazioni di risultato dell'istruzione universitaria.

Di particolare complessità si presentano le analisi per la valutazione dei risultati sociali dell'intervento pubblico nell'ambito del settore universitario, con l'esigenza di individuazione di una serie di indicatori di qualità del servizio reso. Le esperienze nel settore sono limitate e nel loro esame va tenuto conto dei rischi connessi ai possibili riflessi che le opinabilità delle valutazioni elaborate possono comportare sui risultati delle analisi in questione.

Sui risultati dell'istruzione universitaria la Corte si esprimerà con specifica analisi nell'ambito del controllo successivo sulla gestione; vengono qui anticipate alcune valutazioni sulla base di elementi forniti dal C.R.U.I.

Occorre premettere che nel campo dell'istruzione universitaria gli indicatori di risultato tendono a misurare gli effetti che l'attività pubblica ha avuto nella società nel suo complesso ovvero su una parte di essa.

Le esperienze finora maturate non hanno consentito una misurazione della "qualità" dell'istruzione universitaria come tale, ma hanno fatto riferimento ad alcune analisi in materia svolte dall'ISTAT¹⁷, quali:

- il confronto tra offerta di istruzione pubblica e privata (Tab. A08);
- la dispersione nelle università (Tab. A09);
- l'inserimento professionale dei laureati (Tab. A10).

Circa la prima analisi è stato rilevato che l'offerta formativa universitaria nel corso degli ultimi anni è prevalentemente pubblica; il risultato dell'analisi mostra una diminuzione della richiesta di formazione universitaria privata che mostra una localizzazione sul territorio concentrata nel Centro e nel Nord-ovest; il numero degli iscritti, con riferimento al 1996, nelle università private è di meno 100 mila unità, mentre sono oltre il milione e mezzo gli iscritti negli atenei pubblici. Gli studenti iscritti nelle università private si concentrano dove l'offerta è più forte, cioè nell'Italia centrale (7 iscritti su 100 studenti universitari) e soprattutto nell'Italia del Nord-ovest (14 iscritti su 100 studenti universitari). Le singole sedi universitarie pubbliche offrono, in media, una più ampia disponibilità rispetto alle private in termini di corsi di studio attivati. Difatti, il numero medio di corsi di studio attivati per singola sede è stato rilevato in 14,9 per le università pubbliche e in 4,6 per quelle private. L'offerta degli atenei statali si presenta più differenziata dal punto di vista disciplinare; mentre nelle università private i corsi si concentrano soprattutto nei gruppi economico-statistico, letterario, politico-sociale e linguistico, il sistema pubblico si caratterizza per una più equilibrata diffusione dei corsi nei vari settori disciplinari. La maggiore varietà dell'insegnamento pubblico si è rilevato anche con riferimento al tipo di percorso formativo che ha offerto allo studente universitario: i cicli universitari brevi appaiono infatti relativamente più diffusi negli atenei pubblici rispetto a quelli privati. In alcuni settori disciplinari l'offerta privata di formazione universitaria di primo livello è del tutto assente: i gruppi di architettura, chimico-farmaceutico, giuridico, linguistico e scientifico sono sprovvisti di corsi di diploma e scuole dirette a fini speciali; una questione a parte riguarda i gruppi geo-biologico e psicologico per i quali non vi è neanche l'alternativa pubblica.

Dall'esame di tale analisi è risultato che il sistema pubblico della formazione universitaria tende a caratterizzarsi sempre più per la presenza di atenei di ampie dimensioni, in cui confluiscono numerosi studenti, ai quali viene offerta una vasta scelta in termini di corsi di studio afferenti ai vari settori disciplinari. L'estremo di tale tendenza è costituito dai mega-atenei (quali Roma, Milano, Bologna, Napoli, Palermo), che costituiscono veri poli di attrazione per decine di migliaia di studenti provenienti da tutto il territorio nazionale. Il sistema privato sembra distinguersi per la presenza in atenei di piccole dimensioni che presentano una tendenza alla maggiore specializzazione disciplinare e nei quali appare meno forte l'incidenza dei corsi di diploma.

Il divario tra università pubbliche e private è meno accentuato ove si considerino gli indici di affollamento delle sedi che sono meno intensi nelle università private rispetto a quelle pubbliche; ne consegue quindi il rafforzamento dell'obbligo di frequenza nelle università private.

Con riferimento al rapporto studenti-docenti nelle università pubbliche vi è la presenza media di un docente ogni 30,8 studenti, contro un docente ogni 26,8 iscritti nelle università private; con riferimento al predetto rapporto vi è da considerare che lo scarto tra pubblico e

¹⁷ Annuario Statistico ISTAT 1997 e Rapporto annuale ISTAT.

privato è particolarmente accentuato a vantaggio delle università private in facoltà quali giurisprudenza ed economia che nell'ambito degli atenei statali sono particolarmente affollate. Invece, le facoltà che presentano un rapporto più favorevole del rapporto studenti-docenti negli atenei pubblici sono sociologia, lingue e letterature straniere, scienze ambientali ed agrarie.

Con riferimento all'analisi relativa alla dispersione scolastica, sempre svolta dall'ISTAT, è risultato che il numero degli abbandoni è più diffuso nelle università statali. Le ragioni di tale risultato sono in parte riconducibili alle dinamiche che caratterizzano l'accesso all'università ed in parte ai meccanismi che contraddistinguono il processo di formazione dello studente nel suo svolgimento. Nel sistema formativo privato si ricorre a procedure di reclutamento degli studenti basate su una selezione effettuata a priori dagli stessi atenei e l'iscrizione avviene soltanto dopo il superamento di esami di ammissione. Inoltre, il maggiore onere economico che gli utenti del sistema privato devono sostenere influisce probabilmente sul contenimento dell'accesso, agendo da deterrente nei confronti di iscrizioni affrettate e non motivate, ed effettuate nell'attesa di trovare lavoro, che spesso si risolvono in mancate reiscrizioni negli anni successivi al primo. Nelle università pubbliche il processo selettivo non si verifica a livello di accesso, salvo alcune recenti iniziative in materia per alcune facoltà, quanto piuttosto durante lo svolgimento degli studi; ne conseguono elevati livelli di dispersione, con tassi di iscrizione e conseguimento del titolo di fuori corso nettamente superiori rispetto agli atenei privati. Sulla dispersione negli atenei di grandi dimensioni influiscono anche la dimensione stessa nonché il maggiore affollamento. Va tenuto presente che con decreto del 13 settembre 1997, in applicazione dell'art. 4, comma 3, del regolamento n. 245 del 21 luglio 1997, sono state limitate le immatricolazioni in alcuni corsi di laurea, quali Ingegneria per l'Ambiente e il Territorio, Giurisprudenza, Farmacia, Chimica e Tecnologie Farmaceutiche, Psicologia, Ingegneria gestionale, Informatica, Biotecnologie, Scienze della Comunicazione, Scienze Internazionali e Diplomatiche, Scienze Ambientali. Non sono stati tuttavia emanati i parametri e le procedure previste dall'art. 2, comma 1, lettera b) dello stesso decreto presidenziale.

Nelle università private, anche per gli obblighi di frequenza, gli abbandoni si concentrano nei primi anni di iscrizione, sia per il confronto con un contesto di "grandi numeri", sia per poter contare sul sostegno dei docenti in misura inferiore rispetto a quella delle università private. E' molto basso l'indice degli studenti delle università statali che concludono nei termini previsti il percorso accademico, che è invece più alto nelle università private.

Per quanto riguarda l'indice di inserimento professionale dei laureati da una rilevazione effettuata nel 1995 dall'ISTAT è risultato che a tre anni di distanza dal conseguimento della laurea circa il 66,8% ha dichiarato di avere un'occupazione; di essi, comunque il 14% è composto da giovani che lavoravano prima della laurea e che continuano a svolgere lo stesso lavoro. L'indice di occupazione post-laurea è superiore per i maschi (72%) rispetto alle femmine (61%). Disaggregando i risultati dell'indagine sul piano territoriale evidenzia lo scarto maggiore tra le regioni del nord rispetto a quelle del sud. Circa gli sbocchi occupazionali dei laureati ben il 64,1% ha trovato lavoro di tipo dipendente (il 14% come insegnante, il 31% come impiegato, il 9,2% è inserito nella carriera direttiva con qualifica di quadro tecnico o funzionario, mentre solo l'1,4% ricopre un ruolo di dirigente), mentre il restante 35,9% ha scelto un'attività di tipo autonomo (il 28,9% come imprenditore o libero professionista). Tra i laureati che dopo tre anni dalla fine degli studi non lavorano (il 33,2%) solo il 68,9% sono effettivamente disoccupati in quanto cercano attivamente un lavoro, mentre il restante 31,1% sono del tutto inattivi. Tuttavia, in molti casi (il 76,5%) i laureati hanno rimandato la ricerca di un lavoro per motivi di studio o di qualificazione professionale ovvero sono impegnati con il servizio militare (il 2,6%). Alcune laureate (il 14,5%) non cercano lavoro adducendo problemi personali o familiari.

I risultati delle tre analisi sopra indicate offrono ampi spazi di riflessione e di approfondimento e comunque consentono di orientare gli interventi correttivi della qualità del servizio di istruzione universitaria pubblica, intervenendo sulle diverse variabili che caratterizzano l'offerta di istruzione universitaria. In questo senso occorre procedere con sistematicità alla misurazione delle attese degli utenti del predetto servizio e programmando e rimodulando l'impiego dei fattori produttivi al fine di soddisfare tali attese per poi ritornare a misurare le prestazioni effettive di tali fattori. La qualità del servizio di istruzione universitaria ha un impatto globale sull'organizzazione del sistema universitario, per cui non può prescindere da una sua revisione complessiva, nonché da una valutazione dei riflessi sul nesso tra formazione universitaria ed accesso all'occupazione.

3.5 La valutazione della ricerca scientifica.

3.5.1 Lo stato della ricerca scientifica.

Lo stato 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. Per un monitoraggio delle spese statali destinate alla ricerca scientifica e tecnologica nella circolare n. 25 del 18 marzo 1998 è previsto apposito allegato di rilevazione agli stati di previsione dei singoli Ministeri.

Per la prima volta, dopo molti anni, con gli artt. 11 e 18 della legge n. 59 del 15 marzo 1997 la ricerca scientifica e tecnologica è stata considerata in modo strategico come un ambito decisivo per il Paese. Con tale disposizione è stato delegato il Governo ad emanare, presumibilmente entro il 1998, una serie di decreti con lo scopo di "riordinare e razionalizzare gli interventi diretti a promuovere e sostenere il settore della ricerca scientifica e tecnologica nonché gli organismi operanti nel settore". L'obiettivo principale è quello di raggiungere una accresciuta efficienza ed efficacia del sistema di ricerca nazionale con una maggiore spinta verso il decentramento amministrativo e gestionale nel quadro più generale del raggiungimento dell'obiettivo di accorciare le distanze nei confronti dei destinatari della decisione e di snellire le attuali procedure. In tale contesto è prevista la definizione di un Programma Quadro Nazionale per la ricerca e l'innovazione di durata pluriennale che assorba e sostituisca lo strumento del Piano triennale individuato dalla legge n. 168 del 1989, mancante degli elementi necessari per vincolare le scelte al raggiungimento degli obiettivi. Un ulteriore strumento di coordinamento e programmazione dovrebbe essere costituito dall'istituzione di un Fondo Integrativo per interventi di rilevanza nazionale nel settore della ricerca e della tecnologia, che sia idonea ad indirizzare risorse aggiuntive su obiettivi strategici e coordinati tra le varie amministrazioni.

In Italia il complesso delle risorse finanziarie ed umane destinate alla ricerca è insufficiente ove rapportata ad altri Paesi industrializzati; la percentuale delle spese per ricerca e sviluppo, riferita al 1995, è infatti, dell'1,1% rispetto al PIL, mentre percentuali superiori sono registrate negli Stati Uniti (2,6%), in Francia ed in Germania (2,3%) ed in Canada (1,6%) (Tabella A13). La spesa globale di ricerca e sviluppo nel nostro Paese è in costante diminuzione ove si proceda ad una accurata distinzione tra ricerca ed innovazione (nelle imprese) e tra ricerca e formazione (nel sistema pubblico). Nel IV Programma quadro (1994-1998) dell'Unione Europea secondo la Relazione presentata il 31 luglio 1997 alle Camere del Ministro dell'università e per la Ricerca sul sistema nazionale della ricerca scientifica e tecnologica, la partecipazione italiana nel 1996 si è attestata ad un livello percentuale del 9,39% (a fronte di un contributo italiano che è circa del 13%), contro il 19% della Germania, il 18% della Francia, il 17% del Regno Unito, l'8% dell'Olanda ed il 5% della Spagna.

La ricerca scientifica e tecnologica dal punto di vista della qualità media, sempre secondo la citata relazione del Ministro, ha un livello di produttività confrontabile al suo livello di spesa: la spesa, rispetto al totale OCSE, si attesta al 3,4%, le pubblicazioni totali a circa il 3%, le domande di brevetto internazionale al 3,5% e l'export high-tech al 4,55%. Il raffronto con le medie europee indica, tuttavia, una limitata portata della spesa della ricerca in Italia, dovuta ad una molteplicità di fattori, tra i quali certamente anche quelli relativi all'organizzazione, valutazione e gestione del sistema. (Tabella A11)

E' mancata finora 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, non ancora 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. Anche la funzione dell'Anagrafe Nazionale delle Ricerche, che avrebbe potuto costituire strumento utile alla realizzazione di una necessaria attività di valutazione, non ha trovato il rilancio previsto dalla legge n. 168 del 1989; la sua struttura andrebbe rivista e dovrebbero essere aggiornati i dati anche per consentirne la consultazione per via elettronica.

3.5.2 I soggetti impegnati nella ricerca.

E' ampio il panorama dei soggetti che a vario titolo svolgono attività di ricerca. Anzitutto le università secondo le seguenti linee direttrici:

- ampia autonomia e pluridisciplinarietà della ricerca, nell'ambito dell'autonomia statutaria e regolamentare dell'università e in connessione alla libertà di insegnamento dei professori universitari e dei ricercatori;
- finanziamento della ricerca con una quota per ateneo e con un ulteriore importo da assegnare a progetti di ricerca di interesse nazionale e di rilevante interesse per lo sviluppo della scienza;
- possibilità di svolgere attività di ricerca in conto terzi;
- costituzione di strutture dipartimentali per l'organizzazione e il coordinamento dell'attività di ricerca.

Le funzioni attinenti alla ricerca, caratterizzate da una diretta responsabilità ministeriale, si fondano sull'utilizzazione integrata dei fondi per l'attivazione degli accordi di programma nel settore della ricerca scientifica e tecnologica (cap. 7520; con una spesa di 55,8 miliardi interamente in conto residui), sulla gestione, attraverso l'IMI, del fondo di rotazione della ricerca applicata (cap. 7551; con una spesa di 100 miliardi interamente in conto residui); sui contributi in conto interessi sui mutui stipulati dallo stesso istituto per progetti di ricerca applicata (cap. 7507; con una spesa di 375 miliardi in conto residui).

L'insieme di tali attività, che trovano fondamento nella legge n. 46 del 1992, rileva, pur nella diversità delle iniziative, le difficoltà di attuazione della stessa legge con ritardi, mancate attivazioni ed inconvenienti che il Ministero sta cercando di superare con gradualità.

Circa l'utilizzo del Fondo per la Ricerca Applicata, gestito dall'IMI, nel corso del 1997 sono stati conclusi 91 progetti di ricerca, 82 dei quali hanno conseguito gli obiettivi prefissati; tali progetti hanno riguardato essenzialmente i settori dell'informatica, dei trasporti, della chimica, delle telecomunicazioni e dei componenti elettronici. Le disponibilità residue del Fondo a fine 1997 sono ammontate a 233,7 miliardi, oltre ai 170 miliardi della legge n. 451 del

1994 destinati alla formazione ed al riorientamento delle strutture di ricerca industriali, al netto delle somme già impegnate con le delibere stesse (Tabella A12).

Circa i tempi intercorrenti tra delibere ministeriali e concrete erogazioni era stati rilevati nella relazione dello scorso anno temi eccessivamente lunghi; a seguito di tale osservazione il Ministero ha incaricato l'IMI di procedere ad una puntuale analisi delle procedure adottate. Secondo i risultati di tale analisi vi è una ampia variabilità dei tempi intercorrenti tra delibera ed erogazione a seconda dello strumento di intervento, della natura e durata del progetto e della tempestività di risposta delle imprese con riferimento agli adempimenti a loro carico. In particolare, per i contributi a Piccole Medie Imprese a fronte di ricerche commissionate, il tempo delibera- erogazione è assai breve e normalmente inferiore ad un mese. In questo caso, infatti, non occorre attendere la pubblicazione della delibera sulla Gazzetta Ufficiale, nè alcuna documentazione integrativa, nè occorre stipulare il contratto, nè attendere il completamento della ricerca. Negli altri casi, invece, la complessità e la delicatezza delle operazioni da effettuare richiedono tempi tecnici significativi. Inoltre i progetti di ricerca hanno durate anche molto lunghe (fino a 6 anni ed oltre) e possono beneficiare delle erogazioni solo a stato d'avanzamento. I tempi d'attesa delle erogazioni quindi si aggirano intorno ai 4 mesi, salvo incompletezze o irregolarità della documentazione o difformità in sede di sopralluogo.

Con decreto dell'8 agosto 1997 sono state dettate nuove modalità procedurali per la concessione delle agevolazioni previste dagli interventi a valere sul Fondo speciale; tale disciplina distingue due tipologie di progetti finanziabili: le ricerche industriali e le attività di sviluppo precompetitiva. In tale decreto sono individuati parametri per la verifica di affidabilità economico- finanziaria dell'impresa e della sua capacità di sostenere il costo del progetto.

Per quanto riguarda le società di ricerca, costituite con la partecipazione del Fondo, permangono, secondo l'IMI, le difficoltà ad alimentare significative attività di ricerca da parte dei soci industriali, ai quali spetterebbe il ruolo di promotori, e si rafforza la dipendenza operativa dai Programmi Nazionali di Ricerca, la cui esecuzione continua a rappresentare l'attività prevalente delle società. Nel corso del 1997 è stata ceduta la quota di partecipazione (30%) del Fondo Ricerca Applicata nella società Tecnomare.

Dall'inizio dell'attività del Fondo sino al 31 dicembre 1997 i progetti di ricerca autonomamente presentati dalle imprese, al netto di quelli rinunciati o decaduti nelle varie fasi di intervento, risultano 2.825 per un costo totale pari a 17.876 miliardi. La distribuzione settoriale dei progetti deliberati fino al 31 dicembre 1997 vede al primo posto l'elettronica, seguita da meccanica, farmaceutica, chimica e aeronautica.

Per quanto riguarda i progetti di formazione, al 31 dicembre 1997 erano pervenute 87 domande per un costo di 128,4 miliardi. Le delibere del Ministero sono state 80 per un intervento di 72,7 miliardi; hanno fatto seguito 70 stipule per 60,4 miliardi ed erogazioni per 49,8 miliardi.

Nel campo della collaborazione internazionale e comunitaria (progetti Eureka) a fine 1997 erano pervenute 234 domande per un costo pari a 1.899,7 miliardi, prevalentemente nel settore elettronico. Le delibere del Ministero sono state 201 per un intervento complessivo 739,3 miliardi. Hanno fatto seguito 180 stipule per 640,4 miliardi ed erogazioni per 528,1 miliardi.

Per i contributi a Piccole Medie Imprese a valere sull'art. 4 della legge n. 46 del 1982 sono state effettuate 1.044 erogazioni per 89,4 miliardi entro il 31 dicembre 1997.

Con riferimento alla fine del 1997 sono stati affidati 211 temi, alcuni comprensivi delle attività di formazione, ed un contratto di sola formazione nell'ambito dei Programmi Nazionali di Ricerca per un totale di 2.334 miliardi, al netto di riduzioni contrattuali. Hanno fatto seguito 198 stipule per 2.220,8 miliardi ed erogazioni per 1.488,5 miliardi.

Rilevante importanza sul piano strategico della ricerca applicata assume l'istituzione dei Parchi Scientifici e Tecnologici, previsti dal d.m. 25 marzo 1994, che dovrebbero concretarsi con l'esecuzione di progetti di Parchi costituiti in forma di consorzio, società consortili, società per azioni con partecipazione finanziaria maggioritaria e di soggetti privati. Il costo finale del programma è di 408,8 miliardi e nel corso del 1996 sono stati erogati 39,3 miliardi, quali anticipi sui contratti stipulati, sul Fondo Speciale per la ricerca applicata. Le erogazioni effettuate e gli impegni assunti sono riportati nell'allegata tabella A14. Per quanto riguarda i Parchi scientifici e tecnologici la situazione relativa ai contratti stipulati nel corso del 1997 è riportata nell'allegata tabella A15.

Dai Parchi Scientifici e Tecnologici a fine 1997 erano pervenute 63 domande di progetti di innovazione, di progetti di formazione e di studi di fattibilità per un costo pari a 350,1 miliardi. Le delibere del Ministero sono state 42 per un totale di 204,7 miliardi. Hanno fatto seguito 39 stipule per 192,3 miliardi ed erogazioni per 63,6 miliardi.

Nel Fondo (di rotazione), oltre agli stanziamenti del cap. 7551 per il quale nel 1997 non risultano effettuati versamenti ad aumento del Fondo, affluiscono annualmente i rientri di gestione relativi alla restituzione di capitale ed interessi degli interventi che prevedono il Credito Agevolato, le economie di gestione derivanti da minori utilizzi sugli impegni assunti negli anni precedenti, nonché gli interessi sulla giacenza di cassa¹⁸.

Per quanto attiene agli accordi di programma, nel cui svolgimento continua a verificarsi una commistione tra compiti di indirizzo e quelli di gestione, ai 223 miliardi di stanziamento passati a residuo nel 1996, si sono aggiunti nel 1997 ulteriori 85 miliardi di competenza; nel corso del 1997 sono intervenuti pagamenti per 20,4 miliardi in conto residui (cap. 7520), di conseguenza in chiusura di esercizio l'importo complessivo, tra competenza e residui dei precedenti esercizi, è stato portato a residui (223,4 miliardi). La principale causa di formazione dei residui deriva, nel predetto settore, dall'esigenza di impegno di fondi per i quali i tempi di spesa, nella prospettiva della realizzazione delle iniziative, risultano molto dilatati, con la possibilità, peraltro verificatosi nel precedente esercizio, di dichiarazione di perenzione di cospicue somme.

Il più importante accordo di programma è quello stipulato con l'ENEA, che ha subito ritardi nell'applicazione per la mancanza di un regolamento di attuazione, oggi concretamente adottato, anche se devono ancora essere presentati dagli enti capofila (ENEA, CNR, INFN) i progetti diretti alla realizzazione del programma.

Per il potenziamento delle reti di ricerca con decreto ministeriale n. 645 del 4 novembre 1997 sono state selezionate su proposta di università, regioni, provincie, comuni, centri di ricerca, enti pubblici, consorzi, istituti scientifici, fondazioni e società private, linee di intervento finanziabili nel settore della ricerca nelle aree depresse, per un importo complessivo di 850 miliardi (Tabella A13).

Nei confronti degli enti di ricerca l'attività di vigilanza del Ministero si è concretata, oltre che nell'esame dei regolamenti, dei bilanci e dei consuntivi, delle deliberazioni soggette ad approvazione, del contenzioso inerente il personale, delle procedure attinenti il riconoscimento della personalità giuridica di associazioni ed enti, soprattutto nello svolgimento delle attività correlate con il finanziamento degli enti di ricerca che si inquadrano nell'ambito della programmazione pluriennale.

¹⁸ Per quanto riguarda la previsione di spesa decennale di 355,1 miliardi relativa al contributo in conto interessi, soltanto al momento della stipula dei relativi contratti di finanziamento potrà essere determinato con esattezza l'importo effettivamente gravante sull'annualità del cap. 7507; difatti, secondo la legge n. 346 del 1988 il contributo in conto interessi deve coprire la differenza tra il costo degli interessi effettivamente pattuiti in contratto con l'Istituto finanziatore ed il 15% del tasso di sconto vigente al momento della stipula del contratto stesso.

Il maggiore ente di ricerca è il C.N.R. (Consiglio Nazionale delle Ricerche); il contributo annuale è stato pari a 1.013 miliardi, dei quali 504 miliardi pagati e 509 rimasti da pagare.

3.5.3 La spesa del Ministero per la ricerca.

Nel 1997 le risorse stanziare per il Ministero per la funzione "ricerca", tenendo presenti che compiti di ricerca vengono direttamente svolti da numerose altre amministrazioni statali, sono stati pari a 3.612 miliardi; gli impegni sono stati pari a 3.574 miliardi, ed i pagamenti sono stati pari a 2.316 miliardi (di cui 1.940 miliardi erogati sulla competenza e 376 miliardi sui residui dei precedenti esercizi).

I residui complessivi che risultavano all'inizio dell'esercizio di competenza 2.700 miliardi, sono aumentati al termine dell'esercizio 1997 a 3.670 miliardi; di essi 1.634 miliardi di nuova formazione.

Va sottolineato un aumento dei pagamenti sui residui dei precedenti esercizi (376 rispetto ai precedenti 357).

Sul totale di 3.612 miliardi destinati alla ricerca, la parte prevalente, pari a 3.604 miliardi, ha riguardato le spese di trasferimento per interventi e investimenti.

Gli effetti migliorativi della piena applicazione della riforma di cui al decreto legislativo n. 29 del 1993 e della legge n. 59 del 1997 con un rigoroso criterio di attribuzione della spesa al pertinente centro di responsabilità ed attribuzione della stessa alla competenza amministrativa individuata per la sua gestione potrebbero riflettersi nel 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; in particolare ci si riferisce ai problemi applicativi connessi ad una serie di convenzioni della soppressa Agenzia rimaste inattuare in materia informatica.

4. Organizzazione e procedimenti.

4.1 Analisi dello schema organizzativo per centri di responsabilità e funzioni-obiettivo.

Con il d.P.R. 6 settembre 1996 n. 522, regolamento di riorganizzazione del Ministero, la struttura organizzativa è stata articolata in tre Dipartimenti (con la soppressione dei Servizi Generali): per l'autonomia universitaria e la condizione studentesca, per lo sviluppo ed il potenziamento dell'attività di ricerca, per gli affari economici.

Con decreto del 25 marzo 1997 è stata riorganizzata la struttura ministeriale per uffici nell'ambito dell'articolazione per Dipartimenti sopra indicati; è da rilevare, in particolare, la previsione di affidamento al Dipartimento per gli affari economici dei compiti connessi all'attuazione del programma operativo comunitario 1994-1999. Con successivo decreto del 30 giugno 1997 sono state articolate le posizioni organizzative di livello dirigenziale del Ministero secondo criteri generali ed uniformi di flessibilità.

I compiti affidati al Dipartimento per gli affari economici risultano avere un'ampiezza tale da comprenderne l'attività nello svolgimento della maggior parte delle funzioni obiettivo del Ministero.

Con decreto del 10 dicembre 1997 è stato ricostituito, con le procedure previste dall'articolo 17 della legge 15 maggio 1997 n. 127 e del successivo decreto n. 278 del 21 luglio 1997, e per la durata di un quadriennio, il Consiglio Universitario Nazionale; continua ad agire in situazione di proroga a seguito di successive disposizioni legislative il Consiglio Nazionale della Scienza e della Tecnica (C.N.S.T.).

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