

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Capitolo	Denominazione	Pagato competenza	Eccedenza competenza	Pagato residui	Eccedenza residui	Eccedenza di cassa
2338	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AI DIRIGENTI SCOLASTICI, AL PERSONALE DOCENTE, EDUCATIVO, AMMINISTRATIVO, TECNICO ED AUSILIARIO, A TEMPO INDETERMINATO, CON ESCLUSIONE DELL'IRAP E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	1.322.698.615,42	44.032.891,42	0,00	0,00	44.032.891,42
2519	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	47.006.401,77	359.412,77	175.802,24	0,00	535.215,01
2521	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AI DIRIGENTI SCOLASTICI, AL PERSONALE DOCENTE, EDUCATIVO, AMMINISTRATIVO, TECNICO ED AUSILIARIO, A TEMPO INDETERMINATO, CON ESCLUSIONE DELL'IRAP E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	458.533.997,27	4.266.576,74	0,00	0,00	4.266.576,74
2700	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	174.231.437,99	27.227.147,99	0,00	0,00	26.888.726,99
2701	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	523.973.093,09	25.999.710,09	0,00	0,00	25.064.134,09
2835	STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	8.823.312,21	51.390,21	0,00	0,00	51.390,21
2887	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	120.074.918,18	4.829.875,18	702.381,39	0,00	5.252.554,57
2890	SPESE PER L'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA E PER LE ATTIVITA' ALTERNATIVE ALL'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA, CON L'ESCLUSIONE DELL'IRAP E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	20.240.723,32	1.195.010,14	0,00	0,00	1.195.010,14
3082	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AI DIRIGENTI SCOLASTICI, AL PERSONALE DOCENTE, EDUCATIVO, AMMINISTRATIVO, TECNICO ED AUSILIARIO, A TEMPO INDETERMINATO, CON ESCLUSIONE DELL'IRAP E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	385.696.489,33	15.226.430,33	0,00	0,00	15.226.430,33
3265	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	118.649.906,66	4.654.807,66	0,00	0,00	4.386.807,66
3447	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	32.289.283,95	3.306.128,95	186.440,94	0,00	1.126.329,89
3629	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	193.994.629,75	7.480.767,75	687.769,78	0,00	8.168.537,53
3632	SPESE PER L'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA E PER LE ATTIVITA' ALTERNATIVE ALL'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA, CON L'ESCLUSIONE DELL'IRAP E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	43.485.877,65	237.946,19	0,00	0,00	237.946,18
3993	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	14.989.479,93	721.045,93	85.731,84	0,00	776.665,77

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Capitolo	Denominazione	Pagato competenza	Eccedenza competenza	Pagato residui	Eccedenza residui	Eccedenza di cassa
4175	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	53.604.489,65	1.982.993,65	184.375,00	0,00	1.995.508,65
4357	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	177.238.272,88	24.229.348,86	996.761,81	0,00	23.990.704,69
4544	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	274.074.600,67	20.346.522,64	1.539.558,00	0,00	17.253.230,67
4546	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AI DIRIGENTI SCOLASTICI, AL PERSONALE DOCENTE, EDUCATIVO, AMMINISTRATIVO, TECNICO ED AUSILIARIO, A TEMPO INDETERMINATO, CON ESCLUSIONE DELL'IRAP E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	2.695.299.746,77	72.743.669,77	0,00	0,00	72.743.669,77
4732	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	118.978.671,18	13.466.548,18	0,00	0,00	13.466.548,18
4865	STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	9.379.054,64	774.607,64	0,00	0,00	774.607,64
4912	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	11.460.876,07	7.031.526,07	1.059.172,01	0,00	7.875.420,08
5094	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	75.989.796,42	2.572.463,90	445.185,85	0,00	2.571.825,27
5277	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	236.782.640,10	22.488.803,10	1.321.613,20	0,00	20.816.280,30
5279	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AI DIRIGENTI SCOLASTICI, AL PERSONALE DOCENTE, EDUCATIVO, AMMINISTRATIVO, TECNICO ED AUSILIARIO, A TEMPO INDETERMINATO, CON ESCLUSIONE DELL'IRAP E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	2.259.667.698,47	70.550.859,89	0,00	0,00	70.550.859,89
	TOTALE	12.442.278.106,05	400.069.076,54	1.638.664.272,34	1.009.860.386,12	2.079.553.076,55

Tab. 2
Residui propri iniziali e residui propri finali degli uffici scolastici regionali
(milioni di euro)

Ufficio scolastico regionale	Residui propri iniziali	Residui propri finali
Lombardia	61,4	307,9
Campania	61,6	357,5
Sicilia	52,8	258,5
Lazio	33,4	278,5
Puglie	36,7	195,1
Veneto	18,7	140,0
Piemonte	23,0	161,1
Emilia Romagna	17,6	147,6
Toscana	36,7	152,2
Calabria	22,8	122,2
Sardegna	10,5	87,9
Marche	7,7	60,9
Abruzzo	7,8	58,2
Liguria	6,4	68,9
Friuli Venezia Giulia	5,4	45,4
Umbria	3,5	33,6
Basilicata	5,0	33,9
Molise	1,8	14,4

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

PARTE II

UNIVERSITA' E RICERCA

1. Profili programmatici.

1.1 Il Dpef 2002 – 2004 e la legge finanziaria 2002 (28 dicembre 2001, n. 448).

1.1.1 Il Dpef 2002 individua, quali obiettivi prioritari dell'azione di governo, la formazione di capitale umano e lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione tecnologica.

L'incremento del capitale umano dovrà effettuarsi all'interno di un giusto rapporto tra spesa pubblica, istruzione e competitività che inverta la logica che ha finora ispirato le politiche educative.

Nel settore universitario obiettivi specifici sono: il completamento dell'autonomia attuata attraverso la riforma della complessiva offerta formativa; il potenziamento e il rilancio dei programmi di ricerca; il completamento del programma di decongestionamento degli atenei sovraffollati.

Per la ricerca il Dpef pone l'obiettivo di raggiungere un livello di spesa – rispetto al PIL – pari all'attuale media europea (1999 ITALIA 1,07% EUROPA 1,92%). Dovrà esser dedicata particolare attenzione alla valutazione dei risultati ottenuti.

La creazione di un nuovo regime per la proprietà intellettuale dei ricercatori pubblici viene ritenuta presupposto per un più agevole reperimento di risorse finanziarie. La mobilità dei ricercatori e la costituzione di incubatori come strumento per le applicazioni pratiche dei risultati della ricerca sono ulteriori linee di intervento da privilegiare.

1.1.2 La legge finanziaria 2002 reca le seguenti disposizioni che appaiono riferirsi anche alle università ad agli enti di ricerca.

Art. 19, comma 1: Come per gli altri destinatari della norma, per l'anno 2002, alle università, limitatamente al personale tecnico ed amministrativo, ed agli enti di ricerca, che non abbiano rispettato le disposizioni del patto di stabilità interno per l'anno 2001, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Tra le misure volte a ridurre la spesa di funzionamento della Pubblica Amministrazione, ad incrementare l'efficienza e la qualità dei servizi alcune, per la loro generica formulazione, sembrano avere tra i loro potenziali destinatari anche gli enti pubblici di ricerca. Tra di esse quelle delineate dall'art. 28, che infatti reca la rubrica "trasformazione e soppressione di enti pubblici", nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 2 della legge 6 luglio 2002, n. 137 e dall'art. 34, comma 23, della legge finanziaria 2003 (27 dicembre 2003, n. 289).

Con appositi regolamenti ex articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 il Governo individua, entro il 30 giugno 2003, gli enti e gli organismi pubblici, le agenzie, vigilati dallo Stato, ritenuti indispensabili, disponendone la trasformazione in società per azioni o in fondazioni di diritto privato, la fusione o l'accorpamento con enti od organismi che svolgono attività analoghe o complementari. Scaduto inutilmente il suddetto termine, gli enti, gli organismi e le agenzie per i quali non si sia provveduto sono soppressi e posti in liquidazione.

Non è possibile in questa sede entrare in una più approfondita disamina della disposizione sulla quale la Corte sarà chiamata a pronunciarsi circa i diversi profili di legittimità che la sua applicazione sottende. Qui se ne evidenziano solo due a titolo di semplice prospettazione problematica. Uno generale, concretantesi nella necessità di individuare l'area degli organismi destinatari della norma, la cui istituzione è quasi sempre stabilita da norme legislative, operazione da condurre in applicazione di criteri non espressamente formulati. L'altro specifico: se la clausola di esclusione "compiti di garanzia di diritti di rilevanza costituzionale", prevista dal comma 2 lett. c-bis), possa riferirsi agli enti di ricerca ex articoli 9 e 33 della Costituzione, come indurrebbe a far ritenere la legge n. 168 del 1989 articoli 8 e 17. Per questo ultimo profilo, una risposta affermativa sembra possa trarsi dall'obiettivo, enunciato nelle Linee guida per la politica scientifica e tecnologica del Governo – 19 aprile 2002 -, di assicurare spazi adeguati per la irrinunciabile attività di ricerca libera e dalla specifica azione di riordino dei principali enti di

ricerca, condotta in attuazione della delega legislativa concessa dalla legge n. 137 del 2002 (cfr. paragrafo 4.3).

Infine, la norma che dispone la soppressione e la messa in liquidazione degli enti, organismi e agenzie per i quali non sia stato adottato, entro il termine previsto, alcun provvedimento di trasformazione, fusione o accorpamento sembra non aver alcuna effettiva possibilità di applicazione a causa della totale incertezza, determinata dalla sua formulazione, nell'individuazione dei soggetti destinatari finendo col lasciare al Governo uno spazio discrezionale di intervento non ancorato ad alcun criterio definito con sufficiente concretezza.

Art. 29 (misure di efficienza delle Pubbliche Amministrazioni). Le Pubbliche Amministrazioni sono autorizzate, al fine di ottenere economie di gestione, ad acquistare sul mercato i servizi finora prodotti direttamente dalle stesse, a costituire soggetti di diritto privato ai quali affidare lo svolgimento di servizi, ad attribuire a soggetti di diritto privato lo svolgimento di servizi.

Regolamenti governativi dovranno definire la tipologia dei servizi trasferibili, le modalità per l'affidamento, i criteri per l'esecuzione del servizio e per la determinazione delle tariffe e le clausole di carattere finanziario.

Art. 32, comma 2. I contributi ad enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi saranno iscritti in un'unica unità previsionale di base, da ripartirsi con decreto del Ministro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari.

La dotazione annua della UPB è determinata, ex art. 11, comma 3, lett. d) della legge n. 468 del 1978, per gli anni 2002 – 2003 – 2004. La dotazione attuale è ridotta del 10,43%.

Art. 45, comma 1. Sono autorizzati nel triennio 2002 – 2004 limiti di impegno finalizzati al decongestionamento degli atenei (cap. 8957), nei seguenti termini:

(in migliaia di euro)

2002	2003	anno terminale
3.665		2016
	19.158	2017

Art. 48, comma 1 (misure di sostegno degli investimenti in ricerca e sviluppo).

Viene prevista la concessione di un credito d'imposta per il 2002 per le imprese ubicate nelle aree territoriali individuate dalla Commissione Europea nella misura max dell'85%, elevabile al 100% per le piccole e medie imprese svolgenti attività industriale, dell'incremento delle spese per ricerca e sviluppo rispetto alla media dei tre esercizi precedenti, nel rispetto dei criteri e limiti stabiliti dalla Commissione Europea e previa specifica autorizzazione. Le modalità di applicazione sono dettate con decreto del Ministro delle attività produttive di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il prospetto espone il complesso delle risorse assegnate secondo i diversi moduli espressi dalle tabelle della legge finanziaria:

(in migliaia di euro)

TABELLE	2002	2003	2004
A	197.065	293.527	300.550
B	70.217	71.282	7.500
C	8.227.740	7.981.505	7.868.639
D	[25.823]	[80.051]	[389.925]
F*	682.522	694.272	663.647
Totale	9.177.544	9.040.586	8.840.336

*Gli importi della Tabella F scontano gli effetti della Tabella D

1.2 Nota preliminare e direttive 2002.

Nel disegno di legge concernente il bilancio di previsione dello Stato per il 2002 (AS n. 700 – tab. 7)¹ la nota “politica” è sostanzialmente mancante. Per le aree d’interesse in questa sede la nota si limita ad indicare come obiettivi il compimento dell’architettura degli studi universitari, il potenziamento dell’attività didattica, il rifinanziamento del fondo agevolazioni per la ricerca, l’incremento del cofinanziamento dei progetti di ricerca universitari di rilevante interesse nazionale.

Lo “spaccato tecnico”, redatto a cura della Ragioneria generale dello Stato, reca la mera illustrazione dei dati finanziari e contabili in ordine alla competenza, ai residui ed alle autorizzazioni di cassa.

Tenendo conto delle peculiarità funzionali dei rami di amministrazione preposti all’istruzione universitaria ed alla ricerca – assoluta preponderanza dei compiti di programmazione, coordinamento e di assegnazione di risorse rispetto a quelli immediatamente operativi, di diretta realizzazione degli interventi - l’esame della direttiva 2001 aveva fatto constatare come essa si caratterizzasse per espressioni sufficientemente concrete che valevano a cogliere in termini di migliore concretezza gli obiettivi posti e i risultati attesi.

Ciò non si verifica per la direttiva 2002, adottata dal Ministro, a seguito della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 novembre 2001², con atto del 25 gennaio 2002³.

La direttiva è stata elaborata tenendo presenti le proposte formulate dai direttori dei centri di responsabilità ed è indirizzata, per le aree dell’istruzione universitaria e della ricerca, ai direttori del Dipartimento per la programmazione, il coordinamento e gli affari economici, del Servizio centrale per gli affari generali e per il sistema informativo e statistico e del Servizio studi e documentazione. Sono definiti gli obiettivi assegnati alle tre strutture nella prospettiva della riunificazione con i servizi dell’istruzione scolastica a seguito della costituzione del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, secondo il disposto del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, tuttora non giunta a compimento per il mancato perfezionamento del regolamento di organizzazione.

Il documento è il primo diretto alla riunificata amministrazione dell’istruzione, dell’università e della ricerca costituita all’avvio della XIV^a legislatura. Esso è anzitutto volto a comporre in un assetto organizzativo coerente gli apparati amministrativi preesistenti nella prospettiva del disegno che sarà definito dal regolamento organizzativo. La direttiva è infatti articolata in quattro sezioni dedicate all’istruzione, all’università, alla ricerca, alle attività di controllo, comunicazione e internazionale; i dirigenti generali suoi destinatari, a loro volta, individueranno le linee di indirizzo operativo per i dirigenti degli uffici dipendenti.

La distribuzione delle risorse umane e finanziarie fa riferimento, per ragioni di correttezza amministrativa, per le prime, alle dotazioni assegnate alle preesistenti articolazioni organizzative; per le seconde, a quelle iscritte nelle unità previsionali di base dello stato di previsione 2002 riferite ai centri di responsabilità.

La direttiva prevedeva che la nuova struttura ministeriale e l’individuazione degli uffici dirigenziali sarebbe dovuta avvenire, in applicazione dell’assetto delineato dallo schema di regolamento di organizzazione, entro il primo semestre 2002.

La sezione seconda “università e istituzioni di alta cultura”, dopo aver ricordato il processo evolutivo del settore, individua le sue missioni prioritarie: riarticolazione del modello dei corsi di studio 3+2; qualificazione dell’offerta formativa; riduzione del tasso di abbandono degli studi e dei tempi di conseguimento dei titoli da parte degli studenti; elevazione dell’occupabilità degli studi universitari; aumento del numero dei laureati da portare a livelli

¹ Divenuto legge 28 dicembre 2001, n.449.

² G.U. n. 18 del 22 gennaio 2002.

³ Registrato alla Corte dei conti il 10 aprile 2002 reg. n. 1, foglio n. 244.

europei. Ad esse correla gli obiettivi: monitoraggio; banca dati dell'offerta formativa (posti – laboratori – alloggi – biblioteche – borse di studio); verifica delle risorse per l'attivazione dei corsi secondo i requisiti minimi; incentivazione delle politiche per il diritto allo studio; adozione di nuovi criteri per la ripartizione delle risorse destinate all'incentivazione dei docenti a sostegno delle attività di orientamento e tutorato; incremento della chiamata di docenti italiani attualmente all'estero.

Per l'area dell'alta formazione artistica e musicale, in attuazione della riconosciuta autonomia statutaria delle istituzioni del settore, è prevista l'emanazione dei regolamenti ex art. 2 della legge n. 508 del 1999 per il riordino dei percorsi formativi, la riqualificazione delle strutture, il reclutamento del personale, la programmazione e il trasferimento delle funzioni amministrative.

Per l'area della ricerca, gli obiettivi prevedono la razionalizzazione degli assetti degli enti di ricerca, la concentrazione delle responsabilità decisionali, la ridefinizione della missione degli enti, il finanziamento della ricerca universitaria *solo* per progetti. Missioni prioritarie sono l'aggiornamento delle linee guida per il piano nazionale della ricerca e il riordino degli strumenti di sostegno pubblico alle imprese.

Alla direttiva sono allegati alcuni prospetti che sintetizzano in termini non sufficientemente concreti per ciascuno dei centri di responsabilità, obiettivi, tempi e risultati da conseguire.

Il documento risulta eccessivamente analitico, dilungandosi a descrivere quanto avvenuto negli anni passati negli assetti ordinamentali dei due settori, ed evitando di porre in relazione gli obiettivi posti ai dirigenti con gli esiti cui le riforme hanno condotto nella qualità e nella quantità dei servizi. Le generiche espressioni utilizzate traducono indirizzi politici ma non effettivi obiettivi di azione amministrativa, oltretutto senza alcun ricorso ad indici quantitativi e qualitativi. Si continua a proporre azioni di riordino anche nei casi in cui si è provveduto solo da qualche anno senza fornire indicazioni concrete sul da farsi da parte dei dirigenti.

Risulta nel complesso una scarsa attenzione per gli aspetti del monitoraggio e della valutazione. Situazione confermata anche per il 2003, come emerso nel corso del procedimento per la registrazione della direttiva relativa al 2003. L'Amministrazione ha affermato che i documenti concernenti il sistema di monitoraggio dell'applicazione della direttiva e il sistema di valutazione dei dirigenti sono in fase di predisposizione in vista della loro emanazione dopo il perfezionamento del regolamento di organizzazione. Il che rende evidente come questi due aspetti per il 2002 non siano stati considerati.

Come previsto, il capo del dipartimento per la programmazione, il coordinamento degli affari economici ha adottato a sua volta il programma di attività 2002, determinato ai sensi dell'art. 5, comma 5 lett. a), del d.lgs. n. 300 del 1999, da svolgersi da parte dei direttori generali del Servizio per l'autonomia universitaria e gli studenti e del Servizio per lo sviluppo e il potenziamento dell'attività di ricerca.

1.3 Il Dpef 2003-2006 e la legge finanziaria 2003 (27 dicembre 2002, n. 289).

1.3.1 Il Dpef 2003-2006 e la successiva nota di aggiornamento (30 settembre 2002) recano specifiche indicazioni per le aree dell'istruzione superiore e della ricerca. Tra le principali riforme sociali e istituzionali da affrontare è menzionata l'università insieme alla scuola e ai beni culturali.

Gli obiettivi dell'azione di governo sono la modernizzazione ed il potenziamento del sistema educativo nazionale, il miglioramento dei livelli generali e individuali di apprendimento. Quali misure atte a perseguire gli obiettivi vengono indicate:

- per l'alta formazione artistica e musicale, la realizzazione degli ordinamenti autonomi delle istituzioni;

- per l'università, l'aumento del numero dei laureati, la riduzione dei tempi di conseguimento dei titoli e del tasso di abbandono degli studi;

- per la ricerca, il potenziamento, anche con risorse ordinarie, del volume delle dotazioni onde portare la quota nazionale della spesa sul PIL al livello della media europea.

Nei prossimi quattro anni, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, l'incremento delle risorse sarà orientato prioritariamente:

- a supporto della riforma degli ordinamenti didattici e delle attività di orientamento, di tutorato, di internazionalizzazione;

- alla copertura delle tasse versate alle università legalmente riconosciute per garantire agli studenti capaci ma privi di mezzi il diritto di scelta;

- al miglioramento delle infrastrutture edilizie e tecnologiche ;

- agli incentivi per le università che utilizzano più proficuamente i fondi per la ricerca.

L'applicazione di rigorose tecniche e metodologie di valutazione *ex ante ed ex post* dovrà consentire un più efficace sostegno delle attività di ricerca, in specie di quella di base; dello sviluppo delle tecnologie chiave a carattere multisetoriale; della trasformazione delle nuove conoscenze in valore aggiunto della produzione industriale, in particolare delle PMI; del potenziamento delle reti infrastrutturali e della partecipazione ai progetti di ricerca internazionali. In termini finanziari, gli intendimenti del Governo dovrebbero tradursi, nel rispetto dei vincoli della finanza pubblica, nell'aumento delle risorse del prossimo quadriennio dall'attuale 0,6% verso l'1% del PIL.

1.3.2 La legge finanziaria 2003, oltre le disposizioni riguardanti la generalità delle amministrazioni e degli organismi pubblici (artt. 24 e 28, c. 1 e 2, disciplina degli acquisti di beni e servizi ed utilizzazione delle offerte CONSIP; art. 34 definizione degli organici e misure per le assunzioni di personale)⁴, reca le seguenti previsioni direttamente riferentisi ai settori in discorso.

Art. 23, c. 2. Le dotazioni relative agli enti indicati nella tabella C sono rideterminate con una riduzione complessiva del 2,5% rispetto alla legislazione vigente. Analoga riduzione è disposta per gli stanziamenti di bilancio destinati al finanziamento di enti pubblici diversi.

Art. 26, c. 5. La disciplina dell'accreditamento dei corsi universitari a distanza e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare i relativi titoli accademici sarà dettata da un apposito decreto ministeriale sulla base di specifici criteri.

Art. 34, c. 12. Le idoneità acquisite nelle procedure di valutazione comparativa per professori universitari, ordinari e associati, sono prorogate per l'anno 2003.

Art. 34, c. 16. All'Istituto Nazionale per la Fisica della Materia è assegnato per il 2003 un finanziamento di 5 milioni di euro.

Art. 56. Nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze è istituito il fondo per i progetti di ricerca per il quale è prevista un'assegnazione di 225 milioni di euro nel 2003 e di 100 milioni di euro a decorrere dal 2004⁵.

Il volume di risorse assegnate, secondo i diversi moduli delle tabelle della legge finanziaria, è esposto nel seguente prospetto.

⁴ L'art. 2 del D.L. 9 maggio 2003, n. 105 ha modificato il comma 13 dell'art. 34 della legge n. 289 del 2002 ampliando agli enti di ricerca, alle università ed alle scuole superiori ad ordinamento speciale la possibilità di assunzioni di personale a tempo determinato per l'attuazione di progetti di ricerca purché la relativa spesa non gravi sui fondi di funzionamento ordinario.

⁵ Si veda il Dpcm 7 aprile 2003, in G.U. n. 133 dell'11 giugno 2003, che dispone il riparto del fondo, assegnando 175 milioni di euro al MIUR e 50 milioni di euro al Ministero della Salute.

(in migliaia di euro)

TABELLE	2003	2004	2005
Tab. A	286.527	241.951	248.951
Tab. B	9.350	9.100	9.100
Tab. C	8.227.914	8.286.124	8.286.124
Tab. D	[120.000]	[140.000]	[168.405]
Tab. F*	360.019	355.564	470.804
TOTALE	8.883.810	8.892.739	9.014.979

* Gli importi della Tabella F scontano gli effetti della Tabella D.

Inoltre l'art. 79 autorizza nel triennio 2003-2005 limiti di impegno per complessivi 549.785.136 euro, ripartiti in 348.337.743 euro con destinazione università e ricerca e 201.447.393 euro per l'edilizia universitaria.

1.4 La programmazione dello sviluppo del sistema universitario.

1.4.1 Il triennio 2001-2003. La legge finanziaria 2001 (tabella C) ha destinato allo sviluppo del sistema universitario 245 mld (circa 127 milioni di euro) per ciascuno degli anni 2001-2002-2003 per un totale di 735 mld (circa 380 milioni di euro) segnando un incremento di circa il 56% rispetto alla dotazione del triennio precedente (410 mld).

Con decreto 29 dicembre 2000⁶, a conclusione della prima fase del procedimento di programmazione, il Ministro ha indicato gli obiettivi del sistema universitario e la destinazione delle risorse secondo le seguenti quote percentuali:

- innovazione didattica 41,381% pari a circa 154 milioni di euro;
- alta formazione 25,966% pari a circa 97 milioni di euro;
- centri di eccellenza della ricerca 12,245% pari a circa 45 milioni di euro;
- riduzione degli squilibri territoriali 10,204% pari a circa 38 milioni di euro;
- decongestionamento dei megatenei 10,204% pari a circa 38 milioni di euro.

Circa il 18% (70 milioni di euro) di queste risorse si tradurrà, partire dal 2004, in un incremento, di pari importo, del FFO delle università (risorse consolidabili), mentre l'82% (310 milioni di euro) costituisce finanziamenti *una tantum*.

Il successivo decreto 8 maggio 2001⁷ ha individuato le iniziative da realizzare, gli strumenti, le modalità (istituzione, soppressione o trasformazione dei corsi, facoltà o atenei; risorse; accordi di programma; iniziative cofinanziate), e i criteri di ripartizione delle risorse. Nel paragrafo 4.1 si dà conto dei provvedimenti che sono seguiti, di assegnazione e di erogazione dei finanziamenti alle università nel corso della gestione 2002.

1.4.2 Il piano di sviluppo delle università nelle leggi finanziarie 2002 e 2003. La legge finanziaria 2002 ha ridotto (tabella C) le dotazioni relative al piano di sviluppo delle università (PSU), determinate dalla legge dell'anno precedente, del 2,45% per il 2002 e del 3,70% per il 2003, rendendo così disponibili, rispettivamente, 239 e 236 mld, rispetto ai previsti 245 mld di lire per ciascuno dei due anni.

Tale circostanza ha costretto il Ministero a rideterminare la ripartizione delle risorse finanziarie per gli anni 2002 e 2003 disposta dal dm 8 maggio 2001. A ciò si è proceduto mediante l'adozione del dm 4 marzo 2002, che ha individuato, rispettivamente per i due anni, in 123.292.722 e 121.964.000 euro le nuove disponibilità⁸. Conseguentemente, il Capo del

⁶ Pubblicato sulla G.U. n. 48 del 27 febbraio 2001.

⁷ Registrato il 19 giugno 2001 registro n. 4 foglio n. 141; S.O.G.U. n. 195 del 23 agosto 2001.

⁸ Registrato il 26 marzo 2002, registro n. 1 foglio n. 208. Si segnala che la disponibilità relativa all'anno 2002 è indicata nella tabella C della legge finanziaria pari a 123.293.000 euro, mentre lo stanziamento stabilito nello stato di previsione del Ministero - capitolo 5496 - (legge 28 dicembre 2001, n. 449 e decreto MEF 31 dicembre 2001) risulta di 123.292.722 euro. Il decreto 4 marzo 2002 si è conformato a quest'ultimo importo.

Dipartimento della programmazione, il coordinamento e gli affari economici, per motivi di correttezza operativa, con atto del 24 aprile 2002⁹, ha riprodotto i contenuti del dm 8 maggio 2001 tenendo conto delle dotazioni rideterminate e dell'adozione della moneta europea.

Le risorse, quindi, messe a disposizione per il piano di sviluppo delle università dalle leggi finanziarie 2001 e 2002 sono state, rispettivamente, 126.532¹⁰ e 123.293 mila euro; la legge finanziaria 2003 (tab. C) ha confermato per lo stesso anno lo stanziamento di 121.964 mila euro e previsto un'assegnazione di 121.724 mila euro per ciascuno degli anni 2004 e 2005.

La legge finanziaria 2002 (tab. F) rimodula le dotazioni (limiti di impegno) destinate agli interventi di decongestionamento degli atenei in circa 100 mld (51.645 mila euro) per il 2002 e in circa 145 mld (74.886 mila euro) per ciascuno degli anni 2003 e 2004, che successivamente la legge finanziaria 2003 ha ridotto di 1.500 mila euro per entrambi gli anni.

1.5 Il programma nazionale della ricerca.

Nel corso del 2002 è proseguita la realizzazione degli interventi previsti dal Programma Nazionale della Ricerca (PNR) approvato dal CIPE il 21 dicembre 2000. Di essi si dà notizia nel paragrafo 4.3. Il 19 aprile 2002 il CIPE ha approvato le linee guida del nuovo Programma, avviandone il procedimento di definizione, delineato dal d.lgs. n. 204 del 1998 articoli 1 e 2. Il Ministro, in luogo di procedere all'aggiornamento del PNR, ha ritenuto – al fine di evidenziare gli indirizzi della politica della ricerca del nuovo Governo – di formulare nuove linee-guida in vista del Dpef, 2003-2006 che ne ha recepito strategie e meccanismi di intervento.

Le priorità individuate riguardano i sistemi di produzione ed i settori: ICT; agroalimentare; salute; beni culturali; energia; ambiente; trasporti.

Gli investimenti aggiuntivi dello Stato che il Ministro propone per il quadriennio 2003-2006 ammontano a 27.447 mld (=14.175 milioni di euro), atti a stimolare un cofinanziamento di 18.298 mld (=9.450 milioni di euro). Il rapporto spesa/PIL salirà all'1,75% dall'attuale 1% circa.

Il Dpef e la successiva legge finanziaria per il 2003 hanno tradotto le proposte del Ministro in impegni programmatici e, per quanto reso possibile dalle condizioni della finanza pubblica, in allocazioni di risorse finanziarie.

2. Il quadro normativo.

2.1 La relazione riguardante il rendiconto 2001 constatava un rallentamento nella produzione normativa per le aree dell'istruzione universitaria e della ricerca, auspicando che si cogliesse l'occasione per una riflessione sugli assetti organizzativi del sistema ricerca e sui meccanismi procedurali, particolarmente complessi, di assegnazione ed erogazione delle risorse. L'anno 2002 è trascorso senza interventi di rilievo.

In continuità con l'esposizione della precedente relazione ci si sofferma sulle principali innovazioni intervenute.

2.2 Corrisponde ad uno degli indirizzi programmatici del Dpef 2002-2004 la disposizione dettata dall'articolo 7 della legge 12 ottobre 2001, n. 383. Essa riconosce al ricercatore pubblico dipendente la proprietà esclusiva dell'invenzione brevettabile di cui è autore. Ciò comporta per

⁹ S.O.G.U. n. 130 del 5 giugno 2002: riproduzione del testo del d.m. 8 maggio 2001 (programmazione del sistema universitario per il triennio 2001-2003) con le modifiche necessarie in relazione all'adozione dell'euro ed alle riduzioni apportate dalla legge finanziaria 2002.

¹⁰ Diversamente, la legge di approvazione del bilancio dello Stato per l'anno 2001 (23 dicembre 2000 n. 389), nell'ambito della tabella 19-MURST ha recato per l'U.P.B. 2.1.2.1 - piani e programmi di sviluppo dell'università, - contenente l'unico capitolo 1256, una previsione iniziale di competenza di 255 mld. di lire (132 milioni di euro circa), dotazione che ha costituito anche la previsione definitiva dell'esercizio. In sostanza, nel 2001 si riscontra una diversità fra l'indicazione della L.F. e la dotazione del capitolo di bilancio 1256 MURST; negli anni 2002 e 2003 le due leggi (finanziaria e di bilancio) recano, per il cap. 5507 MIUR, quantificazioni coincidenti.

il ricercatore, non solo il diritto alla paternità della scoperta, ma anche la titolarità e l'esercizio dei connessi diritti patrimoniali, che le norme ordinarie (R.D. 29 giugno 1939, n. 1127) hanno finora attribuito al datore di lavoro, università o pubblica amministrazione. Nel caso il ricercatore non dia inizio allo sfruttamento industriale dell'invenzione entro cinque anni dal rilascio del brevetto, il relativo diritto passa alla pubblica amministrazione.

Le università e le pubbliche amministrazioni stabiliscono l'importo massimo del canone per la concessione a terzi dell'uso dell'invenzione ad esse spettante. L'inventore ha diritto ad almeno il 50% dei proventi.

2.3 L'articolo 4 del D.L. 7 febbraio 2002, n. 8, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2002, n. 56, reca alcune misure di adattamento della normativa concernente la riforma universitaria.

E' stato prorogato al 19 aprile 2003 il termine entro il quale le università debbono adeguare gli ordinamenti didattici dei corsi di studio alla nuova disciplina degli studi universitari (laurea triennale, laurea specialistica). Per assicurare continuità nella valutazione delle scelte didattiche degli atenei è parimenti protratto al 30 aprile 2003 il mandato degli attuali componenti il CUN. Agli statuti delle università è demandata la disciplina dell'elettorato attivo per le cariche accademiche e la composizione degli organi collegiali.

Il termine del 19 aprile 2003 è stato ulteriormente spostato al 19 ottobre 2003 dall'art. 7bis del D.L. n. 212/2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 268/2002, di cui si dirà più avanti.

2.4 La normativa vigente per l'ammissione in Italia dei cittadini extra-comunitari ha determinato la necessità di stabilire una deroga alle quote massime annuali dei flussi in favore dei docenti di scuole e università straniere operanti nel nostro paese: legge 24 maggio 2002, n. 103.

2.5 Il D.L. 10 giugno 2002, n. 107, convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2002, n. 173, interviene su singoli aspetti della normativa di accesso alle professioni. Essi riguardano: le prove degli esami di Stato indetti per gli anni 2002 e 2003 per i laureati dell'ordinamento previgente la riforma; le prove di ammissione alle scuole di specializzazione per le professioni legali per l'a.a. 2002-2003; l'iscrizione nei registri dei praticanti per l'esercizio delle professioni di dottore commercialista e di ragioniere e perito commerciale; la proroga della composizione, non oltre il 30 giugno 2004, dei consigli degli ordini professionali.

2.6 La legge 11 luglio 2002, n. 148 ha autorizzato la ratifica e l'esecuzione della Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea, fatta a Lisbona l'11 aprile 1997.

L'esecuzione della Convenzione ha comportato anche la necessità di alcune misure di adeguamento dell'ordinamento interno.

La competenza per il riconoscimento dei cicli e dei periodi di studio svolti all'estero e dei titoli di studio stranieri ai fini dell'accesso all'istruzione superiore è attribuita alle Università. Il riconoscimento, invece, per fini professionali e per l'accesso ai pubblici impieghi è riservato alle Amministrazioni dello Stato secondo procedure che saranno disciplinate da un apposito regolamento di esecuzione.

2.7 A seguito della mancata approvazione da parte delle Camere dei disegni di legge d'iniziativa governativa AC 2238, recante "disposizioni concernenti la scuola, l'università e la ricerca scientifica", e AC 2988, riguardanté "disposizioni per l'università e l'alta formazione artistica e musicale", quest'ultimo volto a consentire l'utilizzazione dei fondi assegnati dalla legge

finanziaria 2002, il Governo ha emanato il decreto legge 25 settembre 2002, n. 212, convertito, con modificazioni, nella legge 22 novembre 2002, n. 268 concernente “misure urgenti per la scuola, l’università e la ricerca scientifica e tecnologica e l’alta formazione artistica e musicale”. Esso infatti incorpora gran parte delle disposizioni dei disegni di legge indicati.

Per le aree dell’istruzione universitaria, della ricerca e dell’alta formazione artistica e musicale l’articolo 4 dispone la destinazione degli stanziamenti previsti dalle tabelle A e B della legge finanziaria.

Il comma 1 assicura alle università statali una disponibilità complessiva di 375 milioni di euro per cinque anni dal 2002 al 2006 secondo quote annuali di 75 milioni mediante l’utilizzazione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale (tab. B) di pertinenza del Ministero dell’Economia e delle Finanze voce “regolazioni debitorie”.

L’intervento si ricollega alla situazione debitoria in cui versano le università statali nei confronti delle banche, al cui credito sono state indotte a ricorrere a causa della mancata copertura dal 1995 da parte dello Stato degli oneri relativi alla progressione economica per anzianità (classi e scatti) dei docenti e dei ricercatori. Infatti, a partire dal 1995 le dotazioni annuali del fondo di funzionamento ordinario (FFO) destinato alle università non hanno considerato tali necessità. L’accaduto risulta in contrasto con l’articolo 5, comma 2, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, che stabilisce che il FFO deve comprendere le disponibilità finanziarie a copertura degli incrementi di retribuzione del personale docente¹¹.

Il finanziamento straordinario non risulta adeguato rispetto all’entità della situazione debitoria come attestata dalla Ragioneria Generale dello Stato, che valuta in 524 milioni di euro le effettive necessità per il periodo 1995-2000, e realizzato secondo modalità tecniche che suscitano perplessità.

Si vedano i lavori parlamentari relativi alla conversione in legge del decreto e la nota tecnica n. 111 del 4 novembre 2002 redatta dai Servizi Bilancio dello Stato e Commissioni della Camera dei Deputati.

Il volume di risorse assegnate comporta per le università l’impossibilità di eliminare una parte del debito già accumulato pari a 149 milioni di euro (524–375). A ciò realisticamente deve aggiungersi che la natura di tali oneri (incrementi delle retribuzioni) fa prevedere che le università continueranno a trovarsi nella condizione di dover ricorrere al credito delle banche, ove non si provveda – nella linea di quanto accaduto nel 2003 per la dotazione del fondo di funzionamento ordinario (FFO-cap. 5507 Tab. C legge finanziaria 2003), che passa a 6.225 milioni di euro (previsioni iniziali) rispetto ai 6.196 del 2002 – ad un adeguato rifinanziamento, come impone l’articolo 5, comma 2, della legge n. 537 del 1999¹².

Inoltre il decreto legge, a fronte della spesa disposta per il quinquennio 2002-2006 (375 milioni di euro) si limita a disporre la copertura per i soli anni 2002-2004 ponendola a carico del fondo speciale di conto capitale, ritenendola coerente con la classificazione economica delle spese dello Stato – SEC 95 che comprende le regolazioni debitorie quali spese in conto capitale¹³.

¹¹ Occorre, d’altronde, aver presente che le leggi finanziarie degli ultimi anni stabiliscono che gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali del personale delle università e gli oneri per la corresponsione dei miglioramenti economici ai professori e ricercatori universitari siano a carico delle stesse università nell’ambito delle disponibilità dei propri bilanci (cfr., ad es., art. 16, comma 7, della legge n. 448 del 2001). Queste norme, in relazione alle disposizioni recate dall’art. 5, comma 2, della legge n. 537 del 1993 e dell’art. 4 comma 1 del D.L. n. 212 del 2002, convertito, con modificazioni, nella legge n. 268 del 2002, pongono problemi interpretativi di non scarso rilievo.

E’ infatti necessario che le disposizioni citate siano ricordate in una coerente linea interpretativa, avendo presente che la soluzione cui si perverrà sarà comunque incidente sull’autonomia finanziaria dell’università.

¹² Per la ricostruzione aggiornata delle risorse messe a disposizione delle università per il proprio funzionamento si veda il paragrafo 4.

¹³ Infatti i 75 milioni di euro costituenti la quota 2002 del finanziamento straordinario sono stati iscritti nello stato di previsione MIUR mediante imputazione ad un’apposita UPB 25.2.3.7-capitolo 9010- Fondo per la sanatoria di

La considerazione non può essere ritenuta convincente a motivo della sostanziale natura retributiva degli oneri in discorso e della conseguente loro iscrizione alle spese correnti e, per l'assorbente constatazione, che ai termini della stessa classificazione SEC95 il FFO delle università è iscritto nella parte corrente della spesa codice economico 4.2.5.

Quanto esposto è coerente con le osservazioni avanzate dalla Corte SS.RR. nella delibera n. 10 del 18-21 marzo 2003 concernente le leggi di spesa approvate nel III quadrimestre 2002.

Il comma 2 utilizza lo stanziamento della tabella A MIUR disponendo l'incremento dei fondi a favore delle università non statali destinati alle borse di studio per gli studenti in applicazione del dPCM 9 aprile 2001 che, per esigenze di uniformità di trattamento, ha compreso tra i destinatari gli studenti delle università non statali: 10 milioni di euro dal 2002.

Il comma 3 utilizza lo stanziamento della tabella B MIUR: 1 milione di euro per il 2002 da destinare ad interventi edilizi per le istituzioni statali di alta formazione artistica e musicale. In precedenza la spesa era posta a carico delle Province, che hanno provveduto solo fino all'anno 2000 (legge 21 dicembre 1999, n. 508).

Il comma 4bis integra le finalità del fondo per l'incentivazione per l'impegno didattico dei professori e ricercatori universitari.

L'articolo 5 disciplina, in adesione ad una sollecitazione della Corte, i compensi per gli incaricati della selezione e valutazione dei programmi e progetti di ricerca.

L'articolo 5bis consente l'utilizzazione dei 90 miliardi di lire, assegnati dalla legge finanziaria 2001 (art. 108, comma 7) al FAR per ciascuno degli anni 2001, 2002, 2003 per la concessione di crediti di imposta alle imprese industriali impegnate in attività di ricerca e sviluppo, anche alle altre finalità individuate dal d.lgs n. 297 del 1999.

L'art. 6 disciplina la valenza dei titoli rilasciati dalle istituzioni anche pareggiate di alta formazione artistica e musicale.

L'art. 7 dispone: - il potenziamento dei servizi di orientamento e tutorato e di formazione culturale degli studenti da parte delle università (comma 1); - misure amministrative per l'accelerazione dell'istruttoria dei progetti per la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari (comma 2); - la proroga del mandato dei componenti del Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari (comma 2bis).

Dell'articolo 7bis si è già detto al punto 2.3.

2.8 Il D.L. 25 ottobre 2002, n. 236, convertito, con modificazioni, nella legge 27 dicembre 2002, n. 284 - art. 4 - dispone che gli enti previdenziali fino al 31 dicembre 2005 destinano una ulteriore quota non inferiore al 25% dei fondi annualmente disponibili in via prioritaria alla realizzazione o all'acquisto di immobili destinati alle esigenze di edilizia universitaria, anche per uso residenziale, e degli istituti pubblici di ricerca, da concedere in uso anche mediante locazione finanziaria agli enti interessati.

L'art. 6 bis, nella prospettiva del riordinamento dell'Istituto Nazionale della Montagna, lo sottopone alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'istruzione università e ricerca, e ne stabilisce la decadenza degli organi.

2.9 L'art. 9 del D.L. 24 dicembre 2002, n. 282, convertito, con modificazioni nella legge 21 febbraio 2003, n. 27 dispone, per il soddisfacimento delle prioritarie esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, l'integrazione dei collegi di revisione degli enti ed organismi pubblici di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 con un componente nominato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Tale disposizione dovrebbe ritenersi operativa anche nei confronti delle università e degli enti pubblici di ricerca.

situazioni debitorie delle università, appartenente al titolo II^o - spese in conto capitale. Altrettanto avviene nello stato di previsione 2003.