

In base alla tabella di cui sopra già dal 2000, primo anno di applicazione della riforma, vi è stata una costante diminuzione del personale dell'area A, cui ha corrisposto un aumento della qualifica iniziale dell'area B. Le altre posizioni economiche dell'area sono rimaste pressoché stazionarie, come anche le presenze in servizio. Lo stesso può ricavarsi per il personale dell'area C in cui vi è stato un sensibile aumento già dal 2001 al 2002.

Gli aumenti sono stati neutralizzati dalla diminuzione delle presenze in servizio per cui non può riferirsi di un generalizzato aumento del personale in servizio.

Per quanto attiene al personale MURST, dall'esame comparativo degli andamenti delle presenze nel triennio, sembra potersi registrare un dato tendenziale molto simile a quello dell'ex Ministero della Pubblica Istruzione, tranne che per la posizione economica iniziale dell'area C.

La diminuzione dell'area A era stata già incamerata negli anni precedenti. Ovviamente più evidente la somma dei due aumenti della posizione economica iniziale dell'area B, ma è meno evidente l'aumento della qualifica iniziale dell'area C, mentre la posizione economica apicale della stessa ha raggiunto il livello massimo del triennio.

La posizione apicale dell'area C ha raggiunto quasi il limite rispetto al contingente previsto per la relativa posizione economica.

Lo squilibrio delle quantità di personale in servizio per Area e posizione economica è stato prodotto dagli inquadramenti conseguenti ai corsi di riqualificazione, che hanno provocato sensibili spostamenti dall'Area A all'Area B e all'interno delle posizioni economiche dell'Area B.

Nel 2004, rapportata agli organici risulta la seguente situazione in ordine distribuzione del personale per unità organizzative;

| Amministrazione Centrale | A | B1 | B2 | B3 | C1 | C2 | C3 | TOTALE |
|---|------------|------------|--------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|
| Uffici di diretta collaborazione del Ministro | 15 | 32 | 34 | 59 | 18 | 29 | 30 | 217 |
| Dipartimento per la programmazione minis. | 31 | 55 | 77 | 118 | 49 | 79 | 67 | 476 |
| Dipartimento per l'istruzione | 19 | 25 | 52 | 115 | 60 | 116 | 82 | 469 |
| Dipartimento per l'università ecc. | 5 | 38 | 59 | 68 | 109 | 66 | 73 | 418 |
| Totale | 70 | 150 | 222 | 360 | 236 | 290 | 252 | 1580 |
| Uffici Scolastici Regionali | | | | | | | | |
| Abruzzo | 7 | 16 | 57 | 50 | 35 | 24 | 23 | 212 |
| Basilicata | 7 | 14 | 24 | 26 | 4 | 15 | 13 | 103 |
| Calabria | 27 | 42 | 77 | 95 | 63 | 52 | 41 | 397 |
| Campania | 27 | 59 | 206 | 170 | 68 | 88 | 69 | 687 |
| Emilia-Romagna | 5 | 47 | 38 | 85 | 38 | 58 | 45 | 316 |
| Friuli | 12 | 18 | 24 | 38 | 13 | 24 | 19 | 148 |
| Lazio | 19 | 42 | 105 | 120 | 64 | 65 | 55 | 470 |
| Liguria | 17 | 25 | 19 | 40 | 25 | 30 | 20 | 176 |
| Lombardia | 18 | 81 | 98 | 192 | 26 | 92 | 86 | 593 |
| Marche | 8 | 22 | 30 | 41 | 8 | 26 | 20 | 155 |
| Molise | 14 | 10 | 16 | 19 | 5 | 10 | 9 | 83 |
| Piemonte | 22 | 59 | 60 | 117 | 43 | 54 | 48 | 403 |
| Puglia | 17 | 46 | 109 | 111 | 91 | 79 | 52 | 505 |
| Sardegna | 18 | 25 | 66 | 62 | 32 | 31 | 32 | 266 |
| Sicilia | 58 | 68 | 167 | 174 | 68 | 90 | 75 | 700 |
| Toscana | 7 | 43 | 73 | 101 | 13 | 55 | 47 | 339 |
| Umbria | 4 | 14 | 32 | 32 | 4 | 15 | 14 | 115 |
| Veneto | 24 | 46 | 56 | 106 | 18 | 59 | 47 | 356 |
| Totale | 311 | 677 | 1.257 | 1.579 | 618 | 867 | 715 | 6.024 |
| Totale generale | 381 | 827 | 1.479 | 1.939 | 854 | 1.157 | 967 | 7.604 |

Negli anni dal 2000 al 2004, le cessazioni del personale del Ministero, considerando unificate le due ex Amministrazioni della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, hanno determinato carenze di personale nelle percentuali sottoriportate.

Rispetto all'organico congiunto di 11.416 unità per i primi tre anni e all'organico unificato di 11.417 unità degli altri due anni, secondo i dati segnalati dall'amministrazione si sono verificati carenze pari al 22 per cento nell'anno 2000, al 25 per cento, nell'anno 2001, al 24,33 per cento nel 2002, al 25 per cento nell'anno 2003, al 29 per cento nell'anno 2004 con un saldo in meno nel quinquennio del -7 per cento.

Non è in servizio presso il Ministero personale non di ruolo. Sono presenti, al 31/12/2004, 4 unità di personale a tempo determinato, ai sensi della legge n. 315 del 3/8/1998, ma non vi è personale a tempo determinato il cui rapporto di lavoro sia stato trasformato nel 2004 a tempo indeterminato.

7.2.4 Il personale degli uffici di diretta collaborazione del Ministro; l'organizzazione dell'Ufficio e del personale addetto.

Il personale degli Uffici di diretta collaborazione è disciplinato, oltre che dalle disposizioni di legge e regolamentari generali, dal DPR 1° dicembre 1999 n. 477 che prevede un limite massimo di 295 unità e la possibilità di estranei assunti con contratti a tempo determinato pari a trenta unità e altrettante come esperti e consulenti con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa nel numero massimo di trenta.

Degli uffici di diretta collaborazione fanno parte il Gabinetto, l'Ufficio legislativo, la Segreteria, il Segretario particolare e l'Ufficio stampa. Presso il Gabinetto opera, in posizione di autonomia, il Servizio di Controllo interno. Si affiancano a tali uffici le Segreterie particolari del Vice Ministro e dei Sottosegretari per un totale di 295 + 30 unità.

La loro attività è disciplinata in particolare dal DPR 26 marzo 2002 n. 128, recante norme di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca. Essi definiscono programmi, strategie e metodi di lavoro per dare attuazione agli indirizzi del Ministro.

Nel corso dell'anno 2004 con DM 28 aprile 2004 concernente la "Riorganizzazione degli Uffici dirigenziali di livello non generale" è stato anche previsto un contingente di 25 unità di personale di livello dirigenziale non generale con compiti di consulenza, studio e ricerca.

Presso il Gabinetto opera, in posizione di autonomia, il Servizio di Controllo Interno a norma dell'art. 6 comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300 che ha prodotto una corposa relazione sull'attuazione della Direttiva ministeriale sull'azione amministrativa.

In essa tra l'altro, per quanto riguarda gli obiettivi relativi all'esercizio 2004 assegnati relativamente al personale, il Servizio di controllo interno, ha denunciato la carenza di assegnazione di risorse da parte del MEF relativamente alla conclusione delle procedure di riqualificazione e di passaggi d'area, il condizionamento della fluidità del quadro normativo e organizzativo per gli interventi formativi del personale in funzione delle innovazioni normative già intervenute e in itinere.

Non erano stati ancora definiti gli organici del personale ATA, del personale docente consequenziali ai provvedimenti applicativi della legge finanziaria n. 289 del 2002, in quanto i relativi decreti sono stati inviati al MEF e non ancora restituiti e degli insegnanti di religione.

Tra le attività dirette al potenziamento ed al consolidamento della cultura dell'autonomia scolastica è stato concluso il progetto "ginnastica in acqua" per il personale docente di educazione fisica avviato nel 2003/2004: il progetto è consistito nel confronto tra gli insegnamenti tradizionali all'aperto, in piscina e in palestra e nella elaborazione di un pacchetto formativo utilizzando il modello *e-learning* con momenti *on line*.

E' stata segnalata altresì la mancata definizione della fase contrattuale relativa all'introduzione della figura del *tutor*.

7.2.5 Attività di formazione e aggiornamento: personale interessato, iniziative realizzate, spesa.

La quantità di personale oggetto di tale attività non arriva al dieci per cento dell'organico, e in pochi casi è stato raggiunto un numero relativamente significativo, rispetto ai numerosi e complessi compiti affidati al personale amministrativo.

In un solo caso è stato coinvolto il personale dell'amministrazione centrale e periferica, e quest'ultimo in solo quattro interventi formativi.

Il totale dei partecipanti alle iniziative per il 2004, è stato di 940 unità, di cui n. 378 dell'Amministrazione centrale e n. 562 di quella periferica.

La spesa relativa all'anno 2004, per gli interventi di formazione, ammonta a 3.092.291.

Relativamente alle attività di formazione curate da ogni singolo Ufficio Scolastico Regionale, non sono disponibili le informazioni concernenti il personale interessato e la spesa per le attività formative realizzate nell'anno in questione.

7.3 I sistemi informativi.

Un insieme di motivi inducono a prestare un'adeguata attenzione alla situazione in cui versano i servizi informativi a supporto dei sistemi dell'istruzione e della ricerca. Se ne indicano alcuni. Il primo attiene al rapporto di strumentalità, che li lega ai sistemi, divenuto del tutto condizionante per la loro guida e conduzione, determinando altresì diretti riflessi sulle configurazioni organizzative. La scelta dell'Amministrazione, che risale ad un trentennio fa e negli anni confermata, per una completa esternalizzazione di questi servizi, costituisce un secondo motivo di riflessione. Ovviamente, nel breve-medio periodo la scelta non è reversibile, ma occorre piena consapevolezza della posizione di dipendenza, che ne deriva per il funzionamento, in particolare, del sistema scolastico. Quanto si è verificato in questi ultimi anni circa gli avvicendamenti dei gestori e l'accelerazione dell'obsolescenza del sistema informativo automatizzato che ne è seguita rendono evidenti gli effettivi termini della situazione. Evidentemente, le responsabilità contrattuali che i gestori assumono e le eventuali penali che essi subiscono nei casi di prestazioni mancate o insufficienti non costituiscono risposte adeguate alle esigenze di continuità e di livello qualitativo del servizio scolastico e del sistema amministrativo che lo supporta.

Un terzo aspetto è la vicenda, attraverso la quale l'Amministrazione è passata nell'ultimo triennio per individuare il gestore: il processo si è avviato formalmente nel 2002, ma il gestore ha assunto la conduzione del sistema solo nel febbraio 2005. Tenuto conto di quanto accaduto è necessario fin d'ora apprestare le misure perché in vista della scadenza contrattuale siano evitati soluzioni di continuità e scadimenti del servizio. Quarto, e non ultimo, motivo è l'entità della spesa. Essa è sostenuta sulla base delle verifiche di congruità di volta in volta acquisite, aspetto non esaminato in questa sede; di sicuro la quantità di risorse impegnate non è poca cosa, anche dando atto che la Direzione generale competente del Ministero dimostra di farsi carico del contenimento dei costi.

Sulla scorta dell'ampia documentazione fornita dall'Amministrazione si offre una ricostruzione di questo ramo amministrativo, articolata nei seguenti passaggi: *a)* contenuti funzionali dei contratti succedutisi negli ultimi anni; *b)* gara e contenzioso relativi all'individuazione del gestore; *c)* contratti in essere; *d)* costi.

7.3.1 L'evoluzione dei contratti del sistema informativo dell'istruzione: periodo 1997/2005.

Secondo l'Amministrazione, i contratti succedutisi nel tempo hanno tenuto conto sia dell'aggiornamento delle linee guida fissate dall'AIPA (oggi CNIPA), che delle esigenze di sviluppo dei servizi offerti agli utenti in relazione ai mutamenti della tecnologia.

Di seguito si richiamano le esperienze maturate ed i risultati raggiunti nella gestione dei contratti di *outsourcing* nel periodo 1997 – 2003 e viene presentato il nuovo contratto di sviluppo e gestione del sistema informativo dell'*istruzione*, con l'illustrazione delle principali innovazioni rispetto ai precedenti. Per ciascun contratto sono riportati la durata, le principali prestazioni ed i costi sostenuti.

- Contratto Rep. 1916 (1.10.1997 – 30.9.2001) – Fornitore RTI EDS: il contratto è stato stipulato sulla base dell'esito di una gara comunitaria (G.U.R.I. 5.1.1996 N. 4). L'oggetto del contratto consisteva nella messa a disposizione dell'infrastruttura tecnologica (hw e sw), nei servizi di gestione operativa dell'infrastruttura, nei servizi di manutenzione hw e sw, nonché nei servizi a supporto dell'attività amministrativa (assistenza utenti, formazione e consulenza). Caratteristiche principali sono l'introduzione di parametri di qualità dei servizi e la remunerazione completamente a forfait delle prestazioni del fornitore. L'esecuzione del contratto ha consentito il collegamento di tutte le scuole e di tutti gli uffici al sistema informativo, anche attraverso un'ingente fornitura di tecnologia (circa 30.000 PC) e dei relativi servizi abilitanti (formazione e assistenza): si è ottenuta l'informatizzazione del 65 per cento del personale dell'Amministrazione centrale e periferica. L'importo medio mensile (euro IVA esclusa) del contratto è risultato pari a 6.784.177,83.
- Contratto Rep. 1966 (1.10.2001 – 31.12.2002) – Fornitore RTI EDS: questo contratto è stato stipulato a trattativa privata nelle more dell'espletamento della gara per la selezione del nuovo *outsourcer* MIUR. Pur costituendo la naturale prosecuzione del precedente contratto, avendone ereditata la struttura, viene modificato l'oggetto contrattuale mediante l'incremento dei volumi di servizio alle mutate esigenze, l'inserimento delle attività relative al progetto "Adeguamento EURO" ed alla gestione del sito Internet del MIUR (non esplicitamente previsto nel 1997), la riduzione della fornitura di infrastruttura tecnologica (limitata sostanzialmente alle nuove Direzioni Regionali). L'importo medio mensile viene ridotto di circa il 11 per cento rispetto al contratto precedente, risultando pari a 6.054.757,54 oltre l'IVA. L'innovazione principale, oltre all'introduzione dei livelli di servizio per il servizio di manutenzione del sw, è costituita dalla parziale remunerazione a consumo di alcuni servizi contrattuali (sviluppo sw – manutenzione evolutiva, servizi sussidiari e consulenza, formazione). Sono stati quindi definiti preventivamente gli obiettivi ed i costi degli interventi richiesti in modo da gestirne le priorità nell'ambito dei budget contrattuali. Ciò ha consentito di finanziare progetti inizialmente non previsti (come la Posta Docenti e i Servizi Internet alle Scuole) nonché acquisire tecnologia aggiuntiva per gli utenti (PC desktop e portatili) per un valore complessivo di circa 1,5 milioni.
- Contratto Rep. 1974 (1/1/2003 – 31/3/2003) – Fornitore RTI EDS: il contratto costituisce l'estensione del precedente rep. 1966 nelle more del trasferimento e del subentro del nuovo *outsourcer* MIUR (RTI con mandataria IBM); il contratto mantiene la struttura e i vincoli (livelli di servizio) del contratto Rep. n. 1966. L'oggetto contrattuale è stato ridimensionato nei volumi erogati in relazione alle esigenze contingenti dell'Amministrazione ed alla caratteristica di "proroga" del contratto stesso: in particolare, oltre all'eliminazione delle attività di adeguamento all'euro (concluse nell'ambito del precedente rep. 1966), il contratto ha previsto una riduzione dei volumi del servizio di manutenzione evolutiva, effettuato anche in relazione alla stagionalità dei processi amministrativi. Oltre ad un'ulteriore riduzione della spesa di circa il 16 per cento (l'importo medio mensile è stato ridotto a 5.074.558,17 oltre l'IVA), si è riusciti a realizzare alcuni progetti, quali: 1. l'area riservata alle scuole per l'accesso ai servizi del sistema informativo (funzioni SIMPI, posta elettronica,

intranet); 2. le iscrizioni *on line*; 3. l'aggiornamento delle graduatorie permanenti via internet.

- Contratto Rep. 1984 - Prima prosecuzione contratto Rep. 1974 (1/4/2003 – 31/7/2003) – Fornitore RTI EDS: tale proroga è relativa all'estensione del contratto Rep. 1974 nelle more della stipula del nuovo contratto di *outsourcing* e del conseguente trasferimento e subentro del nuovo *outsourcer* MIUR (RTI con mandataria IBM). L'importo medio mensile è stato ridotto a 4.889.836,89 oltre l'IVA, con un abbattimento della spesa di circa il 4 per cento rispetto ai primi tre mesi del 2003.
- Seconda prosecuzione contratto Rep. 1974 (1/8/2003 – 30/9/2003) – Fornitore RTI EDS: ultima proroga del contratto 1974 nelle more della stipula del nuovo contratto e del trasferimento e del subentro da parte del nuovo *outsourcer* MIUR. Vengono ulteriormente ridotti i volumi di servizio richiesti portando l'importo medio mensile a 3.207.164,77 oltre l'IVA, con un abbattimento di oltre il 30 per cento rispetto al periodo precedente.
- Il periodo 1/10/2003 – 12/2/2005 è stato coperto dal RTI IBM, in un primo momento, in parziale esecuzione del contratto Rep. 1980 e, successivamente, a causa del suo annullamento, in via di fatto. La vicenda è esposta nel paragrafo seguente.

Il nuovo contratto di *outsourcing*: caratteristiche e prestazioni.

Contratto Rep. 1996 – stipulato in data 10 gennaio 2005 per la durata di cinque anni – Fornitore RTI EDS – decorrenza 13 febbraio 2005.

Si tratta di un contratto di *outsourcing* completo del sistema informativo, che non contempla un corrispettivo “forfettario” a fronte di un insieme di prestazioni; esso è invece articolato in una serie di “servizi”, ognuno dei quali prevede una tariffa unitaria. Il corrispettivo complessivo, che può variare di anno in anno, è dato dalla somma dei corrispettivi pagati per i singoli servizi. Essi sono determinati dal prodotto delle tariffe unitarie degli stessi per il volume erogato. I servizi sono suddivisi in due tipologie: la prima comprende i servizi cosiddetti “di gestione” (gestione CED, gestione ambiente distribuito, gestione *server* applicativi, *service desk*, manutenzione *software*) per i quali, per semplicità di gestione contrattuale, il volume di riferimento è costante nell'arco dello stesso anno ma può essere rinegoziato e variato ogni anno; la seconda tipologia (sviluppo *software*, formazione, consulenza, acquisizione beni e servizi) comprende servizi per i quali è prevista la remunerazione in base al volume effettivo erogato.

Per ogni servizio è definito un importo che costituisce il punto di riferimento, fermo restando la possibilità di operare delle compensazioni fra un servizio e l'altro, per consentire, in un arco pluriennale, l'adattamento alle reali e non sempre prevedibili esigenze dell'Amministrazione. Oltre ai suddetti servizi, sono disciplinati:

1. il “progetto di reingegnerizzazione del sistema”, con un importo forfettario specifico;
2. “i progetti speciali”, attività particolari, collegate alla gestione del sistema informativo, le cui modalità di realizzazione e remunerazione sono da concordare volta per volta, e che possono essere realizzate solo se nell'ambito della complessiva dotazione del contratto si rinvengano risorse disponibili.

Ciò garantisce la flessibilità necessaria a gestire le variazioni dei volumi delle prestazioni richieste, ottimizzando, allo stesso tempo, l'utilizzo dei massimali di spesa contrattuali: le prestazioni del Fornitore sono gestite mediante budget annuali che, sulla base di un costante monitoraggio dei consumi effettivi, esplicitamente disciplinato nel contratto, vengono periodicamente riesaminati (pianificazione dei fabbisogni) in modo di garantire il migliore impiego dei massimali previsti mediante compensazioni tra i volumi delle diverse prestazioni richieste.

La scelta di una struttura contrattuale flessibile è dovuta alla considerazione che il MIUR opera in un contesto istituzionale in forte evoluzione, dal punto di vista sia organizzativo che normativo. Si è perciò ritenuto, anche sulla base dell'esperienza pregressa, poco opportuno e conveniente predefinire rigidamente prestazioni e corrispettivi.

Le seguenti innovazioni caratterizzano il contratto:

- *Oggetto delle prestazioni*: a differenza dei contratti del periodo 1997-2003, che non prevedevano attività di sviluppo del sistema informativo ad eccezione della manutenzione evolutiva conseguente alle modificazioni del contesto normativo, nel nuovo contratto vengono introdotti sia i servizi di sviluppo sw che il completo rifacimento (*reingegnerizzazione*) del sistema. Tale innovazione, che costituisce per la sola *reingegnerizzazione* oltre il 5 per cento del valore complessivo della fornitura, si caratterizza per un forte orientamento all'*evoluzione* del sistema informativo anziché alla sua mera *gestione*. Inoltre, nell'ottica di consentire un'apertura sempre maggiore del sistema, viene rimosso il vincolo imposto agli utenti delle istituzioni scolastiche di utilizzare l'infrastruttura messa a disposizione dall'Amministrazione per accedere ai servizi erogati: in particolare, pur continuando a garantire agli utenti tutti i servizi dei contratti precedenti (ivi inclusi quelli abilitanti all'uso, quali la formazione e l'assistenza), viene eliminata dall'oggetto del contratto la fornitura di 2 personal computer alle istituzioni scolastiche che potranno così sceglierne in autonomia il numero e la tipologia che ritengono più adeguate per accedere ai servizi del sistema.

- *Nuovo modello dei servizi*: per governare in modo adeguato l'evoluzione del sistema, è stato adottato un nuovo modello di erogazione dei servizi previsti dal contratto, basato sulle *best practice* individuate dall'AIPA. Tale modello si concreta in una dettagliata descrizione delle prestazioni richieste (schede servizio) e dei meccanismi (procedure) per l'adeguamento dei volumi e dei relativi costi. Un indicatore sintetico della razionalizzazione dei servizi, volta a dettagliare le prestazioni e i costi per garantire il necessario controllo, è il numero di servizi richiesti a parità di prestazioni erogate, passato da 7 del periodo 1997-2003 a 12 nel nuovo contratto.

- *Costi*: anche se le prestazioni erogate dal Fornitore risultano più ampie rispetto ai contratti precedenti in relazione all'introduzione dei servizi di sviluppo sw e della *reingegnerizzazione* del sistema informativo, l'importo complessivo del contratto, pari a circa 240 milioni oltre l'IVA per 60 mesi di durata (a fronte di una base d'asta di circa 340 milioni oltre l'IVA), risulta inferiore di circa il 35 per cento a quanto speso dall'Amministrazione nei 60 mesi precedenti (da 1/10/1998 a 30/9/2003).

- *Riduzione delle attività di Consulenza del Fornitore*: la razionalizzazione delle prestazioni erogate (*Modello dei Servizi*) ha permesso di ridurre il budget delle attività svolte dal Fornitore a supporto dello svolgimento dei processi amministrativi e gestione della comunicazione (denominate nel nuovo contratto, "Servizio di Consulenza"). Infatti, il budget di spesa per il primo anno, salvo compensazioni con attività di altri servizi, ammonta a 38 *Full Time Equivalent* (FTE) per complessivi 8.360 giorni/persona (riduzione di oltre il 55 per cento rispetto al 2002)⁸⁸

Nel nuovo contratto non è previsto per le attività di assistenza tecnica *in situ* un presidio del Fornitore presso le varie sedi dell'Amministrazione; esso è sostituito con interventi in relazione alle segnalazioni pervenute all'*help desk* del Fornitore. Tali modificazioni alle modalità di erogazione dei servizi e ai volumi delle attività di assistenza nello svolgimento dei

⁸⁸ A tali attività di supporto risultavano assegnate complessivamente 129 risorse del Fornitore fino al 30/9/2003, che, nel solo anno 2002 ed in relazione alle sole prestazioni previste nel Servizio di Consulenza del nuovo contratto, hanno erogato oltre 19.300 giorni/persona (per un totale di circa 88 FTE – *Full Time Equivalent*, pari a 88x220 giorni/anno); il confronto è effettuato escludendo le seguenti attività del contratto Rep. 1966: servizio sussidiario 1 – analisi di impatto, servizio sussidiario 3 – diffusione della normativa e servizio sussidiario 6 – modulistica. Il termine FTE indica il rapporto tra i giorni lavorativi totali nel periodo di riferimento ed il numero massimo di giorni erogabili da una persona nello stesso periodo.

procedimenti amministrativi comportano per l'Amministrazione maggiori oneri interni per il governo ed il controllo delle attività stesse: in particolare, tutte le attività aggiuntive di assistenza devono essere esplicitamente richieste e autorizzate nonché deve essere gestito con il Fornitore il riesame dei budget contrattuali di spesa poiché le attività aggiuntive di assistenza possono essere finanziate solo mediante riduzioni degli altri servizi a consumo (es. Formazione).⁸⁹

L'applicazione delle nuove modalità di gestione dei servizi ha comportato una riduzione di circa il 20 per cento della spesa per servizi informatici nel periodo ottobre 2003 – febbraio 2005 rispetto all'ultimo bimestre di gestione con i precedenti contratti (circa 2,5 milioni mensili nel periodo 1/10/2003 – 12/2/2005 rispetto ai circa 3,2 milioni mensili del periodo agosto/settembre 2003, caratterizzato da una ingente contrazione dei volumi e riduzione della spesa in relazione al subentro di un nuovo fornitore). Infatti, le prestazioni rese dal RTI IBM nel periodo in esame sono state soltanto quelle strettamente necessarie e previste nel contratto rep. 1980, ad esclusione del progetto di reingegnerizzazione (che prevedeva una remunerazione specifica) e dell'ammmodernamento dell'infrastruttura tecnologica (la cui valorizzazione economica rientrava nei servizi di gestione).

Ciò è quanto emerge dall'analisi fatta dalla Società di monitoraggio, dalla quale si evince che il costo medio mensile (IVA esclusa) degli ultimi nove mesi del contratto con il RTI EDS è stato pari 4.577.483,51, a fronte di un costo medio mensile effettivo del contratto con il RTI IBM pari a 2.537.719.

7.3.2 Il contenzioso giurisdizionale per l'individuazione del nuovo gestore del sistema informativo dell'istruzione.

A partire dal 2000 era stata avviata la definizione del capitolato di gara per un nuovo contratto, ma la pubblicazione del relativo bando è avvenuta solo nel marzo del 2002⁹⁰, dopo la conclusione del contratto Rep. 1916 (30 settembre 2002) e quando si era stati costretti, per assicurare la continuità del servizio, a stipulare a trattativa privata un ulteriore contratto – Rep. 1966 – con lo stesso Fornitore per il periodo 1° ottobre 2001 – 31 dicembre 2002, in attesa dell'indizione della gara, del suo espletamento, dell'aggiudicazione e della stipula del conseguente contratto con il gestore individuato. Ciò aveva determinato la durata di quindici mesi del contratto Rep. 1966.

La gara comunitaria – procedura ristretta di appalto concorso, con aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa – era volta alla stipula di un contratto quinquennale avente ad oggetto la gestione e reingegnerizzazione del sistema informativo (importo a base d'asta di 339.789.715 con previsione di realizzazione di servizi ulteriori, purchè appartenenti alla stessa tipologia di quelli disciplinati dal contratto, fino ad un massimo di 387.342.674).

La gara si è conclusa nel febbraio 2003⁹¹ con l'aggiudicazione in favore di un raggruppamento temporaneo di imprese guidato dalla società IBM, di seguito denominato RTI IBM. E' seguito un contenzioso, nel corso del quale, dopo aver consultato l'Avvocatura Generale dello Stato, che aveva reso il proprio parere anche in considerazione dei termini di svolgimento del contenzioso, l'Amministrazione si era indotta a stipulare il contratto con il RTI IBM il 23 giugno 2003, fissandone al 1° ottobre 2003 la decorrenza ed il subentro nella gestione del sistema informativo. Nel frattempo, si era, infatti, dovuti addivenire a due ulteriori,

⁸⁹ Sempre nel 2002 sono state svolte dal Fornitore attività di assistenza tecnica *in situ* presso le varie sedi sul territorio nazionale dell'Amministrazione per un consumo di circa 1.500 giorni/persona (circa 6,6 FTE).

⁹⁰ Supplemento alla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee in data 19 marzo 2002 e Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana in data 25 marzo 2002 nr.71 - foglio delle inserzioni - parte seconda.

⁹¹ Quindi oltre la scadenza – 31 dicembre 2002 - del contratto Rep. 1966, determinando la necessità di stipulare con il medesimo Fornitore un nuovo contratto di sostanziale proroga – Rep. 1974 – con la durata 1° gennaio – 31 marzo 2003.

successive, proroghe (1° aprile – 31 luglio 2003; 1° agosto – 30 settembre 2003) del contratto con RTI EDS.

L'8 ottobre 2003, a soli 8 giorni dal subentro del RTI IBM, il TAR Lazio con la sentenza n. 152, accogliendo il ricorso presentato dal RTI EDS, ha accertato che il RTI IBM non aveva titolo per la partecipazione alla gara ed ha, conseguentemente, annullato l'aggiudicazione. Il RTI IBM e il MIUR hanno presentato ricorso in appello al Consiglio di Stato, ma, il 29 gennaio 2004, con la decisione n. 64 del 2004 il ricorso è stato respinto.

L'annullamento del contratto RTI IBM, l'aggiudicazione in favore del RTI EDS, la stipula del relativo contratto ed il passaggio di consegne nella gestione del sistema sono stati però sospesi a seguito di un ricorso, promosso da un terzo partecipante alla gara, Società EDA (non ammessa alla valutazione economica per non aver raggiunto il minimo punteggio tecnico ammissibile), in primo grado respinto dal TAR Lazio, ma accolto dal Consiglio di Stato - decisione n. 65 del 29 gennaio 2004 - con ordine per l'Amministrazione di convocare la commissione di gara per una nuova valutazione delle sole offerte del RTI EDS e della EDA.

In tale frangente l'Amministrazione, che non poteva interrompere l'erogazione dei servizi afferenti al sistema informativo, prima di eseguire la sentenza TAR n. 152 del 2003 e annullare il contratto con il RTI IBM ha ravvisato la necessità di dover individuare con "certezza" il fornitore che doveva sostituire il RTI IBM nell'erogazione del servizio.

Non era, infatti, possibile aggiudicare la gara al secondo classificato RTI EDS, senza conoscere le motivazioni della decisione n. 65 del 2004, dalle quali dipendeva l'esito dell'intera procedura di gara. Così si è attesa la pubblicazione delle motivazioni delle due sentenze, che è avvenuta il 31 marzo 2004 con il n. 1458 del 2004 (ricorso EDA) ed il n. 1459 (ricorso RTI EDS).

Dopo un procedimento istruttorio volto alla traduzione amministrativa delle prescrizioni delle due sentenze, il 30 giugno 2004 è stato annullato il contratto con il RTI IBM ed il 13 luglio 2004 la gara è stata aggiudicata al 2° classificato RTI EDS. Ma, a distanza di pochi giorni, il 30 luglio 2004, il Consiglio di Stato, nella discussione di un ulteriore ricorso EDA, ha ordinato all'Amministrazione di procedere ad una nuova valutazione delle offerte RTI EDS ed EDA (ordinanza n. 3682 del 2004). Il procedimento che ne è seguito ha confermato la valutazione favorevole nei confronti del RTI EDS. Si è, quindi, di nuovo aggiudicata la gara il 21 dicembre 2004, mentre la stipula del contratto – di durata quinquennale - è stata effettuata il 10 gennaio 2005. L'effettivo subentro nella gestione del sistema è avvenuto, dopo l'espletamento delle operazioni di trasferimento, il 13 febbraio 2005, a circa tre anni dal tardivo bando di gara e a tre anni e cinque mesi dalla scadenza del contratto che andava sostituito.

Sia il RTI IBM che la società EDA hanno presentato ricorso al TAR Lazio avverso l'aggiudicazione ed il contratto; entrambi i ricorsi sono stati respinti con i dispositivi n. 83 del 2005 e n. 84 del 2005 del 31 marzo 2005.

La situazione descritta ha comportato che il sistema è stato condotto dal RTI IBM dal 1° ottobre 2003 al 12 febbraio 2005. Il contratto annullato prevedeva, per l'anno 2004, una spesa massima di 68.998.948,56. Le prestazioni svolte dal RTI IBM nel corso dell'anno 2004 dovranno essere remunerate mediante riconoscimento del debito, la cui procedura è stata avviata con la previsione di 3 rate:

- 1° periodo 1/10/2003-30/6/2004: importo di 22.839.478,55 su fondi 2004 (registrato presso la Corte dei Conti);

- 2° periodo 1/7/2004 – 31/10/2004 : importo di 9.915.635,39 su fondi 2004;

- 3° periodo 1/11/2004 – 12/2/2005 : importo di 8.636.905,72 su fondi 2005.

Gli importi sono indicati al netto dell'IVA.

Con il RTI IBM è inoltre stato stipulato un contratto a trattativa privata dell'importo di 479.000 (IVA esclusa) - fondi 2005 - per il "trasferimento" al nuovo aggiudicatario delle

competenze sul sistema informativo dell'istruzione; tale contratto è in fase di controllo da parte dell'UCB.

Secondo l'Amministrazione, il sistema informativo attraverso le prestazioni del RTI IBM è riuscito a garantire, durante il 2004, il supporto ed il funzionamento delle procedure amministrative. La qualità delle prestazioni in qualche caso ha risentito della situazione contrattuale, che ha impedito investimenti strutturali e soprattutto il rifacimento delle applicazioni del sistema informativo, ma è stata costantemente misurata e i risultati di tali misurazioni considerati, nella procedura di riconoscimento del debito, per la quantificazione dei benefici ricevuti dall'Amministrazione.

7.3.3 Contratti in corso di esecuzione.

I seguenti contratti afferiscono al sistema informativo dell'istruzione e sono gestiti nell'ambito della Direzione generale per i sistemi informativi.

1. Contratto per la realizzazione e gestione del sistema informativo dell'istruzione.

IL MIUR gestisce dal 1975 il Sistema Informativo dell'Istruzione attraverso contratti di "outsourcing completo", classificati dal CNIPA come contratti di grande rilievo. Essi hanno previsto e prevedono una esternalizzazione totale del sistema che si concretizza in diversi servizi contrattuali quali: gestione centro elaborazione dati, gestione delle postazioni di lavoro degli uffici centrali e periferici, manutenzione e sviluppo del software, assistenza agli utenti, consulenza, formazione, trattamento dati.

Il contenzioso, che ha riguardato l'affidamento del contratto di gestione e realizzazione del nuovo sistema informativo dell'istruzione, ha causato un ritardo di oltre un anno per il progetto di completa reingegnerizzazione. L'attuale sistema SIMPI infatti è stato disegnato circa 20 anni fa su una organizzazione del Ministero e dei suoi processi che è nel frattempo totalmente cambiata; la nuova ripartizione di competenze fra livello centrale, periferico e locale (istituzioni scolastiche) richiede una decentralizzazione di funzioni e dati e la possibilità di fruire appieno delle nuove tecnologie, ma questo è possibile soltanto attraverso una modifica strutturale e radicale dell'intero sistema. A ciò si aggiunge la necessità di un ammodernamento tecnologico, soprattutto degli uffici periferici.

Tutto ciò, previsto per il 2004- primo semestre 2005, è inevitabilmente slittato al secondo semestre 2005 ed all'anno successivo.

2. Contratto di monitoraggio del contratto di cui al punto 1 (ai sensi del d.lgs. n. 39 del 1993).

Il contratto di monitoraggio, contrassegnato con Rep 1982, è un contratto quinquennale, aggiudicato nel 2003 attraverso una *procedura aperta - pubblico incanto* - al RTI STS Consulting, PRS, Metron, Gartner Group. Il costo per l'anno 2004 è stato di 2.245.872,11.

Il contratto ha per oggetto il monitoraggio del contratto di *outsourcing* per la verifica delle prestazioni svolte e della loro valorizzazione economica, del rispetto delle clausole contrattuali, nonché per la pianificazione e gestione del progetto complessivo (rispetto scadenze, valutazioni dei rischi, individuazione di azioni volte al miglioramento dei servizi).

3. Contratti di rete.

I servizi di connettività dell'Amministrazione sono gestiti mediante i seguenti quattro contratti:

| Descrizione | Società | Importo |
|--|----------------|----------------------|
| Fornitura dei servizi di trasporto RUPA per le sedi centrali e periferiche | PathNet S.p.A. | 2.927.786,33 |
| Fornitura dei servizi di interoperabilità per l'Amm.ne Centrale | EDS PA | 55.181,96 |
| Traffico relativo agli accessi ISDN delle Istituzioni Scolastiche | Telecom S.p.A. | 2.300.000 |
| Servizi di connessione ADSL e ISDN per le Istituzioni Scolastiche | PathNet S.p.A. | 8.923.877,72 |
| | TOTALE: | 14.206.846,01 |

Gli importi esposti nella tabella costituiscono gli impegni assunti dall'Amministrazione; la spesa effettiva per PathNet - RUPA - è stata di 2.696.812,12 e per EDS PA - servizi di interoperabilità - è stata di 52.951,25 per un costo complessivo di 13.973.641,09.

Il contratto relativo alla fornitura dei servizi di trasporto RUPA, in scadenza nel giugno 2004, è stato prorogato al 31 dicembre 2004 in base all'atto aggiuntivo al contratto quadro, stipulato tra il CNIPA e la società PathNet. Su tale infrastruttura si basano tutte le procedure del sistema informativo dell'istruzione, il sistema di contabilità generale ed i servizi *intranet*.

Anche il contratto riguardante i servizi di interoperabilità è stato prorogato negli stessi termini del precedente.

4. Contratto per la realizzazione della nuova anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica.

Il progetto di realizzazione dell'anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica trae origine dalla legge dell'11 gennaio 1996 n. 23, il cui art. 7 attribuisce al MIUR la realizzazione e la cura dell'aggiornamento, nell'ambito del proprio sistema informativo e con la collaborazione degli Enti locali interessati, di un'anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, articolata per regioni e diretta ad accertare la consistenza, la situazione e la funzionalità del patrimonio edilizio scolastico, al fine di costituire lo strumento conoscitivo fondamentale per i diversi livelli di programmazione degli interventi.

Il Ministero ha bandito nel 2002 una procedura di appalto concorso per la realizzazione della anagrafe. L'appalto è stato aggiudicato nel 2003 alla società *Engineering* Ingegneria Informatica, con la quale è stato stipulato il contratto per 900.000 euro complessivi.

Nel corso del 2004 sono stati sostenuti i seguenti costi:

| | (in euro) |
|---|------------|
| Contratto rep. 1978 - Saldo realizzazione sw, hw e software di base nodo MIUR, servizi di formazione | 646.128,00 |
| Atto aggiuntivo rep. 1989 - attività complementari, rilevazione Pilota Regione Molise, assistenza, organizzazione convegno ecc. | 350.580,00 |
| Totale | 996.708,00 |

Attualmente, è in corso l'allestimento dell'anagrafe da parte delle regioni mediante apposite rilevazioni sul territorio. Il processo, estremamente complesso, data la mole di dati da censire, e variegato da Regione a Regione, sta richiedendo più tempo del previsto e probabilmente comporterà uno slittamento dei tempi stimati per un primo impianto in grado di fornire informazioni affidabili.

7.3.4 Quadro di sintesi dei costi dei contratti di *outsourcing*.

Le informazioni fornite dall'Amministrazione consentono il calcolo della spesa sostenuta nel succedersi dei diversi contratti di *outsourcing* a partire dal 1° ottobre 1997 al 12 febbraio 2005: si tratta di un periodo di 88 mesi e 12 giorni. La spesa complessiva è stata di 499.532.360,21, pari a circa 5.676.504 euro/mese. Il costo mensile si eleva a 5.863.660 includendo la spesa per il contratto di monitoraggio. Gli importi sono indicati al netto dell'IVA. Il seguente prospetto offre un riepilogo relativo ai contratti attivi dal 1° ottobre 2001: sono esposti gli importi totali e mensili, con l'indicazione delle variazioni intervenute. Ad essi si aggiungono i costi dei contratti per le reti e l'anagrafe dell'edilizia scolastica, indicati nei paragrafi precedenti, e quelli – non noti – relativi ai servizi informatici che utilizza il Dipartimento per l'università, l'AFAM, e la ricerca scientifica e tecnologica.

Riepilogo costi dei contratti di *outsourcing*

| Periodo | Fornitore | Totale IVA Esclusa | Importo medio mensile | Var. % |
|-----------------------|-----------|-----------------------|--------------------------|-----------|
| 1.10.2001 - 30.9.2002 | RTI EDS | 73.221.994,21 | 6.101.832,85 | NA |
| 1.10.2002 - 30.9.2003 | RTI EDS | 58.796.720,44 | 4.899.726,70 | -20% |
| | RTI EDS | | | |
| | RTI EDS | | | |
| | RTI EDS | | | |
| 1.10.2003 - 12.2.2005 | RTI IBM | 41.871.019,66 | 2.553.110,96 | -48% |

| Contratto | Periodo | Dettaglio importo | Importo medio mensile | Var. % |
|---|---------------------------|----------------------|--------------------------|-----------|
| Rep. 1966 | 1.10.2001 - 30.9.2002 | 73.221.994,21 | 6.101.832,85 | NA |
| Rep. 1966 | 1.10.2002 - 31.12.2002 | 17.599.368,85 | 5.866.456,28 | -4% |
| Rep. 1974 | 1.1.2003 - 31.3.2003 | 15.223.674,51 | 5.074.558,17 | -13% |
| Rep. 1984 | 1.4.2003 - 31.7.2003 | 19.559.347,55 | 4.889.836,89 | -4% |
| Proroga Rep. 1984 | 1.8.2003 - 30.9.2003 | 6.414.329,54 | 3.207.164,77 | -34% |
| NA. Riconoscimento di debito e trasferimento | 1.10.2003 - 12.2.2005 | 41.871.019,66 | 2.553.110,96 | -20% |

Fonte: MIUR - DG servizi informativi

8. Il Servizio di controllo interno.

Presso il Gabinetto opera in posizione di autonomia il Servizio di controllo interno, diretto da un collegio composto da due dirigenti generali del Ministero ed un presidente, scelto tra i magistrati delle giurisdizioni superiori amministrative, gli avvocati dello Stato, i professori universitari ordinari, nominati dal Ministro⁹². Il collegio, che da ultimo è stato ricostituito alla fine del 2002, si avvale di un contingente di 25 unità di personale, di cui 5 dirigenti di seconda fascia.

8.1 Dalla documentazione fornita dallo stesso Servizio si ricava che esso, nel corso del 2004, è stato impegnato: a) nel monitoraggio degli esiti dell'azione svolta dai centri di responsabilità

⁹² Confr. art. 2, comma 6, del DPR n. 477 del 1999; DM 1° ottobre 2002.

appartenenti all'amministrazione centrale nell'applicazione della direttiva generale del Ministro; *b)* nella preparazione della direttiva generale 2005; *c)* nella elaborazione di uno schema di direttiva da utilizzare per la valutazione dell'operato dei dirigenti; *d)* nella conclusione di un'indagine sugli organici di diritto e di fatto dei docenti; *e)* nella rilevazione, per un campione di istituti scolastici, delle modalità applicative del regolamento sulla gestione amministrativo-contabile (DI n. 44 del 1° febbraio 2001) per la definizione del piano dell'offerta formativa (POF), del programma annuale, e della composizione dei collegi dei revisori. E' stato inoltre proposto un programma di lavoro per il 2004.

8.2 Le osservazioni che seguono si collocano su due piani diversi: il primo di ordine generale, attinente al ruolo che i servizi di controllo interno si sono ritagliati presso i ministeri⁹³ e che ha evidenti ricadute per il SECIN operante presso il MIUR; il secondo relativo a valutazioni di merito sui prodotti innanzi ricordati, ancorché alcuni di essi risultino, sotto il profilo amministrativo, non perfezionati.

Anche dalla sola enumerazione dei prodotti 2004 si coglie come il SECIN, al pari degli organi omologhi presso gli altri ministeri, assolva insieme a due diverse funzioni: *a)* collaborazione alla definizione degli indirizzi programmatici da parte del Ministro e di alcuni atti diretti a disciplinare attività di valutazione che, successivamente, esso stesso è chiamato ad eseguire; *b)* conduzione di indagini di controllo di gestione in senso stretto.

Questa duplicità di compiti, con buona evidenza, interagisce in termini non positivi. Per un verso, l'organo che partecipa a porre le regole non può, in un secondo momento, essere chiamato a valutarne l'applicazione a pena di scadere nell'equilibrio dei giudizi e/o di emettere valutazioni del tutto generiche. Per altro verso, il primo dei due compiti finisce con il prevaricare il secondo, con la conseguenza che l'esercizio del controllo di gestione si ritrova ristretto a pochi casi, con esiti quasi sempre insoddisfacenti. Entrambe le evenienze si verificano per il SECIN MIUR. La valutazione della direttiva generale 2004 e, quindi, dell'apporto SECIN, è effettuata nel paragrafo 3 e ad esso si rinvia. I contenuti del monitoraggio di quale sia stata l'applicazione che la direttiva 2003 ha ricevuto rivela che la procedura è del tutto autoreferenziale, essendo fondata sull'autovalutazione, e difettosa anche per le palesi discrepanze nell'utilizzazione degli stessi criteri da parte di soggetti diversi. A ciò si aggiungono le osservazioni dovute al SECIN, che peccano di genericità e di approssimazione. Simili esercizi destano preoccupazione per i costi da essi determinati e per il tempo che sottraggono a più produttive attività.

8.3 Non si ha notizia della definitiva adozione dello schema di direttiva per la valutazione dei dirigenti del Ministero. Ci si astiene, quindi, da specifiche osservazioni, anche se esso appare ragionevolmente articolato secondo un approccio sperimentale.

8.4 Un'indagine senz'altro importante, e che rappresenta un esempio delle tematiche che andrebbero affrontate con maggiore frequenza, è quella relativa al raffronto tra organici di diritto e di fatto dei docenti. Vengono, infatti, esaminati aspetti cruciali per l'organizzazione del servizio scolastico quali i criteri utilizzati per la formazione delle classi, che costituiscono le unità base, in rapporto alle quali sono determinati tutti gli elementi dimensionali del servizio a partire dalle condizioni ambientali esterne (ad esempio, zone montane – isole) e dagli spazi

⁹³ Il Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato nel terzo rapporto, presentato nell'aprile 2004, dopo aver condotto un'attenta ricognizione delle condizioni operative dei diversi Servizi, discute gli esiti delle esperienze da essi fin qui maturate. Pur riconoscendo l'omogeneità delle notazioni sviluppate nella presente relazione in riferimento al SECIN MIUR, va rilevato come il Comitato non si chieda se le insufficienze rilevate debbano rapportarsi anche alla collocazione istituzionale attribuita ai SECIN ed alla commistione di compiti che ne consegue.

fisici (locali) per proseguire con le suppellettili, i materiali di consumo, i servizi (mensa – pulizia) e finire con il più importante, il personale. Per questo ultimo, l'individuazione del numero dei docenti, per il ruolo essenziale e decisivo da essi assolto nel determinare la qualità della formazione degli alunni, è adempimento fondamentale. Conseguentemente, sono di rilievo i termini che concorrono a definirne il numero: ciò richiede che essi siano interpretati e gestiti con accortezza e senso di responsabilità. Tra di essi, i principali sono dati dal numero degli studenti iscritti e di quelli frequentanti, dei portatori di handicap e dalle fasi dell'anno scolastico nelle quali le relative rilevazioni debbono essere effettuate per assicurarne la correttezza. Gli indicatori espressi dalle relazioni esistenti tra questi termini – rapporto studenti/classi; portatori di handicap/studenti totali; scostamento (per cento) frequentanti/iscritti costituiscono strumenti di orientamento per il dimensionamento degli organici e l'individuazione dei casi che si collocano fuori della banda ammissibile di oscillazione dei valori.

La metodologia seguita nell'esecuzione dell'indagine non è indicata e pertanto se ne omettono i dati, non riuscendo possibile percepirne i valori. Dalla lettura si desume trattarsi di uno studio condotto per sette regioni su un campione di classi di scuola secondaria superiore. Sono messi a raffronto il numero di classi e studenti nelle versioni dell'organico di diritto, di fatto e funzionanti, mettendone in evidenza le variazioni tra le versioni 1 e 3. Altri fenomeni su cui ci sofferma sono quelli espressi dal tasso di copertura da parte dei docenti (a tempo indeterminato e determinato) delle cattedre e degli spezzoni di orario e dagli alunni portatori di handicap in rapporto al numero di posti e di docenti di sostegno. Viene messo in risalto come l'anomalo scostamento tra studenti iscritti e frequentanti produca il sovradimensionamento dell'organico dei docenti, sul quale agisce anche, mediante la flessione del numero di alunni per classe, il numero di portatori di handicap. Come possibili elementi determinativi del differenziale frequentanti/iscritti sono menzionati, tra gli altri, l'inadeguatezza dell'orientamento scolastico; il trasferimento degli studenti da una scuola ad altra; le doppie iscrizioni; la ridotta affidabilità di dati previsivi del numero di alunni fondati sulle medie storiche; la difficoltà di tradurre con immediatezza sull'organico dei docenti il calo del numero di alunni registrato all'inizio delle lezioni. Queste cause segnalano anche gli ambiti di intervento per assicurare l'equilibrio nel rapporto alunni/insegnanti.

8.5 Scarso significato riveste invece la ricognizione dei modi in cui un campione di istituti scolastici applica le regole amministrative nella definizione del *POF* e del programma annuale perché essa si ferma alla semplice rilevazione degli aspetti formali degli adempimenti senza scendere a leggere e discutere i contenuti sostanziali degli atti.

8.6 Il programma di lavoro per il 2004, che ha ricevuto l'assenso ministeriale, reca l'indicazione di otto indagini; i temi scelti per sei di esse rivelano la propensione a non tener conto degli ambiti delle aree funzionali proprie dell'apparato ministeriale in ordine alle quali il SECIN deve operare, proponendosi campi di indagini che spettano, nell'organizzazione ministeriale, ad altri organismi. In tal modo si cade in una palese confusione di ruoli, essendo inoltre il SECIN indotto a reperire all'esterno le indispensabili competenze mediante specifici rapporti di consulenza. La riduzione del tasso di abbandono scolastico e l'incremento del numero dei diplomati; Lo sviluppo dell'istruzione, della formazione tecnica superiore e della formazione degli adulti; L'ampliamento della parità scolastica costituiscono campi di indagini che competono all'INVALSI.

Lo stato di decongestionamento degli atenei maggiormente sovraffollati; il processo di internazionalizzazione del sistema per l'alta formazione artistica e musicale sono di competenza del CONVSU.

L'attuazione della riforma dei grandi enti di ricerca è tema per il quale il CIVR dispone delle competenze necessarie.

Al contrario, non risultano coltivati settori della amministrazione, che, anche a motivo di vicende che li hanno interessati negli ultimi anni, costituirebbero oggetto di approfondimenti di sicuro interesse. Si considerino, ad esempio, due soli temi quali i servizi informatici e la ricostruzione dei flussi finanziari tra amministrazione ed istituti scolastici.