

Nota metodologica¹

Premessa.

La Corte per gli esercizi finanziari 1995-1998 ha esaminato il rendiconto delle amministrazioni centrali ricostruendo la spesa sulla base di una classificazione per funzioni obiettivo, allo scopo di individuare le missioni assegnate alle amministrazioni stesse.

Applicando questa metodologia a carattere sperimentale ha contribuito a promuovere il processo di riforma della struttura di bilancio delineato dalla nuova disciplina (legge n. 94 del 1997 e d.lgs. n. 279 del 1997); in particolare l'art. 13 del d.lgs. n. 279 del 1997 ribadisce la necessità di costruire il rendiconto per funzioni e unità previsionali di base, al fine della "... valutazione delle politiche pubbliche di settore...".

L'analisi per funzioni del consuntivo 2000, così come per l'esercizio 1999, è stata basata sulla classificazione funzionale europea *COFOG*, nella versione dell'ottobre 1998, che consente un raccordo più trasparente fra dati di bilancio, espressi in termini contabili/finanziari, e conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, così come previsto dalla legge n. 468 del 1978 come modificata dalla legge n. 94 del 1997 (art. 5, co. 1 lettera f; d.lgs. n. 279 del 1997, art. 6).

La *COFOG* è costruita su dieci divisioni, articolate in gruppi, e questi in classi, ma presenta una serie di limiti e carenze nella definizione di alcuni settori.

Di conseguenza si è ritenuta necessaria l'individuazione, a partire dalle classi *COFOG*, di circa quattrocento "quarti livelli" per la definizione delle funzioni istituzionali di ciascuna amministrazione.

L'art. 1, comma 2, della legge n. 94 del 1997 prevede che le spese siano indicate per aree omogenee di attività in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun Ministero. L'attuale classificazione costruita sui centri di responsabilità (unità previsionali) dovrebbe essere integrata, anche ai fini della decisione parlamentare, con la classificazione per funzioni obiettivo (come auspicato dalla Commissione bicamerale per l'attuazione della legge n. 94 del 1997).

Le denominazioni dei quarti livelli (adottati dalla Corte) sono state individuate per il complesso delle amministrazioni, consentendo così un'analisi orizzontale della spesa per una serie di politiche pubbliche.

Analisi per stati di previsione.

Operativamente per ogni ministero, una volta verificato che i quarti livelli definiti per l'esercizio 1999 fossero ancora validi, e dopo aver proceduto ad alcune modifiche marginali, i singoli capitoli di spesa - compresi quelli di funzionamento - sono stati imputati percentualmente alle funzioni obiettivo. L'elaborazione è stata effettuata con la collaborazione delle amministrazioni, anche ricorrendo ad una serie di stime delle imputazioni sulla base di quelle individuate per gli esercizi precedenti e per il previsionale 2000.

Per il ministero delle finanze è stata adottata, come per il precedente esercizio, un'ulteriore disaggregazione al quinto livello, in collegamento con il *piano dei conti per destinazione*, strumento di pianificazione dell'amministrazione.

Per l'esame del rendiconto sono stati utilizzati schemi di analisi contabile elaborati dalla Corte, con riferimento alla massa impegnabile e spendibile, cui si riconducono i risultati finanziari in termini di impegni e pagamenti.

¹ L'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato RGS-CdC il 20 giugno 2001. Non si tiene conto, pertanto, delle modifiche apportate al rendiconto successivamente alla predetta data.

In relazione all'analisi economica per l'esercizio 2000 è stata adottata, per la prima volta, la classificazione europea *SEC 95* per titoli e categorie, con disaggregazione di queste ultime al 3° livello.

Analisi speciali.

Per il consuntivo dell'esercizio finanziario 2000 la Corte ha elaborato una simulazione del d.lgs. n. 300 del 1999, relativo alla Riforma dell'organizzazione del Governo, ricostruendo i dodici ministeri sulla base del 300 e dei quattro regolamenti governativi del 26 marzo 2001, (d.P.R. nn. 175 – 178), relativi ai regolamenti di attuazione dei ministeri delle attività produttive, del lavoro, della salute e delle politiche sociali, delle infrastrutture e dei trasporti, dell'ambiente e della tutela del territorio.

I limiti di questa elaborazione sono innanzi tutto costituiti da quelli riconducibili all'applicazione della COFOG alle amministrazioni centrali; inoltre si deve sottolineare che per ciascuno dei ministeri delineati, si sono dovute forzatamente cumulare tutte le spese di carattere generale sostenute dai diciotto ministeri effettivamente operanti nel 2000, comprese pertanto tutte quelle relative ai gabinetti, ai segretariati generali ed alle Direzioni per gli affari generali ed il personale.

Sotto l'aspetto metodologico si precisa quanto segue:

- è stata introdotta una semplificazione di carattere generale riconducendo le spese per le funzioni assegnate alle Agenzie e ai Ministeri che, a regime, eserciteranno i poteri di indirizzo e vigilanza;
- i trasferimenti iscritti nello stato di previsione del Ministero del tesoro caratterizzati da precise destinazioni per determinati settori di spesa, sono stati aggregati sul ministero funzionalmente competente per quella tipologia di spesa;
- il ministero **dell'economia e finanze** è ottenuto dalla sommatoria degli attuali ministeri del tesoro, al netto delle risorse trasferite di cui al punto 3, e delle finanze;
- per i ministeri: **attività produttive, ambiente e tutela del territorio, infrastrutture e trasporti, lavoro, salute e politiche sociali**, il lavoro è stato basato sui regolamenti di organizzazione, nella versione definitivamente approvata dal Consiglio dei ministri;
- il ministero **dell'istruzione, dell'università e della ricerca**, in assenza di un regolamento di organizzazione, è stato delineato sulla base del d.lgs. n. 300 del 1999;
- i ministeri delle **politiche agricole e forestali e dei beni e attività culturali**, sono stati delineati così come previsto dal d.lgs. n. 300 del 1999.

Si deve inoltre formulare una serie di osservazioni:

- 1) In diversi casi, di carattere marginale, non è stato possibile disaggregare le funzioni obiettivo, neanche attraverso l'analisi dei singoli capitoli di spesa, per poter applicare il decreto legislativo e/o i regolamenti di attuazione. In queste circostanze si è scelto il principio della spesa prevalente, attribuendo la funzione, nella sua interezza, al ministero maggiormente competente.
- 2) Il d.lgs. n. 300 del 1999 è riferito alle "...funzioni e ai compiti spettanti allo Stato in materia di...", i quattro regolamenti di attuazione finora emanati sono invece maggiormente incentrati sulla struttura amministrativa, trasferendo a volte interi centri di responsabilità. Questo può, a volte, comportare una sovrapposizione di soggetti sulla stessa funzione. Per esempio l'attuale direzione generale del ministero dei lavori pubblici *difesa del suolo* sarà trasferita al ministero **ambiente e tutela del territorio**, ma sembra che svolga anche compiti attribuiti al ministero delle **infrastrutture e trasporti**; così per l'*Ufficio per Roma capitale* che viene interamente trasferito al

ministero delle **infrastrutture e trasporti**, ma presenta competenze anche nella tutela e conservazione dei beni architettonici e monumentali.

- 3) Per quanto concerne il ministero delle **attività produttive** si deve precisare che:
- non è stato possibile separare dalla specifica competenza del tesoro relativa alle politiche di coesione la quota parte della spesa riferita all'attuazione dei contratti di programma, di area e della programmazione negoziata. Pertanto, nella simulazione, queste risorse restano attribuite al ministero del tesoro e risultano imputate, data la natura di questi particolari strumenti di programmazione, su diverse funzioni relative alle infrastrutture, alle agevolazioni alle imprese, ecc.;
 - non è stata trasferita alcuna risorsa relativa all'agroindustria dal ministero delle politiche agricole, non essendo chiaro se tale competenza sia già del ministero dell'industria, riconducibile cioè al comparto manifatturiero. Comunque, anche in questo caso, si presenterebbero dei problemi nel disaggregare la funzione relativa alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli;
 - con riferimento all'editoria, va precisato che questo settore è esplicitamente indicato dal decreto legislativo come di competenza delle **attività produttive** (art. 27), mentre il regolamento di attuazione del ministero elenca fra le competenze in materia, solo alcune funzioni marginali, come "gli incentivi per l'innovazione tecnologica nell'editoria e stampa". Inoltre la legge n. 62 del 2001 ha istituito un fondo per le agevolazioni di credito alle imprese editoriali presso la Presidenza del consiglio - dipartimento editoria, fino all'attuazione della riforma di cui ai dd.lgs. nn. 300 e 303 del 1999 (art.5). Nell'elaborazione la funzione obiettivo *sostegno alle imprese radiotelevisive ed editoriali* è stata attribuita alle **attività produttive**.
- 4) Per il ministero del **lavoro, salute e politiche sociali**, non è stato possibile estrapolare le risorse relative:
- alle attività previdenziali e assistenziali per i marittimi, i portuali, gli autoferrotranviari e il personale addetto al trasporto aereo (Ministero di trasporti);
 - al servizio ispettivo per la sicurezza mineraria e la vigilanza sull'applicazione della legislazione attinente alla salute sui luoghi di lavoro (Ministero dell'industria);
 - alla prevenzione e studio sulle emergenze sociali (Ministero dell'interno).

Altre analisi.

- A) sono state svolte analisi per alcuni settori di spesa ritenuti di particolare interesse, aggregando i quarti livelli delle amministrazioni centrali titolari di risorse finalizzate alle politiche pubbliche prese in esame, che sono:
- *Aree depresse*: si tratta di una politica pubblica non presente esplicitamente nella classificazione *COFOG*, ma rilevante anche ai sensi della legge n. 94/97 che prevede l'enucleazione della spesa destinata agli interventi nelle aree depresse, sia del centro-nord che del mezzogiorno, ponendo in evidenza la destinazione settoriale dei fondi.
 - *Protezione civile*: anche in questo caso si tratta di un'importante politica pubblica non presente esplicitamente nella classificazione *COFOG*. L'elaborazione è composta di due aggregati, relativi alla spesa per prevenzione, emergenza e soccorso e a quella per la ricostruzione e le misure di sostegno a seguito di calamità.
- B) attraverso l'aggregazione dei capitoli di spesa sono state ricostruite le risorse destinate a:
- *Opere pubbliche*: così come per gli esercizi 1997, 1998 e 1999, sono stati individuati, per tutte le amministrazioni centrali interessate, i capitoli destinati alla realizzazione delle opere pubbliche, suddividendoli per tipologie di opere (compresi i capitoli destinati al pagamento dei mutui).

- *Trasferimenti del ministero del tesoro*: come per gli esercizi precedenti, sono stati selezionati i capitoli riconducibili ai trasferimenti, suddivisi settorialmente sulla base della finalità economica della spesa.

Politica pubblica di settore

**Ministeri per le politiche dell'istruzione, dell'università,
della ricerca e della cultura**

Premessa.

- 1. La classificazione secondo le aree funzionali di cui al d.lgs. n. 300 del 1999.**
- 2. Indirizzi programmatici ed obiettivi: i documenti di programmazione economica e finanziaria:** 2.1 *Il documento di programmazione economica e finanziaria 1999-2001;* 2.2 *Il Patto Sociale per lo sviluppo e per l'occupazione del 22 dicembre 1998;* 2.3 *Il documento di programmazione economica e finanziaria per il 2000-2003 e la legge 23 dicembre 1999 n. 488 (legge finanziaria per il 2000);* 2.4 *Il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria per il 2001-2003.*
- 3. Le note preliminari al bilancio e le direttive generali per l'azione amministrativa:** 3.1 *Il Ministero della pubblica istruzione;* 3.2 *Il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.*
- 4. L'istruzione scolastica ed universitaria: gli andamenti delle politiche per l'istruzione e ricerca e le più recenti innovazioni normative:** 4.1 *Istruzione;* 4.2 *Università e ricerca.*
- 5. I dati finanziari complessivi e per servizi.**
- 6. La classificazione secondo il SEC 95.**
- 7. Le risultanze della gestione secondo la classificazione per COFOG:** 7.1 *Istruzione scolastica;* 7.2 *Istruzione universitaria e ricerca.*
- 8. Formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile.**
- 9. Le funzioni dello Stato e la partecipazione degli enti territoriali.**
- 10. Il modulo organizzativo caratterizzante la fornitura dei servizi: la rete.**
- 11. Lo stato di attuazione dell'autonomia scolastica e di quella universitaria:** 11.1 *Autonomia scolastica;* 11.2 *Autonomia universitaria;* 11.3 *Programmazione dello sviluppo del sistema universitario.*
- 12. Gli esiti delle politiche di monitoraggio e la valutazione del sistema universitario.**
- 13. Gli utenti e gli addetti: dati quantitativi ed aspetti retributivi.**

14. Indicatori: misurazione dei servizi e rilevazione dei risultati; 14.1 Le ripetenze; 14.2 Tasso di scolarizzazione.

15. La gestione del personale: il contratto del personale della scuola.

16. Politiche culturali: 16.1 Il quadro funzionale; 16.2 Indirizzi programmatici e direttive: 16.2.1 Il D.P.E.F. 2000-2003; 16.2.2 Legge finanziaria 2000 (legge 23 dicembre 1999, n. 488); 16.2.3 La nota preliminare allo stato di previsione della spesa per l'anno 2000 (tab. 17); 16.2.4 Direttive 2000 ex articoli 3, 14 del d.lgs. n. 29/1993; 16.3 Il quadro normativo; 16.4 Profili organizzativi; 16.5 Le risorse; 16.6 Profili problematici.

Premessa.

Nel mosaico delle riforme, che ha subito nel corso del 2000 una forte accelerazione, si colloca la trasformazione del sistema formativo volto alla costruzione di un più equilibrato modello sociale da raccordare con il processo di sviluppo del sistema produttivo italiano.

L'ampliamento delle opportunità formative si connette con le politiche attive del lavoro e con i processi di riforma del "welfare", con conseguente forte allargamento del principio del diritto allo studio ed introduzione graduale di nuove forme di "workfare".

Va affermandosi l'esigenza di un "welfare" della formazione con relativi programmi di sviluppo degli investimenti formativi, culturali e tecnologici.

La crescente complessità della società impone un processo di sviluppo dell'apprendimento che va ben oltre il periodo scolastico ed universitario sino a comprendere l'intero arco della vita. Nel contempo vi è l'esigenza che sia mantenuto un livello generalizzato di diffusione dell'istruzione tenendo conto del costo crescente degli investimenti in formazione e dell'esigenza di acquisizione di nuove tecnologie, divenuti ormai indispensabili per la effettiva partecipazione al processo di apprendimento.

I nuovi sistemi educativi e formativi vanno progressivamente ispirandosi ad una struttura sempre più orizzontale, centrata su una poliarchia funzionale e istituzionale caratterizzata dalla devoluzione alle Regioni di responsabilità dirette nelle politiche attive del lavoro e della formazione e dall'autonomia delle istituzioni educative, alle quali la produzione di contenuti e soluzioni operative è progressivamente affidata.

In tale contesto, le politiche educative rappresentano uno dei principali fattori di sviluppo e regolazione e sono dirette a consentire un ampliamento delle opportunità individuali di accesso ed a realizzare risultati ed impatti qualitativi visibili nel breve e nel medio termine.

La prima esigenza si connette alla valorizzazione ed al mantenimento del capitale umano disponibile per rispondere alle continue sollecitazioni competitive, alle trasformazioni del lavoro, alla riduzione dei costi sociali causati dall'ignoranza, alla disoccupazione di lunga durata, fino alla riduzione dei rischi di esclusione tecnologica.

La seconda esigenza, che esprime una particolare attenzione alla qualità delle prestazioni e dei servizi, ed ai risultati "misurabili" nel rapporto individuale con le strutture educative, viene soddisfatta con l'istituzione di organismi di valutazione delle politiche e dei programmi di intervento formativo, con un monitoraggio costante sui risultati conseguiti dai soggetti che operano con pubbliche risorse, ivi comprese le singole istituzioni e le agenzie formative.

Le politiche educative e formative si fanno carico nei documenti di programmazione generali di alcune questioni cruciali, quali il ritardo culturale, l'educazione permanente degli adulti, l'insegnamento della lingua italiana per gli alunni provenienti dall'estero, le difficoltà del

sistema scolastico e dei suoi operatori a ritrovare una identità professionale nel nuovo modello educativo, le difficoltà dell'università nel trasformarsi in università di massa garantendo nel contempo innovazione ed eccellenza nella didattica e nella ricerca, l'esigenza di creare un rapporto stabile tra offerta formativa, servizi di reclutamento e sistema produttivo raccordati con lo sviluppo dei settori innovativi.

L'autonomia delle istituzioni educative, l'elevamento dell'obbligo formativo a diciotto anni, le riforme dei cicli scolastici e delle politiche attive del lavoro, e l'avvio della riforma curriculare dell'università rappresentano momenti cruciali del complesso processo di trasformazione, che tende a realizzare livelli di accessibilità e qualità dei risultati necessari allo sviluppo della società.

L'insieme delle misure di trasformazione del sistema dell'istruzione presuppone una ulteriore valorizzazione del ruolo dei docenti e dei dirigenti scolastici, la concreta attuazione dell'autonomia scolastica e di quella didattica degli atenei, la riqualificazione dell'edilizia scolastica pubblica ed universitaria.

1. La classificazione secondo le aree funzionali di cui al d.lgs. n. 300 del 1999.

Nella prospettiva, ormai avviata, dell'attuazione del disegno organizzativo dell'amministrazione dello Stato delineato dai decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999, la Corte ha scelto di fornire, fin dall'occasione dell'esame del rendiconto generale per l'anno 2000, un quadro delle politiche pubbliche di settore costruito con riferimento alla nuova struttura del governo. La scelta corrisponde ad un'opportuna esigenza di raccordo tra le gestioni dell'anno 2000 e quelle degli anni 2001-2002 che risulteranno condotte dalle amministrazioni secondo assetti organizzativi diversi.

In questo caso il campo dell'analisi riguarda le aree funzionali che sono affidate al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca a seguito della costituzione del primo governo della nuova legislatura. Esse sono individuate con precisione negli articoli 49, 50 e 51 del d.lgs. n. 300/1999. Finora sono state assolve da due distinti ministeri, ora soppressi per effetto delle disposizioni dell'articolo 55 del decreto citato, i cui successivi articoli 75 e 77 hanno disciplinato la nuova configurazione organizzativa degli apparati.

I due ministeri si sono avvalsi, secondo gli indirizzi definiti dalle norme legislative, dell'autonomia organizzativa loro attribuita e hanno adottato i rispettivi regolamenti organizzativi: il Ministero della pubblica istruzione con il d.P.R. 6 novembre 2000 n. 347; il MURST con il d.P.R. 1° dicembre 1999 n. 477, mentre il regolamento di organizzazione del nuovo Ministero unitario non è stato emanato. L'avvio della sua attività risulterà quindi condizionato dalla mancata integrazione organizzativa dei due apparati dei ministeri preesistenti.

L'esercizio costituisce comunque un'utile anticipazione rispetto al quadro funzionale ed amministrativo nel quale viene chiamata ad operare la nuova amministrazione unitaria.

Le funzioni obiettivo di primo livello sono costituite dai servizi generali delle pubbliche amministrazioni, tra i quali è compresa la ricerca di base, dall'istruzione e dalla protezione sociale.

Le funzioni di secondo livello sono la ricerca di base, l'istruzione prescolastica e primaria, l'istruzione secondaria, l'istruzione superiore, l'istruzione non altrimenti classificabile, la malattia ed invalidità, l'esclusione sociale non altrimenti classificabile.

Le funzioni di terzo livello attengono alla ricerca di base, all'istruzione prescolastica, all'istruzione primaria, all'istruzione secondaria inferiore, all'istruzione secondaria superiore, al primo grado di istruzione superiore, all'istruzione non altrimenti classificabile, alla malattia ed invalidità, all'esclusione sociale non altrimenti classificabile.

Secondo le risultanze del rendiconto generale dello Stato, le risorse finanziarie destinate alle aree funzionali istruzione e ricerca sono state pari 84.812 mld in termini di stanziamenti definitivi, i pagamenti totali sono stati pari a 81.846 mld.

Esse si riferiscono ai diversi gradi di istruzione scolastica e superiore ed alle attività di ricerca svolte dalle università, dagli enti di ricerca cui si applica il d.lgs. n. 204 del 1998, nonché ai trasferimenti alle imprese.

Se per l'area dell'istruzione si può ritenere che le aree funzionali prima affidate al M.P.I. ed al MURST ed ora al nuovo ministero esauriscano pressoché del tutto le competenze statali in materia, non così avviene per la ricerca.

Per l'istruzione si può affermare che la "politica" relativa è almeno tendenzialmente affidata al Ministero nella sua totalità, per la ricerca invece il Ministero non è il solo organo responsabile, perché ambiti di grande significato e spessore restano affidati ad altri Ministeri (si ricordano i Ministeri delle politiche agricole e forestali; dell'ambiente e della tutela del territorio; delle infrastrutture e dei trasporti; del lavoro e delle politiche sociali; della sanità; per i beni e le attività culturali; le attività produttive).

Ne consegue che, esaminando la gestione del volume di risorse innanzi indicato, nel primo caso (istruzione) si può ricavare il quadro pressoché totale dell'azione amministrativa spiegata dall'amministrazione statale, nel secondo (ricerca) ciò non è dato sia per l'assenza dei settori relativi agli altri Ministeri, sia perché nel bilancio e nel rendiconto del MURST (e la circostanza sembra destinata a perpetuarsi anche per il nuovo ministero) le classificazioni utilizzate non consentono di conoscere, nel complesso delle dotazioni assegnate alle università, quelle che esse impiegano per attività di ricerca. Per informazioni puntuali si rinvia al paragrafo 5.

A ciò potrà porsi riparo solo tra qualche anno, se il Ministero costruirà il conto consolidato del sistema universitario secondo lo schema di classificazione definito dal decreto interministeriale 5 dicembre 2000 e se lo stato di previsione della spesa ed il rendiconto del Ministero adotteranno classificazioni coerenti.

2. Indirizzi programmatici ed obiettivi: i documenti di programmazione economica e finanziaria.

Nel corso del 2000 è stato approvato un complesso di norme che potranno essere utilmente riordinate in un nuovo testo unico: l'autonomia delle istituzioni scolastiche, il nuovo esame di Stato, l'elevamento dell'obbligo scolastico, l'obbligo formativo, la parità scolastica, l'istruzione e la formazione tecnica superiore ed in fine il riordino dei cicli scolastici.

Tali disposizioni sono dirette ad una profonda modifica degli aspetti qualitativi e di efficacia dell'istruzione, con trasformazione del ruolo dei docenti e dei dirigenti scolastici, la cui portata applicativa completa potrà essere colta appieno nei prossimi anni.

Anche per il 2000 gli indirizzi programmatici ed obiettivi sono stati esposti nei documenti di programmazione economica e finanziaria; nelle leggi finanziarie e nei provvedimenti collegati; nelle direttive ministeriali.

Gli obiettivi essenziali possono essere riassunti: a) piena attuazione dell'autonomia scolastica; b) realizzazione del piano di formazione per i capi di istituto in relazione al riconoscimento della dirigenza; c) innalzamento dell'obbligo scolastico; d) razionalizzazione della rete scolastica.

Gli assi portanti della riforma del sistema istruzione-ricerca sono l'autonomia scolastica ed i cicli scolastici, il completo dispiegamento dell'autonomia didattica degli atenei, di cui, rispettivamente, alla legge 15 marzo 1997, n. 59, alla legge 10 febbraio 2000 n. 30, alla legge 15 maggio 1997, n. 127, articolo 17, commi 95 e ss.

In materia di autonomia scolastica sono stati varati i provvedimenti di normazione secondaria (regolamenti, decreti interministeriali, direttive) sulla cui base la concreta attuazione