

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2001

La relazione deliberata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, si articola nei seguenti volumi:

- **DECISIONE** sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2001
- **Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2001**

Volume I

Premessa

Finanza pubblica: Andamenti e tendenze generali della finanza pubblica; Il bilancio dello Stato: risultati del 2001; Legislazione di spesa e mezzi di copertura.

Strumenti: Organizzazione della pubblica amministrazione; Personale; Attività contrattuale.

Volume II

Governance europea ed obiettivi di convergenza

Presidenza del Consiglio dei ministri

I risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa

Ministeri istituzionali: Ministero della giustizia; Ministero degli affari esteri; Ministero dell'interno; Ministero della difesa.

Ministeri finanziari: Ministero dell'economia e delle finanze.

Ministeri per le politiche sociali: Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Ministero della salute.

Ministeri per l'istruzione, l'università, la ricerca e la cultura: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; Ministero per i beni e le attività culturali.

Ministeri per i settori produttivi: Ministero delle comunicazioni; Ministero delle politiche agricole e forestali; Ministero delle attività produttive.

Ministeri per l'assetto del territorio e le infrastrutture: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Analisi speciali

Aree depresse

L'assistenza sociale

La previdenza

L'occupazione

Appendice: Attività normativa del Governo

- **APPENDICE STATISTICA AL I VOLUME DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2001**
- **APPENDICE STATISTICA AL II VOLUME DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2001**
- **AFFIDABILITA' E REGOLARITA' DELLA GESTIONE (auditing finanziario)**
- **IL CONTO DEL PATRIMONIO**
- **DECISIONI E RELAZIONI SUI RENDICONTI GENERALI DELLE REGIONI E PROVINCE AD AUTONOMIA SPECIALE: Friuli Venezia-Giulia; Trentino Alto-Adige; Provincia autonoma di Bolzano; Provincia autonoma di Trento**

A V V E R T E N Z A

Per l'ultima volta i dati finanziari della relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato sono espressi in lire, al fine di non inserire ulteriori elementi di complessità nell'analisi della gestione del 2001, peraltro impostata e condotta nella vecchia valuta.

Solo per gli altri aggregati di finanza pubblica, costruiti in base al SEC 95, si segue la presentazione in euro (e in eurolire per il periodo antecedente il 1/1/1999), già utilizzata dall'ISTAT e dal MEF.

Per assicurare l'omogeneità dei confronti a livello di macroaggregati di bilancio, si sono mantenute le serie storiche organizzate secondo la precedente struttura di Governo, mentre le analisi di settore tengono conto del nuovo assetto degli apparati ministeriali.

Si segnala, inoltre, che l'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato RGS-CdC alla data del 31 maggio 2002. Non si tiene conto, pertanto, delle modifiche apportate al rendiconto successivamente alla predetta data.

PAGINA BIANCA

Governance europea ed obiettivi di convergenza

Introduzione

1. La rimozione degli ostacoli alla crescita. Gli indicatori europei per i settori produttivi: 1.1 *Il quadro emergente dall'esame dei risultati più recenti:* 1.1.1 I risultati in termini di ricerca e innovazione; 1.1.2 I risultati dei processi di riforma economica; 1.2 *Le politiche per i settori produttivi;* 1.3 *I settori produttivi: il quadro emergente dall'esame del bilancio dello Stato.*

2. Le politiche sociali: 2.1 *Le linee programmatiche e gli indicatori;* 2.2 *Analisi finanziaria per funzioni-obiettivo.*

3. Le politiche della salute: 3.1 *L'analisi funzionale nel bilancio dello Stato;* 3.2 *L'evoluzione del sistema.*

4. Istruzione ed università: 4.1 *La spesa per l'istruzione;* 4.2 *La valutazione del sistema dell'istruzione;* 4.3 *Monitoraggio e valutazione del sistema universitario;* 4.4 *Utenti istruzione scolastica e universitaria;* 4.5 *Istituzioni scolastiche e istituti universitari;* 4.6 *Docenti istruzione scolastica;* 4.7 *Docenti istruzione universitaria.*

5. Infrastrutture, territorio, trasporti e ambiente: 5.1 *Le problematiche della valutazione dei livelli di convergenza nei settori delle infrastrutture, del territorio e dell'ambiente;* 5.2 *Analisi della coerenza delle politiche nazionali agli obiettivi di convergenza europei sulla base dell'esame delle funzioni obiettivo relative ai lavori pubblici e trasporti.*

PAGINA BIANCA

Introduzione

La nascita dell'Unione europea e, più di recente, l'adozione della moneta unica hanno posto in primo piano due questioni: come garantire le condizioni richieste per il buon funzionamento dell'Unione monetaria e come rendere possibile la gestione di una politica economica comune in presenza di un contesto del tutto nuovo, che vede la coesistenza di una Istituzione sovranazionale, la Banca Centrale Europea, con una struttura di *governance* in gran parte affidata ai governi nazionali.

L'obiettivo di una stabilità monetaria e finanziaria nel rispetto del Patto di stabilità e crescita e quello più recente, fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, di una forte accelerazione degli "investimenti in conoscenza" per ottenere un miglioramento della quantità e della qualità dell'occupazione in Europa, elevando il tasso di crescita di lungo periodo dell'Unione, rappresentano in qualche misura un primo tentativo di risposta a questi problemi. Si tratta quindi di scelte strettamente connesse per orientare il percorso di costruzione del quadro istituzionale ed economico, in attesa che possano essere individuati nuovi spazi di *governance* comuni.

E' da notare, al riguardo, che le decisioni prese a Lisbona si possono leggere in linea di continuità rispetto alla strategia che ha caratterizzato l'Unione europea fin dalla sua nascita. Alla metà degli anni ottanta, la creazione del mercato interno doveva portare, attraverso una maggiore integrazione, a sfruttare i benefici, in termini di economie di scala e maggiore efficienza allocativa, connessi ad un'area più larga. Dunque, i miglioramenti sul piano microeconomico come strumento per giungere a migliori risultati anche in termini di crescita e occupazione.

Successivamente, la costituzione dell'Unione monetaria e il Patto di stabilità hanno dato un nuovo e più forte impulso all'integrazione delle economie degli Stati membri e al coordinamento delle politiche di bilancio. A Lisbona si è fatto un ulteriore passo in questa direzione, prefigurando cioè un coordinamento anche in altri settori economicamente e socialmente rilevanti, quelli riconducibili ai quattro pilastri: occupazione, innovazione, riforme economiche, coesione sociale.

Sotto tali denominazioni vengono considerate tutte le principali aree di intervento di *policy*. I primi due pilastri si riferiscono alle determinanti della crescita di lungo periodo, l'occupazione e l'innovazione. Il terzo pilastro, le riforme economiche, coinvolge il completamento del mercato interno e i processi di liberalizzazione. Il quarto pilastro, la coesione, è invece quello che più di ogni altro definisce il "modello di sviluppo europeo", che si caratterizza per mettere in primo piano l'obiettivo della diffusione geografica e sociale dei

benefici della crescita.

Il processo di convergenza nelle politiche economiche comporta l'interazione tra diversi livelli di "governance": sovranazionale, nazionale e locale, e la coesistenza di due meccanismi decisionali, quello comunitario e quello intergovernativo. Esso richiede inoltre di garantire stabilità, regole e incentivi adeguati a produrre un comportamento dei soggetti, pubblici e privati, coerente e tale da rendere il modello adottato efficiente. Non va inoltre sottovalutato il fatto che il processo di integrazione produce modifiche sia sul funzionamento del sistema che sulle stesse politiche che, a loro volta, contribuiscono alla modifica del sistema.

La scelta adottata a Lisbona è stata per il c.d. "Metodo di coordinamento aperto" (Mca), vale a dire un metodo che non definisce una gerarchia tra Paesi nelle diverse aree, ma sfrutta al massimo le opportunità di mutuo apprendimento tra esperienze nazionali.

Esso comporta, innanzitutto, la definizione di linee guida a livello di Unione e la fissazione di scadenze per il loro raggiungimento; la definizione, ove possibile, di indicatori qualitativi e quantitativi e di pratiche di *benchmarking* nei confronti dei migliori *performer*, che possano servire da riferimento per le azioni degli Stati membri; la trasformazione delle linee guida europee in misure nazionali e regionali attraverso la definizione di obiettivi che tengano conto delle specificità nazionali e regionali; il monitoraggio e la valutazione dei risultati, in una situazione di controllo reciproco, organizzati come processi di apprendimento delle diverse esperienze.

La novità più rilevante del metodo indicato a Lisbona va individuata nel fatto che esso si pone come aggiuntivo rispetto agli altri strumenti di armonizzazione e coordinamento, affiancandosi al metodo della direttiva comunitaria. La emanazione delle direttive si prefigura come un metodo "top-down", in cui una regola comune viene imposta ai Paesi membri da una autorità superiore. Il Mca non definisce norme comuni ma linee guida, la cui applicazione deve trovare una soluzione con modalità specifiche a livello decentrato, tenuto conto dei diversi punti di partenza dei Paesi e delle regioni interessate.

Come si è accennato, la valutazione del processo di convergenza rispetto ai quattro pilastri, e quindi il monitoraggio e la sorveglianza multilaterale sulle politiche attuate dagli Stati membri, avviene attraverso l'utilizzo di un gruppo di indicatori macroeconomici, che descrivono il contesto entro cui le politiche di carattere strutturale e settoriale vengono attuate. Diversamente dai parametri di Maastricht - dove gli indicatori di finanza pubblica identificano una soglia vincolante per l'ammissione all'area dell'euro - quelli di Lisbona svolgono una duplice funzione: da una parte, verificare i progressi compiuti dagli Stati membri verso gli obiettivi comuni stabiliti nell'ambito del Mca; dall'altra, valutare l'efficacia delle politiche

intraprese.

In questo contesto, il ruolo della Commissione europea è quello di effettuare un monitoraggio costante sull'intero meccanismo e di indicare nuove linee di intervento. Ciò avviene tramite la redazione del *Synthesis Report* che viene presentato al Consiglio europeo di primavera (il primo è stato presentato a Stoccolma, 23-24 marzo 2001, il secondo a Barcellona, nel marzo 2002).

Per la stesura del *Synthesis Report* sono stati selezionati 28 indicatori strutturali, cui si aggiungono 7 indicatori generali che definiscono il *background* economico di ciascun Paese. La maggior parte degli indicatori selezionati si può definire di *performance* piuttosto che di *policy*. La scelta rispecchia il desiderio degli Stati membri di mantenere sufficiente autonomia nella scelta delle politiche e, inoltre, consente di tener conto delle differenze tra i Paesi dove gli stessi interventi di *policy* possono portare a differenti risultati o comportare diversi gradi di efficacia.

Gli indicatori permettono di stabilire legami tra aspetti macroeconomici e strutturali, compresi naturalmente quelli tra finanza pubblica e crescita e occupazione.

Come emerge anche dall'esame condotto dalla Commissione su mandato del Consiglio europeo fondamentale risulta, ad esempio, una ristrutturazione della spesa pubblica per accrescere la componente di accumulazione di capitale sia fisico che umano e stimolare la ricerca. Le misure adottate nell'ambito della finanza pubblica dovrebbero pertanto essere in grado di migliorare gli indicatori relativi alle riforme economiche ma anche all'innovazione e alla ricerca. Questa la logica alla base della selezione di indicatori di "spesa pubblica per l'istruzione e di "spesa per la R&S", nonché di "spesa per le ITC", che indicano le risorse (pubbliche nel caso dell'istruzione e totali per R&S e ITC) destinate ad accrescere il capitale umano, l'innovazione e la ricerca. Un indicatore sugli investimenti pubblici invece figura nella lista di secondo livello. Se è vero che la spesa per la R&S e per le ITC inclusa negli indicatori è la spesa totale nel paese, essa coglie implicitamente la capacità del settore pubblico di creare incentivi per l'investimento privato in tali settori.

L'entrata a regime di questo complesso sistema richiede che, gradualmente, l'osservazione della Corte dei conti amplii la valutazione del rispetto degli obiettivi programmatici indicati nei Documenti presentati dal Governo e approvati dal Parlamento, e di quelli posti dall'adesione al Patto di stabilità e crescita, per ricomprendere anche l'osservazione della coerenza nell'allocazione delle risorse pubbliche con un elemento programmatico ulteriore, costituito dagli obiettivi assunti in sede europea e individuati attraverso i parametri prescelti per l'osservazione del progresso nel processo di convergenza.

Una esigenza che è destinata a proporre al centro dell'osservazione una lettura più complessiva della destinazione delle risorse pubbliche ed a richiedere l'integrazione delle informazioni disponibili sul complesso delle Pubbliche Amministrazioni con una lettura per funzioni obiettivo, indispensabile per valutare le coerenza con il disegno europeo.

In questa prima versione sperimentale dell'analisi, l'indisponibilità per il momento di un tale strumento di lavoro ha portato a far riferimento, per l'esame degli andamenti nelle principali aree ricadenti sotto i quattro pilastri, ad una lettura dell'intervento pubblico così come emergente dal bilancio dello Stato integrata, per quanto possibile, con le informazioni sui principali andamenti riconducibili alla P.A.

Questo limite informativo, pur incidendo sulla omogeneità delle analisi, non impedisce di fornire per ciascuna macro area già in questa Relazione una prima valutazione della sensibilità e della coerenza delle scelte di politica economico finanziaria con le linee guida elaborate nel quadro del nuovo modello di crescita europeo.

1. La rimozione degli ostacoli alla crescita. Gli indicatori europei per i settori produttivi.

Come si è visto in apertura, delle quattro aree considerate due attengono ai risultati ottenuti dai diversi Paesi attraverso le politiche per i settori produttivi, in particolare in termini di ricerca e innovazione, e il procedere delle riforme economiche.

E' in questo ambito che si collocano, infatti, le linee prioritarie indicate dalla Commissione europea su cui concentrare l'azione delle pubbliche amministrazioni per assicurare condizioni efficienti nel mercato dei prodotti e dei servizi, promuovere adeguate condizioni di integrazione ed efficienza nel mercato dei servizi finanziari, sostenere l'iniziativa imprenditoriale, accelerare il processo di crescita e di diffusione delle conoscenze.

Come previsto dall'articolo 99 del Trattato, è su queste linee che sono state costruite le raccomandazioni per il 2001 ai Paesi in termini di azione delle P.A. Si trattava infatti di individuare per paese le azioni considerate prioritarie per :

- dare piena attuazione al mercato unico europeo, eliminando le barriere tecniche, aprendo alla concorrenza gli appalti pubblici, rinforzando i processi di liberalizzazione nelle *utilities* e riducendo le distorsioni indotte dai sistemi di sostegno finanziario alle imprese;
- creare condizioni di integrazione tra i mercati finanziari e facilitare il ricorso al capitale di rischio, garantendo adeguate condizioni di stabilità dei mercati;
- migliorare le condizioni operative delle imprese, riducendo i costi degli adempimenti amministrativi, migliorando l'efficienza dei servizi, semplificando

la normativa tributaria e facilitando l'accesso al capitale di rischio in special modo per le imprese in avviamento;

- stimolare il rafforzamento dei processi di diffusione dell'innovazione, promuovendo migliori condizioni di collaborazione tra mondo scientifico e imprese, agevolando la collaborazione tra imprese in ambito europeo, assicurando adeguati fondi e priorità alla ricerca pubblica. Occorre inoltre promuovere un più facile accesso alle opportunità offerte dalla società dell'informazione, migliorando le infrastrutture di telecomunicazione, introducendo l'utilizzo di internet nelle scuole, favorendo il commercio elettronico attraverso una adeguata regolazione e il miglioramento dei sistemi di sicurezza.

In quest'ambito, devono essere lette le raccomandazioni specifiche della Commissione destinate all'Italia, nelle quali si segnala la priorità di azioni volte a:

- promuovere i soggetti operanti nel comparto della ricerca, e l'uso del commercio elettronico;
- favorire il processo di liberalizzazione del settore energetico e la conseguente riduzione dei prezzi dell'utenza domestica e di quella formata dalle piccole e medie imprese non ancora abilitate ad una scelta autonoma del fornitore;
- avviare la liberalizzazione del segmento dei servizi pubblici locali;
- ridurre i vincoli amministrativi alla gestione di impresa;
- favorire l'aumento della concorrenza e la rimozione delle restrizioni all'accesso legate alla presenza degli ordini professionali.

Si tratta di azioni prioritarie, conseguenti ad una valutazione (in termini assoluti e relativi) della condizione del Paese nei diversi terreni fondamentali per la strategia di crescita delineata a Lisbona. Valutazioni che emergono con evidenza proprio dall'osservazione degli indicatori individuati per monitorare il processo di convergenza.

1.1 Il quadro emergente dall'esame dei risultati più recenti.

1.1.1 I risultati in termini di ricerca e innovazione.

Che l'accelerazione del processo di diffusione ed utilizzazione delle innovazioni debba rappresentare uno degli obiettivi prioritari dell'azione di Governo è ben evidente esaminando gli indicatori comparati scelti per il monitoraggio delle politiche di coesione. Più in particolare, per valutare la performance in termini di ricerca e innovazione sono stati esaminati sia indicatori,

diretti o indiretti, di *policy* (parametri che misurano l'impatto diretto della politica pubblica), sia indicatori di *performance* (più mirati a cogliere le modifiche indotte dalle politiche). Ai primi, appartengono la quota sul PIL di spesa pubblica per l'educazione e quella della spesa per ricerca e innovazione finanziata dal pubblico; ai secondi, la quota su PIL della spesa per ricerca e innovazione del settore privato, quella per il comparto delle tecnologie della comunicazione, la percentuale di cittadini che hanno accesso ad Internet, il numero di brevetti pro-capite, la quota delle esportazioni di prodotti ad alta tecnologia sul totale dell'export, gli investimenti nel venture-capital in quota di PIL.

Per quanto riguarda i parametri di *policy*, il risultato che emerge non è certamente positivo: la spesa pubblica per educazione in quota di PIL, pari a 4,5%, è significativamente al di sotto della media europea (5,1%). La condizione relativa dell'Italia è andata peggiorando nel corso degli anni novanta: se all'inizio del decennio la quota era allineata con quella dei 15, a fine periodo, accentuando il percorso di contrazione che si è registrato nell'insieme delle nazioni europee, l'Italia si pone di ben mezzo punto al di sotto della media; ancora più negativo il confronto diretto con alcune grandi economie, come ad esempio la Francia, con la quale il distacco è di quasi un punto e mezzo; negativo risulta anche il dato relativo alla spesa per ricerca e sviluppo complessiva. Negli anni novanta rimane sostanzialmente stabile il livello della spesa su un importo pari a 1,03% del PIL, di poco superiore al 50% di quello medio delle nazioni aderenti all'Unione. Si tratta di una informazione limitata dalla disponibilità dei dati (l'aggiornamento risale al 1999). Più recente è il dato relativo al peso della ricerca privata che, tuttavia, non offre una diversa rappresentazione del fenomeno complessivo: al 2000 essa risultava pari a il 0,55% del PIL, un terzo di quella tedesca, al di sotto della metà di quella francese, belga, inglese; era di fatto annullata la differenza esistente ad inizio decennio con Paesi come la Spagna.