

AVVERTENZA METODOLOGICA¹

La Corte ha rinunciato a costruire una propria struttura di programma per funzioni, pur restando aperti seri problemi metodologici in vista di una classificazione funzionale più coerente e rigorosa.

Un lavoro comune Corte-Ragioneria, al quale potrà essere associato l'ISTAT, dovrà essere impostato per la struttura di bilancio 2004-2005.

Infatti l'analisi funzionale della Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2002, si è basata sulle funzioni obiettivo delineate dalla Ragioneria per l'esercizio 2003 e ribaltate sul 2002.

Le funzioni obiettivo sono costruite a partire dalle *classi* - terzo livello - della classificazione funzionale europea COFOG. Si segnalano di seguito, alcuni limiti della classificazione funzionale adottata.

La significatività del rendiconto per funzioni è ridotta a causa della scarsa omogeneità di imputazione dei capitoli di spesa alle funzioni obiettivo nei diversi Ministeri.

Una costante negativa è costituita dalle funzioni denominate *Supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione* - identificate dal codice 91 - previste per ciascuna *classe* di terzo livello, anche se tale tipologia di spesa non è contemplata dalla COFOG, in base alla quale tutte le spese devono essere assegnate alle funzioni operative. A questi quarti livelli risultano imputate, nella maggior parte dei casi, quote rilevanti delle spese di funzionamento, mentre in altri casi ci si ritrovano anche specifiche voci di investimento come la manutenzione delle stazioni del Corpo forestale. Il peso di questa funzione è pari nel complesso all'1,3% degli stanziamenti, con valori importanti per i ministeri: Interno (15,4%), Affari esteri (11,1%), Beni e attività culturali (11,5%) e Giustizia (7,8%).

¹ L'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato RGS-CdC il 30 maggio 2003. Non si tiene conto, pertanto, delle modifiche apportate al rendiconto successivamente alla predetta data.

L'altra funzione da rivedere in una più rigorosa impostazione è quella denominata *Risorse da assegnare nell'ambito della Pa* - individuata dal codice 1.6.1.4. Si ricorda che la classe COFOG 1.6.1 è relativa ai *Servizi pubblici generali non altrove classificati*, mentre i trasferimenti tra i diversi livelli amministrativi vengono contemplati dalla *classe* 1.8.1. Il peso della funzione 1.6.2.4 sul complesso delle Amministrazioni è pari al 2% degli stanziamenti, e comprende anche spese destinate a specifici interventi, come quelli per le servitù militari, o per il disinquinamento di origine industriale suscettibili di una migliore classificazione aderente a specifiche funzioni.

Da sottolineare è l'assenza, per ciascun comparto, di una funzione relativa ai sistemi informativi settoriali (per la sanità, il mercato del lavoro, l'agricoltura) nonostante siano espressamente evidenziati dalla COFOG.

Nello specifico delle singole Amministrazioni si riportano alcuni esempi:

- per il ministero dell'Interno si rileva un'eccessiva concentrazione della spesa sovrastimata per le funzioni tipiche dell'Amministrazione. Per esempio le spese per lo stoccaggio di materiali e attrezzature per la protezione civile sono state imputate alla *classe* Ordine pubblico e sicurezza (3.1.1). Al contrario, non è stata evidenziata una funzione relativa all'immigrazione e le relative risorse sono state assegnate a generiche funzioni come *Minoranze etniche* (10.7.1.2) e *Assistenza sociale per particolari categorie* (10.7.1.1.), in quest'ultima sono compresi i fondi destinati alla lotta alla droga, al sostegno agli immigrati e all'assistenza alle vittime dell'usura.
- Per il ministero della Giustizia non viene evidenziata l'assistenza sanitaria ai detenuti. Le relative spese sono state imputate: per i detenuti adulti nella generica funzione *Amministrazione penitenziaria* (3.4.1.1.), per i minori nella funzione *Prevenzione, devianza e risocializzazione dei minori* (3.4.1.2.).
- Per la Difesa non vengono esplicitati con apposite funzioni i fondi destinati alla giustizia militare e alle accademie e scuole militari.
- Per gli Affari esteri non viene colta la differenza contemplata dalla COFOG tra la gestione diretta della cooperazione economica con i Paesi in via di sviluppo

(*classe* 1.2.1) e gli aiuti attraverso gli organismi internazionali (1.2.2.). Infatti gli aiuti vengono genericamente attribuiti a due funzioni: *Cooperazione allo sviluppo in ambito bilaterale* (1.2.1.1) e *Cooperazione allo sviluppo in ambito multilaterale* (1.2.2.1).

- Per la componente del ministero dell'Economia e delle finanze relativa all'ex Tesoro, in materia di transazioni relative al debito pubblico viene adottata una generica funzione *Oneri del debito pubblico* (1.7.1.1), che assorbe ben il 57% delle somme stanziare per l'amministrazione. Si ritiene, invece, che le funzioni avrebbero dovuto essere articolate per le diverse operazioni connesse al debito pubblico, come: il pagamento degli interessi, la sottoscrizione e l'emissione dei titoli del debito pubblico, l'ammortamento.
- Per la componente dell'ex amministrazione finanziaria del ministero dell'Economia, la spesa del dipartimento delle politiche fiscali risulta concentrata per oltre il 70% degli stanziamenti e degli impegni effettivi sulla funzione *Gestione dei tributi*, risultando imputato a questa anche il complesso dei capitoli di spesa destinati ai rimborsi delle imposte ed alle poste correttive dell'entrata che assommano risorse per circa 32.000 milioni di euro. Alla funzione *Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità*, di esclusiva pertinenza del dipartimento, vengono indistintamente attribuiti anche i fondi destinati alle Agenzie fiscali. Questo comporta la non assoluta significatività dell'analisi funzionale per la spesa del dipartimento.
- Per il ministero del Lavoro e delle politiche sociali non è stata prevista una funzione relativa ai trasferimenti alle gestioni previdenziali, che vengono imputati alla *classe* Protezione sociale non altrimenti classificabile (10.9.1).
- Per il ministero della *Salute* non sono state previste funzioni relative alla farmacovigilanza, attività che ricopre un'importanza notevole, e all'assistenza sanitaria diretta svolta presso gli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera.
- Per il ministero dei Beni e le attività culturali le funzioni non corrispondono alle missioni istituzionali dell'amministrazione, essendo articolate per *beni* (archeologici, artistici e storici, archivistici,) senza alcuna evidenziazione delle

attività istituzionali come la promozione, la valorizzazione e la conservazione dei beni stessi.

In ragione dei limiti riscontrati per alcune amministrazioni si è proceduto ad analisi per *unità di voto* e capitoli di spesa, e non è stato possibile costruire serie storiche per effettuare confronti con le risultanze degli esercizi precedenti. Si è proceduto a confronti temporali a livello dei *centri di responsabilità*, anche per alcune amministrazioni, sottoposte nel 2002 ad accorpamenti di dicasteri diversi, o a riforme nell'organizzazione interna.

Sono state svolte analisi particolari riferite alla spesa per l'immigrazione, la protezione civile e gli interventi per le aree depresse, attraverso l'aggregazione dei capitoli di spesa del complesso delle amministrazioni centrali.

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

- 1. Sintesi e conclusioni:** *1.1 profili evolutivi.*
- 2. Istruzione scolastica.**
- 3. Università e ricerca.**
- 4. I dati finanziari complessivi e per servizi:** *4.1 I dati finanziari e contabili generali MIUR.*
- 5. L'assetto della struttura ministeriale:** *5.1 Profili evolutivi delle funzioni ministeriali ed il regolamento di organizzazione.*

Parte I – Istruzione scolastica:

- 1. Indirizzi programmatici ed obiettivi:** *1.1 I documenti di programmazione economica e finanziaria;*
- 2. I provvedimenti normativi di attuazione e gli atti amministrativi generali:** *2.1 Le disposizioni normative intervenute nel 2002; 2.2 La nota preliminare; 2.3 Le direttive ministeriali.*
- 3. I risultati della gestione:** *3.1 La gestione finanziaria e contabile: 3.1.1 La classificazione per funzioni obiettivo secondo le classi COFOG; 3.1.2 La classificazione per centri di responsabilità; 3.1.3 La classificazione per categorie economiche; 3.2 La spesa per l'istruzione e gli effetti del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 29 novembre 2002; 3.3 L'analisi di economia dell'amministrazione: la spesa pubblica per l'istruzione.*
- 4. La valutazione del sistema istruzione: il rendimento economico dell'istruzione.**
- 5. Gli indicatori di valutazione delle politiche scolastiche: gli indicatori di risultato:** *5.1 La dispersione scolastica: 5.1.1 Gli abbandoni; 5.1.2 I ritardi nella carriera scolastica; 5.2 Le ripetenze; 5.3 Il successo scolastico: 5.3.1 I diplomati; 5.3.2 I risultati dei diplomati.*
- 6. Gli indicatori di impatto:** *6.1 Tasso di precariato; 6.2 Tasso di integrazione: 6.2.1 Tasso di integrazione dei disabili; 6.2.2 Tasso di integrazione degli alunni extra comunitari; 6.3 Tasso di dimensionamento delle unità scolastiche; 6.4 Il tasso di femminilizzazione nella scuola.*
- 7. Il percorso di attuazione:** *7.1 Il processo di riforma; 7.2 La razionalizzazione della rete scolastica e gli andamenti della popolazione scolastica; 7.3 Gli istituti comprensivi; 7.4 La riforma dell'Amministrazione; 7.5 L'attività contrattuale; 7.6 Il personale: 7.6.1 I contratti collettivi di lavoro; 7.6.2 La gestione del personale; 7.6.3 I dirigenti scolastici; 7.6.4 L'organico del personale docente; 7.6.5 Le variazioni dell'organico del personale; 7.6.6 Rapporto alunni-docenti; 7.6.7 Il personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.*

Parte II - Università e ricerca:

1. Profili programmatici: 1.1 *Il Dpef 2002-2004 e la legge finanziaria 2002 (28 dicembre 2001, n. 448); 1.2 Nota preliminare e direttive 2002; 1.3 Il Dpef 2003-2006 e la legge finanziaria 2003 (27 dicembre 2002, n. 289); 1.4 La programmazione dello sviluppo del sistema universitario: 1.4.1 Il triennio 2001-2003; 1.4.2. Il P.S.U. nelle leggi finanziarie 2002 e 2003; 1.5 Il programma nazionale della ricerca.*

2. Il quadro normativo.

3. La gestione: risultati finanziari e contabili: 3.1 *I dati del rendiconto MIUR; 3.2 Note di auditing finanziario – contabile: 3.2.1 Residui passivi; 3.2.2 Eccedenze; 3.2.3 Economie.*

4. Attuazione degli indirizzi programmatici e normativi: 4.1 *Istruzione universitaria: 4.1.1 Gli ordinamenti didattici; 4.1.2 Il reclutamento dei docenti e dei ricercatori; 4.1.3 Il fondo per il PSU; 4.1.4 Il fondo per il finanziamento ordinario delle università; 4.1.5 Il fabbisogno e le giacenze degli atenei; 4.1.6 Il fondo integrativo per il sostegno dell'impegno didattico dei docenti; 4.1.7 I progetti di ricerca universitaria di interesse nazionale; 4.1.8 Il diritto allo studio; 4.1.9 L'edilizia universitaria; 4.1.10 Le fondazioni universitarie; 4.2 *Monitoraggio e valutazione del sistema universitario; 4.3 Ricerca scientifica e tecnologica: 4.3.1 I dati finanziari; 4.3.2 Il finanziamento degli enti pubblici di ricerca; 4.3.3 Rassegna dei principali strumenti di intervento; 4.3.3.1 Il fondo per gli investimenti della ricerca di base (FIRB); 4.3.3.2 Il fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR); 4.3.3.3 Il fondo speciale per lo sviluppo della ricerca di interesse strategico (FSSRIS); 4.3.3.4 Il fondo integrativo speciale per la ricerca (FISR); 4.3.3.5 Il P.O.N. ricerca, sviluppo tecnologico ed alta formazione.**

5. Il personale MIUR delle aree istruzione universitaria e ricerca: 5.1 *Il controllo interno.*

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

(migliaia di euro)

Centro di responsabilità	Stanziamenti definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti totali	Residui totali	Economie totali
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	24.090	32.650	601	19.540	19.131	23.718	5.401	8.291
2. Sviluppo dell'istruzione	106.849	212.256	262	71.919	70.331	1.857.635	258.594	-764.817
3. Servizi del territorio	235.881	542.669	16.146	163.579	159.859	364.210	733.580	368.693
4. Servizio affari economico finanziari	368.442	443.203	13.428	356.942	24.661	88.350	356.692	18.020
5. Servizio automazione informatica	14.329	14.531	56	12.647	11.792	11.809	23.058	4.212
6. Servizio per la comunicazione	16.602	16.725	34	14.625	14.455	7.845	8.128	1.988
7. Ufficio scolastico regionale per la Lombardia	4.782.197	4.803.647	16.034	4.788.850	4.776.919	4.530.096	320.160	-6.654
Ufficio scolastico regionale	2.331.015	2.337.510	8.791	2.389.450	2.384.587	2.246.275	166.210	-58.435
9. Ufficio scolastico regionale per la Liguria	808.783	810.290	2.253	820.084	818.778	762.532	62.809	-9.623
10. Ufficio scolastico regionale per il Veneto	2.649.155	2.655.334	9.791	2.662.273	2.657.004	2.535.782	145.469	-11.738
11. Ufficio scolastico regionale per l'Emilia Romagna	2.077.816	2.084.711	6.215	2.032.695	2.032.479	1.902.339	148.000	45.120
12. Ufficio scolastico regionale per il Friuli Venezia-Giulia	694.563	696.500	2.223	694.090	694.005	653.487	45.660	896
13. Ufficio scolastico regionale per la Toscana	2.046.522	2.052.959	6.611	2.006.053	2.001.778	1.886.366	156.671	41.496
14. Ufficio scolastico regionale per l'Umbria	555.570	557.274	2.802	549.610	547.230	517.897	36.078	5.960
15. Ufficio scolastico regionale per il Lazio	3.393.106	3.408.534	39.895	3.327.051	3.321.699	3.137.922	224.171	66.055
16. Ufficio scolastico regionale per le Marche	997.386	997.640	5.820	964.693	963.094	907.843	62.581	34.733
17. Ufficio scolastico regionale per il Molise	256.109	257.626	2.847	256.920	255.784	243.436	15.581	-810
18. Ufficio scolastico regionale per l'Abruzzo	937.516	939.444	18.402	924.798	922.638	870.276	60.492	14.566
19. Ufficio scolastico regionale per la Puglia	3.020.231	3.033.468	55.421	3.053.329	3.045.791	2.891.822	199.603	-33.098
20. Ufficio scolastico regionale per la Campania	4.579.444	4.602.346	127.913	4.822.805	4.813.726	4.517.398	367.000	-243.361
21. Ufficio scolastico regionale per la Basilicata	554.368	556.518	8.960	554.390	548.426	519.880	39.945	-22
22. Ufficio scolastico regionale per la Calabria	1.885.495	1.893.523	35.780	1.892.701	1.888.992	1.785.680	126.129	-3.511
23. Ufficio scolastico regionale per la Sardegna	1.316.268	1.320.972	12.036	1.302.734	1.300.072	1.222.499	90.770	13.533
24. Ufficio scolastico regionale per la Sicilia	3.763.076	3.781.665	49.876	3.942.823	3.936.899	3.730.756	244.868	-179.747
25. Programmazione, coordinamento e affari economici	9.711.949	11.364.791	3.795.990	9.703.010	9.695.977	10.083.564	8.799.281	185.708
26. Affari generali e sistema informativo	451.390	458.867	1.784	333.322	329.895	332.418	68.861	111.119
27. Studi e documentazione	1.895	2.265	12	1.379	1.372	1.685	188	844
TOTALE AMMINISTRAZIONE	47.580.045	49.877.921	4.239.985	47.662.313	47.237.376	47.633.520	12.765.979	-390.580

1. Sintesi e conclusioni.**1.1 Profili evolutivi.**

Il d.lgs. n. 300 del 1999 ha disposto l'unificazione dei Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica contestualmente all'avvio della XIV legislatura, avvenuto alla fine del primo semestre dell'anno 2001. Essa è venuta sostanzialmente a coincidere con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, disposta dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, che per la materia istruzione ha confermato la

distribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni delineata fin dal 1948: artt. 33, comma 2; 117, commi 2 lett. n) e 3; 116, comma 3.

L'importante innovazione introdotta è rappresentata dal riconoscimento costituzionale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, che è venuta ad affiancarsi al diritto di darsi ordinamenti autonomi delle istituzioni di alta cultura, università ed accademie: artt. 117, comma 3 e 33, ultimo comma.

Il contesto costituzionale riferito alla materia istruzione si completa con l'obbligo per lo Stato di istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi, i cui livelli di prestazioni devono essere tali da garantire il rispetto dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale: artt. 33, comma 2; 34; 117, commi 2 e 3; 119 in coerenza con i principi fondamentali dettati dagli artt. 2, 3, 4.

I contenuti e le caratteristiche dei servizi da rendere esigono quindi che il *focus* dell'attenzione sia posto nell'organizzazione della loro distribuzione sul territorio. Grande importanza acquista infatti il disegno territoriale delle articolazioni organizzative espresso dalle reti degli istituti scolastici e degli atenei. Ne consegue che la stessa Amministrazione deve riconsiderare il suo ruolo di supporto negli uffici distribuiti sul territorio e contenerlo in funzione delle esigenze di programmazione, di indirizzo, di provvista finanziaria, nell'articolazione centrale.

L'esame dei risultati complessivi della gestione 2002 condotta dal Ministero fa emergere la conferma di alcuni aspetti sui quali si era già richiamata l'attenzione negli anni scorsi ed alcuni segni di novità.

Le relazioni della Corte inducono a non indugiare sulle segnalazioni già proposte, che in assenza di elementi o di interventi che le contraddicano, finiscono col costituire punti di riferimento per i correttivi dell'azione amministrativa.

2. Istruzione scolastica.

Per l'area dell'istruzione scolastica nell'anno 2002 è proseguito il periodo di transizione verso un nuovo modello legislativo caratterizzato dall'avvio di modifiche dell'assetto organizzativo del sistema di istruzione e di formazione.

Con la legge n. 53 del 28 marzo 2003 è stata affidata al Governo la delega per la definizione, con appositi decreti legislativi, di norme generali sull'istruzione e di livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale; le previsioni di tale legge segnano una linea di discontinuità rispetto alle linee ispiratrici della legge di riforma dei cicli scolastici, che viene abrogata.

Nell'attesa dei cambiamenti organizzativi, le norme di riferimento non sono state modificate ed il sistema istruzione appare diretto ad accrescere l'attenzione verso la valorizzazione professionale del capitale umano, il recupero del disagio giovanile, lo sviluppo dell'istruzione e della formazione tecnica superiore e l'adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

L'attuazione del processo di riforma del sistema scolastico avviato negli anni scorsi, soprattutto con l'adeguamento degli assetti organizzativi e strutturali per un efficace e funzionale esercizio dell'autonomia scolastica, ha quindi necessità di porsi in coerenza con gli indirizzi della legge n. 53 del 2003.

La riforma dell'amministrazione stenta a trovare una stabile definizione con riflessi sulla continuità delle attività di supporto ed orientamento necessarie per il pieno svolgimento del processo di autonomia delle istituzioni scolastiche.

Ad incidere sulla situazione di transizione è intervenuta la ricordata riforma costituzionale, che ha ridefinito l'assetto delle competenze tra Stato, regioni ed enti locali,