della riforma si è avviata il 1 settembre 2000; della seconda riforma è in corso di definizione l'impianto attuativo e la relazione di fattibilità.

Altri obiettivi concernono il conseguimento di un livello di competenze per il rilascio del diploma che sia pari a quello internazionalmente riconosciuto, l'integrazione tra scuola- lavoro-formazione professionale, l'educazione permanente.

Nel corso del 2000 i principali interventi normativi hanno riguardato il riconoscimento di parità scolastica delle scuole non statali (legge n. 62) ed interventi urgenti per l'utilizzazione di finanziamenti destinati all'istruzione (legge n. 247).

*2.1 Il documento di programmazione economica e finanziaria 1999-2001.*

Il D.P.E.F. 1999-2001 ha previsto una serie di interventi direttamente mirati al miglioramento della qualità dell'offerta formativa, negativamente caratterizzata dal ridotto numero di diplomati, dalla marginale incidenza della cultura scientifica e dalla relativa incidenza degli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica, dallo scarso grado di integrazione tra sistema scolastico e quello della formazione professionale, nonché dalla mancanza di un sistema di formazione superiore non universitaria.

Hanno costituito, inoltre, riferimenti programmatici quelli già previsti nel D.P.E.F. 1998-2000, di innovazione del sistema scolastico, quali la definizione degli ambiti di attività dell'amministrazione centrale statale rispetto a quelli conferiti alle regioni, agli enti locali ed agli istituti scolastici e l'incremento della spesa complessiva del Ministero della pubblica istruzione rispetto al totale della spesa statale.

Tra gli obiettivi della riforma del sistema istruzione- formazione, oltre alla realizzazione di una ampia autonomia delle istituzioni scolastiche ed alla riorganizzazione dei cicli scolastici, si collocano, anzitutto, l'aumento della scolarità, e quindi l'incremento del numero dei diplomati previo accertamento dell'effettivo tenore dell'apprendimento, nonché la riduzione degli abbandoni e degli insuccessi.

Altri obiettivi concernono il conseguimento di un livello di competenze per il rilascio del diploma che sia pari a quello internazionalmente riconosciuto, l'integrazione tra scuola- lavoro-formazione professionale, l'educazione permanente.

Gli elementi prioritari sono quindi l'elevazione dell'obbligo scolastico, in parte avviato con la legge 20 gennaio 1999 n. 9 a partire dall'anno scolastico 1999-2000, con interventi mirati al contenimento della dispersione scolastica e ad una incisiva azione di orientamento e di monitoraggio del successo formativo, la realizzazione dell'autonomia scolastica, le offerte formative integrative e aggiuntive, il sistema nazionale di valutazione e di certificazione, le politiche per il diritto allo studio, l'adeguamento e la riqualificazione delle strutture scolastiche, ed infine la formazione e l'aggiornamento del personale

Per l'istruzione universitaria il D.P.E.F. 1999- 2001 ha posto come obiettivi prioritari della riforma delle università l'effettiva operatività del sistema di reclutamento dei docenti, il completo esercizio dell'autonomia didattica degli atenei, la riduzione dei tempi di conseguimento dei diplomi da parte degli studenti e degli abbandoni, il potenziamento degli interventi diretti a migliorare la condizione studentesca (diritto allo studio) e delle strutture edilizie.

*2.2 Il Patto Sociale per lo sviluppo e per l'occupazione del 22 dicembre 1998.*

Nell'ambito del c.d. Patto Sociale per lo sviluppo e l'occupazione, sottoscritto dal Governo con le parti sociali il 22 dicembre 1998, ha trovato più organica considerazione l'insieme delle misure di potenziamento dei sistemi universitari e di ricerca.

Di particolare rilevanza la visione integrata dei diversi livelli di istruzione con le esigenze della formazione professionale per l'effettivo inserimento dei giovani nel mondo del lavoro. Per

la formulazione di un'offerta integrata di istruzione, formazione, ricerca e trasferimento tecnologico è stato predisposto un apposito piano presentato alle parti sociali il 20 aprile 1999.

Sono stati così previsti nella legge n. 144 del 1999 l'elevazione dell'obbligo di frequenza delle attività formative fino al diciottesimo anno di età e la creazione di un sistema integrato di istruzione e formazione tecnica superiore.

*2.3 Il documento di programmazione economica e finanziaria per il 2000–2003 e la Legge 23 dicembre 1999 n. 488 (legge finanziaria 2000).*

Il D.P.E.F. 2000-2003 ha prefissato, secondo una logica di sviluppo e di governo del sistema istruzione-formazione, alcuni obiettivi prioritari quali l'integrazione dell'offerta formativa e la complementarità del sistema formativo correlato con il mercato del lavoro, l'inclusione dei soggetti svantaggiati con la riduzione e l'eliminazione della dispersione e degli abbandoni scolastici, la concreta attuazione del diritto allo studio, il rafforzamento dei compiti di orientamento, il sostegno dell'autonomia scolastica e di quella didattica degli atenei, il potenziamento degli enti di formazione, la costruzione di un sistema di crediti formativi e di valutazione dell'apprendimento, la gestione decentrata delle azioni formative anche con gli strumenti della programmazione negoziata, la diffusione della formazione a distanza, la riqualificazione dell'edilizia scolastica ed universitaria, il completamento del piano di investimento delle tecnologie informatiche al quale si accompagnano corsi di informatica nei diversi cicli scolastici e l'uso delle tecnologie nella didattica, nonché la promozione della ricerca e del trasferimento tecnologico.

Per il settore istruzione, in coerenza con gli obiettivi strategici del patto sociale del 22 dicembre 1998, i conseguenti interventi devono tradursi nell'elevazione dell'obbligo di frequenza ad attività formative, nell'avvio di nuovi percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore, nell'eliminazione dell'abbandono e della dispersione scolastica, nello sviluppo di specifiche funzioni di orientamento, nel sostegno degli istituti scolastici e delle università nell'esercizio delle iniziative di autonomia, nella riqualificazione infrastrutturale dei sistemi sia nelle sedi che nelle dotazioni tecnologiche. Particolare attenzione deve esser dedicata allo sviluppo dei centri di eccellenza della ricerca universitaria ed alle azioni in favore della ricerca industriale.

A questi indirizzi corrisponde l'assegnazione di risorse per complessivi 2.650 mld così ripartiti:

*(miliardi)*

| | |
|---|---|
| Potenziamento delle strutture scolastiche ed universitarie | 1.000 |
| Borse di studio | 150 |
| Finanziamento delle università | 1.100 |
| Interventi per l'istruzione e la ricerca cofinanziati con fondi europei | 400 |
| **Totale** | **2.650** |

Questi interventi si rivelano quanto mai necessari ed urgenti, se si tiene conto che le risultanze di contabilità nazionale attestano che nel comparto "servizi", a fronte di un complessivo incremento del valore aggiunto dell'1% verificatosi nel 1999, il settore istruzione per il settimo anno consecutivo ha segnato un decremento dello 0,7%.

In coerenza con i suddetti indirizzi la legge finanziaria 2000 ha disposto l'assegnazione delle risorse indicate nel seguente prospetto:

*(miliardi)*

| TABELLE | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|---|---|---|
| A | 190 | 190 | 155 |
| B | 703,5* | 707,5* | 708,5* |
| C | 14.261 | 14.246 | 14.451 |
| D | [285] | [335] | [835] |
| F** | 1.632,027 | 1.692,85 | 870,607 |
| **Totale** | **16.786,527** | **16.836,35** | **16.185,107** |

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

**3,7,8 mld costituiscono limiti di impegno, rispettivamente, per i tre anni*

Esse sono destinate principalmente a sostenere progetti di ricerca applicata, l'edilizia universitaria, l'acquisizione di grandi attrezzature, lo sviluppo della ricerca universitaria, le intese di programma.

Inoltre, ai fini del decongestionamento dei grandi atenei, sono autorizzati limiti di impegno per 50+10 mld per l'erogazione di contributi per l'ammortamento dei mutui contratti dalle università per opere di edilizia a decorrere dal 2001 fino al 2015 (articolo 54, comma 1). I fondi per il finanziamento degli assegni di ricerca, delle borse per il dottorato di ricerca, post laurea e per le specializzazioni in medicina sono integrati di 52 mld per il 2000, di 54 mld per il 2001 e di 56 mld a decorrere dal 2002 (articolo 6, comma 20).

*2.4 Il documento di programmazione economica e finanziaria per il 2001-2003.*

Il D.P.E.F. 2001- 2003, nella consapevolezza della stretta connessione tra sviluppo e crescita economica ed investimento sul capitale umano, ha previsto come obiettivi prioritari l'espansione della scolarità e la connessa lotta ai fenomeni di dispersione, l'elevamento dell'obbligo scolastico, l'introduzione dell'obbligo formativo a 18 anni, il progressivo allineamento delle risorse tecnologiche delle scuole a quelle europee.

Come conferma e sviluppo degli indirizzi programmatici, la legge finanziaria 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388) stabilisce che le università e gli enti di ricerca concorrano alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2001–2003 garantendo che il fabbisogno finanziario non sia superiore in ciascun anno al fabbisogno dell'esercizio precedente incrementato, rispettivamente, del 4% o del 5% per ciascun anno (art. 56). Per acquisire beni e servizi alle migliori condizioni di mercato anche nello svolgimento di attività strumentali e di supporto alla didattica e alla ricerca le università possono costituire fondazioni di diritto privato con la partecipazione di enti e amministrazioni pubbliche e soggetti privati. La costituzione e il funzionamento delle fondazioni sono disciplinati con regolamento, al quale è demandata l'individuazione delle tipologie di attività e di beni che possono essere conferiti nell'osservanza del criterio della strumentalità rispetto alle funzioni istituzionali delle università, che restano alle stesse riservate (art. 59, comma 3).

Altre disposizioni (articoli 66, 103, 104, 105, 108) assicurano la prosecuzione del controllo dei flussi finanziari degli enti ed interventi di sostegno per la ricerca di base ed applicata anche in favore delle imprese.

Il prospetto espone le risorse assegnate per le università e la ricerca.

**MURST legge finanziaria 2001**

*(miliardi)*

| TABELLE | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|---|---|---|
| A | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| B | 10,5 | 123,5 | 123,5 |
| C | 15.190,5 | 15.890,5 | 15.935,5 |
| D | [115] | [105] | [840] |
| F* | 764 | 450 | 1.000 |
| **Totale** | **15.965,5** | **16.464,5** | **17.059,5** |

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

**3. Le note preliminari al bilancio e le direttive generali per l'azione amministrativa.**

*3.1 Il Ministero della pubblica istruzione.*

La nota preliminare alla tabella dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per il 2000, pur migliorata rispetto al precedente esercizio, non presenta ancora i contenuti propri di una nota "politica", quali indicati dall'articolo 1, comma 4, della legge n. 468 del 1978; ciò anche in relazione alla non ancora avvenuta riorganizzazione dell'amministrazione scolastica centrale e periferica, in particolare, all'istituzione degli uffici scolastici regionali costituenti autonomi centri di responsabilità amministrativa e, soprattutto, all'ormai avviata configurazione autonomistica delle istituzioni scolastiche.

La nota contiene l'indicazione di alcuni obiettivi strategici, definiti dai documenti programmatici e dai provvedimenti normativi ed amministrativi, verso i quali il Ministero deve orientare la propria azione, quali il riordino dei cicli scolastici, il dimensionamento delle unità scolastiche, l'elevamento dell'obbligo scolastico, la realizzazione del piano di formazione per i capi di istituto e per il personale docente.

Non sono state fissate le priorità da conseguire e sono generici i riferimenti ai tempi ed ai modi secondo i quali l'Amministrazione intende procedere alle assunzioni di personale che si accompagnano alla realizzazione del processo di razionalizzazione della rete scolastica.

Non sono stati prefigurati indicatori di efficacia e di efficienza ai quali riferire i risultati della gestione.

Solo nel mese di giugno 2000 è stata emanata (n. 161) la direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione, con negativi riflessi per una valutazione dei risultati prefissati per la mancanza di uno specifico documento di proiezione operativa degli obiettivi strategici sul piano politico-.amministrativo.

Tra le priorità indicate per l'esercizio 2000 si segnalano come innovazioni rispetto alle precedenti direttive:

- i procedimenti attuativi del riordino dei cicli scolastici;
- i procedimenti attuativi delle disposizioni sulla parità scolastica, sul diritto allo studio e sull'istruzione;
- la realizzazione del servizio nazionale per la qualità dell'istruzione per avviare processi di valutazione del sistema scolastico;
- la valorizzazione del ruolo della componente studentesca nel contesto dei processi di riforma dell'ordinamento scolastico;
- l'adeguamento della gestione finanziaria e contabile, in coerenza con le modifiche introdotte dalla legge n. 94 del 1997 e dal d.lgs n. 279 del 1997.

Tra gli obiettivi conseguibili e soggetti a possibile valutazione rimangono i provvedimenti amministrativi diretti all'applicazione del piano di razionalizzazione della rete scolastica; tra di essi l'obiettivo prefissato del ridimensionamento delle istituzioni scolastiche secondo le

indicazioni previste nei decreti interministeriali nn. 176, 177, 178 del 15 marzo 1997 e nel decreto ministeriale n. 331 del 1998.

La nota preliminare allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio 2001, accanto all'esposizione dei consueti dati contabili, viene limitata agli aspetti complessivi con una chiara indicazione degli obiettivi strategici verso i quali il Ministero si orienta in attuazione del processo di riforma: l'innovazione didattica ed organizzativa; l'attuazione dell'obbligo scolastico; il sistema formativo integrato per istruzione e formazione per la realizzazione del predetto obbligo; la formazione, l'aggiornamento e la riconversione del personale in funzione dell'innovazione; la valorizzazione della componente scolastica; lo sviluppo del sistema di formazione tecnica superiore; la formazione permanente degli adulti; la piena attuazione dell'obbligo scolastico; il riordino dei cicli scolastici. Essi però non sono tradotti nei conseguenti indirizzi di azione amministrativa e in obiettivi da perseguire nella gestione annuale da parte dei dirigenti.

Un elemento di novità è costituito dalla compilazione di una nota tecnica per le risultanze complessive con articolazione per centri di responsabilità e disaggregata per capitoli, nella quale sono esposte le singole note giustificative delle variazioni di stanziamento rispetto al precedente esercizio.

In definitiva, al di là di qualche elemento innovativo di qualche significatività, la nota preliminare allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio 2001 non consente di evidenziare gli obiettivi che l'Amministrazione intende conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi; non sono indicate le assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e non vengono proposti indicatori di efficacia ed efficienza da utilizzare per valutare i risultati, indispensabili per lo svolgimento del controllo di gestione.

Ne consegue una difficile realizzazione di un controllo di gestione che svolga un monitoraggio dei risultati prefissati senza fare riferimento ad un dettagliato documento di programmazione operativa degli obiettivi dell'azione amministrativa con indicazione della qualità e quantità dei risultati attesi.

Nei primi giorni del mese di giugno 2001 è divenuta efficace la direttiva generale per l'azione amministrativa per il 2001: i suoi contenuti non modificano sostanzialmente le osservazioni prima formulate.

*3.2 Il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.*

La nota preliminare del MURST per il 2000 consta di considerazioni generali e di un allegato tecnico.

Come già si verificava per il 1999, la nota preliminare per la parte politica deve considerarsi mancante. Essa non reca i contenuti prescritti dal comma 4 quater dell'art. 2 della legge n. 468/1978: in effetti il testo riproduce le stesse espressioni di assoluta genericità utilizzate per l'anno 1999.

Anche nel disegno di legge concernente il bilancio di previsione dello Stato per il 2001 (AC 7329 – Tab. 19) la nota "politica" continua a mancare, non sono state riprodotte neppure le generiche considerazioni generali presenti nel disegno di legge per l'anno 2000. La nota - redatta a cura della Ragioneria generale dello Stato – reca la mera illustrazione tecnica dei dati finanziari e contabili.

Con riferimento ai contenuti della nota preliminare indicati dalla legge n.94 del 1997 si pone il tema di costruire un impianto metodologico adeguato ad un'amministrazione quale il MURST che si caratterizza come organo di programmazione, di indirizzo e di assegnazione di risorse, mentre l'effettiva erogazione dei servizi istruzione universitaria e ricerca ai destinatari finali è affidata ad organismi contraddistinti da un elevatissimo grado di autonomia, quali le università e gli enti di ricerca.

Le direttive[1] per l'anno 2000 sono state approvate alla fine di gennaio. Come si ricava dal documento (decreto MURST 31 gennaio 2000), le direttive sono state formulate esclusivamente nei confronti del direttore dell'unico Dipartimento (per la programmazione, il coordinamento e gli affari economici), di cui consta il Ministero, al quale – viene detto – sono assegnati gli obiettivi da raggiungere nell'anno 2000, indicati nell'articolo 2 del provvedimento[2].

La lettura rivela che, in realtà, quelli enunciati sono semplicemente i generici compiti che debbono essere coltivati in esecuzione delle missioni istituzionali del Ministero e rispetto ai quali è arduo immaginare di poter effettuare le misurazioni e le verifiche sottese al controllo sulla gestione.

Va comunque tenuta presente la peculiarità funzionale di questa amministrazione, sulla quale si è già richiamata l'attenzione. Compete infatti alle università ed agli enti di ricerca, la cui autonomia è riconosciuta dalla Costituzione, erogare i servizi dell'alta formazione e della ricerca. Conseguentemente circa il 98% delle risorse finanziarie iscritte nello stato di previsione della spesa MURST è trasferito alle università ed agli enti di ricerca, mentre lo spazio residuale di amministrazione diretta riguarda principalmente il settore della ricerca applicata, che si concreta nella concessione di finanziamenti alle imprese. Anche in questo caso occorre rilevare che il MURST non svolge un'azione di monitoraggio circa lo svolgimento delle attività di ricerca da parte delle imprese e di accertamento dei risultati conseguiti.

Dalla descrizione dell'ambito gestionale proprio del MURST consegue che i contenuti delle direttive per i dirigenti generali e gli indicatori di risultato da definire assumono una connotazione tutta particolare, in quanto è necessario, da un lato, costruire metodi di misurazione e valutazione delle attività acquisizione, regolazione, trasferimento di risorse, controllo, e dall'altro elaborare strumenti di conoscenza e valutazione estesi al sistema universitario ed agli enti di ricerca, in termini di efficacia ed efficienza e di qualità dei servizi fruiti resi ai cittadini utenti.

Quest'aspetto, che è comune al Ministero della sanità e si avvia a diventarlo per il Ministero dell'istruzione, merita uno specifico approfondimento con l'apporto anche delle sedi scientifiche.

---

[1] Direttive ex articoli 3, 14 del d.lgs n. 29/1993: concorrono a precisare i contenuti delle direttive che i vertici politici delle amministrazioni sono tenuti ad indirizzare ai dirigenti generali gli articoli 2 e 4 bis della legge n. 468/78 e l'art. 3, comma 2, del d.lgs. 279/97.

In sintesi, le norme stabiliscono che le direttive debbono definire:

- gli obiettivi da conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi;
- le eventuali assunzioni di personale;
- gli indicatori per misurare e valutare i risultati della gestione.

[2] D.m. 31 gennaio 2000 articolo 2 (obiettivi connessi con l'incarico).

- Promozione della ricerca e sviluppo e del trasferimento tecnologico: attraverso la proposta di creazione di centri di eccellenza della ricerca universitaria, le azioni per la ricerca industriale e nelle aree depresse previste dalle leggi 46/1982, 140/1997 e 488/1992 (D.P.E.F. 2000-2003);
- Coordinamento per la riqualificazione degli interventi nel settore dell'edilizia universitaria (D.P.E.F. 2000-2003);
- Coordinamento e controllo delle attività connesse agli incentivi relativi alla ricerca applicata;
- Coordinamento delle attività connesse alla riforma degli ordinamenti didattici universitari;
- Proposte per la ripartizione del fondo unico della ricerca da sottoporre all'esame delle commissioni parlamentari;
- Proposte per la predisposizione di nuovi criteri relativi al riequilibrio del sistema universitario nazionale;
- Proposte relative alla programmazione del sistema universitario per il triennio 2001-2003;
- Verifica e controllo dello stato di attuazione del piano di sviluppo 1998-2000;
- Proposte per l'attuazione di quanto disposto dall'art. 2, comma 2, e dall'art. 4 della legge 19 ottobre 1999, n. 370;
- Predisposizione del regolamento per il funzionamento del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario previsto dall'art. 2 della legge 19 ottobre 1999, n. 370.

**4. L'istruzione scolastica ed universitaria: gli andamenti delle politiche per l'istruzione e ricerca e le più recenti innovazioni normative.**

*4.1 Istruzione.*

La spesa pubblica per istruzione e cultura costituisce, secondo i dati OCSE[3], il 4,6% rispetto al PIL, con una tendenza ad un lieve incremento rispetto ai precedenti esercizi.

Si tratta di una quota che posiziona l'Italia su livelli di investimenti medio bassi rispetto agli altri Paesi europei presi in considerazione.

In particolare, secondo i dati della Relazione Generale sulla situazione economica del Paese, le amministrazioni regionali hanno aumentato progressivamente il peso percentuale delle spese per istruzione e cultura rispetto al totale delle spese complessive, con un'incidenza che è arrivata al 4,6%.

La spesa pubblica per l'istruzione scolastica, secondo elaborazioni fornite dall'Ufficio statistico del Ministero della pubblica istruzione in raccordo con l'ISTAT, ha sfiorato i 75.000 mld nel 1999, segnando un andamento crescente nell'ultimo triennio (da 72.283 mld del 1997 ai 73.779 mld del 1998) (tabella 1).

**Tabella 1**

**- Spesa pubblica per l'istruzione scolastica secondo la fonte di finanziamento (miliardi di lire correnti)**

| | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|
| Spesa scuola delle amministr. centrali dello Stato (a ) | 55.447,8 | 57.267,4 | 58.029,6 |
| *- di cui MPI* | *54.697,9* | *56.445,7* | *57.207,3* |
| Spesa scuola amministrazioni regionali (b ) | 1.406,1 | 1.955,4 | 1.750,3 |
| Spesa scuola enti locali (c) | 15.429,9 | 14.556,9 | 15.016,9 |
| **TOTALE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE** | | | |
| **Totale spesa scuola amministrazioni pubbliche** | **72.283,8** | **73.779,7** | **74.796,8** |
| *- di cui spesa in conto capitale* | *3.818,2* | *3.899,1* | *4.010,1* |

Secondo la fonte di finanziamento, la spesa di maggiore consistenza è stata di 58.029 mld per lo Stato (76% circa); per la parte restante, di 1.750 mld per le Regioni (2,3% circa) e di 15.016 mld per gli enti locali (20% circa).

Tale spesa, rispetto al PIL, si colloca in un rapporto pari al 3,51% nel 1999, secondo un andamento lievemente decrescente nell'ultimo triennio (3,64% nel 1997 e 3,57% nel 1998).

Rispetto alla spesa pubblica complessiva il rapporto è quasi costante e pari al 7,20% (7,16% nel 1997 e 7,23% nel 1998) (tabella 2).

[3] Dati riportati nel rapporto CENSIS per il 2000 sulla situazione sociale del Paese.

**Tabella 2**

**Spesa pubblica per l'istruzione scolastica in % del PIL e della spesa pubblica totale**
**Anni 1997- 1999**

| | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|
| In % PIL | 3,64 | 3,57 | 3,51 |
| In % spesa pubblica totale | 7,16 | 7,23 | 7,20 |

Quella relativa al Ministero della pubblica istruzione ha di poco superato i 57.207 mld, secondo un andamento crescente nell'ultimo triennio (54.698 mld nel 1997 e 56.445 mld nel 1998).

Secondo i dati del rendiconto generale dello Stato la spesa del Ministero della pubblica istruzione per il 2000 è stata di 66.543 mld.

Oltre alle politiche salariali il sistema scolastico è stato influenzato da esigenze gestionali del personale, con riferimento alle modalità di utilizzazione - composizione delle classi ed articolazione delle cattedre -, alla gestione delle supplenze ed al turn over.

Secondo dati della Relazione sulla situazione economica del Paese, la spesa media per alunno, di lire 7.890.000, è diminuita nella scuola elementare del 2,3% e nella scuola secondaria inferiore dello 0,7%, mentre è aumentata dl 2,9% nella scuola secondaria superiore.

L'incremento della spesa media per classe (pari al 4,9%) riguarda tutte le tipologie di istruzione ed in particolare la scuola secondaria superiore dove cresce del 6,5%.

La spesa del Ministero della pubblica istruzione per studente, secondo dati forniti dallo stesso Ministero, è largamente diversificata per i vari ordini di scuole.

Con riferimento ai dati del 1999, raffrontati con quelli del 1998, la spesa più elevata si è avuta nell'istruzione artistica con 11.287.718 (11.253.333 nel 1998), e poi in misura decrescente dall'istruzione professionale con 10.359.479 (9.658.872 nel 1998), dall'istruzione tecnica con 8.485.423 (8.066.814 nel 1998), dalla scuola secondaria inferiore con 8.826.089 (8.749.926 nel 1998), dalla scuola elementare con 6.329.171 (6.543.418 nel 1998), dall'istruzione classica, scientifica e magistrale con 6.055.847 (5.837.994 nel 1998) e dalla scuola materna con 4.949.507 (4.845.186 nel 1998).

I destinatari dei programmi dell'istruzione, sempre secondo dati forniti dalla citata Relazione, sono stati per l'anno scolastico 2000- 2001 circa 8,56 milioni di giovani, con lieve e costante diminuzione nel numero degli alunni iscritti (8,74 milioni nel 1997 e 8,59 nel 1998).

Dal confronto tra i dati definitivi dell'anno scolastico 1998- 1999 ed i dati provvisori dell'anno scolastico 1999- 2000 della Relazione sulla situazione sociale del Paese per il 2000 risulta ancora una diminuzione della popolazione complessiva, secondo un tasso differenziato per i diversi settori.

Nella scuola secondaria inferiore e superiore e nel sistema universitario la diminuzione è evidente, nella scuola materna ed elementare si registrano andamenti meno definiti.

Nella scuola materna si è avuto un incremento di circa 7.000 bambini per la combinazione delle dinamiche demografiche, di una sempre più diffusa scolarizzazione pre-obbligo e dell'aumento della presenza di bambini stranieri che ha portato il numero complessivo a 925.406 unità.

In particolare, è da registrare la continua e progressiva crescita della presenza di alunni stranieri in tutti i percorsi scolastici.

Nella scuola elementare si è avuto un incremento della popolazione studentesca di oltre 5.000 alunni che ha portato il numero complessivo a 2.573.578 unità. Tale aumento è diversamente distribuito tra scuole nel complesso e scuole statali; infatti, il complesso delle scuole registra una variazione in aumento dello 0,2%, mentre nelle scuole statali vi è stata una diminuzione dello 0,6%.

Sono stati conseguiti miglioramenti nei livelli di scolarizzazione e nel conseguimento dei traguardi formativi, anche se rimangono problemi irrisolti, quali la dispersione scolastica.

L'indice di non raggiungimento del primo traguardo formativo è intorno al 5% per gli alunni della scuola dell'obbligo. Per la scuola secondaria superiore la rilevante incidenza dell'insuccesso, che si concretizza nel 20% di respinti al primo anno e punte del 30% per gli istituti professionali, determina un tasso complessivo degli abbandoni pari al 7% degli alunni.

Nel 2000 il Ministero della pubblica istruzione ha proseguito negli adempimenti previsti dal processo di autonomia per gli istituti scolastici, assumendo iniziative che hanno inciso sulla qualità delle prestazioni e sul servizio scolastico, quali la riorganizzazione dei percorsi didattici secondo modelli differenziati per percorsi e competenze e la compensazione tra attività e discipline indicate dai vigenti programmi.

Il regolamento per l'autonomia scolastica (d.P.R. 8 marzo 1999 n. 275) ha costituito un utile punto di riferimento per l'avvio nelle scuole di sperimentazioni e della predisposizione di metodologie ed organizzazioni coerenti con la riforma.

In attesa dei nuovi curricoli da emanare con l'attuazione dei cicli scolastici, è stata disposta con regolamento la conferma, in via transitoria, dei programmi didattici dei vecchi ordinamenti con flessibilità di scelta da parte delle istituzioni scolastiche. (d.m. 26 giugno 2000 n. 234 ai sensi dell'articolo 8 del d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275).

E' stato inoltre emanato con d.P.R. 12 luglio 2000, n. 257 il "Regolamento di attuazione dell'art. 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144, concernente l'obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età", con il quale si dispone l'avvio graduale dell'obbligo formativo fino a 18 anni a partire dal 2000-2001 nel sistema di istruzione, nel sistema di formazione professionale, nell'apprendistato e nell'integrazione dei sistemi medesimi.

Con il regolamento (d.P.R. 6 novembre 2000, n. 347) di riorganizzazione del Ministero, sono stati istituiti in ogni capoluogo di regione uffici scolastici regionali, che potranno essere articolati sul territorio provinciale, anche per funzioni, fornendo servizi di consulenza e supporto alle istituzioni scolastiche. Sono soppressi le sovrintendenze scolastiche regionali e i provveditorati agli studi.

Coerentemente con gli assetti evolutivi dell'ordinamento scolastico è stata emanata, con apposito decreto ministeriale (30 gennaio 2001), una disciplina di riorganizzazione degli Uffici dirigenziali del Ministero, secondo una articolazione per dipartimenti, direzioni generali, direzioni generali regionali ed uffici di diretta collaborazione del Ministro.

*4.2 Università e ricerca.*

Nel 2000 la spesa relativa al Ministero dell'università e della ricerca scientifica ha di poco superato i 19.320 mld.

Per quanto riguarda la ripartizione della spesa in servizi generali, ricerca scientifica e tecnologica e istruzione universitaria, la nuova distribuzione delle voci e dei capitoli di spesa non rende immediatamente confrontabili i dati per il 2000 rispetto al precedente esercizio, in quanto alcune spese in conto capitale, prima ripartite secondo il criterio della destinazione sono state accorpate rientrando nelle voci destinate al funzionamento del sistema accademico e della ricerca.

In particolare, le spese relative all'istruzione universitaria, con un significativo incremento rispetto al 1999, ammontano a più di 13.533 mld, rappresentando ben il 68,7% del totale della spesa impegnata dal predetto Ministero.

Secondo la ripartizione della spesa per funzioni obiettivo il 26,2% del totale delle spese è destinato alla ricerca di base non universitaria ed in particolare al potenziamento delle attività di ricerca (che copre circa il 94,2% delle spese statali complessive per la ricerca), mentre il restante 73,8% è destinato all'istruzione universitaria.

Il confronto internazionale della spesa sostenuta dall'Italia per la ricerca e sviluppo, secondo dati OCSE, pone il nostro Paese con una spesa di 12.566 milioni di dollari su posizioni intermedie rispetto agli altri Paesi europei.

La spesa per la ricerca è in aumento con riferimento alla parte sostenuta dalle pubbliche amministrazioni (+8,5%) ed a quella a carico delle imprese, che, in valori assoluti, costituiscono i soggetti che investono per circa metà della spesa complessiva italiana nel settore ricerca e sviluppo.

Una disaggregazione della spesa per regione evidenzia significative differenze geografiche degli investimenti nel campo della ricerca e dello sviluppo: la maggiore concentrazione della spesa nelle regioni Lombardia (24,3%) e Piemonte (14,5%) all'interno delle quali hanno un peso maggiore le industrie, seguite dal Lazio (19,1%) ove è invece significativa la spesa sostenuta dalle pubbliche amministrazioni e, in particolare, dagli enti di ricerca.

Per quanto riguarda gli addetti impegnati nelle attività di ricerca e sviluppo, vi è stato un incremento dei ricercatori (+1,2%) rispetto ai tecnici e ad altro personale (-2.5%).

Con riferimento alle caratteristiche delle figure impegnate nella ricerca e sviluppo, è consistente la presenza di laureati nelle pubbliche amministrazioni, e poi nelle imprese e nelle università.

Più numerosi i diplomati tra i tecnici delle università e nelle pubbliche amministrazioni, mentre nelle imprese circa il 35,5% dei diplomati impegnati nelle attività di ricerca e di sviluppo è inquadrabile nella figura di "ricercatore".

## 5. I dati finanziari complessivi e per servizi.

Dell'intera dotazione finanziaria che lo Stato ha destinato all'insieme delle politiche pubbliche nel 2000 – 824.075 mld (spese finali – stanziamenti definitivi) – il 10% ha riguardato le politiche per l'istruzione e ricerca per una somma di 88.816 mld.

Il prospetto 1 espone, esclusivamente per il settore istruzione, la destinazione delle risorse 2000 per le principali finalità di spesa. Ciò consente di cogliere, in termini più diretti le effettive destinazioni di spesa che si raggruppano nella COFOG 9 e di evidenziarne l'incidenza, richiamando l'attenzione sull'entità dei rispettivi volumi di spesa.

**Prospetto 1 - Stanziamenti definitivi**

*(milioni di lire)*

| Gradi di istruzione | 1999 | | 2.000 | |
|---|---|---|---|---|
| | V.A. | % | V.A. | % |
| scuola materna | 5.712.700 | 7,3 | 5.960.755 | 7,4 |
| scuola elementare | 18.912.167 | 24,1 | 20.472.321 | 25,3 |
| scuola media | 17.019.253 | 21,7 | 16.281.070 | 20,1 |
| scuola secondaria superiore | 21.702.351 | 27,7 | 22.653.403 | 28,0 |
| istruzione superiore | 13.648.958 | 17,4 | 14.146.919 | 17,5 |
| istruzione non altrimenti classificabile | 1.386.071 * | 1,8 | 1.354.197 ** | 1,7 |
| **TOTALE** | **78.381.500** | **100,0** | **80.868.665** | **100,0** |

**1.386.071 di cui 665 mld a carico del Ministero del Tesoro per interventi di edilizia scolastica*

***1.354.197di cui 876,2 mld a carico del Ministero del Tesoro relativi, per 626,2 mld ad interventi di edilizia scolastica e 250 mld relativi alla programmazione ed al monitoraggio delle politiche dell'istruzione.*

Il prospetto mette a raffronto i valori assoluti e gli indici percentuali espressi dalle risorse assegnate negli anni 1999 e 2000 ai diversi gradi di istruzione in rapporto alla dotazione globale della funzione istruzione: 78.382 mld nel 1999, 80.869 mld nel 2000.

L'analisi della COFOG 9 – istruzione, (che, comprendendo essenzialmente le spese per il personale scolastico, rivela una sostanziale coincidenza tra impegni e pagamenti) consente di conoscere la distribuzione delle disponibilità finanziarie tra i diversi gradi di istruzione: scuola materna 7,4%; scuola elementare 25,3%; scuola media 20,1%; scuola secondaria superiore 28%; istruzione superiore 17,5%.

Si passa a indicare i dati più significativi per l'istruzione e la ricerca.

A) ISTRUZIONE

La spesa statale nel 2000 ha raggiunto:

| | *(in miliardi)* |
|---|---|
| Stanziamenti definitivi | 80.979 |
| Pagamenti totali | 78.213 |

rappresentando, rispettivamente, il 10% (s.d.) e l'11,8 (p.t.) delle spese finali totali dello Stato. Di questo volume di risorse il Ministero pubblica istruzione e il MURST hanno gestito:

*Ministero della pubblica istruzione*

| | *(in miliardi)* |
|---|---|
| Stanziamenti definitivi | 66.459, pari ad oltre l' 82% |
| Pagamenti totali | 65.395, pari ad oltre l'83%; |

*Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica*

| | *(in miliardi)* |
|---|---|
| Stanziamenti definitivi | 13.533, pari ad oltre il 16% |
| Pagamenti totali | 12.139, pari ad oltre il 15% |

Tali ultime risorse sono quelle assegnate al Ministero dell'università e destinate all'istruzione universitaria che corrispondono a circa il 70% della sua dotazione globale 19.320 (s.d), 17.394 (pt). Occorre però ricordare che una quota, al momento non precisabile, è utilizzata per finanziare la ricerca svolta dalle università.

Il differenziale rispetto al totale della spesa statale – stanz. def. 1.465 mld – è costituito dalle risorse destinate all'edilizia scolastica (Ministeri tesoro, interno, LL.PP.), alla programmazione ed al monitoraggio (Ministero tesoro) ed ai Ministeri della difesa (scuole militari) e delle comunicazioni.

B) RICERCA

E' stata eseguita un'elaborazione sui dati del rendiconto volta a conoscere l'entità delle risorse che lo Stato destina alla ricerca.

L'elaborazione riflette i criteri seguiti nelle classificazioni COFOG, e quindi ne sconta i condizionamenti ed i limiti. Con queste avvertenze è dato conoscere:

| | *(in miliardi)* |
|---|---|
| Stanziamenti definitivi | 7.837 (nel 1999, 6.722) |
| Pagamenti totali | 7.090 (nel 1999, 5.219) |

Dei due ministeri considerati, solo il MURST ha gestito risorse per la ricerca. Come già chiarito, nel rendiconto è possibile conoscere solo il volume finanziario messo a disposizione della ricerca *non universitaria*, pari al 30% dell'intera dotazione ministeriale:

| | *(in miliardi)* |
|---|---|
| Stanziamenti definitivi | 5.787 |
| Pagamenti totali | 5.255 |

Questi importi costituiscono, rispettivamente, il 73,8% e il 74,3% delle disponibilità globali che lo Stato mette a disposizione.

**6. La classificazione economica secondo il SEC 95.**

Vengono riportate in apposite tabelle i dati riferiti alle spese secondo la classificazione del SEC 95: redditi di lavoro dipendente, consumi intermedi, imposte pagate sulla produzione, trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche, trasferimenti correnti a famiglie e ad istituzioni sociali private, trasferimenti correnti ad estero, interessi passivi e redditi da capitale, poste correttive e compensative, altre spese correnti, investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni.

In tali tabelle vengono esposti i dati con riferimento agli stanziamenti definitivi, alla massa impegnabile, agli impegni effettivi di competenza, alla massa spendibile, ai pagamenti totali, ai residui.

Occorre considerare la peculiarità costituita dalla destinazione della spesa del sistema scolastico che riguarda per oltre il 97% i redditi da lavoro dipendente del personale in servizio e, in particolare, gli stipendi (circa il 69% rispetto al totale complessivo dello stanziamento). Di qui la ridotta significatività dell'analisi secondo tale classificazione, dalla quale si rileva che la sola categoria di "redditi da lavoro dipendente" rappresenta l'88,8% degli stanziamenti complessivi di competenza.

**7. Le risultanze della gestione secondo la classificazione per COFOG.**

*7.1. Istruzione scolastica.*

Come visto in precedenza, quest'anno vengono esposti i risultati complessivi secondo una classificazione che prevede l'imputazione dei capitoli di spesa alle COFOG di 4 livello che consente una migliore individuazione dei compiti specifici svolti dall'amministrazione.

L'attuale classificazione COFOG non è in grado di far cogliere per l'istruzione elementi di completa significatività; basti considerare che la parte preponderante delle risorse è destinata tradizionalmente alle erogazioni di stipendi a favore del personale in attività di servizio ed al funzionamento. Non significativa ai fini di una valutazione sulle politiche scolastiche si presenta ad esempio la funzione obiettivo di 4 livello che accomuna le spese per il personale di ruolo e quelle per il supporto e vigilanza delle istituzioni scolastiche; vengono in tal modo accomunate tipologie di spesa destinate per la maggior parte agli oneri di personale rispetto a quelle per il supporto o funzionamento delle istituzioni scolastiche. Altra incongruenza che limita la

significatività dell'attuale classificazione è quella che consente l'allocazione di cospicue risorse alla voce "altre spese non classificabili".

L'istruzione prescolastica e primaria con l'istruzione secondaria assorbono il 98,3% della totalità degli stanziamenti definitivi (99% nel 1999).

A queste percentuali corrispondono i seguenti valori assoluti da porre in relazione al totale dell'Amministrazione 66.543 mld (64.739 nel 1999):

- istruzione prescolastica e primaria 26.433 mld (24.624 mld nel 1999); in particolare, 5.960,7 mld destinati all'istruzione prescolastica e 20.472,3 mld a quella primaria;
- istruzione secondaria inferiore 16.281 mld (17.019 mld nel 1999);
- istruzione secondaria superiore 22.653 mld (21.662 mld nel 1999);
- istruzione superiore 613 mld (680 mld nel 1999);

Con riferimento agli impegni effettivi secondo le funzioni obiettivo per classi COFOG l'"istruzione pre- scolastica e primaria" e l'"istruzione secondaria" assorbono la quasi totalità delle spese del Ministero: 60.484 a fronte di 61.603 mld.

Secondo valori assoluti.

- Istruzione pre- scolastica e primaria 24.406 mld (21.632 mld nel 1999);

di essi 3.882 mld per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza per l'istruzione prescolastica e 17.431,6 mld per quella primaria;

le spese per supplenze hanno riguardato per 597 mld (329 mld nel 1999) l'istruzione prescolastica e per 1.160 mld (1.234 mld nel 1999) quella primaria;

- Istruzione secondaria inferiore 15.319 mld;
- Istruzione secondaria superiore 20.758 mld, l'importo complessivo di 36.078 mld per la scuola secondaria inferiore e superiore è raffrontabile con quello registrato nel 1999 (34.191; +1.887 mld).

le spese per supplenze sono state di 2.256 mld (1.794 mld nel 1999).

- Istruzione superiore 559 mld (607 mld nel 1999);

Ponendo a raffronto i dati relativi agli impegni rispetto agli stanziamenti definitivi si osserva che per la COFOG "istruzione pre- scolastica e primaria" la percentuale di impegni è pari al 99,6% (24.406 su 26.433 mld), dopo tuttavia quella per "l'istruzione secondaria superiore" raggiunge il 99,1% (20.758 su 22.653 mld); quella per l'"istruzione secondaria inferiore" è del 90,7% (15.319 su 16.281 mld) (99,7%).

Dai dati sopra esposti in termini di COFOG emerge che l'istruzione primaria nel 2000 ha avuto a disposizione maggiori disponibilità in assoluto rispetto all'istruzione secondaria inferiore che regredisce rispetto al precedente esercizio; in forte espansione l'istruzione pre-scolastica ed in diminuzione quella secondaria superiore.

L'andamento descritto è da porre in correlazione all'aumento della popolazione scolastica nelle scuole elementari, anche in conseguenza dell'accentuarsi del fenomeno immigratorio, ed all'azione di contenimento della rete scolastica, con riduzione delle classi e con la soppressione di plessi e di scuole, anche in preparazione dei nuovi assetti dell'autonomia scolastica.

La riduzione degli oneri complessivi per l'istruzione secondaria superiore è conseguente al calo demografico.

Per quanto riguarda i residui al 31 dicembre 2000 la funzione obiettivo "istruzione secondaria" con 619 mld assorbe ben il 16,7% del totale dei residui complessivi ( 3.703 mld).

*7.2 Istruzione universitaria e ricerca.*

Già la relazione di questa Corte al rendiconto MURST 1998 segnalava i limiti della classificazione COFOG (SEC 95) che non permettono di cogliere l'entità delle risorse destinate alle funzioni istituzionali MURST: istruzione universitaria e ricerca.

Le soluzioni classificatorie adottate non raccordano significativamente le risorse assegnate alle UPB alle finalizzazioni di spesa espresse dalle funzioni obiettivo. Ciò in particolare modo per la ricerca.

La soddisfazione di tale esigenza ha a sua volta necessità di integrarsi con i dati espressi dal conto consolidato delle università e di confrontarsi con essi. Infatti solo un quadro informativo di tal fatta farà ottenere un'informazione di sicura attendibilità.

Per quanto riguarda la struttura dello stato di previsione, è confermata l'articolazione in quattro centri di responsabilità costituiti dal gabinetto e dai tre uffici per gli affari economici, l'autonomia universitaria e la ricerca. Le UPB restano 22.

Le funzioni obiettivo sono tre, costituite, come nel 1999, dai servizi generali per le pubbliche amministrazioni, dagli affari economici e dall'istruzione.

L'auspicio, avanzato dalla Corte nella relazione sul rendiconto 1998, a favore di una riconsiderazione di tale soluzione o, in alternativa, di produrre documenti informativi integrativi non è stato raccolto. Con la conseguenza che lo stato di previsione MURST non consente di conoscere l'effettivo volume di risorse che vengono destinate all'istruzione universitaria e alla ricerca. A ciò deve aggiungersi la difficile praticabilità della distinzione tra spese correnti e in conto capitale, che infatti presenta palesi incongruenze nelle classificazioni adottate (università–enti di ricerca).

L'analisi per categorie economiche condotta secondo le classificazioni SEC 95 nello stato di previsione MURST assume significato esclusivamente ai fini della costruzione del quadro globale del bilancio dello Stato, mentre non esprime dati significativi ove si intendesse utilizzarla per valutazioni concernenti i destinatari finali delle risorse messe a disposizione. Ciò è dovuto alla circostanza che circa il 98% delle risorse assegnate al MURST sono trasferite alle università e agli enti di ricerca.

**8. Formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile.**

In apposite tavole, concernenti la formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile, viene posto in evidenza l'andamento della gestione per ciascuna funzione obiettivo e, in particolare, la rispettiva ponderazione nei confronti del volume complessivo delle risorse finanziarie destinate nel 2000 all'istruzione e ricerca.

Con riferimento alla massa impegnabile le funzioni obiettivo "istruzione pre- scolastica e primaria" e "istruzione secondaria" assorbono la parte preponderante della spesa del settore istruzione: 65.391 mld a fronte di 84.987 mld.

Secondo valori assoluti:

- Istruzione pre- scolastica e primaria 26.441 mld (24.635 mld nel 1999);
- Istruzione secondaria inferiore 16.289 mld;
- Istruzione secondaria superiore 22.661 mld;
- Istruzione superiore 14.149 mld

La maggiore concentrazione di massa impegnabile si è avuta per gli oneri al personale in servizio per "l'istruzione pre-scolastica e primaria" (21.968 mld; 21.608 mld nel 1999) e per "l'istruzione secondaria inferiore e superiore" (33.666 mld; 36.132 mld nel 1999).

I pagamenti totali si sono avuti essenzialmente nell'"istruzione pre- scolastica e primaria" con 26.160 mld e nell'"istruzione secondaria" con 38.092 mld; anche per i pagamenti la maggiore concentrazione si è avuta per gli oneri al personale in servizio per l'"istruzione pre-scolastica e primaria" e per l'"istruzione secondaria".

Gli stanziamenti definitivi di competenza per il 2000 del MURST hanno raggiunto 19.320 mld, incrementati di circa l'8% rispetto al 1999: l'incremento risulta minore di quello espresso dall'omologo dato 1999/1998, 12,35%.

Nel corso dell'anno le disponibilità si sono elevate di oltre il 12%, essendo quelle definite dalla legge di bilancio pari a 17.173 mld: la crescita è nettamente più alta di quelle verificatesi negli anni precedenti.

L'assegnazione 2000 rappresenta il 2,3% della spesa finale dello Stato, l'indice segna un ulteriore modesto incremento rispetto agli anni precedenti: nel 1999 era stato il 2,1%.

Nell'ambito della dotazione complessiva, 13.533 mld costituiscono le risorse rese disponibili per l'istruzione e la ricerca universitaria, 5.787 mld finanziano le attività di ricerca di enti pubblici e privati. L'insieme delle risorse impiegate nella ricerca restano nel bilancio MURST un dato tuttora non conoscibile a causa delle classificazioni adottate, che non evidenziano il volume finanziario destinato a sostenere la ricerca universitaria.

La massa impegnabile nell'esercizio 2000 è stata di 19.418 mld (98 mld residui di stanziamento + 19.320 mld stanziamenti definitivi di competenza). Gli impegni totali sono stati 18.921 mld corrispondendo a circa il 97% della massa impegnabile con una riduzione di due punti sul 1999.

I residui iniziali totali sono stati pari a 15.309 mld avendo raggiunto il 44% della massa spendibile determinata in 34.629 mld.

Essendo state le autorizzazioni di cassa 19.241 mld, consentendo quindi erogazioni nel limite del 55% della massa spendibile, i pagamenti totali si sono elevati fino a 17.394 mld superando l'indice del 90% sulle autorizzazioni. I pagamenti sulla competenza sono stati 7.087 mld pari al 37% circa della dotazione.

I residui totali alla fine dell'esercizio corrispondono a 17.142 mld, costituendo il 50% della massa spendibile e risultando inoltre cresciuti del 12% rispetto ai dati iniziali dell'esercizio. Questi esiti sono conseguenti al vincolo posto dalle autorizzazioni di cassa.

I residui finali totali di stanziamento sono stati 481 mld, essi risultano di molto cresciuti rispetto ai 98 mld del 1999.

Le economie totali hanno raggiunto 92 mld, di cui 16 mld a carico della competenza e 76 mld dei residui degli anni precedenti.

Le classificazioni adottate nell'esposizione dell'allocazione delle risorse non presentano novità di rilievo e quindi permangono le difficoltà di trarne informazioni significative anche in ragione dell'assoluta prevalenza dei trasferimenti a favore delle università e degli enti di ricerca nell'insieme delle erogazioni.

**9. Le funzioni dello Stato e la partecipazione degli enti territoriali.**

Le due amministrazioni preposte alle politiche dell'istruzione e ricerca sono state interessate dal riassetto dei poteri centrali dello Stato disposto in attuazione degli indirizzi organizzativi dettati dalla legge n. 59 del 1997.

I due Ministeri nella legislatura appena iniziata sono unificati in un contesto ordinamentale del tutto nuovo secondo le previsioni di cui agli articoli 49-50-51 d.lgs. n. 300/1999. Infatti, il processo autonomistico, avviato dapprima per le università fin dal 1989 (legge n. 168/1989) e poi dal 1997 (legge n. 59/1997) per gli istituti scolastici di tutti i gradi di istruzione, rende possibile la costituzione di un'unica struttura di governo dei sistemi scolastici ed universitari. Ciò a condizione che le autonomie, che, per ora, trovano prevalente riscontro nelle norme emanate in questi anni e meno nella prassi effettiva, possano pienamente dispiegarsi in funzione del progressivo ritrarsi dell'amministrazione centrale dagli interventi di gestione diretta, come ancora avviene per il personale.

Come può notarsi, l'area istruzione e ricerca non comprende il complesso di risorse destinate al finanziamento della ricerca scientifica e tecnologica. In questo contesto sono infatti comprese esclusivamente le attività di ricerca direttamente connesse alle funzioni obiettivo proprie dell'area, secondo le scelte delle classificazioni COFOG.

Ne deriva un'anomalia di duplice ordine. Nel complesso di dati contabili resi dalle classificazioni COFOG riesce di notevole difficoltà ricostruire il volume di risorse destinate alla ricerca. A ciò si aggiunge che la dotazione finanziaria del MURST, pertinente alla COFOG 9 istruzione per il 70,51%, reca risorse di notevole entità, che le classificazioni non evidenziano, destinate alle attività di ricerca svolte dalle istituzioni universitarie.

Il processo di distribuzione della titolarità delle funzioni pubbliche avviato dalle leggi del 1997 per l'area istruzione e ricerca ne ha sostanzialmente confermato l'attribuzione allo Stato. Ciò perché si è ritenuto che dovessero essere privilegiati i valori unitari dell'azione pubblica.

Nel settore istruzione sono previste deleghe alle Regioni in ordine alla programmazione della rete scolastica e dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, deleghe che saranno operative due anni dopo l'avvenuta riorganizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione. Compiti attuativi circa l'istituzione, la fusione degli istituti scolastici sono attribuiti alle Province ed ai Comuni.

**10. Il modulo organizzativo caratterizzante la fornitura dei servizi: la rete.**

I contenuti e le caratteristiche dei servizi da rendere da parte di queste amministrazioni esigono che il focus dell'attenzione sia posto nell'organizzazione della loro distribuzione sul territorio. Quindi, grande importanza acquista il disegno territoriale delle articolazioni organizzative. Ciò è da sempre avvenuto, anche se con non sufficiente consapevolezza, con le reti costituite dagli istituti scolastici e degli atenei. In questi ultimi anni con la scelta, sempre più marcata, in favore dell'autonomia scolastica ed universitaria viene riconosciuta una piena responsabilità dei docenti e dei dirigenti non solo nella diretta erogazione del servizio agli studenti/utenti, ma anche nei momenti precedenti della elaborazione e messa a punto dei contenuti didattici e dell'organizzazione del servizio. A ciò consegue che la stessa amministrazione deve riconsiderare il suo ruolo di supporto nell'articolazione territoriale e contenerlo correttamente in funzione delle esigenze di programmazione, di indirizzo, di provvista finanziaria nell'articolazione centrale.

L'evoluzione degli indirizzi organizzativi finalizzati all'erogazione di questi servizi pubblici trova espressione nelle formule organizzative che le amministrazioni interessate stanno assumendo.

Per i servizi dell'istruzione scolastica e universitaria esse sono state precedute da forti innovazioni negli ordinamenti didattici. Prolungamento dell'obbligo scolastico di un anno e ristrutturazione dei cicli scolastici dalla scuola elementare alla secondaria, introduzione del diploma universitario triennale e, complessivo riassetto dei percorsi didattici volti a fare acquisire capacità professionali e di ricerca dei vari livelli, quale nuova configurazione dell'offerta formativa universitaria.

**11. Lo stato di attuazione dell'autonomia scolastica e di quella universitaria.**

*11.1 Autonomia scolastica.*

Durante il 2000 il Ministero della pubblica istruzione si è attivato per assicurare il dimensionamento della rete scolastica indispensabile per lo svolgimento del processo di autonomia per gli istituti scolastici.

Secondo la previsione dell'art.50 del d.lgs. n. 300 del 1999 i compiti del Ministero non comprendono più aspetti gestionali e, in coerenza con la riforma dell'autonomia scolastica all'interno del sistema unitario nazionale dell'istruzione, riguardano ambiti di indirizzo, valutazione e controllo

Nell'ambito della riorganizzazione, di cui al regolamento emanato con il d.P.R. 6 novembre 2000 n. 347, il Ministero è stato strutturato in Dipartimenti articolati in direzioni generali.