

nonché le strumentalità necessarie per consentire ai decisori politici, agli operatori economici e sociali, nonché al mondo della ricerca, la disponibilità di prospezioni utilizzabili.

h) Sviluppo delle iniziative formative nell'ambito degli orientamenti U.E.

- Attuare una più puntuale concertazione in sede comunitaria delle politiche e dei programmi di intervento per l'occupazione, con particolare riferimento agli interventi cofinanziati dai fondi strutturali. In tale contesto, occorrerà avviare una azione di promozione e sensibilizzazione delle tipologie di intervento con alta finalità occupazionale anche presso le direzioni generali della Commissione europea e le altre Amministrazioni dello Stato titolari della gestione dei Fondi;
- operare lo snellimento delle procedure e l'eliminazione degli ostacoli che si frappongono ad un impiego più efficiente delle risorse del Fondo Sociale Europeo;
- proseguire nell'opera di assistenza alle Regioni in tema di attuazione del FSE, assicurando, in particolare, il monitoraggio delle intese raggiunte con le Regioni Lombardia, Lazio, Campania e la Commissione U.E.;
- espletare la funzione di autorità guida, in ambito nazionale, per il FSE riconosciuta dalla Commissione al Ministero del Lavoro;
- partecipare ai processi di riprogrammazione delle risorse e di reimpiego delle economie e dei fondi indicizzati;
- promuovere la gestione di interventi di sistema nell'ambito dei programmi operativi multiregionali 1994-1999, a titolarità del Ministero del Lavoro;
- definire programmi innovativi volti a sperimentare procedure e strumenti per superare le difficoltà riscontrate nell'impiego delle risorse;
- potenziare il sistema nazionale di controllo mediante la diffusione di un vademecum specifico per gli ispettori del lavoro e regionali, l'adozione di protocolli volti a coordinare gli interventi di questi ultimi, nonché la promozione di attività formative ricorrenti organizzate da ISFOL ed OIL di Torino.

i) Razionalizzazione delle risorse umane tenuto conto del conferimento alle Regioni ed agli Enti Locali di funzioni e compiti amministrativi (art. 1 legge 15 marzo 1997, n. 59)

Procedere:

- alla elaborazione di un nuovo modello organizzativo articolato, per compiti omogenei, in strutture con funzioni finali e strumentali, in vista della riorganizzazione dell'Amministrazione;
- all'attuazione di un processo di mobilità del personale periferico unificato in un solo ruolo, al fine di riequilibrare le dotazioni organiche previste dal d.P.C.M. 7/5/1996 con le necessità scaturenti dai carichi di lavoro delle nuove strutture;
- all'apertura di un nuovo fronte di contrattazione decentrata per il personale dirigente a seguito dell'entrata in vigore del C.C.N.L. di categoria;
- alla determinazione del peso delle "posizioni dirigenziali";
- ai corsi di riqualificazione del personale per la riconversione all'attività di ispezione del lavoro;
- ai corsi di formazione informatica;
- al proseguimento delle attività concorsuali in atto.
- ad un potenziamento dell'ispezione del lavoro ai fini della lotta al lavoro nero, alla vigilanza integrata con la Guardia di Finanza e gli Istituti previdenziali, agli interventi speciali di vigilanza nella costruzione di opere pubbliche in appalto, in vista del Giubileo del 2000.

- ad una più razionale distribuzione delle risorse disponibili (presso gli uffici centrali sarà tenuto particolarmente conto delle esigenze emergenti in materia di accesso al Fondo per l'occupazione ed al Fondo dello sviluppo, nonché in materia di previdenza, cassa integrazione guadagni, con conseguente riduzione di organici in altri settori);
- ad uno sviluppo graduale del progetto diretto all'automazione del Ministero.

Per la realizzazione degli obiettivi prefissati con la predetta direttiva è stata assegnata la quota parte di bilancio corrispondente alle risorse finanziarie iscritte nelle rubriche di bilancio indicate a fianco di ciascuna Direzione Generale o Ufficio assimilato, come segue:

AA.GG. E PERSONALE:	Titolo I - Rubrica 1 (ad eccezione dei capp. 1176 e 1177) - Rubrica 2 - Rubrica 3 - Rubrica 4 Titolo II - Rubrica 1 - capp. 8020 e 8022
RAPPORTI DI LAVORO:	Titolo I - Rubrica 5 (ad eccezione dei capp. 3033 e 3072) - Rubrica 6 cap. 3532
PREVIDENZA ED ASSISTENZA:	Titolo I - Rubrica 6 (ad eccezione del cap. 3532)
COOPERAZIONE:	Titolo I - Rubrica 7
IMPIEGO:	Titolo I - Rubrica 1 - capp. 1176 e 1177 - Rubrica 8 Titolo II - Rubrica 1 - cap. 8032
OSSERVATORIO DEL MERCATO DEL LAVORO:	Titolo I - Rubrica 10
UFFICIO CENTRALE ORIENTAMENTO E ADDESTRAMENTO PROFESSIONALE LAVORATORI:	Titolo I - Rubrica 1 - cap. 8033 Rubrica 9

In merito si osserva che l'anzidetta direttiva, pur nella ridondanza delle proposizioni, contiene essenzialmente indicazioni di massima e indirizzi di carattere generale senza, tuttavia, il necessario sviluppo che connota la pianificazione strategica e senza alcuna determinazione in ordine ai programmi da attuare, la cui definizione, in termini attuativi, viene demandata alla dirigenza generale.

Al riguardo deve essere far notare che se è vero che la predisposizione e la proposta dei programmi spetta alla dirigenza generale, compete, tuttavia, all'organo di direzione politica la scelta e l'approvazione dei programmi da attuare dai singoli centri di responsabilità con la contestuale assegnazione delle necessarie risorse finanziarie (da attingere dal bilancio), umane e strumentali a disposizione dell'Amministrazione, in una sinergica organizzazione di mezzi mirata appunto al perseguimento di determinati obiettivi.

La direttiva deve costituire il momento conclusivo del complesso processo di pianificazione dell'azione amministrativa, nel quale, accanto alla quantificazione delle risorse da impiegare, dei tempi di esecuzione previsti e delle modalità da adottare, compaiano gli indicatori per la misurazione dei risultati attesi dall'attuazione dei singoli programmi.

Senza un'elaborazione analitica, senza un loro progetto esecutivo - infatti - è ardua la possibilità di verifica e conseguente valutazione dei risultati e rischia di essere non trasparente la distinzione fra attività di indirizzo e attività di gestione voluta dal d.lgs. n. 29 del 1993 e dalla legge n. 59 del 1997.

Siffatta elaborazione analitica si appalesa, peraltro, indispensabile ai fini del collegamento tra le risorse impiegate con i risultati conseguiti e le connesse responsabilità dirigenziali, nonché ai fini delle verifiche, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, della realizzazione degli obiettivi, della corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, demandata al Servizio di controllo interno dall'art. 20 del d.lgs. n. 29 del 1993, come sostituito dall'art. 6 del d.lgs. n. 470 del 1993.

Per quel che concerne il seguito dato alla direttiva in argomento dalle competenti Direzioni generali, sulla scorta delle comunicazioni pervenute alla Corte, a seguito di esplicita richiesta, può trarsi la conclusione che le attività poste in essere nel '97 dai vari centri di responsabilità amministrativa rappresentino, più che l'attuazione di concreti specifici programmi, piuttosto la sintesi delle attività istituzionali realizzate nel quadro delle ordinarie competenze attribuite dalla legge alle singole direzioni generali.

4. Analisi dei risultati della gestione per funzioni-obiettivo.

4.1 Premessa.

La riclassificazione dei risultati del rendiconto 1997 del Ministero del lavoro per funzioni-obiettivo corrisponde in linea di massima allo schema adottato dalla Corte dei conti in sede di relazione al rendiconto dei precedenti esercizi '95 e '96 e che ha anticipato le linee della riforma della struttura del bilancio dello Stato recate dalla legge 3 aprile 1997, n. 94 e dal d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279, secondo cui la determinazione delle unità previsionali di base deve assicurare la piena rispondenza della gestione finanziaria agli obiettivi generali o missioni istituzionali perseguiti dalle politiche pubbliche di settore ed all'esigenza di verificare la congruenza delle attività amministrative agli obiettivi medesimi, anche in termini di servizi finali resi ai cittadini.

Rispetto allo schema per il 1996, il quale prevedeva queste funzioni di primo livello:

1. Indirizzo politico e amministrativo;
2. Politiche per l'occupazione;
3. Politiche di sostegno;
4. Relazioni industriali;
5. Tutela delle condizioni di lavoro;
6. Politiche per la cooperazione;
7. Attività analitico cognitiva del mercato del lavoro;
8. Servizi generali;

quello adottato per l'esercizio 1997 presenta due innovazioni: la fusione in unica voce delle funzioni n. 3 e n. 6 anzidette, le quali danno luogo alla funzione denominata "Politiche di sostegno e previdenziali", in considerazione dello stretto nesso esistente tra le due attività facenti capo alla stessa Direzione generale della previdenza ed assistenza sociale e la previsione, per la prima volta, della funzione "Interventi nelle aree depresse", in relazione al disposto di cui all'art. 1, comma 4 della legge n. 94 del 1997 secondo cui vanno enucleate in bilancio le spese di investimento destinate alle "regioni in ritardo di sviluppo".

Tutte le funzioni-obiettivo risultano, come per i precedenti esercizi, articolate in varie microfunzioni, o funzioni di secondo livello, tra le quali figura, anch'essa per la prima volta,

quella denominata "attività delle strutture periferiche" inserita in tutte le funzioni-obiettivo, ad eccezione dell'indirizzo politico-amministrativo.

Nel 1996 tali strutture periferiche (Uffici del lavoro, Ispettorati, Circoscrizioni, Agenzie per l'impiego) costituivano autonomi centri di spesa (dg. 8 e dg. 9), pur non essendo centri di responsabilità quali uffici equiparabili alle direzioni generali.

Ciò premesso, prima di passare in rassegna i contenuti e le problematiche delle più rilevanti funzioni-obiettivo, è opportuno rammentare che senza il sistema di contabilità economica per centri di costo cui fa riferimento l'art. 10 del d.lgs. n. 279 del 1997, i procedimenti di analisi sottesi alle rappresentazioni contabili di cui allo schema di riclassificazione in argomento non consentono la piena ed esatta cognizione dei costi delle attività amministrative e dei servizi resi. Per poter pervenire a corretti criteri di misurazione di tali costi e di valutazione dell'output di tali attività, ossia dei risultati conseguiti con l'impiego dei vari tipi di risorse e per poter mettere a confronto detti risultati con le previsioni programmatiche relative, in cui si sostanzia il controllo di gestione, si renderà necessario, già a partire dall'esercizio 1999, l'adozione di appropriate tecniche di rilevazione e di sperimentate metodologie di valutazione, sulla base di affinati indicatori di efficacia, efficienza ed economicità delle gestioni non disponibile per l'esercizio di cui si tratta.

4.2 Valutazioni in ordine a talune significative funzioni-obiettivo.

4.2.1 La funzione-obiettivo "politiche di sostegno e previdenziali".

In termini finanziari la funzione "politiche di sostegno e previdenziali" assume un rilievo preponderante rispetto alle altre, anche se il dato finanziario non può essere l'unico metro di valorizzazione delle funzioni.

La funzione in parola racchiude la nutrita serie di interventi posti in essere dallo Stato per attenuare situazioni di disagio connesse con lo stato di disoccupazione o per agevolazioni alle imprese, specie del Mezzogiorno, ai fini della riduzione del costo del lavoro.

Tra gli interventi a sostegno del salario si annoverano, come riferito nell'appendice dedicata alla finanza previdenziale nel 1997, i trattamenti straordinari di disoccupazione, di integrazione salariale, le indennità di mobilità e sussidi, i prepensionamenti.

In merito alla quantificazione degli oneri sopportati nel 1997 per tali prestazioni ed ai provvedimenti normativi per essi intervenuti nel corso del predetto anno, si rinvia alla relazione riportata in appendice alla quale si è già fatto riferimento.

Quanto alle agevolazioni accordate per la riduzione del costo del lavoro., esse consistono principalmente nella fiscalizzazione degli oneri sociali e negli sgravi contributivi.

La prima è stata differenziata nel 1997 a seconda della natura delle imprese (manifatturiere, edili, commerciali, artigiane, agricole) e della loro collocazione territoriale. Dal 1° gennaio 1998 la fiscalizzazione degli oneri sociali risulta praticamente abolita a seguito della introduzione dell'IRAP, che elimina i contributi al Servizio sanitario nazionale.

Lo sgravio contributivo fino al 30 novembre 1997 è stato totale per i nuovi assunti ad incremento delle unità effettivamente occupate al 30 novembre 1996, per le imprese dislocate nelle regioni meridionali, in Abruzzo, nel Molise e nei territori della Laguna di Venezia, mentre è stato del 6% per gli altri dipendenti. Il provvedimento collegato alla legge finanziaria 1998 (legge n. 449 del 1997 citata), ha, invece, previsto, a decorrere dal 1° dicembre 1997, un contributo capitario di importo differenziato (£. 1.660.000 fino al 31.12.1998 e £. 1.050.000 per l'anno 1999) per le sole regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Per i nuovi assunti dopo il 30 novembre 1997, per la durata di un anno, è previsto lo sgravio totale dei contributi INPS per le regioni anzidette con l'aggiunta dell'Abruzzo e del Molise.

4.2.2 La funzione-obiettivo "le politiche dell'occupazione".

Le politiche dell'occupazione, anche nel 1997, hanno assolto un ruolo fondamentale e qualificante della politica del lavoro in Italia.

La centralità della questione occupazione nella politica italiana nasce dalla dimensione raggiunta dal fenomeno della disoccupazione, che giustifica i numerosi e talora massicci interventi operati dal Governo in questo settore.

Prima d'accennare alla natura, all'entità ed agli effetti di tali interventi è opportuno soffermarsi rapidamente sul quadro economico-normativo di riferimento che ha contraddistinto il mercato del lavoro nel 1997.

L'ISTAT, nel suo rapporto annuale¹, pone in rilievo come la graduale e significativa ripresa dell'attività produttiva manifestatasi nel corso del 1997 abbia avuto scarse ripercussioni sul mercato del lavoro.

Il numero degli occupati nella media dell'anno è rimasto, infatti, sostanzialmente immutato (20.087.000 unità) rispetto al 1996, anche se la dinamica dell'occupazione ha avuto differenziate tendenze a livello territoriale e settoriale a seconda dei periodi (trimestri) di rilevazione. Nella sostanza, la stabilità complessiva del dato dell'occupazione è la sintesi del positivo andamento registratosi nel terziario (+55.000 addetti pari a +0,5%) che ha compensato il calo dell'occupazione avutosi in agricoltura (-32.000 unità, pari a -2,3% circa) e nell'industria (-27.000 unità, pari a -0,4%).

La maggiore flessione dell'occupazione in agricoltura si è avuta nel Mezzogiorno (-3%), colpendo principalmente la manodopera dipendente (-4%) e la componente femminile (-4,1%). Nell'industria, ad un primo semestre fortemente negativo ha fatto seguito un consistente recupero nella seconda metà dell'anno, per effetto di una fase espansiva dell'attività produttiva nel settore manifatturiero.

Anche nel terziario, che, come detto, è stato l'unico settore in cui si sono avuti in media di anno risultati positivi, l'andamento non è stato uniforme, mostrando un sensibile rallentamento dell'occupazione nel secondo semestre.

Le forze di lavoro nello stesso anno sono cresciute complessivamente di 40.000 unità, pari allo 0,2%, passando da 22.851.000 unità nel 1996 a 22.891.000 unità nel 1997².

In quest'ultimo anno il tasso di utilizzazione dell'offerta potenziale è rimasto sostanzialmente stabile (41,7% nel 1997, contro il 41,8% nel 1996).

L'incremento dell'offerta di lavoro è dovuto quasi in egual misura ai disoccupati in senso stretto, i quali sono coloro che hanno perduto una precedente occupazione, cresciuti di 20 mila unità, ed alle persone in cerca di prima occupazione, aumentate di 21 mila unità.

Nell'ambito dei disoccupati sono aumentati quelli di lunga durata, il che sta a dimostrare che le persone che rimangono a lungo disoccupate incontrano maggiori difficoltà nella ricerca di un nuovo lavoro.

Sul piano nazionale il tasso di disoccupazione si è elevato tra il 1996 ed il 1997 dal 12,1% al 12,3%. Tale aumento è dovuto unicamente alle regioni del Sud, nelle quali il tasso è passato dal 21,7 al 22,2%, mentre nel Nord è rimasto fermo al 6,6% ed al Centro e addirittura diminuito dal 10,3 al 10,2%.

¹ ISTAT, Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 1997, pag. 46 e segg.

² Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1997, pag. 127 e segg.

4.3 L'azione del Governo nel campo del lavoro.

Il quadro tracciato nel paragrafo precedente spiega la copiosa produzione normativa intervenuta, specie nel '97, volta a dare notevole impulso ad iniziative aventi lo scopo di promuovere lo sviluppo economico, particolarmente nelle aree depresse del Mezzogiorno, con conseguente crescita dell'occupazione.

Trattasi, in primo luogo, di provvedimenti legislativi in materia di promozione dell'occupazione (legge 24 giugno 1997, n. 196), di interventi urgenti per l'economia, a sostegno delle attività produttive (legge 7 agosto 1997, n. 266), di misure per il potenziamento delle dotazioni infrastrutturali nelle aree depresse (legge 20 dicembre 1996, n. 641 di conversione del d.l. 23 ottobre 1996, n. 548; legge 27 dicembre 1997, n. 449, artt. 2 e 24), di agevolazioni per l'avvio di attività autonome da parte di lavoratori inoccupati o disoccupati o di nuove attività commerciali o artigiane da parte dei giovani (legge n. 449 del 1997 citata, art. 4, comma 6), di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito (legge 28 novembre 1996, n. 608 di conversione, con modificazioni, del d.l. 1° ottobre 1996, n. 510), del finanziamento di progetti per servizi socialmente utili in determinate aree (Napoli e Palermo) o per la disciplina dei prestiti d'onore (legge 24 gennaio 1997, n. 5, di conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 25 novembre 1996, n. 599), di autorizzazione alla contrazione di mutui per la realizzazione di iniziative dirette a favorire lo sviluppo sociale ed economico nelle aree depresse (legge n. 641 del 1996 citata e legge 23 maggio 1997, n. 67), di proroga, in via sostanziale, degli sgravi contributivi e della fiscalizzazione degli oneri sociali (legge n. 449 del 1997 citata) o di definizione di taluni nuovi strumenti di programmazione negoziata attraverso i quali si realizzano gli accordi per l'utilizzazione delle risorse finanziarie a carico di pubbliche amministrazioni.

Trattasi, altresì, di una serie numerosissima di delibere CIPE, di approvazione di svariati accordi di programma e di patti territoriali, nonché di decreti ministeriali (industria, commercio e artigianato; finanze) per la disciplina delle agevolazioni alle attività produttive, per l'approvazione di piani di potenziamento della rete scientifica e tecnologica nelle aree depresse (Ministero dell'università e ricerca scientifica), di regolamenti per la concessione di agevolazioni all'imprenditorialità giovanile nelle aree in ritardo di sviluppo (Ministero del bilancio e della programmazione economica) o per la promozione di iniziative di lavoro autonomo presentate da soggetti inoccupati e disoccupati residenti nei territori di cui all'obiettivo 1 del regolamento CEE n. 2081 del 20 luglio 1993 (Ministero del tesoro). Sono state altresì emanate diverse circolari (Ministero dell'industria) per la definizione delle modalità di attuazione di iniziative comunitarie, nonché direttive (Presidente del Consiglio dei Ministri) per la costituzione di società con il compito della progettazione e gestione dei progetti di lavori socialmente utili finalizzati a stabili occasioni di impiego, con particolare riferimento alle società miste, alle cooperative sociali, ai servizi alla persona, all'autoimpiego, alle attività no-profit, al lavoro interinale e ad ogni altra forma di intervento che abbia come obiettivo la promozione dell'occupazione, con l'esclusione dell'assunzione di rapporti di lavoro in proprio.

Merita altresì, di essere ricordato l'accordo quadro fra Stato e Regioni in materia di politiche sociali e di formazione professionale a favore di giovani per l'utilizzazione dei Fondi strutturali e di altri strumenti comunitari, mediante la creazione ed il potenziamento di strutture fisiche e centri di servizi e la qualificazione, aggiornamento e riqualficazione di figure professionali di operatori pubblici e privati.

Particolare menzione meritano alcune norme della legge n. 196 del 1997 citata per la valenza innovativa di taluni istituti da essa introdotti, quali: il lavoro interinale; gli incentivi alla riduzione e rimodulazione degli orari di lavoro mediante stipula di contratti a tempo parziale; l'erogazione di contributi finalizzati a piccole e medie imprese, nonché ad imprese

artigiane, per la stipula di contratti a termine di lavoro subordinato con giovani diplomati, laureati e ricercatori; l'estensione delle agevolazioni previste per i contratti di formazione e lavoro nelle aree del Mezzogiorno; la concessione di agevolazioni contributive per gli apprendisti; il riordino della formazione professionale; la promozione di tirocini pratici e di stages; il finanziamento di lavori socialmente utili; i contratti di riallineamento retributivo per favorire la sanatoria di pendenze contributive pregresse e l'emersione e regolarizzazione di situazioni irregolari; l'intervento del Fondo di garanzia INPS per il T.F.R. per i crediti dei soci delle cooperative; la contrazione di crediti con la Cassa DD.PP. per la realizzazione di massicci interventi a carico del Fondo per l'occupazione e del Fondo per lo sviluppo, nonché interventi per la promozione del lavoro autonomo nelle regioni del Mezzogiorno; l'attuazione di un piano straordinario di lavori di pubblica utilità e di borse di lavoro nelle stesse regioni, specie nei settori dei servizi alla persona, della salvaguardia e della cura dell'ambiente e del territorio, del recupero e della riqualificazione degli spazi urbani e dei beni culturali, a favore di giovani in cerca di prima occupazione, tali da realizzare l'avviamento al lavoro per un anno di almeno 100.000 giovani inoccupati; riconoscimento degli incentivi previsti per i casi di nuove assunzioni a coloro che, alla scadenza del termine della borsa di lavoro, potranno in essere assunzioni a tempo indeterminato.

Analogamente va fatta speciale citazione della legge più volte citata 28 novembre 1996, n. 608 di conversione del d.l. n. 510 del 1996 per ciò che riguarda i prestiti d'onore, il potenziamento dei settori scientifico e tecnologico nelle aree depresse e la concessione di contributi per la costituzione di centri per lo sviluppo del turismo culturale.

Non può, infine, non porsi l'accento sul d.lgs. 1° dicembre 1997, n. 468, emanato per l'attuazione della delega contenuta nell'art. 22 della menzionata legge n. 196 del 1997, con il quale si è fatto luogo al riordino della disciplina dei lavori socialmente utili, stabilendosi le tipologie delle attività in cui essi possono realizzarsi, i soggetti che possono promuoverle, i lavoratori che possono esservi utilizzati, le procedure di approvazione dei progetti e di assegnazione ad essi dei lavoratori, le condizioni per l'utilizzo ed i sistemi di remunerazione e di decadenza, nonché sul d.l. 13 novembre 1997, n. 393, i cui effetti sono stati fatti salvi dalla legge n. 449 del 1997 (art. 63) recante misure per il sostegno del reddito di lavoratori di aziende in crisi o dichiarate fallite e di lavoratori licenziati dagli organismi militari operanti nell'ambito della NATO o addetti alle discariche autorizzate.

4.4 Il Fondo per l'occupazione e le risultanze contabili riguardanti le funzioni "politiche per l'occupazione" ed "interventi nelle aree depresse".

Il capitolo di bilancio (1176) destinato al finanziamento del Fondo per l'occupazione di cui all'art. 1 del d.l. 20 maggio 1993, n. 148, convertito con modificazioni dalla legge 19 luglio 1993, n. 236 reca per il 1997 uno stanziamento definitivo di mld. 1.717,9, in parte imputato alla funzione-obiettivo "politiche per l'occupazione".

Tale stanziamento risulta formalmente impegnato per intero. Le somme pagate, a fronte del totale impegno predetto, ammontano a soli 1,4 mld., Conseguentemente la quasi totalità delle somme stanziare (mld. 1.716,5) costituiscono residui dell'esercizio. Tali residui, che all'inizio dell'esercizio ascendevano a 1.537,3 mld., si sono elevati al 31.12.1997 a mld. 2.349,7 (+ mld. 812,4) in quanto i pagamenti in conto resti non hanno superato i 903,7 mld. Tale stock di residui, per il solo capitolo 1176, si appalesa davvero ingente ed evidenzia, sia una carenza dei meccanismi di programmazione, sia una lentezza e vischiosità dei meccanismi di spesa, che non può non definirsi patologica, e che potrebbe essere sintomatica di una ridotta capacità delle strutture amministrative nell'utilizzazione delle risorse disponibili. In proposito può risultare significativo il fatto che solo con decreto in data 23 dicembre 1997 sia stata

operata la ripartizione delle disponibilità relative al Fondo di cui si tratta tra i seguenti impieghi:

	(in miliardi)
- Progetti locali ed interregionali per lavori socialmente utili	1.120,-
- Contributi alle imprese anche artigiane non rientranti nel campo di applicazione del trattamento straordinario di integrazione salariale	9,5
- Proroga del trattamento straordinario di integrazione salariale e dell'indennità di inabilità	169,-
- Piani di inserimento professionale dei giovani privi di occupazione nelle aree di cui all'art. 1 della legge 236/93	180,-
- Misure promozionali per la ricerca e l'innovazione tecnologica	50,-
- Proroga dei corsi di formazione professionale per lavoratori disoccupati	5,-
- Promozione di nuove imprese giovanili nel settore dei servizi	15
- Proroga dei contratti di solidarietà	20
- Interventi di natura temporanea e straordinaria a sostegno dell'occupazione	60
- Incentivi all'assunzione dalle liste di mobilità	10
- Interventi diversi in favore di lavoratori in esubero e in mobilità	26,3
Totale	1.664,8

Un'ulteriore conferma al suddetto assunto si ricava dalla constatazione che anche per i capitoli 8032 "Fondo per lo sviluppo" e 8033 "Somma da erogare per l'attuazione del piano straordinario di occupazione giovanile nel Mezzogiorno", che figurano nel titolo II "Spese in conto capitale", a fronte di una massa impegnata pari complessivamente a mld. 482,4, le somme pagate, sia in conto competenza, sia in conto residui, non raggiungono neppure i 20 mld.

Analoghe considerazioni debbono svolgersi in merito al Fondo da destinare ad interventi di sostegno dell'occupazione (cap. 1177) per il quale lo stanziamento relativo, pari a mld. 59,3, anch'esso formalmente impegnato, non ha dato luogo ad alcun pagamento. Parimenti nessun pagamento è stato effettuato in conto residui, ammontanti al 1° gennaio '97 a mld. 62,3, così che l'importo dei residui al 31 dicembre 1997 per tale capitolo, al netto di 3 mld. di economie, ammontava a mld. 118,6.

La denunciata situazione pone in luce le notevoli difficoltà che l'Amministrazione incontra nel tradurre tempestivamente in atto decisioni politiche per nuove strategie e nuove assegnazioni di fondi tesi al superamento, anche graduale, del grave fenomeno della disoccupazione e del divario esistente tra le regioni del Mezzogiorno e quelle del Nord. Ciò probabilmente postula l'esigenza di una revisione, riorganizzazione e potenziamento delle strutture amministrative e tecniche preposte a tale importante settore, per una risposta più incisiva, pronta ed efficace alle misure varate dal Governo ed approvate dal Parlamento.

Complessivamente, la funzione-obiettivo "Politiche dell'occupazione" ha potuto disporre nel '97 di una massa impegnabile pari a mld. 799,2, a fronte della quale gli impegni totali assunti sono stati pari a mld. 728,9 (91,21%).

Il peso degli "interventi nelle aree depresse" in termini di massa impegnabile è stato di mld. 12.367,2 quasi interamente (98,85%) coperta dagli impegni complessivamente assunti a carico della competenza e dei residui di stanziamento. Assai meno favorevole del rapporto impegni/massa impegnabile si rivela quello tra pagamenti effettuati e massa spendibile che non ha superato il 27,45% (mld. 417,1/mld. 1.519,6) per quanto riguarda le "politiche dell'occupazione", mentre è stato del 92,79% per gli "interventi nelle aree depresse" (mld. 11.901,6/mld. 12.826,3).

5. Le risultanze contabili riguardanti la funzione "politiche di sostegno e previdenziali".

L'importanza della funzione-obiettivo di cui sopra risiede, oltre che nel volume delle erogazioni in favore degli enti previdenziali, connesse con gli interventi assistenziali e di sostegno, nell'attività di analisi e monitoraggio delle compatibilità macroeconomiche del sistema pensionistico, che rappresenta la componente di gran lunga più rilevante in termini assoluti di spesa ed in rapporto al PIL della protezione sociale in Italia.

Per un quadro analitico degli oneri di natura socio-assistenziale e per il sostegno di talune gestioni previdenziali aventi incidenza sul bilancio dello Stato si rinvia all'indagine sulla finanza previdenziale nel 1997 che figura in appendice.

Alcuni di tali oneri, segnatamente quelli relativi alle quote di mensilità di pensione, delle pensioni liquidate ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni ante 1° gennaio 1989, ai trattamenti di famiglia, al mantenimento del salario, ai pensionamenti anticipati, a prestazioni sociali a totale carico dello Stato, a sgravi contributivi, ai rimborso all'INPS ed all'INAIL dell'importo delle agevolazioni per riduzione contributiva nel settore agricolo ed in quello degli apprendisti, per citare i più importanti, sono parzialmente imputati alla funzione-obiettivo interventi nelle aree depresse, dato lo stretto nesso esistente con l'attuazione della politica del Mezzogiorno.

Nella funzione in esame rientrano le spese per lo sviluppo ed il perfezionamento delle discipline infortunistiche e di medicina sociale (cap. 2532) per le quali risultano stanziati nel '97 mld. 5,1³, nonché quelle per il finanziamento degli istituti di patronato (cap. 3676) per le quali sono stati stanziati nel bilancio 1997 mld. 392,7 e pagati complessivamente mld. 429,7, di cui mld. 47,7 in conto residui. In merito a tali spese la Corte ha ripetutamente segnalato l'opportunità di interventi legislativi per una diversa e più proficua destinazione delle prime e per la riduzione dell'aliquota di prelievo sul gettito dei contributi incassati dagli istituti che gestiscono forme di previdenza sociale.

Nonostante l'attribuzione alla funzione "interventi nelle aree depresse" della quota parte degli oneri socio-assistenziali sopra indicati, valutati in ragione del 19% circa del totale, l'entità della massa impegnabile (mld. 51.607,6) e di quella spendibile (mld. 53.308,9) imputate alla funzione-obiettivo "Politiche di sostegno e previdenziali", appaiono preponderanti rispetto alle altre, assorbendo la prima il 76,96% e la seconda il 74,90% del totale.

6. Le risultanze contabili relative alle altre funzioni-obiettivo.

Le funzioni-obiettivo "Relazioni industriali" e "Tutela delle condizioni di lavoro" riflettono essenzialmente i costi dell'attività amministrativa svolta, specie dalle strutture periferiche, rispettivamente per la composizione dei conflitti di lavoro e la disciplina del diritto di sciopero e la tutela dei diritti sindacali e per la garanzia dell'igiene e sicurezza del lavoro e della tutela delle lavoratrici madri e del lavoro minorile.

La massa impegnabile per le anzidette funzioni-obiettivo è stato, pari, rispettivamente, a mld. 398,5 (0,59% del totale) e a mld. 361,5 (0,54% del totale), laddove la massa spendibile a disposizione delle stesse è stata, rispettivamente, pari a mld. 753,2 (1,05% del totale) e a mld. 683,5 (0,96% del totale). Il rapporto tra impegni totali assunti e massa impegnabile è stato per entrambe le funzioni pari a circa il 91%, mentre quello tra pagamenti totali e massa spendibile è stato del 27,7%.

La funzione-obiettivo "Politiche per la cooperazione", la quale si articola nelle microfunzioni 7.1 "Promozione della cooperazione", 7.2 "Sostegno allo sviluppo delle imprese cooperative, 7.3 "Vigilanza" e 7.10 "Attività delle strutture periferiche" ha potuto utilizzare una

³ Con D.M. 13 giugno 1997 è stato disposto il trasferimento di tali competenze alla Direzione generale dei rapporti di lavoro.

massa impegnabile di mld. 47,9, tra stanziamenti di competenza (mld. 40,6) e residui di stanziamento provenienti dal precedente esercizio (mld. 7,3), peraltro utilizzata nei limiti di mld. 32,8 (68,5%). Sul piano della massa spendibile, le disponibilità complessive, pari a mld. 74,4, di cui mld. 33,9 provenienti dai residui al 1° gennaio 1997, risultano esitate (mld. 26,4) solo nei limiti del 35,47%.

Sulla scarsa rilevanza operativa della funzione in argomento affidata all'amministrazione è stato posto l'accento nelle precedenti relazioni, anche a motivo del fatto che la maggior parte delle iniziative promosse a favore della cooperazione e per la diffusione dei principi cooperativi sono attuati, ai sensi dell'art. 19 della legge n. 127 del 1971 per il tramite delle associazioni nazionali di rappresentanza e tutela del movimento cooperativo, come pure l'attività di vigilanza esplicantesi attraverso ispezioni periodiche e straordinarie, nei riguardi delle cooperative associate.

L'osservazione merita di essere riproposta anche in questa sede, insieme al richiamo della necessità che le funzioni pubbliche istituzionali siano esercitate dalle strutture pubbliche, centrali e periferiche, del Ministero.

7. L'incrocio delle funzioni-obiettivo con la classificazione economica semplificata.

L'incrocio delle risultanze relative alle funzioni-obiettivo di primo e secondo livello, limitatamente al dato di cassa (pagamenti totali), con la classificazione economica semplificata, basata sulle tre grandi categorie delle spese di funzionamento, comprendenti le spese di personale e quello per l'acquisto di beni e servizi, delle spese per interventi, corrispondenti sostanzialmente ai trasferimenti, e delle spese per investimenti, offre i seguenti risultati:

<i>(in miliardi)</i>						
Funzioni-obiettivo	spese di funz.	di cui di personale	spese per interv.	Investim.	altre spese	Totale
1. Indirizzo politico-amministrativo						
1.1 Diretta collaborazione organi direzione politica	8,9	8,0	6,9	0	0	15,8
1.2 Controllo interno	1,2	1,1	0	0	0	1,2
1.3 Gestione attività informatica	0	0	0	0	0	0
Totale funzione obiettivo	10,1	9,1	6,9	0	0	17,0
2. Politiche per l'occupazione						
2.1 Fondo per l'occupazione	3,9	2,7	122,3	0,2	0	126,4
2.2 Impiego, colloc. e sostegno occupazione	1,3	0,9	40,8	0,1	0	42,1
2.3 Lavori socialmente utili	1,2	0,9	38,7	0,1	0	40,0
2.10 Attività strutture periferiche	2,2	0,3	205,9	0,4	0	208,5
Totale funzione obiettivo	8,6	4,8	407,7	0,8	0	417,0
3. Politiche di sostegno e previdenziali						
3.1 Indirizzo, coordin. e vigilanza enti prev. e assist.	2,0	1,3	12.493,1	0,1	0	12.495,2
3.2 Sostegno alle gestioni previdenziali	1,0	0,7	6.246,5	0,1	0	6.247,6
3.3 Trattamento di famiglia	0,5	0,3	3.123,3	0	0	3.123,8
3.4 Pensionamenti anticipati e pensioni sociali	0,5	0,3	3.123,3	0	0	3.123,8
3.5 Cassa integrazione salariale ordinaria	1,0	0,7	6.246,5	0,1	0	6.247,6
3.6 Sgravi e agevolazioni contributive	0,5	0,3	3.123,3	0	0	3.123,8
3.7 Vigilanza fondi pensione e patronati	1,0	0,7	6.246,5	0,1	0	6.247,6
3.8 Problematiche internazionali previd. assist. soc.	1,0	0,7	6.246,5	0,1	0	6.247,6
3.9 Altri interventi finanziari in materia previdenziale	0,5	0,3	3.123,3	0	0	3.123,7
3.10 Attività strutture periferiche	0,6	0,5	0	0,6	0	1,2
Totale funzione obiettivo	8,4	5,8	49.972,3	1,0	0	49.981,8

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Funzioni-obiettivo	spese di funz.	di cui di personale	spese per interv.	Investim.	altre spese	Totale
4. Relazioni industriali						
4.1 Composizione conflitti lavoro	0,8	0,8	27,2	0,1	0	28,0
4.2 Parità uomo-donna	0,2	0,2	6,8	0	0	7,0
4.3 Diritto di sciopero e tutela diritti sindacali	0,8	0,8	27,2	0,1	0	28,0
4.4 Contratti di solidarietà	0,2	0,2	8,1	0	0	8,4
4.10 Attività strutture periferiche	0,4	0,3	137,1	0,3	0	137,8
Totale funzione obiettivo	2,4	2,3	206,4	0,4	0	209,2
5. Tutela delle condizioni di lavoro						
5.1 Igiene e sicurezza del lavoro	0,8	0,7	23,1	0	0	23,9
5.2 Fondo prevenzione infortuni	0,2	0,2	6,8	0	0	7,0
5.3 Tutela lavoratrici madri	0,2	0,2	6,8	0	0	7,0
5.4 Rapporti con organismi internazionali	0,4	0,4	13,6	0	0	14,0
5.10 Attività strutture periferiche	0,3	0,3	137,1	0,3	0	137,7
Totale funzione obiettivo	1,9	1,9	187,4	0,4	0	189,7
6. Interventi nelle aree depresse						8,8
6.1 Progr. e coordin. interv. cofinanz. FSE	4,1	4,0	0	4,7	0	11.870,4
6.2 Sgravi contributivi	1,9	1,3	11.868,4	0,1	0	14,1
6.3 Fondo per l'occupazione	0,4	0,4	13,6	0	0	2,0
6.4 Occupazione giovanile	0,9	0,9	0	1,1	0	6,4
6.10 Attività strutture periferiche	0,4	0,3	0	6,0	0	0
Totale funzione obiettivo	7,7	6,9	11.882,0	11,9	0	11.901,7
7. Politiche per la cooperazione						
7.1 Promozione della cooperazione	3,9	1,6	0,7	0,1	0	4,7
7.2 Sostegno sviluppo imprese cooperative	2,6	1,0	0,5	0,1	0	3,2
7.3 Vigilanza	6,3	2,6	1,1	0,2	0	7,7
7.10 Attività strutture periferiche	8,0	0,3	2,4	0,5	0	10,9
Totale funzione obiettivo	20,9	5,6	4,7	0,9	0	26,4
8. Attività analitico-cognitiva merc. lavoro						
8.1 Ricerca e innovazione	0,6	0,5	0	0,1	0	0,7
8.2 Rilevazione, analisi, monitoraggio	0,4	0,4	0	0	0	0,5
8.3 Standardizz. indicatori riferim.	0,7	0,6	0	0,1	0	0,8
8.10 Attività strutture periferiche	0,4	0,1	0	0,1	0	0,5
Totale funzione obiettivo	2,1	1,6	0	0,3	0	2,4
9. Servizi generali						
9.1 Gestione risorse umane	600,0	513,3	63,7	31,6	0	695,3
9.2 Acquisiz. e gestione risorse umane	85,0	72,6	9,1	4,5	0	98,6
9.3 Gestione amministrativa	93,7	81,3	9,1	4,5	0	107,4
9.4 Risorse informatiche	43,4	37,2	4,6	2,3	0	50,2
9.5 Comun. istit. e rapporti con il pubblico	25,3	21,6	2,7	1,4	0	29,4
9.6 Contributi, rimborsi e varie	16,4	13,9	1,8	0,9	0	19,1
Totale funzione obiettivo	863,9	739,9	91,0	45,1	0	1.000,0
Totale generale	926,2	778,0	62.758,5	60,5	0	63.745,2

L'analisi che precede mostra l'assoluta preponderanza delle spese per interventi o per trasferimenti. Infatti, su un totale di pagamenti di mld. 63.745,2 eseguiti nel '97, mld. 62.758,5, pari al 98,43% concernono tale categoria di spese. La maggiore concentrazione di tali spese si verifica nella funzione-obiettivo "Politiche di sostegno e previdenziali", con quasi 50 mila miliardi e nella funzione "Interventi nelle aree depresse" con 11.882 miliardi.

Destinatari immediati delle erogazioni di cui trattasi sono state le famiglie per mld. 435,6, le imprese per mld. 7 e gli enti previdenziali per 62.310,2. Per stabilire i destinatari finali di quest'ultimo importo bisognerebbe poter disporre dei necessari elementi circa la concreta ripartizione delle somme poste a disposizione degli enti previdenziali per i vari tipi di intervento, principalmente di natura assistenziale, dalle leggi poste a carico del bilancio statale.

Le spese di funzionamento nel loro complesso (mld. 926,2) assorbono l'1,45% del totale dei pagamenti. La parte prevalente di tali oneri è costituita dal costo del lavoro (mld. 778,-) pari, nell'anno in esame, all'1,22%. Il rapporto tra spese di personale e spese di funzionamento è pari all'83,99%.

Il personale in servizio al 31.12.1997 era composto da 13.976 unità, di cui 184 dirigenti e 13.792 qualifiche funzionali, così distribuite: 135 dirigenti e 12.594 qualifiche funzionali in servizio presso gli uffici periferici; 49 dirigenti (oltre 25 collocati fuori ruolo) e 1.198 qualifiche funzionali in servizio presso l'Amministrazione centrale. Alle suddette unità sono da aggiungere quelle assunte con contratto di diritto privato dalle Agenzie per l'impiego (473 unità).

Le spese per investimenti ammontano complessivamente a mld. 60,5 e sono concentrate principalmente nella funzione-obiettivo "Servizi generali", in relazione all'acquisto e noleggio di macchine e attrezzature per il sistema informativo (cap. 8021) mld. 41,- nonché nella funzione "Interventi nelle aree depresse" in relazione agli impieghi del Fondo per lo sviluppo (cap 8032) mld. 8,6 e all'attuazione del piano straordinario di occupazione giovanile nel Mezzogiorno (cap. 8033) mld. 11,-.

8. Le risultanze contabili per centri di responsabilità.

La distribuzione tra i vari centri di responsabilità delle risorse impegnabili e di quelle spendibili, unitamente all'entità degli impegni totali assunti e dei pagamenti totali eseguiti, risulta dal seguente prospetto:

Centro di responsabilità	(in miliardi)					
	Massa impegnabile	Impegni totali assunti	%	Massa spendibile	Pagamenti totali eseguiti	%
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	22,7	20,5	90,12	38,8	17,0	43,94
Affari generali e personale	1.446,3	1.278,1	88,34	1.963,1	1.000,0	50,94
Rapporti di lavoro	786,6	716,4	91,07	1.486,6	412,9	27,78
Previdenza e assistenza sociale	63.859,1	63.225,1	99,01	65.958,9	61.852,2	93,77
Cooperazione	47,9	32,8	68,53	74,4	26,4	35,47
Osservatorio del mercato del lavoro	3,5	2,7	78,44	4,8	2,4	50,55
Impiego	799,2	728,9	91,21	1.519,6	417,1	27,45
Orientamento ed addestramento professionale	89,8	72,1	80,22	126,4	17,2	13,57
Totali	67.055,1	66.076,1	98,54	71.172,5	63.745,2	89,56

Sia in termini di impegni assunti, sia di pagamenti complessivamente eseguiti, la maggiore concentrazione di spesa si rileva nella Direzione generale della previdenza e assistenza sociale che nel 1997 ha gestito il 95,68% del totale degli impegni, provvedendo ad oltre il 97% dei pagamenti totali. Seguono, nell'ordine, la Direzione generale degli affari generali e del personale con una percentuale di impegni pari all'1,93% e di pagamenti pari allo 0,63% del totale, la Direzione generale per l'impiego per la quale le due percentuali sono pari, rispettivamente all'1,10% ed allo 0,65%. Analoga è la situazione che si riscontra per la Direzione generale dei rapporti di lavoro (impegni assunti pari all'1,08% e pagamenti eseguiti pari allo 0,64% del totale).

Particolarmente significativo appare l'indicatore relativo al rapporto pagamenti totali/massa spendibile, il quale dimostra, con la sola eccezione della Direzione generale della

previdenza e assistenza sociale, che tutti i centri di responsabilità accusano un notevole ritardo nella conclusione dei procedimenti di spesa. I casi più eclatanti sono quelli della Direzione generale dell'orientamento ed addestramento professionale, (13,60%), della Direzione generale per l'impiego (27,45%), dei rapporti di lavoro (27,78%), della cooperazione (35,47%). L'elevato rapporto registrato dalla Direzione generale della previdenza e assistenza sociale è da porre in relazione con i massicci trasferimenti di somme dal bilancio dello Stato agli istituti previdenziali ed in particolare all'INPS, per i quali gli adempimenti amministrativi risultano abbastanza semplici.

Per ciò che concerne l'indice di utilizzo della massa impegnabile, l'elevato tasso fatto registrare da tutti i centri di spesa non deve trarre in inganno, poiché sovente l'impegno degli stanziamenti di bilancio, come rilevato a proposito del Fondo per l'occupazione, è il risultato non già di obbligazioni giuridiche assunte verso terzi, ma di cosiddetti impegni formali, ossia di veri e propri accantonamenti di somme per il perseguimento di finalità previste dalle leggi, ma che dovranno ancora tradursi in concreti atti di obbligazione, una volta definiti i relativi procedimenti amministrativi, talora complessi e non adeguatamente programmati.

9. La gestione dei residui e del bilancio di cassa.

I residui all'inizio dell'anno ammontavano complessivamente a mld. 4.219,- di cui mld. 3.889,3 riguardanti spese correnti e mld. 329,7 spese in conto capitale.

Le somme pagate in conto residui nel corso dell'esercizio 1997 sono ammontate a mld. 1.617,4, di cui mld. 1.576,8 relative a spese correnti e mld. 40,8 relative a spese in conto capitale. Al termine dell'esercizio sono rimaste da pagare in conto residui degli anni precedenti mld. 1.974,6, mentre sono andati in economia mld. 627,-.

I residui di nuova formazione, provenienti dalla gestione di competenza, ammontano a mld. 4.049,2.

Sommando al totale dei residui rimasti da pagare al 31.12.1997, di pertinenza di precedenti esercizi (mld. 1.974,6) quelli di nuova formazione, si ha una consistenza totale, al termine dell'esercizio, pari a mld. 6.023,8.

L'indice di smaltimento dei residui è stato nel 1997 pari al 37,36%. Una parte consistente di riduzione dei residui stessi è però dovuta alle economie realizzate, la cui incidenza è stata pari al 14,86%. Per una compiuta valutazione di tali economie, occorrerebbe poter disporre di puntuali elementi atti a stabilire quanta parte dei residui è stata eliminata perché non più corrispondente ad obbligazioni giuridiche ancora esistenti, quanta parte è stata colpita da perenzione amministrativa, per cui potrà essere reinscritta in bilancio in successivi esercizi, e quanta parte, invece, è stata cancellata a seguito di nuove valutazioni in ordine a programmi o singoli interventi di spesa. Poiché, tuttavia, la maggior parte delle economie di cui trattasi concerne trasferimenti agli enti previdenziali per interventi di natura assistenziale, deve ritenersi che le anzidette economie siano state essenzialmente causate dalla mancata rendicontazione degli importi erogati dai predetti enti. Analogo fenomeno si riscontra, peraltro, per gli stanziamenti di competenza, che hanno fatto registrare economie per 776,5 miliardi, di cui 632 miliardi riferibili alla rubrica 6 - Previdenza ed assistenza sociale.

A tale proposito è da ricordare che l'art. 8, comma 2 del decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30 ha previsto il blocco parziale degli impegni delle spese non vincolate, nel senso che la loro assunzione è stata consentita nel limite del 10% dello stanziamento per ciascun bimestre, così che, alla fine dell'esercizio, l'importo complessivo di tali impegni non poteva superare il 60%, salvo espressa deroga autorizzata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro del tesoro. In base alla circolare 9 gennaio 1997, n. 2 del Ministero del tesoro, la disposizione di cui trattasi è stata riferita anche

ai residui di stanziamento eventualmente esistenti sui capitoli interessati, considerato che tali residui sono conservati in bilancio in attesa del relativo impegno formale. Il blocco parziale degli impegni a carico dei capitoli non riguardanti spese obbligatorie, spese di funzionamento dei servizi istituzionali delle amministrazioni, trasferimenti connessi al funzionamento di enti decentrati, spese derivanti da accordi ed impegni internazionali, ha comportato per taluni capitoli, concernenti specialmente trasferimenti correnti, l'invio in economia di modesti importi.

Devesi, poi, soggiungere che, in attuazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 16 gennaio 1998 è stato necessario procedere ad una verifica dello stato di attuazione degli investimenti ai fini della conservabilità in bilancio, come residui, delle somme stanziare nell'esercizio 1997 per spese in conto capitale e delle spese correnti a queste assimilate in base a particolari disposizioni di legge, non impegnate alla fine dell'esercizio, nonché dei residui di stanziamento al 1° gennaio 1997 rimasti non impegnati alla fine dell'esercizio, con l'obiettivo di limitare i residui al 40% delle somme astrattamente conservabili, salvo deroghe da autorizzarsi dal Consiglio dei Ministri, in relazione a programmi di particolare rilievo o importanza, indispensabili per il perseguimento degli obiettivi dell'Amministrazione.

Le somme conservate sono state determinate in complessivi mld. 202,5 su un totale astrattamente conservabile di pari importo.

Sul piano della gestione del bilancio di cassa deve sottolineare che, a fronte di una consistenza di residui passivi pari a mld. 4.219,- ed a stanziamenti di competenza per complessivi mld. 66.953,4 (in totale una massa spendibile pari a mld. 71.172,4), le autorizzazioni di cassa sono state fissate nel limite complessivo di mld. 68.989,3 in linea con la politica di contenimento dei flussi di cassa esercitata dal Governo, ai fini della riduzione del disavanzo pubblico. Poiché i pagamenti totali sono ammontati a mld. 63.745,2, le economie accertate su dette autorizzazioni di cassa sono state pari a mld. 5.244,1.

10. Assetti organizzativi.

Un primo provvedimento avente incidenza sull'assetto organizzativo del Ministero durante il '97 è stato il decreto del Ministro del lavoro 7 novembre 1996, n. 687, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 22 gennaio 1997, relativo alla istituzione in tutte le Regioni, tranne in Sicilia ed in Trentino Alto Adige (per le speciali previsioni dei rispettivi Statuti), delle direzioni regionali del lavoro ed in ogni capoluogo di provincia delle direzioni provinciali del lavoro, nell'ambito delle quali sono stati unificati gli uffici e le competenze già attribuite agli uffici del lavoro e della massima occupazione ed agli ispettorati del lavoro esistenti ai corrispondenti livelli.

Un secondo provvedimento, di maggior rilievo, ma per la cui attuazione sono richiesti i relativi adempimenti ed atti procedimentali, che dovranno essere adottati nel corso del 1998, è il d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, relativo al conferimento alle regioni ed agli enti locali, a norma dell'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59, di funzioni e compiti in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro. Trattasi, in particolare, del trasferimento ai predetti enti delle funzioni di collocamento, di avviamento a selezione, di preselezione ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro, di programmazione e coordinamento delle iniziative volte ad incrementare l'occupazione, ad incentivare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, anche con riferimento all'occupazione femminile, a favorire l'occupazione degli iscritti alle liste di collocamento, il reimpiego dei lavoratori posti in mobilità e l'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate. Trattasi, altresì, della collaborazione alla elaborazione di progetti relativi all'occupazione di soggetti tossicodipendenti ed ex detenuti, dell'attività di indirizzo,

programmazione e verifica dei tirocini formativi e di orientamento e borse di lavoro, nonché dei lavori socialmente utili e della compilazione e tenuta della lista di mobilità. Rimangono di competenza del Ministero le funzioni di indirizzo, promozione e coordinamento, di vigilanza in materia di flussi di entrata dei lavoratori extracomunitari, di autorizzazione per attività lavorative all'estero, di conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime e di risoluzione delle controversie collettive di rilevanza interregionale, di conduzione del Sistema informativo del lavoro, di raccordo con gli organismi internazionali e di coordinamento dei rapporti con l'Unione europea.

Sull'aspetto organizzativo e istituzionale delle competenze in materia di gestione del mercato del lavoro non potrà, inoltre, non influire la possibilità, prevista dall'art. 10 dello stesso d.lgs. n. 469 del 1997, che imprese o gruppi di imprese, società cooperative o enti non commerciali, dotati di idonee strutture organizzative, siano autorizzate a svolgere attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, previa determinazione dei criteri e delle modalità di controllo del corretto esercizio dell'attività, di revoca dell'autorizzazione, anche su richiesta delle regioni, di effettuazione delle comunicazioni dei dati relativi alla domanda ed offerta di lavoro e delle altre informazioni previste e di accesso in rete, da parte del servizio pubblico, ai predetti dati complessivi sulle domande ed offerte di lavoro.

L'anzidetto decentramento, allorché sarà concretamente attuato, avrà l'effetto di ricomporre, all'interno delle strutture regionali, funzioni ed attività destinate a favorire in termini effettivi l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, attraverso la piena integrazione delle funzioni di osservazione ed analisi delle tendenze del mercato del lavoro, del tessuto economico produttivo locale, delle esigenze espresse dal mercato e di gestione mirata dei flussi informativi in direzione sia delle imprese che dei lavoratori. Ma perché ciò possa realizzarsi è necessario che sollecitamente e comunque entro il termine indicato dall'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 469, con leggi regionali siano disciplinate, anche ai fini dell'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, l'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti alle regioni, prevedendosi: a) l'attribuzione alle province delle funzioni e dei compiti relativi al collocamento, alla selezione ed all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, b) la costituzione di una commissione regionale permanente tripartita quale sede concertativa di progettazione, proposta, valutazione e verifica rispetto alle linee programmatiche e alle politiche del lavoro di competenza regionale; c) l'istituzione di un organismo istituzionale finalizzato a rendere effettiva sul territorio l'integrazione tra i servizi all'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative; d) l'affidamento ad apposita struttura regionale, dotata di personalità giuridica, delle funzioni di assistenza tecnica e monitoraggio nelle materie attribuite alla diretta competenza delle regioni; e) la distribuzione territoriale dei centri per l'impiego.

E', altresì, necessario addivenire alla sollecita individuazione dei beni, delle risorse finanziarie e strumentali da trasferire, insieme al personale appartenente ai ruoli del Ministero, in servizio presso le Direzioni regionali e provinciali del lavoro - Settore politiche del lavoro - alla data del 30 giugno 1997 e presso le sezioni circoscrizionali per l'impiego e per il collocamento in agricoltura in servizio alla stessa data, nonché del personale delle agenzie per l'impiego assunto con contratto di diritto privato, fino alla scadenza del relativo contratto di lavoro.

A decorrere dalla data di costituzione dei centri per l'impiego e comunque non oltre il 1° gennaio 1999, gli uffici periferici del Ministero sono soppressi.

Va, infine, ricordato, sotto il profilo che qui interessa, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 luglio 1997 con il quale sono state determinate le dotazioni organiche delle Direzioni provinciali del lavoro nelle province di Biella, Crotone, Lecce, Lodi, Prato,

Rimini, Verbania e Vibo Valentia, previa modifica delle consistenze organiche di altre strutture della stessa Amministrazione del lavoro e previdenza sociale stabilite con d.P.C.M. del 7 maggio 1996, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 153 del 1996.

L'intera struttura ministeriale e lo stesso quadro delle attuali funzioni-obiettivo sono destinati a mutare radicalmente in rapporto al suddetto conferimento alle regioni ed agli enti locali delle funzioni e compiti oggi di pertinenza statale, individuate dal citato d.lgs. n. 469 del 1997 e di quelle ulteriori che potranno eventualmente essere individuabili nell'esercizio ulteriore delle deleghe contenute nella citata legge 5 marzo 1997, n. 59.

11. Il Sistema informativo lavoro (S.I.L.).

In base all'art. 11 del d.lgs. n. 469 del 1997 il S.I.L. è costituito dall'insieme delle strutture organizzative, dalle risorse hardware e software e di rete relative alle funzioni statali e regionali in materia di lavoro.

Esso ha caratteristiche unitarie ed integrate a livello nazionale e si avvale dei servizi e delle architetture di cooperazione previste dal progetto di rete unitaria della pubblica amministrazione.

Il Ministero del lavoro, le regioni, gli enti locali ed i soggetti autorizzati alla mediazione tra domande e offerte di lavoro hanno l'obbligo di connessione e di scambio dei dati per il tramite del S.I.L. Sia le imprese di fornitura di lavoro temporaneo, che i soggetti autorizzati alla mediazione tra domande e offerte di lavoro, possono accedere alle banche dati dei sistemi informativi regionali e locali ed avvalersi dei servizi di rete offerti dal S.I.L., stipulando apposite convenzioni. Un organo tecnico ha compiti di raccordo tra il Ministero del lavoro, le regioni e le amministrazioni locali in materia di sistemi informativi del lavoro.

La funzione del S.I.L. potrà rivelarsi fondamentale, nel quadro del mutato assetto istituzionale, per la salvaguardia del ruolo generale di indirizzo, propulsione e coordinamento spettante allo Stato. Per tale motivo è necessario che si giunga finalmente alla fase operativa di pieno regime. L'informativa della Direzione generale affari generale e personale sull'informatizzazione dei servizi, mentre fa il punto della situazione su taluni progetti specifici (progetto stralcio ex ispettorati del lavoro; rete integrata INPS-INAIL-Ministero delle finanze; progetto integrato lavoro-orientamento-formazione; progetto ergonline per la realizzazione di un servizio sperimentale di incontro domanda-offerta di lavoro in rete nazionale; collegamento Internet; informatizzazione dei servizi), non fornisce alcun elemento conoscitivo e di valutazione in ordine al S.I.L. per il quale, peraltro, si prospetta l'esigenza di un'attenta riflessione e riconsiderazione, a seguito del ripetuto d.lgs. n. 469 del 1997, mirando, comunque, ad assicurare la piena integrazione dello stesso con le strutture informatiche regionali e la reciproca collaborazione nelle scelte strategiche da operarsi nell'immediato futuro, al fine di evitare duplicazioni, sovrapposizioni e sprechi di risorse.

Anche in considerazione delle ingenti spese che per tale sistema l'Amministrazione continua a sostenere, si rende necessaria l'acquisizione di apposita relazione, recante elementi di misurazione e valutazione dei risultati.

12. L'attività del Servizio di controllo interne.

Il Servizio di controllo interno ha fatto pervenire a questa Corte le relazioni sull'attività svolta nei quattro trimestri del 1997 riguardante essenzialmente:

- l'applicazione nell'ambito del Ministero del d.lgs. n. 626 del 1994 e successive modificazioni ed integrazioni relativo al miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro;