

11, comma 3 della successiva legge n. 59/92⁷, la quale prevede che detti fondi, con le risorse provenienti dal versamento della quota di utili realizzati, possono “organizzare o gestire corsi di formazione professionale del personale dirigente amministrativo o tecnico del settore della cooperazione”, la Corte deve ancora una volta sottolineare la necessità di una revisione della normativa vigente intesa a realizzare una disciplina uniforme per tutti gli organismi cooperativi ed a conferire all’azione ministeriale un ruolo più incisivo nel settore della vigilanza e nella determinazione delle iniziative volte alla creazione di nuove opportunità occupazionali nell’intero settore delle cooperative, associate e non.

Esistono, infatti, spazi per uno sviluppo delle possibilità di accesso alla cooperative di produzione e lavoro, specie nel settore della produzione di servizi, da parte di lavoratori disoccupati, anche in ragione dell’avvenuta estensione di taluni istituti di sostegno al reddito e di garanzia, nonché dei programmi formativi mirati all’elevazione della qualificazione professionale dei soci di cooperative.

3.5 Previdenza ed assistenza sociale.

Come negli anni precedenti, anche nel ‘98 l’entità delle risorse allocate in bilancio per interventi di carattere previdenziale ed assistenziale è stata molto rilevante.

Basti considerare che al settore risultano assegnati mld. 74.044,6 su un totale di stanziamenti previsti per il Ministero pari a mld. 78.306,5.

Trattasi essenzialmente di somme destinate a trasferimenti in favore degli enti previdenziali, principalmente all’INPS, per sostegno alle gestioni previdenziali e per interventi di carattere assistenziale erogati per il tramite di detti enti, ma che lo Stato ha assunto a proprio carico in base all’art. 37 della legge n. 88/1989 ed a leggi successive.

⁷ In merito alla gestione di tali fondi mutualistici, la Sezione del controllo, nell’adunanza plenaria del 26 febbraio 1999 (deliberazione n. 11 ('99), ha deliberato l’effettuazione di apposita indagine.

Il dettaglio di tali trasferimenti risulta dal seguente prospetto:

**TRASFERIMENTI PER INTERVENTI ASSISTENZIALI
E DI SOSTEGNO ALLE GESTIONI PREVIDENZIALI - 1998**

(in miliardi)

Capitoli	Descrizioni	PREV. DEF. COMP.	IMPEGNI SU COMPETENZA	PAGATO COMPETENZA
3577	Rimborso all'I.N.A.I.L. degli oneri sostenuti per prestazioni in favore dei lavoratori colpiti da silicosi contratta nelle miniere di carbone in Belgio e rimpatriati	62,9	62,9	0,0
3608	Rimborso all'I.N.A.I.L. delle rendite vitalizie erogate ai cittadini rimasti invalidi ed ai superstiti dei deceduti in conseguenza di calamita' naturali	0,4	0,4	0,0
3660	Quote di mensilità di pensione a carico della gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali da finanziarsi dallo Stato	34.097,8	34.097,8	34.057,5
3661	Oneri derivanti dalle pensioni liquidate nella gestione coltivatori diretti, mezzadri e coloni di cui al comma 6, art. 37 legge n. 88/89	10.119,7	10.119,7	10.119,7
3662	Oneri derivanti da pensionamenti anticipati	2.609,5	2.609,5	2.473,3
3663	Oneri relativi a trattamenti di famiglia	3.290,8	3.290,8	3.290,8
3664	Oneri per il mantenimento del salario	2.408,5	2.408,5	2.356,5
3665	Oneri per prestazioni sociali a totale carico dello Stato	4.978,9	4.978,9	4.978,3
3666	Oneri derivanti da provvidenze e da sgravi contributivi concessi a seguito di calamita' varie	107,5	107,5	100,0
3667	Oneri derivanti da sgravi contributivi concessi a favore di particolari settori produttivi	622,9	622,9	622,9
3668	Oneri derivanti da sgravi contributivi concessi a favore delle imprese operanti in particolari territori	4.951,6	4.951,4	4.951,4
3669	Spese derivanti dall'esecuzione della convenzione di sicurezza sociale fra la Repubblica italiana e la Repubblica del Venezuela firmata a Roma il 7 giugno 1988.	51,6	51,6	51,6
3670	Rimborso all'INAIL degli oneri sostenuti per le assicurazioni obbligatorie degli apprendisti artigiani	61,6	61,6	0,0
3672	Somma da rimborsare agli istituti di previdenza per le retribuzioni corrisposte dai datori di lavoro ai volontari del corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico del Club Alpino Italiano (CAI), ai sensi dell'articolo 1 della legge 18 febbraio 1992, n. 162	1,0	1,0	0,0
3673	Somma da assegnare all'Ente nazionale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo (ENPALS) quale quota parte di mensilità di pensione da finanziarsi dallo Stato	271,0	271,0	271,0

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

3674	Agevolazioni contributive per particolari categorie di lavoratori	8.190,7	8.190,7	8.190,7
3675	Oneri relativi al trattamento previdenziale dei dipendenti degli enti pubblici trasformati in S.p.A. ai sensi dell'articolo 2, comma 5, del decreto-legge 21 giugno 1993, n. 198, convertito con modificazioni, nella legge 9 agosto 1993, n. 292	200,0	200,0	200,0
3678	Rimborso all'INAIL degli oneri sostenuti in relazione alla riduzione contributiva concessa ai datori di lavoro del settore agricolo, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge 1 marzo 1986, n. 64 e successive modificazioni ed integrazioni	160,0	160,0	80,0
3679	Rimborso all'INPS degli oneri sostenuti in relazione alla riduzione contributiva concessa ai datori di lavoro del settore agricolo, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge 1 marzo 1986, n. 64 e successive modificazioni ed integrazioni	700,0	700,0	395,0
3680	Somma da assegnare all'INAIL per le minori entrate derivanti dalla rideterminazione della retribuzione imponibile ai fini della contribuzione per i contratti a tempo parziale	70,0	70,0	0,0
3681	Concorso dello Stato alla copertura degli oneri derivanti dalla concessione dei benefici per le attività usuranti	250,0	250,0	0,0
3684	Spese derivanti dall'esecuzione dell'accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica di San Marino per la modifica della convenzione in materia di sicurezza sociale del 10 luglio 1974	0,5	0,5	0,5
3685	Somma da assegnare all'INAIL per le minori entrate derivanti dall'esclusione dalla retribuzione imponibile ai fini contributivi delle erogazioni previste dai contratti collettivi aziendali	14,0	14,0	0,0
3687	Somma da assegnare all'INPS per le minori entrate derivanti dalle modifiche alla disciplina dei contratti di apprendistato di cui all'articolo 16 della legge 24 giugno 1997, n. 196	370,0	370,0	370,0
3693	Somma da rimborsare all'INAIL per i minori introiti derivanti dalla riduzione dei premi dovuti dalle imprese di autotrasporto per conto terzi	32,0	32,0	0,0
TOTALE		73.622,9	73.622,7	72.509,2

Altri trasferimenti riguardano gli oneri per il funzionamento della Commissione di vigilanza sui fondi pensioni (cap. 3668: importo mld. 5,0) ed il finanziamento degli istituti di patronato (cap. 3676: importo mld. 401).

In merito al funzionamento della predetta Commissione, l'Ufficio di controllo sugli atti e sulle gestioni del Ministero del lavoro ha redatto, in attuazione al disposto dell'art. 13, comma 4 della legge 8 agosto 1995, n. 335, che prevede che "la Corte dei conti esercita il controllo generale sulla Commissione per assicurare la legalità e l'efficacia del suo funzionamento e riferisce annualmente al Parlamento" apposita relazione in cui si riferiscono gli esiti del riscontro eseguito sulla gestione finanziaria della Commissione per l'anno 1997, fornendo, altresì, il quadro della situazione attuale dei Fondi pensione. Le osservazioni formulate hanno riguardato la natura giuridica dell'organismo in questione ed il regolamento emanato per la disciplina del trattamento giuridico ed economico del personale; regolamento poi modificato in accoglimento dei rilievi mossi dalla Corte.

E' stato anche posto il problema della qualificazione giuridica della Commissione e della sua collocazione nel sistema ordinamentale, problema che permane poiché la mancanza di una esplicita revisione normativa che chiarisca in pieno i connotati dell'organo, comporta nodi procedurali di particolare rilevanza che devono essere assolutamente sciolti.

Un ulteriore motivo di osservazione è stato determinato dal mancato versamento in contabilità speciale fruttifera presso la sezione di Tesoreria centrale dello Stato, delle entrate della Commissione, stante la natura pubblica della stessa.

A tutt'oggi, infatti, la Commissione, diversamente dalla CONSOB, non risulta inclusa tra gli organismi pubblici soggetti alla legge n. 720/84, né risultano avviate da parte del Ministero del Tesoro, su richiesta della Commissione stessa, le procedure relative all'inserimento tra gli Enti di cui alla tab. A della sopracitata Legge n. 720/84.

Relativamente alle spese per il finanziamento degli istituti di patronato, così come per quelle per lo sviluppo ed il perfezionamento delle discipline infortunistiche e di medicina sociale (cap. 2532), la Corte torna a segnalare l'opportunità di interventi legislativi per una diversa e più proficua destinazione di quest'ultime somme e per un contenimento dell'aliquota di prelievo sul gettito dei contributi incassati dagli enti che gestiscono forme di previdenza sociale per l'assolvimento da parte di organismi di emanazione sindacale di compiti assistenziali di dubbia natura pubblicistica e comunque di competenza degli enti territoriali ed in primo luogo delle regioni.

La situazione della previdenza e assistenza sociale in Italia è al centro dell'attenzione di vari organismi nazionali ed internazionali, a motivo del rischio di insostenibilità finanziaria del sistema pensionistico e dei vincoli che esso comporta, sul piano delle disponibilità delle risorse, per una riforma globale del welfare, ormai indilazionabile.

Per l'analisi di tale situazione e le valutazioni della Corte in ordine ai possibili provvedimenti idonei a riportare nei limiti delle compatibilità finanziaria e macroeconomica il predetto sistema, si fa rinvio al rapporto che compare in appendice alla presente relazione.

In proposito, è da sottolineare che in base all'art. 1, comma 44 della legge 8 agosto 1995, n. 335, il Nucleo di valutazione della spesa previdenziale ha compiti di osservazione e controllo dei singoli regimi assicurativi, degli andamenti economico-finanziari del sistema previdenziale obbligatorio, delle dinamiche di correlazione tra attivi e pensionati e dei flussi di finanziamento e di spesa, nonché compiti di propulsione e verifica in funzione della stabilizzazione della spesa previdenziale. Nel maggio 1998 è stato pubblicato un primo rapporto sull'esame degli andamenti economico-finanziari dei diversi fondi che, compongono la previdenza obbligatoria, sommariamente richiamati nell'indagine in appendice.

La Corte dei conti è dell'avviso che l'attuazione della recente legge 13 maggio 1999 n. 133 recante misure per gli investimenti, delega al Governo per il

riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL e l'ENPALS, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali, possa portare ad una revisione, insieme alla riforma degli ammortizzatori sociali - che tanta parte assorbono dei trasferimenti destinati agli enti previdenziali per la copertura di oneri aventi natura assistenziale - ad una revisione della normativa previdenziale, in grado di garantire, non soltanto in una remota prospettiva, ma da subito, l'autosufficienza di ciascuna gestione e, con essa, l'equilibrio dell'intero sistema, impedendo il formarsi di deficit economici, finanziari e patrimoniali, il cui accumulo ha già determinato negli ultimi esercizi un rilevante debito pensionistico, alla cui copertura si dovrà prima o poi provvedere.

Alla modifica della normativa sulla previdenza obbligatoria potrà accompagnarsi, con effetti compensativi di possibili riduzioni sul versante delle relative prestazioni, il decollo delle forme di previdenza per l'erogazione di trattamenti pensionistici complementari, nonché delle forme di risparmio individuale vincolate a finalità previdenziali reso possibile dall'aumento delle deduzioni fiscali previste per i lavoratori dipendenti ed autonomi e per i datori di lavoro e dalla riforma del trattamento fiscale delle prestazioni erogate dai fondi pensione e dai soggetti che gestiscono fondi vincolati a finalità previdenziali (le stesse agevolazioni fiscali saranno estese alle polizze vita con finalità previdenziali).

La legge 17 maggio 1999, n. 144, demanda, tuttavia, a decreti legislativi, da emanarsi entro 9 mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, la specifica disciplina per il riordino del regime fiscale vigente.

Per ciò che attiene alla riforma degli ammortizzatori sociali, mette conto di porre in risalto che essa coinvolge delicati problemi circa il finanziamento degli oneri relativi. L'art. 18 della legge 448/98 collegata alla legge finanziaria 1999 prevede che l'intervento sugli ammortizzatori sociali dovrà essere realizzato senza aggravii di costo per la finanza pubblica, il che significa che la fiscalità generale non può essere caricata di nuovi o maggiori oneri. Parimenti sembra da

escludersi che tali oneri possano essere imputati al costo del lavoro, ch  si tende, anzi, a ridurlo per incoraggiare l'assorbimento di forze di lavoro escluse dal ciclo produttivo. A questo punto, l'unica alternativa possibile parrebbe quella di una riallocazione delle risorse attualmente presenti nel sistema di welfare, mediante un diverso dosaggio delle risorse oggi eccessivamente orientate verso le pensioni.

3.6 La formazione professionale

Il quadro comunitario di sostegno 1994-1999 e la politica nazionale in materia di formazione adottata in questi ultimi anni hanno puntato su un sistema integrato, fondato su un forte raccordo tra scuola, formazione e lavoro. Tale politica coordinata, che, negli intendimenti dei principali attori istituzionali, dovrebbe muoversi in una logica sistemica, ha trovato finora operativit  soltanto nei protocolli d'intesa stipulati dalle Regioni Emilia-Romagna, Liguria, Friuli-Venezia Giulia e Molise con alcuni Ministeri, enti locali, universit , centri di formazione professionale, imprese, ordini professionali, ecc... aventi come obiettivo la costruzione di un sistema scolastico-formativo pi  aderente alle realt  locali, strettamente connesso con l'insieme degli strumenti di politica del lavoro e basato sulla certificazione dei percorsi formativi, sull'accreditamento delle agenzie mediante certificazione della qualit  dell'offerta, sullo sviluppo della formazione continua e permanente, sulla valorizzazione della componente formativa dei contratti a causa mista (apprendistato e formazione-lavoro) e sull'adeguamento costante dell'offerta formativa alla domanda espressa dal tessuto socio-economico locale.

E' appena da rilevare che la legge n. 196/1997 conferisce all'apprendistato un ruolo centrale nelle politiche della formazione ed in quelle attive per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, anche se l'impegno formativo, pari a 120 ore annuali, si appalesa molto modesto, se raffrontato con quanto praticato in altri paesi dell'Unione europea.

Il regolamento esecutivo, emanato con decreto dell'8 aprile 1998, prevede che la formazione, finalizzata alla comprensione dei processi lavorativi, sia svolta nelle strutture esterne all'azienda, accreditate dalle regioni e sotto la guida di un tutore che garantisca il raccordo tra formazione ed esperienze di lavoro. Senonché, non risultano ancora definiti i contenuti delle attività formative esterne di ciascuna figura professionale sulla base di accordi tra le parti sociali con la partecipazione delle regioni⁸.

Quanto ai contratti di formazione e lavoro la Commissione europea ha avanzato critiche nei confronti dell'Italia, in relazione allo scarso contenuto formativo in essi previsto, per cui si tenderebbe ad individuare nell'apprendistato l'unico strumento di ingresso nel mondo del lavoro per giovani fino a 25 anni, riservando i contratti di formazione e lavoro ai giovani di età superiore che risultino disoccupati di lunga durata.

Azioni strutturate per l'alternanza tra percorsi scolastici e formativi e per l'inserimento dei giovani nella realtà produttiva sono state rese possibili dalla legge n. 196/1997 e dal decreto attuativo n. 142 del 25 marzo 1998 sui tirocini o stages.

Le nuove disposizioni tendono ad orientare i giovani nelle scelte professionali, mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro, l'applicazione concreta delle conoscenze apprese in sede formativa, favorendone l'inserimento lavorativo mediante la certificazione rilasciata dalle strutture promotrici.

Con decreto ministeriale, non ancora emanato, dovranno essere stabilite le procedure per il rimborso alle aziende ospitanti degli oneri relativi ai premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e la responsabilità civile contro terzi e del contributo per l'eventuale utilizzo del servizio di mensa da parte dei tirocinanti e stagisti.

⁸ Il decreto ministeriale ha fissato in 6 mesi il termine per la definizione dei curricula e la circolare applicativa n. 93 del 16 luglio 1998 ha stabilito che le iniziative di formazione relative al primo anno avrebbero potuto essere attuate entro il mese di ottobre 1998.

Numerosi soggetti pubblici si sono fatti promotori nel 1997-98 di tirocini facendo registrare un notevole incremento rispetto agli anni precedenti.

In particolare, le Agenzie regionali per l'impiego di Lazio, Puglia, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria e Piemonte, le Sezioni comunali per l'impiego di Milano, Pegaso e Fano e l'Ufficio regionale del lavoro di Torino hanno stipulato nel corso del 1998, convenzioni con aziende, associazioni imprenditoriali ed ordini professionali per l'avvio, sulla base di progetti formativi appositamente elaborati, di 2.990 giovani, prevalentemente laureati o diplomati, un buon numero dei quali risulta essere stato assunto dalle aziende e dagli studi professionali presso cui la formazione era stata svolta.

Anche le Università di Milano, Padova, il Consorzio per la ricerca e la formazione università-impresa, alcuni istituti di istruzione secondaria superiore si sono attivati per la promozione di stage per migliaia di studenti e giovani laureati al fine di offrire un valido strumento di contatto col mondo del lavoro, attraverso percorsi formativi di alternanza e di procedure strutturate di monitoraggio e valutazione alle attività di convenzioni stipulate e di soggetti coinvolti.

Per gli interventi finalizzati allo sviluppo della formazione e dell'occupazione, cofinanziati dal Fondo sociale europeo nell'ambito dell'obiettivo 3, sono state impegnate nel periodo 1.1.1994 - 30.6.1997 risorse finanziarie per 2.670 miliardi di lire, pari al 46,6% degli stanziamenti totali programmati per il sessennio 1994-1999. Gli utenti delle azioni di Fondo sociale europeo sono stati nel primo triennio n. 299.302, di cui 256.105 inseriti nei programmi operativi regionali (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento) e 43.197 inseriti nei programmi multiregionali a titolarità ministeriale.

I dati relativi al ritmo di spesa (nel complesso 24% fino al 30.6.1997) denotano una ridotta capacità realizzativa. Il minore tasso di capacità effettiva di impegno e di efficienza realizzativa si riscontra nei programmi operativi del

Ministero del lavoro. Anche il dato di realizzazione fisica al termine del primo triennio, è risultato inferiore agli obiettivi previsti dal quadro comunitario di sostegno, che facevano ascendere a 999.361 gli utenti complessivi nel sessennio per tutti e cinque gli assi di intervento (media annua: 166.560 unità). Gli utenti delle azioni di formazione cofinanziate dal Fondo sociale europeo sono state, invece, come detto, nel primo triennio n. 299.302, di cui n. 256.105 inseriti nei programmi operativi regionali e n. 43.197 inseriti nei programmi multiregionali a titolarità ministeriale. Il divario al termine del triennio è stato pari, in media annua, a 66.793 unità⁹.

Le maggiori inefficienze si sono registrate negli interventi di lotta alla disoccupazione di lunga durata (asse 1), dove gli impegni hanno raggiunto solo il 35,5% ed i pagamenti non hanno superato il 14,1% del sessennio e in quelli di assistenza tecnica e rafforzamento dei sistemi (asse 5) per i quali gli impegni ed i pagamenti sono stati, rispettivamente, pari al 27,7 e al 5,5% del sessennio.

Gli andamenti degli impegni e pagamenti relativi al rafforzamento della formazione iniziale ed all'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro (asse 2) sono, invece, risultati abbastanza in linea con gli obiettivi programmati (rispettivamente: 58,6 e 35,8% del sessennio¹⁰).

Altrettanto può dirsi delle azioni relative all'inserimento delle persone esposte ai rischi di esclusione (disabili fisici e psichici, reclusi, tossicodipendenti, immigrati) cui si riferisce l'asse 3, le cui risorse risultano impegnate e pagate al termine del triennio, in ragione, rispettivamente, del 25,7 e del 25,3% del previsto per il sessennio, nonché delle azioni destinate alle pari opportunità nel mercato del lavoro (asse 4) per le quali gli impegni hanno

⁹ Fonte ISFOL - Rapporto 1998.

¹⁰ I progetti formativi in fase di espletamento non privilegiano i percorsi di alternanza formazione-lavoro, come risulta dal numero dei giovani apprendisti e contrattisti di formazione e lavoro interessati da detti progetti (utenti previsti n. 13.589).

raggiunto, al termine del triennio, il livello del 56,4% del sessennio, mentre i pagamenti non hanno superato il 21,2%¹¹.

L'indagine condotta sulla formazione professionale, con particolare riferimento alle attività di "orientamento, informazione e consulenza", la cui relazione è stata approvata con delibera della Sezione del Controllo n. 123/98, rientra nel programma di controllo approvato con delibera della Sezione del Controllo n. 1/97.

L'attività di controllo grazie anche ad un approfondito studio dei diversi meccanismi di finanziamento - comunitario, nazionale e di cofinanziamento - ha permesso di rilevare patologie che investono sia aspetti procedurali che sostanziali dell'attività amministrativa svolta.

In particolare, le procedure riguardanti l'utilizzo dei fondi comunitari stanziati alla fine del 1993 sono state concluse soltanto nell'esercizio 1996, mentre, con riferimento alla gestione del fondo di rotazione per la formazione professionale e l'accesso al Fondo Sociale Europeo, se da un lato si è potuto constatare un progressivo aumento dell'utilizzo degli stanziamenti destinati agli investimenti in campo sociale, dall'altro è stata accertata una scarsissima realizzazione delle iniziative programmate con i piani operativi e finanziate con le sole risorse nazionali.

In merito è da segnalare che le regioni del sud hanno continuato a presentare elementi di particolare problematicità.

Infatti, mentre le regioni del centro-nord hanno potuto gestire le disponibilità finanziarie poste a loro disposizione per l'attuazione degli interventi di rafforzamento dei sistemi formativi all'interno di programmi a titolarità regionale per le regioni dell'Obiettivo 1, invece, le risorse si sono dovute concentrare in programmi operativi multiregionali a titolarità ministeriale. Peraltro, l'utilizzo dei finanziamenti disponibili per le regioni meridionali è

¹¹ Le attività corsuali sono risultate mirate più al sostegno per l'ingresso al lavoro delle donne, che alla eliminazione delle cause di discriminazione nell'ambito lavorativo.

risultato legato soltanto alle attività di formazione dei formatori per le quali gli impegni sono stati pari a mld. 36,2 (22% delle disponibilità) mentre i pagamenti sono stati pari a mld. 8,7 (5% del totale stanziato)¹².

Particolare rilevanza ha rivestito nel contesto dell'indagine la questione riguardante i rapporti tra la RAI ed il Ministero del Lavoro, ove la "incompatibilità procedurale" sostenuta dall'amministrazione e derivante dall'applicazione della normativa nazionale da un lato e dal rispetto dei principi comunitari dall'altro, ha comportato la mancata utilizzazione di finanziamenti comunitari in ordine ad iniziative televisive destinate all'informazione in materia occupazionale.

3.7 Azioni positive per le pari opportunità.

La disciplina normativa contenuta nella Legge 125/91 in materia di "azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro" e nel relativo Decreto Ministeriale di attuazione del 22.7.91 individua le finalità cui le azioni positive devono indirizzarsi - favorire l'occupazione femminile, realizzare l'uguaglianza tra uomo e donna nel lavoro e, dunque, rimuovere gli ostacoli che in concreto si frappongono al raggiungimento di tali obiettivi - ed indica i soggetti che possono accedere ai finanziamenti, gli organi amministrativi preposti alla gestione dell'attività contributiva o comunque ad essa connessi, nonché le modalità di presentazione delle richieste di accesso ai contributi, le modalità di erogazione dei fondi, i tempi di realizzazione dei progetti.

La struttura complessiva alla quale è stata demandata la gestione delle azioni positive è composta dal Comitato Nazionale, dal Collegio Istruttorio e dalla Segreteria Tecnica.

Con Deliberazione n. 52/98 è stata approvata la relazione concernente la verifica della gestione relativa alle azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro. L'attività di controllo, che nel suo svolgimento si è

¹² Fonte: ISFOL Rapporto 1998 citato, pag. 490.

avvalsa anche di una serie di verifiche presso la Segreteria tecnica, atte ad acquisire direttamente materiale informativo di particolare interesse per l'indagine, ha consentito di accertare la scarsa capacità organizzativa delle strutture preposte a dare in concreto applicazione alla legge; strutture che hanno mostrato le rispettive carenze sia in fase di approvazione dei progetti, per i quali è mancato lo svolgimento di un accurato studio di fattibilità, sia in fase di monitoraggio sulla esecuzione degli stessi, in ordine ad alcuni dei quali si è riscontrato uno slittamento notevole dei tempi di realizzazione. Quindi la genericità dei progetti ammessi a contributo, l'assenza di studi di fattibilità, i notevoli ritardi nella realizzazione delle azioni approvate e la mancanza di elementi sui risultati conseguiti hanno fatto considerare il quadro complessivo di attuazione della legge di cui si tratta insoddisfacente sotto i profili dell'economicità, dell'efficacia e dell'efficienza della gestione.

4. Principali aspetti della gestione finanziaria del Ministero del lavoro e della previdenza sociale nel 1998.

4.1 I risultati contabili globali del rendiconto secondo lo schema ufficiale.

4.1.1 Gli stanziamenti definitivi di competenza. Gli stanziamenti definitivi di competenza del predetto Dicastero sono stati nel complesso nell'esercizio in esame pari a mld. 78.306,5 così ripartiti: Titolo I Spese correnti: mld. 77.964,2; Titolo II spese in conto capitale: mld. 342,3. Rispetto all'esercizio precedente essi mostrano un incremento pari al 17,0%. Le spese correnti assorbono, come negli anni precedenti, la quasi totalità delle risorse (99,57%); le spese in conto capitale sono pari ad appena lo 0,43% del totale degli stanziamenti definitivi.

La massa impegnabile, risultante dalla somma degli stanziamenti definitivi e dei residui iniziali di stanziamento (mld. 202,5), è ammontata nel '98 a complessivi mld. 78.509,0 (+16,77% rispetto al 1997), di cui mld. 78.130,7 riguardanti spese correnti e mld. 378,4 spese in conto capitale (nel '97 gli importi furono, rispettivamente, pari a mld. 66.681,5 e a mld. 373,6).

Gli impegni effettivi assunti sulla massa impegnabile hanno raggiunto i 78.334,0 miliardi di lire, di cui mld. 78.010,4 riguardanti spese correnti e mld. 320,6 spese in conto capitale.

Il rapporto impegni effettivi totali/massa impegnabile fa registrare un dato percentuale pari al 99,77%, superiore, di oltre 1 punto percentuale a quello avutosi nel '97 (98,54%). La maggiore percentuale di impegno si è avuta nelle spese correnti (99,88% contro il 98,59% del '97), laddove la percentuale di impegno delle spese in conto capitale è stata dell'84,72% (a fronte di quella, pari al 90,03%, accertata nel '97).

Alla chiusura dell'esercizio, i residui totali di stanziamento ammontano a mld. 107,1, con un decremento del 52,89% rispetto a quelli iniziali, il che testimonia una buona capacità operativa nello smaltimento di tale categoria di residui, tanto più che quelli di nuova creazione si sono mantenuti entro la soglia dei 75,5 miliardi.

I pagamenti totali sono stati pari a mld. 75.932,1, di cui 73.713,1 in conto competenza e mld. 2.219,0 in conto residui. Il rapporto pagamenti totali/massa spendibile è salito dal 89,56 del '97 al 90,02% del '98.

I residui totali, che, alla fine del '97, erano risultati pari a mld. 6.023,2, si sono elevati, al termine dell'esercizio in esame, a mld. 7.451,8, l'incremento (mld. 1.428,6) è imputabile, in parte, alla maggiore incidenza dei residui provenienti dalla competenza dell'esercizio (mld. 4.447,0 contro mld. 4.049,2 del '97). Disaggregando il dato globale dei residui risulta che il 90,83% di esso è formato da residui di parte corrente.

4.1.2 La ripartizione delle spese correnti.

La voce più cospicua degli stanziamenti di competenza continua ad essere formata da quella dei trasferimenti (cat. V), la quale, con i suoi 76.961,7 miliardi di lire, assorbe il 98,28% del totale delle risorse ed il 98,74% di quelle destinate al Titolo I. La ragione di ciò risiede nel fatto che essa racchiude la serie dei

massicci oneri destinati al finanziamento degli interventi assistenziali ed al sostegno delle gestioni previdenziali di talune categorie di lavoratori dipendenti ed autonomi, (di tali oneri è stato fornito un elenco al paragrafo 3.5). Segue, per importanza, la categoria II, che espone lo stanziamento per il personale in attività di servizio pari a mld. 876,5 (1,12% del totale delle spese correnti), la cat. IV relativa alle spese per l'acquisto di beni e servizi (mld. 120,2 pari allo 0,15% del totale) e la voce "altre spese" che accorpa le categorie III e IX, (mld. 5,7, pari allo 0,007% del totale). Questi ultimi importi segnano apprezzabili riduzioni rispetto agli importi previsti per il 1997, in ragione dello 0,005%, del 23,1% e del 789,7%.

La capacità di impegno dimostrata dall'Amministrazione in relazione alle singole categorie predette è stata la seguente:

		ESERCIZIO 1998	ESERCIZIO 1997
Cat. II	Personale in attività di servizio	95.04%	84.53%
Cat. IV	Acquisto di beni e servizi	92.00%	95.37%
Cat. V	Trasferimenti	99.91%	98.78%
Altre spese		99.22%	99.99%
in totale		99.85%	98.59

4.1.3 Le spese in conto capitale

Le risorse destinate alle spese in parola in termini di stanziamenti definitivi (mld. 342,3) rappresentano soltanto lo 0,43% del totale della competenza.

La massa impegnabile ammonta a mld. 378,4 e gli impegni totali assunti su di essa sono stati pari a mld. 320,6, facendo registrare un indice dell'84,72% di poco inferiore a quello registratosi nel '97, che fu pari al 90,03%.

La massa spendibile, tenuto conto dei residui al 1° gennaio 1998, ammontanti a mld. 542,9, ha raggiunto gli 885,3 miliardi di lire, con un incremento percentuale del 45,44% rispetto al dato 1997. I pagamenti totali sono stati pari a mld. 147,2 (mld. 41,7 in conto competenza e mld. 105,5 in conto residui); il che conferma la tendenza ad una ridotta capacità realizzativa nel settore degli investimenti rilevata negli anni scorsi.

Il ritmo di smaltimento dei residui in conto capitale è stato del 19,43%; un ritmo in realtà alquanto lento, tenuto conto della natura degli investimenti relativi. In base a tale ritmo, per passare dalla fase d'impegno a quella del pagamento occorrono cinque anni. Tale dato è confermato dal rapporto tra stanziamenti e pagamenti di competenza, che è stato pari nel '98 al 12,18% e nel '97 addirittura al 7,06%.

I principali oggetti delle spese in conto capitale concernono: acquisti di macchine e attrezzature per il sistema informativo (mld. 27,9) di mobili e arredi per le agenzie per l'impiego (mld. 1,2), contribuzioni al Fondo per la formazione professionale (mld. 25,0) e finanziamenti del fondo per lo sviluppo (mld. 270,0) e del fondo per la reiscrizione di residui perenti (mld. 5,0).

Si fa notare che il Titolo in parola non prevede l'enucleazione delle spese di investimento destinate alla regioni in ritardo di sviluppo, come prescritto dall'art. 1, comma 4 della legge 3 aprile 1997, n. 94. Al riguardo sembra lecito porsi il quesito se la dizione usata dal legislatore non debba interpretarsi in senso estensivo per comprendervi anche gli interventi previsti in bilancio, quali sgravi contributivi, agevolazioni tributarie, incentivi per l'incoraggiamento di iniziative imprenditoriali attuate o da attuarsi nelle aree depresse, spese nel Mezzogiorno.

Di fatto, il consuntivo per unità previsionali di base non fornisce alcuna indicazione in ordine alle risorse destinate alle aree in questione.

4.2 L'analisi dei risultati contabili secondo la classificazione funzionale COFOG.

Le funzioni o "missioni" individuate per il 1998 dalla classificazione funzionale di cui si tratta per il Ministero del lavoro e della previdenza sociale risultano le seguenti:

- 1) Servizi generali delle pubbliche amministrazioni con 144,7 miliardi di stanziamenti definitivi;
- 2) Affari economici, con 16.734,1 miliardi di dotazioni definitive;