

caratterizzazione di analisi, pianificazione e valutazione strategica che viene ad assumere l'azione amministrativa affidata alla nuova struttura fiscale rispetto alla preminente connotazione burocratica del Ministero storico. Con tutte le implicazioni che ciò comporta in termini di professionalità da impiegare, di metodologie di lavoro da seguire e di procedure da adottare;

2) la stipula –tra Ministro e ciascuna agenzia – sulla base del documento di indirizzo, per ciascun esercizio finanziario, di una *convenzione*, con la quale vengono fissati i servizi dovuti e gli obiettivi da raggiungere, le direttive generali sui criteri della gestione ed i vincoli da rispettare, le strategie per il miglioramento, le risorse disponibili, gli indicatori e i parametri in base ai quali misurare l'andamento della gestione, nonché le modalità di verifica dei risultati della gestione, di conoscenza dei dati gestionali a tal fine necessari e di vigilanza sull'operato dell'ente sotto il profilo della trasparenza, dell'imparzialità e della correttezza nell'applicazione delle norme. Anche gli adempimenti connessi alla stipula ed alla gestione della convenzione annuale evidenziano le connotazioni innovative che viene ad assumere l'azione amministrativa rispetto a quella tradizionalmente svolta, con riguardo, in questo caso, soprattutto ai diversi profili del controllo;

3) la definizione e la gestione degli oggetti non negoziali (non regolati, cioè, in sede di convenzione) del sistema di relazioni Ministero/agenzie, ugualmente voluti dalla riforma (coordinamento di tutti gli enti del sistema della fiscalità, monitoraggio, vigilanza sull'imparzialità, sulla legalità e sulla trasparenza delle gestioni, alta vigilanza demandata al Ministro ai fini dell'adozione di eventuali misure straordinarie di natura sanzionatoria, residuo controllo su atti). Si tratta di compiti che vanno, naturalmente, raccordati con l'esercizio della funzione strategica sottostante la predisposizione dell'atto annuale di indirizzo e che vanno, in ogni caso, definiti ed esercitati in modo da salvaguardare il pilastro fondamentale della riforma costituito dall'effettiva autonomia gestionale delle agenzie – e della quale è naturalmente garante proprio la natura negoziale e convenzionale dei rapporti con il Ministero.

Quest'ultima considerazione in buona parte esplicita anche il senso di quanto prima anticipato in ordine all'individuazione del sistema di relazioni Ministero/Agenzie come il secondo dei due aspetti di particolare rilevanza della riforma, proprio per i rischi che vi sono associati di compromettere l'effettività della scelta di principio operata della netta separazione fra le funzioni di indirizzo e di controllo (attribuite al nuovo e snello Dipartimento delle politiche fiscali) e quelle di gestione della fiscalità (affidate alle agenzie). La definizione e l'attuazione del sistema di relazione fra Ministero ed Enti di gestione costituisce, pertanto, come affermato in una relazione del 16 marzo 2000 alla Commissione finanze della Camera dei Deputati, "lo snodo più delicato ed innovativo nella costruzione della riforma". E' da tale sistema, e dalla convenzione che verrà annualmente negoziata fra Ministero ed agenzie – e che del sistema costituisce in larga parte la concretizzazione in termini operativi – che dipenderà, in buona parte, il successo o meno della riforma. Senza dover con questo dover neppure sottovalutare il rischio – peraltro ben evidenziato nei documenti della Struttura interdisciplinare e di quella di consulenza – di compromissione dell'autonomia gestionale delle agenzie connesso alla inusualità, per la tradizionale attività della pubblica amministrazione in Italia, dei profili professionali, dei flussi innovativi, degli strumenti di intervento che sono richiesti ai fini dell'attuazione di un sistema di relazioni trasparenti, efficaci e non intrusive Ministero/agenzie.

Nella stessa ottica di evitare surrettizie forme di compromissione dell'autonomia gestionale delle agenzie vanno considerate anche le scelte da effettuarsi in ordine alle regole contabili ed alla gestione del personale e dell'informatica. Il regime contabile delle agenzie – che dovrà necessariamente conciliare i principi essenziali della contabilità pubblica con le regole prescritte dal codice civile per la contabilità economica di un bilancio di tipo aziendale – non potrà prevedere forme surrettizie di interferenza nella gestione degli Enti. Così come, né i problemi di rapporto con i sindacati, che inevitabilmente si porranno ai fini della riallocazione del personale, oltre che della sua formazione e riqualificazione professionale, né i problemi di posizionamento dell'*information*

technology, e della connessa esigenza di avvalersi di *partner tecnologici*, possono essere presi a pretesto per compiere, o per essere involontariamente indotti a compiere, la scelta centralistica di dislocazione in sede ministeriale delle relative funzioni.

2.3 Rilevanza pubblicistica dell'attività di acquisizione delle entrate: controlli interni sulle agenzie e ruolo del SeCIT.

Ciò non può tuttavia far dimenticare che, come prima sottolineato, il disegno di riforma non può ignorare che le agenzie esercitano funzioni che sono e sono destinate a rimanere genuinamente pubbliche. Ed è, peraltro, proprio nella oggettiva e **forte rilevanza pubblicistica** che caratterizza la funzione (prevalentemente fiscale) delle istituende agenzie che l'Amministrazione, nelle sue osservazioni ai rilievi formulati dalla Corte nella relazione dello scorso anno, indica la ragione per la quale si è per le stesse agenzie scelto il modello dell'**ente pubblico non economico** e non già un modello giuridico ad autonomia piena, quale sarebbe stato il modello dell'ente pubblico economico. Dalla valenza fortemente pubblicistica delle funzioni delle agenzie – già evidenziata dalla Corte nel referto dello scorso anno - discendono conseguenze di una certa importanza anche in termini di controlli, tanto interni quanto esterni.

Per quanto riguarda i **controlli interni**, è evidente, che, al di là della valutazione dei risultati di produzione rispetto agli obiettivi ed ai vincoli convenzionali da effettuarsi attraverso il sistema di programmazione e controllo (strategico e direzionale), il Ministero "snello" dovrà esercitare un'essenziale funzione di vigilanza anche sulla trasparenza, sull'imparzialità e sulla correttezza nell'applicazione delle norme fiscali, a tutela sia dell'erario che del contribuente, e comunque a garanzia della legalità. Lo impone l'orientamento ai risultati, che dovrà naturalmente caratterizzare le agenzie e che, in assenza di un'attività di vigilanza chiaramente percepita, potrebbe indurre a trascurare i profili di correttezza e di imparzialità. E lo impone, altresì, il già evidenziato rilievo che va assumendo l'applicazione di istituti alternativi all'accertamento di tipo

tradizionale (accertamento con adesione, acquiescenza, autotutela, ravvedimento operoso) ed il ricorso a strumenti di determinazione catastale del reddito delle imprese minori (studi di settore).

Tale funzione va naturalmente vista con riguardo alla ridefinizione dei compiti, della composizione, dell'organizzazione e delle modalità operative del SeCIT, la cui legge istitutiva, ai sensi dell'art.73, comma 7, del d.lgs. 30 luglio 1999, n.300, è destinata ad essere abrogata, insieme con le sue successive integrazioni e modifiche, con l'entrata in vigore del regolamento di organizzazione, disciplina degli uffici e dotazioni organiche del Ministero e del suo unico dipartimento, la cui emanazione è prevista dall'art.58, comma 3, dello stesso decreto. Le previsioni normative del d.lgs. n. 300/99, però, mentre esplicitamente prevedono, come si è detto, l'abrogazione della legge n. 146/80 istitutiva del Servizio, non dettano specifici indirizzi in ordine ai criteri da seguire per ridefinirne il ruolo all'interno del Ministero "snello". Gli articoli 56 e 59 del d.lgs. n. 300/99 contengono tuttavia disposizioni che si richiamano a quelle oggi attribuite al SeCIT. In particolare l'art.56, lettera a) stabilisce che il Ministero delle finanze svolge "analisi, indagini e studi sulle politiche fiscali e sulla loro attuazione, ai fini della valutazione del sistema tributario e delle scelte di settore in sede nazionale, comunitaria e internazionale". Si tratta, com'è evidente, della stessa funzione aggiuntiva attribuita al SeCIT dal d.lgs. n. 361/98 con l'istituzione della Sezione degli studi di politica economica e tributaria e di analisi fiscale, da, ovviamente raccordare ed unificare, in sede di regolamento, con le funzioni attualmente svolte dall'Ufficio centrale per gli studi di politica tributaria e di analisi fiscale, posto alle dipendenze del Segretario generale.

L'art. 59 del d.lgs. n. 300/99, da parte sua, stabilisce, fra l'altro, al comma 3, lettera c), che, come già prima ricordato, la convenzione annuale debba prevedere le modalità di vigilanza sull'operato di ciascuna agenzia sotto il profilo della trasparenza, dell'imparzialità e della correttezza nell'applicazione delle norme, con particolare riguardo ai rapporti con i contribuenti. E' una funzione di vigilanza di cui si è parimenti già sottolineata la rilevanza e la criticità e che

chiaramente si raccorda, sia pure circoscrivendola e in qualche modo precisandola, con quella originariamente attribuita al SeCIT sull'attività di accertamento degli uffici. L'attività svolta dal Servizio nel 1999, su direttiva del Ministro con il parere obbligatorio delle competenti Commissioni parlamentari, sembra essersi peraltro già mossa in questa ottica, in particolare con lo studio sulla tassazione delle società di capitale, con l'indagine sulla produttività comparata delle fonti d'innescio e con gli approfondimenti sul redditometro.

Ancor più centrato sull'espletamento di una funzione che anticipa quella appena richiamata dell'art.59, comma 3, lettera c) del più volte citato d.lgs. n. 300/99 appare il programma di attività del Servizio (Sezione controlli) per l'anno 2000:

- *per quanto riguarda il metodo*, innovando rispetto al passato, si prevede che i controlli sugli uffici, assicurando un'ampia diffusione sul territorio, assumano carattere parziale e vadano anche ad alimentare un'attività di studio intesa a verificare il funzionamento dei principali istituti del nuovo fisco (accertamento con adesione, conciliazione giudiziale, studi di settore);

- *per quanto attiene ai controlli sugli uffici* (da effettuarsi nei confronti di 94 strutture), essi sono indirizzati ad esaminare le modalità di espletamento di specifiche funzioni (accertamento, contenzioso, rimborsi);

- *relativamente ad indagini e studi*, ne sono previsti 12, riguardanti, fra l'altro, l'accertamento con adesione, la conciliazione giudiziale, l'autotutela, la riscossione, le sanzioni amministrative, i rimborsi;

- *per quanto concerne, infine, i controlli sui contribuenti*, essi riguarderanno, oltre a casi di sospetta evasione di grandi dimensioni, campioni significativi funzionali all'attività di controllo sugli uffici ed a quella di indagine e di studio.

L'evoluzione del SeCIT nell'organismo di vigilanza sull'operato delle agenzie sotto il profilo della trasparenza, dell'imparzialità e della correttezza potrà, pertanto, avvenire anche tenendo conto dei risultati dell'attività svolta nel 1999 e quelli dell'attività in corso per il 2000, l'una e l'altra programmate sulla

base della direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, che si sostituisce all'atto di indirizzo, e della specifica direttiva ministeriale al SeCIT, che prefigura lo specifico contenuto della convenzione per quanto riguarda, appunto, le modalità di vigilanza sull'operato della stessa agenzia.

Nessuna indicazione è invece rintracciabile, né nella normativa – sia primaria che secondaria – né nei documenti finora elaborati dalla Struttura interdisciplinare e da quella di consulenza, né nei resoconti delle audizioni parlamentari, per quanto attiene agli orientamenti che si intende seguire, in particolare, in ordine ai mutamenti da introdurre nel modello organizzativo e nelle modalità di reclutamento degli esperti. E ciò, per tenere conto, sia del diverso assetto complessivo del Ministero, sia dei rilievi in proposito formulati dalla Corte nelle precedenti relazioni al Parlamento, con i quali si era proprio inteso richiamare l'attenzione, da una parte, sulla persistente inadeguatezza funzionale del modello tuttora in essere, e, dall'altra, sulla scarsa trasparenza dei criteri di scelta dei 50 esperti che costituiscono il SeCIT.

Capitolo IX

Ministeri per le politiche sociali

1. Premessa: il contesto istituzionale e programmatico.

2. Politiche per l'occupazione: 2.1 *Il Quadro complessivo*; 2.2 *I Lavori socialmente utili - L.S.U.*; 2.3 *I Lavori di Pubblica Utilità - L.P.U.*; 2.4 *Quadro finanziario degli strumenti*; 2.5 *Analisi finanziaria delle Politiche dell'occupazione.*

3. Politiche pubbliche in sanità: attività di programmazione e dinamiche finanziarie: 3.1 *Il quadro di riferimento istituzionale*; 3.2 *Le linee programmatiche*: 3.2.1 Gli obiettivi di carattere prioritario; 3.2.2 L'integrazione tra assistenza sanitaria e sociale; 3.2.3 Il Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali; 3.2.4 Il Programma nazionale della qualità; 3.2.5 Il Piano straordinario per le grandi città; 3.2.6 L'edilizia sanitaria: l'attuazione della seconda fase del programma di investimenti ex art. 20 legge n. 67/1988; 3.3 *Le dinamiche finanziarie*: 3.3.1 Le misure indicate nei D.p.e.f. e nel collegato per il 1999; 3.3.2 La costruzione delle previsioni e gli andamenti della gestione; 3.4 *I disavanzi pregressi ed il Patto di stabilità*; 3.5 *L'analisi funzionale della spesa sanitaria nel rendiconto dello Stato.*

4. Analisi finanziaria delle politiche di protezione sociale: 4.1 *Spesa previdenziale*; 4.2 *Interventi diversi di spesa sociale.*

1. Premessa: il contesto istituzionale e programmatico.

La centralità delle politiche sociali nei programmi governativi era sottolineata nei Documenti di Programmazione Economico-Finanziaria 1998-2000 e 1999-2001, che evidenziavano le difficoltà, manifestatesi in tutti i Paesi europei,

tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, in ordine ai profili e dalle garanzie della cittadinanza sociale. In particolare venivano evidenziate la precarietà degli equilibri finanziari, in relazione ai mutamenti del mercato del lavoro ed alle innovazioni nei processi produttivi; l'inadeguatezza dei servizi a fronte dell'intensa transizione demografica in corso; gli elementi di iniquità sul piano intragenerazionale ed intergenerazionale; l'inefficienza ed inefficacia rispetto alla varietà ed alla variabilità delle domande dei cittadini. Gli interventi previsti in campo assistenziale, associati ai provvedimenti in tema di riqualificazione della spesa sociale, di sostegno al reddito, di politiche attive del lavoro, di istruzione e formazione, tendevano dunque a riequilibrare il sistema.

Tali problemi, come è noto, erano stati in parte affrontati nel complesso processo di riforma avviato, sin dal 1992 nei settori nevralgici dei regimi pensionistici obbligatori e complementari e della sanità, coinvolgendo anche i profili della regolazione del mercato del lavoro, della formazione, e dell'istruzione.

Nella complessa evoluzione del *welfare state*, il D.p.e.f. 1998-2000 sottolineava, tra gli altri obiettivi principali, la problematica inerente alla previdenza e poneva l'accento sull'esigenza di intervenire al fine di limitare l'onere complessivo della spesa pensionistica, anche sulla base delle tendenze demografiche e del loro impatto sugli equilibri finanziari. Veniva infatti considerato il rilievo del confronto internazionale sulla protezione sociale nel cui ambito si registrava "una più allarmante situazione di instabilità del sistema pensionistico italiano rispetto a quello degli altri Paesi industrializzati".

Nell'anticipare che un'*analisi sulla previdenza* è stata programmata dalla Corte in termini compiuti in un contesto autonomo, rispetto alla relazione sul rendiconto per l'esercizio 1999¹, vanno comunque fatte alcune considerazioni in questa sede.

¹ In adempimento alla delibera delle Sezioni riunite n.3/2000 con la quale sono stati approvati "Criteri generali e indirizzi di coordinamento per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione".

Si coglie, infatti, l'occasione per ricordare che nella prospettiva del *Programma di stabilità per l'Italia*, si prevede una crescita della spesa pensionistica, in rapporto al PIL, costante fino al 2015, con un incremento di 1,4 punti percentuali, dal 1998 al 2015 (dal 14,2% al 15,6%) per poi attenuarsi, con un ritmo di crescita più lento, per raggiungere il punto massimo nel 2031 con un livello del 15,8% del PIL. Tale prospettiva prevede dal 2031 l'inizio della fase decrescente di tale rapporto, fino a raggiungere il 14,2% nel 2045.

Sempre nel documento del *Programma di stabilità* viene ritenuto simile a quello registrato nel precedente esercizio l'andamento della spesa pensionistica del 1999 e tale risultato viene riferito ad una diversa combinazione fra produttività ed occupazione in grado di produrre un contenimento della spesa tale da compensare la rilevata più contenuta (sia pure in lieve misura) crescita del PIL rispetto al recente passato.

Nella *Relazione generale sulla situazione economica del Paese* per il 1999, il livello della spesa pensionistica sul PIL viene indicato, per il 1999, nel 14,6%. L'incremento, rispetto al 1998, viene addebitato alla circostanza che, nel corso del 1999, si siano verificati quei pensionamenti per anzianità che, per effetto del collegato alla finanziaria per il 1998 (legge n. 449/97) e dei provvedimenti conseguenti, non avevano avuto corso; altri aspetti hanno invece agito in termini correttivi, come l'adeguamento alla dinamica dei prezzi, avvenuto nella stessa misura del 1998 (+1,7%) e l'assenza di conguagli per recuperi fra inflazione programmata e realizzata.

Sull'andamento nel breve e medio periodo della spesa pensionistica influiscono, sia aspetti normativi che determinano ritardi sugli effettivi pensionamenti, come si è indicato sopra, sia fenomeni indotti dalla prospettiva di un cambiamento del regime pensionistico.

Va registrata una flessione della spesa per *indennità di fine rapporto* (-18%), dovuta allo slittamento dell'adozione dei nuovi trattamenti (previsto dalla manovra

di bilancio per il 1997) ed all'effetto delle riliquidazioni dei trattamenti ai sensi della legge n. 662/96.

Per quanto attiene alle *Pensioni sociali* si registra una crescita della spesa relativa (dell'8,8%), dovuta ai nuovi importi mensili indicati nella manovra di bilancio per il 1999.

Di particolare interesse è l'analisi che prende in considerazione le prestazioni distinte per funzione² e per tipologia, secondo i parametri *dell'evento, del rischio e del bisogno*³, dalla quale è tratta la seguente tabella, che inquadra la funzione *Previdenza* nella sua globalità, e nel contesto più generale della *Protezione sociale*.

**PRESTAZIONI DI PROTEZIONE SOCIALE SECONDO L'EVENTO, IL RISCHIO
E IL BISOGNO PER FUNZIONE E PER TIPO DI PRESTAZIONE**

Istituzioni pubbliche							(in miliardi)	
ANNO 1998								
Funzione e tipo di prestazione	di Malattia	Invalità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Disoccu- pazione	TOTALE	
Previdenza	3.720	12.168	11.447	239.595	52.411	8.501	327.842	
- Pensioni e rendite		11.924		226.340 (b)	52.411 (c)	290.675		
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro				12.333			12.333	
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	3.720		2.469				6.189	
- Indennità di disoccupazione						7.162	7.162	
- Assegno di integrazione salariale						1.339	1.339	
- Assegni familiari			8.973 (d)			8.973		
- Altri sussidi e assegni (a)		244	5	922			1.171	

(a) Comprende: equo indennizzo, liquidazioni in capitale, assegni, indennità, sussidi complementari al reddito.

(b) Comprende: 196.661 mld erogati dagli Enti di Prev., 3.249 mld erogati dallo Stato, 854 mld erogati da altre Ist. Pubb., 25.576 mld di pensioni di inval. erogate a beneficiari che sono in età per percepire una pensione di vecchiaia.

(c) Comprende: 51.216 mld erogati dagli Enti di Previdenza (di cui 49.413 mld sono pensioni indirette e 1.803 mld rendite indirette), 924 mld erogati dallo Stato, e 271 mld erogati da altre Istituzioni pubbliche.

(d) Comprende: 7.856 mld erogati dagli Enti di Previdenza, 420 mld erogati dallo Stato e 697 mld erogati da altre Istituzioni pubbliche.

² Adottata da Eurostat, per il confronto tra le prestazioni sociali dei differenti Paesi.

³ Contenuta nella Relazione sulla situazione economica del Paese 1999.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(in miliardi)

Funzione e tipo di prestazione	ANNO 1999						Disoccupazione	TOTALE
	Malattia	Invalidità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti			
<i>Previdenza</i>	3.970	13.344	12.103	250.312	57.563	8.901		346.193
- Pensioni e rendite				239.231 (b)	57.563 (c)			309.900
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro		13.106		10.108				10.108
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	3.970		2.618					6.588
- Indennità di disoccupazione						7.601		7.601
- Assegno di integrazione salariale						1.300		1.300
- Assegni familiari			9.480 (d)					9.480
- Altri sussidi e assegni (a)		238	5	973				1.216

(a) Comprende: equo indennizzo, liquidazioni in capitale, assegni, indennità, sussidi complementari al reddito.

(b) Comprende: 206.560 mld erogati dagli Enti di Prev., 3.368 mld erogati dallo Stato, 842 mld erogati da altre Ist. Pubb., 28.461 mld di pensioni di inval. erogate a beneficiari che sono in età per percepire una pensione di vecchiaia.

(c) Comprende: 56.337 mld erogati dagli Enti di Previdenza (di cui 54.377 mld sono pensioni indirette e 1.960 mld rendite indirette), 958 mld erogati dallo Stato, e 268 mld erogati da altre Istituzioni pubbliche.

(d) Comprende: 8.336 mld erogati dagli Enti di Previdenza, 425 mld erogati dallo Stato e 719 mld erogati da altre Istituzioni pubbliche.

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese 1999 - Ministero del tesoro e della programmazione economica

Estrapolando le rilevazioni attinenti a *Invalidità*, *Vecchiaia* e *Superstiti*, corrispondenti al comparto IVS, si constata come, le pensioni e le rendite che ad esso si riferiscono, raggiungano, nell'esercizio 1999, 309.900 mld rispetto ai 290.675 mld dell'esercizio 1998, con un incremento del 6,61%.

Tale incremento è, in termini disaggregati, del 9,91% (13.106 mld del 1999 rispetto agli 11.924 del 1998) per *Invalidità*, del 5,69% (239.231 mld nel 1999 e 226.340 nel 1998) per *Vecchiaia* e del 9,71% (57.503 nel 1999 e 52.411 nel 1998) per *Superstiti*.

Gli analoghi rapporti del 1998 sul 1997 danno un decremento del 7,10% (11.924 su 12.836) per *Invalidità*, un incremento del 2,18% (226.340 su 221.497) per *Vecchiaia* ed un decremento del 2,42% (52.411 su 53.677) per *Superstiti*.

Ponendo l'accento sui trattamenti pensionistici di *Vecchiaia*, nel cui ambito sono ricompresi quelli per *Anzianità*⁴, si trova conferma di un incremento sull'esercizio precedente, superiore (5,69%) rispetto a quello riscontrato nel rapporto 98-97 (2,42%), ma influiscono su di esso, come si è visto, fattori eterogenei.

Dall'esame della *Stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2000 e del fabbisogno di cassa al 31 dicembre 1999*, emerge dal conto degli Enti previdenziali, per quel che attiene alla spesa pensionistica, il particolare aggravio (di circa 13.000 mld) dovuto all'entrata a regime del pagamento delle pensioni ai minorati civili e, nello stesso tempo, alla mancata economia che era stata contabilizzata nel 1998 per la *mensilizzazione* del pagamento delle pensioni erogate dall'INPS.

Di segno contrario, è invece la *cartolarizzazione* dei crediti INPS che ha prodotto un ricavo di 8.000 mld⁵.

Si registra, comunque, la conferma dell'andamento ascensionale della spesa pensionistica e, conseguentemente, secondo le previsioni contenute nel *Programma di Stabilità*, che individuano il *picco* del 2031, con il raggiungimento del 15,8 del PIL, il confronto con gli altri Paesi dell'Unione Europea vede ancora l'Italia in prima linea per tale spesa.

Nel D.p.e.f. 1999-2001 non si riscontra una specifica attenzione alla materia pensionistica, anche in relazione al complesso dibattito politico-sociale, per il quale non si è ritenuto di intervenire sulla materia. Si è invece polarizzata l'attenzione sugli strumenti di sostegno al reddito per i lavoratori disoccupati o in cerca di prima occupazione, nel quadro del completamento del ridisegno delle

⁴ Le pensioni di *vecchiaia* sono corrisposte ai lavoratori che abbiano raggiunto una determinata età anagrafica e possano far valere un certo periodo o numero di contribuzioni, mentre le pensioni di *anzianità* spettano a coloro che possono vantare un determinato periodo minimo di iscrizione, a forme previdenziali obbligatorie e di contribuzione, a prescindere dall'età anagrafica.

⁵ Nello stesso documento vengono indicate le possibili cause della minore crescita della spesa pensionistica, rispetto alle previsioni, ed, in particolare, si cita la minore base "espandibile" rilevata in sede di consuntivo 1998, nonché lo slittamento al 2000 di alcuni miglioramenti economici previsti dalla normativa, e la mancata corresponsione, nell'arco dell'ultimo trimestre 1999, di arretrati sia inerenti a ricostituzione di pensioni sia a

politiche attive del lavoro, con particolare riferimento alla formazione, incrementandone l'efficacia in termini di reinserimento dei lavoratori nel circuito produttivo, riducendo la durata del periodo di inattività, favorendo la mobilità dei lavoratori ed innalzando l'efficienza del mercato del lavoro. In particolare, la disoccupazione di lunga durata veniva assunta come priorità da contrastare, da un lato con misure macroeconomiche di sostegno alla domanda di occupazione, dall'altro con interventi di carattere microeconomico, centrati sulla riqualificazione professionale e sull'incentivazione delle imprese e dei lavoratori all'attivazione di rapporti di lavoro, anche temporanei. In tale contesto era evidenziato l'intento di completare il processo di decentramento amministrativo dei servizi per il lavoro.

Ulteriori obiettivi erano rappresentati dalla previdenza complementare; dagli interventi per le pari opportunità tra uomini e donne; dagli interventi assistenziali ed a sostegno delle famiglie. Per le politiche dell'assistenza il Governo intendeva completare quanto contenuto negli accordi siglati con le parti sociali, attraverso l'approvazione della legge-quadro sull'assistenza, intervenendo in modo sistematico ed efficace nei confronti delle famiglie e dei minori in condizioni di difficoltà economica e sociale, per affrontare i problemi, connessi con l'allungamento della vita, del crescente numero di cittadini non autosufficienti; per consolidare la sperimentazione del "reddito minimo di inserimento". La ridefinizione del contesto normativo doveva ispirarsi ai principi di coinvolgimento attivo delle Regioni, delle Province e dei Comuni nel quadro di indirizzi strategici concordati con i Ministeri competenti, oltre che dei soggetti del terzo settore (no profit) in un quadro di regole finalizzato a garantire efficienza e qualità dei servizi. L'intento era dunque di potenziare i servizi alla persona, a complemento e in alternativa ai trasferimenti monetari, di dare centralità agli obiettivi di integrazione/reintegrazione nella sfera sociale e produttiva, di razionalizzare le misure di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà e di proseguire le politiche

prime liquidazioni, dovuta ai rischi legati al *millennium bug*, ma vengono anche considerate carenze di

a sostegno delle famiglie. In tale contesto programmatico si inseriva anche la politica sociale della casa, valorizzando il ruolo strategico del patrimonio abitativo pubblico e provvedendo con misure finanziarie a carattere compensativo per le famiglie che, pur trovandosi nelle condizioni per averne titolo, non potessero accedere agli alloggi pubblici per mancanza degli stessi.

Anche nel D.p.e.f. 2000-2003 è ribadito l'intento di combattere l'esclusione sociale e proseguire la riqualificazione del sistema socio-sanitario, indicando tra le priorità dell'azione di Governo la ridefinizione delle politiche sociali ed il sostegno delle responsabilità familiari, anche per le conseguenze occupazionali di una espansione dei servizi sociali. In particolare, il Governo si impegna a favorire una pronta approvazione della riforma della legge quadro dell'assistenza e delle politiche sociali, per qualificare la spesa sociale puntando sulla creazione di una rete integrata di interventi e servizi alla persona ed alla famiglia, capace di offrire su tutto il territorio nazionale opportunità per la piena integrazione dei soggetti deboli e di quelli esposti a rischio di povertà.

In campo sanitario il programma del Governo si indirizzava nelle direttrici dell'attuazione della riforma del Servizio sanitario nazionale, attraverso il completamento del processo di aziendalizzazione e di regionalizzazione del servizio, anche in relazione ai principi introdotti in materia di federalismo fiscale; della riorganizzazione dell'amministrazione centrale sanitaria, per renderla più funzionale alle esigenze di un sistema fortemente decentrato; della qualificazione professionale e formazione manageriale, anche per responsabilizzare i dirigenti rispetto agli obiettivi; della riqualificazione dell'edilizia sanitaria, dell'ammodernamento tecnologico e della sicurezza delle strutture; dell'integrazione del sistema informativo sanitario con gli altri sistemi della Pubblica amministrazione.

A tale contesto programmatico del Governo si accompagna, nell'ampia riforma delle strutture centrali e territoriali del Governo, nella logica ispirata ai

principi di sussidiarietà e di autonomia sottesi alla legge n. 59/1997, il ridisegno delle amministrazioni centrali, attuato con d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, che agli artt. 45 e sgg. prevede la istituzione dell'unitario ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. La nuova figura - operativa, come è noto a partire dalla prossima legislatura - ricomprende le aree funzionali e le risorse dei ministeri del lavoro e della previdenza sociale e della sanità, insieme a quelle già attribuite al Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri (anch'essa riformata in base al coevo d.lgs. n. 303/1999).

In tale evoluzione dell'ordinamento ed in coerenza alla rilettura in termini funzionali delle risultanze del rendiconto generale dello Stato (art. 13 d.lgs. n. 279/1997), si è dunque ritenuto di riaggregare unitariamente le risorse ascrivibili alle politiche sociali, nell'avvertenza che, proprio in coerenza all'accennato quadro riformatore, restano peraltro escluse notevoli poste concettualmente riconducibili ai moderni sistemi di *welfare*, come la formazione e l'istruzione.

Nella aggregazione operata, che segue la disarticolazione propria della classificazione COFOG, risultano 231.564 mld di stanziamenti definitivi, che con 1.396,1 mld di residui di stanziamento, portano ad una massa impegnabile pari a 232.960 mld, sui quali gli impegni totali sono pari 226.355 mld (oltre il 97%); sulla massa spendibile, cui concorrono 45.606 mld di residui iniziali, i pagamenti totali sono pari a 237.100 mld (85,5% della massa spendibile e 91,1% delle autorizzazioni di cassa).

La riaggregazione coinvolge, sul versante degli apparati, numerose amministrazioni centrali. Sotto il profilo anche quantitativo le risorse maggiori sono gestite dal Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica (104.540 mld di stanziamenti definitivi) e del lavoro (95.742 mld di stanziamenti definitivi), seguiti a distanza dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con 17.751 mld. Risorse quantitativamente minori, ma con delicati compiti di regolazione ed anche di gestione attiva sono riferite ai ministeri dell'interno (6.540 mld), della difesa (2.534,7 mld), della sanità (2.278,6 mld); quote ancora

minori, ma sottese a funzioni di rilievo sono quelle dei ministeri dei lavori pubblici (836 mld), delle finanze (744,7 mld), di grazia giustizia (276,4 mld), dei trasporti e della navigazione (154 mld), della pubblica istruzione (83,3 mld), dei beni culturali (48,5 mld), degli affari esteri (32,9 mld).

Nella disaggregazione in termini funzionali le grandi voci che contribuiscono alle politiche sociali sono rappresentate dalla div. 7 *sanità* con 78.317 mld di stanziamenti definitivi, in larga parte impegnati (96,6%), e che uniti ai 35.712 mld di residui iniziali, con una massa spendibile di 114.029 mld, registra pagamenti totali per 90.917 mld (79,7% sulla massa spendibile; 89,8% sulle autorizzazioni di cassa) e dalla div. 10 *protezione sociale*.

Quest'ultima indica infatti stanziamenti definitivi per 135.018 mld, che uniti ai 524,8 mld di residui di stanziamento, evidenzia una massa impegnabile pari a 135.542 mld, sulla quale risultano impegnati 133.299 mld (98,3%); 4.961,6 mld di residui iniziali contribuiscono ad una massa spendibile di 139.979 mld, su cui si registrano pagamenti totali per 130.309,7 mld (93,1% sulla massa spendibile; 96,7% sulle autorizzazioni di cassa). La complessità qualitativa e quantitativa della divisione 10 porta dunque alla necessaria analisi finanziaria del 2 livello di classificazione: in primo luogo la *Malattia ed invalidità, Vecchiaia, Superstiti*, nel cui ambito ricostruire ed enucleare la spesa previdenziale (all'interno di una classificazione internazionale non direttamente ispirata a tale categoria); in secondo luogo le altre f.o. *Famiglia, Alloggi, Esclusione non altrimenti classificabile; Protezione sociale non altrimenti classificabile*, che se pure assorbono minori risorse di bilancio, corrispondono a precisi intendimenti programmatici ed a forti esigenze sociali.

Approccio in parte diverso richiede invece l'analisi delle risorse ricomprese nella div. 7, che attengono unitariamente alle politiche sanitarie, oggi orientate sia a livello decisionale che finanziario ad un marcata accentuazione degli interventi e delle risorse regionali; ciò comporta una duplice conseguenza nell'analisi finanziaria: da un lato la necessità di ricorrere - sia pure per una ricostruzione non