

## Capitolo IX

**Ministero del lavoro e della previdenza sociale****Sintesi e conclusioni.****1. Direttive e programmi.**

**2. Analisi dell'organizzazione:** 2.1. *Attuale configurazione dell'organizzazione;*  
2.2 *Il Servizio di controllo interno.*

**3. Analisi finanziaria:** 3.1. *Analisi per funzioni-obiettivo;* 3.2. *Analisi per Centri di Responsabilità;* 3.3. *Analisi per categorie economiche.*

**4. Politiche dell'occupazione:** 4.1. *Il Quadro complessivo;* 4.2. *I Lavori socialmente utili - L.S.U.;* 4.3 *I Lavori di Pubblica Utilità -L.P.U.;* 4.4. *Quadro finanziario degli strumenti.*

**5. Analisi finanziaria delle Politiche dell'occupazione.****6. La politica previdenziale.****7. Analisi finanziaria della Politica previdenziale.**

**8. Aspetti di particolare rilievo:** 8.1 *Agenzie dell'impiego;* 8.2 *Cooperazione;* 8.3 *Commissione di vigilanza sui Fondi Pensione;* 8.4 *Formazione professionale.* 8.5. *S.I.L.- Sistema Informativo Lavoro.*

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## 1999 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

| Funzione obiettivo                                                                                  | Stanziamenti<br>Definitivi | Autorizzazioni<br>di cassa | di cui in<br>C/Capitale | Impegni           | Impegni<br>effettivi | Pagamenti         | Importi in milioni di lire |                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------|-------------------------|-------------------|----------------------|-------------------|----------------------------|------------------|
|                                                                                                     |                            |                            |                         |                   |                      |                   | Residui totali             | Economie         |
| 4.1.2.1 - Pianificazione del mercato del lavoro                                                     | 397.890                    | 422.231                    | 9.727                   | 372.650           | 368.081              | 352.287           | 82.252                     | 30.946           |
| 4.1.2.2 - Collocamento e misure per promuovere l'occupazione                                        | 11.517.795                 | 11.360.611                 | 69.453                  | 11.478.684        | 11.156.436           | 10.151.880        | 3.846.752                  | 294.493          |
| 4.1.2.3 - Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse, anche a seguito di calamità      | 315.000                    | 380.000                    | 305.000                 | 315.000           | 315.000              | 86.744            | 366.315                    | 4.638            |
| 4.1.2.4 - Sgravi contributivi per le aree depresse                                                  | 3.927.878                  | 4.807.078                  |                         | 3.911.537         | 3.911.537            | 4.192.460         | 712.077                    | 84.140           |
| 4.1.2.5 - Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro                                | 37.504                     | 40.849                     | 39                      | 29.572            | 29.548               | 27.986            | 4.233                      | 11.040           |
| 4.1.2.6 - Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali                                     | 443.683                    | 460.136                    | 20                      | 441.856           | 441.844              | 405.975           | 110.480                    | 3.182            |
| 4.1.2.7 - Regolamentazione, vigilanza e sostegno per la cooperazione                                | 56.426                     | 65.820                     | 100                     | 53.597            | 53.512               | 35.191            | 60.361                     | 17.346           |
| 4.1.2.8 - Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro                                | 22.080                     | 26.628                     | 12.367                  | 19.563            | 12.975               | 17.735            | 21.119                     | 2.824            |
| 4.8.1.1 - Ricerca nel settore del lavoro                                                            | 833                        | 865                        | 13                      | 633               | 625                  | 584               | 154                        | 200              |
| 10.1.1.1 - Rimborsi all'INAIL per gli infortuni sul lavoro                                          | 243.353                    | 239.472                    |                         | 242.947           | 242.947              | 17.888            | 398.216                    | 12.916           |
| 10.1.2.1 - Trasferimenti e spese per le pensioni di invalidità civile                               | 0                          | 215                        |                         | 0                 | 0                    | 5                 | 210                        | 0                |
| 10.2.1.1 - Trasferimenti alle gestioni previdenziali                                                | 63.097.721                 | 63.098.203                 | 194                     | 62.181.102        | 62.181.051           | 62.180.486        | 42.351                     | 917.555          |
| 10.4.1.1 - Trasferimenti e assistenza alle famiglie per protezione sociale                          | 3.311.000                  | 3.361.000                  |                         | 3.311.000         | 3.311.000            | 3.311.000         | 0                          | 50.000           |
| 10.5.1.1 - Sussidi di disoccupazione per pensionamenti anticipati o per cassa integrazione guadagni | 11.848.539                 | 11.639.603                 | 84.692                  | 11.790.405        | 11.420.388           | 10.873.478        | 3.370.330                  | 552.732          |
| 10.5.1.2 - Formazione e qualificazione professionale                                                | 234.595                    | 234.849                    | 226.070                 | 232.280           | 232.210              | 231.937           | 1.237                      | 2.117            |
| 10.7.1.1 - Lotta alla droga e recupero dei tossicodipendenti                                        | 2.000                      | 10.725                     |                         | 2.000             | 2.000                | 0                 | 6.889                      | 3.836            |
| 10.9.1.1 - Pianificazione, regolamentazione e vigilanza della politica previdenziale                | 286.572                    | 300.753                    | 7.541                   | 273.809           | 269.932              | 263.363           | 44.537                     | 15.873           |
| 10.9.1.3 - Interventi per la ricostruzione e indennizzi per calamità                                | 113.106                    | 113.320                    |                         | 113.106           | 113.106              | 100.005           | 20.864                     | 0                |
| <b>TOTALE AMM.NE</b>                                                                                | <b>95.835.973</b>          | <b>96.562.357</b>          | <b>715.217</b>          | <b>94.769.742</b> | <b>94.062.193</b>    | <b>92.249.004</b> | <b>9.088.377</b>           | <b>2.003.838</b> |

**Sintesi e conclusioni.**

Il Ministero del lavoro si trova a vivere un'importantissima fase che vede la materia dell'occupazione costituire una *priorità*, nelle scelte di politica del Governo, del più alto livello. Del resto, tale materia, con il Trattato di Amsterdam, è divenuta, insieme a quella dei *diritti dei cittadini*, la *priorità* dell'Unione Europea.

Inoltre, si profila una riforma di grande rilievo, prevista dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, che dovrà riunire in un unico *Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali*, comunemente detto del *Welfare*, tutte le competenze, attualmente attribuite ai ministeri del *Lavoro*, della *Sanità* e degli *Affari sociali*.

Tutto ciò in un contesto che rafforza l'azione di *policy* dell'amministrazione centrale che, nell'attuale struttura, attengono, da un lato alle politiche dell'occupazione e tutela dei lavoratori e, dall'altro alla politica previdenziale, dovendo essere realizzato, nel contempo, il processo di decentramento funzionale in materia di mercato del lavoro, iniziato, in base alla legge 59/97 ed all'art.7 del d.lgs. n. 469/97, con il d.P.C.M. 9 ottobre 1998, con il quale si è provveduto ad individuare le risorse da trasferire alle Regioni ed agli Enti locali lasciando a Regioni ed Enti locali la gestione del *collocamento* e del *mercato del lavoro*.

L'anno 1999 ed il primo scorcio del 2000 hanno dunque visto impegnata l'Amministrazione su questi fronti, come anche su quello importantissimo della dismissione degli immobili degli Enti previdenziali.

L'analisi che viene svolta nella relazione mette, peraltro, in luce come l'Amministrazione abbia incontrato difficoltà nel portare avanti i processi innovativi resi necessari dalle evoluzioni del sistema complessivo, e, certamente, ha pesato in termini consistenti la carenza degli interventi normativi delegati previsti dalla legge 17 maggio 1999, n. 144 costituente il *collegato ordinamentale lavoro*, e ritenuta un punto di grande rilievo negli adempimenti previsti dal *Patto sociale* del 22 dicembre 1998.

In particolare, si fa riferimento alla riforma degli *ammortizzatori sociali* - del cui termine per l'esercizio della delega, già differito al 30 aprile 2000, è stato previsto l'ulteriore differimento al 31 marzo 2001, ma il disegno di legge (Atto Senato 4470) che prevede tale dilazione e reca, a tal fine, "modifiche alla legge 17 maggio 1999, n.144, concernente gli incentivi all'occupazione e gli ammortizzatori sociali" è stato solo di recente (24 maggio) approvato da tale ramo del Parlamento ed è attualmente all'esame dell'11<sup>a</sup> Commissione della Camera dei deputati<sup>1</sup> - nonché a quella degli Enti previdenziali, che al momento è stata realizzata solo con il d.lgs. 23 febbraio 2000, n.38 riguardante la materia dell'*assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali* di competenza dell'I.N.A.I.L.

Per quanto attiene alla materia dei *lavori socialmente utili*, il previsto decreto legislativo, il n.81, è stato emanato il giorno della scadenza del termine (il 28 febbraio 2000).

Al riguardo, va detto che si constata come con tale decreto legislativo, aldilà dell'armonizzazione della disciplina di settore (contenuta nel d.lgs. n. 468/97), con quella del d.lgs. n. 469/97<sup>2</sup>, abbia perseguito, soprattutto lo scopo di favorire il c.d. *svuotamento* del bacino dei *lavori socialmente utili*, che costituisce un impegno prioritario, per poter effettivamente razionalizzare il sistema attraverso l'effettivo decollo dei *Lavori di pubblica utilità* e che si rivela particolarmente difficile.

In sostanza la nuova normativa tenta di correggere il sistema attraverso la doppia leva di

<sup>1</sup> Nella relazione al *disegno di legge*, l'esigenza di detto rinvio viene rinvenuta nella carenza di idonee risorse finanziarie, non potendo essere utilizzate quelle "eventualmente disponibili", prevedendo l'art.45, comma 13 della legge n. 144/99 che l'esercizio della delega non deve comportare oneri aggiuntivi e, dunque, in sostanza, si attende la legge finanziaria per il 2001.

<sup>2</sup> Che, in attuazione della legge n. 59 del 1997, come modificata dalla legge 15 maggio 1997, n. 127, contenente il conferimento a regioni ed enti locali di funzioni e compiti in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro, conferisce alle regioni ad agli enti locali le funzioni ed i compiti in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro.

incentivi e di un rigoroso sistema di controllo cui corrisponde una disciplina sanzionatoria.

Sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, si nota come, mentre appare definito il trasferimento a Regioni e Province delle risorse umane e sia in corso di definizione quello delle risorse finanziarie, non altrettanto può dirsi per le risorse strumentali.

In particolare, si pone il problema del S.I.L. - Sistema Informativo Lavoro in quanto le modalità ed i termini per il passaggio delle risorse di *hardware* e *software* riguardanti le funzionalità del S.I.L. alle singole Regioni<sup>3</sup> avrebbero dovuto essere regolati con apposite convenzioni che dovevano essere stipulate entro 60 giorni decorrenti dall'entrata in vigore dei dd.P.C.M. del 9 agosto 1999, concernenti il trasferimento operativo delle risorse alle 15 regioni a statuto ordinario.

Peraltro ancora non risultano essere stati emanati i provvedimenti né stipulate le convenzioni in discorso; il che, non può non implicare pesanti ripercussioni sulla funzionalità dell'intero sistema; è importante sottolineare, sul punto, che il progetto in discorso è giustificato e vede fondata la propria funzionalità proprio nella assoluta completezza della «copertura» dell'intero territorio, come peraltro previsto dal d.lgs. n. 469/97.

Sempre sotto l'aspetto dell'organizzazione amministrativa, si evidenzia l'urgenza di realizzare la riforma complessiva dell'amministrazione la cui struttura va certamente adeguata ai relevantissimi compiti di *policy*, amplificati anche dai nuovi strumenti di politica del lavoro (lavoro temporaneo, autoimpiego, formazione nelle sue varie esplicazioni, etc.) recuperando un rapporto funzionale tra Centri di responsabilità ed uffici periferici (che costituiscono i Centri di costo) i quali mantengono una grande rilevanza, sia perché al trasferimento delle funzioni in materia di collocamento e mercato del lavoro corrisponde un aumento delle competenze in materia di *controversie del lavoro*, per il settore pubblico, sia per la maggiore importanza dell'attività ispettiva.

In tale contesto, si attende una celere strutturazione del nuovo sistema di controllo interno, quale disegnato dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, perché, soprattutto il controllo *strategico* costituisca l'effettivo raccordo fra l'*indirizzo politico* e la *gestione amministrativa* e permetta, dunque di monitorare effettivamente i risultati raggiunti e la loro adeguatezza agli obiettivi indicati nelle direttive del Ministro.

Ed è proprio su tale aspetto che va appuntata l'attenzione dell'Amministrazione. Mentre, infatti, si apprezza la maggiore incisività dell'azione di indirizzo politico che si è esplicata anche in direttive in una materia di grandissima attualità, quella delle dismissioni degli immobili degli Enti previdenziali - laddove al Ministro del lavoro è stata attribuita dall'ultima legge finanziaria, la legge 23 dicembre 1999, n. 488, la possibilità di esercitare *poteri sostitutivi*, in caso di inerzia da parte degli Enti previdenziali - non altrettanto può dirsi in ordine agli effettivi riscontri alle direttive, sul piano della gestione amministrativa.

In realtà, si rileva la carenza di un'effettiva attività di monitoraggio, e la stessa viene evidenziata dall'analisi finanziaria. Tale carenza comporta poi, come si è sottolineato nella parte dedicata alle Politiche dell'occupazione, conseguenze particolarmente negative quando attiene agli strumenti di politica attiva del lavoro.

La mancanza di una rilevazione effettiva dei risultati che dall'adozione di detti strumenti dovrebbero conseguire non permette infatti di realizzare i necessari correttivi, rende inevitabili interventi normativi per ristabilire il governo dello strumento (ne costituisce un esempio il citato d.lgs. 28 febbraio 2000, n. 81 del che riforma i Lavori Socialmente Utili), ovvero, porta a rinviare una riforma urgente (è il caso di quella degli *Ammortizzatori sociali*), per la carenza di risorse finanziarie adeguate.

<sup>3</sup> In sostanza, vengono trasferite alle Regioni le risorse hardware, software e di rete già in dotazione alle Agenzie per l'Impiego ed alle Sezioni Circoscrizionali per l'Impiego ed il Collocamento in Agricoltura (di seguito denominate Scica), con il connesso onere di manutenzione e conduzione degli impianti, mentre il Ministero mantiene i diritti esclusivi sul software di cui risulta comunque proprietario, mantenendo gli oneri relativi allo sviluppo dello stesso.

### 1. Direttive e programmi.

Nella passata relazione si era sottolineato come la Direttiva del Ministro per l'esercizio 1998 fosse stata emanata in due tempi: in un primo momento (con un decreto del 9 gennaio 1998), ai sensi dell'art. 3, comma 2 del d. lgs. 7 agosto 1997, n. 279, erano stati definiti gli obiettivi generali dell'azione amministrativa di competenza dei singoli centri di responsabilità ed assegnate ai dirigenti generali le risorse finanziarie risultanti dai capitoli di spesa affidati in gestione ai singoli centri di responsabilità e, successivamente con notevole ritardo (con un decreto del 14 maggio 1998) erano stati indicati (ai sensi degli art. 3 e 14 del d.lgs. n. 29/93) gli obiettivi e le priorità dell'azione amministrativa.

La "peculiarità" del procedimento adottato era stata, quindi, sottolineata in quanto ritenuta in contrasto con il principio di "contestualità" di indicazione degli *obiettivi* e di attribuzione delle risorse, che discende normativamente dall'art. 14 del d.lgs. n. 29/93, come sostituito dall'art. 9 del d.lgs. n. 80 del 1998, principio del resto "in re ipsa" e basato sulla constatazione logica che l'attribuzione delle risorse debba fondarsi sull'individuazione degli obiettivi e delle priorità.

Nell'esercizio 1999, rispetto alla situazione descritta, si è registrato un sensibile progresso sotto diversi profili.

In primo luogo, la *direttiva*, emanata il 19 gennaio 1999, non ripete l'anomalia registrata in precedenza, ma, soprattutto, nella parte dedicata agli *Indirizzi di carattere generale, alla organizzazione degli uffici ed alla gestione delle risorse umane*, non si limita ad un'elencazione dei compiti istituzionali, ma stabilisce determinate priorità, le quali, in particolare, attengono all'esigenza di disporre un monitoraggio dei dati e dei flussi finanziari relativi agli *interventi di gestione*, monitoraggio affidato alla Direzione degli affari generali e del personale, al fine di permettere valutazioni d'insieme sul rendiconto di esercizio, nonché *valutazioni per la correzione degli indirizzi politici ove necessario in corso d'anno, per la predisposizione della contabilità analitica e per la partecipazione ai progetti di pianificazione finanziaria nelle sedi governative competenti*.

Sempre nel contesto degli indirizzi generali, viene prefigurata una "Conferenza dei Dirigenti generali" come strumento di coordinamento fra i titolari dei *Centri di responsabilità* al fine di perseguire la *gestione integrata* delle risorse finanziarie ed umane.

Viene dunque mostrata una particolare attenzione alla gestione delle risorse e tale aspetto trova ulteriore affermazione nell'allegato alla direttiva, costituito dall'elenco delle risorse dirigenziali assegnate dal Ministro ai Direttori generali.

All'epoca dell'emanazione del provvedimento una scelta del genere poteva essere considerata come eccessiva, ritenendosi generalmente che l'assegnazione delle risorse umane concernesse le *unità* e non dovesse arrivare all'individuazione dei *soggetti*, ma, alla luce della nuova disciplina del *Ruolo unico della dirigenza* delle amministrazioni statali, con tutte le problematiche applicative che essa ha comportato e comporta ed alla cui risoluzione la Corte dei conti ha contribuito in maniera sostanziale con le Deliberazioni della Sezione del controllo n. 39 e n. 45/99 sugli incarichi dirigenziali, rispettivamente, di *prima* e *seconda fascia*, tale scelta ha costituito l'anticipazione di quella che si sarebbe rivelata una necessità.

Se n'è avuta conferma quando, il Ministro del lavoro *pro-tempore* ha ritenuto di rinnovare la direttiva 1999 (con il d.m. del 13 settembre 1999), emanata dal suo predecessore, assumendo la responsabilità dei suoi contenuti, confermando gli obiettivi, i piani ed i programmi del primo atto ed i dirigenti di *seconda fascia* a suo tempo assegnati, dando, in tal modo, adempimento alla normativa sul *Ruolo unico* (articoli 19 e 23 del d.lgs. n. 29/93 nel testo attuale, d.P.R. n. 150/99 con il quale è stato approvato il regolamento sul *Ruolo unico*, nonché la *direttiva* del Presidente del Consiglio dei ministri del 1° luglio 1999) che prevede che, in sede di prima applicazione, il Ministro eserciti il diritto di *opzione* nei confronti dei dirigenti che intenda confermare con incarico presso il suo ministero.

In effetti, con l'entrata in vigore, sia del nuovo regime degli incarichi dirigenziali<sup>4</sup> sia del *ruolo unico*, l'individuazione delle risorse dirigenziali diventa un atto assolutamente necessario, anche ai fini di chiudere il circuito della responsabilità del Direttore generale (dirigente di *prima fascia* titolare di *centro di responsabilità*) nei confronti dell'autorità di indirizzo politico (il Ministro) per l'osservanza della direttiva ed i risultati ottenuti in relazione agli obiettivi in essa indicati.

La direttiva 1999, oltre ad essere tempestiva, soprattutto rispetto al passato, appare dunque focalizzata ad individuare talune priorità che devono indirizzare la gestione amministrativa.

Un aspetto, in tal senso, è il riferimento alla sicurezza delle condizioni di lavoro ed all'apprestamento delle misure necessarie a garantirla; altro aspetto concerne l'incontro fra domanda ed offerta che costituisce l'oggetto essenziale del c.d. *mercato del lavoro* e della sua riforma.

Nell'ambito della *formazione professionale* vengono indicate due direttrici principali:

- a) Sul versante dei rapporti con i settori economici, viene, infatti, indicato l'obiettivo di *rafforzare le competenze* sia di chi è già occupato, sia di chi è ancora alla ricerca di prima occupazione, in particolare i giovani, avendo come punto di riferimento *lo sviluppo del mezzogiorno e le aree depresse*.

Il concetto espresso è quello di considerare la *formazione professionale* uno strumento di impulso al sistema produttivo, in quanto dovrebbe permettere, attraverso la creazione di forza lavoro qualificata, i necessari processi di riconversione ed ammodernamento di tale sistema.

- b) Nell'ambito della *domanda sociale* la *formazione professionale* si propone di *contrastare fenomeni di stratificazione ed eccessive stabilità connesse all'appartenenza a categorie sociali, ad età, a livelli di istruzione, area territoriale di residenza*.

In sostanza, l'obiettivo consiste nel soddisfare le esigenze di *equità* di trattamento e di *pari opportunità* nel mondo del lavoro, superando, dunque, talune vischiosità rapportate ai fenomeni indicati.

D'altro canto, com'è di comune osservazione, tali esigenze non trovano una facile conciliazione con quelle del mondo produttivo che tende a minimizzare il *costo del lavoro* e si pone dunque il problema della costante ricerca di un punto di equilibrio.

Sempre nel campo della *formazione professionale*, a livello *macro*, si pone il noto problema dell'utilizzazione dei fondi comunitari.

Al riguardo, la direttiva sottolinea l'esigenza che venga rispettato il termine del 31 dicembre per il pieno utilizzo delle risorse provenienti dal FSE- Fondo Sociale Europeo, ed, a tal fine, pone l'obbligo per la Direzione generale competente, di presentare, entro il 30 giugno 1999, una relazione puntuale sullo stato di attuazione degli interventi e delle risorse *impegnate e pagate*, precisando quali difficoltà di spesa siano state incontrate.

Va considerato che è in atto la riforma dei *Fondi strutturali* in sede di Unione Europea, ed, in tale contesto, viene rimarcato il necessario impegno che, per ciò che concerne il F.S.E., deve essere assicurato dall'amministrazione.

L'indicazione delle priorità è presente per ogni settore dell'amministrazione e, nella gran parte dei casi, è legata ad adempimenti conseguenti ad interventi normativi che, pur avendo carattere di generalità per l'intero sistema amministrativo, trovano particolare rilievo nell'amministrazione del lavoro - è il caso del trasferimento delle risorse finanziarie ed umane a regioni e province - ovvero presentano una ricaduta *particolare* per la medesima.

<sup>4</sup> La cui decorrenza era stata, in ultimo, fissata dal d.lgs. n. 387 del 1999 al 1° gennaio 1999, ma che non è stato in realtà rispettato dalle amministrazioni finché la Corte dei conti non ha riacusato il visto e la registrazione (vedasi le cennate deliberazioni della Sezione del controllo nn. 39 e 45/99) ai provvedimenti di conferimento di funzioni dirigenziali che non erano preceduti dal contratto d'incarico stipulato tra amministrazione e dirigente.

Un esempio del genere è costituito dalla materia delle *controversie del lavoro del settore pubblico*, che si aggiunge a quella dei dipendenti privati e che vede fortemente coinvolte, nella fase di *conciliazione amministrativa* - che costituisce un momento prodromico al ricorso al *giudice del lavoro* - le Direzioni provinciali del lavoro, recuperando a queste competenze in corrispondenza con il passaggio di quelle in materia di collocamento agli enti locali.

Sussistono, evidentemente, rilevanti margini per un ulteriore sviluppo, ed in tal senso appare interessante accennare alla *Direttiva 2000* che tiene conto delle norme che sono state emanate nel corso del 1999, in particolare la legge 17 maggio 1999, n. 144 (il c.d. *collegato ordinamentale lavoro*), ed il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 con il quale è stato ridisegnato tutto il sistema dei controlli interni.

In tale direttiva, i contenuti più rilevanti sono le indicazioni in materia di impiego, laddove si pone il problema della riforma degli ammortizzatori sociali che passa attraverso fasi problematiche come il c.d. "svuotamento" del bacino degli L.S.U. - Lavori socialmente utili, per passare agli L.P.U. - Lavori di pubblica utilità.

Altrettanto importanti sono le linee di sviluppo della "Formazione professionale", soprattutto con riferimento al Fondo Sociale Europeo ed ai suoi interventi.

Un'altra materia, peraltro toccata in corso di tempo da direttive di settore, è quella delle *dismissioni immobiliari*, per la quale vengono, generalmente, indicati per il 2000 i primi passi concreti.

In proposito, va sottolineata l'importanza della direttiva del Ministro con la quale, in data 26 agosto 1999 sono stati indicati i principi ai quali gli Enti previdenziali devono attenersi nella determinazione dei programmi di cessione del patrimonio immobiliare *previa valutazione degli effetti di tali cessioni sui mercati immobiliari locali, anche tenendo conto delle caratteristiche socio-economiche delle diverse aree*.

Gli aspetti più significativi di detta direttiva - che è stata integrata il 31 agosto successivo, escludendo in fase di prima applicazione, gli immobili di pregio<sup>5</sup> - attengono alla *rapida e graduale* attuazione che viene richiesta, alla percentuale minima di patrimonio immobiliare da alienare nella prima fase (non meno del 25%), al richiamo dei principi da osservare nelle procedure, in base alla normativa che regola la materia (d.lgs. n. 104/96 e legge n. 662/96)<sup>6</sup>.

La direttiva ha posto l'accento sulla preferenza per la vendita *in blocco* dell'immobile,

<sup>5</sup> Gli immobili di pregio sono individuati dalla circolare del Ministro del lavoro n.6/4PS/30712 del 30 aprile 1997.

<sup>6</sup> a) Diritto di prelazione dei conduttori ancora detentori dell'unità immobiliare ad uso residenziale, anche in base a contratto scaduto art.7, c.1, del d.lgs. n. 104/96;

b) La possibilità di esercitare la prelazione, sia individualmente sia collettivamente (art.6, comma 5, del d.lgs. n. 104/96;

c) Riduzione del 30%, ai sensi dell'art.3, comma 109, lettera d) della legge n. 662/96, sul prezzo, per coloro che esercitano il diritto di prelazione;

d) Divieto per gli acquirenti degli alloggi, attuali conduttori, di vendere l'alloggio acquistato entro i successivi 10 anni, salvo il caso di incremento del nucleo familiare di 2 unità (ai sensi dell'art.6, comma 10 del d.lgs. n. 104/96), e divieto di vendita degli alloggi, acquistati in forma collettiva, occupati da conduttori che non esercitano il diritto di prelazione, prima della scadenza dei vincoli posti nelle successive lettere e), f) e g);

e) Garanzia del rinnovo della locazione, secondo le norme vigenti, agli inquilini con reddito familiare complessivo inferiore ai limiti richiesti per la permanenza in alloggi di edilizia popolare (ai sensi dell'art. 3, comma 109, lettera b) della legge n. 662/96). Tali limiti sono aumentati del 20% per coloro che, ai sensi del decreto interministeriale 4 agosto 1999, sono in condizioni di *disagio economico e sociale* ed hanno nel proprio nucleo familiare, portatori di handicap;

f) Subordinazione della cessione dell'immobile, nel caso di mancato esercizio del diritto di prelazione, al vincolo per l'acquirente di accettare di rinnovare per almeno nove anni il contratto, nell'ipotesi in cui il conduttore abbia un reddito annuo inferiore ai 36 milioni, ovvero di rinnovarlo per un anno, in caso di scadenza residua inferiore al biennio, nel caso in cui il conduttore abbia un reddito annuo superiore a tale limite (secondo l'art.6, comma 6, lettere a) e b) del d.lgs. n. 104/96;

g) Limitazione, per gli alloggi occupati da *ultrasessantacinquenni* che non abbiano esercitato il diritto di prelazione, dell'alienazione alla sola *nuda proprietà* (art.6, comma 5 del d.lgs. n. 104/96) con la possibilità per il conduttore di mantenere tale titolo o di convertirlo in quello di *usufruttuario*, con i vincoli e vantaggi relativi.

ritenuta economicamente più vantaggiosa, tanto da incentivare l'acquisto *in forma collettiva* delle unità immobiliari per le quali non venga esercitato il diritto di opzione.

Altro aspetto è certamente quello temporale, in considerazione del grave ritardo registrato nell'attività di dismissione del patrimonio immobiliare (non solamente da parte degli enti previdenziali, ma soprattutto, da parte dello Stato).

La direttiva, in proposito, ha indicato la procedura da seguire e le fasi di cui si compone, nonché termini piuttosto stringenti, sia per la formulazione, da parte degli Enti delle *ipotesi di vendita* delle unità immobiliari (60 giorni dall'emanazione della stessa), sia per i conduttori, ai quali è stato posto un identico termine decorrente *dall'invio* della relativa comunicazione, per esprimere la propria intenzione di acquistare, sia individualmente, sia in forma collettiva quegli immobili per i quali non era stato esercitato il diritto di prelazione.

La cennata comunicazione deve contenere ovviamente elementi essenziali per la formulazione delle scelte da parte dei conduttori, quali il *prezzo di mercato* per la vendita di ciascuna unità immobiliare, con riferimento sia all'*ipotesi di vendita frazionata* sia a quella di vendita *in blocco*, valutato dalle apposite Commissioni di congruità o dall'attuale Ufficio del Territorio del Ministero delle finanze, e le *modalità di pagamento* del prezzo, comprese le alienazioni realizzate con mutui.

La direttiva, che definisce tutte le fasi del procedimento, demanda all'*Osservatorio sul patrimonio immobiliare* il monitoraggio sull'attuazione di dette fasi, fornendo al Ministro un rapporto bimestrale sul loro andamento.

Nel sottolineare l'importanza di questo atto di indirizzo, in un momento di *stallo* delle operazioni, va detto che la legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Finanziaria per il 2000) negli articoli dal 2 al 5 si è nuovamente occupata delle dismissioni immobiliari, imprimendo una forte accelerazione al sistema ed indicando una serie di semplificazioni, (l'esonero per l'ente dall'esibizione dei documenti attestanti il diritto di proprietà sull'immobile) ed agevolazioni (la diminuzione del 20% degli onorari dovuti ai Notai) e, per quel che concerne quelle degli Enti previdenziali, ha previsto *l'esercizio di poteri sostitutivi*, da parte del Ministro del lavoro, nel caso di ritardo od inerzia da parte degli Enti previdenziali, nell'attuazione dei programmi.

Per quel che attiene alla previdenza, si accenna agli adempimenti previsti dalla citata legge 17 maggio 1999, n. 144 (il c.d. "ordinamentale lavoro"), i quali, *in primis* la definizione degli interventi di politica attiva del lavoro, ma anche il riordino degli enti previdenziali, appaiono di particolare consistenza.

Al riguardo, nel rinviare alla parte della relazione che si occupa delle *politiche dell'occupazione*, va detto che, per quel che concerne il secondo aspetto (il riordino degli enti previdenziali), in considerazione della fase di *stallo* che si è registrata nel 1999, l'attività che l'amministrazione dovrà realizzare, ai fini della predisposizione dei decreti legislativi con i quali si procederà al predetto "riordino" si presenta urgente e di particolare rilievo, in un contesto che vede ancora non completamente realizzata la riforma recata dal d.lgs. n. 479/94.

In proposito, va precisato che un unico decreto legislativo in materia è stato emanato, quello riguardante l'I.N.A.I.L., il n. 38 del 23 febbraio 2000, che costituisce una normativa di rilievo per la materia dell'*assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali* che si occupa anche di aspetti la cui definizione è ancora *in fieri*, come il *danno biologico*.

Per quel che attiene, in particolare, al S.I.L. - Sistema informativo lavoro, che è stato già in passato oggetto di indagine, in sede di controllo sulla gestione, da parte della Corte dei conti e che di recente è stato oggetto di ulteriore deferimento alla Sezione del controllo, sempre in tale sede, appare di grande importanza la nuova impronta che l'amministrazione dà nella direttiva non solamente al ruolo del S.I.L. ma anche alla sua collocazione.

Viene infatti disposto che il S.I.L. sia connesso funzionalmente all'*Osservatorio sul mercato del lavoro*, Direzione generale questa che, pur indirizzata a compiti importanti di rilevazione e monitoraggio, ha finito sostanzialmente per fruire di apporti esterni, sia per quel

che concerne le rilevazioni, sia per gli studi di settore.

Si sottolinea, dunque, tale aspetto, in quanto potenzialmente in grado di offrire idonea collocazione al S.I.L. ed, al tempo stesso, dinamicità all'Osservatorio, ed anche identificazione del "Responsabile del sistema informatico automatizzato" quale previsto dal d.lgs. n. 39/93 nel Direttore generale titolare dell'"Osservatorio", avviandosi a soluzione, per tale ultimo profilo, l'annoso problema, peraltro esistente in molti ministeri, di un "Responsabile per l'informatica" che, non coincidendo con il titolare di un *Centro di responsabilità*, non può gestire direttamente risorse finanziarie per il soddisfacimento delle esigenze connesse con il proprio ambito funzionale.

## 2. Analisi dell'organizzazione.

### 2.1 Attuale configurazione dell'organizzazione.

L'Amministrazione del lavoro, nel corso del 1999, ha soprattutto portato avanti il processo di decentramento funzionale in materia di mercato del lavoro, iniziato, in base alla legge n. 59/97 ed all'art.7 del d.lgs. n. 469/97, con il d.P.C.M. 9 ottobre 1998, con il quale si è provveduto ad individuare le risorse da trasferire alle Regioni ed agli Enti locali.

L'art.1 del decreto legislativo individua la provvista di risorse umane da trasferire nei ruoli regionali (inizialmente previste in circa 6.700 unità), mentre con il successivo art.10 si definiscono le risorse strumentali oggetto di trasferimento.

Tali risorse attengono soprattutto al cennato S.I.L.; in sostanza, vengono trasferite alle Regioni le risorse hardware, software e di rete già in dotazione alle Agenzie per l'Impiego ed alle Sezioni Circoscrizionali per l'Impiego ed il Collocamento in Agricoltura (denominate Scica), con il connesso onere di manutenzione e conduzione degli impianti, mentre il Ministero mantiene i diritti esclusivi sul software di cui risulta comunque proprietario, mantenendo gli oneri relativi allo sviluppo dello stesso.

Da ultimo, in data 9 agosto 1999, sono stati emanati i d.p.c.m. con i quali si è provveduto alla concreta esecuzione di quanto sopra esposto; tali provvedimenti, adottati per le 15 Regioni a statuto ordinario e con i quali sono state trasferite a Regioni e Province 6.030 unità, di cui 206 provenienti dal Ministero per i beni e le attività culturali e comandate al momento del trasferimento presso le sezioni circoscrizionali per l'impiego.

Il trasferimento ha riguardato, complessivamente il 69% circa, su base nazionale, dei dipendenti che erano in servizio alla data del 30 giugno 1997, presso i settori delle "politiche del lavoro" delle Direzioni regionali e provinciali, nonché presso le SCICA; ed è avvenuto, tranne che per la Lombardia, su base *volontaria*.

L'adozione degli indicati d.P.C.M. ha, tuttavia, dato luogo a perplessità in ordine sia al trasferimento delle risorse finanziarie, la cui effettiva esecuzione è demandata ad ulteriori d.p.c.m. che dovevano essere emanati entro 90 giorni dall'entrata in vigore dei predetti atti, sia in quanto le modalità ed i termini per il passaggio del S.I.L. alle singole Regioni dovranno essere regolati con convenzioni da stipularsi entro 60 giorni decorrenti dal medesimo termine.

Peraltro, alla data odierna, non risultano essere stati emanati i provvedimenti né stipulate le convenzioni in discorso; il che, non può non implicare pesanti ripercussioni sulla funzionalità dell'intero sistema, sia sotto il profilo della tempistica di effettiva realizzazione dello stesso, sia perché, allo stato degli atti, non vi è certezza della completa adesione delle Regioni al progetto SIL; è importante sottolineare, sul punto, che il progetto in discorso è giustificato e vede fondata la propria funzionalità proprio nella assoluta completezza della «copertura» dell'intero territorio, come peraltro previsto dal d.lgs. n. 469/97.

Le problematiche inerenti il trasferimento delle risorse finanziarie, sono, dal canto loro, molteplici, in quanto, per quel che riguarda le *spese di funzionamento*, l'entità dello stesso (circa 11 mld, pari al 70% delle spese sostenute al 31.12.97) viene ritenuta assolutamente inadeguata. Inoltre sussistono problemi per le nuove province, per le quali vengono chieste ulteriori risorse e

per il livello delle retribuzioni differenziato fra Stato ed Enti locali (in base ai rispettivi C.C.N.L. di comparto).

Al momento il Ministero del tesoro assicura la continuità della corresponsione degli emolumenti al personale trasferito, fino alla data del 30 giugno 2000. Va ulteriormente considerato che, in attesa della diretta attribuzione alle Province, al momento le Regioni ricevono i fondi dal Ministero del tesoro (il cui livello complessivo è stato determinato in 434 mld) per poi trasferirli, a loro volta, agli enti locali.

In un quadro, nel quale si rinvergono forti ritardi nella realizzazione concreta del decentramento, che vede nel S.I.L. un aspetto di particolare amplificazione che verrà approfondito per la sua peculiarità, si registra che, in attesa del *Regolamento di organizzazione*, da emanarsi ai sensi dell'art.17, comma 4 bis della legge n. 400/88<sup>7</sup>, da parte di alcune direzioni generali, si è proceduto a riorganizzazioni (ferme restando le unità dirigenziali ed i posti di funzione) tendenti ad adeguare la struttura agli obiettivi indicati dalle direttive del Ministro ed all'indicato decentramento di quelle funzioni dell'amministrazione che attengono al mercato del lavoro.

Si citano al riguardo, quella della Direzione degli affari generali e del personale, quella della Direzione della previdenza ed assistenza sociale, quella della Direzione dei rapporti di lavoro e quella della Direzione dell'impiego.

Con tali provvedimenti si è perseguita, l'ottimizzazione delle funzioni nell'ambito del *Centro di responsabilità*, tenendo conto del cennato decentramento, ma rispettando la ripartizione in strutture dirigenziali con i corrispondenti posti di funzione.

Va ricordato, infatti, che il Ministero del lavoro, secondo le indicazioni del d.lgs. n. 300/99, va incontro ad un'ampia modificazione in termini di amplificazione delle sue funzioni, dovendosi ricomprendere, secondo le intenzioni del legislatore, nel nuovo Ministero del *welfare*, le competenze attualmente incardinate, rispettivamente, nel Ministero della sanità e nel Ministero degli affari sociali.

Mentre la gestione del "decentramento" delle funzioni a Regioni ed enti locali vede coinvolte più strutture, trova particolare accentuazione in un unico ambito la materia del "Contenzioso" che, per ciò che concerne le "controversie del lavoro", vede fortemente impegnata l'amministrazione, dovendo la medesima assicurare, in seguito all'entrata in vigore del d.lgs. n. 80/99, l'esperimento della "conciliazione amministrativa" in tutti i casi di richiesta da parte di dipendenti pubblici (gran parte dei casi attengono alla materia delle sanzioni disciplinari).

Altri due profili vanno evidenziati:

- a) La gestione dei contratti dei Dirigenti di seconda fascia del Ministero che, si trova nella sua prima delicata fase di attuazione;
- b) La nuova rilevanza che assume l'attività *ispettiva*, in seguito all'entrata in vigore del d.lgs. n. 286/99, con il quale si è operata la riconfigurazione del sistema dei controlli interni.

Nel provvedimento di riorganizzazione della Direzione generale della previdenza e assistenza sociale, è dato particolare rilievo all'attività di *vigilanza* sugli enti previdenziali, ma certamente tale attività dovrà esprimersi anche nel nuovo contesto del riordino di tali enti, previsto dalla legge n. 144/99, nonché in quello, di assoluta attualità, della dismissione del patrimonio immobiliare degli Enti.

Altro profilo da tenere in considerazione è quello della "previdenza complementare" e dell'attività della "Commissione di vigilanza sui fondi pensione -COVIP".

Al riguardo la Corte ha, con la Deliberazione della Sezione del Controllo n. 4/2000, approvato e trasmesso al Parlamento la seconda Relazione sull'attività della Commissione, che la medesima redige in adempimento dell'art.13 della legge n. 335/95 e nell'ambito dei programmi annuali di controllo sulla gestione; tale materia costituisce dunque oggetto di

<sup>7</sup> Così come novellato dalla legge n. 59/97.

specifico approfondimento.

Nella riorganizzazione della Direzione generale dei rapporti di lavoro, i profili di maggior rilievo corrispondono ai due grandi fronti sui quali la medesima è impegnata: quello della sicurezza del lavoro e quello della gestione dei rapporti di lavoro ed, in tale ultimo ambito, la tutela delle categorie "deboli".

Si evidenzia quindi la particolare importanza di due funzioni: quella di *regolazione* e quella di *ispezione*.

La riorganizzazione della Direzione dell'Impiego reca un'importante indicazione che pur avendo carattere generale quanto ai destinatari (tutte le divisioni e, quindi, i titolari delle medesime) prevede compiti specifici.

In pratica, la scelta adottata, che appare in forte sintonia con la logica dei *Centri di responsabilità* ed, ancor più, con quella delle *Funzioni-obiettivo*, è quella di rendere *autoreferente* ogni struttura sia per la gestione delle risorse sia per tutte le attività conoscitive e di rappresentanza connesse alle funzioni assegnate,<sup>8</sup> e dunque non dipendente da altre strutture, ma direttamente responsabile nei confronti del titolare del *Centro di responsabilità* per le intere *filieri procedurali* gestite dalla struttura stessa.

Tale opzione - comunque recente, essendo stato emanato il provvedimento (come la quasi totalità di quelli indicati e sottoposti al controllo della Corte) alla fine dell'esercizio 1999 - dovrebbe rivelare la sua efficacia soprattutto nell'azione di monitoraggio, valutazione e diffusione dei risultati, che compete, appunto, ad ogni struttura divisionale.

Scendendo ai contenuti particolari, appare di grande importanza la previsione del "Servizio extracomunitari", in considerazione dell'emanazione del d.P.R. 31 agosto 1999, n.394 con il quale è stato approvato il «*Regolamento di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina della immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*» che agli artt. 33, 34 e 35 prevede la competenza funzionale del Ministero del lavoro.

Altri profili attengono alla gestione dei *Lavori socialmente utili - L.S.U.* ed ai *Lavori di pubblica utilità - L.P.U.*, nonché a quella dei due Fondi: il *Fondo per l'occupazione* ed il *Fondo per lo sviluppo* ed al monitoraggio di tali strumenti, aspetti sui quali la presente relazione si sofferma in particolare nella parte dedicata alle *Politiche dell'occupazione*.

Non vanno infine sottovalutate la materia della Cooperazione, sulla quale la Corte, in sede di Sezione del controllo, ha già deliberato sull'indagine relativa alle iniziative per lo sviluppo della cooperazione (legge n. 127/71) ed ha in corso una nuova indagine sulla gestione dei c.d. "Fondi mutualistici" previsti dalla legge n. 59 del 1992.

Si pone, conclusivamente, la questione della concreta incisività della direttiva in considerazione dei compiti, estremamente importanti e differenziati, affidati all'amministrazione, e, sotto questo profilo, appare comunque necessario un ulteriore passo tendente ad una migliore definizione di obiettivi e priorità.

## 2.2 Il Servizio di controllo interno.

Il servizio di controllo interno del Ministero del lavoro - SE.C.IN. ha vissuto, nel corso dell'esercizio 1999, una fase di difficoltà operative dovute anche alla mancanza di un programma di attività che costituisse un punto di riferimento costante per le analisi di gestione

<sup>8</sup> Ciascuna divisione svolge compiti inerenti a:

- a) gestione del personale;
- b) pareri sui provvedimenti legislativi dello Stato e delle Regioni per le materie di competenza;
- c) risposte agli atti di *Sindacato ispettivo*;
- d) partecipazione alle attività di organismi comunitari e internazionali e all'attività internazionale bilaterale per le materie di competenza;
- e) partecipazione alla gestione dei programmi e delle iniziative comunitarie nelle materie di competenza;
- f) monitoraggio dei dati amministrativi e valutazione dei risultati inerenti l'*efficacia* e l'*efficienza* delle misure attuate, nonché individuazione e diffusione delle "buone pratiche" e delle esperienze-pilota.

ad esso istituzionalmente richieste.

Del resto, si era riscontrato, in precedenza, una forte difficoltà per il Servizio di ottenere una effettiva collaborazione da parte delle Direzioni generali, anche per la mancanza di un reale approccio al controllo di gestione da parte di queste.

La conseguenza è che, allo stato attuale, la relazione trimestrale non sempre riesce ad individuare ed evidenziare i settori critici dell'attività del Ministero ed a porsi come uno strumento di ausilio alle *decisioni*, non solo dell'organo di direzione politica, ma anche degli organi che hanno la responsabilità di attuare l'indirizzo politico amministrativo definito nelle Direttive annuali.

I migliori risultati sono stati, infatti, conseguiti attraverso l'intervento diretto del Servizio nello svolgimento di indagini conoscitive direttamente richieste dall'organo di indirizzo politico, come si è potuto verificare con riguardo agli accertamenti svolti:

- ◆ ai fini del reperimento di atti ministeriali concernenti gli effetti nocivi sulla salute dei lavoratori del cloruro di vinile monomero (indagine svolta in relazione ad un procedimento penale in corso presso il Tribunale di Venezia);
- ◆ in relazione all'erogazione di contributi Comunitari per la formazione professionale in ambito U.E.;
- ◆ in relazione all'erogazione dei contributi Comunitari per la formazione professionale di cittadini italiani all'estero per l'anno 1999.

In tali circostanze l'accesso diretto ai dati da parte dei gruppi di lavoro, appositamente costituiti dal Servizio, ha consentito di individuare non solo le cause delle disfunzioni lamentate, ma anche di segnalare i possibili interventi correttivi.

In buona sostanza, si rimarca come si sia di fronte ad incarichi spesso episodici e legati a fattori contingenti e che, in ogni caso, per quanto la verifica diretta, soprattutto se attuata in un contesto di funzionamento complessivo di un sistema di controllo interno, consenta di ottenere risultati significativi, tale metodologia non si presta ad essere adottata ordinariamente dal Servizio, anche a causa delle limitate risorse di cui dispone.

Per altro verso, va sottolineata la collaborazione con la Corte in occasione di audizioni, verifiche ed incontri, tenutisi presso l'Amministrazione, nel quadro di indagini di controllo sulla gestione che sono state tutte definite con deferimento alla Sezione del Controllo (il più recente è quello relativo alla seconda indagine sul S.I.L.) e tranne che per quest'ultimo, già deliberate e trasmesse al Parlamento (nel corso del 1999, Agenzie per l'Impiego, Cooperazione e Fondi Pensione, quest'ultima pubblicata nel 2000).

Attualmente, è in corso di predisposizione il regolamento, da emanarsi ai sensi del comma 4 bis dell'art. 17 della legge n. 400/88, per istituire il nuovo sistema previsto dal d.lgs. n. 286/99, nel quale viene sostanzialmente prefigurato il passaggio dell'attuale Collegio alle nuove funzioni di "Controllo strategico presso l'Organo di indirizzo politico".

In tale contesto, il Servizio ha iniziato la sua analisi, con il dichiarato intento di pervenire in tempi rapidi alla definizione e costituzione, presso ciascuna Direzione Generale, delle strutture operative previste dalla legge.

In questa fase il Servizio si pone come struttura di supporto dei singoli Uffici, attraverso il contatto diretto con gli stessi e la verifica in loco, al fine di elaborare i criteri e le metodologie del controllo di gestione necessari alla costruzione di una reale struttura di controllo funzionale alle esigenze dell'Amministrazione, che consenta alla stessa di verificare in ogni momento lo stato d'attuazione delle attività programmate, gli eventuali scostamenti dagli obiettivi, le loro cause ed i correttivi necessari.

Va, in ultimo, accennato alla recente Direttiva del Ministro del 17 aprile 2000 che, indica "priorità ed aree specifiche di intervento sulle quali il Servizio di controllo interno deve

procedere a verifiche"<sup>9</sup>.

Anche tale direttiva conferma sia la scelta di verifiche specifiche da affidare al SE.C.IN, sia l'approccio evolutivo di cui si è detto.

Si registra l'attenzione che viene posta a settori e materie che hanno costituito oggetto di indagini della Corte in sede di controllo sulla gestione ovvero di esame su atti in sede di controllo di legittimità, che hanno dato luogo a deliberazioni della Sezione del controllo e sui quali vengono forniti elementi di approfondimento nella presente relazione.

### 3. Analisi finanziaria.

Sulla scorta delle precedenti esperienze, la Corte ha ravvisato l'assoluta necessità di svolgere l'analisi delle funzioni-obiettivo - basata, secondo lo schema adottato dal Ministero del tesoro, a partire dal bilancio di previsione 1999, sulla classificazione COFOG<sup>10</sup>, varata in sede OCSE - con un maggiore approfondimento, rispetto all'esame effettuato sul rendiconto 98<sup>11</sup>, per tale ragione, si è ritenuto di elaborare l'analisi fino alle funzioni-obiettivo di quarto livello, ritenute più aderenti alle singole *politiche* nelle quali si esplica la *missione* dell'amministrazione, nella classificazione *economica semplificata* che distingue le spese, secondo la natura delle stesse, in *funzionamento*, *investimento* ed *intervento*.

Detta analisi, unitamente a quella per *centri di responsabilità*, basata sull'esame della formazione e dell'andamento di massa impegnabile e massa spendibile, ed a quella per *categorie economiche*, consente di offrire un quadro piuttosto completo dell'andamento della spesa.

#### 3.1. Analisi per funzioni-obiettivo.

Nell'ambito della funzione di terzo livello *Affari generali del lavoro*, si rinvencono gran parte delle funzioni di quarto livello maggiormente significative:

*Pianificazione del mercato del lavoro - Collocamento e misure per promuovere l'occupazione - Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse, anche a seguito di calamità - Sgravi contributivi per le aree depresse - Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro - Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali - Regolamentazione,*

<sup>9</sup> a) Monitoraggio e verifica delle procedure poste in essere per completare il trasferimento alle Regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, con particolare riguardo a quanto previsto dai dd.P.C.M. del 5 agosto 1999, nonché lo stato di attuazione ed i tempi per la messa a regime del S.I.L., secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 469/97;

b) Verifica dell'attività posta in essere dall'Ufficio centrale per l'orientamento e la formazione professionale sullo stato di attuazione dei progetti relativi al periodo di programmazione 1994-99 e sulle iniziative predisposte per dar corso alla programmazione per gli anni 2001/2006;

c) Verifica dell'attività posta in essere dalla Direzione generale della cooperazione, con particolare riguardo alle attività di controllo sui risultati conseguiti attraverso i finanziamenti per la creazione di nuove cooperative e per la diffusione dei principi cooperativi;

d) Verifica dell'adeguamento della struttura e dei compiti della Direzione generale dell'impiego in relazione alle funzioni trasferite alle regioni con il d.lgs. n. 469/97;

e) Stato di attuazione della normativa prevista dal d.lgs. n. 286/99, con particolare riguardo alle iniziative adottate per dar corpo al sistema integrato dei controlli interni. A tal fine dovrà essere verificata la costituzione delle apposite strutture operative previste dalla legge, il loro livello di omogeneità, nonché il grado di coordinamento con il Servizio di controllo interno.

<sup>10</sup> Che ha la caratteristica di individuare funzioni *trasversali* che si rinvencono in tutto il sistema istituzionale, raccordate con la classificazione di contabilità economica nazionale adottata dall'Unione Europea (SEC79 e SEC95).

<sup>11</sup> Va detto anche che, tendenzialmente, la classificazione COFOG assume caratteristiche molto *compattate* che, soprattutto per amministrazioni di non grandi dimensioni, non consentono un'analisi adeguata.

Non sempre infatti, la costruzione che prevede la disaggregazione svolta nella seguente scala permette una lettura soddisfacente del rendiconto:

|                                  |                            |
|----------------------------------|----------------------------|
| Funzione obiettivo               | Centro di responsabilità   |
| Funzione obiettivo di 2° livello | Macroaggregato             |
| Funzione obiettivo di 3° livello | Unità previsionale di base |

*vigilanza e sostegno per la cooperazione - Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro.*

Si concentra, dunque, l'analisi a questo ambito, in considerazione della più specifica elaborazione che, nella presente relazione, viene fatta per le *Politiche dell'occupazione*, nel cui contesto si accenna anche alla dinamica di spesa della *Politica previdenziale*, e, pertanto il livello complessivo della spesa, in questa analisi, va considerato al netto della spesa *previdenziale*, mentre nelle successive analisi per *Centri di responsabilità* e per *Categorie economiche*, non essendo queste più circoscritte alle *funzioni-obiettivo*, verranno considerati gli aggregati complessivi.

La spesa di maggior rilievo per le *funzioni-obiettivo* indicate è quella per *interventi*, i cui stanziamenti definitivi ammontano complessivamente a 15.475,4 mld su 16.718,3, costituendo, dunque, il 92,56% dell'intero.

Essa attiene, in particolare, alla funzione *Collocamento e misure per promuovere l'occupazione*, che, con 11.030 mld, costituisce, a sua volta, il 71,24% di tutti gli stanziamenti definitivi della spesa rientrante in questa tipologia; l'unica altra posta di rilievo è costituita da *Sgravi contributivi per le aree depresse* che, con 3.927,9 mld, raggiunge il 25,38% del settore.

Il livello degli impegni effettivi è di 10.682,4 mld per la funzione *Collocamento* e di 3.911,5 mld per la funzione *Sgravi contributivi*, corrispondenti, rispettivamente, al 96,57% ed al 99,58% su 11.060,7 mld e 3.927,9 di massa impegnabile.

L'andamento dei pagamenti sulla massa spendibile è del 74,93% (10.111,7 mld su 13.495,2) per la prima funzione e dell'84% (4.192,5 mld su 4.988,7) per la seconda.

I residui al 31 dicembre costituiscono, sempre per la prima funzione, l'11,53% della massa spendibile (1.556,5 mld su 13.495,2), mentre quelli della seconda funzione raggiungono il 10,16% (507 mld su 4.988,7), valori questi che possono considerarsi fisiologici e non inducono a considerazioni negative.

Va tenuto conto che la spesa per *interventi* viene costituita per la gran parte dai trasferimenti e, dunque, corrisponde alle attese il livello dei pagamenti rispetto al totale della massa spendibile (costituita da competenza e residui).

Diverso è il discorso sia per le spese di *funzionamento* sia per quelle di *investimento*; le prime sono quelle che per natura rappresentano la parte più consistente delle risorse finanziarie disponibili e sono presenti in tutte le funzioni di quarto livello che sono state precedentemente indicate tranne che per *Sgravi contributivi per le aree depresse*, spesa questa che presenta in tutta evidenza la natura di *intervento* orientato al riequilibrio di una situazione precaria.

Le spese di funzionamento di *Pianificazione del mercato del lavoro* costituiscono in termini di stanziamenti definitivi il 77,26% del totale (371,8 mld su 481,2), ammontare coincidente con la massa impegnabile, alla quale corrisponde un elevato livello di impegni (il 93,41% con 347,3 mld su 371,8) che mostrano l'esistenza di istanze propositive, particolarmente importanti per una funzione che, a sua volta, ha lo scopo di assicurare una programmazione per un settore di grande rilievo per la collettività, profilo questo sul quale si tornerà in seguito e che trova riscontro nel livello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa il quale raggiunge l'87,20% (341,4 mld su 391,5).

Le altre spese di funzionamento di qualche rilievo attengono, sempre in termini di stanziamenti definitivi, alle funzioni *Collocamento e misure per promuovere l'occupazione*, *Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro*, *Regolamentazione, vigilanza e sostegno per la cooperazione*, *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro* ed, infine, con un livello di soli 5,4 mld di stanziamenti definitivi, a *Rapporti con le parti sociali e relazioni sindacali*.

L'andamento della spesa per queste funzioni vede, sul fronte degli impegni, una situazione che presenta uno scarto che va da meno del 10% a meno del 22% tra impegni e massa impegnabile (il livello è, infatti, dell'86,90% per *Collocamento*, del 78,84% per *Vigilanza*, del

90,66% per *Regolamentazione*, del 78,96% per *Rilevazione*) per aumentare al 27% circa per *Rapporti con le parti sociali e relazioni sindacali* (che presenta un livello del 72,96%).

Non si è dunque di fronte ad un elevato livello complessivo di impegni proprio sul fronte della *concertazione*, profilo questo di grande importanza per la materia del lavoro ed, in particolare, nel contesto del *patto sociale*.

Spostando l'analisi sul fronte della massa spendibile, si nota per tutte le funzioni indicate una significativa forbice tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa (le quali ultime vanno dal 65,73% di *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro* all'87,2% circa di *Pianificazione del mercato del lavoro*).

Tale riscontro, che trova la naturale conferma nell'andamento dei residui, mostra una dinamica di spesa non adeguata alle finalità alle quali essa è indirizzata.

Per quel che attiene, infine, alle spese di investimento, va precisato che tali spese riguardano, essenzialmente, le funzioni *Collocamento e misure per promuovere l'occupazione* (con 460,2 mld di stanziamenti definitivi) e *Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse, anche a seguito di calamità* (con 265 mld di stanziamenti definitivi).

Gli impegni sono sostanzialmente coincidenti con le risorse disponibili, mentre i pagamenti sono praticamente irrilevanti, cosa questa particolarmente sensibile per *Collocamento* che aggiungeva agli stanziamenti definitivi una significativa massa di residui iniziali, con una massa spendibile complessiva di 767,5 mld.

I pagamenti totali, per le due funzioni, ammontano, rispettivamente, a 18,4 mld (pari al 2,4% della massa spendibile (767,5 mld) ed al 26,5% delle autorizzazioni di cassa che si fermano a 69,5 mld) per *Collocamento*, e ad 11,7 mld (corrispondenti al 3,57% della massa spendibile pari a 328 mld e al 3,84% delle autorizzazioni di cassa che ammontano a 305 mld) per *Misure per promuovere l'occupazione*.

In considerazione della natura della spesa e delle finalità della stessa, non vertendosi in tema di costruzione di grandi infrastrutture (lavori pubblici) o di programmi pluriennali di armamento (difesa) ma di misure urgenti di riequilibrio di situazioni occupazionali precarie ovvero assolutamente deficitarie, il dato colpisce negativamente ed alla carenza di progettualità, in qualche misura desumibile dal livello degli impegni, si aggiunge quella relativa alla capacità di portare a compimento i progetti ovvero a concreta realizzazione le misure normative in materia.

### 3.2. Analisi per Centri di Responsabilità.

In un contesto evolutivo che viene sempre più caratterizzato dalla valutazione dei risultati dell'azione amministrativa in capo, innanzitutto ai titolari dei *Centri di Responsabilità* (dirigenti di prima fascia) e, quindi, ai dirigenti di seconda fascia ai quali i primi hanno affidato gli incarichi, l'analisi finanziaria per *Centri di Responsabilità* assume un'importanza relevantissima, potendo essere evidenziata in questo contesto la capacità gestionale, perlomeno in relazione all'utilizzazione delle risorse affidate loro, dei cennati titolari.

Sul fronte della massa impegnabile si segnala il livello di impegni della Direzione *Affari generali e personale* che raggiunge l'89,36%, con 918,5 mld di impegni su 1.003,4 mld di stanziamenti definitivi di competenza.

Tale dato va ponderato alla luce delle problematiche inerenti al trasferimento di competenze e risorse alle regioni ed agli enti locali, delle quali si è parlato in precedenza, di alcuni aspetti particolari come la gestione del S.I.L. - Sistema Informativo Lavoro, anch'esso oggetto di trattazione nella presente relazione.

L'incidenza dei trasferimenti agli Enti previdenziali spiega il livello altissimo (98,97%) mostrato dalla Direzione della *Previdenza e assistenza sociale* che gestisce ben 91.238,7 mld di stanziamenti definitivi (i residui, come si evince dall'analisi della massa spendibile, sono di scarso rilievo, attestandosi a 2.000,3 mld, il 2,13% della massa spendibile, e, comunque,

inferiori rispetto a quelli del 1° gennaio, 2.762,5 mld).

Un livello piuttosto basso di impegni (50,80%) è quello dell'*Osservatorio del mercato del lavoro*, struttura questa che, come si evince da altre parti della relazione, non ha ancora trovato una sua dimensione efficace in relazione alle importantissime e molto ampie funzioni, che è chiamata a svolgere e che dovrebbero costituire il supporto di tutta l'azione di *policy* del Ministero.

Di rilievo appare il livello degli impegni, in parte anche sui residui di stanziamento presenti al 1° gennaio, della Direzione dell'*Impiego*, in quanto lo stesso (77,21%) è legato in buon parte agli strumenti di politica del lavoro, nonché ai c.d. *ammortizzatori sociali*.

Gli altri Centri di Responsabilità presentano livelli di impegno che si attestano al 90% (il più elevato è quello dell'Ufficio centrale per l'*Orientamento e la formazione professionale*, con il 92,73%), con l'eccezione di *Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione del Ministro* (78,95%), strutture delle quali si attende, nel breve periodo, la riorganizzazione, secondo le linee dettate dal d.lgs. n. 300/99.

Per quanto attiene alla dinamica della massa spendibile, la Direzione *Affari generali e personale*, per la quale era già stato evidenziato lo scostamento tra impegni e massa impegnabile, accentua tale scostamento nel rapporto (83,08%) tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa (le quali, peraltro, sono piuttosto alte: 89,67% della massa spendibile).

In realtà, il livello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa appare complessivamente basso per l'Amministrazione del lavoro; i più elevati sono quelli della Direzione della *Previdenza e dell'assistenza sociale* con il 96,66% che si spiega con la natura di spesa di trasferimento, e dell'Ufficio centrale per l'*Orientamento e la formazione professionale* che mostra un notevole livello di erogazione della spesa con l'88,66%, che va verificato sul piano dei controlli qualitativi dell'attività, per la quale sono stati concessi i contributi, realizzata in concreto dagli enti di formazione<sup>12</sup>.

L'andamento della *massa spendibile* che si riferisce alla Direzione dell'*Impiego* mostra le difficoltà di gestione degli strumenti di politica del lavoro, difficoltà alla quale si faceva cenno anche prima, ma che viene maggiormente in rilevanza nel contesto proprio dell'analisi sulle politiche dell'occupazione, svolta in un apposito capitolo della presente relazione.

Il dato saliente è costituito dall'ammontare dei residui totali al 31 dicembre, che è di 5.924,5 mld, dei quali 2.925,1 mld di nuova formazione.

In pratica, la massa residui aumenta del 34,88% (da 4.392,2 a 5.924,5) mentre il tasso di smaltimento residui (pagamenti sui residui) è del 31,20% (1.370,6 su 4.392,2); i due indicatori dimostrano che la celerità del procedimento di erogazione, che deve scontare il peso dei residui provenienti dai precedenti esercizi, non può dirsi adeguata, continuando ad aumentare il livello dei residui, per i pagamenti sulla competenza che, con 272,9 mld, costituiscono solamente l'8,33% degli stanziamenti definitivi (3.273,9 mld).

Tali elementi appaiono ancor più significativi del dato aggregato costituito dal rapporto dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa, che raggiunge il 62,97% ma che deve tener conto della bassissima percentuale (34,05%) delle autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile.

Per tali ragioni, si afferma l'esigenza di un accurato monitoraggio di tutte le fasi alle quali si è fatto cenno, per tutti gli interventi, al fine di individuarne i risultati in termini sia occupazionali sia di efficacia dei progetti.

L'*Osservatorio del mercato del lavoro*, supera il 60% (65,23%) dei pagamenti sulle

<sup>12</sup>Tale attività di controllo, in taluni casi specifici, è stata oggetto di attenzione da parte del Servizio di controllo interno su *input* dell'Organo di indirizzo politico. Si richiamano i casi, precedentemente citati delle indagini svolte dal SECIN:

- in relazione all'erogazione all'Associazione ASSOFORM di contributi Comunitari per la formazione professionale in ambito U.E.;
- in relazione all'erogazione dei contributi Comunitari per la formazione professionale di cittadini italiani all'estero per l'anno 1999.