

autorizzazioni di cassa (che sono il 78,45% della massa spendibile), con una sensibile diminuzione dei residui al 31 dicembre che passano a 553 milioni dall'1,1 mld del 1° gennaio, ma tale risultato trova una spiegazione nell'elevato livello delle economie che, con 1,8 mld corrispondono al 36,73% della massa spendibile (4,9 mld).

In questo caso, dunque, trova conferma la mancata realizzazione di interventi in un contesto nel quale si evidenzia la carenza di adeguata progettualità.

Si ribadisce, pertanto, l'esigenza di un diverso approccio di questo Centro di Responsabilità alle sue funzioni che devono esplicarsi in attività *propria* di rilevazione monitoraggio e non, come attualmente avviene, sostanzialmente affidata a terzi.

La Direzione per i *Rapporti di lavoro*, alla quale compete la funzione di regolazione e controllo della materia, appunto, dei rapporti di lavoro, ma anche di quella della sicurezza del lavoro, mostra un basso livello di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (il 66,96%), che va collegato al basso livello delle autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile (il 61,37%), anche qui con notevoli economie (7,5 mld, corrispondenti al 12,21% della massa spendibile che ammonta a 61,4 mld) e residui al 31 dicembre in aumento del 10% (28,6 mld su 26) rispetto a quelli del 1° gennaio.

In questo caso, va ribadito quanto sostenuto, anche in altre parti della relazione, in ordine ad una dinamica di spesa che soffre non solamente nel procedimento di erogazione dei pagamenti, ma ancora prima, nella fase di progettazione degli interventi, generandosi in tal modo una limitata attesa circa la realizzazione dei medesimi, tale da indurre un limitato livello di autorizzazioni di cassa.

Per quanto attiene, infine, alla *Cooperazione*, va registrato, in questo caso, un rapporto ancora inferiore (51,61%), rispetto a quello evidenziato dal precedente *Centro di Responsabilità*, fra pagamenti ed autorizzazioni di cassa, che va letto in connessione con il basso livello delle autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile (59,43%).

Tutto ciò in un contesto fortemente appesantito da residui al 1° gennaio, che coincidono con gli stanziamenti di competenza (49,4 i primi e 49,7 i secondi) e aumentano ancora al 31 dicembre (del 6,68%, da 49,4 mld a 52,7 mld).

Appare congruo, al riguardo il riferimento, che viene fatto in questa relazione, alla lunghezza dei procedimenti di erogazione della spesa, come accertato in occasione dell'indagine sulle iniziative previste dall'art. 19 della legge n. 127 del 1971 per la promozione dello spirito cooperativo, oggetto della deliberazione della Sezione del controllo n. 74/99, aspetto che verrà esaminato anche nell'indagine, approvata per l'esercizio 2000, che riguarda gli interventi, aventi analoghe finalità, previsti dall'art. 11 della legge n. 59/92.

3.3. Analisi per categorie economiche.

Per il Ministero del lavoro la preponderanza della spesa per *interventi*, nel cui ambito la gran parte consiste nei trasferimenti agli Enti previdenziali, è di tale rilievo che l'analisi per funzioni-obiettivo nella classificazione economica semplificata è sufficientemente significativa e trova il suo riscontro in quella per *Centri di responsabilità*.

Ai fini di maggior compiutezza si propone anche l'analisi tradizionale per categorie economiche, basata sull'esame della massa impegnabile e della massa spendibile, analisi che oltre a confermare che il bilancio del Ministero del lavoro presenta le cennate caratteristiche e, pertanto, è essenzialmente concentrato nella Cat. V[^], che concerne i trasferimenti di *parte corrente*, (con 93.317,2 mld di stanziamenti definitivi su 95.856 totali, corrispondenti al 97,35% degli stanziamenti complessivi), e nella Cat. XII[^] con i trasferimenti *in conto capitale* (che costituiscono le vere e proprie spese per *interventi* e che ammontano a 1.411,3 mld), rimarca, altresì, la scarsa significatività del rapporto tra impegni e massa impegnabile, che, complessivamente, raggiunge il 98% (94.128 mld su 95.963 di massa impegnabile).

Anche il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile, raggiunge, globalmente,

l'89,27% e, rettificato sulle autorizzazioni di cassa, arriva al 95,53%.

In pratica, un elemento di interesse si rinviene nella forbice tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile, ma, certamente, anche in questo caso, tale dato (93,44%) non permette di trarre valutazioni di rilievo.

Tale dato va disaggregato e depurato dalle spese di trasferimento di parte corrente, da un lato e da quelle di personale, dall'altro, anch'esse caratterizzate da rapporti molto alti, anche se appare degno di attenzione il rapporto del 79,37% tra pagamenti totali e massa spendibile (rettificato in 84,47% da quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa), che può trovare spiegazione nelle complesse procedure di trasferimento delle risorse umane e finanziarie a regioni ed enti locali, in adempimento alle disposizioni del d.lgs. n. 469/97, argomento questo trattato ampiamente nella parte dedicata all'*analisi dell'organizzazione*.

Le categorie realmente significative è, dunque, la IV[^], concernente l'acquisto di beni e servizi, e la citata Cat. XII[^].

Anche per queste due categorie, non è significativo il rapporto tra impegni e massa impegnabile, comunque alto (97,48% per la XII[^] e 86,14% per la IV[^]), ma dall'analisi della massa spendibile emerge un rapporto molto basso tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile per la Cat. XII[^] (il 32,07%) che mostra come la progettualità che doveva essere la base degli interventi di politica del lavoro abbia stentato a realizzarsi in concreto, determinando quindi anche una scarsa attesa di risultati, evidenziata proprio dal basso livello di autorizzazioni di cassa e confermata da un livello ancora una volta basso di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (40,96%). Il risultato trova la massima evidenza nella formazione dei residui, i quali aumentano del 165,40% (da 677,2 mld del 1° gennaio a 1.797,3 mld del 31 dicembre).

Il livello di autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile, della Cat. IV[^] è più alto (78,66%), ma il livello dei pagamenti sulle autorizzazioni è certamente basso, raggiungendo solo il 57,74%.

Va considerato, al riguardo, che la spesa più rilevante che il Ministero del lavoro affronta, in materia di acquisto di beni e servizi, è quella connessa al S.I.L. - Sistema Informativo Lavoro.

In altre parti della Relazione esso viene richiamato per l'attenzione che la Corte ha nei suoi confronti, in particolare, in sede di controllo sulla gestione.

Si accenna, in tali contesti, alle difficoltà incontrate dall'amministrazione nello sviluppare il Sistema e, soprattutto nel rendere le sue funzionalità *effettivamente* operative su tutto il territorio nazionale. Tali difficoltà non possono non ripercuotersi sui procedimenti di spesa e, conseguentemente, sulla formazione di ulteriori residui.

La massa residui aumenta, infatti, del 42,91% (100,9 mld di residui al 31 dicembre rispetto ai 70,6 del 1° gennaio), ma a tale dato va aggiunto quello delle economie che raggiungono 38,2 mld. Lo smaltimento dei residui è del resto basso, raggiungendo i pagamenti su residui solo il 49,43% (34,9 mld su 70,6) di quelli iniziali.

4. Politiche dell'occupazione.

4.1. Il Quadro complessivo.

Il concetto di "politica attiva del lavoro" trova nel "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione" la sua esplicazione dinamica nell'ambito delle "politiche per lo sviluppo e l'occupazione", in alcuni particolari "contesti":

- a) la riforma dei servizi per l'impiego;
- b) la formazione quale meccanismo del "welfare", e, quindi non solamente formazione *professionale* quale comunemente intesa, ma nel senso di costante adeguamento ad un mercato del lavoro in continua modificazione, e ciò in attuazione dell' "Accordo per il lavoro" del 24 settembre 1996; tale formazione va comunque individuata a diversi livelli, prevedendosi quindi anche una "Formazione superiore integrata" di livello universitario ed, in tale ambito, un' "Istruzione e formazione *tecnico-superiore*"

- c) la realizzazione dei " tirocini formativi " in tutti gli ambiti di formazione ed istruzione, al fine di realizzare un " ponte " tra formazione e lavoro;
- d) l'individuazione della " formazione continua " quale strumento dinamico di politica attiva del lavoro.

Tali principi vengono poi esplicitati nel " Piano nazionale per l'occupazione 1999 " ed alcuni di essi hanno avuto la loro prima applicazione, perlomeno a livello regolamentare¹³.

Ma prima ancora va, da un lato, distinto l'ambito delle *politiche attive* da quello delle *politiche passive* del lavoro, e, dall'altro, precisato che, in seguito al Trattato di Amsterdam la materia dell'*occupazione* è divenuta, insieme a quella dei *diritti dei cittadini*, la *priorità* dell'Unione Europea.

La *politica sociale* trova, infatti, una fondamentale evoluzione con il Trattato di Amsterdam che integra le disposizioni dell'*accordo sociale*, concluso nel 1992, nel Trattato della Comunità Europea, nel cui ambito rileva l'*integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro*, e che indirizza l'azione comunitaria all'adozione di misure di incentivazione che siano mirate, in particolare, al superamento dell'emarginazione sociale.

La distinzione fra *politiche attive* e *politiche passive* risiede soprattutto nella sostanziale *acriticità* delle seconde rispetto alle prime, essendo dirette a rimuovere gli effetti negativi della disoccupazione sul reddito e non a superare le cause della disoccupazione. Per tale ragione la tendenza attuale è quella di privilegiare le " politiche attive " che si sostanziano in *incentivi all'occupazione* (e non, quindi in *sussidi di disoccupazione*), *formazione professionale* ed incentivi finanziari per nuove iniziative imprenditoriali.

In tale contesto, va considerato che la legge 17 maggio 1999, n.144 (il c.d. *collegato ordinamentale lavoro*) ha previsto apposite deleghe al Governo per realizzare la *riforma degli Incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali, nonché norme in materia di lavori socialmente utili*".

Per l'esercizio di dette deleghe erano stati stabiliti termini diversi: il 31 dicembre 1999 (al comma 1) per la *riforma degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali*¹⁴, ed il 28 febbraio 2000 (al comma 2) per le modifiche da apportare alla vigente normativa sui *lavori socialmente utili*¹⁵. Il primo termine è già stato modificato e portato al 30 aprile 2000, con il d.l. 1° luglio 1999, n. 214 che aveva come oggetto principale la disciplina della soppressione degli uffici periferici del Ministero del lavoro e gli incentivi per il ricorso all'*apprendistato*. Tale d.l. è stato convertito con la legge 2 agosto 1999, n. 263.

Successivamente, di detto termine, è stato previsto l'ulteriore spostamento al 31 marzo 2001, ma il disegno di legge 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'11ª Commissione della Camera dei deputati¹⁶.

In realtà, il sistema di "protezione sociale", nel cui ambito sono ricompresi gli ammortizzatori sociali, presenta elementi di rigidità che non consentono un immediato "smantellamento" delle opzioni che, via via, sono state privilegiate.

¹³ Mentre altri hanno incontrato, proprio nella fase di *integrazione di efficacia* della loro regolamentazione, momenti di "impasse" dovuti a censure di legittimità che hanno anche assunto il rango di eccezioni di *costituzionalità* (Ord. della Sezione del controllo n. 3/1999, sul regolamento per la formazione professionale).

¹⁴ Per i primi (tra i quali sono stati ricompresi anche gli incentivi relativi all'*autoimprenditorialità* ed all'*autoimpiego*) con l'impegno a migliorarne l'efficacia nelle aree del Mezzogiorno, e, per i secondi, con la particolare attenzione a valorizzare il ruolo della formazione professionale.

¹⁵ Recata, in ultimo, dal d.lgs. n. 468 del 1997 con il quale era stata realizzata la revisione di tale strumento, in base alla delega contenuta nell'art.22 della legge 24 giugno 1997, n. 196.

¹⁶ 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.

Nello stesso provvedimento viene elevata la durata dell'indennità ordinaria di disoccupazione da 6 a 9 mesi e la misura della stessa viene, a sua volta, elevata dal 30 al 40 % per quei soggetti la cui età anagrafica sia pari o superiore a 50 anni.

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).

Lo scopo della delega era quello di armonizzare la disciplina di settore (contenuta nel d.lgs. n. 468/97), con quella del d.lgs. n. 469/97, che, in attuazione della legge n. 59/1997, 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 lavoro¹⁷.

In concreto, il d.lgs. n. 81/2000 si preoccupa di assicurare ai soggetti utilizzatori che hanno in corso attività progettuali a carico del *Fondo per l'occupazione* la possibilità di servirsi di lavoratori che, in via generale, abbiano maturato dodici mesi di permanenza, nei *lavori socialmente utili*, nel periodo 1° gennaio 1998-31 dicembre 1999¹⁸, anche nell'ipotesi in cui i medesimi siano stati trasferiti ad altri enti, comunque rientranti tra quelli previsti dall'originaria disciplina del d.lgs. n. 468/97 fra i soggetti promotori di progetti di L.S.U.¹⁹

Ma lo scopo principale di tale norma è quello 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.

Vengono individuati i soggetti che si potrebbero definire *esclusi*, coloro che non possono essere più impiegati negli L.S.U.

Tale individuazione viene effettuata secondo criteri tra loro molto diversi, in quanto tendono a coprire sia l'ambito di coloro che possono fruire di altre opzioni, sia di coloro che si trovano in posizioni irregolari²⁰.

Ulteriori aspetti di rilievo della disciplina recata dal d.lgs. n. 81/2000, attengono al periodo di sei mesi, rinnovabile una sola volta sempre per tale durata e la precisazione che, in ogni caso, non ci si trovi di fronte all'instaurazione di un rapporto di lavoro e che, dunque, non possano insorgere aspettative al riguardo.

Di particolare importanza è la statuizione degli *incentivi alle iniziative volte alla creazione di occupazione stabile* e quella delle *misure volte alla creazione di opportunità occupazionali* in quanto esse costituiscono strumenti dinamici diretti a determinare quelle condizioni per il passaggio dall'utilizzazione dei L.S.U. a nuove opzioni che costituiscano *effettiva nuova occupazione*.

¹⁷ Con particolare riferimento alla programmazione ed al coordinamento di iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro o finalizzate al reimpiego dei lavoratori in mobilità, all'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate, all'indirizzo, programmazione e verifica dei tirocini formativi e di orientamento e delle borse di lavoro e dei lavori socialmente utili. Va anche tenuto presente il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (artt. 140 a 146) che, sempre in attuazione della predetta legge n. 59/1997, come modificata dalla legge n. 127/97, conferisce alle stesse regioni ed agli enti locali le funzioni ed i compiti amministrativi in materia di formazione professionale.

¹⁸ Ai quali si aggiungono coloro che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2000, abbiano fatto domanda per ottenere un'indennità commisurata al trattamento pensionistico spettante secondo il livello di anzianità contributiva *volontaria* posseduta, o, comunque quantomeno all'assegno previsto per l'utilizzo in *lavori socialmente utili* dall'art.4, p.1 dello stesso decreto legislativo (lire 850.000 mensili).

¹⁹ Enti pubblici economici, società a totale o parziale partecipazione pubblica e dalle cooperative sociali o loro consorzi.

²⁰ Fra i primi rientrano coloro che, avendo meno di cinque anni dal pensionamento possono fruire di un contributo a fondo perduto, coloro che sono stati ricollocati e quelli che sono stati avviati in progetti finanziati da Regioni e Province. Tra i secondi si trovano coloro che sono stati dichiarati decaduti o cancellati dalle liste di mobilità, nei casi previsti, per essersi rifiutati all'assegnazione ad attività di L.S.U., e coloro che non rendano la dichiarazione ricognitiva dei periodi di effettivo impegno nei progetti e dei soggetti utilizzatori.

In sostanza la nuova normativa tenta di correggere il sistema, attraverso la doppia leva di incentivi e di un rigoroso sistema di controllo cui corrisponde una disciplina sanzionatoria.

Va, infatti, considerato che l'esperienza fin qui realizzata ha posto in evidenza due fenomeni:

- a) la circostanza che i soggetti che fruiscono dei relativi trattamenti siano considerati *occupati*, con i conseguenti equivoci nell'analisi complessiva dell'occupazione, nonostante la precarietà della loro condizione che nel caso dei *lavori socialmente utili* si riferisce a soggetti che, altrimenti, sarebbero completamente al di fuori del circuito dell'occupazione;
- b) la modificazione in corso d'opera delle caratteristiche originarie di un determinato istituto, tali da snaturarlo perlomeno in parte.

Per i *lavori socialmente utili* si è ripetuto, infatti, il fenomeno già riscontrato per la *Cassa integrazione guadagni* e l'*indennità di mobilità*, e cioè la reiterazione degli istituti, da un lato, con la conseguente creazione di una vera e propria "sacca" o "limbo" di soggetti che continuativamente si trovano in una situazione intermedia tra *occupazione* e *disoccupazione* e per i quali, in pratica, si realizza una rete di *mera assistenza*, e, dall'altro, l'ampliamento dei beneficiari dei medesimi istituti, com'è accaduto nel caso degli L.S.U., con l'estensione di questi anche ai soggetti privi di posizioni previdenziali.

4.2 I Lavori socialmente utili - L.S.U.

L'istituto dei "Lavori socialmente utili" è nato come uno strumento dinamico inteso a realizzare *concrete e stabili* opportunità occupazionali e l'idea originaria era quella di permettere la creazione di nuove imprese; in pratica, l'intuizione era quella di una sorta di "effetto volano" in grado di creare nuova occupazione.

Una logica di rilievo che supportava l'impianto degli L.S.U. era quella di creare le condizioni per avviare gli interessati al pensionamento ovvero ad attività di *autoimpiego*.

In realtà, la reiterazione dello strumento ha determinato l'aspettativa in molti di poter transitare in un rapporto a tempo indeterminato, cosa questa al di fuori sia della normativa di riferimento sia delle possibilità concrete.

Per tali ragioni si è ritenuta conclusa l'esperienza dei *Lavori socialmente utili* e, quindi, si è posto il problema del transito ad opzioni maggiormente corrispondenti ad una politica attiva del lavoro.

L'evoluzione della materia, anche grazie alle esperienze e nel quadro del sistema comunitario derivante dal Trattato di Amsterdam, ha portato alla qualificazione di misure assistenziali anche per istituti come gli L.S.U. che originariamente non dovevano avere tale caratteristica, indicandone il necessario abbandono in favore di strumenti più idonei a creare nuova occupazione, e, soprattutto, al superamento dell'*equivalenza lavoro stabile - rapporto a tempo indeterminato*.

L'evolversi del concetto di "lavoro temporaneo" e la sua concreta gestione ha, del resto, mostrato come vadano ormai acquisiti a sistema moduli flessibili anche in un'ottica di occupazione fisiologica.

Si richiama al riguardo l'ulteriore incentivazione che, nella legge finanziaria 2000 (legge 23 dicembre 1999, n. 488), viene data proprio al "lavoro temporaneo"²¹, sia con l'esclusione della limitazione in ambito agricolo, dovuta al carattere *sperimentale* dell'istituto in tale contesto, per la categoria degli impiegati, sia attraverso la riduzione del contributo dei datori di

²¹ Trattasi di un istituto che rinviene la sua origine nella legge n. 196/97 agli articoli 1 e seguenti e che attiene, appunto, al contratto con il quale un'*impresa di fornitura di lavoro temporaneo*, iscritta nell'apposito albo (art.2, comma 1), *pone uno o più lavoratori*, denominati "prestatori di lavoro temporaneo" da essa assunti con lo specifico contratto. (art. 3 della legge) *a disposizione di un'impresa*, per esigenze di carattere temporaneo (espressamente previste all'art.2).

lavoro al *Fondo per la formazione*, dal 5 al 4% della retribuzione, prevedendo, altresì, che tale *Fondo*, passi dal regime pubblicistico precedentemente statuito dall'art. 5 della legge 24 giugno 1997, n.196²², ad una disciplina *privatistica* :

- a) " *come soggetto giuridico di natura associativa ai sensi dell'art. 36 del codice civile*";
- b) " *come soggetto dotato di personalità giuridica ai sensi dell'art. 12 del codice civile con procedimento per il riconoscimento rientrante nelle competenze del Ministero del lavoro e della previdenza sociale ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge 12 gennaio 1991, n.13* ".

Partendo dunque da una *presa d'atto* della inadeguatezza mostrata dallo strumento degli L.S.U., la strategia disegnata dalla legge n. 144/99 punta a liberare le risorse finanziarie attualmente indirizzate agli L.S.U. per convogliarle in progetti di pubblica utilità su scala regionale, interessandone non solamente lavoratori L.S.U. ma anche altri soggetti.

Le operazioni relative sono già assistite da una disciplina amministrativa che tende a collegare le iniziative L.S.U. (legge n. 468/97) con quelle dei *Lavori di pubblica utilità* - L.P.U. (legge n. 280/97) ed, al riguardo, si cita il recente d.m. del 2 novembre 1999, ma, come si è già detto, si presenta di particolare complessità lo *svuotamento del bacino degli L.S.U.*

Non va sottovalutato un aspetto di rilievo: per quanto sia evidente la strategia evolutiva nel campo delle politiche attive del lavoro, nel corso dell'esercizio 1999 la gestione degli L.S.U. è ben lontana dall'essere compiuta.

Appare quindi opportuno fornire, distintamente per L.S.U. ed L.P.U., un quadro degli interventi finanziari in atto ed in prospettiva.

Per quel che concerne i primi, all'inizio del 1999 in data 12 febbraio, sono stati ripartiti i fondi a livello regionale, per un importo complessivo di 1.000 mld, mentre dal 1998 residuava una disponibilità di 55,7 mld. Le esigenze complessive sono state stimate dal Ministero del lavoro, per il 1999, in 1.200 mld.

L'importo dell'assegno mensile spettante ai lavoratori impegnati in progetti di L.S.U. è stato stabilito in 850.000 lire dall'art.45, comma 9 della legge n. 144/99, ma va anche considerato che il successivo comma 10 del medesimo articolo ha previsto la proroga dei trattamenti previdenziali nei confronti dei lavoratori che ne fruivano; al riguardo è stato fissato in 90 mld a carico del *Fondo per l'occupazione*, il tetto massimo del finanziamento complessivo erogabile a tale titolo.

L'interazione di diversi soggetti nel medesimo ambito (Regioni, Enti locali, Parti sociali) ha fatto registrare notevoli difficoltà nella gestione progettuale ed operativa dello strumento, con la conseguenza che è tuttora necessario *organizzare* un reale monitoraggio degli interventi attuati²³.

Il monitoraggio degli L.S.U. è dunque ancora in una fase progettuale, con la conseguenza di non avere attualmente la disponibilità di dati elaborabili a fini valutativi sui progetti attuati.

²² Tale articolo attiene, esplicitamente, al *finanziamento di iniziative di formazione professionale*, "attuato nel quadro delle politiche stabilite nel contratto collettivo applicato alle imprese fornitrici", ovvero stabilite direttamente dalla *commissione* disciplinata dal regolamento. La disciplina della legge n. 196/97 prevedeva che, con i contributi, a carico delle imprese, pari al 5 per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori, si provvedesse al finanziamento, attraverso il *Fondo*, tenuto presso il Ministero del lavoro, *anche con il concorso delle regioni*, di iniziative mirate al *soddisfacimento delle esigenze di formazione* di detti lavoratori.

²³ Sono stati individuati prioritariamente nelle seguenti aree d'azione:

- *opere infrastrutturali*;
- *servizi esternalizzati o terziarizzati dalle Amministrazioni pubbliche, dal sistema delle Autonomie locali e dalle imprese pubbliche e private*;
- *l'autoimprenditorialità*;
- *l'impiego privato*;
- *l'impiego pubblico* (per il quale esiste una riserva del 30%, disposta dall'art. 45, comma 8 della legge n. 144/99);
- *il pensionamento*.

Si accenna, in merito alla definizione in atto, con *Protocollo d'intesa*, di un apposito *tavolo di concertazione* con le parti sociali.

In pratica, dalla disaggregazione dei dati relativi ai progetti e dalla loro conseguente elaborazione si dovrebbe pervenire all'individuazione dei possibili sbocchi degli L.S.U., e cioè, l'individuazione, in sostanza, delle opzioni per ricollocare in altre attività ed altri contesti i relativi lavoratori.

In tale contesto, la stessa legge n. 144/99 ed il recente d.lgs. n. 81/2000 individuano un netto cambiamento di rotta nell'abbandono degli L.S.U. ed a tal fine sono state già stipulate convenzioni con varie regioni al fine di permettere alle medesime di svincolare risorse da interventi ormai ritenuti aventi carattere *assistenziale* per orientarle a più efficaci strumenti di politica attiva del lavoro.

Per quanto possa manifestarsi apprezzamento per variazioni nella strategia intese a chiudere esperienze che non si ritiene che abbiano prodotto risultati coerenti con gli obiettivi indicati dall'azione di *policy*, va sottolineato come ciò avvenga in assenza di una conoscenza effettiva della gestione complessiva dello strumento, e come tale carenza sia legata non solamente alla cennata mancanza di un monitoraggio di detta gestione ma anche alla circostanza che questa non sia ancora chiusa.

E' importante far riferimento, in questa fase di passaggio, all'attività svolta da Italia Lavoro S.p.A.²⁴ che agisce come uno strumento tecnico operativo del Ministero del lavoro e che dal novembre 1997 al giugno 1999²⁵, si è occupata di un *bacino* di 25.856 lavoratori che provenivano dagli L.S.U..

Va precisato, al riguardo, in primo luogo, che la ricollocazione di detti lavoratori viene considerata *a regime* e che questa è dunque una *previsione*, ben distante dagli effettivi *occupati* che, appunto, al giugno 1999, risultavano essere 2.718.

Ma va ulteriormente considerato che dei 25.856 *previsti*, ben 19.374 rientrano nei *piani d'impresa* che si riconducono, rispettivamente, al d.lgs. 468/97 per L.S.U. (nella misura di 10.819 addetti) ed al d.lgs. 280/97 per L.P.U. (per 8.555 addetti).

Tali dati costituiscono un'ulteriore conferma di come, in realtà, ci si trovi di fronte per la gran parte dei casi (il 74,93%) all'utilizzazione di strumenti che pure vengono considerati superati e da sostituire con moduli più appropriati di politica attiva del lavoro (perlomeno nel caso degli L.S.U.).

4.3. I Lavori di Pubblica Utilità - L.P.U.

La prospettiva dei *Lavori di pubblica utilità - L.P.U.*²⁶ appare ancora valida, contrariamente a quello che accade per gli L.S.U., e consiste, ai sensi del d.lgs. n. 280 del 1997, emanato in base alla delega dell'art. 26 della legge n. 196/97 (la c.d. "legge Treu"), nella realizzazione di un piano straordinario per l'avviamento al lavoro di circa 100.000 giovani *inoccupati* di età compresa tra i 21 e i 32 anni.

Tale piano può essere attuato in quelle regioni (Sardegna, Sicilia, Calabria, Campania, Basilicata, Puglia, Abruzzo e Molise alle quali si sono poi aggiunte Marche ed Umbria, oltre alle province di Massa Carrara, Frosinone, Roma, Latina e Viterbo) che sono al di sopra del *tasso medio-annuo di disoccupazione*, secondo i dati ISTAT.

Va sottolineato come il predetto piano preveda il ricorso oltreché agli L.P.U. anche a *borse di studio* le quali, evidentemente attengono ad esperienze formative alle quali sono legate le assunzioni dei giovani *inoccupati* titolari delle medesime, le quali vengono sostenute da incentivi alle aziende.

²⁴ Società il cui capitale è detenuto da Ministero del tesoro, del bilancio e della p.e.

²⁵ Dati I.S.F.O.L.

²⁶ I "Lavori di pubblica utilità" previsti dal d.lgs. n. 280/97 vanno tenuti distinti dai "Lavori di pubblica utilità" che costituiscono una tipologia dei "Lavori socialmente utili" prevista dall'art. 2 del d.lgs. n. 468/97.

I relativi finanziamenti sono stati stabiliti in 300 mld per il 1997, 700 per il 1998 a valere sul *Fondo nazionale per l'occupazione*.

Va considerato che l'impegno della disponibilità per il 1998 è avvenuto solamente all'inizio di aprile 1999 e tale circostanza ha, in parte, contribuito a determinare il forte ritardo nell'attuazione dei progetti di L.P.U..

Per quanto i *Progetti di pubblica utilità* mantengano la loro attualità, rivolgendosi ai giovani "inoccupati" e potendo quindi annoverarsi nell'ambito delle *Politiche attive del lavoro*, il ritardo nella loro attuazione ha impedito di ritenere lo strumento realmente efficace.

Ma le ragioni dell'attuale scarso successo delle iniziative vanno attribuite non solamente al ritardo nell'avvio dello strumento, al quale vanno aggiunti i ristretti termini per la presentazione dei progetti, ma anche alla insufficiente conoscenza, da parte dei soggetti promotori, della realtà giovanile alla quale doveva evidentemente fare riferimento tutta l'azione propulsiva in materia.

Solamente alla fine del 1999 sono stati definiti i criteri e le modalità per l'erogazione dei contributi per le spese relative alle attrezzature ed all'assistenza tecnico-progettuale, di cui all'art.8, comma 2 del cennato d.lgs. n. 280/97.

4.4. *Quadro finanziario degli strumenti.*

L'analisi finanziaria conferma la vischiosità degli strumenti descritti, ed, in particolare, di quello dei "lavori socialmente utili".

Gli stanziamenti definitivi ammontano per l'esercizio 1999 a circa 2.200 mld, che, coerentemente con la coesistenza dei due strumenti dei "lavori socialmente utili-L.S.U." e dei "lavori di pubblica utilità - L.P.U.", e con la scelta del legislatore (legge n. 144/99) di privilegiare i secondi, sono stati ripartiti in egual misura in due funzioni-obiettivo di quarto livello: "Collocamento e misure per promuovere l'occupazione" riconducibile ai "lavori di pubblica utilità" e " Sussidi di disoccupazione", riferibili non solamente agli ammortizzatori sociali in senso stretto ma anche ai "lavori socialmente utili".

I due strumenti impingono entrambi nel *Fondo per l'occupazione*, e, dunque, l'analisi finanziaria del bilancio amministrativo va riferita al capitolo 6785 dello stato di previsione del Ministero del lavoro.

Va precisato che i pagamenti effettivi attengono soprattutto agli L.S.U., per le ragioni in precedenza enunciate, e, comunque, sono alquanto esigui sulla competenza (218 mld), contribuendo a confermare una relevantissima massa residui (4.255 mld di residui totali 1999) anche rispetto a quella del 1998 (3.574 mld).

Ferma restando, dunque, l'esigenza di un monitoraggio, anche su base regionale dei rispettivi interventi di L.S.U. e di L.P.U., si evidenzia la stasi del primo strumento ed il mancato decollo del secondo, come è desumibile dall'allegata tabella:

(in milioni)

CAPITOLO 6785	1998	1999
PREV. DEF. COMP.	2.735.058,53	2.170.461,60
IMPEGNI	2.735.058,53	2.116.461,60
IMPEGNI EFFETTIVI	2.673.439,50	1.529.565,36
PAGATO COMPETENZA	22,04	218.000,00
PAGATO RESIDUI	1.467.541,96	1.230.632,65
RES. "C" PROV.COMP.	2.673.417,45	1.257.565,36
RES. "C" PROV.RES.	838.821,41	2.356.965,36
RES. "F" PROV.COMP.	61.619,04	640.896,23
RES. "F" PROV.RES.	0	0
RES.TOT. PROV. COMP.	2.735.036,50	1.898.461,60
RES.TOT.PROV. RES.	839.058,94	2.356.965,36
RESIDUI INIZIALI	2.306.600,90	3.587.604,25
RESIDUI TOTALI	3.574.095,43	4.255.426,96

5. Analisi finanziaria delle Politiche dell'occupazione.

L'analisi finanziaria delle *Politiche sociali* ed, in particolare, di quelle del *lavoro*, parte dalla classificazione della funzione-obiettivo di primo livello *Affari economici*, che, a sua volta viene disaggregata, al secondo livello in «Affari economici e commerciali e del lavoro» ed al terzo livello in «Affari generali del lavoro» e, quindi trova l'individuazione delle *politiche del lavoro* al quarto livello.

Già nell'ambito della *formazione ed utilizzo della massa impegnabile*, che costituisce la prima base di analisi tradizionale nella relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, si rileva l'insoddisfacente livello degli *impegni totali* sulla *massa impegnabile* di una funzione di rilievo.

Infatti, la funzione *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro* raggiunge solamente il 46,06% in tale rapporto. Tale dato evidenzia la difficoltà nell'organizzazione e, quindi, nella realizzazione di un effettivo monitoraggio della situazione dei vari interventi di *politica del lavoro* e, conseguentemente, si rileva una scarsa capacità di modificare l'assetto di tali interventi.

In realtà, è necessario scontare la rigidità normativa che ancora permea il sistema e che non rende possibile, in concreto, operare quelle modificazioni in corso d'opera che sarebbero assolutamente auspicabili in un quadro dinamico tendente alla realizzazione effettiva di risultati.

Ciò non toglie che un momento assolutamente indefettibile in tale circuito è quello costituito dalle attività di monitoraggio, le quali, come si è già constatato in precedenza, risultano piuttosto carenti.

Appare, d'altro canto, fuorviante una lettura che muova dagli alti livelli che è possibile riscontrare nelle altre *funzioni-obiettivo* di quarto livello.

Se infatti può ritenersi positivo che le funzioni *Collocamento e misure per favorire l'occupazione*, (che mostra un 96,87%), *Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse anche a seguito di calamità* (si attesta al 95,29%), *Regolamentazione, vigilanza e sostegno per la cooperazione* (con il 94,87%), *Sgravi contributivi per le aree depresse* (99,58%), e *Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali* (99,58%), ed, in misura minore, *Pianificazione del mercato del lavoro* (con il 91,30%), mostrino tale andamento, bisogna tener conto che gioca in tal senso il forte livello di rigidità degli *incentivi all'occupazione*, per i quali, come si è visto in precedenza, è difficile modificare la strategia (il rapporto fra Lavori Socialmente Utili- L.S.U. e Lavori di Pubblica Utilità - L.P.U. ne costituisce un chiaro

esempio)²⁷.

D'altro canto, i vincoli normativi (normativa sulla sicurezza sul lavoro) non sono, di per sé, garanzia di un alto livello di impegni, come si riscontra nel livello della funzione *Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro* (78,63%), dovendo pur sempre essere espressa la necessaria progettualità degli interventi.

In termini generali, va, comunque detto che si rileva un peggioramento della situazione, rispetto all'esercizio precedente, nell'analisi della *massa spendibile*, in quanto, anche nell'ulteriore disaggregazione delle funzioni-obiettivo di quarto livello per amministrazione, che vede fondamentalmente focalizzata nel Ministero del lavoro la gran parte delle risorse e dei compiti, il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile è comunque piuttosto basso. Si evidenzia quello della funzione *Collocamento e misure per promuovere l'occupazione* che si attesta al 71,03% e che risente di un forte aumento dei residui totali al 31.12.99, rispetto a quelli del 1°1 (3.847 mld i primi e 2.775 i secondi con un incremento del 38,63%).

Mentre piuttosto stabile appare l'andamento della funzione *Sgravi contributivi per le aree depresse* che, sostanzialmente coincidente con il Ministero del lavoro, mostra un rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile che raggiunge l'84,04% ed indica quindi una rilevante capacità di spesa - ulteriormente sottolineata dal 96,36% dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa e dalla diminuzione dei residui totali al 31.12 del 32,89% rispetto a quelli del 1°1 (712 mld rispetto a 1.061), con una capacità di smaltimento residui (pagamenti sui residui) del 74,27%, (788 mld su 1.061) - non altrettanto può dirsi per *Vigilanza, prevenzione e tutela della condizioni del lavoro*, per la quale funzione si nota un andamento per l'Amministrazione del lavoro molto diverso rispetto a quello del Ministero della sanità.

Tale seconda amministrazione raggiunge, infatti, livelli di spesa molto elevati (è del 83,20% il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile, ma raggiunge il 100% quello tra i primi e le autorizzazioni di cassa).

Nel caso del Ministero del lavoro sono invece da considerarsi negativi entrambi i rapporti, in quanto è del 64,69% quello tra pagamenti totali e massa spendibile e del 68,51% quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa. D'altro canto, anche la capacità di smaltimento residui è molto bassa, raggiungendo solamente il 24,75% (1.424 mld su 5.754) e concorre a sottolineare l'andamento complessivo.

Tali dati mettono in luce come, nel caso di specie, ad un non elevatissimo (78.63% per il Ministero del lavoro) livello di impegni sulla massa impegnabile consegua una scarsa dinamica erogativa la quale costituisce un indicatore di una sofferta traduzione, in termini di interventi, degli adempimenti che l'amministrazione è chiamata a porre in essere dalla normativa sulla sicurezza del lavoro, e tale fenomeno viene evidenziato proprio dal basso rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa, che si è indicato.

Nella circostanza non possono dunque essere evocate, a parziale giustificazione, le vischiosità del procedimento di spesa, a fronte di un 3,82% di scostamento fra i due rapporti di cui si è detto, che ha caratteristiche di assoluta ininfluenza sul circuito della spesa.

In uno dei settori nei quali l'amministrazione ha una funzione di *tutela* dei lavoratori ed esercita funzioni sia di regolazione, sia di applicazione della normativa e di controllo ispettivo sugli adempimenti posti in essere dai *datori di lavoro*, si segnala dunque l'esigenza di monitorare con attenzione le attività e le ragioni delle cennate rigidità procedurali, in un contesto che richiede un'allocazione celere di risorse finanziarie.

Per quanto attiene, infine, sempre nell'ambito delle *funzioni-obiettivo* che hanno evidenziato un elevato rapporto tra *impegni* e *massa impegnabile*, va fatto cenno alla funzione *Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali*, che vede in prima linea l'Amministrazione del lavoro ed alla quale va riconnessa sempre maggiore rilevanza nel quadro complessivo del

²⁷ Problema questo che esiste in misura ancora maggiore per gli *ammortizzatori sociali*, come testimonia la difficoltà di varare la riforma del settore.

Patto sociale ed in quello più mirato del *Piano per l'occupazione e delle Politiche del lavoro*, per l'importanza della *concertazione* nella determinazione degli interventi di riequilibrio che costituiscono il risvolto operativo dell'azione di *policy*.

Al riguardo va detto che si riscontra il rapporto più elevato (rispetto alle funzioni precedentemente esaminate) tra pagamenti e massa spendibile (78,13%) che, a sua volta, sconta l'elevato rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (88,55%).

Come si è rilevato in più circostanze, l'indicatore maggiormente affidabile, ai fini della valutazione della capacità di spesa dell'amministrazione, è sempre quello dato dal rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa, che nel caso di specie è del 88,23%, in quanto il vincolo dell'*autorizzazione di cassa* può comportare forbici anche di rilievo (non è questo il caso) tra la teorica disponibilità globale delle risorse finanziarie, indicata dalla massa spendibile e l'effettiva possibilità di gestire dette risorse, legata, appunto, al livello delle *autorizzazioni di cassa*.

Il livello dei residui totali al 31.12 pari a 110,5 mld, subisce un incremento del 45,39% (rispetto ai 76 mld dei residui iniziali al 1° gennaio 1999) nonostante un'elevata capacità di smaltimento dei medesimi, fornita dai pagamenti sui residui, del 93,42% (71 mld su 76). Va dunque rilevata una vischiosità del circuito di spesa (i pagamenti sulla competenza raggiungono solamente il 75,45%, (335 mld su 444) che rappresenta, sia nel contesto contabile che in quello dell'*operatività* dell'amministrazione, un elemento che consiglia, anche qui, un attento monitoraggio dei procedimenti.

Spostando l'analisi a quelle funzioni che avevano già mostrato un livello di impegni sulla massa impegnabile (*Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse anche a seguito di calamità* con il 58,39%, *Regolamentazione, vigilanza e sostegno per la cooperazione* che non raggiunge il 30%, fermandosi al 29,40% e *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro* con il 46,06%) si trovano ulteriori conferme del *trend* negativo già in tale contesto evidenziato.

Per la funzione *Pianificazione del mercato del lavoro*, la quale mostra un altissimo livello di autorizzazioni di cassa (90,71%) sulla massa spendibile, si riscontra un rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile del 75,68%, che, proprio per il citato alto livello di autorizzazioni di cassa, ha una limitatissima correzione nel più realistico rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa, che si attesta, infatti, all'83,43%, mostrando, dunque una non elevata capacità di intervento in materia.

Tale analisi viene confermata dall'andamento dei residui che subiscono un significativo incremento pari al 21,60% (82,2 mld al 31.12 rispetto ai 67,6 del 1° gennaio 99), dovuto ad una capacità di smaltimento degli stessi (è del 58,77% con 39,7 mld su 67,6) che si rivela inadeguata a ripristinare un corretto circuito di spesa, a fronte di 60,1 mld di residui di nuova formazione ed a 31 mld di economie.

Diversa è la situazione che si registra per la funzione *Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse anche a seguito di calamità*, funzione che vede coinvolte sul piano operativo due amministrazioni: Ministero del tesoro, del bilancio e della p.e. e Ministero del lavoro (per la quale si riscontra un alto livello di impegni: il 95,29%).

Spostando l'analisi sul fronte del circuito delle erogazioni di spesa, colpisce un bassissimo livello di pagamenti, che raggiunge solamente il 18,95% nel rapporto con la massa spendibile e non supera il 22,83% in quello con le autorizzazioni di cassa (che sono piuttosto elevate attestandosi al 83,02%).

Tali risultanze sono in linea con il permanere di un forte livello di residui, i quali, aumentano del 156,69% (dai 142,7 mld del 1° gennaio 99 ai 366,3 mld del 31 dicembre) con una capacità di smaltimento dei residui, evidentemente assai limitata, 43,4% (61,7 mld su 142,7) e che trova riscontro nella nuova produzione di residui pari a 290 mld.

Per quanto attiene alla funzione *Regolamentazione, vigilanza e sostegno per la*

cooperazione, l'analisi finanziaria per funzioni registra, al riguardo, un limitatissimo livello di pagamenti sulla massa spendibile (pari al 31,17%), che va corretto dal dato inerente al rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (corrispondente al 58,30%) e, quindi il livello reale è di maggior consistenza, raggiungendo il 53,47%, rimanendo comunque ben lontano dal mostrare un andamento fisiologico del circuito di spesa.

Il livello dei residui rimane pressoché costante (da 56,5 mld del 1° gennaio 99 si passa a 60,36 mld del 31 dicembre, con un incremento del 6,83%, determinato sostanzialmente dall'insufficiente smaltimento dei residui che raggiunge solo il 36,64% (i pagamenti su residui sono 20,7 mld su 56,5 mld).

La funzione-obiettivo per la quale l'andamento della massa impegnabile si era mostrato particolarmente basso (45,22%), indicando una scarsa attenzione all'attività di monitoraggio da parte dell'Amministrazione nell'ambito delle politiche sociali, era proprio *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro*.

L'analisi della formazione ed utilizzo della massa spendibile conferma la precedente valutazione, in quanto il rapporto tra pagamenti e massa spendibile si attesta al 42,55% e, nel caso di specie, non si ritiene che possa costituire un'attenuazione di questa il limitato livello di autorizzazioni di cassa (63,89%) che porta il dato del rapporto dei pagamenti sulle autorizzazioni al 66,60%.

Ciò in quanto la predisposizione degli strumenti di monitoraggio del mercato del lavoro costituisce un adempimento primario per l'Amministrazione e, dunque le limitate autorizzazioni di cassa costituiscono il *pendant* dei limitati impegni, nella fattispecie mostrando la carenza di progettualità ed organizzazione e la conseguente limitata erogazione di risorse peraltro disponibili.

Ulteriore elemento di raffronto è costituito da pagamenti sulla competenza, praticamente corrispondenti a quelli sui residui (8,99 mld i primi e 8,75 mld i secondi), con una significativa percentuale di smaltimento (dai 19,6 mld del 1° gennaio 1999) pari al 44,64%, mentre la massa-residui aumenta del 7,75% (da 19,6 mld ai 21,1 mld al 31.12).

Si torna a ribadire l'importanza di tale funzione, in quanto fortemente strategica per assicurare i necessari strumenti di rilevazione e conoscenza all'azione di *policy*.

6. La politica previdenziale.

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 1999²⁸, vanno comunque fatte alcune considerazioni in questa sede.

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

²⁸ 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".

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 funzione²⁹ e per tipologia, secondo i parametri *dell'evento, del rischio e del bisogno*³⁰, 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

ANNO 1998

Funzione e tipo di prestazione	Malattia	Invalidità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Disoccupazione	TOTALE
<i>Previdenza</i>							
- Pensioni e rendite	3.720	12.168	11.447	239.595	52.411	8.501	327.842
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro		11.924		226.340(b)	52.411(c)		290.675
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità				12.333			12.333
- Indennità di disoccupazione	3.720		2.469				6.189
- Assegno di integrazione salariale						7.162	7.162
- Assegni familiari						1.339	1.339
- Altri sussidi e assegni (a)			8.973(d)			8.973	
		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.

²⁹ Adottata da Eurostat, per il confronto tra le prestazioni sociali dei differenti Paesi.

³⁰ Contenuta nella Relazione sulla situazione economica del Paese 1999.

ANNO 1999

Funzione e tipo di prestazione	Malattia	Invaldità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Disoccupazione	TOTALE
<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 p.e.

Estrapolando le rilevazioni attinenti a *Invaldità*, *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 *Invaldità*, 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 *Invaldità*, 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*³¹, 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.

³¹ 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.

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 mld³².

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.

7. Analisi finanziaria della Politica previdenziale.

Venendo all'analisi della Corte nel quadro delle *Politiche sociali* e fermo restando il cennato rinvio ad altra sede dell'analisi specifica sull'andamento della *spesa pensionistica*, va, innanzitutto precisato che tale analisi si fonda sulla classificazione COFOG che viene disaggregata fino alle funzioni di quarto livello, e va tenuto conto che la funzione di primo livello dalla quale derivano: *Protezione sociale* presenta una connotazione ben più ampia dell'accezione di *Spesa previdenziale*.

Per tale ragione le funzioni-obiettivo di secondo livello che vengono prese in esame e per le quali si segue la successiva disaggregazione fino al quarto livello sono: *Malattia ed invalidità, Vecchiaia e Superstiti*.

La prima notazione che va fatta, per la sua generalità, è che, trattandosi eminentemente di spese di trasferimento agli enti, la percentuale di impegni sulla massa impegnabile è sempre molto alta e vicina al 100% e, quindi, di scarsa rilevanza. Costituiscono eccezione solo la funzione di quarto livello *Rimborsi alle gestioni previdenziali per indennità varie* (che indica il 98,22% degli impegni sulla massa impegnabile) e la funzione di secondo livello *Superstiti* che complessivamente raggiunge il 67,52% in tale rapporto e che mostra ulteriori differenze nella successiva disaggregazione (concernente le erogazioni *per causa di servizio* e quelle *a seguito di calamità* che si attestano, rispettivamente, al 68,3% ed al 44,20%).

La prima delle funzioni di primo livello *Malattia ed invalidità* viene, a sua volta, distinta in due F.O. di secondo livello attinenti ai due diversi aspetti.

Mentre la F.O. *Malattia* coincide con la F.O. di quarto livello *Rimborsi all'INAIL per gli infortuni sul lavoro*, la F.O. *Invalidità* si articola in *Trasferimenti e spese per le pensioni di invalidità civile* e *Contributi agli enti per l'assistenza agli inabili ed agli invalidi*.

L'esame della *formazione e dell'andamento della massa spendibile* della funzione *Rimborsi all'INAIL*, che parte dall'elevato livello di impegni al quale si è accennato e che nella fattispecie è del 99,83% nel suo complesso (per le tre amministrazioni interessate Lavoro, Pubblica istruzione che arriva al 100% e Tesoro), mostra un andamento che suscita forti perplessità per l'Amministrazione del lavoro alla quale si riferisce la gran parte della spesa. Il livello dei pagamenti è, infatti, bassissimo, raggiungendo solo il 7,47% rispetto alle autorizzazioni di cassa, e, quindi, dimostrando che la spesa non è stata pregiudicata dal rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (che è del 55,82%).

Pesa in tale situazione l'andamento dei residui che al 31 dicembre aumentano del 114,2%

³² 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 prime liquidazioni, dovuta ai rischi legati al *millennium bug*, e vengono anche considerate carenze di rendicontazione addebitabili alle Poste Italiane S.p.A..

rispetto al 1° gennaio (398,4 mld i primi e 186 mld i secondi) e, del resto, i pagamenti sui residui sono irrilevanti (16,9 mld) con un tasso di smaltimento del 10%.

Nella fattispecie viene in evidenza la vischiosità del procedimento di rimborso e si rende necessaria la verifica delle sue fasi, anche in considerazione del basso livello delle economie che con 12,9 mld (il 3% della massa spendibile) appare marginale.

Per quanto attiene alle F.O. di quarto livello nelle quali si articola la funzione *Invalidità*, va detto che per quel che concerne *Trasferimenti e spese per le pensioni di invalidità civile*, le due poste di grande rilievo che riguardano la Presidenza del Consiglio (con pagamenti per 16.101,8 mld) ed il Ministero dell'interno (con pagamenti per 6.036 mld) attengono alla totalità delle risorse disponibili e, dunque è il caso di segnalare solo il non elevatissimo livello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (81,40%) per la spesa che fa capo al Ministero del tesoro, del bilancio e della p.e., che corrisponde solo in parte all'aumento dei residui, del resto non particolarmente significativo (è del 17,64%, con 88,7 mld al 31 dicembre rispetto ai 75,4 del 1° gennaio).

Diverso è l'andamento della F.O. *Contributi agli enti per l'assistenza agli inabili ed agli invalidi* la cui spesa si ripartisce fra due amministrazioni, la Presidenza del Consiglio ed il Ministero dell'interno, con un elevato rapporto tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa per la seconda (92,22%) ed un livello che mostra una vischiosità nel procedimento di spesa per la prima (58,63% dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa) con un aumento della massa residui del 16,28% (15 mld al 31 dicembre rispetto ai 12,9 mld del 1° gennaio); ma, certamente, le due funzioni non sono comparabili tra loro, sia per la natura della spesa sia per la sua rilevanza in termini quantitativi.

La funzione di secondo livello *Vecchiaia* contiene la massima parte dei trasferimenti alle gestioni previdenziali, costituisce dunque un macroaggregato al cui interno vanno considerati non solamente i trattamenti pensionistici di *vecchiaia*, ma anche quelli di *anzianità*.

Fatta questa precisazione, va ulteriormente sottolineato come la funzione di quarto livello *Trasferimenti alle gestioni previdenziali* sia di una tale rilevanza da non consentire una approfondita lettura dell'andamento della spesa.

Per quel che attiene all'Amministrazione del lavoro alla quale fa capo, in pratica, la totalità della spesa, i trasferimenti appaiono realizzati con un' apprezzabile celerità delle procedure, ma questo elemento non è realmente significativo, trattandosi, appunto, di un mero trasferimento agli Enti ed, in particolare, alle singole gestioni previdenziali.

I pagamenti (ma sono appunto trasferimenti e non pagamenti reali ai destinatari finali) arrivano al 98,55% delle autorizzazioni di cassa, le quali, a loro volta, raggiungono il 99,93% della massa spendibile) e rimane costante il livello dei residui, peraltro bassissimo (42,3 mld su 63.140,4 mld di massa spendibile).

Tale dato dimostra come un'analisi effettiva debba essere realizzata nel previsto specifico contesto delle gestioni previdenziali.

Le altre F.O. di quarto livello vedono, a seconda della loro natura, in particolare rilievo amministrazioni diverse.

La funzione *"Rimborsi alle gestioni previdenziali per indennità varie"* afferisce essenzialmente al Ministero della giustizia e mostra un livello non elevato di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (75,57%) e, soprattutto, si segnala, pur nei valori assoluti non elevati che si riscontrano in questa funzione e che non sono certamente paragonabili con quella precedente, per l'alto rapporto tra le economie e la massa spendibile (11,8 mld su 71,9) che raggiunge il 16,4% e che indica una scelta dell'amministrazione che vede diminuire la massa residui del 21,9% (12,5 mld al 31 dicembre rispetto ai 16 del 1° gennaio).

Si descrivono inoltre gli andamenti delle altre funzioni relative alle erogazioni a gestioni previdenziali di settore:

- *"Contributi e rimborsi alle Ferrovie dello Stato S.p.A. per le gestioni previdenziali"*